

## Stellungnahme<sup>1</sup>

aus Anlass der öffentlichen Anhörung  
„Einbürgerung /Staatsangehörigkeit“  
des Innenausschusses des Deutschen Bundestages  
am 10. Dezember 2007

zum

- a) Gesetzentwurf des Bundesrates „Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG)“ (BT-Drs. 16/5107)
- b) Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechtes“ (BT-Drs. 16/2650 [i.d.F. des Änderungsantrages der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen, Deutscher Bundestag – Innenausschuss – Ausschussdrucksache 16(4)273])
- c) Antrag der Fraktion „Die Linke“ „Einbürgerungen erleichtern - Ausgrenzungen ausschließen“ (BT-Drs. 16/1770)

## Überblick

<b>I. Vorbemerkung</b> .....	2
1. Änderungen des Staatsangehörigkeitsgesetzes und Richtlinien-Umsetzungsgesetz .....	2
2. wahrgenommene Änderungsbedarfe .....	3
2.1. Problembeschreibung .....	3
2.2. Insb.: der Streit um eine doppelte Staatsangehörigkeit .....	4
3. Völker-, gemeinschafts- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen .....	4
3.1. Völker(vertrags)rechtliche Vorgaben .....	4
3.2. Gemeinschaftsrecht .....	5
3.3. Grundgesetz .....	5
<b>II. Themenblock I: Einbürgerungsvoraussetzungen und –verfahren</b> .....	6
1. Vorbemerkung .....	6
2. Sprachanforderungen .....	6
2.1. Sprachanforderungen bei der Ehegatteneinbürgerung .....	6
2.2. Sprachanforderungen bei der Anspruchseinbürgerung .....	7
2.3. Härte-/ Ausnahmeregelung .....	7
2.4. Beschränkung auf mündliche Verständigung? .....	7
3. Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung; Einbürgerungstest .....	8
3.1. Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung .....	8
3.2. keine zwingende Teilnahme an Einbürgerungskursen .....	8
3.3. abzuverlangende „Staatsbürgerkenntnisse“ .....	8
4. Voraufenthaltszeiten .....	9
4.1. Regelvoraufenthaltszeit bei der Anspruchseinbürgerung .....	9
4.2. Verkürzung Voraufenthaltszeit für Flüchtlinge und Staatenlose .....	9
4.3. Mindestaufenthaltszeit bei der Miteinbürgerung .....	10
4.4. Legaldefinition gewöhnlicher rechtmäßiger Aufenthalt .....	10
5. Aufenthaltsstatus/ -titel .....	11
5.1. freizügigkeitsberechtigte Personen .....	11
5.2. Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen .....	11
5.3. Formulierung Gesetzentwurf Bundesrat .....	11
6. Sicherung des Lebensunterhalts .....	12
6.1. Wiedereinführung Sonderregelung für junge Einbürgerungsbewerber .....	12
6.2. genereller Verzicht auf Erfordernis eigenständiger Sicherung des Lebensunterhalts .....	12
7. Sicherheitsvoraussetzungen .....	12
7.1. Glaubwürdigkeit des Bekenntnisses zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung .....	13
7.2. Mindestfrist für Abwendung .....	13

<sup>1</sup> Die Stellungnahme gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Anhörpersion wieder.

7.3. Regelanhörnung zu extremistischen Organisationen.....	13
7.4. Verzicht auf Überprüfung der „inneren Gesinnung“.....	14
8. Miteinbürgerung Lebenspartner.....	14
9. Unbescholtenheitserfordernis.....	14
9.1. Heraufsetzung der Unbeachtlichkeitsgrenze.....	14
9.2. Fakultative Nichtberücksichtigung von Maßregeln der Besserung und Sicherung.....	14
9.3. Angabe im Ausland anhängiger Ermittlungs- und Strafverfahren.....	15
10. Einbürgerungszeremonie; Eidesleistung.....	15
11. Einbürgerungszusicherung.....	15
12. Erstreckung der Einbürgerung.....	16
13. Einbürgerungsgebühren.....	16
14. Widerrufs- und Rücknahmeverfahren Asyl (§ 73 AsylVfG).....	17
15. Aufhebung § 33 (Entscheidungsregister) und § 34 StAG (Datenübermittlung Optionsverfahren).....	17
<b>III. Themenblock 2: Optionsmodell/ ius soli</b> .....	18
1. Aufhebung des § 29 StAG (Optionsregelung).....	18
1.1. Aufhebung Optionsregelung: politisch zu verantwortende, nicht verfassungsrechtlich determinierte Entscheidung.....	18
1.2. Gründe für Aufhebung Optionszwang.....	19
1.3. flankierende Regelungen.....	20
1.4. Milderung des Optionszwanges durch erweiterte Hinnahme von Mehrstaatigkeit.....	20
2. Ausgestaltung ius soli-Erwerb.....	20
2.1. ius soli-Erwerb ohne Voraufenthaltszeiten.....	20
2.2. Beschränkung auf gewöhnlichen Inlandsaufenthalt und Aufenthaltsstatus ohne gesetzliche Mindestfrist.....	21
2.3. ius soli-Erwerb bei drohender Staatenlosigkeit des Kindes.....	21
<b>IV. Themenblock 3: Mehrstaatigkeit</b> .....	22
1. Generelle Hinnahme von Mehrstaatigkeit.....	22
2. Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung von Freizügigkeitsberechtigten und Staatsangehörigen assoziierter Staaten.....	22
2.1. Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei Einbürgerung von Staatsangehörigen von EWR-Staaten.....	23
2.1. Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei Einbürgerung von Staatsangehörigen assoziierter Staaten.....	23
3. sonstige Erweiterungen bei der Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit.....	23
3.1. nicht abschließende Aufzählung der Gründe für Hinnahme Mehrstaatigkeit.....	23
3.2. Hinnahme Mehrstaatigkeit bei älteren Einbürgerungsbewerbern.....	24
3.3. Hinnahme Mehrstaatigkeit bei zu „aktivierender“ Staatsangehörigkeit.....	24
3.4. Entlassungsbedingung „Ableistung Wehrdienst“.....	24
<b>V. Themenblock 4: Verlust der Staatsangehörigkeit</b> .....	25
1. Rücknahme der Einbürgerung.....	25
1.1. Regelungsbedarf.....	25
1.2. Rücknahme ex tunc/ ex nunc.....	25
1.3. Rücknahmevoraussetzungen.....	26
1.4. Rückwirkungen auf Dritte.....	27
1.5. Rücknahmeausschluss bei Anspruch auf neuerliche Einbürgerung.....	27
1.6. Ermessenskriterien.....	27
1.7. Rücknahmefrist.....	28
2. konstitutive Feststellung des Staatsangehörigkeitsverlustes.....	28
3. Weitere Änderungen mit Bezug zu den Verlustgründen.....	29
3.1. Erweiterung Ausnahmen vom Verlust bei Antragserwerb anderer Staatsangehörigkeit ohne Beibehaltungsgenehmigung.....	29
3.2. Verlustgrund „Aktivierung“ anderer Staatsangehörigkeit.....	29
3.3. Wiedereinbürgerung bei Verlust nach § 25 StAG.....	29
3.4. Bereinigung Fälle früheren Staatsangehörigkeitsverlustes nach § 25 StAG.....	30
3.5. „Wiederaufleben“ deutsche Staatsangehörigkeit bei Entzug anderer Staatsangehörigkeit.....	30

## I. Vorbemerkung

### 1. Änderungen des Staatsangehörigkeitgesetzes und Richtlinien-Umsetzungsgesetz

Eine erneute Beschäftigung mit dem Staatsangehörigkeitsrecht, insbesondere den Voraussetzungen des Erwerbs der Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung und ihres Verlustes, erst wenige Monate nach Inkrafttreten des Richtlinien-Umsetzungsgesetzes<sup>2</sup> überrascht. Das Richtlinien-Umsetzungsgesetz hat das Staatsangehörigkeitgesetz in zahlreichen Punkten geändert, ohne dass dies durch Gemeinschaftsrecht vorgegeben gewesen

<sup>2</sup> Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 (BGBl. I S. 1970).

wäre.<sup>3</sup> Für die Stellungnahme wird unterstellt, dass damit der mögliche Handlungs- und Änderungsbedarf nicht als bis auf Weiteres vorerst gedeckt gilt und der Gesetzesbeschluss zum Richtlinien-Umsetzungsgesetz nicht als implizite Ablehnung der zur Anhörung stehenden Vorschläge zu werten ist.

Das Verhältnis der Anhörungsgrundlagen zu dem Richtlinien-Umsetzungsgesetz ist unterschiedlich:

- Bereits auf die Neuregelungen abgestimmt ist allein der Gesetzentwurf der Fraktion „Bündnis 90/ Die Grünen“ in der Fassung des Änderungsantrages dieser Fraktion.
- Der Gesetzentwurf des Bundesrates liegt zeitlich vor der abschließenden Beschlussfassung über das Richtlinien-Umsetzungsgesetz und ist in wesentlichen Teilen der Sache nach, wenn teils auch in anderer Systematik, dadurch überholt, dass sich der Gesetzgeber die Anliegen bereits zu Eigen gemacht hat.<sup>4</sup>
- Den größten Abstand zum geltenden Recht weist der Antrag der Fraktion „Die Linke“ auf, der sich zudem auf Eckpunkte und Leitlinien für ein künftiges Staatsangehörigkeitsrecht beschränkt, denen der Gesetzgeber des Richtlinien-Umsetzungsgesetzes teilweise eine deutliche Absage erteilt hat.

Diese Heterogenität in Bezug auf den Aktualitäts- und textlichen „Reife“grad erschwert eine differenzierende Stellungnahme. Außer im Entwurf Bündnis 90/ Die Grünen ist nicht durchweg klar, ob weiterhin an Vorschlägen festgehalten werden soll oder inwieweit sie mit Blick auf bereits verwirkte Gesetzesänderungen modifiziert oder aufgegeben werden sollen.

## 2. wahrgenommene Änderungsbedarfe

### 2.1. Problembeschreibung

Die Anhörungsvorlagen unterscheiden sich auch in der Umschreibung der Problemlage, auf die reagiert werden soll, und damit in Zielrichtung und Reichweite der angestrebten staatsangehörigkeitsrechtlichen Veränderungen. Auf abstrakter Ebene eint die Vorlagen der Bezug auf eine Verbesserung der gesellschaftlichen Integration von Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, die im Bundesgebiet leben. Das Staatsangehörigkeitsrecht soll verändert werden, um hier wahrgenommene Probleme zu beheben. Die Problemwahrnehmung, das dahinter stehende Indikationsverständnis und die Funktion, die im Kontext übergreifender Integrationsbestrebungen dem Staatsangehörigkeitsrecht beizumessen sind, unterscheiden sich indes grundlegend.

- Der Gesetzentwurf des Bundesrates sieht die Verleihung der Staatsangehörigkeit nicht als Mittel, um – wie auch immer fortgeschrittene - Integration weiter zu befördern, sondern als Schlussstein erfolgter und erfolgreicher Integration. Aus dieser Perspektive sollen vermeintliche Defizite der geltenden Rechtslage, die eine Einbürgerung ohne hinreichende Integration erlaubten, durch Verschärfung der Einbürgerungsvoraussetzungen behoben werden. Ziel ist nicht Integration durch Einbürgerung, sondern Einbürgerung als „Belohnung“ für bewirkte Integration, und zwar unter erhöhten Anforderungen.
- Der Gesetzentwurf von Bündnis 90/ Die Grünen erstrebt einen neuen gesellschaftlichen „Integrationsvertrag“, weil weiterhin ein noch zu großer Teil der dauerhaft in der Bundesrepublik lebenden Bevölkerung von den staatsbürgerlichen Rechten ausgeschlossen sei; hierzu werden Erleichterungen beim Erwerb der Staatsangehörigkeit und insbesondere in der Frage angestrebt, unter welchen Voraussetzungen Mehrstaatigkeit hinzunehmen ist. Dieser Gesetzentwurf verfolgt, wie auch die vorgeschlagene Abschaffung der Optionsregelung zeigt, einen Ansatz, bei

<sup>3</sup> Dazu eingehend Berlit, Änderungen im Staatsangehörigkeitsrecht durch das EU-Richtlinien-Umsetzungsgesetz, InfAuslR 12/2007, 457 ff. (i.E.)

<sup>4</sup> Nicht Stellung genommen wird zu jenen, mit dem vorliegenden Gesetzentwurf z.T. nicht deckungsgleichen Abschnitten der Stellungnahme des Bundesrates zum Richtlinien-Umsetzungsgesetz (BT-Drs. 16/5527), die keinen Eingang in das Gesetz gefunden haben.

dem die Einbürgerung ein weiterer Schritt nach bereits fortgeschrittener, aber noch nicht abgeschlossener Integration ist und als Angebot an die im Lande lebenden Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit zu verstehen ist, sich in das politisch-gesellschaftliche Leben einzubringen.

- Die Eckpunkte der Fraktion „Die Linke“ schließlich sehen die Staatsangehörigkeit wohl nicht nur als ein Baustein, sondern als den Schlüssel zur politischen Integration der Betroffenen, und verstehen die Einbürgerung als niedrighschwelliges Integrationsangebot. Dies erklärt die deutliche Herabsetzung der Integrationsvorleistungen, die den Betroffenen abverlangt werden sollen, und den vollständigen Verzicht auf das Erfordernis der Aufgabe einer anderen Staatsangehörigkeit.

## 2.2. Insb.: der Streit um eine doppelte Staatsangehörigkeit

In einem der zentralen Punkte, nämlich in der Frage der doppelten Staatsangehörigkeit, spiegeln die unterschiedlichen Ansätze und Problemwahrnehmungen in den vorstehenden Gesetzentwürfen bzw. dem Antrag die Debatten wider, die auch im Rahmen der grundlegenden Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts Ende der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts geführt worden sind<sup>5</sup> - wenn auch vor einem integrationspolitisch völlig veränderten Hintergrund - mit divergierenden Bewertungen zu den Konsequenzen, die aus den Veränderungen in Bezug auf die zunehmende Verflechtung von Gesellschaften und die Durchlässigkeit von Grenzen einerseits, als verändert wahrgenommene Sicherheitsprobleme andererseits für die Integrationsstrategien zu ziehen sind.

Die Erfahrungen, die im letzten Jahrzehnt mit dem Einbürgerungsrecht gemacht worden sind, sprechen aus meiner Sicht für einen Ansatz einer moderaten Erweiterung der Einbürgerungsmöglichkeiten und einem rationaleren Umgang mit der Frage, in welchem Rahmen und unter welchen Voraussetzungen Mehrstaatigkeit beim Erwerb von Staatsangehörigkeit dauerhaft hingenommen werden kann, ohne die Funktionen von Staatsangehörigkeit - für den Staat und die Bürger selbst - zu beeinträchtigen. Der anzunehmende, statistisch aber nicht klar erfasste und nur zum Teil auf den ius soli-Erwerb oder die Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit zurückzuführende Anstieg der Zahl von Doppel- oder Mehrfachstaatlern hat bislang in der Realität jedenfalls nicht zu unlösbaren oder gravierenden rechtlichen, gesellschaftlichen oder politischen Problemen geführt.

Eine juristische, verfassungsrechtliche Betrachtung der Ausgestaltung des Staatsangehörigkeitsrechts muss angesichts der unabhängig von Staatsangehörigkeitsfragen bestehenden, nicht allein auf Migrantinnen und Migranten beschränkten Probleme gesellschaftlicher Integration an sich um eine sozialwissenschaftliche Analyse der erwartbaren Wirkungen geänderter staatsangehörigkeitsrechtlicher Regelungen ergänzt werden, um die Rationalität der Debatte zu befördern. Ansonsten droht eine Wiederholung einer Situation, in der das demokratische, politische Ringen um die richtige Gestalt politische Integration überlagert, wenn nicht gar verdrängt wird durch eine Kampagne, die auch fremdenfeindliche Ressentiments zu bedienen geeignet ist.<sup>6</sup> Verantwortliche Politik darf hieran kein Interesse haben.

## 3. Völker-, gemeinschafts- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

### 3.1. Völker(vertrags)rechtliche Vorgaben

Das Staatsangehörigkeitsrecht gilt weiterhin als eine Domäne des nationalen Rechts. Unter Bedingungen zunehmender, auch rechtlicher Verflechtung der Welt ergeben sich indes auch

---

<sup>5</sup> S. etwa T. Gnielinski, Die Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts, Frankfurt/M. 1999; K. Mertens, Das neue deutsche Staatsangehörigkeitsrecht – eine verfassungsrechtliche Untersuchung, Berlin 2004; im Vorfeld etwa Martin A. Klein, Zu einer Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts. Eine kritische Betrachtung unter Einbeziehung Frankreichs, Frankfurt/M. 1997; N. Goes, Mehrstaatigkeit in Deutschland. Verfassungsrechtliche Kriterien, internationale und europäische Determinanten, Rechtsvergleichung, Baden-Baden 1997; A. Wallrabenstein, Das Verfassungsrecht der Staatsangehörigkeit, Baden-Baden 1999.

<sup>6</sup> S. dazu GK StAR, III (Entstehungsgeschichte) Rz. 132 ff.

aus Völkerrecht Vorgaben und Grenzen für die Regelung des nationalen Staatsangehörigkeitsrechts.<sup>7</sup>

Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ist breit, aber nicht unbeschränkt. Eine äußerste Grenze zieht der Grundsatz des allgemeinen Völkerrechts, dass für die „Verleihung“ (kraft Gesetzes oder durch Einzelakt) der nationalen Staatsangehörigkeit ein vernünftiger Anknüpfungspunkt bestehen muss und kein Staat befugt ist, Rechtsvorschriften über den Erwerb oder Verlust einer fremden Staatsangehörigkeit zu treffen. Der Grundsatz der Anknüpfung an vernünftige objektive Anhaltspunkte erlaubt dabei unstreitig die Anknüpfung sowohl an die Abstammung von einem Staatsangehörigen (ius sanguinis-Prinzip) als auch an die Geburt im Staatsgebiet (ius soli-Erwerb). Den Staaten steht es frei, zwischen den beiden Kriterien zu wählen, sie zu variieren, zu verknüpfen, zu vermischen oder auch kumulativ anzuwenden.<sup>8</sup> Die zur Anhörung stehenden Vorschläge wahren jedenfalls dann durchweg diesen völkerrechtlichen Rahmen, wenn der Vorschlag der Fraktion „Die Linke“, dass die deutsche Staatsangehörigkeit per Geburt im Inland verliehen wird, nicht den Verzicht auf ein Mindestmaß an Bindung an das Bundesgebiet nach dauernder Verfestigung des Aufenthaltsstatus bedeuten soll.

Für die von verschiedenen Änderungsvorschlägen aufgeworfenen Fragen der Mehrstaatigkeit ist zu beachten, dass die Bundesrepublik Deutschland zwischenzeitlich das Übereinkommen über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatlern gekündigt hat und es zum 21. Dezember 2002 für die Bundesrepublik Deutschland außer Kraft getreten ist. Als mehrseitiges völkerrechtliches Vertragswerk hat die Bundesgebiet Deutschland inzwischen aber das „Europäische Übereinkommen über Staatsangehörigkeit“ vom 6.11.1997 ratifiziert.<sup>9</sup> Auch die aus diesem Abkommen folgenden Bindungen<sup>10</sup> werden von den zur Anhörung gestellten Vorschlägen weitestgehend gewahrt.

### 3.2. Gemeinschaftsrecht

Das Gemeinschaftsrecht belässt die Kompetenz zur Regelung des Staatsangehörigkeitsrechts den Mitgliedstaaten. Die Unionsbürgerschaft ergänzt die nationale Staatsangehörigkeit, ersetzt sie aber nicht. Ob bzw. in welchem Umfange aus Gemeinschaftsrecht Grenzen für den Erwerb oder - vor allem - den Verlust der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates folgen können, soll hier nicht weiter vertieft werden.

### 3.3. Grundgesetz

Der Gesetzgeber ist selbstverständlich an das Grundgesetz, insb. Art. 16 GG, gebunden.

Für die Erwerbstatbestände belässt bei richtiger Betrachtung auch das Grundgesetz dem Gesetzgeber einen breiten Gestaltungsspielraum und legt ihn nicht auf einen Geburtserwerb als Prinzip, einen ius soli-Erwerb als Ausnahme fest. Einen weiten Spielraum hat der Gesetzgeber nach nationalem Verfassungsrecht auch bei Hinnahme von Mehrstaatigkeit; ein Prinzip der Vermeidung von Mehrstaatigkeit folgt weder aus der institutionellen Dimension der Staatsangehörigkeit noch dem Demokratieprinzip bzw. einem Nationalstaatsprinzip unklarer Grundlage bzw. Reichweite.<sup>11</sup>

Eine (deutliche) Erleichterung von Einbürgerung oder Staatsangehörigkeitserwerb kraft Geburt ist hiernach verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen, aber nicht von Verfassungs wegen geboten. Verfassungsrecht hindert auch nicht eine (moderate) Verschärfung der Einbürgerungs- oder Erwerbsvoraussetzungen.

<sup>7</sup> Hailbronner/ Renner, Staatsangehörigkeitsrecht, 4. Aufl., München 2005, Grundlagen Teil I E. Rz. 7 ff; Marx, in: GK StAR, IV 2 (Einführung), Rz. 153 ff.

<sup>8</sup> GK StAR, IV 2 (Einführung), Rz. 160.

<sup>9</sup> Gesetz zu dem Europäischen Übereinkommen vom 6. November 1997 über die Staatsangehörigkeit vom 13. Mai 2004, BGBl. I, 578; Bekanntmachung über das Inkrafttreten (zum 1.9.2005) vom 8.12.2006, BGBl. II, 1351.

<sup>10</sup> Eingehend B. Knocke, Das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit als Schranke für die Regelung des nationalen Staatsangehörigkeitsrechts, Herdecke 2005.

<sup>11</sup> S. A. Fortmann, Mehrfache Staatsangehörigkeit. Eine Untersuchung der Verfassungskonformität des Optionsmodells, Frankfurt/M. 2005.

Die ausformulierten Gesetzgebungsvorschläge zu den Erwerbs- bzw. Einbürgerungsvoraussetzungen und zum Einbürgerungsverfahren beachten die verfassungsrechtlichen Grenzen. Dass Staatsangehörigkeit und gesellschaftlicher Zusammenhang und damit letztlich Integration in die und durch die Gesellschaft einen Zusammenhang aufweisen, ist dabei vorausgesetzt. Hieraus ergibt sich indes jenseits offenkundiger Verfehlungen der Voraussetzungen gesellschaftlicher Integration und notwendiger Kohärenz von Gesellschaft keine positive Bindung des Gesetzgebers daran, in welchem Umfange sich Staatsangehörige in die rechtlichen, sozialen oder gesellschaftlichen Lebensverhältnisse eingeordnet haben müssen, oder ein Prinzip, nach dem Mehrstaatigkeit nur die ultima ratio der Integrationskompromisse sei.<sup>12</sup> Verfassungsrecht darf hier die verantwortlich geführte, sozialwissenschaftlich aufgeklärte politische Auseinandersetzung, die auch die Rahmenbedingungen der Akzeptanz von Staatsangehörigkeitsrecht in allen Teilen der Bevölkerung im Blick behält und angemessen abwägt, nicht verdrängen oder überlagern.

Umstrittener waren lange Zeit die Grenzen, die das Grundgesetz für einen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit (insbesondere in Fällen eintretender Staatenlosigkeit) zieht, namentlich in Fällen der Rücknahme einer Einbürgerung. Hier hat die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>13</sup> im Anschluss an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts<sup>14</sup> in den praktisch bedeutsamen Fällen Klarheit geschaffen. Es hat indes zugleich für bestimmte Fallkonstellationen der Rücknahme (insbesondere bei Betroffenheit Dritter) eine ausdrückliche gesetzliche Regelung angemahnt (ohne hierfür klare inhaltliche Vorgaben zu machen).

## II. Themenblock I: Einbürgerungsvoraussetzungen und –verfahren<sup>15</sup>

### 1. Vorbemerkung

Der Gesetzgeber hat mit dem Richtlinien-Umsetzungsgesetz die Einbürgerungsvoraussetzungen erst kürzlich rejustierend verschärft und dabei den wesentlichen Anliegen des Bundesratsentwurfs Rechnung getragen. Die Vorstellungen von Bündnis 90/ Die Grünen sowie der Fraktion „Die Linke“ sind hingegen auf eine - mehr oder minder weit reichende - Erleichterung der Einbürgerung und teilweise auf eine Wiederaufhebung der jüngst beschlossenen Änderungen gerichtet. Zu den politischen Durchsetzungschancen dieser Vorstöße ist hier nicht Stellung zu nehmen.

### 2. Sprachanforderungen

Die Bundesrepublik Deutschland ist (noch) ein monolingualer Staat.<sup>16</sup> Die hinreichende Beherrschung der deutschen Sprache ist unbestreitbar eine wesentliche Integrationsvoraussetzung. Fehlende oder unzureichende Sprachkenntnisse erschweren die politische, wirtschaftliche und soziale Integration und lassen Abschottungsprozesse bis hin zur Bildung von Parallelgesellschaften besorgen. Vernünftigerweise kann nicht über das Ob entsprechender Sprachkenntnisse, sondern nur über das jeweils zu verlangende Sprachniveau und mögliche Ausnahmetatbestände gestritten werden, die der Vielfalt der Lebens- und Integrationssituationen Rechnung tragen.

#### 2.1. Sprachanforderungen bei der Ehegatteneinbürgerung

Durch das Richtlinien-Umsetzungsgesetz wurden bei der Ehegatteneinbürgerung die Sprachanforderungen spezifiziert und (konstitutiv oder deklaratorisch) an jene der

<sup>12</sup> So aber T. O. Hokema, Mehrfache Staatsangehörigkeit. Eine Betrachtung aus völkerrechtlicher Sicht, Frankfurt/M. 2002, 110 ff, 342.

<sup>13</sup> BVerfG, Urt. v. 24.5.2006 – 2 BvR 669/04 – BVerfGE 116, 24.

<sup>14</sup> BVerwG, Urt. v. 3.6.2003 – BVerwG 1 C 19.02 - BVerwGE 118, 216; Beschl. v. 13.6.2007 – BVerwG 5 B 132.07 -.

<sup>15</sup> Vorschläge, die sich auf die Einbürgerungsvoraussetzung „Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit“ (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4) beziehen (Bündnis 90/ Die Grünen: Erweiterung der Ausnahmen; Fraktion „Die Linke“: ersatzlose Streichung) sind dem Themenblock III zugeordnet.

<sup>16</sup> Der Schutz von Minderheiten und ihrer Sprache, etwa des Sorbischen, bleibt hier ausgeblendet.

Anspruchseinbürgerung angeglichen, bei der für den Regelfall die Beherrschung der deutschen Sprache in Wort und Schrift auf der Basis des Sprachniveaus B1 verlangt wird. Es erscheint schon fraglich, ob dieses Sprachniveau integrationspolitisch (durchweg) erforderlich ist. Für die Ehegatteneinbürgerung erscheint dies überhöht und hinreichend, dass im Alltagsleben eine mündliche Verständigung möglich ist.

Der Vorschlag von Bündnis 90/ Die Grünen ist sinnvoll und richtig, von Art. 6 Abs. 1 GG indes nicht gefordert. Der Schutz von Ehe und Familie gebietet nicht, ausnahmslos einen ohnehin vielfältig bereits durchbrochenen Grundsatz der staatsangehörigkeitsrechtlichen Familieneinheit zu wahren. Für die Herstellung und Wahrung der ehelichen Lebensgemeinschaften ist der aufenthaltsrechtliche Schutz ausreichend. Etwaige Erschwerungen bei Reisen außerhalb des Gebietes der EU gebieten von Verfassungen wegen keine Herabsenkung der Sprachanforderungen. Auch die allgemeine völkervertragsrechtliche Pflicht der Bundesrepublik Deutschland, den Erwerb der Staatsangehörigkeit des Ehegatten zu erleichtern (Art. 6 Abs. 4 lit. b) Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit), ist nicht notwendig auf eine Erleichterung durch Absenkung gerade der Sprachanforderungen gerichtet.

## 2.2. Sprachanforderungen bei der Anspruchseinbürgerung

Die von Bündnis 90/ Die Grünen vorgeschlagene Legaldefinition der für die Anspruchseinbürgerung vorausgesetzten ausreichenden Kenntnisse der deutschen Sprache knüpft an die Anforderungen an, die das Bundesverwaltungsgericht für die Rechtslage bis zum Inkrafttreten des Richtlinien-Umsetzungsgesetzes dem Gesetz entnommen hatte, und zielt damit in der Sache auf eine Wiederherstellung der früheren Rechtslage.

Systematisch hat der Rückgriff auf das Sprachniveau B1, wie ihn das Richtlinien-Umsetzungsgesetz vornimmt, den Vorteil einer Harmonisierung von Staatsangehörigkeits- und Aufenthaltsrecht, soweit es die Voraussetzungen der Niederlassungserlaubnis betrifft.<sup>17</sup> Zu kritisieren ist dann aber, dass die Harmonisierung unvollkommen bleibt und die Härte- bzw. Ausnahmeregelungen, die bei der Niederlassungserlaubnis greifen, nicht vollständig in das Staatsangehörigkeitsrecht übernommen worden sind. Als Begründung nicht überzeugend wäre ein Ansatz, dass für den Erwerb der Staatsangehörigkeit ein höheres Sprachniveau abverlangt werden sollte als bei Personen, die aufgrund eines verfestigten Aufenthaltsstatus dauerhaft in der Bundesrepublik Deutschland leben sollen. Unter Integrationsaspekten nicht überzeugend ist dabei das Argument, Staatsangehörigkeit sei mehr als dauernder Aufenthalt; alle wesentlichen Integrationsprobleme auf gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Ebene stellen sich insoweit gleichermaßen.

## 2.3. Härte-/ Ausnahmeregelung

Soweit an dem allgemeinen Sprachniveau, das die Beherrschung der deutschen Sprache nicht nur in Wort, sondern auch in Schrift voraussetzt, festzuhalten ist, sind jedenfalls die vorgeschlagene allgemeine Härteregelung und die Sonderregelung für ältere Einbürgerungsbewerber mit höherer Aufenthaltsdauer zu übernehmen. Die Ausnahmeregelung des geltenden Rechts in Fällen, in denen der Einbürgerungsbewerber die Sprachanforderungen wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung oder altersbedingt nicht erfüllen kann, löst – um nur ein Beispiel zu nennen - nicht das Problem der gesellschaftlich, sozial und wirtschaftlich gut integrierten (funktionalen) Analphabeten, soll nicht der Begriff der Behinderung mit entsprechenden dogmatischen „Kollateralschäden“ in anderen Rechtsgebieten „aufgelöst“ werden

## 2.4. Beschränkung auf mündliche Verständigung?

Integrationspolitisch nicht sinnvoll und kontraproduktiv ist der Vorschlag der Fraktion „Die Linke“, nach dem durchweg und ausnahmslos die Fähigkeit der einfachen mündlichen Verständigung in der deutschen Sprache ausreichend als Einbürgerungsvoraussetzung sein soll. Dies bewirkt ein unaufgelöstes Spannungsverhältnis zu den aufenthaltsrechtlichen

<sup>17</sup> So ein Ansatz der pointierten Kritik an dem Urteil des BVerwG vom 20.10.2005 (- BVerwG 5 C 8.05 – BVerwGE 124, 268) durch Hailbronner (JZ 2007, 201).

Sprachanforderungen, senkt das Sprachniveau auf ein zu niedriges Maß und lässt gravierende Akzeptanzprobleme befürchten.

### **3. Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung; Einbürgerungstest**

#### **3.1. Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung**

Es sprechen überzeugende Gründe dafür, die durch das Richtlinien-Umsetzungsgesetz eingeführten Regelungen zur Prüfung von Kenntnissen der Rechts- und Gesellschaftsordnung (§ 10 Abs. 1 Nr. 7, Abs. 5 und 7 StAG [neu]) wieder zu streichen.

Gelungene Integration erfordert sachlich Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung, in Bezug auf die eine Integration erfolgen soll (ohne dass dies bei einem Verständnis von Integration als Prozess eine einseitige Anforderung an Migrantinnen und Migranten bzw. Einbürgerungsbewerber wäre). Die integrationspolitische Kritik an dem durch das Richtlinien-Umsetzungsgesetz eingeführten Einbürgerungserfordernis in der Regel durch entsprechende Tests nachzuweisender Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland richtet sich dann auch nicht gegen die Sachanforderung als solche. Sie knüpft an kontraproduktive Nebenwirkungen an, die mit der Festlegung des Kenntnisniveaus, den Verfahren und den mit der Überprüfung verbundenen Schwierigkeiten sowie der Gefahr tatsächlich unterschiedlicher Standards und regionalen Diskrepanzen im Verwaltungsvollzug verbunden sein können. Die bislang mit den Kursen nach § 43 AufenthG gewonnenen Erfahrungen<sup>18</sup> lassen diese Befürchtungen weder als unreal erscheinen noch geben sie Anlass zur Dramatisierung.

Bei einer Abwägung der durch die Einbürgerungstests und den vorangehenden Einbürgerungskursen voraussichtlich bewirkten Vorteile mit den zu besorgenden integrationsschädlichen Abschreckungseffekten, der Wahrscheinlichkeit sozialer Selektion auch bei erwartbar dauerndem, lebenslangem Aufenthalt im Bundesgebiet oder überspannte Anforderungen erscheint der Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/Grüne, diese Regelungen wieder zu streichen, derzeit vorzuzugswürdig.

#### **3.2. keine zwingende Teilnahme an Einbürgerungskursen**

Nach der geltenden Rechtslage ist dem Anliegen der Fraktion „Die Linke“, dass die Teilnahme an Staatsbürgerschaftskursen keine Einbürgerungsvoraussetzung sein darf, dadurch Rechnung getragen, dass sie anzubieten, aber ausdrücklich nicht verpflichtend sind (§ 10 Abs. 4 Satz 2 Halbs. 2 StAG).

Soweit an nachprüfbareren staatsbürgerlichen Kenntnissen als Einbürgerungsvoraussetzung festgehalten wird, ist in den Fällen, in denen der Nachweis nicht bereits auf andere Art und Weise erbracht ist (z.B. durch einen im Inland erworbenen Schulabschluss), ein hinreichendes, den differenzierten Verhältnissen der Einbürgerungsbewerber angepasstes und - vor allem – kostenfreies, zumindest kostengünstiges Angebot solcher Einbürgerungskurse sicherzustellen. Es gilt, den Eindruck zu vermeiden, dass die Regelung, dass die Teilnahme an einem Einbürgerungskurs nicht verpflichtend sei, lediglich die (Kosten)Verantwortung für diese Kurse (ganz oder teilweise) auf die Einbürgerungsbewerber verlagern soll. Bei einem Verständnis von Integration als wechselseitigem Prozess entspricht es der Gerechtigkeit, den Einbürgerungsbewerber, der Zeit und Mühe für den Einbürgerungskurs aufzuwenden hat und dadurch seinen Teil beiträgt, nicht auch noch mit Kosten zu belasten, sondern als „Integrationsbeitrag“ der Bundesrepublik Deutschland die Kurse kostenfrei zu gestalten.

#### **3.3. abzuverlangende „Staatsbürgerkenntnisse“**

Der Gesetzentwurf des Bundesrates weicht in der Formulierung der Anforderungen an die Kenntnisse zur Rechts- und Gesellschaftsordnung von den Formulierungen des Richtlinien-Umsetzungsgesetzes ab. Dessen Wortlaut ist schon wegen der systematischen Nähe zu den entsprechenden Regelungen des Aufenthaltsgesetzes vorzuzugswürdig. Eine neuerliche Änderung empfiehlt sich nicht.

---

<sup>18</sup> BT-Drs. 16/6043.



#### 4. Voraufenthaltszeiten

##### 4.1. Regelvoraufenthaltszeit bei der Anspruchseinbürgerung

Eine (moderate) Verkürzung der Voraufenthaltszeit bei der Anspruchseinbürgerung ist verfassungsrechtlich möglich, integrationspolitisch aber nicht zwingend und als sinnvolle Möglichkeit, ein integrationspolitisches Signal zu geben, mit Augenmaß vorzunehmen.

Die erforderliche Dauer des Inlandsaufenthaltes ist ein Indiz dafür, ob zum Aufenthaltsland eine hinreichende tatsächliche Beziehung besteht, die eine Einbürgerung rechtfertigt. Empirisch widerlegt ist, dass mit dem gewöhnlichen Inlandsaufenthalt stets und notwendig eine soziale, wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration (einschließlich des Spracherwerbs) verbunden ist; ob dies der Fall ist, hängt von zahlreichen weiteren subjektiven und objektiven Faktoren ab. Gesicherte empirische Kenntnisse fehlen, ab welcher Inlandsaufenthaltsdauer für den Regelfall ein hinreichender Integrationsbezug angenommen werden kann. Je kürzer die Voraufenthaltszeiten, desto geringer ist indes die anzunehmende Indizwirkung mit der Folge, dass dann das gewünschte Integrationsniveau gesondert zu überprüfen ist.

Vor diesem Hintergrund weisen die Vorstöße von Bündnis 90/ Die Grünen und der Fraktion „Die Linke“, die Inlandsaufenthaltszeiten für den Regelanspruch auf Einbürgerung von acht auf sechs (Bündnis 90/ Die Grünen) bzw. auf fünf (Fraktion „Die Linke“) zu verkürzen und weitere Kürzungen bei besonderen Integrationsvorleistungen vorzunehmen, eine gewisse Ambivalenz auf. Angesichts der durchschnittlichen Inlandsaufenthaltszeiten von Einbürgerungsbewerbern erscheint eine Kürzung auch nicht als zwingend notwendig, um die Integrationsbereitschaft der Bundesrepublik Deutschland zu unterstreichen und den im Inland lebenden Personen ein wirksames Integrationsangebot zu unterbreiten. Sinnvoll, zumindest zu erwägen ist - wegen der Symbolwirkung einer Verkürzung zugunsten der Migrantinnen und Migranten - eine Reduktion um ein oder zwei Jahre; dass damit die für gelebte und erfahrene Integration typischerweise erforderliche Mindestinlandsaufenthaltszeit unterschritten würde, ist nicht festzustellen. Eine weitere Verkürzung mag (zu) teuer erkaufte werden durch Akzeptanzprobleme und eine intensiviertere Prüfung der einzelnen Elemente gelungener Integration (Sprache; Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung; Fehlen von Sicherheitsbedenken). Bei einer Verkürzung um ein weiteres Jahres auf lediglich fünf Jahre Voraufenthaltsdauer entsteht auch ein Spannungsverhältnis zu den aufenthaltsrechtlich für eine Niederlassungserlaubnis (faktisch) erforderlichen Voraufenthaltszeiten.

Eine Verkürzung der Voraufenthaltszeiten ist völkerrechtlich nicht geboten. Mit acht Jahren unterschreitet das geltende Recht die nach Art. 6 Abs. 3 Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit vorgesehene Höchstdauer von 10 Jahren vor der Antragstellung, zumal die Achtjahresfrist bezogen ist auf den Zeitpunkt der Einbürgerung, nicht den der Antragstellung. Sie ist völkerrechtlich auch nicht ausgeschlossen, weil mit mindestens fünf Jahren Aufenthalt im Lande ein ausreichender Anknüpfungspunkt für eine Einbürgerung auf Antrag besteht.

##### 4.2. Verkürzung Voraufenthaltszeit für Flüchtlinge und Staatenlose

Zumindest problematisch ist die im Entwurf Bündnis 90/ Die Grünen vorgesehene Verkürzung für Flüchtlinge oder Staatenlose um weitere zwei Jahre.

Die Meistbegünstigungsklausel im Staatenlosenübereinkommen und in der Genfer Flüchtlingskonvention gebieten völkervertragsrechtlich nicht die vorgeschlagene (weitere) Verkürzung. Dies gilt jedenfalls dann, wenn - wie hier - die allgemeinen Einbürgerungsvoraussetzungen keine überspannten Anforderungen an den Erwerb der Staatsangehörigkeit stellen und den Flüchtlingen bzw. Staatenlosen keine Vergünstigungen vorenthalten werden, die anderen Personengruppen gewährt werden (können). Die völkervertragsrechtliche Verpflichtung, die Einbürgerung dieser Personen soweit wie möglich zu erleichtern, ist nicht darauf gerichtet, dass die nationalen Gesetzgeber zu einer Rechtsetzung verpflichtet sind, welche die Einbürgerungsvoraussetzungen bis zu dem völker- oder verfassungsgerichtlich unabweisbaren Minimum herabsetzt.

Die besondere Schutzbedürftigkeit anerkannter Flüchtlinge sowie von Staatenlosen ist nicht primär auf die staatsangehörigkeitsrechtliche Sicherung gerichtet. Wenn und soweit effektiver

Schutz auf der aufenthaltsrechtlichen Ebene gewährt und die Gleichbehandlung bei Einbürgerungserleichterungen gewährt wird, ist die Verkürzung auch sachlich nicht zwingend.

### 4.3. Mindestaufenthaltszeit bei der Miteinbürgerung

Systematisch zumindest nicht zwingend ist die Angleichung der Inlandsaufenthaltsdauer bei der Miteinbürgerung von Ehegatten auf die im Verwaltungsvollzug für die Einbürgerung der Ehegatten Deutscher regelmäßig vorgesehenen Inlandsaufenthaltsdauer von drei Jahren (und damit eine Verkürzung um ein Jahr gegenüber Nr. 10.2.1.2.1. Vorläufige Anwendungshinweise des BMI),<sup>19</sup> die einen Aufenthalt im Inland von vier Jahren bei zweijähriger Dauer der ehelichen Lebensgemeinschaft vorsehen. Bei der vorgeschlagenen Herabsetzung der Sprachanforderungen bei der Einbürgerung von Ehegatten Deutscher, deren frühzeitige Einbürgerung wünschenswert sei, argumentiert der Gesetzentwurf mit den Wertungen des Art. 6 GG. Für die Miteinbürgerung der Ehegatten von Einbürgerungsbewerbern, die eben noch nicht die deutsche Staatsangehörigkeit haben, greift diese - an die besondere Integrationskraft eines Zusammenlebens mit einem deutschen Staatsangehörigen anknüpfende - Argumentation nicht.

Es bliebe die pragmatische Erwägung, dass mit dem Wirksamwerden der Einbürgerung des einen Ehegatten der Miteinbürgerungsfall zu einem Fall der Einbürgerung des Ehegatten eines deutschen Staatsangehörigen wird und dann (auch) nach § 9 StAG zu beurteilen ist. Da Nr. 9.1.2.1 Vorläufige Anwendungshinweise BMI für die zweijährige Ehebestandsdauer verlangen, dass der deutsche Ehegatte während dieser zwei Jahre deutscher Staatsangehöriger oder Statusdeutscher gewesen sein muss, griffe diese Erwägung nur für den Fall, dass die in den Vorläufigen Anwendungshinweisen vorgenommene Einschränkung als nicht gesetzeskonform zu bewerten wäre.

### 4.4. Legaldefinition gewöhnlicher rechtmäßiger Aufenthalt

Auf die Berechnung der erforderlichen Voraufenthaltszeiten wirkt ein der Vorschlag von Bündnis 90/ Die Grünen, durch eine Legaldefinition der Zeiten gewöhnlichen rechtmäßigen Aufenthalts (§ 12b Abs. 4 Entwurf) klarzustellen, dass auch Zeiten einer Aufenthaltsberechtigung oder - als Fiktion rechtmäßigen Aufenthalts – einer Duldung hiervon umfasst sind.

Der Vorschlag verfolgt das berechtigte Ziel, Rechtsklarheit in der Frage zu schaffen, welche Voraufenthaltszeiten anzurechnen sind, klärt das umstrittene Problem, ob ein tatsächlich gewöhnlicher Aufenthalt nur dann berücksichtigungsfähig ist, wenn er durch einen entsprechenden Aufenthaltstitel abgedeckt ist, und entscheidet sich im Ansatz zu Recht bei der Berücksichtigung von Voraufenthaltszeiten für eine integrationsorientierte, retrospektive Betrachtung, die darauf abstellt, ob die Voraufenthaltszeit in einen rechtmäßigen Daueraufenthalt eingemündet ist. Immanent unklar ist, aus welchen Gründen die Aufenthaltsgestattung (§ 55 AsylVfG) nicht ausdrücklich genannt ist.

Systematisch vorzugswürdig ist, dem Grundanliegen bereits bei den Anspruchsvoraussetzungen Rechnung zu tragen und in § 10 Abs. 1 Satz 1 StAG nicht auf die Rechtmäßigkeit des gewöhnlichen Inlandsaufenthaltes, sondern auf das Vorhandensein eines gewöhnlichen Aufenthalts und der Rechtmäßigkeit des Aufenthaltes abzustellen. Flankierend ist in § 55 Abs. 4 AsylVfG die Anrechenbarkeit von Zeiten eines rechtmäßigen Aufenthalts aufgrund einer asylverfahrensabhängigen Aufenthaltsgestattung zu erweitern auf Fälle, in denen es zwar nicht zur Anerkennung des Flüchtlingsstatus, wohl aber im Ergebnis infolge von Bleiberechtsregelungen oder aus anderen Gründen zu einem Daueraufenthalt gekommen ist.<sup>20</sup>

Zu weit geht eine generelle und *zwingende* Berücksichtigung *aller* Zeiten einer bloßen Duldung. Dem Gesetzgeber steht von Verfassungs wegen frei, auch Zeiten einer Duldung durchweg als rechtmäßig zu fingieren. Wenn aber infolge von Voraufenthaltszeiten ein gewisses Maß an

<sup>19</sup> Vorläufige Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern vom 19. Oktober 2007 zum Staatsangehörigkeitsgesetz in der Fassung des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 (BGBl. I S. 1970).

<sup>20</sup> Diese Beschränkung steht der Berücksichtigung bei den Voraufenthaltszeiten bei Geburtserwerb nach § 4 Abs. 3 StAG entgegen; s. BVerwG, Urt. v. 29.3.2007 – BVerwG 5 C 8.06 – NVwZ 2007, 1088 = DÖV 2007, 928.

Integration vermutet wird, weisen Zeiten einer bloß kurzfristigen Duldung, also bestehender Ausreisepflicht, Besonderheiten auf, die ihre ausnahmslose und zwingende Anrechnung auch bei einer retrospektiven Betrachtung ausschließen. Umgekehrt sind Zeiten eines geduldeten Inlandsaufenthalts auch nicht ohne jede Integrationswirkung; allzumal gilt dies für die Fälle sog. (langfristiger) „Kettenduldungen“, die es normativ zu vermeiden gilt, aber empirisch noch (zu häufig) vorkommen. Angezeigt ist eine differenzierende Lösung. In Betracht kommt, diese Zeiten im Rahmen einer Ermessensregelung anzurechnen, Zeiten einer Duldung nur quotal (etwa mit 50 v.H.) zu berücksichtigen oder sie dann in vollem Umfang auf die Voraufenthaltszeit angerechnet werden, wenn die Duldung einen bestimmten Zeitraum (etwa zwölf Monate oder – in Anlehnung an § 25 Abs. 5 Satz 2 AufenthG – achtzehn Monate) überschreitet.

## **5. Aufenthaltsstatus/ -titel**

### **5.1. freizügigkeitsberechtigte Personen**

Eine nach geltendem Recht auf den ersten Blick sinnvolle redaktionelle Vereinfachung erstrebt der Vorschlag von Bündnis 90/ Die Grünen, beim Aufenthaltstitelerfordernis (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 StAG) für die Freistellung vom Aufenthaltstitelerfordernis nicht mehr – wie nach früherem Recht - auf Unionsbürger oder gleichgestellte Staatsangehörige eines EWR-Staates sowie Schweizer abzustellen, sondern jede Person, die „zum nach Gemeinschaftsrecht freizügigkeitsberechtigten Personenkreis gehört“.

Der Sache nach wird aber eine Art dynamische Verweisung geschaffen, die auch künftige Erweiterungen der Freizügigkeitsberechtigung oder der Gleichstellung nach Gemeinschaftsrecht mit umfasst. Indem nach dem Wortlaut nicht mehr darauf abgestellt wird, ob es sich um einen freizügigkeitsberechtigten „Unionsbürger“ handelt, sondern allein auf die Freizügigkeit nach Gemeinschaftsrecht, können Zweifel entstehen, ob hiervon auch solche Nichtunionsbürger erfasst sind, die als Familienangehörige oder Lebenspartner von Unionsbürgern privilegierte Aufenthaltsrechte genießen; entsprechende Abgrenzungsfragen können sich ergeben für Personen, die nach Assoziationsabkommen (insb. EWG-Türkei) besondere Aufenthaltsrechte haben. Soweit hier eine deutliche Erweiterung angestrebt ist, sollte dies offen ausgewiesen werden.

Eine generelle Erweiterung auf alle Drittstaatler, denen durch Assoziationsverträge besondere Aufenthaltsrechte zugebilligt sind, ginge wohl zu weit. Drittstaatlern, die die erforderlichen Voraufenthaltszeiten rechtmäßigen Aufenthalts erfüllen, werden regelmäßig auch über einen der in Nr. 2 bezeichneten Aufenthaltstitel verfügen. Dem sachlich berechtigten Anliegen scheint mir durch die Erweiterung auf alle Personen mit unbefristetem Aufenthaltsrecht, die das Richtlinien-Umsetzungsgesetz vorgekommen hat, hinreichend Rechnung getragen.

### **5.2. Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen**

Systematisch vertretbar ist die Beschränkung der Rückausnahme bei den hinreichenden Aufenthaltstiteln im Bereich des Aufenthalts aus humanitären Gründen (§ 25 AufenthG) auf eine Aufenthaltserlaubnis, die nach § 25 Abs. 4 Satz 1 (dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliche öffentliche Interessen) bzw. Abs. 4a (Opfer von Straftaten) AufenthG einem Ausländer für eine vorübergehende weitere Anwesenheit erteilt worden ist, unter Einbeziehung der Verlängerung einer solchen Aufenthaltserlaubnis in Härtefällen (§ 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG) sowie von Aufenthaltserlaubnissen in Fällen, in denen der Ausländer ohne sein Verschulden aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht ausreisen kann und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Denn auch diese Aufenthaltstitel münden (tatsächlich) regelmäßig in einen Daueraufenthalt; dass sie ihn (normativ) nicht bezwecken, erscheint demgegenüber nachrangig.

### **5.3. Formulierung Gesetzentwurf Bundesrat**

Der Formulierungsvorschlag des Gesetzentwurfes des Bundesrates zu § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 StAG ist aus meiner Sicht durch das Richtlinien-Umsetzungsgesetz überholt und bedurfte ansonsten der Überarbeitung u.a. deswegen, weil die Aufenthaltserlaubnis-EU durch dieses Gesetz entfallen ist.

## 6. Sicherung des Lebensunterhalts

### 6.1. Wiedereinführung Sonderregelung für junge Einbürgerungsbewerber

Das Richtlinien-Umsetzungsgesetz hat zulasten junger Einbürgerungsbewerber die Ausnahme vom Erfordernis, eigenständig den Lebensunterhalt bestreiten zu müssen, gestrichen, um dadurch Jugendliche, die sich nicht um Ausbildung oder Beschäftigung bemühen, auszuschließen; für sie gilt derzeit lediglich die allgemeine Ausnahmeregelung, dass der Bezug von steuerfinanzierten Transferleistungen (Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe) nur dann nicht einbürgerungshindernd wirkt, wenn er nicht zu vertreten ist.

Der Vorstoß von Bündnis 90/ Die Grünen, diese Verschärfung wieder rückgängig zu machen, ist zu unterstützen. Sie wird der besonderen Situation, in der sich junge Menschen mit Migrationshintergrund befinden, nicht hinreichend gerecht. Das berechtigte Anliegen, gerade für diesen Personenkreis die sozialen und gesellschaftlichen Integrationsvoraussetzungen dadurch zu verbessern, dass durch Ausbildung die Arbeitsmarktchancen und damit die Voraussetzungen wirtschaftlicher Integration gestärkt werden, sollte durch aktive, positive Förderung, nicht durch Erschwerungen bei der Einbürgerung verfolgt werden.

### 6.2. genereller Verzicht auf Erfordernis eigenständiger Sicherung des Lebensunterhalts

Zu weit geht demgegenüber der Vorstoß der Fraktion „Die Linke“, den Anspruch auf Einbürgerung unabhängig vom Einkommen zu gestalten und insbesondere den Bezug von Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch ausnahmslos als unschädlich einzustufen.

Es ist ein dem Grunde nach berechtigtes Anliegen, die Zuwanderung in Sozialsysteme zu regulieren, die allerdings – schon wegen völker(vertrags)rechtlicher Bindungen - nicht völlig auszuschließen ist. Die Anforderung, dass der Lebensunterhalt für sich und die unterhaltsberechtigten Angehörigen aus eigenen Kräften und Mitteln, insbesondere durch Einsatz der eigenen Arbeitskraft, zu bestreiten ist, hat wegen der sozialintegrativen Funktion von Erwerbsarbeit auch eine integrationspolitische Dimension. Der Verzicht hierauf bei der Einbürgerung bewirkte ein unauflösbares Spannungsverhältnis zum Aufenthaltsrecht, nach dem die Erteilung eines Aufenthaltstitels in der Regel voraussetzt, dass der Lebensunterhalt gesichert ist (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG), und die Inanspruchnahme von Sozialhilfe für sich, Familienangehörige oder sonstige Haushaltsangehörige weiterhin ein Grund für eine Ermessensausweisung bildet (§ 55 Abs. 2 Nr. 6 SGB XII). Den ungleich verteilten Arbeitsmarktchancen ist hinreichend dadurch Rechnung getragen, dass bereits nach geltendem Recht der Bezug steuerfinanzierter Sozialleistungen einbürgerungsunschädlich ist, wenn er von dem Einbürgerungsbewerber nicht zu vertreten ist.

Soweit die Fraktion „Die Linke“ weiterhin dafür eintritt, dass der Anspruch auf Einbürgerung unabhängig „von dem sozialen Status der Betroffenen“ bestehen soll, erschließt sich nicht, welche Einbürgerungsvoraussetzung aus Sicht der Antragsteller direkt und unmittelbar am sozialen Status eines Einbürgerungsbewerbers anknüpft und daher zu verändern ist. Sachlich gerechtfertigte Einbürgerungsvoraussetzungen, etwa ein für die Integration hinreichendes Maß an Sprachkenntnissen, bleiben auch dann sachlich gerechtfertigt, wenn die Chancen und Möglichkeiten, sie zu erfüllen, sozial ungleich verteilt sind. Folge kann dann nicht sein, auf diese Einbürgerungsvoraussetzung zu verzichten, sondern Hilfen dafür anzubieten, dass ein Einbürgerungsbewerber sie erfüllen kann.

## 7. Sicherheitsvoraussetzungen

Die Sicherheitsvoraussetzungen für eine Einbürgerung sind in den letzten Jahren sukzessive verschärft und weit in das Vorfeld konkreter Sicherheitsbedenken vorverlagert worden. Schon dies war nicht durchweg sachgerecht und hat in der Praxis zu fragwürdigen Ablehnungen geführt. Dabei ist das Anliegen, von der Einbürgerung solche Personen auszuschließen, die eine Gefährdung für die Sicherheitsbelange der Bundesrepublik Deutschland bilden können, dem Grunde nach unbestritten und – nicht zuletzt wegen des durch eine Einbürgerung bewirkten Ausweisungsschutzes - gerechtfertigt. Auch hier gilt es aber, das rechte Augenmaß zu wahren.

### **7.1. Glaubwürdigkeit des Bekenntnisses zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung**

Durch reale Sicherheitsprobleme nicht gerechtfertigt ist der Vorstoß des Bundesrates, die Einbürgerungsausschlussgründe zu erweitern auf Fälle, in denen tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass das Bekenntnis des Ausländers zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht glaubwürdig ist und diese Bedenken auch in einem Gespräch nicht ausgeräumt werden können. Der Vorschlag löst sich noch weiter als die bisherigen Anspruchsausschlussgründe von konkreten Sicherheitsgefahren. Die Voraussetzung „tatsächlicher Anhaltspunkte“, die Zweifel an der Glaubwürdigkeit des Bekenntnisses weckt, bewirkt keine relevante Einschränkung, weil sich gerade in Bezug auf die Glaubwürdigkeit eines „Bekenntnisses“ solche Anhaltspunkte schnell ergeben können; die tatsächlichen Anhaltspunkte müssen nach Art und Gewicht nicht einmal ausreichen, die Glaubwürdigkeit zu beseitigen oder hier ernsthafte Zweifel zu wecken, sondern nur eine entsprechende Annahme rechtfertigen. Die bei tatsächengestützter Annahme bestehende Möglichkeit, die Zweifel in einem Gespräch auszuräumen, verlagert materiell die Darlegungs- und Beweislast auf den Einbürgerungsbewerber, der eine bestimmte innere Haltung schwerlich „beweisen“ kann, und führt letztlich dazu, dass dieser Einbürgerungsausschlussgrund wegen der hochgradigen Wertungsabhängigkeit der einzelnen Merkmale von subjektiven Einschätzungen abhängt. Dies weckt Zweifel an der hinreichenden Bestimmtheit.

### **7.2. Mindestfrist für Abwendung**

Aus Sicherheitsgründen nicht erforderlich ist auch die im Gesetzentwurf des Bundesrates vorgesehene Einfügung einer Mindestfrist von fünf Jahren für die Abwendung von der früheren Verfolgung oder Unterstützung sicherheitsrelevanter Bestrebungen. Die „Dauerhaftigkeit“ und „Nachhaltigkeit“ einer Aufgabe entsprechender Bestrebungen folgt bereits aus dem Begriff der Abwendung selbst, die zudem von dem Einbürgerungsbewerber glaubhaft zu machen ist. Dies schützt hinreichend vor bloßen Lippenbekenntnissen oder taktisch bedingten Abwendungserklärungen. Zeitablauf allein verstärkt zudem Abwendung nicht.

Eine starre Mindestfrist, allzumal eine von fünf Jahren, als Glaubwürdigkeitstest berücksichtigt nicht den Zusammenhang, der zwischen der Annahme tatsächlicher Anhaltspunkte für eine (frühere) Verfolgung oder Unterstützung sicherheitsrelevanter Bestrebungen und der Glaubhaftmachung der Abwendung besteht. Die Schwelle, die für die Annahme entsprechender Sicherheitsbedenken ausreicht, ist niedrig und bewusst weit in das Vorfeld konkreter Gefahren vorverlegt worden. Gerade bei randständigen, untergeordneten und einmaligen Unterstützungshandlungen, bei denen bereits fraglich sein kann, ob der Tatbestand des § 11 Satz 1 Nr. 2 StAG erfüllt ist, müssen die Anforderungen an Abwendung an Art und Gewicht der Unterstützungshandlung angepasst werden. Eine starre Mindestfrist für die Abwendung auch bei weniger gewichtigen Unterstützungshandlungen spricht dann – wohl entgegen der Intention des Gesetzentwurfes - zusätzlich dafür, dass nur solche Handlungen den Tatbestand ausfüllen, die eine dauerhafte und nachhaltige Unterstützung der entsprechenden Bestreben zu indizieren geeignet sind; denn nur dann ist auch die Dauerhaftigkeit der Abwendung erforderlich.

Die Beibehaltung der bisherigen Gesetzesfassung ohne Einführung einer Mindestabwendungsfrist ist demgegenüber vorzugswürdig: Sie ermöglicht, flexibel und sachgerecht die Anforderungen an die Abwendung und deren Glaubhaftmachung nach Art und Gewicht der Unterstützungshandlung zu bestimmen.

### **7.3. Regelanhörung zu extremistischen Organisationen**

Die im Bundesratsentwurf vorgeschlagene, anlassunabhängige Regelanhörung zu Mitgliedschaften oder Unterstützungshandlungen in extremistischen oder extremistisch beeinflussten Organisationen knüpft im Verfahren an den Anspruchsausschlussgrund des § 11 Abs. 2 StAG an. Notwendig ist sie nicht.

Eine derartige Befragung ist zur Verdachtsklärung bei entsprechenden Anhaltspunkten sachgerecht und verhältnismäßig, allerdings auch schon nach geltendem Recht zulässig. Eine verdachtsunabhängige Regelbefragung in Ergänzung der Regelanfrage beim Verfassungsschutz erscheint dagegen überzogen. Sie wird auch nicht durch die in der

Gesetzesbegründung herangezogene Rechtsprechung<sup>21</sup> gerechtfertigt, die Fälle von Mitgliedschaften in Organisationen betraf, bei denen streitig war, ob eine Mitgliedschaft einbürgerungshindernd wirkt und dies der Einbürgerungsbewerber hätte erkennen und daher angeben müssen und die Regelanfrage nicht (rechtzeitig) durchgeführt worden war.

#### **7.4. Verzicht auf Überprüfung der „inneren Gesinnung“**

Soweit sich die Forderung der Fraktion „Die Linke“, „Einbürgerungsberechtigte dürfen nicht auf ihre ‚innere Gesinnung‘ hin überprüft werden“, nicht allein auf die Ablehnung von Einbürgerungstests, sondern auch auf die Überprüfung beziehen sollte, ob einer Einbürgerung die im Gesetz bezeichneten Sicherheitsbedenken entgegenstehen, wäre dem nicht zu folgen. Der grundrechtliche Schutz der Meinungs- und Gewissensfreiheit wird nicht schon dadurch verletzt, dass eine Einbürgerung an die Erfüllung bestimmter Sicherheitsvoraussetzungen geknüpft wird. Der (negative) abwehrrechtliche Gehalt der Meinungs- und Gewissensfreiheit verbietet dem Staat nicht, an eine Vergünstigung, wie sie die Einbürgerung darstellt, zusätzliche positive Anforderungen an die Beachtung der für ein gedeihliches Zusammenleben in der Gesellschaft erforderlichen Regeln und Haltungen zu stellen. Zutreffend ist allein, dass bei der Auslegung und Anwendung dieser Anforderungen die Ausstrahlungswirkung der Meinungs- und Gewissensfreiheit zu berücksichtigen (nicht nur: zu achten) ist.

#### **8. Miteinbürgerung Lebenspartner**

Dem Vorschlag von Bündnis 90/ Die Grünen, die Möglichkeit der Einbürgerung auch auf Lebenspartner zu erstrecken, ist zuzustimmen. Er entspricht der auch aufenthaltsrechtlichen Gleichstellung der (eingetragenen) Lebenspartnerschaft mit der Ehe, etwa in Bezug auf den Familiennachzug (§ 27 Abs. 2 AufenthG).

#### **9. Unbescholtenheitserfordernis**

Die Forderung der Fraktion „Die Linke“, auf die von der Innenministerkonferenz geforderte Herabsetzung der Bagatellgrenze bei außer Betracht bleibenden Straftaten und eine Regelung, nach der einzelne Verurteilungen kumuliert werden sollen, zu verzichten, ist als Vorstoß zur Wiederaufhebung der durch das Richtlinien-Umsetzungsgesetz vorgenommenen Verschärfungen zu werten.

##### **9.1. Heraufsetzung der Unbeachtlichkeitsgrenze**

Die jüngst Kraft in getretenen Verschärfungen beim Unbescholtenheitserfordernis erscheinen in der Tat nicht durchweg notwendig oder gar zwingend. Kriminalpolitisch sachgerecht erscheint die nach der früheren Rechtslage ausgeschlossene Zusammenrechnung verschiedener kleinerer Verurteilungen; für die Halbierung der Unbeachtlichkeitsgrenzen gilt dies schon nicht mehr. Allzumal angesichts der uneingeschränkten Berücksichtigung von Auslandsverurteilungen erscheint revisionsbedürftig, dass eine fakultative Nichtberücksichtigung solcher Verurteilungen, welche die Unbeachtlichkeitsgrenze überschreiten, nur noch bei einer geringfügigen Überschreitung der Schwellenwerte möglich ist; diese tatbestandliche Einengung der Ermessensvoraussetzung nimmt angesichts der deutlichen Absenkung der Unbeachtlichkeitsgrenzen den Einbürgerungsbehörden eine zur sachgerechten Bewältigung von Grenzfällen erforderliche Flexibilität.

##### **9.2. Fakultative Nichtberücksichtigung von Maßregeln der Besserung und Sicherung**

Das Richtlinien-Umsetzungsgesetz hat in sachlicher Übereinstimmung mit jüngster Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts<sup>22</sup> das Unbescholtenheitserfordernis auf Maßregeln der Besserung und Sicherung erstreckt und für die Entziehung der Fahrerlaubnis (§ 61 Nr. 5 StGB) und des Berufsverbotes (§ 61 Nr. 6 StGB) die Möglichkeit geschaffen, sie außer Betracht zu lassen.

<sup>21</sup> Diese wird zwar nicht ausdrücklich bezeichnet. Gemeint scheint aber HessVGH, Urt. v. 18.1.2007 – 11 UE 111/06 – InfAuslR 2007, 207 = AuAS 2007, 77; dazu auch BVerwG, Beschl. v. 13.6.2007 – BVerwG 5 B 132.07 -.

<sup>22</sup> BVerwG, Urt. v. 29.3.2007 – BVerwG 5 C 33.05 - NVwZ 2007, 1205 = AuAS 2007, 208; - BVerwG 5 C 31.05 – DVBl. 2007, 579 (Ls.).

Der Gesetzentwurf des Bundesrates beschränkt die fakultative Nichtberücksichtigung nicht auf diese beiden Maßregeln der Besserung und Sicherung und erfasst damit zu Recht auch Fälle einer Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus oder in einer Entziehungsanstalt; da bei Sicherungsverwahrung oder Führungsaufsicht regelmäßig aus Sachgründen eine Nichtberücksichtigung ausscheidet, wäre eine Einbeziehung in die Möglichkeit, sie unberücksichtigt zu lassen, unschädlich. Eine auf alle Maßregeln der Besserung und Sicherung bezogene Nichtberücksichtigungsklausel ist auch deswegen angezeigt, weil hier die Tilgungsvorschriften des Bundeszentralregistergesetzes nicht sachgerecht greifen.

### **9.3. Angabe im Ausland anhängiger Ermittlungs- und Strafverfahren**

Nach dem Gesetzentwurf des Bundesrates soll sich die Angabe von Auslandsverurteilungen und im Ausland anhängigen Ermittlungs- und Strafverfahren nicht (punktuell) auf den Einbürgerungsantrag beschränken, sondern künftig auf das gesamte Einbürgerungsverfahren beziehen. Diese Erweiterung der Mitwirkungsobliegenheit ist sachgerecht und beugt Streitigkeiten im Rücknahmeverfahren vor, ob der Einbürgerungsbewerber ihm nach Stellung des Einbürgerungsantrages bekannt gewordene Verurteilungen oder Ermittlungsverfahren arglistig verschwiegen hat. Es versteht sich von selbst und bedarf keiner Klarstellung im Wortlaut, dass sich die Offenlegungsobliegenheit nur auf solche Verurteilungen und Verfahren erstrecken kann, die dem Einbürgerungsbewerber auch bekannt geworden sind.

Der Gesetzentwurf des Bundesrates greift nicht das Problem auf, wie in Bezug auf im Ausland anhängige Straf- oder Ermittlungsverfahren zu verfahren ist, die wegen des Aufenthalts des Beschuldigten oder Angeklagten im Bundesgebiet im Ausland nicht weiterbetrieben und auch sonst nicht zum Abschluss gebracht werden, ohne dass etwa um einen Europäischen oder Internationalen Haftbefehl nachgesucht wird, und der Einbürgerungsbewerber keine Möglichkeit hat, ohne Rückverlagerung seines gewöhnlichen Aufenthalts in den Herkunftsstaat auf einen (zügigen) Abschluss des Ermittlungs- oder Strafverfahrens hinzuwirken. Für solche Fälle ist (klarstellend) eine Regelung zu schaffen, die ungeachtet § 12a Abs. 3 StAG eine Fortführung des Einbürgerungsverfahrens ermöglicht. Entsprechendes gilt für Straf- oder Ermittlungsverfahren (und zwar auch solche im Bundesgebiet), bei denen auch für den Fall eines Schuldspruches die Strafe mit hoher Wahrscheinlichkeit unter der Unbeachtlichkeitsgrenze bleiben wird.

### **10. Einbürgerungszeremonie; Eidesleistung**

Der Gesetzentwurf des Bundesrates will der besonderen Bedeutung der Einbürgerung für das Leben des neuen Staatsbürgers neben dem Erfordernis eines Eides oder eines feierlichen staatsbürgerlichen Bekenntnisses auch dadurch Rechnung tragen, dass die Übergabe der Urkunde und die Bekenntniserklärung regelmäßig in einem feierlichen Rahmen erfolgen. Für die Regelung besteht kein Bedürfnis.

Wert und Bedeutung solcher symbolischen Akte sind umstritten. Notwendig für die Integration sind sie nicht. Die Praxis hat bewiesen, dass auch ohne einen entsprechenden Gesetzesbefehl die Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit würdig ausgestaltet werden kann.

Dem Kernanliegen, die Einbürgerung an ein gesondertes, feierliches Bekenntnis zu knüpfen, ist bereits durch das Richtlinien-Umsetzungsgesetz Rechnung getragen, das sich allerdings auf ein feierliches Bekenntnis beschränkt und keine Eidesleistung vorsieht. Darüber sollte jedenfalls nicht hinausgegangen werden. Die weitere Vorgabe, dass die persönliche Aushändigung regelmäßig auch in einem „feierlichen Rahmen erfolgen“ soll, betrifft Verfahrens- und Stilfragen, die nicht in das Gesetz gehören. Die Beachtung eines solchen Rahmens jedenfalls ist nicht Wirksamkeitsvoraussetzung für die Einbürgerung; ein Verstoß gegen diesen Gesetzesbefehl bleibt ohne Folgen. Die Vorstellungen darüber, was ein „feierlicher Rahmen“ ist, werden zudem regional und auch interpersonal sehr unterschiedlich ausfallen.

### **11. Einbürgerungszusicherung**

Der Gesetzentwurf Bündnis 90/ Die Grünen sieht eine ausdrückliche, sondergesetzliche Regelung der Einbürgerungszusicherung vor, die in der Praxis breiten Raum einnimmt. Das Regelungsanliegen, zur Vermeidung von Staatenlosigkeit die Verlässlichkeit einer

Einbürgerungszusicherung zu verstärken, ist berechtigt, die Umsetzung indes überarbeitungsbedürftig.

Zu weit reichend ist, Änderungen der Sach- und Rechtslage nach Erteilung der Einbürgerungszusicherung vollständig unberücksichtigt zu lassen und lediglich auf deren Rücknahme zu verweisen. Für erhöhte Wirkungen der Einbürgerungszusicherung ist sowohl danach zu differenzieren, ob der Einbürgerungsbewerber eine Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit noch abwenden kann, als auch danach, in Bezug auf welche Einbürgerungsvoraussetzung (bzw. Einbürgerungsausschlussgrund) sich die Sachlage wie wesentlich geändert hat.

Die Rücknahmeregelung, auf die Bezug genommen wird, lässt keine Berücksichtigung von Änderungen der Sachlage zu, die nach der Erteilung der Einbürgerungszusicherung liegen. Durch das berechtigte Ziel, eine Staatenlosigkeit des Einbürgerungsbewerbers zu vermeiden, der mit Blick auf die Einbürgerungszusicherung die Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit betreibt, wird dies in all den Fällen nicht gerechtfertigt, in denen vor der Entlassung aus der Staatsangehörigkeit eine Einbürgerungsvoraussetzung wegfällt oder ein Einbürgerungsausschlussgrund entsteht und der Einbürgerungsbewerber eine Entlassung aus seiner bisherigen Staatsangehörigkeit noch vermeiden kann.

Auch bei bereits bewirkter Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit erscheint es gerechtfertigt, wesentliche Änderungen der Sachlage, etwa das Begehen schwerer Straftaten oder die Hinwendung zu konkret sicherheitsgefährdenden Bestrebungen, einbürgerungshindernd zu berücksichtigen. Bereits im Verfahren über die Einbürgerungszusicherung können jedoch weitere Einbürgerungsvoraussetzungen wie die Sprachanforderungen, die Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung sowie die Bestreitung des Lebensunterhaltes abschließend und für die Dauer der Zusicherung bindend geprüft werden. Für das Unbescholtenheitserfordernis ist eine differenzierte Regelung angezeigt, nach der nicht jede nachträgliche Verurteilung, welche die (abgesenkten) Unbeachtlichkeitsgrenzen überschreitet, die Einbürgerung verhindert, sondern lediglich gewichtige (z.B. solche, die zumindest die Voraussetzungen für eine Regelausweisung (§ 54 AufenthG) erfüllen); Entsprechendes muss gelten für Ermittlungsverfahren.

## 12. Erstreckung der Einbürgerung

Der Gesetzentwurf des Bundesrates hält – in redaktionell bereinigter Fassung - an der durch das Richtlinien-Umsetzungsgesetz aufgehobenen Vorschrift zur grundsätzlichen Erstreckung der Einbürgerung auf unter elterlicher Sorge stehende Kinder (ausgenommen – vormals - verheiratete Töchter) (§ 16 Abs. 3 StAG <alt>) fest.

Ungeachtet der gegen die auf Töchter bezogenen Ausnahme greifenden verfassungsrechtlichen Bedenken ist die - zumal unter dem Vorbehalt anderweitiger Festlegung stehende – Einbürgerungserstreckung wegen der Bestimmung zur Miteinbürgerung von Kindern entbehrlich. Der hinter der Regelung stehende Grundsatz der staatsangehörigkeitsrechtlichen Familieneinheit ist zudem zwar nicht gänzlich aufgehoben, doch in seiner Bedeutung gemindert.

## 13. Einbürgerungsgebühren

Nach den Vorstellungen der Fraktion „Die Linke“ sind die Einbürgerungsgebühren auf einen symbolischen Betrag zu senken, um Einbürgerungen (weiter) zu erleichtern.

Zweifelhaft erscheint, ob die Einbürgerungsgebühr von einheitlich 255 Euro (Regelgebühr) bzw. 51 Euro (Kinder ohne eigene Einkünfte) abschreckende, prohibitive Wirkung entfaltet, ihre (deutliche) Absenkung ein wahrnehmbares Zeichen setzt, dass mehr Einbürgerung erwünscht ist, oder Einbürgerungen tatsächlich erleichtert. Zu berücksichtigen ist, dass aus Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses Gebührenermäßigung oder -befreiung gewährt werden kann, wovon in Fällen fehlenden oder unzureichenden Einkommens in der Verwaltungspraxis auch Gebrauch gemacht wird.

Eine Absenkung der Einbürgerungsgebühr jenseits allgemeiner Absenkungen aus sozialen Gründen ist jedenfalls völker(vertrags)rechtlich nicht geboten, um bei Flüchtlingen oder



Staatenlosen die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland zu erfüllen, die Einbürgerung der bezeichneten Gruppen „soweit wie möglich“ zu erleichtern.<sup>23</sup>

#### 14. Widerrufs- und Rücknahmeverfahren Asyl (§ 73 AsylVG)

Mittelbaren Bezug zum Einbürgerungsverfahren weist der Vorschlag von Bündnis 90/ Die Grünen auf, Anfragen einer Einbürgerungsbehörde beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zu anhängigen Widerrufs- oder Rücknahmeverfahren betreffend die Flüchtlingseigenschaft nicht zum Anlass zu nehmen, ein solches Verfahren einzuleiten.

Das Sachanliegen ist nachvollziehbar, einbürgerungswillige, anerkannte Flüchtlinge nicht dadurch von einem Einbürgerungsantrag abzuhalten, dass regelmäßig mit einem Verfahren zur Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft geantwortet wird. Der in der Gesetzesbegründung bezeichnete Widerspruch zur Genfer Flüchtlingskonvention liegt indes nicht vor, weil auch die Genfer Flüchtlingskonvention einen materiellen Flüchtlingseigenschaft zugrunde legt und eine Person, auf welche die Voraussetzungen der Flüchtlingseigenschaft zutrifft, nicht mehr unter das Abkommen fällt, „wenn sie nach Wegfall der Umstände, aufgrund deren sie als Flüchtling anerkannt worden ist, es nicht ablehnen kann, den Schutz des Landes in Anspruch zu nehmen, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt“ (Art. 1 C Abs. 5 GFK; s.a. Art. 14 Abs. 1 Qualifikationsrichtlinie). Art. 34 GFK setzt für das an die Vertragsschließenden Staaten gerichtete Gebot, die Eingliederung und Einbürgerung der Flüchtlinge zu erleichtern, den Fortbestand der materiellen Flüchtlingseigenschaft voraus.

Soweit materiell die Voraussetzungen für einen Widerruf der Flüchtlingseigenschaft vorliegen,<sup>24</sup> ist es auch nicht gerechtfertigt, aufgrund des formellen Fortbestandes der Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft, die materiell nicht mehr besteht, im Einbürgerungsverfahren ungeprüft dauerhaft Vergünstigungen zu belassen.

Die vorgesehene Regelung könnte ihren Zweck auch nicht erfüllen. Ohne eine entsprechende ausdrückliche Regelung, die der Gesetzentwurf nicht enthält, wird ein materiell rechtmäßiger, verfahrensabschließender Widerruf der Flüchtlingserkennung nicht schon deswegen als verfahrensfehlerhaft ergangen aufzuheben sein, weil das Verfahren entgegen der Soll-Vorschrift eingeleitet worden ist. Unabhängig davon ergibt sich bei Staatsangehörigen solcher Herkunftsstaaten, in denen im großen Umfang eine Überprüfung der Flüchtlingseigenschaft erfolgt, ohne dass dies bei allen anerkannten Flüchtlingen gleichzeitig erfolgen kann, ein Nachweisproblem, ob das Verfahren nunmehr der Soll-Vorschrift zuwider eingeleitet worden ist.

#### 15. Aufhebung § 33 (Entscheidungsregister) und § 34 StAG (Datenübermittlung Optionsverfahren)

Der Gesetzentwurf Bündnis 90/ Die Grünen sieht die Aufhebung des erst mit dem Richtlinien-Umsetzungsgesetz eingeführten, bei dem Bundesverwaltungsamt zu führenden Registers zu staatsangehörigkeitsrechtlichen Entscheidungen vor. Die in der Entwurfsbegründung aufgeführten Gründe weisen nicht darauf, dass die Abschaffung des Registers von Verfassungen wegen geboten sein könnte.

Die Aufhebung des § 34 StAG (Datenübermittlung Optionsverfahren) ist eine Folgeregelung zu der – angezeigten (s.u. III.1.) – Aufhebung der Optionsregelung.

<sup>23</sup> BVerwG, Urt. v. 16.11.2006 – BVerwG 5 C 26.05 -, InfAusIR 2007, 203 = Buchholz 402.22 Art. 34 GK Nr. 3.

<sup>24</sup> S. dazu BVerwG, Urt. v. 1.11.2005 – BVerwG 1 C 21.04 – BVerwGE 124, 276, Urt. v. 18.7.2006 – BVerwG 1 C 15.05 – BVerwGE 126, 243; Urt. v. 20.3.2007 – BVerwG 1 C 21.06 - NVwZ 2007, 1089, Urt. v. 12.6.2007 – BVerwG 10 C 24.07 -; zur Perspektive des UNHCR s. Richtlinien zum Internationalen Schutz: Beendigung der Flüchtlingseigenschaft des Artikels 1 C (5) und (6) des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge („Wegfall der Umstände“-Klauseln) v. 10.2.2003; s.a. Marx, Widerruf wider das Völkerrecht, InfAusIR 2005, 218.

### III. Themenblock 2: Optionsmodell/ ius soli

#### 1. Aufhebung des § 29 StAG (Optionsregelung)

Die Ergänzung der Erwerbstatbestände um ein Element des ius soli-Erwerbs gehörte – neben der Frage der erweiterten Zulassung von Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung - bei der grundlegenden Reform des Staatsangehörigkeitsrechts im Jahre 1999 zu den umstrittensten Punkten. Dies gilt sowohl für die Einführung des ius soli-Erwerbs selbst als auch die als Kompromiss gefundene Regelung, Personen, die die deutsche Staatsangehörigkeit in den Fällen des Geburtserwerbs im Inland nach § 4 Abs. 3 StAG oder durch Einbürgerung nach § 40b StAG erworben haben, bei Erreichen der Volljährigkeit mit der Obliegenheit zu belasten, eine Erklärung über die Beibehaltung der deutschen oder ausländischen Staatsangehörigkeit abzugeben.

#### 1.1. Aufhebung Optionsregelung: politisch zu verantwortende, nicht verfassungsrechtlich determinierte Entscheidung

Nach wohl herrschender, jedenfalls vorzugswürdiger Ansicht ist die Optionsregelung mit dem allgemeinen Völkerrecht, dem Völkervertragsrecht<sup>25</sup> und dem nationalen Verfassungsrecht vereinbar.<sup>26</sup> Die Aufhebung der Optionsregelung ist insb. nicht von Verfassungs wegen geboten.

- Die kraft Geburt erworbene Staatsangehörigkeit ist eine vollwertige, unbeschränkte und unbedingte Staatsangehörigkeit, keine verfassungsrechtlich bedenkliche Staatsangehörigkeit „2. Klasse“.
- Die Optionsobliegenheit ist von dem legitimerweise durch den Gesetzgeber gewollten, wenn auch nicht umfassend verfassungsgeborenen Zweck getragen, (dauerhaft) Mehrstaatigkeit zu begrenzen.
- Bei sachgerechter Ausgestaltung und Anwendung bewirkt der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nach § 29 StAG auch keine verfassungsrechtlich bedenkliche Entziehung der deutschen Staatsangehörigkeit.
- Die nach § 29 StAG Optionsverpflichteten, die ihre deutsche Staatsangehörigkeit nach dem ius-soli-Prinzip erworben haben, werden auch nicht ohne hinreichenden sachlichen Grund anders behandelt als andere Personen, die aufgrund eines ius-sanguinis-Erwerbs neben der deutschen auch eine andere Staatsangehörigkeit haben, etwa weil sie aus einer binationalen Ehe hervorgegangen sind.<sup>27</sup>

Die Optionsregelung ist von Verfassungs wegen nicht geboten, um einen ius soli-Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch im Inland geborene Kinder von Eltern ohne deutsche Staatsangehörigkeit, die gewisse Integrationsvoraussetzungen aufweisen, verfassungsrechtlich zu rechtfertigen. Die Optionsregelung kann ohne Verstoß gegen Verfassungs- oder Völkerrecht

---

<sup>25</sup> Bei der Ratifizierung des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit hat die Bundesrepublik Deutschland zu Art. 7 einen Vorbehalt dahin erklärt, dass der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit auch nach § 29 StAG eintreten können.

<sup>26</sup> Eingehend etwa Fortmann (Fn. 11); Hailbronner/ Renner (Fn. 7), Grundlagen Teil F. Rz. 70 ff, 79 ff, Art. 16 Rz. 24 f., 43 f.; Marx in GK StAR IV-2 Einführung Rz. 364 ff.; J. Masing, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. Aufl., 2004, Art. 16 Rz. 71; ders., Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration, 2001, 40 ff.; J. Kokott, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl., 2007, Art. 16 Rz. 18; U. Becker, in: Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 1, 5. Aufl. 2005, Art. 16 Rz. 46; Kämmerer, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz (118. Aktualisierung [Aug. 2005]), Art. 16 Rz. 70 ff.; A. Zimmermann/ C. Tams, in: Berliner Kommentar zum Grundgesetz (15. Erg.-Lfg [IV/06]), Art. 16 Rz. 51 f.; a.A. Mertens (Fn. 5), der die Einführung eines an territorialen Aspekten orientierten Tatbestandes für den Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt insgesamt und damit auch in der Optionsregelung als eine Missachtung der Grundsätze des vorkonstitutionellen Rechts, die das Grundgesetz in seinen Willen aufgenommen hat, und damit einen Verstoß gegen die institutionelle Garantie des Staatsvolkes wertet.

<sup>27</sup> A.A. insoweit etwa Wallrabenstein (Fn. 5), 222 ff., die hierfür auch auf Art. 33 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 3 GG abstellt, die indes gleichwohl eine verfassungskonforme Auslegung des § 29 StAG als möglich sieht.

ersatzlos gestrichen werden. Ob der Optionszwang gestrichen wird, ist eine politische Gestaltungsentscheidung, die durch Verfassungsrecht auch sonst nicht eindeutig determiniert wird.

Die Entscheidung über eine Streichung sollte allerdings alsbald getroffen werden. Denn zum 1. Januar 2008 können Personen, die nach § 40b StAG die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben, mit Erreichung der Volljährigkeit vor die Entscheidung gestellt werden, ob sie die deutsche oder die ausländische Staatsangehörigkeit beibehalten wollen; erklären sie sich nicht, verlieren sie im Jahre 2013 ihre deutsche Staatsangehörigkeit.

## 1.2. Gründe für Aufhebung Optionszwang

Bereits bei der Einfügung der Optionsregelung ist die Frage aufgeworfen worden, „ob die Zielsetzung der Regelung, die Mehrstaatigkeit zu vermeiden, den administrativen Aufwand und die damit zwangsläufig verbundenen Unsicherheiten über den Status deutscher ius soli-Staatsangehöriger letztlich rechtfertigt“ und als „einfache, unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit unproblematischere Lösung“ vorgeschlagen worden, für den in der Regelung vorgesehenen Personenkreis die Mehrstaatigkeit zuzulassen und gleichzeitig durch entsprechende Verlustregelungen dafür Sorge zu tragen, dass eine Weitergabe der deutschen Staatsangehörigkeit ohne hinreichende Anknüpfungspunkte an Deutschland ausgeschlossen wird.“<sup>28</sup>

Dem ist zuzustimmen. Abzuwägen ist zwischen dem Nutzen, den eine Umsetzung der beschlossenen Optionsregelung für das Ziel, mehrfache Staatsangehörigkeit und durch sie bewirkte Probleme und Unklarheiten zu begrenzen, stiften kann, und dem integrationspolitischen Schaden, den die Anwendung der Regelung für die Betroffenen und ihr Umfeld anzurichten vermag. Allein der Umstand, dass die Erklärungspflicht vor acht Jahren beschlossen worden ist, gebietet auch um der Glaubwürdigkeit des demokratischen Rechtsstaates willen nicht, sie nunmehr auch im Lichte neuerer Erkenntnisse beizubehalten. Doppelte Staatsangehörigkeit ist kein erstrebenswerter Zustand, sie ist aber auch kein gravierendes Problem. Zweifels- und Abgrenzungsfragen sind lösbar. Die mit mehrfacher Staatsangehörigkeit verbundenen Probleme werden durch eine Durchsetzung der Optionspflicht qualitativ nicht beseitigt und quantitativ nicht nennenswert vermindert. Angezeigt ist ein pragmatischer Umgang, der auf ideologische Überhöhung in die eine oder andere Richtung verzichtet.

Es gibt keinen Anhaltspunkt dafür, dass sich bei den nunmehr in das optionspflichtige Alter hineingewachsenen Personen die dauerhafte Hinnahme von Mehrstaatigkeit als gesellschaftliches Integrationshemmnis erweisen oder bestehende Integrationsprobleme verschärfen oder sonstige gewichtige Nachteile bewirken könnte.

- Für die weit überwiegende Zahl der Personen, die durch Geburt oder durch Einbürgerung als Kind die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben, ist die Bundesrepublik Deutschland ohnehin der Staat des dauernden Aufenthalts und regelmäßig auch der Staat der sozialen Heimat. Für diesen Personenkreis bedeutete eine Übersiedlung in den Staat ihrer Staatsangehörigkeit zumeist keine Rückkehr in den Heimatstaat, sondern eine Übersiedlung in einen Staat, den sie allenfalls aus Ferienaufenthalten oder Verwandtenbesuchen kennen.
- Bei Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund gibt es unabhängig davon, ob sie die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem ius soli erworben haben oder nicht, unbestreitbar mitunter nicht unbedeutende Integrationsprobleme, die auch mit der sozialen und wirtschaftlichen Lage und dem Bildungsniveau zusammenhängen. Diese Probleme sind aber im Bundesgebiet unabhängig von der mehrfachen Staatsangehörigkeit selbst zu bewältigen.

---

<sup>28</sup> Schriftliche Stellungnahme des Sachverständigen Prof. Dr. Hailbronner vom 7.4.1999 anlässlich der öffentlichen Anhörung vom 13.4.1999, in: Innenausschuss des Deutschen Bundestages (Hrsg.), Reform des Staatsangehörigkeitsrechts. Eine parlamentarische Beratung, Bonn (Zur Sache 1/1999) 1999, 207 (209).

- Selbst wenn bei diesem Personenkreis in erheblichem Umfang infolge des Optionszwanges und einer Entscheidung für die ausländische Staatsangehörigkeit die deutsche Staatsangehörigkeit verloren geht, ist nicht damit zu rechnen, dass diese Personen das Bundesgebiet verlassen werden. Die im Bundesgebiet geborenen oder aufgewachsenen Personen können nach dem Aufenthaltsrecht auch nur unter sehr erschwerten Voraussetzungen ausgewiesen und abgeschoben werden; das unentziehbare Aufenthaltsrecht, das deutsche Staatsangehörige auch bei schwersten Straftaten zukommt, wird sich nur in wenigen Fällen auswirken können.<sup>29</sup>
- Bei Entscheidung für die ausländische Staatsangehörigkeit oder nach fruchtlosem Ablauf der Optionsfrist werden sie also weit überwiegend als Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit Teil der bundesrepublikanischen Gesellschaft bleiben, ohne entsprechende politische Teilhaberechte zu haben.

Insgesamt spricht nach meiner Auffassung mehr für als gegen eine ersatzlose Aufhebung des Optionszwanges, wie sie der Gesetzentwurf Bündnis 90/ Die Grünen und die Eckpunkte der Fraktion „Die Linke“ vorsehen.

### 1.3. flankierende Regelungen

Die Aufhebung des Optionszwanges mag dem Einwand begegnen, dass es in einer mehr als nur zu vernachlässigenden Zahl von Fällen zu einer Weitergabe der durch Inlandsgeburt erworbenen deutschen Staatsangehörigkeit kommen werde, ohne dass ein Mindestmaß an Beziehung zum Bundesgebiet besteht. Die Wahrscheinlichkeit hierfür ist allerdings gering; völlig auszuschließen ist es nicht. Aus akzeptanzpolitischen Gründen mag daher eine Regelung erwogen werden, die die Weitergabe einer nach dem *ius soli* erworbenen deutschen Staatsangehörigkeit in den Fällen moderat beschränkt, in denen bei einer Geburt im Ausland der Elternteil deutscher Staatsangehörigkeit bereits seit längerem seinen gewöhnlichen Aufenthalt nicht mehr in Deutschland (bzw. - um dem möglichen Einwand einer mittelbaren Einschränkung der Freizügigkeit vorzubeugen - in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union hat) und auch sonst keinen effektiven Bezug zur Bundesrepublik Deutschland mehr hat.

Um einer xenophobischen Ausnutzung einer Aufhebung des Optionszwanges vorzubeugen, sollte ein möglichst breiter Konsens der demokratischen Parteien auch zur Frage einer aktiven Werbung für diese Maßnahmen angestrebt werden.

### 1.4. Milderung des Optionszwanges durch erweiterte Hinnahme von Mehrstaatigkeit

Auf der Grundlage des Gesetzentwurfes Bündnis 90/ Die Grünen entschärfte sich faktisch das Problem, soweit dem Vorschlag gefolgt werden sollte, von der Einbürgerungsvoraussetzung der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit auch in den Fällen abzusehen, in denen die Einbürgerungsbewerber die Staatsangehörigkeit eines mit der Europäischen Union assoziierten Staates besitzen, soweit der Assoziationsvertrag auf einen Beitritt des Staates zur Europäischen Union gerichtet ist.

Auf der Grundlage einer - allerdings nicht unbestrittenen - Auslegung, nach der die zwischen der Europäischen Union und der Türkei geschlossenen Vereinbarungen auf deren Beitritt gerichtet sind, erfasste diese Regelung vor allem Personen, die die deutsche Staatsangehörigkeit neben der türkischen Staatsangehörigkeit erworben haben. Damit wäre die größte Gruppe der Optionsbelasteten faktisch vom Optionszwang freigestellt, weil ihnen nach § 29 Abs. 4 StAG eine Beibehaltungsgenehmigung zu erteilen wäre.

## 2. Ausgestaltung *ius soli*-Erwerb

Für einen *ius soli*-Erwerb ist allein über die Ausgestaltung der Voraussetzungen, nicht den völligen Verzicht auf Voraufenthaltszeiten der Eltern zu streiten.

### 2.1. *ius soli*-Erwerb ohne Voraufenthaltszeiten

Die Forderung der Fraktion „Die Linke“ „Die deutsche Staatsangehörigkeit wird per Geburt in Deutschland verliehen (*ius soli*)“, ginge über das nach allgemeinem Völkerrecht Zulässige

---

<sup>29</sup> Zu diesen Aspekten bereits Hailbronner ZAR 1999, 51 (58).

deutlich hinaus, wenn der ius sanguinis-Erwerb durch den ius soli-Grundsatz ersetzt werden sollte, ohne dass ein Mindestmaß an „Bindung“ der Eltern an das Bundesgebiet verlangt würde.

Sollte der Vorstoß dahin zu verstehen sein, dass beim ius soli-Erwerb die Voraussetzungen abzusenken seien, bestünde hierfür nach allgemeinem Völkerrecht und nationalem Verfassungsrecht ein gewisser Spielraum. Ob er beachtet ist, kann nur aufgrund konkreter, ausformulierter Vorschläge beurteilt werden.

## **2.2. Beschränkung auf gewöhnlichen Inlandsaufenthalt und Aufenthaltsstatus ohne gesetzliche Mindestfrist**

Der Vorschlag im Gesetzentwurf Bündnis 90/ Die Grünen, beim Geburtserwerb vom Erfordernis abzusehen, dass ein Elternteil seit acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat, und allein auf die Niederlassungserlaubnis oder die Freizügigkeitsberechtigung nach dem Gemeinschaftsrecht abzustellen, weist in die richtige Richtung.

Die Frage, ob ein tatsächlicher Aufenthalt im Bundesgebiet, der länger als acht Jahre währt, auch durchgängig ein gewöhnlicher Aufenthalt war und dieser dann von den jeweils zu Grunde liegenden Aufenthaltstiteln auch als rechtmäßig abgedeckt gewesen ist, wirft teilweise schwierige Abgrenzungs- und Auslegungsfragen auf,<sup>30</sup> die den sinnvollen Anwendungsbereich des § 4 Abs. 3 StAG ohne Not einengen und die zur Feststellung des Staatsangehörigkeitserwerbs durch Geburt berufenen Behörden vor nicht unbeträchtliche Schwierigkeiten stellen können.

Daraus folgt indes nicht zwingend, dass auf eine bestimmte Mindestaufenthaltsdauer, die mit acht Jahren nicht überzogen, aber völkerrechtlich in dieser Länge auch nicht zwingend ist, verzichtet werden sollte. Diese Mindestaufenthaltszeit ergibt sich nicht schon aus dem Erfordernis eines gewöhnlichen Aufenthaltes, der bereits am ersten Tag seiner Begründung vorliegen kann, und bei dem nach Gemeinschaftsrecht freizügigkeitsberechtigten Personenkreis nicht bereits aus dem Aufenthaltsstatus. Dass bei den nach Gemeinschaftsrecht Freizügigkeitsberechtigten auf Voraufenthaltszeiten weitgehend verzichtet werden soll, kann überzeugend auch nicht unter Hinweis auf das Zusammenwachsen Europas begründet werden. Für Inhaber einer Niederlassungserlaubnis folgt die Voraussetzung eines (mindestens) achtjährigen Inlandsvoraufenthalts der Geburt des Kindes nicht schon aus den für diesen Aufenthaltstitel geltenden Erteilungsvoraussetzungen. Hinreichend erscheint insoweit, auf die Rechtmäßigkeit des gewöhnlichen Inlandsaufenthaltes zu verzichten und gegebenenfalls die Dauer des erforderlichen Voraufenthalts moderat, etwa auf sechs Jahre, zu verkürzen.

Hinsichtlich des ius soli-Erwerbs bei einem Elternteil, der zum nach Gemeinschaftsrecht freizügigkeitsberechtigten Personenkreis gehört, wird hinsichtlich des Aufenthaltsstatus auf die entsprechenden Erwägungen bei den Einbürgerungsvoraussetzungen verwiesen (s.o. II.5.1.).

## **2.3. ius soli-Erwerb bei drohender Staatenlosigkeit des Kindes**

Der im Gesetzentwurf Bündnis 90/ Die Grünen vorgesehene ius soli-Erwerb bei Inlandsgeburt durch einen Elternteil, der über einen von einer deutschen Stelle ausgestellten Reiseausweis für Staatenlose verfügt, bei ansonsten drohender Staatenlosigkeit des Kindes ist zumindest erwägenswert. Er ist durch das Staatenlosenübereinkommen allerdings völkerrechtlich nicht zwingend vorgegeben.

Für eine solche Regelung kann auch Art. 6 Abs. 2 Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit angeführt werden, nach dem jeder Vertragsstaat in seinem innerstaatlichen Recht vorsieht, dass seine Staatsangehörigkeit durch auf seinem Hoheitsgebiet geborene Kinder erworben wird, die bei der Geburt keine andere Staatsangehörigkeit erwerben. Dies gibt allerdings einen ius soli-Erwerb nicht zwingend vor. Denn für diese Personengruppe ist vorgesehen, dass die Staatsangehörigkeit bei einem staatenlos gebliebenen Kind auch später verliehen werden kann, wenn von dem betreffenden Kind oder seinem gesetzlichen Vertreter ein entsprechender Antrag gestellt wird, wobei dies von einem rechtmäßigen gewöhnlichen

---

<sup>30</sup> S. GK StAR, § 10 StAG Rz. 121 ff.

Aufenthalt von höchstens fünf Jahren unmittelbar vor Antragstellung abhängig gemacht werden kann (lit b).

Diese Regelung steht einem ius soli-Erwerb nicht entgegen, da nach lit. a) die Staatsangehörigkeit auch bei der Geburt kraft Gesetzes verliehen werden kann. Völker(vertrags)rechtlich sind für diesen Personenkreis Voraufenthaltszeiten nicht zwingend vorgegeben. Dies ist auch konsequent, weil bei Staatenlosen die Verleihung der eigenen Staatsangehörigkeit im Ergebnis nicht geeignet ist, die staatsangehörigkeitsrechtlichen Interessen oder Belange eines anderen Staates zu berühren. Neben dem Erfordernis, dass ein Elternteil seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet hat (dies schließt einen Staatsangehörigkeitserwerb „bei der Durchreise“ aus), ergibt sich aus den üblichen Vorlaufzeiten für die Ausstellung eines Reiseausweises für Staatenlose, dass der gewöhnliche Aufenthalt im Inland auch schon einige Zeit bestanden hat.

#### **IV. Themenblock 3: Mehrstaatigkeit**

##### **1. Generelle Hinnahme von Mehrstaatigkeit**

Nach den Vorstellungen der Fraktion „Die Linke“ ist nicht nur der Optionszwang nach einem ius soli-Erwerb zu beseitigen, sondern auch bei der Einbürgerung von der Pflicht zur Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit generell abzusehen. Mehrfachstaatsbürgerschaften - so der Ansatz - seien Ausdruck einer globalisierten Welt und bildeten keine Bedrohung.

Dieser Ansatz hat den Vorteil großer Klarheit und einfacher Handhabung. Differenzierungen nach sachgerechten Kriterien werden entbehrlich. Der Ansatz geht gleichwohl zu weit. Die (Zu-)Ordnungs- und Abgrenzungsfunktion von Staatsangehörigkeit und das durch sie begründete Rechtsverhältnis wechselseitiger Rechte und Pflichten wird nicht nur im Interesse integrationspolitisch begründeter Ausnahmen, mögen sie quantitativ auch einen erheblichen Umfang annehmen, zurückgedrängt, sondern vollständig aufgegeben. Die mit mehrfacher Staatsangehörigkeit verbundenen Probleme und Risiken sind zwar in aller Regel beherrschbar und können bewältigt werden; dies rechtfertigt es indes nicht, sie vollständig zu leugnen.

Die generelle Hinnahme mehrfacher Staatsangehörigkeit birgt auch akzeptanzpolitisch gravierende Risiken. Sie lassen sich nicht durch den - empirisch zutreffenden - Hinweis leugnen, dass in der aktuellen Integrationsdebatte auch Elemente von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus, von Verfestigung von Vorurteilen und Stereotypen aufgetaucht seien, denen es durch gemeinsame Bemühungen aller politisch Verantwortlichen zu begegnen gelte. Die Beschränkung einer Hinnahme von Mehrstaatigkeit auf rational begründete Ausnahmefälle bedeutet keine ausgrenzende Fremdenfeindlichkeit.

Bei dieser Sachlage bedarf keiner abschließenden Beurteilung, ob die zutreffende Aussage, dass Mehrstaatigkeit von Verfassungs wegen nicht untersagt ist, zumal sie teilweise unmittelbar durch die Verfassung verursacht (Art. 116 Abs. 1 und 2 GG) oder von ihr verlangt wird (Art. 3 und 6 GG), dahin zu erweitern ist, dass sie verfassungsrechtlich unbegrenzt zugelassen werden kann. Die in einem Judikat des Bundesverfassungsgerichts<sup>31</sup> enthaltene Wendung, Mehrstaatigkeit werde innerstaatlich und im Verhältnis der Staaten untereinander als ein Übel angesehen, das im Interesse sowohl der Staaten als auch der Bürger vermieden werden sollte, ist indes deskriptiv, nicht präskriptiv zu verstehen. Es hindert eine vermehrte Zulassung von Mehrstaatigkeit nicht, soweit sie auf sachgerechten, verfassungsrechtlich legitimen Erwägungen beruht und - unter Berücksichtigung des dem Gesetzgeber zuzubilligenden Gestaltungs- und Bewertungsspielraumes - anstrebt, die aktuellen gesellschaftlichen Verhältnisse einer sinnvollen Ordnung zuzuführen.

##### **2. Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung von Freizügigkeitsberechtigten und Staatsangehörigen assoziierter Staaten**

Die im Gesetzentwurf Bündnis 90/ Die Grünen vorgesehene Änderung des § 12 Abs. 2 StAG enthält zwei Elemente unterschiedlicher Reichweite.

---

<sup>31</sup> BVerfGE 37, 217.

## **2.1. Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei Einbürgerung von Staatsangehörigen von EWR-Staaten**

Zuzustimmen ist der Erweiterung der durch das Richtlinien-Umsetzungsgesetz eingeführten generellen Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung von Angehörigen eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union oder der Schweiz auf (freizügigkeitsberechtigte) Staatsangehörige eines EWR-Staates. Sie ist mehr als eine bloß redaktionelle Klarstellung, aber systematisch stimmig, ohne quantitativ Bedeutung zu haben.

## **2.1. Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei Einbürgerung von Staatsangehörigen assoziierter Staaten**

Abzulehnen, jedenfalls problematisch ist die Erweiterung der von weiteren Voraussetzungen unabhängigen Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung von Staatsangehörigen eines mit der Europäischen Union assoziierten Staates, wenn der Assoziationsvertrag auf einen Beitritt dieses Staates zur Europäischen Union gerichtet ist.

Ein Assoziierungsabkommen, das auf einen Beitritt gerichtet ist, bedeutet noch nicht den Beitritt selbst. Das im Gesetzentwurf genannte Beispiel „Türkei“ belegt, welche erhebliche Zeitspanne zwischen dem Abschluss eines entsprechenden Abkommens und einem - möglichen - Beitritt liegen kann. Gerade im Bereich der Freizügigkeit enthalten Assoziierungsabkommen differenzierende Regelungen. Selbst bei einem Beitritt, der nach geltendem Gemeinschaftsrecht der Zustimmung (jedenfalls) der nationalen Parlamente bedarf, greift die Freizügigkeit nur nach Maßgabe etwaiger Vorbehalte in dem Beitrittsabkommen. Eine generelle Hinnahme von Mehrstaatigkeit in den bezeichneten Fällen ebnete diese Unterschiede ein und belastete den Abschluss von Assoziierungsabkommen mit erheblichen staatsangehörigkeitsrechtlichen Folgewirkungen.

Gegen die vorgesehene Regelung spricht auch der Grundsatz der Rechtsklarheit. Ob ein Assoziationsvertrag auf einen Beitritt „gerichtet“ ist, ist angesichts der regelmäßig enthaltenen Vorbehalte in Bezug auf die Ergebnisoffenheit von Verhandlungen über einen Beitritt nicht ohne weiteres zu beantworten. Die Anwendung des nationalen Staatsangehörigkeitsrechts wird mit - politisch mitunter brisanten - Aussagen über das Ziel eines entsprechenden Abkommens belastet.

Soweit (Haupt)ziel der Gesetzesänderung ist, bei türkischen Staatsangehörigen künftig von der Einbürgerungsvoraussetzung „Aufgabe oder Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit“ abzusehen, sollte dies offen ausgewiesen und auf die Personen beschränkt werden, deren Aufenthaltsstatus sich nach Assoziationsrecht (insb. ARB 1/80) bemisst.

## **3. sonstige Erweiterungen bei der Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit**

### **3.1. nicht abschließende Aufzählung der Gründe für Hinnahme Mehrstaatigkeit**

Die im Gesetzentwurf Bündnis 90/ Die Grünen enthaltene Klarstellung, dass die in § 12 Abs. 1 Satz 2 StAG geregelten Ausnahmen vom Einbürgerungserfordernis der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit keine abschließende Aufzählung enthalten, sondern lediglich die Generalklausel des Satz 1 exemplarisch ausformen, ist zu begrüßen. Sie entspricht nach vorzugswürdiger, wenn auch von der wohl überwiegenden Meinung bestrittener Ansicht<sup>32</sup> dem geltenden Recht.

Eine nicht abschließende Aufzählung der Fälle, in denen Mehrstaatigkeit deswegen hinzunehmen ist, weil die bisherige Staatsangehörigkeit nicht oder nur unter besonders schwierigen Bedingungen aufgegeben werden kann, lässt den Einbürgerungsbehörden für atypische Fälle oder neu auftretende Fallkonstellationen die erforderliche Flexibilität, ohne die Hinnahme von Mehrstaatigkeit in deren freies Belieben zu stellen. Für die Anwendung des Satz 1 als Auffanggeneralklausel wird wegen der in Satz 2 ausdrücklich geregelten Fälle, deren

---

<sup>32</sup> GK StAR, § 12 StAG Rz. 23 ff.

Voraussetzungen nicht durch einen Rückgriff auf Satz 1 aufgelöst werden dürfen, nur ein überschaubarer Anwendungsbereich bleiben.<sup>33</sup>

### 3.2. Hinnahme Mehrstaatigkeit bei älteren Einbürgerungsbewerbern

Der vorgeschlagenen Erweiterung der Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei älteren Personen, die gegenwärtig noch an unverhältnismäßige Schwierigkeiten bei der Entlassung und eine besondere Härte durch Versagung der Einbürgerung geknüpft ist, ist in der Zielrichtung zuzustimmen. Die vorgesehenen Voraussetzungen (Vollendung des 54. Lebensjahres; fünfzehnjähriger Aufenthalt in Deutschland) sind bei allen Schwierigkeiten, numerische Grenzziehungen trennscharf einer verfassungsrechtlichen Überprüfung zu unterziehen, von Verfassungs wegen (wohl) nicht zu beanstanden. Der Ausnahmecharakter der Regelung könnte - auch aus akzeptanzpolitischen Gründen - dadurch unterstrichen werden, dass auf die Vollendung des 60. Lebensjahres und eine zwanzigjährige Aufenthaltsdauer abgestellt wird.

### 3.3. Hinnahme Mehrstaatigkeit bei zu „aktivierender“ Staatsangehörigkeit

Die Zielrichtung der als § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StAG vorgeschlagenen Ergänzung in Fällen, in denen die Wahrnehmung der Rechte aus einer anderen Staatsangehörigkeit eine Registrierung oder ein entsprechendes Verfahren erfordert, ist zu unterstützen.

Diskussionsbedarf besteht zur Frage, ob das richtige Ziel, bei ungeklärter Staatsangehörigkeit von einem Einbürgerungsbewerber nicht nur deswegen ein aufwändiges Registrierungsverfahren zu verlangen, um die Entlassung erwirken zu können, mit der vorgeschlagenen Regelung treffsicher erreicht wird, und in solchen Fällen der Einbürgerungsbewerber auch dann von entsprechenden Klärungsbemühungen entlastet werden sollte, wenn sie mit vertretbarem Aufwand und binnen angemessener Frist zum Erfolg führen können. Der Sache nach wird ein Unterfall des § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StAG geregelt.<sup>34</sup> Dies ist jedenfalls in der systematischen Stellung zum Ausdruck zu bringen (Einordnung als Nr. 3a).

Der Ausnahmetatbestand ist weiterhin dahin zu präzisieren, dass es nicht um die „Wahrnehmung der Rechte aus der anderen Staatsangehörigkeit“, sondern vorrangig um Fälle zweifelhafter oder vom Staat der mutmaßlichen Staatsangehörigkeit nicht anerkannter Staatsangehörigkeit geht. Dem korrespondierend wäre der vorgesehene Verlusttatbestand nicht auf Fälle des aktiven Betreibens eines Registrierungsverfahrens nach der Einbürgerung unter Hinnahme (möglicher) Mehrstaatigkeit zu beschränken, sondern zu erweitern auf Fälle der Berufung auf eine vom Herkunftsstaat zwischenzeitlich ohne zusätzliches Registrierungsverfahren anerkannte Staatsangehörigkeit.

### 3.4. Entlassungsbedingung „Ableistung Wehrdienst“

Die als § 12 Abs. 1 Satz 3 StAG (neu) vorgesehene Regelung zu Fällen, in denen der ausländische Staat die Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit von der Leistung des Wehrdienstes abhängig macht, reagiert auf die Streichung der entsprechenden Sonderregelung für in Deutschland aufgewachsene junge Ausländer (§ 12 Abs. 3 StAG <alt>) durch das Richtlinien-Umsetzungsgesetz.

Diese Klarstellung ist zu begrüßen. Nach bisherigem Verständnis war das Verlangen, den Wehrdienst abzuleisten, als völkerrechtlich grundsätzlich zulässige Entlassungsvoraussetzung bewertet worden, die als solche nicht i.S.d. § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StAG unzumutbar sei.

Die vorgesehenen Ausnahmetatbestände entsprechen mit der Maßgabe sachlich der vorherrschenden Ansicht in Rechtsprechung und Schrifttum, dass auch eine Auffangregelung für „Härtefälle“ vorgesehen ist, in denen der Einbürgerungsbewerber sich bei Ableistung des Wehrdienstes in einer den genannten Fällen vergleichbar schwierigen Situation befinden würde. Eine qualitative, wenn auch durch das Richtlinien-Umsetzungsgesetz vorgeprägte Änderung liegt darin, dass bei Personen, die den überwiegenden Teil ihrer Schulbildung in deutschen Schulen erhalten haben, von der Voraussetzung, dass sie im Bundesgebiet in das

<sup>33</sup> Beispiele in GK StAR, § 12 StAG Rz. 30 ff.

<sup>34</sup> S.a. BVerwG, Urt. v. 3.5.2007 – BVerwG 5 C 3.06 – NVwZ 2007, 1328 = InfAuslR 2007, 389.



wehrpflichtige Alter hineingewachsen sein müssen, abgesehen wird und - vor allem - die Hinnahme von Mehrstaatigkeit nicht von einer Ermessensentscheidung abhängt, sondern obligatorisch ist. Integrationspolitisch ist dies sinnvoll.

## V. Themenblock 4: Verlust der Staatsangehörigkeit

### 1. Rücknahme der Einbürgerung

#### 1.1. Regelungsbedarf

Zulässigkeit, Voraussetzungen und Grenzen der Rücknahme einer rechtswidrigen, nicht nichtigen Einbürgerung auf der Grundlage des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts waren lange Zeit umstritten.<sup>35</sup> Die neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts<sup>36</sup> hat die Rücknahme einer erschlichenen Einbürgerung einfachrechtlich als möglich erkannt, das Bundesverfassungsgericht hat dies zwar nicht positiv als verfassungsgemäß erkannt, aber jedenfalls für die zeitnahe Rücknahme einer arglistig erschlichenen Einbürgerung, bei der Folgewirkungen für Dritte (etwa Abkömmlinge) nicht im Raum standen, einen Verfassungsverstoß nicht feststellen können (§ 15 Abs. 4 Satz 3 BVerfGG). Ohne einen förmlichen, nach § 31 BVerfGG bindenden „Gesetzgebungsauftrag“ zu erteilen, hat das Verfassungsgericht jedoch zu erkennen gegeben, dass für die komplexen Folgewirkungen, die sich bei einer Rücknahme einer rechtswidrigen Einbürgerung ergeben können, eine spezialgesetzliche Regelung angezeigt, jedenfalls vorzugswürdig ist. Dem ist die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gefolgt.<sup>37</sup> Es ist daher zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf Bündnis 90/ Die Grünen einen Vorstoß unternimmt, die Rücknahme einer Einbürgerung im Staatsangehörigkeitsrecht selbst zu regeln. Für die konkrete Ausgestaltung besteht Diskussionsbedarf.

#### 1.2. Rücknahme ex tunc/ ex nunc

§ 30 Abs. 1 StAG (neu) lässt die Rücknahme einer rechtswidrigen Einbürgerung nur mit Wirkung für die Zukunft zu.

Völker- oder verfassungsrechtlich zwingend ist diese Beschränkung jedenfalls in den Fällen nicht, in denen vom zeitweiligen Bestand der deutschen Staatsangehörigkeit nicht der Staatsangehörigkeitserwerb Dritter (Abkömmlinge) abhängt. Eine Rücknahme nur ex nunc ist auch nicht wegen möglicher Rückwirkung auf die Wahrnehmung staatsbürgerlicher Rechte geboten, welche den Bestand der deutschen Staatsangehörigkeit voraussetzen. Angezeigt ist insoweit vielmehr eine bereichsübergreifende Regelung, die eine Lösung auch für einen unerkannten Staatsangehörigkeitsverlust kraft Gesetzes bietet und - etwa in Anlehnung an die beamtenrechtlichen Bestimmungen zur Gültigkeit von Amtshandlungen bei nichtiger oder zurückgenommener Ernennung (§ 14 BBG) - eine bestehende deutsche Staatsangehörigkeit fingiert.

Eine Rücknahme ex nunc ist auch in Fällen der Drittbetroffenheit von Familienangehörigen (Ehegatten, Abkömmlingen) nicht durchweg überzeugend oder gar zwingend, wenn diese hierdurch nicht staatenlos werden. Soweit sich der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit von dem Erwerb durch einen Dritten ableitet und die Rechtmäßigkeit jenes Erwerbes voraussetzt, ist es nicht von vornherein ausgeschlossen, auch ohne eigenes Fehlverhalten Folgewirkungen für den abgeleiteten Staatsangehörigkeitserwerb vorzusehen. Die Aufforderung des Bundesverfassungsgerichts an den Gesetzgeber, zu klären, welche Folgen die Rücknahme

<sup>35</sup> Zum früheren Streitstand s. etwa GK StAR, § 10 StAG Rz. 148 ff.; GK StAG, § 91 AuslG Rz. 93 ff. (Stand: 1.1.2003); s.a. Engst, Die Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte am Beispiel der Einbürgerung, JuS 2007, 225; Mehde, Rücknahme einer erschlichenen Einbürgerung, Jura 2007, 440; Nettersheim, Rücknahme und Widerruf von Einbürgerungen, DVBl. 2004, 1144; Silagi, Staatsangehörigkeitsentzug ex tunc durch Aufhebung der Einbürgerung, StAZ 2006, 313.

<sup>36</sup> BVerwG, Urt. v. 3.6.2003 – BVerwG 1 C 19.02 - BVerwGE 118, 216; v. 9.9.2003 – BVerwG 1 C 6.03 -; Beschl. v. 13.6.2007 – BVerwG 5 B 132.07 -.

<sup>37</sup> Offengelassen für die Rückgängigmachung des gesetzlichen Erwerbs der Staatsangehörigkeit eines Kindes durch rückwirkende Aufhebung des Aufenthaltstitels des Elternteils BVerwG, Urt. v. 5.9.2006 – BVerwG 1 C 20.05 - AuAS 2007, 3 = NVwZ 2007, 470.

einer Einbürgerung auf Angehörige haben, die an dem Fehlverhalten nicht beteiligt waren, bezeichnet ein klärungsbedürftiges Problem, bringt indes nicht zum Ausdruck, dass von Verfassungen wegen solche Rückwirkungen ausgeschlossen seien. Auch hier erscheinen differenzierende Regelungen vorzugswürdig.

### 1.3. Rücknahmevoraussetzungen

a) Der Gesetzentwurf bindet materiell die Rücknahme daran, dass „der Eingebürgerte die Einbürgerung durch Drohung, Bestechung oder arglistige Täuschung erwirkt hat“ und knüpft an die Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts an, nach dem das in Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG ausgesprochene Verbot, die deutsche Staatsangehörigkeit zu entziehen, die Rücknahme erschlichener oder auf vergleichbar vorwerfbare Weise erwirkter Einbürgerungen nicht ausschließt, wobei neben der Täuschung als vergleichbares Fehlverhalten beispielhaft Bestechung oder Bedrohung genannt wird.<sup>38</sup>

Systematisch bedenklich ist, dass § 30 Abs. 2 Satz 2 E-StAG den Rechtsbegriff der „arglistigen Täuschung“ dadurch ausfüllt, dass diese dann vorliegen soll, „wenn der Eingebürgerte die Einbürgerung vorsätzlich durch tatsächliche Angaben erwirkt hat, die in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig waren“. Im allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht wird zwischen den Fällen, in denen der Verwaltungsakt durch arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung erwirkt worden ist (§ 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 VwVfG), und den Fällen unterschieden, in denen der Verwaltungsakt durch Angaben erwirkt worden ist, die in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig waren (§ 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 VwVfG), wobei Arglist nicht durch Vorsatz bei unrichtigen Angaben definiert wird. Systematisch vorzugswürdig ist, beide Fallgruppen des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts aufzugreifen und die Fallgruppe der unrichtigen oder unvollständigen Angaben unter Ausschluss (grob) fahrlässigen Verhaltens auf vorsätzlich gemachte oder unterlassene Angaben zu beschränken. Dies eröffnet auch die Möglichkeit, für eine absolute Rücknahmeausschlussfrist zwischen diesen beiden Fallgruppen zu unterscheiden.

b) Der auch vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobene Aspekt der Verlässlichkeit des Staatsangehörigkeitsstatus, der ein ausreichendes Maß an Rechtssicherheit und Rechtsklarheit im Bereich der staatsangehörigkeitsrechtlichen Verlustregelungen und damit die Vorhersehbarkeit eines Verlustes erfordert, spricht durchgreifend dafür, es bei diesem Verlusttatbestand zu belassen. Er begegnet völker(vertrags)rechtlich keinen Bedenken.<sup>39</sup> Soweit Art. 7 Abs. 1 lit. d) Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit es den Vertragsstaaten überlässt, den Verlust<sup>40</sup> oder die Entziehung der Staatsangehörigkeit auch vorzusehen bei einem „Verhalten, das den wesentlichen Interessen des Vertragsstaates in schwerwiegender Weise abträglich ist“, ist dieser völker(vertrags)rechtliche Rahmen schon aus historischen Gründen durch das nationale Recht nicht auszuschöpfen; ein Umsetzungsgebot enthält das Übereinkommen nicht. Dann aber bedarf keiner eingehenden Erwägungen, dass ein solcher Entziehungsgrund nach nationalem Verfassungsrecht auch als Rücknahmegrund nicht, jedenfalls nicht in dieser unbestimmten, generalklauselhaften Form, normiert werden dürfte.

c) Art. 16 Abs. 1 GG kennt nur die eine deutsche Staatsangehörigkeit und steht Abstufungen im staatsbürgerlichen Status entgegen. Wegen des Grundsatzes der Unbeschränktheit und Unbedingtheit auch einer durch eine Einbürgerung erworbenen Staatsangehörigkeit scheiden daher auch sonst Regelungen aus, welche in einem bestimmten Zeitraum nach der Einbürgerung die Rücknahmevoraussetzungen absenken (keine Staatsangehörigkeit „auf Probe“ oder „auf Bewährung“ mit erleichterter Rücknahme); denkbar sind nur Regelungen, die bei an sich gegebenen, für eine Rücknahme ausreichenden Gründen nach einem bestimmten Zeitablauf die Rücknahme ausschließen, weil dann der Verlässlichkeit des Staatsangehörigkeitsstatus der Vorrang eingeräumt wird.

---

<sup>38</sup> BVerfG, Urt. v. 24.5.2006 – 2 BvR 669/04 – BVerfGE 116, 24 (Rz. 33 ff, 51).

<sup>39</sup> S. Art. 7 Abs. 1 lit b) Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit: „Erwerb der Staatsangehörigkeit des Vertragsstaates durch arglistiges Verhalten, falsche Angaben oder die Verschleierung einer erheblichen Tatsache, die dem Antragsteller zuzurechnen sind“.

<sup>40</sup> In dieser Richtung der – auch - aus durchgreifenden verfassungsrechtlichen Gründen nicht Gesetz gewordene Verlustgrund nach § 28 E-StAG (BT-Drs. 14/535, 9).

#### 1.4. Rückwirkungen auf Dritte

Bei einer Rücknahme sind Rückwirkungen auf den Staatsangehörigkeitserwerb Dritter (Miteinbürgerung, Geburtserwerb) jedenfalls dann nicht von vornherein auszuschließen, wenn die Rechtmäßigkeit der Einbürgerung zwingende Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit des Staatsangehörigkeitserwerbs des Dritten war. Allein der Umstand, dass dieser Dritte selbst keinen Rücknahmetatbestand verwirklicht hat, schließt eine Folgenzurechnung nicht aus.<sup>41</sup>

Rückwirkungen sind bei einer als dem Grunde nach als zulässig zu unterstellenden Rücknahme ex tunc auf Fälle zu beschränken, in denen der Dritte (Kind, Ehegatte) durch den Entzug der deutschen Staatsangehörigkeit nicht staatenlos wird. Eine weitere Abstufung nach Maßgabe der Dauer, für die diese Dritten die deutsche Staatsangehörigkeit innehatten, erscheint dann empfehlenswert, aber nicht zwingend, wenn die Rücknahme selbst nur innerhalb von fünf Jahren nach der Einbürgerung zugelassen wird; wird auf eine absolute Rücknahmefrist verzichtet oder diese deutlich verlängert, ist für Mitbetroffene eine knappere zeitliche Begrenzung angezeigt.

#### 1.5. Rücknahmeausschluss bei Anspruch auf neuerliche Einbürgerung

Die Rücknahme ist bereits auf der Tatbestandsebene für Fälle auszuschließen, in denen der Eingebürgerte im Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Rücknahme einen Anspruch auf Einbürgerung hat oder in dem Zeitraum zwischen Einbürgerung und Rücknahme gehabt hätte. In diesen Fällen ist die Täuschung nicht kausal für den Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit. Eine Rücknahme allein aus generalpräventiven Erwägungen widerspricht der Bedeutung, die der Staatsangehörigkeit beizumessen ist.

Besteht im Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Rücknahme kein Einbürgerungsanspruch, sondern lediglich die Möglichkeit einer Ermessenseinbürgerung, ist für den Regelfall von der Rücknahme abzusehen.

#### 1.6. Ermessenskriterien

Der Gesetzentwurf stellt die Rücknahme der rechtswidrigen Einbürgerung in das Ermessen der Behörde („kann ... zurückgenommen werden“). Dies ist sachgerecht, um der Staatsangehörigkeitsbehörde eine einzelfallbezogene Abwägung der für und gegen eine Rücknahme sprechenden Gesichtspunkte zu ermöglichen und abzuverlangen. Klarzustellen ist, dass auch bei einer erschlichenen oder auf vergleichbar vorwerfbarer Weise erwirkten Einbürgerung das Ermessen nicht dahin intendiert ist, dass die Einbürgerung zurückzunehmen ist.

Bei einer spezialgesetzlichen Regelung der Rücknahme ist zu empfehlen, im Rahmen einer nicht abschließenden Aufzählung („insbesondere“) zu benennen, welche Gesichtspunkte bei der Entscheidung über eine Rücknahme zu berücksichtigen sind. Hierfür kommen - ohne Anspruch auf Vollständigkeit - etwa folgende Gesichtspunkte in Betracht:<sup>42</sup>

- die Art der Erschleichungshandlung (arglistige Täuschung, Drohung oder gar Bestechung; Verschweigen erheblicher Tatsachen),
- die Art und das Gewicht der Täuschungshandlung,
- die Einbürgerungsvoraussetzung, auf welche sich die Täuschungshandlung bezieht (z.B. Differenzierung nach sicherheitsrelevanten Aspekten und sonstigen Einbürgerungsvoraussetzungen; Möglichkeit, über die fehlende Einbürgerungsvoraussetzung im Ermessenswege hinwegzusehen),
- die Frage, ob durch die Rücknahme Dritte (Ehegatten, Kinder) mitbetroffen sein können,

<sup>41</sup> S.a. BVerfG, Beschl. v. 24.10.2006 – 2 BvR 696/04 – (rückwirkender Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit eines Kindes infolge erfolgreicher Anfechtung der Vaterschaft keine nach Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG unzulässige Entziehung der Staatsangehörigkeit).

<sup>42</sup> S.a. GK StAR, § 10 StAG Rz. 154 ff.

- die Frage, ob infolge Rücknahme der Einbürgerung Staatenlosigkeit eintritt oder nicht,<sup>43</sup>
- die Frage, ob infolge der Rücknahme eine Freizügigkeitsberechtigung nach Gemeinschaftsrecht verloren geht,
- die Frage, ob durch eigene Rücknahme (ex nunc oder ex tunc) eine aus Anlass der Einbürgerung aufgegebene oder verloren gegangene Staatsangehörigkeit automatisch wiederauflebt oder ohne weiteres wieder erworben werden kann sowie
- die Dauer des rechtmäßigen Aufenthaltes und die schutzwürdigen persönlichen, wirtschaftlichen und sonstigen Bindungen des Eingebürgerten im Bundesgebiet.

Vertiefender Prüfung bedarf, ob – bei Zulassung einer Rücknahme ex tunc dem Grunde nach – eine Rücknahme ex tunc an besondere Voraussetzungen zu binden ist.

### 1.7. Rücknahmefrist

Dringender Gesetzgebungsbedarf besteht für die Rücknahmefrist. Das Bundesverfassungsgericht hat im allgemeinen Verwaltungsrecht eine ausreichende Rechtsgrundlage nur für eine „zeitnahe“ Rücknahme einer durch Täuschung erwirkten Einbürgerung gesehen. Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings nicht abschließend entschieden, ob dies auch für eine „nicht zeitnahe“ Rücknahme gilt und – vor allem – wie „zeitnah“ zu bestimmen und ob für eine Befristung der Rücknahme zwischen verschiedenen Fallgruppen zu unterscheiden ist. Die hier erforderlichen Abwägungs- und Grenzziehungsentscheidungen sollte der Gesetzgeber nicht der hierfür an sich nicht gerüsteten Rechtsprechung aufbürden: Der Gesetzgeber hat die angemessenen Lösungen selbst auszuwählen und auszugestalten.<sup>44</sup> Mit der Unterscheidung zwischen der relativen Rücknahmefrist nach Kenntnis der eine Rücknahme begründenden Tatsachen und einer absoluten Rücknahmefrist geht der Gesetzentwurf Bündnis 90/ Die Grünen im Ansatz den richtigen Weg.

Für die vorgesehene Rücknahmefrist von einem Jahr (§ 30 Abs. 3 Satz 1 E-StAG) ist aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit anzuraten, die Gesetzesformulierung an die des § 48 Abs. 4 Satz 1 VwVfG anzugleichen. Es ist unklar und erschließt sich auch nicht aus der Begründung des Gesetzesvorschlags, ob - abweichend von § 48 Abs. 4 Satz 1 VwVfG - allein auf die Kenntnis der die Rücknahme begründenden Tatsachen abzustellen ist oder auch die Erkenntnis der Rechtswidrigkeit hinzuzutreten hat, die Jahresfrist also auch hier als Entscheidungsfrist gedacht ist.

Abweichend von § 48 Abs. 4 Satz 2 VwVfG unterscheidet § 30 Abs. 3 Satz 2 E-StAG weder für die Rücknahmefrist noch für die absolute Rücknahmeausschlussfrist danach, ob die Einbürgerung durch arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung erwirkt worden ist oder (lediglich) durch vorsätzlich unrichtige/unvollständige Angaben. Dies ist verfassungsrechtlich möglich, erscheint aber nicht sachgerecht und birgt akzeptanzpolitisch die Gefahr, dass für beide Fallgruppen die absolute Rücknahmeausschlussfrist entweder entfällt oder deutlich heraufgesetzt wird.

### 2. konstitutive Feststellung des Staatsangehörigkeitsverlustes

Nach § 25 Abs. 3 E-StAG Bündnis 90/Die Grünen soll bei einem ex lege Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit dieser erst dann wirksam wird, wenn „die zuständige Behörde ihn durch Verwaltungsakt festgestellt hat und der Verwaltungsakt dem Verlierenden zugestellt wurde“. Das Regelungsmotiv, in Fällen eines den deutschen Behörden nicht bekannten oder sonst unerkannten Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit Folgewirkungen in anderen Rechtsgebieten aufgrund einer irrtümlichen Behandlung als deutscher Staatsangehöriger zu vermeiden, ist anzuerkennen.

---

<sup>43</sup> Zu diesem Problem s. etwa Kämmerer, Die Rücknahme erschlichener Einbürgerungen – Tor zur Staatenlosigkeit?, NVwZ 2006, 1015; Schmahl, Rücknahme erschlichener Einbürgerungen trotz drohender Staatenlosigkeit, ZAR 2007, 174.

<sup>44</sup> BVerfG Urt. v. 24.5.2006 – 2 BvR 669/04 – BVerfGE 116, 24 (60).

Zur Lösung des bezeichneten Problems erscheint die vorgeschlagene Regelung weder notwendig noch sachgerecht.

- Der vorgesehene Verwaltungsakt verwischt auch in Ansehung dessen, dass der kraft Gesetzes eingetretene Verlust lediglich (deklaratorisch) festgestellt, nicht aber (konstitutiv) angeordnet wird, die Grenze zwischen einem Verlust und einer Entziehung der Staatsangehörigkeit.
- Aus Gründen der Rechtssicherheit wird ein Verhalten begünstigt, durch das mögliche Verlustgründe so lange wie möglich gegenüber der zuständigen Behörde nicht offenbart werden.
- Die Verlagerung des Zeitpunktes, in dem ein – an sich - kraft Gesetzes eintretender Staatsangehörigkeitsverlust auch wirksam wird, schafft neue, durch die Regelung nicht bewältigte Folgeprobleme in Fällen, in denen Dritte ihren eigenen Staatsangehörigkeitsstatus von dieser Person ableiten. Probleme bestehen zwar auch bei der gegenwärtigen Rechtslage, werden dort aber durch den mit dem Richtlinien-Umsetzungsgesetz neu eingefügten Erwerbsgrund der längeren Behandlung als deutscher Staatsangehöriger (§ 3 Abs. 2 StAG) gemildert.

Vorzugswürdig erscheint eine – generalklauselartige oder bereichsspezifische - Regelung, nach der für Handlungen und Rechtsakte, die die deutsche Staatsangehörigkeit voraussetzen, die im maßgeblichen Zeitpunkt tatsächlich aber nicht (mehr) besteht, für die Wirksamkeit die deutsche Staatsangehörigkeit fingiert wird, soweit deren Nichtbestehen den Behörden nicht bekannt war und bekannt sein konnte.

### **3. Weitere Änderungen mit Bezug zu den Verlustgründen**

#### **3.1. Erweiterung Ausnahmen vom Verlust bei Antragswerb anderer Staatsangehörigkeit ohne Beibehaltungsgenehmigung**

Die im Gesetzentwurf Bündnis 90/ Die Grünen als § 25 Abs. 1 Satz 2 E-StAG vorgesehene Erweiterung der Ausnahmen vom Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit bei Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit ohne Beibehaltungsgenehmigung korrespondiert - systematisch immanent stimmig - mit den angestrebten Erweiterungen der Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung (§ 12 Abs. 2 E-StAG). Auf die Ausführungen zu diesem Vorschlag wird verwiesen (s.o. IV.2.).

Die als § 25 Abs. 1 Satz 3 E-StAG vorgeschlagene Erweiterung auf Fälle der Hinnahme von Mehrstaatigkeit aufgrund bilateraler völkerrechtlicher Verträge ist systematisch nur stimmig, wenn der Vertrag weitere Ausnahmen von der Voraussetzung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 obligatorisch vorgibt und nicht nur im Ermessenswege vorsieht. Dies wäre klarzustellen. Da bereits § 12 Abs. 3 StAG (derzeit) praktisch bedeutungslos ist, besteht für eine differenzierende Regelung kein dringender Handlungsbedarf.

#### **3.2. Verlustgrund „Aktivierung“ anderer Staatsangehörigkeit**

Der im Gesetzentwurf Bündnis 90/ Die Grünen als § 29 E-StAG vorgesehene neue Verlustgrund bei Zuwiderhandlung einer Erklärung nach § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StAG korrespondiert - systematisch immanent stimmig - mit den angestrebten Erweiterungen der Hinnahme von Mehrstaatigkeit in Fällen, in denen eine zur Einbürgerung aufzugebende Staatsangehörigkeit erst abzuklären bzw. zu „aktivieren“ ist (§ 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 E-StAG). Auf die Ausführungen zu diesem Vorschlag wird verwiesen (s.o. IV.3.3.).

#### **3.3. Wiedereinbürgerung bei Verlust nach § 25 StAG**

Auf den Verlustgrund des § 25 StAG bezogen ist der Vorstoß der Fraktion „Die Linke“, ehemaligen Deutschen, die ihre deutsche Staatsangehörigkeit nach § 25 StAG aufgrund des Erwerbs einer weiteren Staatsangehörigkeit verloren haben, eine schnelle, unkomplizierte und voraussetzungslose Einbürgerung zu ermöglichen.

Als generelle Regelung geht dieser Vorschlag zu weit und ist an sich nur stimmig, wenn der Verlustgrund des Erwerbs einer anderen Staatsangehörigkeit ohne Beibehaltungsgenehmigung

(§ 25 StAG) selbst für die Zukunft aufgegeben und lediglich für Verlusttatbestände in der Vergangenheit eine Übergangsregelung geschaffen werden soll.

### 3.4. Bereinigung Fälle früheren Staatsangehörigkeitsverlustes nach § 25 StAG

Rechtspolitischer Handlungsbedarf besteht hinsichtlich der Folgen des Rückerwerbs der bisherigen Staatsangehörigkeit vor allem durch türkische Staatsangehörige nach Streichung der Auslandsklausel in § 25 StAG.<sup>45</sup> Diese Fälle sind durch eine punktuelle Übergangsregelung zu bereinigen.<sup>46</sup>

Erforderlich ist eine Regelung, die denjenigen, die in einem näher zu bezeichnenden Zeitraum durch einen Rückerwerb der vor der Einbürgerung aufgegebenen Staatsangehörigkeit die deutsche Staatsangehörigkeit wieder verloren haben, eine „faire Chance“ eröffnet, ohne gravierende Folgen die deutsche Staatsangehörigkeit wieder zu erlangen bzw. den bewirkten Staatsangehörigkeitsverlust rückwirkend zu „beseitigen“.

Der durch das Richtlinien-Umsetzungsgesetz eingeführte Erwerbstatbestand der „Ersitzung“ (§ 3 Abs. 2 StAG) erfasst diese Fallgruppe gerade nicht, weil dieser Personenkreis die rechtswidrige Behandlung als deutscher Staatsangehöriger zu vertreten hat. Inzwischen ist auch die aufenthaltsrechtliche Bewältigung nach § 38 AufenthG sachgerecht nicht mehr möglich. An dem Problem, dass eine erhebliche Anzahl unerkannt nichtdeutscher Staatsangehöriger als Deutsche im Bundesgebiet leben und arbeiten, ändert die Nichtanwendbarkeit des § 3 Abs. 2 StAG indes nichts. Bei entsprechender Festlegung der Voraussetzungen und Stichtage kann das Problem nach Art einer „Amnestieregelung“ auch so bereinigt werden, dass eine negative Vorbildwirkung für künftige Fälle ausgeschlossen wird.

### 3.5. „Wiederaufleben“ deutsche Staatsangehörigkeit bei Entzug anderer Staatsangehörigkeit

§ 25 StAG regelt nicht den Fall, dass durch den Antragswerb einer fremden Staatsangehörigkeit ohne Beibehaltungsgenehmigung die deutsche Staatsangehörigkeit verloren geht, in der Folgezeit dann aber die andere Staatsangehörigkeit (ex nunc oder ex tunc) wieder entzogen wird. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts<sup>47</sup> lebt de lege lata in solchen Fällen die deutsche Staatsangehörigkeit nicht (automatisch) wieder auf; über die Bestimmungen zur (Wieder)Einbürgerung ehemaliger Deutscher kann eine sachgerechte Lösung nicht durchweg erzielt werden.

Sachgerecht ist eine Ergänzung des § 25 StAG dahin, dass in Fällen, in denen der ehemalige deutsche Staatsangehörige ansonsten staatenlos würde, mit dem (rückwirkenden) Verlust der Staatsangehörigkeit, deren Antragswerb zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit geführt hat, rückwirkend wieder die deutsche Staatsangehörigkeit erteilt wird bzw. der Verlust als nicht eingetreten gilt.

---

<sup>45</sup> S. a. Uslucan, Fataler Doppelpass ins Abseits? – Zum „tückischen“ Rückerwerb der türkischen Staatsangehörigkeit, InfAusIR 2005, 207; BT-Drs. 16/139 vom 5.12.2005 (Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke „Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit durch Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit“), zur Verfassungsgemäßheit dieser Rechtsfolge s. BVerfG (Kammer), Beschl. vom 8.12.2006 – 2 BvR 1339/06 – NVwZ 2007, 441 = InfAusIR 2007, 162.

<sup>46</sup> S. bereits Berlit (Fn. 3), InfAusIR 12/2007, 457 ff. (i.E.).

<sup>47</sup> BVerfG, Urt. v. 7.10.1965 – BVerfG I C 33.63 - Buchholz 130 § 25 RuStAG Nr 3.