Verfassungsblog
ON MATTERS CONSTITUTIONAL

„Das sägt am Gleichheitsversprechen“

Fünf Fragen an Dana Schmalz

Dana Schmalz & Eva Maria Bredler

10.01.2025 doi: 10.59704/c8e19e52a0a14f25

CDU-Kanzlerkandidat Friedrich Merz fordert, Personen mit doppelter Staatsbürgerschaft die deutsche Staatsbürgerschaft abzuerkennen, wenn diese straffällig geworden sind. Seine Forderungen werden nicht nur als „Dammbruch“, sondern auch als verfassungswidrig kritisiert. Wir haben Dana Schmalz dazu befragt. Sie ist Referentin am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg.

1. Gemäß Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG darf die deutsche Staatsangehörigkeit nicht entzogen werden. Ein Verlust der Staatsangehörigkeit ist nach Satz 2 jedoch auf Grund eines Gesetzes möglich, wenn die betroffene Person dadurch nicht staatenlos wird. Wie wird verfassungsrechtlich zwischen verbotenem Entzug und erlaubtem Verlust unterschieden?

Es ist die Regel, dass Staatsangehörigkeit nicht entzogen werden darf. Ausnahmsweise kann ein Verlust auf Grund eines Gesetzes erfolgen. Dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis ergibt sich schon aus dem Wortlaut des Art. 16 Abs. 1 GG, aus dem klaren ersten Satz. Die genaue Abgrenzung von verbotenem Entzug und erlaubtem Verlust ist umstritten. Das Bundesverfassungsgericht hat sich 2006 ausführlich mit der Abgrenzung befasst, es betont den Zweck und historischen Hintergrund der Regelung (BVerfGE 116, 24, Rn. 35 ff.). Das Grundgesetz will politisch und rassistisch motivierte Ausbürgerungen verhindern, wie sie unter den Nationalsozialisten stattfanden. Das BVerfG betont, es solle keine „Aufspaltung in Zugehörigkeitsverhältnisse besserer und minderer Güte“ geben und keine „Wegnahmen der Staatsangehörigkeit nach Maßgabe unterschiedlicher Kriterien der Würdigkeit“. Eine verbotene Entziehung liege vor, wenn Personen ihre Staatsangehörigkeit auf eine Weise verlieren, die die „Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit beeinträchtigt“ (BVerfGE 116, 24, 49).

2. Die Debatte ist nicht neu – erst im Juni 2024 trat die von der Ampelkoalition beschlossene Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes in Kraft. Unter welchen Voraussetzungen ist der Verlust der Staatsangehörigkeit nach geltendem Recht bereits möglich?

Zulässige Fälle des Verlustes der Staatsangehörigkeit sind die Rücknahme einer Einbürgerung, wenn über die Voraussetzungen getäuscht wurde, sowie die Fälle des § 28 StAG, d.h. der Verlust bei Eintritt in ausländische Streitkräfte oder durch konkrete Beteiligung an Kampfhandlungen einer terroristischen Vereinigung im Ausland. Die zweite Alternative wurde bei der Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes im Jahr 2019 hinzugefügt, die Ergänzung war sehr umstritten. Der Verlust bei Eintritt in ausländische Streitkräfte soll Loyalitätskonflikte vermeiden, die Beteiligung an Kampfhandlungen einer Terrormiliz wurde gewissermaßen als Parallele dazu aufgenommen.

Merz‘ Forderung hat aber eine völlig andere Dimension: Die Aberkennung der Staatsangehörigkeit bei Straffälligkeit, gewissermaßen als Sanktion. Das ist mit der Idee von Staatsangehörigkeit als verlässlicher Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit nicht vereinbar.

++++++++++*Anzeige*++++++++

Head of Finance – noch bis Sonntag, 12. Januar bewerben

Du möchtest die Gesamtverantwortung für unser Finanzmanagement übernehmen und sicherstellen, dass unsere finanziellen Ressourcen optimal geplant und eingesetzt werden können? Dann bewirb dich bitte bei uns, denn wir suchen zum 01.03.2025 die Nachfolge für

*die bei uns bereits etablierte und wichtige Position **Head of Finance**.*

Die Stellenausschreibung mit allen Daten und Informationen zum Bewerbungsprozess findest du hier.

Bewerbungsfrist 12.01.2025

++++++++++++++++++++++++

3. Wie reiht sich Deutschland mit diesen Vorgaben in seine europäischen Nachbarn ein?

In den letzten 10 Jahren sind in vielen europäischen Staaten Regelungen eingeführt oder erweitert worden, die einen Verlust der Staatsangehörigkeit vor allem im Zusammenhang mit Terrorismus vorsehen. Eine sehr gute Dissertation von Sara Maria Collorio ist gerade erschienen, die Regelungen zum Verlust der Staatsangehörigkeit im Lichte der EMRK untersucht und dabei diese Entwicklung skizziert. Teilweise bestehen Vorschriften, die eine Ausbürgerung bei schweren Straftaten vorsehen, beispielsweise in den Niederlanden oder in Österreich. Mit dem Europäischen Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit sind diese Vorschriften schwerlich vereinbar. Dieses listet abschließend zulässige Gründe des Verlustes von Staatsangehörigkeit, dazu gehören jedenfalls nicht allgemeine Straftaten. Insgesamt ist es ein problematischer Trend, Ausbürgerung als Sanktionsinstrument verwenden zu wollen.

4. Ein Sprecher des Bundesinnenministeriums erklärte inzwischen, dass ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit allein wegen Verstoßes gegen Strafvorschriften „mit verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht vereinbar“ wäre. Das dürfte Merz (und seinen Berater*innen) bewusst gewesen sein. Inwieweit geht es in Wahlkampfzeiten kaum noch um den Inhalt politischer Forderungen, sondern um deren Wirkung?

Es ist gut, dass das aus dem BMI klargestellt wurde. Natürlich muss es Friedrich Merz bewusst gewesen sein. Er scheint zu glauben, dass solche Äußerungen ihm im Wahlkampf nützen. Ich könnte mir vorstellen, dass das eine falsche Kalkulation ist. Wir sprechen über 2,9 Millionen Deutsche, die auch eine weitere Staatsangehörigkeit haben. Sie, ihre Freunde und Kolleginnen sind wahlberechtigt und haben vermutlich wenig Lust auf derartige Stimmungsmache, die zwischen stabiler und instabiler Staatsangehörigkeit unterscheidet. Jedenfalls scheint mir die Forderung Gift für das gesellschaftliche Miteinander. Eine Umsetzung würde am Grundgesetz scheitern, aber der Schaden entsteht dennoch. Da signalisiert der Kanzlerkandidat der umfragestärksten Partei einem erheblichen Anteil der Bevölkerung: Ihr mögt zwar die Staatsbürgerschaft haben, aber wir suchen Wege, euch rechtlich anders zu behandeln. Das sägt am Gleichheitsversprechen, das der Staat seinen Bürger*innen gibt.

5. Migrationspolitik wird jedenfalls ein zentrales Wahlkampfthema. Welche (diskursive) Funktion hat dabei die Staatsbürgerschaft?

Einbürgerung ist gewissermaßen der letzte Schritt der Einwanderung. Beim ersten Zugang zum Territorium, beim Recht zu längerfristigem Aufenthalt und bei der Einbürgerung – immer geht es um Grenzen, um eine Kontrolle, wer drinnen und wer draußen ist. Dass die Staatsangehörigkeit von Eingebürgerten bzw. Menschen mit Doppelpass nun unterschiedlich stabil sein soll, versucht – zumindest rhetorisch, umsetzbar ist es nicht – eine weitere Grenze von „ganz drinnen“ und „ein bisschen drinnen“ zu ziehen.

Unsere Gegenwart ist von großer Unsicherheit geprägt. Da ist es leicht, Menschen damit anzusprechen, dass sie „drinnen“ seien und man den Eingang härter kontrollieren wolle, ob nun die erste Einwanderung oder den Erwerb der Staatsangehörigkeit. Doch gegen das Gefühl der Unsicherheit im Leben vieler Menschen richtet diese Illusion der Kontrolle wenig aus. Die Bedrohung der Rechte von Minderheiten ist sehr real, aber die angebliche Erhöhung der Sicherheit durch „härtere Grenzen“ ist hilflose Scheinpolitik.

Editor’s Pick

von EVA MARIA BREDLER



Lesen Sie Gedichte? Ich habe jetzt erst so richtig damit angefangen, muss ich gestehen, und Weihnachten mit Mary Oliver verbracht. Mary Oliver wurde 1935 in Ohio geboren, wo sie regelmäßig in der Schule fehlte, weil sie keine Gebäude mochte (anscheinend ein Erfolgsrezept für den Pulitzer-Preis). Ihre Naturlyrik ist heilsam, z.B. wenn man es zwischen all den Meetings wieder einmal nicht geschafft hat, zehn Minuten vor die Tür zu gehen. Hier ist ein Auszug aus ihrem Gedicht „Wild Geese", der mich besonders beschäftigt:

You do not have to be good.
You do not have to walk on your knees
for a hundred miles through the desert repenting.
You only have to let the soft animal of your body
love what it loves.

Ich las die Zeilen eingerollt vor dem Kamin, zwischen mehreren Nickerchen, und da verstand ich, dass unser Körper tatsächlich ein sanftes Tier ist, wenn wir ihn lassen. Wenn ich Ihnen (und mir) noch etwas für 2025 wünschen darf, dann das: zwischen all dem, was uns so dringend vorkommt, das Katzesein nicht zu vergessen.

*

Die Woche auf dem Verfassungsblog

...zusammengefasst von EVA MARIA BREDLER

Der Januar ist ein seltsamer Monat. Während sich der Dezember mit seiner Folklore und Völlerei schier endlos zieht, ist die Hälfte des Januars schon vorbei, ehe man einmal verschlafen geblinzelt hat. Da ist der Schock groß, wenn man feststellt, dass schon in sechs Wochen der Bundestag gewählt wird – und wenn man sich ansieht, wie der Wahlkampf warmläuft. Da forderte Kanzlerkandidat Friedrich Merz, diejenigen Deutschen wieder auszubürgern, die nach ihrer Einbürgerung straffällig geworden sind (s. dazu das Interview mit DANA SCHMALZ oben). „Wir holen uns damit zusätzliche Probleme ins Land", so seine Begründung. Es geht also wieder einmal um die Frage, wer das Volk ist (lesenswert dazu: BERKAN KAYA (DE)). VICTORIA KAUTZNER (DE) argumentiert, dass es für Merz' **Ausbürgerungsforderungen** keine rechtliche Grundlage gebe. Zudem würden sie den Weg für eine Zweiklassen-Staatsangehörigkeit ebnen – und damit das Gleichheitsversprechen untergraben, worauf ASTRID WALLRABENSTEIN (DE) schon vor einigen Jahren bei uns hingewiesen hat.

Ums **Staatsangehörigkeitsrecht** ging es auch in dem Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 7. Oktober 2024, genauer um die im Juni 2024 in Kraft getretene Reform. § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 1a StAG regelt seither, dass nur Deutscher werden kann, wer „sich zur besonderen historischen Verantwortung Deutschlands für die nationalsozialistische Unrechtsherrschaft und ihre Folgen, insbesondere für den Schutz jüdischen Lebens, sowie zum friedlichen Zusammenleben der Völker und dem Verbot der Führung eines Angriffskrieges bekennt". Das VG Regensburg hat nun entschieden, dass dazu auch das Existenzrecht Israels gehöre. Damit bestätigte das Gericht die Entscheidung einer bayerischen Einbürgerungsbehörde, einem staatenlosen Palästinenser die Einbürgerung zu verweigern. FLORIAN MEINEL (DE) kritisiert das Urteil, insbesondere dessen „moralischen Triumphalismus" und Staatsräsonbegriff.

Auch die EU ist ständig mit der Frage beschäftigt, wer dazugehören darf. Im Dezember 2024 veröffentlichte die EU-Kommission eine Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat zur Lage an der Grenze zwischen der **EU** und **Belarus**. Ziel sei es, sogenannte „hybride Bedrohungen" durch Belarus und Russland zu stoppen und irreguläre Migration einzudämmen. Die Mitteilung erörtert insbesondere, wie Mitgliedstaaten Art. 72 AEUV nutzen können, um das Gemeinsame Europäische Asylsystem zu umgehen. Dabei empfiehlt

die Kommission, diesen rechtlichen Spielraum auszuschöpfen – und legitimiert damit indirekt die umstrittene Zurückweisungspraktiken Polens, Litauens und Lettlands, findet MARLENE STILLER (EN).

Irreguläre Migration wird mit zunehmender Klimaflucht eine neue Dimension erreichen. Auch deshalb wird gespannt erwartet, wie sich der Internationale Gerichtshof in seinem Gutachtenverfahren zu den staatlichen Pflichten mit Blick auf den **Klimawandel** äußert. Seit dem 13. Dezember sind die Anhörungen im Verfahren abgeschlossen. Die abschließenden Fragen der Richter*innen betrafen unter anderem Staatspflichten im Zusammenhang mit fossilen Brennstoffen und die Interpretation von Artikel 4 des Pariser Abkommens. THERESA AMOR-JÜRGENSSEN und JOSÉ DANIEL RODRÍGUEZ-ORÚE (EN) nehmen die Fragen auseinander.

Unterdessen setzt sich der **russische Angriffskrieg gegen die Ukraine** fort. Doch seit Trump ankündigte, ein Treffen mit Putin vorzubereiten, wird wieder ein möglicher Friedensvertrag zwischen Russland und der Ukraine diskutiert. Völkerrechtlich problematisch bleibt dabei Artikel 52 der Wiener Vertragsrechtskonvention, der Verträge für nichtig erklärt, die unter Androhung oder Anwendung von Gewalt geschlossen wurden. Es wäre jedoch möglich, einen solchen Vertrag durch den UN-Sicherheitsrat zu validieren und damit die rechtlichen Hindernisse zu umgehen, argumentiert FELIX HERBERT (EN).

Abseits politischer Hoffnungen erinnert ALINA CHERVIATSOVA (EN) an die Kraft **kultureller Symbole**. In der Weihnachtszeit erklang das ukrainische Lied „Shchedryk“, international bekannt als „Carol of the Bells“. Das Lied symbolisiere den ungebrochenen Willen des Landes, seine Souveränität und seinen Frieden zu bewahren.

Auch ANMOL JAIN (EN) nutzte das Jahresende für einen Rückblick und schaute sich dabei den Stand der Verfassungsstaatlichkeit in **Indien** an. Denn der politische Einfluss der Bharatiya Janata Party macht zunehmend zunichte, was die demokratische Konsolidierung seit Inkrafttreten der indischen Verfassung erreicht hat.

++++++++++*Anzeige*++++++++

Wahlstation beim Verfassungsblog

Du befindest dich im Rechtsreferendariat, brennst für Verfassungsrecht und seine politischen Kontexte und möchtest Teil einer global führenden Debattenplattform werden, deren Beiträge von Gerichten zitiert, in der Politik gelesen und in der Wissenschaft diskutiert werden?

Dann bewirb dich beim Verfassungsblog und absolviere deine Wahlstation bei uns! Wir bieten laufend – ohne feste Ausschreibungsfristen – ein bis zwei Plätze für die Wahlstation im Rahmen des Rechtsreferendariats an.

Die Stellenausschreibung mit allen Daten und Informationen zum Bewerbungsprozess findest du hier.

++++++++++++++++++++++++

Aus Westafrika gibt es unterdessen gute Nachrichten. Mitte Dezember haben die Staats- und Regierungschefs der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten einen wegweisenden Beschluss gefasst: Es soll ein Sondertribunal errichtet werden, das die Menschenrechtsverletzungen und Verbrechen während der Diktatur von Yahya Jammeh in **Gambia** aufarbeitet – ein Meilenstein, findet MANUEL BRUNNER (DE).

Von einem Meilenstein weit entfernt bleibt dagegen das deutsche **Abtreibungsrecht**, trotz aktueller Vorstöße. LAURA-THERESA GODAU (DE) fasst die widersprüchliche Rechtslage und den aktuellen Gesetzentwurf zusammen. Sie fordert eine klare Regelung, die die reproduktive Selbstbestimmung stärkt.

Das Bundesverfassungsgericht erklärte am 26. November 2024 den **Krankenhausvorbehalt für ärztliche Zwangsbehandlungen** teilweise für verfassungswidrig und begründet dies vor allem mit den damit verbundenen Belastungen für die Betroffenen. TANJA HENKING (DE) arbeitet die Risiken der Entscheidung heraus.

Welche Rolle spielt Recht eigentlich dabei, wie wir uns durch Städte bewegen?
TESSA HILLERMANN und LEA SIMMEL (DE) zeigen: Das **Bau- und Verkehrsrecht** kann schon jetzt dafür genutzt werden, Städte nachhaltig und geschlechtergerecht zu gestalten.

Nachhaltigkeit dürfte auch ein wichtiges Wahlkampfthema werden. Zentrales Steuerungsinstrument bleibt dabei die Lieferkettenregulierung. Doch kurz

nach dem Ampelbruch hat die FDP einen Gesetzentwurf zur **Aufhebung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes** eingebracht. Darin prangert sie „teure Lieferkettenbürokratie“ als Teil einer „gesinnungsethischen Politik“ an. Für KLAAS HENDRIK ELLER und ANTOINE DUVAL (DE) steht der Entwurf exemplarisch dafür, wie Bürokratie zu einem politischen Schlüsselbegriff im Backlash gegen den Green Deal wird.

Wer **polizeiliches Handeln** filmt, wird immer wieder gemäß § 201 StGB wegen Verletzung der Vertraulichkeit des Wortes strafrechtlich verfolgt – so auch in einem Fall vor dem AG München. Das schüchtert Bürger*innen und Journalist*innen ein. Für LEA LEUTIGER (DE) legen grund- und menschenrechtliche Wertungen nahe, dass solche Aufnahmen straffrei gestellt werden sollten, um rechtsstaatliche Kontrolle und Transparenz polizeilichen Handelns zu gewährleisten.

Und schließlich gingen zwei unser Symposium zu Ende. In unserer Debatte zu „**The EU AI Act’s Impact on Security Law**“ weist LENA LEFFER (DE) darauf hin, dass der EU-Gesetzgeber verpasst hat, algorithmische Lösungen zur Aufdeckung potenzieller Geldwäschefälle als hochriskant i.S.d. EU-KI-Verordnung einzustufen. Weil der Einsatz von KI in der Geldwäschebekämpfung mit gravierenden Risiken automatisierter Fehlentscheidungen verbunden sei, wäre eine staatliche Einhegung wünschenswert (gewesen).

In unserem Symposium „**One Year Later: Rule of Law in Poland**“ zur Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit in Polen widmet sich GABOR HALMAI (EN) einem klassischen Dilemma: Gibt es Situationen, in denen während dieser Wiederherstellung die Rechtsstaatlichkeit selbst verletzt werden darf?

Damit sind die letzten Wochen zusammengefasst, und wir tatsächlich in der Mitte des Januars angekommen. Noch zweimal blinzeln, dann ist Frühling! Wir freuen uns auf das neue Jahr mit Ihnen.

*

Ihnen alles Gute,

Ihr

Verfassungsblog-Team

*Wenn Sie das **wöchentliche Editorial** als Email zugesandt bekommen wollen, können Sie es hier bestellen.*

*

Helfen Sie, die Verfassung zu schützen!

Die Verfassung gerät immer mehr unter Druck. Um sie schützen zu können, brauchen wir Wissen. Dieses Wissen machen wir zugänglich. **Open Access.**

Wir veröffentlichen aktuelle Analysen und Kommentare. Wir stoßen Debatten an. Wir klären auf über Gefahren für die Verfassung und wie sie abgewehrt werden können. **In Thüringen. Im Bund. In Europa. In der Welt.**

Dafür brauchen wir Ihre Unterstützung!

Jetzt spenden!

AUTOR*INNEN

Dana Schmalz
Dana Schmalz ist Referentin am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg/Berlin.

Eva Maria Bredler
Dr. Eva Maria Bredler ist stellvertretende Chefredakteurin beim Verfassungsblog und Tänzerin.

EMPFOHLENE ZITATION

Schmalz, Dana; Bredler, Eva Maria: „Das sägt am Gleichheitsversprechen“: Fünf Fragen an Dana Schmalz, Verfassungsblog, 10.01.2025, doi: 10.59704/c8e19e52a0a14f25.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20250827-094102-0.