



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme

Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes

Juni 2019

Inhalt

1	Vorbemerkung	3
1.1	Kontext der Stellungnahme	3
1.2	Straflosigkeit bei schweren Menschenrechtsverbrechen vermeiden	3
2	Anmerkungen zum Gesetzentwurf im Einzelnen	4
2.1	Vereinbarkeit mit Art. 16 GG, Vorhersehbarkeit des Verlusts	4
2.1.1	Begriff der Terrormiliz	4
	Beteiligung an Kampfhandlungen	5
2.2	Verlustverfahren, umfassender und wirksamer Rechtsschutz	5
2.2.1	Verlust der Staatsangehörigkeit durch Gesetz	5
2.2.2	Rechtsschutzeinschränkungen	6
3	Zweifel an der Vereinbarkeit von § 28 StAG mit dem Unionsrecht	6
4	Fazit	7

1 Vorbemerkung

1.1 Kontext der Stellungnahme

Nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung sollen deutsche Staatsangehörige, die noch eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen, die deutsche Staatsangehörigkeit verlieren, wenn sie sich im Ausland an Kampfhandlungen für eine Terrormiliz konkret beteiligen. Folge der Neuregelung wird es sein, dass diesen Personen, wenn sie sich noch im Ausland befinden, die Einreise nach Deutschland verweigert wird oder dass sie, sofern sie sich im Inland aufhalten, ausgewiesen werden.

Mit dem Gesetzentwurf reagiert die Bundesregierung auf die in den letzten Jahren erfolgte Ausreise deutscher Staatsangehöriger und deren mutmaßlicher Beteiligung an den Kampfhandlungen des IS in Syrien und im Irak. Zugleich stellt der Entwurf klar, dass die angestrebte Regelung für die derzeit in u.a. kurdischen Lagern inhaftierten bzw. zurückkehrenden mutmaßlichen IS-Unterstützer_innen und deren Familien aufgrund des Rückwirkungsverbots nicht greifen wird. Der Entwurf hat in der derzeitigen Situation damit vor allem eine symbolische Funktion und soll für zukünftige vergleichbare Situationen und Kampfhandlungen greifen.

Neben grund- und menschenrechtlichen Fragen an den Gesetzentwurf, insbesondere an die Bestimmtheit der Tatbestandsvoraussetzungen und den Rechtsschutz (dazu unten 2.), sowie unionsrechtlichen Fragen (dazu unten 3.) stellt sich aus menschenrechtspolitischer Sicht auch die Frage, ob die geplante Regelung dem Ziel Deutschlands zuwiderläuft, bei schweren Menschenrechtsverbrechen Straflosigkeit zu vermeiden.

1.2 Straflosigkeit bei schweren Menschenrechtsverbrechen vermeiden

Die Etablierung des Völkerstrafrechts und des Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag beruhen auf der Überzeugung, dass die internationale Gemeinschaft insgesamt ein Strafverfolgungsinteresse an Völkerrechtsverbrechen (Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und das Verbrechen der Aggression) hat und die Straflosigkeit solcher Taten eine schwere Menschenrechtsverletzung für die Opfer bedeutet. Deutschland gehörte zu den entschiedenen Förderern dieses Prozesses und hat mit Verabschiedung des deutschen Völkerstrafgesetzbuches auch seine Überzeugung zum Ausdruck gebracht, dass auch die Nationalstaaten bei der Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen Verantwortung übernehmen müssen. Das gilt umso mehr, wenn die Täter deutsche Staatsangehörige sind.

Die Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes kann dazu führen, dass schwere Menschenrechtsverletzungen, die Angehörige von Terrormilizen begehen, ungesühnt bleiben. Dies verletzt die Rechte der Opfer dieser Verbrechen. Deutsche Staatsangehörige, die im Ausland Terrorakte begehen, machen sich nach deutschem Recht strafbar. Sie begehen Straftaten nach dem Völkerstrafgesetzbuch wie Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit und nach dem Strafgesetzbuch wie Mord oder Vergewaltigung. Wird diesen Straftätern eine Wiedereinreise nach Deutschland wegen des Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit unmöglich gemacht, können sie in Deutschland nicht vor Gericht gestellt

werden. Ob eine Ahndung der Taten durch internationale oder ausländische Gerichtshöfe erfolgt, ist äußerst zweifelhaft. Die Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs ist beschränkt und Gerichte des Staates, in dem die Taten begangen wurden, werden oft nicht zur Durchführung eines rechtsstaatlichen Strafverfahrens in der Lage sein.

Die Bundesregierung hat sich für den Aufbau einer internationalen Strafgerichtsbarkeit stets mit dem Argument eingesetzt, Straflosigkeit der Täter von Verbrechen gegen die Menschlichkeit müsse unbedingt vermieden werden. Eine besondere Verantwortung trifft die Bundesregierung, wenn es sich um deutsche Staatsangehörige handelt. Diese Täter müssen verhaftet und in Deutschland vor Gericht gestellt werden. Dieser Pflicht darf sich der deutsche Staat nicht durch eine Regelung über den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit entziehen, die zur Straflosigkeit führen kann.

2 Anmerkungen zum Gesetzentwurf im Einzelnen

2.1 Vereinbarkeit mit Art. 16 GG, Vorhersehbarkeit des Verlusts

Der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit unterscheidet sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts von dem nach § 16 Abs. 1 GG untersagten Entzug der Staatsangehörigkeit dadurch, dass der Betroffene die Rechtsfolge durch eigenes Verhalten in zumutbarer Weise beeinflussen kann¹. Dies setzt die Vorhersehbarkeit des Verlustes der Staatsangehörigkeit und ein ausreichendes Maß an Rechtssicherheit und Rechtsklarheit voraus. Dies ist angesichts der Unbestimmtheit mehrerer tatbestandlicher Voraussetzungen im Gesetzentwurf allerdings fraglich.

2.1.1 Begriff der Terrormiliz

Für einen Deutschen, der sich im Ausland einer bewaffneten Gruppe anschließt, ist angesichts des unklaren Wortlauts der Gesetzesänderung kaum erkennbar, ob diese Organisation später einmal von deutschen Behörden als Terrormiliz eingestuft werden wird. Zwar unternimmt § 28 Abs. 3 des Gesetzentwurfs den Versuch einer Legaldefinition des Begriffs „Terrormiliz“. Demnach soll es sich um einen paramilitärisch organisierten bewaffneten Verband handeln, der das Ziel verfolgt, in völkerrechtswidriger Weise die Strukturen eines ausländischen Staates gewaltsam zu beseitigen und anstelle dieser Strukturen neue staatliche oder staatsähnliche Strukturen zu errichten.

Die Gesetzesbegründung setzt zunächst über das in der Legaldefinition genannte Ziel des Verbands hinaus voraus, dass der Verband auch „hinsichtlich seiner Größenordnung sowie seines regionalen und territorialen Wirkens in der Lage ist [...], zumindest regional staatsähnliche Strukturen auszubilden“. Es ist nicht nachvollziehbar, warum dieses den Anwendungsbereich der Definition erheblich einschränkende Merkmal keine Aufnahme in den Gesetzestext gefunden hat.

¹ BVerfG Beschluss vom 22.06.1990 2 BvR 116/90

Doch auch wenn eine entsprechende Ergänzung der Legaldefinition vorgenommen würde, bleibt eine erhebliche Unbestimmtheit bestehen und damit eine Rechtsunsicherheit, welche gegenwärtigen und zukünftigen bewaffneten Verbände in welchen Krisensituationen von der Regelung erfasst sein werden. Es ist etwa durch die Definition nicht ausgeschlossen, dass auch Befreiungsbewegungen in autoritär regierten Staaten unter den Begriff Terrormiliz gefasst werden. Auch das Völkerrecht kann in derartigen Fällen oft keine eindeutige Antwort auf die Frage nach Rechtmäßigkeit des Handelns der entsprechenden Organisation geben; deshalb löst auch der Einschub „in völkerrechtswidriger Weise“ das Problem der Unbestimmtheit nicht.

Die Begründung des Entwurfs räumt begriffliche Unsicherheiten selbst ein, indem sie auf die aktuelle Situation bezogen ausführt, dass kurdische Rebellen, die gegen den IS kämpfen, nicht als Terrormiliz verstanden werden sollen. Diese Erläuterungen in der Begründung machen deutlich, dass der Entwurf stark mit Blick auf die aktuelle Situation verfasst wurde. Seine Eignung als abstrakt-generelle Regelung in einem grundrechtlich so zentralen Bereich wie der Staatsangehörigkeit mit ihrer Funktion als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit² steht erheblich in Frage.

Beteiligung an Kampfhandlungen als weitere Voraussetzung für den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nennt der Gesetzentwurf, dass der Betroffene sich an Kampfhandlungen „konkret beteiligt“ (§ 28 Abs. 1 Nr. 2 des Entwurfs). Auch der Begriff der Beteiligung an einer Kampfhandlung ist nicht hinreichend klar. Nach der Gesetzesbegründung ist es nicht erforderlich, dass der Betreffende selbst (Waffen-)Gewalt ausübt. Jeder aktive Beitrag im Rahmen einer gewaltsamen Auseinandersetzung soll für den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit ausreichen. Damit verschwimmen die Tatbestandsvoraussetzungen noch mehr.

Bei deutschen Staatsangehörigen, die sich in Kriegsgebieten befinden und keinen Zugang zu Informationen aus Deutschland haben, ist zudem nicht gewährleistet, dass sie von der beabsichtigten Gesetzesänderung Kenntnis erhalten und sich bewusst sind, dass sie bei der nächsten Beteiligung an Kampfhandlungen einer Terrormiliz die deutsche Staatsangehörigkeit verlieren.

2.2 Verlustverfahren, umfassender und wirksamer Rechtsschutz

2.2.1 Verlust der Staatsangehörigkeit durch Gesetz

Der Gesetzentwurf knüpft an die Erfüllung der Tatbestandsmerkmale die automatische gesetzliche Folge des Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit. Eine inhaltliche behördliche Entscheidung erfolgt nicht mehr, lediglich eine deklaratorische Feststellung durch die Staatsangehörigkeitsbehörde.

Der Gesetzentwurf erläutert nicht, auf welche Weise die Staatsangehörigkeitsbehörde rechtssicher feststellen können soll, dass sich der Staatsangehörige konkret an Kampfhandlungen einer Terrormiliz beteiligt,

² BVerfG Urteil vom 24.05.2006 BVerfGE 116, 24, 44

wodurch er seine deutsche Staatsangehörigkeit verliert. Im Hinblick auf die Feststellung der Faktenlage greift die in der Gesetzesbegründung gezogene Analogie zum geltenden Verlustgrund des Eintritts in die Streitkräfte eines ausländischen Staates nicht, denn der Eintritt in staatliche Streitkräfte ist rein aufgrund der Dokumentenlage überprüfbar.

Hingegen unterliegen Berichte aus Bürgerkriegs- und Krisengebieten stets großen Unsicherheiten, Propaganda und Falschmeldungen sind an der Tagesordnung. Eine entsprechend unklare Sachverhaltslage kann sich deshalb sowohl auf die Bewertung der Größe und Schlagkraft des bewaffneten Verbandes als auch auf die konkrete Beteiligung des Staatsangehörigen beziehen. Führt der Generalbundesanwalt Strafermittlungen durch, hat der Verdächtige bis zu seiner rechtskräftigen Verurteilung als unschuldig zu gelten. Auch die Anhörungs- und Beteiligungsrechte des Verdächtigen sind im Verwaltungsverfahren ungleich schwächer ausgeprägt als im Strafverfahren. Die Begründung des Gesetzentwurfs weist selbst darauf hin, dass eine tatsächliche Beteiligung an Kampfhandlungen im Ausland schwierig zu belegen ist. Es wäre rechtsstaatlich bedenklich, aufgrund einer unsicheren Faktenlage den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit als gesetzliche Folge behördlich festzustellen, ohne dass zuvor eine strafgerichtliche Beweisaufnahme mit entsprechenden Beschuldigtenrechten durch Urteil abgeschlossen ist.

2.2.2 Rechtsschutzeinschränkungen

Nach Artikel 12 des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit von 1997 ist der von einem Verlust der Staatsangehörigkeit betroffenen Person umfassender Rechtsschutz zu gewährleisten. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht hingegen vor, dass dem Betroffenen, der sich noch im Ausland befindet, gegen die Verlustfeststellung kein Widerspruchsrecht zusteht und dass seine Klage keine aufschiebende Wirkung hat. Mit dem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit ist ihm aber eine Rückkehr nach Deutschland und damit eine Verfolgung seiner Rechte vom Inland aus verwehrt. Sein Rechtsschutz ist damit faktisch stark eingeschränkt. Der Familien- und Jugendausschuss des Bundesrates hat eine Änderung des Gesetzentwurfs dahingehend empfohlen, dem Betroffenen ein Widerspruchsrecht zuzubilligen, damit er der zuständigen Staatsangehörigkeitsbehörde, ggfs. anwaltlich vertreten, seine Position darstellen und diese ihre Entscheidung überprüfen kann.

3 Zweifel an der Vereinbarkeit von § 28 StAG mit dem Unionsrecht

Bei ihrer Entscheidung hat die Staatsangehörigkeitsbehörde nach der Neuregelung die Folgen, die der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit für den Betroffenen und ggfs. seine Familie hat, nicht zu berücksichtigen. Mit dem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit geht aber der Verlust der Unionsbürgerschaft der Europäischen Union nach Art. 20 AEUV einher. Nach dem jüngst ergangenen Urteil des Europäischen Gerichtshofs zum Verlust der

Unionsbürgerschaft³ verbietet das Unionsrecht den Mitgliedstaaten zwar gesetzliche Regelungen nicht, die unter bestimmten Voraussetzungen den Verlust der Staatsangehörigkeit vorsehen. Allerdings muss eine Prüfung der Auswirkungen des Verlustes der Unionsbürgerschaft auf den Betroffenen und seine Familienangehörigen erfolgen. Diese dürfen nicht unverhältnismäßig sein. Daher ist eine Prüfung der individuellen Situation des Betroffenen und seiner Familie erforderlich. Eine solche Prüfung sieht der Gesetzentwurf zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts nicht vor. Die Gesetzesbegründung will den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit schon dadurch gewahrt sehen, dass der Verlust Folge terroristischer Aktivitäten ist. Dies allein dürfte aber den Vorgaben des EuGH nicht gerecht werden.

Vielmehr macht das EuGH-Urteil wohl insgesamt eine Überprüfung auch der bereits geltenden Verlustregelungen im Staatsangehörigkeitsgesetz erforderlich.⁴

4 Fazit

Der Gesetzentwurf sieht sich in seiner gegenwärtigen Fassung erheblichen grund- und menschenrechtlichen Bedenken hinsichtlich der Vorhersehbarkeit des Verlusts, der Rechtssicherheit des Verfahrens und des ausreichenden Rechtsschutzes ausgesetzt. Auch wenn einzelne Anpassungen des Gesetzentwurfs vorgenommen würden, bliebe doch grundlegende Frage, ob eine das Ziel des Gesetzentwurfs (Ausbürgerung von Terrormilizionären) verfolgende abstrakt-generelle Regelung in verfassungskonformer Weise gefunden werden kann, solange nicht das Vorliegen einer rechtskräftigen strafrechtlichen Verurteilung zu einer terroristischen Tat für den Verlust vorausgesetzt wird. Dies würde zugleich auch dem Ziel der Vermeidung von Straflosigkeit für terroristische Völkerrechtsverbrechen dienen.

Wie die Bundesregierung selbst ausführt, hat das Gesetzgebungsvorhaben zudem für die aktuelle Situation der deutschen Irak- und Syrien-Heimkehrer wegen des Rückwirkungsverbots keine praktische Relevanz. Zudem macht das EuGH-Urteil in der Rechtssache Tjebbes eine Überprüfung der Europarechtskonformität der Verlustregelungen im Staatsangehörigkeitsrecht erforderlich. Insofern empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte dem Bundestag, gegenwärtig von der Verabschiedung des Gesetzentwurfs Abstand zu nehmen.

³ EuGH, Urteil vom 12. März 2019, Rechtssache C-221/17 (Tjebbes).

⁴ Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages (2019: Aktueller Begriff Europa - Das Urteil des EuGH in der Rechtssache C-221/17 (Tjebbes): Unionsrechtliche Anforderungen an den Verlust der Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes, S.2.

Kontakt

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
Fax: 030 25 93 59-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

AUTOR_INNEN: Dr. Petra Follmar-Otto
Senior Fellow Dr. Dieter Weingärtner

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2019
Alle Rechte vorbehalten

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.