

**Dr. Astrid Wallrabenstein,
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
Justus-Liebig-Universität Gießen**

**Stellungnahme im Rahmen der
Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages
zu „Einbürgerung/Staatsangehörigkeit“, u.a. BT-Drs. 16/5107, 16/2650**

I. Vorbemerkung

Die Rechtslage, die den Bundestagsdrucksachen BT-Drs. 16/5107, BT-Drs. 16/2650 und BT-Drs. 16/1770 zugrunde liegen, sind durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.07.2007, BGBl. I S. 1970, in erheblichem Umfang geändert worden. Die Regelungsziele des Gesetzentwurfs des Bundesrates zur Änderung des StAG, BT-Drs. 16/5107, sind dabei weitgehend berücksichtigt worden, jedenfalls aber in die dortigen Beratungen eingeflossen. Die folgende Stellungnahme betrachtet deshalb diesen Gesetzentwurf als erledigt. Auf den Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 16/2650 wird in seiner geänderten Fassung gemäß ADRs. 16(4)273 vom 19.10.2007 Bezug genommen. Hier haben die Antragsteller die Änderungen durch das Richtlinienumsetzungsgesetz vom 19.07.2007 eingearbeitet.

II. Themenblock 1: Einbürgerungsvoraussetzungen und -verfahren

1. Sprachkenntnisse, Staatsbürgerkunde, Strafbarkeit

Bei den Änderungen der Einbürgerungsvoraussetzungen treten die beiden konträren Ansätze zwischen den reformpolitischen Anliegen des Bundesrates, der weitgehend durch das Richtlinienumsetzungsgesetz geltendes Recht geworden ist, und der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen besonders deutlich zu Tage. Ersterer und damit die seit dem 19.07.2007 geänderte Rechtslage zeichnen sich durchge-

hend durch eine Verschärfungstendenz aus, während letzterer umgekehrt auf Erleichterungen und Reduzierung der Einbürgerungsvoraussetzungen gerichtet ist.

Ähnlich einem Laut- oder Lichtstärkeregel ist ein Mehr oder Weniger im Streit. Die konkrete Feinjustierung – bspw., ob 8 oder 6 Jahre Aufenthaltszeit gefordert werden – ist für die Betroffenen zwar unmittelbar von Bedeutung. Aber ein objektiv „richtiges“ Maß wird sich nur schwerlich finden lassen. Für beide Richtungen ist deshalb der symbolische Gehalt einer Gesetzesänderung von hoher Bedeutung. In diesem Sinne sind die jüngsten Verschärfungen Ausdruck einer gestärkten Skepsis gegenüber Migranten und ihrer (rechtlichen) Integration. Umgekehrt soll der Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht integrationsfreundlicher gestalten. Beides sind im Kern politische Entscheidungen.

Aus der verfassungsrechtlichen und verfassungstheoretischen Perspektive ist jedes Element, mit dem staatsbürgerliches Wohlverhalten zur Staatsangehörigkeitsvoraussetzung erhoben wird, verfehlt. So richtig es ist, dass für den Zusammenhalt einer Gesellschaft gemeinsame Grundüberzeugungen, Verhaltensgrundsätze und auch die Verständigung untereinander unerlässlich ist, so wenig ist das Staatsangehörigkeitsrecht der richtige Ort, um diese gesellschaftlichen Notwendigkeiten normativ vorzuschreiben. Mit der Staatsangehörigkeit wird das rechtliche Verhältnis des einzelnen Menschen zu einem – seinem – Staat konstruiert, nicht jedoch das soziale Verhältnis zwischen Individuum und Gesellschaft. Es bedeutet eine Überforderung des Staates, wenn durch Einbürgerungsvoraussetzungen gewährleistet werden soll, dass die Staatsbürger die gleiche Sprache sprechen, gemeinsame Grundüberzeugungen haben oder auch nur in gleichem Maße rechtstreu sind. Die Vorstellung, dass sich solche sozialen Integrationsprobleme dadurch verringern ließen, dass „kritischen“ Bewerberinnen und Bewerbern die Einbürgerung vorenthalten wird, ist ein geradezu naiver Irrglaube.

Über diesen allgemeinen Befund hinaus lassen sich Einzelaspekte des Gesetzentwurfs von Bündnis 90/Die Grünen ausmachen, zu denen sich auch aus rechtswissenschaftlicher Sicht Anmerkungen machen lassen.

2. Einbürgerungserleichterungen ab Vollendung des 54. Lebensjahres

Der Gesetzentwurf sieht an mehreren Stellen Erleichterung für ältere Einbürgerungsbewerber vor. Konkret soll vom schriftlichen Nachweis deutscher Sprachkenntnisse abgesehen werden können, Art. 1 Nr. 3. d), und auf die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit verzichtet werden, Art. 1 Nr. 5. a) aa) bbb).

Mit guten Gründen lassen sich diese Einbürgerungsvoraussetzungen als solche kritisieren (zum Thema Mehrstaatigkeit s. Themenblock 3). Wenn sie aber grundsätzlich verlangt werden, so stellt sich die Frage, aus welchem Grund ab einem bestimmten Alter auf sie verzichtet werden soll.

Bereits seit geraumer Zeit wird in der integrationspolitischen Diskussion darauf hingewiesen, dass besonders die ältere Migrantengeneration bei Fragen des

Spracherwerbs oder der emotionalen Bindung zu ihrem Herkunftsland durch entsprechende Einbürgerungsvoraussetzungen besonders belastet werden. Je älter dieses Argument wird, desto älter werden die hiervon Betroffenen. Anders formuliert ist zu überdenken, welche Migrantengeneration von einer bestimmten Altersgrenze typischer erreicht wird. Würde der Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen 2008 in Kraft treten, würden mit der Altersgrenze von 54 Jahren Bewerberinnen und Bewerber begünstigt, die 1990, bei Inkrafttreten der Einbürgerungsansprüche nach §§ 85, 86 AuslG a.F., 36 Jahre alt waren. Diese Überlegung zeigt, dass sich das Argument, mit dem für eine ältere Migrantengeneration besondere Begünstigungen noch sinnvoll aus den Umständen und Rechtsbedingungen ihrer Zuzugsentscheidung abgeleitet werden können, zunehmend überholt sind.

3. Einbürgerungszusicherung

Der Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen sieht in § 15 StAG-E eine spezialgesetzliche Normierung der Einbürgerungszusicherung vor. Weil die Zusicherung einer Einbürgerung im Staatsangehörigkeitsrecht eine besondere Funktion besitzt, die sich von der allgemeinen verwaltungsrechtlichen Zusicherung unterscheidet, ist solch eine Normierung zu begrüßen.

Ebenso ist der inhaltlichen Konkretisierung zuzustimmen, dass der maßgebliche Zeitpunkt für das Vorliegen der Einbürgerungsvoraussetzungen die Zusicherungs- und nicht die spätere Einbürgerungsentscheidung sein soll. Denn die Einbürgerungszusicherung dient fast ausschließlich dazu, von Herkunftsstaat die Beendigung der Staatsangehörigkeit zu erhalten, weil der Herkunftsstaat seinerseits niemanden aus seiner Staatsangehörigkeit entlassen will (und u.U. völkerrechtlich darf), bei dem die Aufnahme einer anderen Staatsangehörigkeit nicht gesichert ist. Dieses Ziel wird verfehlt, wenn es nach einer Einbürgerungszusicherung doch nicht zur Einbürgerung kommt.

4. Einbürgerungsdaten

Der Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen sieht in Nr. 12 die Streichung des erst jüngst eingeführten Einbürgerungsregisters nach § 33 StAG vor.

Der datenschutzrechtlichen Kritik des Gesetzentwurfs ist zuzustimmen. Allerdings bezieht sie sich bereits auf die datenverarbeitungsrechtliche Grundnorm des § 31 StAG-E, während die vorgeschlagene Streichung des § 34 StAG-E eine Folgeregelung aus dem Wegfall der Optionspflicht nach § 29 StAG darstellt.

Der Zweck, um dessentwillen die Datenspeicherung und –verarbeitung geregelt wird, können nur die bei Eingebürgerten relevanten staatsangehörigkeitsrechtlichen Maßnahmen sein. Konkret ist dies die Rücknahme der Einbürgerung. Angesichts der sehr geringen Zahl von Fällen, in denen eine Einbürgerung rechtswidrig erlangt wurde (vgl. hierzu die Angaben der Bundesregierung im Rahmen des Verfassungsverfahren zu BVerfGE 116, 24), erscheint der Aufwand einer dauerhaften

Datenspeicherung sowie eines Einbürgerungsregisters unangemessen. In seinen Ausmaßen relevanter ist der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nach dem Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit nach § 25 StAG (vgl. BT-Drs. 16/139). Allerdings besteht nach geltendem Recht gerade keine Zuständigkeit der Staatsangehörigkeitsbehörden, einen solchen Verlust festzustellen, sondern umgekehrt will der Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen diese erst in § 25 Abs. 3 StAG-E einführen. De lege lata ist aber jenseits der Rücknahmekonstellation keine Aufgabe der Staatsangehörigkeitsbehörden ersichtlich, für die eine Datenspeicherung erforderlich wäre.

Deshalb scheint der Verdacht des Gesetzentwurfs begründet, dass tatsächlich gerade anderen öffentlichen Stellen – etwa den Melde- und Passbehörden oder den Polizeidienststellen – die Einbürgerungsdaten zur Verfügung gestellt werden sollen. Wenn und weil dies aber nach den datenschutzrechtlichen Grundprinzipien gerade kein legitimer Umgang öffentlicher Stellen mit „ihren“ personenbezogenen Daten darstellt, ist die Kritik berechtigt, dass durch §§ 31, 33 StAG „nur“ eine rechtsstaatlich bedenkliche Praxis legalisiert werden soll. Aus Datenschutzperspektive legitim wird sie hiermit nicht.

III. Themenblock 2: Optionsmodell/ius soli

1. Praktische Relevanz

Die Optionsregelung des § 29 StAG wird ab 2008 praktisch relevant. Insgesamt sind knapp 50.000 Personen aufgrund von § 40b StAG in den Jahren 2000-2002 eingebürgert worden (vgl. Einbürgerungsbericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration vom Mai 2005). Die ältesten dieser Kinder waren damals 10 Jahre alt und werden damit im kommenden Jahr volljährig. Damit müssen im kommenden Jahr die ersten Hinweise nach § 29 Abs. 5 StAG zugestellt werden. Es dürfte wahrscheinlich sein, dass ein großer Teil der Betroffenen den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nicht einfach hinnehmen wird, sondern eine Beibehaltungsgenehmigung beantragen und/oder auch gerichtlich gegen eine Versagung bzw. die Aberkennung der Staatsangehörigkeit vorgehen wird.

2. Verfassungskonforme Auslegung auf dem Stand 2000

a. Keine Differenzierung zwischen Staatsangehörigen nach der Abstammung und keine „halbe“ Staatsangehörigkeit

Wie ich bereits an anderer Stelle ausgeführt habe (Das Verfassungsrecht der Staatsangehörigkeit, 1999, S. 223 ff.; Kommentierung des § 29 StAG in B. Huber (Hrsg.), Handbuch Ausländerrecht, Stand April 2000, Rn. 4 ff.; Integration und Staatsangehörigkeit: Das Optionsmodell im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht, in: K. Sahlfeld u.a. (Hrsg.), Integration und Recht, 2003, S. 243 ff.), ist die Differenzie-

rung zwischen ius-soli-Mehrstaatern und anderen Mehrstaatern (in der Regel Kindern aus binationalen Ehen) verfassungsrechtlich problematisch. Meines Erachtens verstieße die Optionspflicht gegen das Diskriminierungsverbot nach der Abstammung gemäß Art. 3 Abs. 3 GG, wenn der sachliche Grund für die Optionspflicht im (doppelten) Migrationshintergrund der Eltern des Mehrstaaters bestünde. Es darf nicht eine bestimmte Gruppe von Staatsangehörigen verpflichtet werden, ihre Hinwendung zum deutschen Staat durch eine Entscheidung bei Volljährigkeit zu bezeugen. Das Modell des ius soli mit Optionspflicht darf nicht als eine Art vorgezogener oder verlängerter Einbürgerung angesehen werden. Die ius-soli-Staatsangehörigkeit kann auch nur die „echte“ deutsche Staatsangehörigkeit sein und nicht etwa nur eine Anwartschaft darauf.

b. Vermeidung von Mehrstaatigkeit als Regelungszweck und ungeschriebene Ausnahmen von der Optionspflicht aufgrund von Art. 6 GG

Deshalb muss stattdessen ein anderer Regelungszweck in § 29 StAG „entdeckt“ werden. Dies kann nur die Vermeidung von Mehrstaatigkeit sein. Zum Zeitpunkt der Staatsangehörigkeitsreform 1999 war die Bundesrepublik noch Vertragsstaat des Abkommens zur Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Auf dieser Grundlage habe ich 1999 bzw. 2001 eine verfassungskonforme Reduktion des § 29 StAG gefordert: Wenn die Vermeidung von Mehrstaatigkeit das Ziel der Optionspflicht ist, dann lässt sich die Differenzierung zwischen ius-sanguinis-Mehrstaatern und ius-soli-Mehrstaatern diskriminierungsfrei damit erklären, dass bei ersteren typischer Weise familiäre Beziehungen zu deutschen Staatsangehörigen – mindestens den Eltern – bestehen, deren Infragestellung durch eine Optionspflicht als unzumutbar angesehen wird. Dann müssen aber auch in den Fällen, in denen ius-soli-Mehrstaater Familienbeziehungen zu deutschen Staatsangehörigen haben, auf die Optionspflicht verzichtet werden. Im konkreten Fall, ist dieses Ergebnis nur nahe liegend. Wenn beispielsweise die Eltern einer ius-soli-Mehrstaaterin zwischenzeitlich eingebürgert wurden und hierbei die Beibehaltung der zweiten Staatsangehörigkeit genehmigt wurde, wäre der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit der Tochter nach § 29 StAG ein absurdes Ergebnis. Hat der ius-soli-Mehrstaater vor Ablauf der Optionsfrist eigene Kinder, denen er seine deutsche Staatsangehörigkeit vererbt (§ 4 Abs. 1 StAG), so wäre der Verlust seiner deutschen Staatsangehörigkeit ebenfalls untragbar. Erst mit einer – auf Art. 6 GG gestützten – reduzierenden Auslegung des § 29 StAG, die solche Konstellationen auffängt, kann die Verfassungsmäßigkeit gewahrt werden.

3. Auslegung seit Unterzeichnung des Europäischen Staatsangehörigkeitsabkommens

Dieser Weg ist aber inzwischen versperrt. Denn die Bundesrepublik Deutschland hat den Vertrag zur Vermeidung von Mehrstaatigkeit gekündigt und 2005 das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit (BGBl. 2004 II 578) ratifiziert. Mehrstaatigkeit ist danach nicht mehr grundsätzlich zu vermeiden. Vielmehr ver-

pflichten sich die Vertragsstaaten, Mehrstaatigkeit ab Geburt zu akzeptieren (Art. 14 Abs. 1). Die Bundesregierung hat zwar einen Vorbehalt zu Art. 7 des Übereinkommens erklärt, dass der nach § 29 StAG eintretende Verlust der Staatsangehörigkeit nicht gegen das Übereinkommen verstoße. Weil Art. 14 Abs. 2 des Übereinkommens auf die Verlustgründe des Art. 7 verweist, ist die Optionsregelung *völkerrechtlich* zulässig. Aber für die Auslegung des nationalen Rechts, also des § 29 StAG, bedeutet dies, dass der Gesetzeszweck nicht mehr allein die Vermeidung von Mehrstaatigkeit sein kann. Vielmehr muss die Optionspflicht als eine, den Verlustgründen des Art. 7 des Europäischen Staatsangehörigkeitsübereinkommens vergleichbare, Regelung interpretiert werden. Dies ist nur möglich, wenn man entweder bestimmten Staatsangehörigen besondere „Wohlverhaltenspflichten“ auferlegt – konkret von ius-soli-Mehrstaatern eine „Konfirmation“ ihrer deutschen Staatsangehörigkeit abverlangt, auf die man bei ius-sanguinis-Staatsangehörigen verzichtet. Oder der Staatsangehörigkeitserwerb nach § 4 Abs. 3 StAG muss als Anwartschaft oder gestreckter Erwerb gedeutet werden. Wie bereits dargestellt, sind aber beide Wege verfassungsrechtlich wegen des Gebotes einer einheitlichen Staatsangehörigkeit unzulässig. Im Ergebnis hat sich die Bundesrepublik durch ihre völkerrechtliche Verpflichtung im Rahmen des Europäischen Staatsangehörigkeitsübereinkommens zu einer Auslegung des § 29 StAG verpflichtet, die verfassungswidrig ist.

4. Ergebnis

Deshalb ist die Streichung der Optionspflicht nicht nur rechtspolitisch wünschenswert, sondern auch verfassungsrechtlich geboten.

IV. Themenblock 3: Mehrstaatigkeit

Die weiteren Regelungen des Gesetzentwurfs zur stärkeren Akzeptanz von Mehrstaatigkeit sind rechtspolitisch begrüßenswert. Die Erörterungen zur Optionspflicht machen deutlich, dass Mehrstaatigkeit nicht als solche ein Problem darstellt. Angesichts der Zulassung von Mehrstaatigkeit innerhalb der EU, im Verhältnis zur Schweiz und auch im Rahmen weiterer Übereinkommen, kann die traditionelle Sichtweise, dass Mehrstaatigkeit unlösbare völkerrechtliche und internationale Probleme aufwerfe, als überholt gelten.

Stattdessen tritt bei der Verpflichtung zur Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit immer stärker eine Art Bekenntnisfunktion zu Tage. Bereits im Rahmen des ersten Themenblocks wurden Staatsangehörigkeitsanforderungen, die auf die soziale Integration u.ä. abstellen, kritisiert. Die Pflicht, die bisherige Staatsangehörigkeit aufzugeben, wirkt obendrein gerade für die Skeptiker einer erweiterten Einbürgerungspraxis kontraproduktiv. Ist die bisherige Staatsangehörigkeit aufgegeben, so führt eine – im nächsten Themenblock noch zu erörternde – Rücknahme der Einbürgerung zur Staatenlosigkeit und damit jedenfalls faktisch zu einem Abschiebehinder-

nis. Personen, die manche mit dem Bekenntnisdruck „testen“ und im Mißverhaltensfall gerne ausweisen würden, bleiben so auf jeden Fall im Land.

Die Detailregelungen, wie die Öffnung des Ausnahmekatalogs für Mehrstaatigkeit, Nr. 5 a) aa) aaa), und die konkrete Regelung für die Einbürgerungsberechtigten aus Ex-Jugoslawien, Nr. 5 a) aa) eee), sind praktisch sinnvoll.

V. Themenblock 4: Verlust der Staatsangehörigkeit

1. Feststellung des Verlustes beim Erwerb neuer Staatsangehörigkeit

Der Vorschlag, den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit mit konstituierender Wirkung festzustellen, wenn er durch den Erwerb einer neuen Staatsangehörigkeit eintritt, ist zu begrüßen.

Wie bereits ausgeführt, sind die Probleme aufgrund von Mehrstaatigkeit heute in der Regel zu vernachlässigen. In der Situation, dass eine Person zwar durch § 25 StAG ihre deutsche Staatsangehörigkeit bereits verloren hat, dies aber noch „unbemerkt ist“, bestehen solche Probleme gerade nicht. Umgekehrt dürfte die rückwirkende Feststellung, dass die deutsche Staatsangehörigkeit zu einem bestimmten Zeitpunkt verloren wurde, nicht selten „Rückabwicklungsbedarf“ hervorrufen. Unrechtmäßige Teilnahmen an Wahlen, die Staatsangehörigkeitsfeststellung zwischenzeitlich geborener Kinder, eventuelle Rechtsfragen, bei denen nach dem internationalen Privatrecht die Staatsangehörigkeit (mit)ausschlaggebend für das anwendbare Recht ist, machen die Dimension deutlich. Demgegenüber ist ein Staatsangehörigkeitsverlust ex nunc praktikabler.

In der rechtspolitischen Diskussion und in der Rechtspraxis handelt es sich meist um die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit von türkischen Migranten. Weil hier Mehrstaatigkeit richtigerweise ohnehin hingenommen werden sollte, kommt der Verlustregelung des § 25 StAG in diesen Fällen ohnehin in erster Linie Sanktionscharakter zu. Es soll bestraft werden, dass diese Migrantengruppe – und die Türkei – die deutsche Forderung nach Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit bewußt unterlaufen. Zur Fragwürdigkeit dieses Gesetzeszwecks soll hier nicht Stellung genommen werden. Aber der Hinweis sei erlaubt, dass die Sanktionswirkung im zwischenstaatlichen Kontext genauso erreicht werden kann, wenn die Verlustregelung, die die einzelnen Menschen trifft, zumindest rechtsklar und praktikabel gestaltet wird.

2. Rücknahme rechtswidriger Einbürgerungen

Die Regelung der Rücknahme rechtswidriger Einbürgerungen, wie sie der Gesetzentwurf in § 30 StAG-neu vorsieht, scheint vom Bundesverfassungsgericht angemahnt. Es überrascht allerdings, dass nicht die Bundesregierung (bzw. die Regierungsfractionen), sondern eine Oppositionsfraction einen Entwurf vorlegt. Dies gilt umso mehr, als der Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen klar eine einbüрге-

rungsfreundliche Richtung verfolgt. Eine gesetzliche Regelung der Rücknahme dürfte aber die Situation für betroffene Personen nicht unbedingt gegenüber dem status quo verbessern. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts BVerfGE 116, 24 ff, lässt die Rücknahme einer rechtswidrigen Einbürgerung nur in einem recht klaren Fall zu. Das Bundesverfassungsgericht hat erkennbar Bedenken, die Rücknahme weit auszudehnen, weil die Grundrechtsbeeinträchtigung dann zu gravierend werden kann. Auch wenn dies nur „weiche“ Vorgaben für die Verwaltungspraxis sind, so kann dies doch zu Vorsicht bei entsprechenden Fällen führen. Eine spezialgesetzliche Rücknahmeermächtigung gibt deshalb in erster Linie den Verwaltungsbehörden Rechtssicherheit. Sollte der Gesetzentwurf geltendes Recht werden, ist vor allem nicht auszuschließen, dass die Rücknahmevoraussetzungen weiter gefasst werden, als im gegenwärtigen Entwurf und möglicherweise auch in der aktuellen Praxis.

Im Übrigen sind die im Gesetzentwurf vorgesehenen Rücknahmevoraussetzungen vernünftig. In der Sache müssen die im allgemeinen Verwaltungsrecht wurzelnden Vertrauensschutzgesichtspunkte auf die besondere Situation der Staatsangehörigkeit übertragen werden. Personen, die darauf vertrauen durften, dass sie die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben, dürfen deshalb nicht von einer Rücknahme „überrascht“ werden.

Darmstadt, den 04.12.2007

Dr. Astrid Wallrabenstein