Staatsangehörigkeit in Geiselhaft

Klaus Ferdinand Gärditz & Astrid Wallrabenstein

16.06.2019 doi: 10.17176/20190617-045809-0

Ein Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 29. April 2019 schlägt eine Ergänzung des § 28 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) vor (BT-Drs. 19/9736). Diese Bestimmung sah bislang den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit vor, wenn Deutsche freiwillig und ohne Genehmigung des Verteidigungsministeriums in Streitkräfte oder vergleichbare bewaffneten Verbände eines ausländischen Staates eintreten. Dieser Tatbestand soll nunmehr auf Fälle ausgedehnt werden, in denen jemand „sich an Kampfhandlungen einer Terrormiliz im Ausland konkret beteiligt“ (§ 28 Abs. 1 Nr. 2 StAG-E). Wie auch der bisherige Verlusttatbestand greift die Regelung nicht ein, wenn die oder der Deutsche sonst staatenlos würde.

Was sich auf den ersten Blick noch als eher hilfloser Umgang mit Personen deuten ließe, die ein militärisches Gewaltpotential an den Tag gelegt haben, offenbart auf den zweiten Blick eine Abkehr von der Essenz moderner Staatsangehörigkeit (zur Kritik beider Autoren s. bereits hier und hier). Sie besteht in der fundamentalen Gleichheit der Staatsbürger, die durch diesen Status formalisiert wird. Wie folgenschwer eine Infragestellung dieser Gleichheit ist, lässt sich am Beschluss der Innenministerkonferenz vom 14. Juni 2019 erahnen. Noch hat der Bundestag die Ergänzung des § 28 StAG nicht beraten, da meinen die Innenminister nun, „kriminellen Clans“ durch den Entzug der Staatsangehörigkeit beikommen zu können. Wird die Bekämpfung der Drogenkriminalität folgen? Und dann am Ende renitent wiederholte Normbrüche („Three strikes and you’re out!“)?

Staatsangehörigkeit als Modelliermasse der Sicherheits- und Gesellschaftspolitik

Dass es beim Staatsangehörigkeitsrecht um etwas anderes geht als die Bekämpfung von Kriminalität und Gefahrenabwehr, zeigt sich auch an drei Änderungsanliegen, die zum Gesetzentwurf eingebracht wurden. Auf eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur Rücknahme einer Einbürgerung bei später bekannt gewordener Mehrehe (BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2018 – 1 C 15/17, FamRZ 2018, 1624) hin sehen verschiedene Änderungsanträge neue Voraussetzungen für einen gebundenen Einbürgerungsanspruch gemäß § 10 StAG vor.

Entweder „die Einordnung in deutsche Lebensverhältnisse“ (A-Drs 19(4)292) oder die Tatsache, dass keine Mehrehe besteht, (BT-Drs. 19/10518) oder auch eine Kombination von beidem (A-Drs. 19(4)311) soll als zusätzliches Erfordernis eingeführt werden. Außerdem soll für alle Einbürgerungen gelten, dass sie nur bei geklärter Identität und Staatsangehörigkeit möglich ist. Beides ist verknüpft mit einer Verlängerung der Rücknahmefrist für fehlerhafte Einbürgerungen von fünf auf zehn Jahre. Denn – so die Begründung – in einer Reihe von Fällen würden sich Eingebürgerte nach Ablauf der Rücknahmefrist um eine Korrektur ihrer Identitätsangaben bemühen (A-Drs. 19(4)292). Offensichtlich geht es nicht um eine Vermeidung fehlerhafter Einbürgerungen, sondern um eine leichtere Korrektur sowohl von Einbürgerungen, die nach heutigem Recht fehlerhaft sind, als auch von solchen, die – wie bei bestehender Mehrehe – nach heutigem Recht rechtmäßig sind. Der eigentlich grundlegende Status der Staatsangehörigkeit verkommt hier vom integrativen Stabilitätsanker immer mehr zur Modelliermasse migrations- und gesellschaftspolitischer Korrekturbedürfnisse, die bereits das Programm einer weiteren Auflösung in sich tragen.

Eine Bilanz legislativer Konzeptlosigkeit

Bereits am ursprünglichen Entwurf zum Staatsangehörigkeitsentzug zeigt sich, dass

1. damit weder nach Zweck und Systematik an bisherige Verlusttatbestände angeknüpft noch rechtsstaatliche Bestimmtheitsanforderungen ernst genommen werden,

2. eine verfassungsrechtliche Schieflage durch die Diskriminierung von Doppelstaatern entsteht,

3. der Boden für eine Staatsangehörigkeit „Zweiter Klasse" bereitet wird,

4. der Blick über den eigenen Tellerrand und der Gedanke internationaler Fairness abhanden gekommen ist und schließlich

5. auch das ursprüngliche Sachanliegen – insbesondere die Sicherheit etwa vor Terror – nicht nur verfehlt, sondern sogar missachtet wird.

Unbestimmte Loyalitätskonflikte?

Begründet wird die Änderung von § 28 StAG damit, dass Personen, die in eine Terrormiliz eintreten, „zum Ausdruck bringen, dass sie sich von Deutschland und seinen grundlegenden Werten ab- und einer anderen ausländischen Macht in Gestalt einer Terrormiliz zugewandt haben". Offenkundiges Leitbild sind hier IS-Kämpfer. Das entspricht zwar einer gängigen Deutung der bisherigen Bestimmung, die wegen einer eindeutigen „Abwendung von Deutschland" einen qualifizierten „Fall der Illoyalität" sanktionieren soll (Hailbronner/Maaßen, in: dies/Hecker/Kau, Staatsangehörigkeitsrecht, 6. Aufl. 2017, § 28 Rn. 3). Der Loyalitätskonflikt objektivierte sich freilich bislang an dem formalen Kriterium der Staatsangehörigkeit: Deutsche, die für einen anderen Staat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, kämpfen wollen, positionieren sich freiwillig in einen Konflikt zwischen zwei Staaten.

Auf einen nichtstaatlichen Verband wie den IS lässt sich diese Ration – unabhängig von der rechtlichen Zulässigkeit – nicht ohne weiteres übertragen. Hier treten die ersten Fallstricke auf: Bereitet bekanntlich schon die Definition von Terrorismus erhebliche Schwierigkeiten, soll nunmehr der völlig unbestimmte und in der Rechtsordnung kein Vorbild findende Begriff der „Terrormiliz" staatsanaloge Klarheit über Loyalitätskonflikte schaffen. Das BVerfG hat mit Recht betont, dass die „Verlässlichkeit des Staatsangehörigkeitsstatus" gerade „die Vorhersehbarkeit eines Verlusts und damit ein ausreichendes Maß an Rechtssicherheit und Rechtsklarheit" verlange (BVerfGE 116, 24, 45). Dem dürfte der Entwurf, der trotz ihres Anspruchs auf Allgemeinheit hier offenkundig im Bann des Phänomens IS steht, nicht gerecht werden.

Krummes Verfassungsrecht

Verfassungsrechtlicher Maßstab ist Art. 16 Abs. 1 GG. Diese Bestimmung differenziert zwischen einem absolut verbotenen Entzug der Staatsangehörigkeit (Satz 1) und einem Verlust, der gegen den Willen Betroffener nur aufgrund eines Gesetzes unter der Voraussetzung angeordnet werden darf, dass infolge des Verlustes keine Staatenlosigkeit eintritt (Satz 2). Ein Entzug ist absolut verboten, weil – in den Worten des Bundesverfassungsgerichts – hierdurch Betroffene ihrer Staatsangehörigkeit als der verlässlichen Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit beraubt würden, also die Staatsangehörigkeit damit „in ein Mittel der Ausgrenzung statt der Integration" verkehrt werde (BVerfGE 116, 24, 44).

Es spricht vieles dafür, dass der Verlust definiert werden müsste, um zu umschreiben, welche Gestaltungsmöglichkeiten der Gesetzgeber hat. Denkbar wäre es, hierfür bei den überkommenen Verlusttatbeständen anzusetzen, aus denen erkennbar wird, dass damit Konflikte, die durch Mehrstaatigkeit entstehen können, verhindert bzw. beendet werden sollen. Bislang setzt das Bundesverfassungsgericht freilich umgekehrt an, und bemüht sich um eine Definition des Entzugs, der nur dann vorliege, wenn Betroffene diesen nicht oder nicht zumutbar beeinflussen können. In anderen Fällen gehe es um einen bloßen Verlust, der im Rahmen der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt werden kann (BVerfGE 116, 24 ff.).

Äußere Grenzen von Verlusttatbeständen

Nicht minder entscheidend ist, dass die Verfassung auch Verlusttatbeständen einen absoluten Riegel vorschiebt, der unabhängig von der Verhältnismäßigkeit besteht: das Verbot, Staatslosigkeit herbeizuführen. Was ursprünglich als Klausel zum Schutz gegen eine Ausbürgerung gedacht war, wird heute zunehmend zu einem – verfassungsrechtlich vorgesehenen, verfassungspolitisch aber fragwürdigen – Instrument zur Diskriminierung von Doppelstaatlern.

Allgemeine Grenzen für den Gesetzgeber ergeben sich insoweit auch aus den Anforderungen des Art. 3 Abs. 1 GG. Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG entbindet gerade nicht davon, ein willkürfreies Regelungskonzept zu entwickeln, das verfassungskonformen Zielen dient.

Staatsangehörige zeitlebens auf Bewährung?

Was im Fall des bisherigen § 28 StAG eine heute völlig atypische Ausnahmekonstellation betraf (den Eintritt in einem fremden Militärdienst), führt nunmehr dazu, dass alle Doppelstaatler (sowie theoretisch natürlich auch multiple Mehrfachstaatler) zeitlebens letztlich als Deutsche auf Bewährung behandelt werden.

Gewiss betrifft der Eintritt in eine Terrormiliz eine kleine und überschaubare Randgruppe. Gleichwohl würde die Änderung des § 28 StAG gesellschaftspolitisch breite Kollateralschäden nach sich ziehen. Einmal mehr wird ein Sonderrecht für Doppelstaatler geschaffen. Für einen Teil der Deutschen gilt anderes Recht, ihre institutionell auf Dauer angelegte Mitgliedschaft ist nicht mehr vorbehaltlos gewährleistet. Wer nur über die deutsche Staatsangehörigkeit verfügt, ist sicher vor einer „Ausbürgerung".

Die Doppelstaatler, die es trifft, sind typischerweise Menschen mit sogenanntem Migrationshintergrund – was freilich oft nicht auf eigener, sondern der Migration der Eltern oder Großeltern beruht. Der Nur-Deutsche, der sich einer russischen Miliz in der Ost-Ukraine anschließt, braucht keine Sorgen vor einem Verlust seiner (vielleicht einmal rettenden) deutschen Staatsangehörigkeit zu haben. Der in Bremen geborene und aufgewachsene Deutsche, der von dem in Kindergartentagen nach Scheidung von der alleinerziehenden deutschen Mutter verzogenen ghanaischen Vater noch eine zweite Staatsangehörigkeit geerbt hat, kann getrost nach Ausbürgerung im Irak verbleiben („wo er ja auch hingehört"). Hinter der sicherheitspolitisch verbrämten Ausbürgerung verbergen sich daher letztlich auch nur latente Ressentiments-Loyalitätspathos der Bio-Deutschen, eine Kultur des Misstrauens.

Wettlauf der Ausbürgerungsgläubiger?

Der Gesetzentwurf richtet sich zudem zugleich mit grober Rücksichtslosigkeit gegen diejenigen Staaten, über deren Staatsangehörigkeit die „ausgebürgerten" Deutschen zusätzlich verfügen. Die Folge eines Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit ist nämlich, dass das – praktisch sehr ernst zu nehmende – Problem, wie mit oftmals extrem gewaltbereiten, kampferfahrenen und zudem möglicherweise traumatisierten Personen umzugehen ist, schlicht auf den zweiten Mutterstaat abgewälzt wird.

Dies geschieht nach der im Entwurf avisierten Regelungsstruktur unabhängig von materiellen Kriterien der Zuordnung oder Verantwortlichkeit. Warum soll beispielsweise Marokko primär verantwortlich für die Sicherheitsrisiken sein, die von einem extrem gewaltbereiten Deutsch-Marokkaner ausgehen, der in Wuppertal geboren, aufgewachsen und zur Schule gegangen ist, sich hier radikalisiert hat und nach Syrien in das Kampfgebiet aufgebrochen ist? Die zweiten Mutterstaaten, die in den praktischen Anwendungsfällen absehbar geografisch meist im nördlichen Afrika, auf der arabischen Halbinsel, im Kaukasus oder irgendwo zwischen Pakistan und der Türkei liegen werden, sieht man offenkundig als billigen „Entsorgungsraum" für deutsche Sicherheitsrisiken. Würde man sich eine entsprechende Dreistigkeit eigentlich mit einem Deutsch-Schweizer oder einem Deutsch-Amerikaner erlauben?

Ob sich diese Zielstaaten deutschen Ausbürgerungseifers eine solche Herablassung im Kolonialstil gefallen lassen werden, erscheint mehr als zweifelhaft. Schnell könnten sich z. B. Tunesien, Marokko oder die Türkei die gleiche Freiheit nehmen, aus sicherheitspolitischen Gründen tunesische, marokkanische oder türkische IS-Kämpfer mit zweiter deutscher Staatsangehörigkeit ausbürgern und einfach einmal in den nächsten Flieger nach Frankfurt am Main setzen. Lange Gesichter und wutschnaubender Protest deutscher Sicherheitspolitiker wäre bei dieser Schubumkehr sicher, würde aber nur offenbaren, durch welche Brille man südliche und östliche Mittelmeeranrainer immer noch sieht. Sind es nicht gerade afrikanische Staaten, um deren Kooperationsbereitschaft bei der Rücknahme eigener Staatsangehöriger die Bundesregierung gerade wirbt? Am Ende tritt an die Stelle gemeinsamer politischer Strategien ein destruktiver

Wettlauf um die schnellere Ausbürgerung. Der Gewinner dürfte fraglich sein; man darf vermuten, dass in Marokko Verwaltungsakte schneller bestandskräftig werden.

Sicherheitsgewinn?

Ob die Ausbürgerung am Ende überhaupt einen Sicherheitsgewinn abwirft, ist zudem auch deshalb zweifelhaft, weil sich eine parallele menschenrechtliche Verantwortlichkeit – erst recht bei drohender Folter oder unmenschlicher Behandlung im Aufenthaltsstaat – nicht schlicht durch Ausbürgerung abschütteln lässt.

Sind schon die Hürden einer Aufenthaltsverweigerung für De-facto-Inländer sehr hoch bemessen, wird dies erst recht für ehemalige Deutsche gelten, die nur mit dem Ziel ausgebürgert wurden, „sie loszuwerden". Selbst wenn daher ein Verlust nach § 28 StAG einmal erfolgreich festgestellt werden sollte, wird man ehemalige Deutsche nur ausnahmsweise an einer Wiedereinreise hindern können. Und bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung im Rahmen eines (standardmäßig zu erwartenden) Verwaltungsprozesses dürfen Noch-Deutsche, wenn der Aufenthaltsstaat sie denn ziehen lässt, selbstverständlich weiterhin einreisen. Eine spätere Abschiebung wäre dann aber an allen grund- und menschenrechtlichen Garantien zu messen, die im Inland gelten.

Ein verkorkstes Reformpaket

Vergleichbar lösen sich berechtigtes Anliegen und Gesetzgebungsvorschlag auch bei den Änderungsvorschlägen voneinander. Dadurch, dass die Einbürgerung ausgeschlossen wird, dürfte sich weder die Zahl der im Ausland geschlossenen Mehrehen – noch viel weniger vermutlich die Beziehung zu mehreren Partnern ohne Ehe – verringern. Ebenso wenig kann man eine Besserstellung etwa von Frauen durch die Versagung der Einbürgerung erwarten. Vor allem aber – und dies wird offenbar übersehen – ändert die Nichteinbürgerung regelmäßig nichts am Aufenthalt in Deutschland. Denn Einbürgerungsansprüche entstehen grundsätzlich ohnehin erst dann, wenn auch ein unbefristetes Aufenthaltsrecht besteht.

Es bleibt – wie bei der Identitätsklärung – nur das Drohpotential nachträglicher Einbürgerungsrücknahme. Gegen das Argument, dass sich der Rechtsstaat nicht auf der Nase herumtanzen lassen darf, ist nichts einzuwenden. Allerdings stellt – wie bei allen anderen rechtlichen Unregelmäßigkeiten auch – der Rechtsfrieden ein Gegengewicht dar, so dass Fehlerkorrektur und Bestandsschutz in Balance gebracht werden müssen. Wo eine solche Balance liegt, hängt von den Rechtsgütern und Interessen ab, die auf dem Spiel stehen – wenige Monate für Sachmängelrügen bis Unverjährbarkeit von Völkermord zeigen die Spannbreite. Die Staatsangehörigkeit „als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit" (BVerfGE 116, 24, 44) ist auf Stabilität angewiesen. Daher verträgt die Einbürgerung – eher noch schlechter als andere Statusentscheidungen – allenfalls kurzfristige Korrekturen von Fehlentscheidungen.

Die Egalität der Staatsangehörigkeit

Der besondere Wert der modernen Idee der Staatsangehörigkeit besteht darin, Zugehörigkeit zu formalisieren und zu egalisieren. Für ein demokratisches Gemeinwesen ist dies eines der höchsten Güter. Die Staaten entscheiden zwar über die Kriterien des Zugangs zur Staatsangehörigkeit und können legitimierweise hier zwischen verschiedene Kriterien (Geburtsort, Staatsangehörigkeit eines Elternteils) oder Modi (Erwerb qua Geburt, Einbürgerung) wählen bzw. diese kombinieren, was auch das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht tut. Einwanderungsgesellschaften (wie nicht zuletzt die Bundesrepublik Deutschland) müssen zudem dauerhaften Einwohnern zumutbaren Zugang zur Staatsangehörigkeit gewähren. Zumindest dann, wenn man dem Bundesverfassungsgericht folgt, und ein Ausländerwahlrecht mit dem Grundgesetz nicht für vereinbar hält, ist dies nicht nur ein demokratiepolitisches, sondern auch verfassungsrechtliches Gebot, was auch das Staatsangehörigkeitsrecht beeinflusst.

Ist die Staatsangehörigkeit jedoch erst erlangt, ist ihr Proprium die Gleichheit aller Mitglieder des Staatsvolks, gleich welcher Herkunft, Religion oder Hautfarbe sie sind, welche Staatsangehörigen ihre Eltern

waren oder was der Erwerbsgrund war. Es gibt keine Staatsangehörigen erster und zweiter Klasse. Deutschsein ist kein Gütesiegel und Zugehörigkeit erlischt nicht, weil man „illoyal“ war. Auch schwere Straftäter, deren Illoyalität zur Rechtsordnung der Legitimationsgrund von Strafe ist, bleiben Deutsche. Jede Demokratie muss mit dem Volk leben, das sie hat.

Gerade in einer Migrationsgesellschaft hat die formale Egalität der Staatsangehörigkeit einen Eigenwert: Der heute geborene Sohn einer gestern Eingebürgerten ist Deutscher ohne wenn und aber. Die formale Staatsangehörigkeit ist das Rückgrat demokratischer Kontinuität in der Zeit. Diese große Formalisierungs- und Egalisierungsleistung wird zunehmend aus tagespolitischem Opportunismus in Frage gestellt. Billige Schaufensterpolitik nimmt hier die Staatsangehörigkeit in Geiselhaft.

AUTOR*INNEN

Klaus Ferdinand Gärditz
Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz ist Professor für Öffentliches Recht an der Universität Bonn.
Astrid Wallrabenstein
Astrid Wallrabenstein ist Professorin für Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Sozialrecht an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/Main und Geschäftsführende Direktorin des Instituts für europäische Gesundheitspolitik und Sozialrecht (ineges).

EMPFOHLENE ZITATION

Gärditz, Klaus Ferdinand; Wallrabenstein, Astrid: Staatsangehörigkeit in Geiselhaft, Verfassungsblog, 16.06.2019, doi: 10.17176/20190617-045809-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20190617-045809-0.