

21.03.17

Gesetzesantrag des Freistaates Bayern

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes - Verlust der Staatsangehörigkeit für Terrormilizionäre

A. Problem

Mit dem Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15. Juli 1999 wurde mit § 28 des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) ein neuer Verlustgrund geregelt, wonach ein Deutscher, der auf Grund freiwilliger Verpflichtung ohne eine Zustimmung des Bundesministeriums der Verteidigung oder der von ihm bezeichneten Stelle oder ohne Berechtigung auf Grund eines zwischenstaatlichen Vertrages in die Streitkräfte oder einen vergleichbaren bewaffneten Verband eines ausländischen Staates, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, eintritt, die deutsche Staatsangehörigkeit verliert. In dem Verhalten liegt eine Hinwendung zu dem anderen Heimatstaat und zugleich eine Abwendung von der Bundesrepublik Deutschland, die einen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit rechtfertigt. Unter die Verlustregelung fällt jedoch nur der ungenehmigte freiwillige Eintritt in die regulären Streitkräfte oder diesen gleichgestellte bewaffnete Verbände eines ausländischen Staates. Dagegen ist die Teilnahme an Kampfhandlungen oder der Ausbildung für eine Terrormiliz im Ausland, mit der sich mindestens ebenso deutlich eine Abwendung von der Bundesrepublik Deutschland und ihrer freiheitlichen demokratischen Grundordnung manifestiert, bisher staatsangehörigkeitsrechtlich folgenlos. Das Staatsangehörigkeitsrecht ist insoweit inkonsequent und lückenhaft.

B. Lösung

Künftig sollen auch Deutsche, die durch ihre Teilnahme an Kampfhandlungen für eine Terrormiliz im Ausland oder der Ausbildung hierfür im Ausland zum Ausdruck bringen, dass sie sich von Deutschland und seinen grundlegenden Werten ab- und einem paramilitärisch organisierten bewaffneten Verband zugewandt haben, durch eine Ergänzung des § 28 StAG die deutsche Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes verlieren, wenn sie noch eine andere Staatsangehörigkeit besitzen. Staatenlosigkeit kann dadurch nicht eintreten, so dass es sich um einen nach Artikel 16 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes zulässigen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit handelt. Die Verlustregelung steht auch mit Artikel 4 Buchstabe b) sowie Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe d) in Verbindung mit Absatz 3 des von Deutschland ratifizierten Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit vom 6. November 1997 in Einklang. Danach darf ein Vertragsstaat in seinem innerstaatlichen Recht den Verlust seiner Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes vorsehen bei einem Verhalten, das den wesentlichen Interessen des Vertragsstaats in schwerwiegender Weise abträglich ist, wenn der Betreffende dadurch nicht staatenlos wird. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist vorgesehen, dass der Verlust durch die zuständige Staatsangehörigkeitsbehörde festzustellen ist (Feststellung des Nichtbestehens der deutschen Staatsangehörigkeit gem. § 30 Absatz 1 Satz 3 StAG).

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand**E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung entsteht durch die Feststellung des Verlustes (Nichtbestehens) der deutschen Staatsangehörigkeit und damit im Zusammenhang stehende Maßnahmen (z.B. Sicherstellung und Einziehung deutscher Ausweisdokumente, Berichtigung des Melde-, Pass- und Personalausweisregisters). Es ist von Fallzahlen im einstelligen bis niedrigen zweistelligen Bereich auszugehen. Durch die neue Verlustregelung entsteht dem Bund, den Ländern und Gemeinden daher nur zusätzlicher Erfüllungsaufwand in geringfügiger Höhe.

F. Weitere Kosten

Keine.

Bundesrat

Drucksache 230/17

21.03.17

Gesetzesantrag
des Freistaates Bayern

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes - Verlust der Staatsangehörigkeit für Terrormilizionäre

Der Bayerische Ministerpräsident

München, 21. März 2017

An die
Präsidentin des Bundesrates
Frau Ministerpräsidentin
Malu Dreyer

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

gemäß dem Beschluss der Bayerischen Staatsregierung übermittle ich den als Anlage mit Vorblatt und Begründung beigelegten

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes – Verlust der Staatsangehörigkeit für Terrormilizionäre

mit dem Antrag, dass der Bundesrat diesen gemäß Artikel 76 Absatz 1 GG im Bundestag einbringen möge.

Ich bitte, den Gesetzentwurf gemäß § 36 Absatz 2 GO BR auf die Tagesordnung der 956. Sitzung am 31. März 2017 zu setzen und anschließend den Ausschüssen zur Beratung zuzuweisen.

Mit freundlichen Grüßen

Horst Seehofer

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes – Verlust der Staatsangehörigkeit für Terrormilizionäre

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1 Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes

Das Staatsangehörigkeitsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 102-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 11. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2218) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 17 wird wie folgt geändert:

In Absatz 1 Nummer 5 werden nach dem Wort „Staates“ die Wörter „oder durch Teilnahme an Kampfhandlungen für eine Terrormiliz im Ausland oder einer Ausbildung hierfür im Ausland“ eingefügt.

2. § 28 wird wie folgt gefasst:

„§ 28

¹Ein Deutscher, der

- a) auf Grund freiwilliger Verpflichtung ohne eine Zustimmung des Bundesministeriums der Verteidigung oder der von ihm bezeichneten Stelle in die Streitkräfte oder einen vergleichbaren bewaffneten Verband eines ausländischen Staates, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, eintritt, oder
- b) im Ausland für eine Terrormiliz an Kampfhandlungen teilnimmt oder im Ausland hierfür an einer Ausbildung teilnimmt,

verliert die deutsche Staatsangehörigkeit, es sei denn, er würde sonst staatenlos.

²Dies gilt im Fall des Satzes 1 Buchstabe a) nicht, wenn er auf Grund eines zwischenstaatlichen Vertrages zum Eintritt berechtigt ist. ³Terrormiliz im Sinne des Satzes 1 Buchstabe b) ist ein paramilitärisch organisierter bewaffneter Verband, der das Ziel verfolgt, in völkerrechtswidriger Weise die Strukturen eines ausländi-

schen Staates gewaltsam zu beseitigen und an deren Stelle neue staatliche oder staatsähnliche Strukturen zu errichten. ⁴Der Verlust ist im Fall des Satzes 1 Buchstabe b) nach § 30 von Amts wegen festzustellen. ⁵Die Feststellung trifft bei gewöhnlichem Aufenthalt des Betroffenen im Inland die oberste Landesbehörde, soweit diese keine andere Behörde durch Rechtsverordnung bestimmt hat.“

Artikel 2

Zitiergebot

Dieses Gesetz schränkt das Grundrecht aus Art 16 Abs. 1 des Grundgesetzes ein.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Anlass und Zielsetzung der Regelung

Deutsche, die durch ihre Teilnahme an Kampfhandlungen für eine Terrormiliz im Ausland oder eine Ausbildung hierfür im Ausland zum Ausdruck bringen, dass sie sich von Deutschland und seinen grundlegenden Werten ab- und einem paramilitärisch organisierten bewaffneten Verband zugewandt haben, der das Ziel verfolgt, in völkerrechtswidriger Weise die Strukturen eines ausländischen Staates gewaltsam zu beseitigen und an deren Stelle neue staatliche oder staatsähnliche Strukturen zu errichten, sollen künftig durch eine Ergänzung des § 28 StAG die deutsche Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes verlieren, wenn sie noch eine andere Staatsangehörigkeit besitzen. Die Verlustregelung knüpft an die Struktur und den Regelungsgehalt des bestehenden § 28 StAG an, der den bewaffneten Dienst für einen anderen Staat als gravierenden, den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nach sich ziehenden Fall der Illoyalität ansieht. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass sich in der Hinwendung zum bewaffneten Verband eines anderen Staates zugleich eine Abwendung von Deutschland manifestiert. Mit dem Begriff der „Terrormiliz“ wird gleichermaßen ein bewaffneter Verband vorausgesetzt, dem sich der Betroffene angeschlossen hat.

Die tatbestandliche Erweiterung folgt dem statusrechtlichen Schema der tradierten Verlusttatbestände, das durch die Abwendung von Deutschland und die dauerhafte Hinwendung zu einem anderen Staat gekennzeichnet ist. Zwar ist das Zuwendungsobjekt hier kein Staat; es ist aber zu berücksichtigen, dass im heutigen Weltgeschehen Konfliktlagen bestehen, in denen sich Staatenordnungen in vielen Krisengebieten auflösen oder strukturelle Defizite aufweisen. Als Korrelat wird daher eine Hinwendung zu einer Terrormiliz vorausgesetzt. Diese ist nach der gegebenen Legaldefinition ein Verband, der hinsichtlich seiner Größenordnung sowie seines operativen und territorialen Wirkens in der Lage ist und beabsichtigt, zumindest regional staatsähnliche Machtstrukturen auszubilden. Zuwendungsobjekt ist damit jedenfalls eine ausländische Macht mit „Staatsanspruch“.

Ein vergleichbarer Ansatz findet sich in § 109h des Strafgesetzbuches, der zum Schutz der Außenbeziehungen (Neutralität) der Bundesrepublik Deutschland die Anwerbung für fremde Dienste untersagt. Tatbestandlich stellt er das Anwerben zum Wehrdienst einer ausländischen Macht unter Strafe. Als ausländische Macht im Sinne dieser Vorschrift werden nicht nur Staaten angesehen, sondern auch zwischenstaatliche Machtgebilde oder sonstige militärische Mächte wie Bürgerkriegsparteien oder Volksfronten.

Durch die tatbestandlich geforderte Teilnahme an Kampfhandlungen oder die Teilnahme an einer Ausbildung hierfür und der damit nach außen dokumentierten Bereitschaft, die körperliche Unversehrtheit respektive das eigene Leben einzusetzen, wird die Zuwendungshandlung zu einer ausländischen Macht deutlich manifestiert. Hinzu kommt, dass sich der Betroffene bereits ins Ausland und damit in den Herrschaftsbereich der Terrormiliz begeben hat.

Infolge der Einbindung in den Tatbestand des § 28 StAG tritt die Verlustfolge kraft Gesetzes ein. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist vorgesehen, dass eine deklaratorische Verlustfeststellung (Feststellung des Nichtbestehens der deutschen Staatsangehörigkeit) durch die zuständige Staatsangehörigkeitsbehörde erfolgt, da anders als beim Eintritt in den Wehrdienst eines anderen Staates Tatsachenfeststellungen darüber, dass und zu welchem Zeitpunkt jemand tatsächlich im Ausland an Kampfhandlungen oder an einer entsprechenden Ausbildung teilgenommen hat, schwieriger zu belegen sind.

Wegen des erforderlichen Zusammenwirkens mit den Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern ist bestimmt, dass in diesen Fällen für die Verlustfeststellung die obersten Landesbehörden oder eine andere von ihnen durch Rechtsverordnung bestimmte Stelle bzw. (bei gewöhnlichem Aufenthalt des Betroffenen im Ausland) das Bundesverwaltungsamt (§ 5 des Gesetzes über die Errichtung des Bundesverwaltungsamtes) zuständig sind.

Die Erweiterung der Verlustregelung hält sich im verfassungsrechtlichen Rahmen des Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG, da die Betroffenen den Eintritt der Verlustfolge in zumutbarer Weise selbst bestimmen können, dadurch die Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit nicht beeinträchtigt.

tigt ist und also kein unzulässiger Entzug, sondern ein sonstiger Verlust der Staatsangehörigkeit vorliegt, für den mit diesem Gesetz die von Verfassungs wegen geforderte gesetzliche Grundlage geschaffen wird.

II. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass dieser Vorschriften ergibt sich aus Artikel 73 Absatz 1 Nummer 2 GG. Danach hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Staatsangehörigkeit im Bunde.

III. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und dem Völkerrecht

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und mit dem Völkerrecht vereinbar. Nach dem Recht der Europäischen Union fällt die Regelung des Erwerbs und Verlusts der Staatsangehörigkeit in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

Der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit kann zugleich zum Verlust der akzessorischen Unionsbürgerschaft (Artikel 20 AEUV) führen, wenn der Betroffene eine Drittstaatsangehörigkeit besitzt. Dem steht jedoch Unionsrecht nicht entgegen, da die Verlustfolge im zugrunde liegenden Fall terroristischer und völkerrechtswidriger Aktivitäten auch hinsichtlich der unionsrechtlichen Stellung und vor dem Hintergrund der in Artikel 2 EUV niedergelegten Grundwerte den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt.

Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe d) in Verbindung mit Absatz 3 des von Deutschland ratifizierten Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit vom 6. November 1997 (BGBl II 2004 S. 578; 2006 S. 1351) lässt den Verlust der Staatsangehörigkeit eines Vertragsstaats nach dessen innerstaatlichen Recht zu bei einem Verhalten, das den wesentlichen Interessen dieses Vertragsstaats in schwerwiegender Weise abträglich ist, wenn der Betroffene dadurch nicht staatenlos wird. Dies entspricht den völkerrechtlichen bzw. menschenrechtlichen Vorgaben.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 17)

In Absatz 1 Nummer 5 wird die Aufzählung um den neuen Verlusttatbestand ergänzt.

Zu Nummer 2 (§ 28)

Satz 1 wird neu gefasst. Der bisherige Verlusttatbestand wird unter Buchstabe a) aufgeführt. Unter Buchstabe b) wird die Teilnahme an Kampfhandlungen für eine Terrormiliz im Ausland einschließlich der Teilnahme an entsprechenden Ausbildungsmaßnahmen als neuer Verlusttatbestand eingefügt. In Satz 2 wird lediglich die bisherige Ausnahmeregelung für den Verlusttatbestand des Satzes 1 Buchstabe a) redaktionell entsprechend angepasst.

Der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nach Satz 1 setzt das Bestehen einer anderen Staatsangehörigkeit im Zeitpunkt der Erfüllung des jeweiligen Verlusttatbestandes voraus. Er ist ausgeschlossen, wenn der Betroffene durch den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit staatenlos würde.

Die erweiterte Verlustregelung knüpft an die Struktur und den Regelungsgehalt der bisherigen Vorschrift an, die den bewaffneten Dienst für einen anderen Staat als gravierenden, den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nach sich ziehenden Fall der Illoyalität ansieht. Für die Verlustfolge ist jedoch, anders als beim Wehrdienst in den Streitkräften des Staates der anderen Staatsangehörigkeit, der freiwillige Eintritt in eine Terrormiliz als Anknüpfungspunkt wenig geeignet, da ein solcher Eintritt oder eine bloße Mitgliedschaft nur schwer nachweisbar ist. Mit der Teilnahme an Kampfhandlungen für eine Terrormiliz im Ausland wird indes zum Ausdruck gebracht, dass eine grundlegende Abwendung von Deutschland und seiner freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu Gunsten der Hinwendung zu der Terrormiliz erfolgt ist. Darin liegt ein Verhalten, das den wesentlichen Interessen der Bundesrepublik Deutschland in schwerwiegender Weise abträglich ist und den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit rechtfertigt. Entsprechendes gilt bereits im Vorfeld der Teilnahme an konkreten Kampfhandlungen, wenn an der Ausbildung für beabsichtigte spätere Kampfhandlungen einer Terrormiliz im Ausland teilgenommen wird. Das entspricht auch dem bisherigen § 28, der bereits den Eintritt in einen bewaffneten Verband, ohne Teilnahme an Kampfhandlung, für den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit ausreichen lässt.

Eine Legaldefinition des Begriffs „Terrormiliz“ erfolgt in Satz 3. Danach ist Terrormiliz im Sinne des Satzes 1 Buchstabe b) ein paramilitärisch organisierter bewaffneter

Verband, der das Ziel verfolgt, in völkerrechtswidriger Weise die Strukturen eines ausländischen Staates gewaltsam zu beseitigen und an deren Stelle neue staatliche oder staatsähnliche Strukturen zu errichten.

Satz 4 schreibt aus Gründen der Rechtssicherheit vor, dass in Fällen des Satzes 1 Buchstabe b) eine deklaratorische Verlustfeststellung (Feststellung des Nichtbestehens der deutschen Staatsangehörigkeit) durch die zuständige Staatsangehörigkeitsbehörde erfolgt, da anders als beim Eintritt in den Wehrdienst eines anderen Staates Tatsachenfeststellungen darüber, dass und zu welchem Zeitpunkt jemand tatsächlich im Ausland an Kampfhandlungen oder an einer Ausbildung zu diesem Zweck teilgenommen hat, schwieriger zu belegen sind.

Satz 5 sieht für die Verlustfeststellung in Fällen des Satzes 1 Buchstabe b), in denen der Betroffene trotz der Teilnahme an Kampfhandlungen im Ausland oder einer entsprechenden Ausbildung im Ausland seinen gewöhnlichen Aufenthalt noch im Inland hat, wegen des erforderlichen Zusammenwirkens mit den Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern eine generelle Zuständigkeit der jeweiligen obersten Landesbehörde oder einer von ihr durch Rechtsverordnung bestimmten Stelle vor. Ist von einem gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland auszugehen, liegt die Zuständigkeit beim Bundesverwaltungsamt (§ 5 des Gesetzes über die Errichtung des Bundesverwaltungsamtes).

Zu Artikel 2 (Zitiergebot)

Die geplante Verlustregelung ermöglicht den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit und schränkt damit das Recht aus Art. 16 Absatz 1 GG ein. Es wird daher aufgrund Art. 19 Absatz 1 Satz 2 GG das eingeschränkte Grundrecht namentlich genannt.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten. Das Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft. Ein möglichst umgehendes Inkrafttreten ist anzustreben.