

DR. REINHARD MARX
- Rechtsanwalt -

RA Dr. Reinhard Marx - Mainzer Landstr. 127a - D- 60327 Frankfurt am Main

Mainzer Landstraße 127a
(Eingang Rudolfstraße)
D-60327 Frankfurt am Main

Telefon: 0049/ 69/ 24 27 17 34

Telefax: 0049/ 69/ 24 27 17 35

E-Mail: info@ramarx.de

Internet: http://www.ramarx.de

**Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen
des Bundesrates – BT-Drs. 16/5107 - und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN –
BT-Drs. 16/2650 - sowie dem Antrag
der Fraktion DIE LINKE – BT-Drs. 16/1779
zum Staatsangehörigkeitsrecht**

Bei Antwort und Zahlung bitte angeben.

6. Dezember 2007

Übersicht

A.	Themenblock: Einbürgerungsvoraussetzungen und –verfahren	Seite 2
I.	Zum Vorschlag des Bundesrates	2
II.	Einbürgerung als Instrument der Integration	3
1.	Grundsatz des staatlichen Interesses an der Einbürgerung langjährig hier lebender Migranten	3
2.	Verfassungsrechtliche Begründung einfachgesetzlicher Einbürgerungsansprüche	5
3.	Die Vorschläge des Bundesrates im Einzelnen	7
a)	Ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache (§ 10 Abs. 4 StAG-E)	7
b)	Einführung von Einbürgerungskursen (§ 10 Abs. 7 StAG-E)	8
c)	Bekanntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung (§ 11 Satz 1 Nr. 1 StAG-E)	9
aa)	Vorbemerkung	9
bb)	Fehlendes Regelungsbedürfnis	9
cc)	Fehlende Geeignetheit des Bekenntnisses	10
dd)	Gesetzgeberische Aufgabe der Abwehr von Diskriminierungen im Einbürgerungsrecht	14
4.	Weitere Vorschläge	17
a)	Anrechnungsfähige Aufenthaltszeiten nach § 10 Abs. 1 Satz 1 StAG-E	17
b)	Einbürgerungszusicherung (§ 15 StAG-E)	18
B.	Themenblock: Optionsmodell/ius soli	19
I.	Der Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen	19
II.	Trend zur Ausweitung der Mehrstaatigkeit in der Staatenpraxis	19
III.	Verfassungsrechtliche Kritik gegen das Optionsmodell	22
1.	Vereinbarkeit mit Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG	22
2.	Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG	23
C.	Themenblock: Mehrstaatigkeit	26

I.	Vorschläge der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen sowie Die Linke	26
II.	Völkerrechtliche Ausgangslage	27
III.	Verfassungsrechtliche Ausgangslage	28
IV.	Loyalitätskonflikte aufgrund der Wehrpflicht	29
V.	Die Vorschläge der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Einzelnen	34
	1. Ausnahmeklauseln des § 12 StAG als Regelbeispiele (§ 12 Abs. 1 Satz 1 1. Hs. StAG-E)	34
	2. Ältere Einbürgerungsbewerber (§ 12 Abs. 1 Satz 1 1. Hs. StAG-E)	35
	3. Absehen vom Registrierungsverfahren (§ 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StAG-E)	35
	4. Keine anlassbezogene Einleitung eines asylrechtlichen Widerrufsverfahrens (§ 73 Abs. 2b AsylVfG-E)	36
	5. Ausnahmen für Wehrdienstleistende (§ 12 Abs. 1 Satz 3 StAG-E)	37
	6. Ausweitung des § 12 Abs. 2 StAG	38
D.	Themenblock: Verlust der Staatsangehörigkeit	38
I.	Verlustgründe und Rücknahme der Einbürgerung	38
II.	Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nach § 25 StAG	39
	1. Wirksamwerden eines Verlustgrundes (§ 25 Abs. 3 StAG-E)	39
	2. Folgen der Streichung der Inlandsklausel des § 25 StAG a.F. für türkische Migranten	40
	3. Feststellungswirkung des § 25 Abs. 3 StAG-E	43
III.	Rücknahme der Einbürgerung	44
	1. Der Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen gemäß § 30 StAG-E	44
	2. Verfassungsrechtliche Probleme der Rücknahme der Einbürgerung	45
	3. Ex nunc-Wirkung der Rücknahmeentscheidung (§ 30 Abs. 1 StAG-E)	47
	4. Einführung eines Vertrauenstatbestandes (§ 30 Abs. 3 StAG-E)	49

A. Themenblock: Einbürgerungsvoraussetzungen und -verfahren

I. Zum Vorschlag des Bundesrates

Der Entwurf des Bundesrates enthält eine Vielzahl von restriktiven Vorschlägen zu den Einbürgerungsvoraussetzungen. Danach soll nur derjenige eingebürgert werden, der in Deutschland integriert ist und die deutsche Rechts- und Gesellschaftsordnung anerkennt. Zu diesem Zweck sollen die Anforderungen an den Sprachnachweis gegenüber dem geltenden Recht erhöht (§ 10 Abs. 4 StAG-E) und soll ein „Einbürgerungskurs“ eingeführt werden (§ 10 Abs. 5 StAG-E). Darüber hinaus soll ein neuer Ausschlussgrund eingeführt werden, wonach der Einbürgerungsantrag abzulehnen ist, wenn „tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass das Bekenntnis des Einbürgerungsbewerbers zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung „nicht glaubwürdig ist und diese auch in einem Gespräch nicht ausgeräumt werden können“ (§ 11 Satz 1 Nr. 1 StAG-E).

Begründet werden diese Vorschläge mit „Lücken und Unklarheiten des geltenden Rechts, und zwar insbesondere, soweit es Ausländern in § 10 StAG einen Anspruch auf Einbürgerung einräumt.“ Die Sprachkenntnisse seien nicht als Anspruchsvoraussetzung, sondern lediglich als Ausschlussgrund geregelt, ohne dass das Gesetz näher bestimme, was unter ausreichenden Kenntnissen der deutschen Sprache im Einzelnen zu verstehen sei. Zwar verlange das Gesetz ein schriftliches Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung, lasse aber offen, wie zu verfahren sei, wenn „Anhaltspunkte für Zweifel am Wahrheitsgehalt eines solchen Bekenntnis“ bestünden.¹

II. Einbürgerung als Instrument der Integration

1. Grundsatz des staatlichen Interesses an der Einbürgerung langjährig hier lebender Migranten

In den Vorschlägen des Bundesrates und deren Begründung scheint ein Unbehagen an der Einräumung von Rechtsansprüchen im Bereich der Einbürgerung durchzuschimmern, dem durch erhebliche Verschärfungen der Einbürgerungsvoraussetzungen Rechnung getragen werden soll. Zwar hat der Gesetzgeber im Bereich des Einbürgerungsrechts einen erheblichen Gestaltungsspielraum, aber die Entwicklung der westlichen Industriestaaten in den letzten fünf Jahrzehnten zu Einwanderungsgesellschaften lassen aus verfassungspolitischer wie auch aus verfassungsrechtlicher Sicht eine Lösung der Integrationsschwierigkeiten vorrangig nach Maßgabe staatlicher Interessen als fragwürdig erscheinen. Vielmehr hat der Gesetzgeber auf die Einwanderung mit Hilfe seines Einbürgerungsrechts und dabei auf die besonderen Schwierigkeiten marginalisierter Migrantengruppen angemessen zu reagieren.

Der Gesetzgeber hat auf die Tatsache der Einwanderung in den letzten fünf Jahrzehnten seit 1990 wiederholt reagiert und langjährig hier lebenden Ausländern das Integrationsangebot der erleichterten Einbürgerung gemacht. Mit dem Entwurf für ein Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechtes vom 5. Januar 1990 hat es die Bundesregierung in Anbetracht des bis dahin bestehenden geringen Interesses am Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit ausdrücklich für notwendig angesehen, an die Ausländer, die sich schon lange im Bundesgebiet aufhalten und auch auf Dauer hier bleiben wollen, zu appellieren, sich um die deutsche

¹ BT-Drs. 16/5107, S. 8.

Staatsangehörigkeit zu bewerben. Dieser Appell wurde durch Einbürgerungserleichterungen unterstützt. Es gelte, den jungen Ausländern deutlich zu machen, dass die Bundesrepublik Deutschland an ihre dauernde Niederlassung im Bundesgebiet die Erwartung knüpfe, auch alle Rechte und Pflichten eines Staatsbürgers zu übernehmen.² Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 16. März 1999 (StARG) und der hierin vorgenommenen erheblichen Reduzierung der geforderten Aufenthaltsdauer sollte ein „*integrationsbezogenes Zeichen staatlicher Hinwendung zu den hier lebenden Zuwanderern*“ gegeben werden. Es sei zu erwarten, „dass dieser Tatbestand künftig die *quantitativ bedeutendste Rechtsgrundlage für die Einbürgerung* darstellen“ werde.³

In der Literatur wird aus dieser Entwicklung geschlossen, dass endgültig Abschied genommen werden müsse von der bis dahin bestehenden Aussage, die Einbürgerung sei als Ausnahmefall anzusehen, sofern ein hinreichendes öffentliches Interesse nachgewiesen werden könne. Für eine Erleichterung der Einbürgerung könnten verfassungsrechtliche Gründe geltend gemacht werden. Die im Bundesgebiet wohnhafte ausländische Bevölkerung könne nicht über Generationen hinweg von den politischen Mitwirkungsrechten ausgeschlossen werden. Es entspreche nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes im Ausgangspunkt der demokratischen Idee, insbesondere dem in ihr enthaltenen Gedanken, eine *Kongruenz zwischen den Inhabern der demokratischen politischen Rechte und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen* herzustellen.⁴

In diesem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, das Grundgesetz überlasse die Regelungen der Voraussetzungen für Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit dem Gesetzgeber. Das Staatsangehörigkeitsrecht sei daher auch der Ort, an dem der Gesetzgeber Veränderungen in der Zusammensetzung der Einwohnerschaft der Bundesrepublik Deutschland im Blick auf die Ausübung politischer Rechte Rechnung tragen könne. Der Gesetzgeber habe wegen der erheblichen Zunahme des Anteils der Ausländer an der Gesamtbevölkerung des Bundesgebietes nach geltendem Verfassungsrecht die Möglichkeit, auf eine derartige Lage mit entsprechenden staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungen zu reagieren, etwa dadurch, dass denjenigen Ausländern, die sich auf Dauer in

² BR-Drs. 11/90, S. 48.

³ BT-Drs. 14/533, S. 18.

⁴ Hailbronner, in: Hailbronner/Renner, Staatsangehörigkeitsrecht, 4. Auflage, § 10 StAG, Rdn. 1, S. 577.

der Bundesrepublik Deutschland niedergelassen hätten, sich hier rechtens aufhielten und deutscher Staatsgewalt mithin in einer den Deutschen vergleichbaren Weise unterworfen seien, der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit erleichtert werde.⁵

Dieser seit 1990 eingeleiteten Entwicklung läuft die vom Bundesrat angestrebte Verschärfung der Einbürgerungsvoraussetzungen zuwider. Gesetzgeberische Maßnahmen, die nicht geeignet sind, die Kluft zwischen der nichtdeutschen Wohnbevölkerung und der Gruppe der deutschen Staatsangehörigen stetig zu verringern, werden dem verfassungspolitisch vorgegebenen Handlungsauftrag nicht gerecht. Es dient nicht dem sozialen Frieden, einer nahezu die Bevölkerungsgröße der Schweiz umfassende nichtdeutschen Wohnbevölkerung durch die Entwicklung zunehmend strenger gefasster Einbürgerungsvoraussetzungen den Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit zu erschweren. Vielmehr müssen die Vorschläge des Bundesrates daraufhin überprüft werden, ob sie geeignet sind, faktisch integrierten Ausländern die Erlangung der deutschen Staatsangehörigkeit nach Möglichkeit zu erleichtern.

2. *Verfassungsrechtliche Begründung einfachgesetzlicher Einbürgerungsansprüche*

Aus dieser verfassungspolitischen Entwicklung ergibt sich, dass dem einfachgesetzlich geregelten Rechtsanspruch auf Einbürgerung durch die gesellschaftliche Entwicklung in den letzten Jahrzehnten ein stärkerer verfassungsrechtlicher Schutz zugewachsen ist. Diesem verfassungsrechtlichen Schutz ist damit auch bei der Auslegung und Anwendung des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG Rechnung zu tragen. In diesem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit als allgemeines Menschenrecht auch Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland zustehe. Die Beschränkung des Grundrechts auf Deutsche und auf das Bundesgebiet schließe nicht aus, auf den Aufenthalt von Menschen in der Bundesrepublik Deutschland auch Art. 2 Abs. 1 GG anzuwenden.⁶ Der Gesetzgeber sei danach grundsätzlich zu Regelungen über den Aufenthalt von Ausländern und die Verlängerung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis befugt.⁷ Wenn bereits der aufenthaltsrechtliche Status von Ausländern als solcher dem Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit zuzuordnen ist, so ist die Höchststufe der Verfestigung des

⁵ BVerfGE 83, 37 (52).

⁶ BVerfGE 35, 382 (399); 49, 168 (180 f.).

⁷ BVerfGE 49, 168 (181).

Aufenthaltsrechts, nämlich die Einbürgerung in den deutschen Staatsverband, erst recht durch die allgemeine Handlungsfreiheit geschützt.

Verstärkt wird insoweit die durch Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 und 3 GG gewährleistete Rechtsposition der Einbürgerungsbewerber durch Art. 8 Abs. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention <EMRK>). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat festgestellt, obwohl das Recht auf eine Staatsangehörigkeit als solches nicht von der Konvention oder deren Zusatzprotokollen garantiert werde, könne die willkürliche Vorenthaltung der Staatsangehörigkeit wegen der Auswirkungen auf das Privatleben des Einzelnen unter bestimmten Umständen eine Frage unter Art. 8 EMRK aufwerfen.⁸ Die frühere Europäische Kommission für Menschenrechte hat in diesem Zusammenhang festgestellt, dass die Unmöglichkeit, eine Staatsangehörigkeit zu erlangen, auch anhand von Art. 8 und 14 der Konvention relevant werden könnte.⁹ Danach kann die Vorenthaltung der Staatsangehörigkeit das Diskriminierungsverbot nach Art. 14 EMRK verletzen.

Für die inhaltliche Konkretisierung des Schutzbereichs der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 EMRK ist bedeutsam, dass dem einfachgesetzlich normierten Recht auf Erlangung einer Staatsangehörigkeit insbesondere auch im Lichte der gewandelten Verhältnisse in den westlichen Industriestaaten in den letzten fünf Jahrzehnten nicht jegliche Grund- und Menschenrechtsrelevanz abgesprochen werden kann. Hinzu kommt, dass der deutsche Gesetzgeber seit 1993 und insbesondere durch das StARG 1999 das ausdrückliche Ziel verfolgt, mit klar normierten tatbestandlichen Voraussetzungen insbesondere die Angehörigen der Zweiten Generation, sogenannte *faktische Inländer*, mit Hilfe des Staatsangehörigkeitsrechtes rechtlich zu integrieren.

⁸ EGMR, InfAuslR 1999, 321 (322) - *Karassev*; EGMR Entscheidung v. 13. November 2001 – Nr. 61864/99 – *Poenaru*.

⁹ EKMR, Beschluss vom 2. September 1996 – Nr. 30913/96 - *Slepčik*.

3. Die Vorschläge des Bundesrates im Einzelnen

a) Ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache (§ 10 Abs. 4 StAG-E)

Das Erfordernis, regelmäßig neben dem mündlichen auch einen *schriftlichen Sprachtest* zu erbringen (§ 10 Abs. 4 StAG), wird mit hoher Wahrscheinlichkeit die realistischen Erfolgsaussichten auf Einbürgerung für eine große Zahl von Einbürgerungswilligen unnötig erschweren, wenn nicht sogar dauerhaft unmöglich machen. Andererseits sind keine nachvollziehbaren und überzeugungskräftigen Gründe erkennbar, wonach für die Teilnahme am gesellschaftlichen und beruflichen Leben zwingend schriftliche Sprachkenntnisse vorauszusetzen wären.

Das Bundesverwaltungsgericht hat darauf hingewiesen, es müsse dem Einbürgerungsbewerber möglich sein, sich eigenverantwortlich und eigenverantwortet im familiär-persönlichen, beruflichen und geschäftlichen Umfeld sowie im Umgang mit Behörden und Ämtern aktiv in deutscher Sprache zu verständigen. Bei *schriftlicher Kommunikation* sei es heute jedoch regelmäßig weder erkennbar noch entscheidend, ob ein Text eigenhändig geschrieben sei. Für die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben und für den Behördenverkehr müsse sich der Einbürgerungsbewerber nicht selbst schriftlich ausdrücken können, wenn und solange er in eigener Verantwortung eine schriftliche Kommunikation sicherzustellen vermöge, ohne diese vollständig und ohne eigene Kontrollmöglichkeit auf Dritte zu übertragen. Könne der Einbürgerungsbewerber nicht selbst ausreichend deutsch schreiben, sei es erforderlich, aber auch ausreichend, wenn er deutschsprachige Texte des täglichen Lebens lesen und diktieren sowie das von Dritten oder mit technischen Hilfsmitteln Geschriebene auf seine Richtigkeit überprüfen könne.¹⁰

Der Gesetzgeber des Richtlinienumsetzungsgesetzes hat den Vorschlag des Bundesrates bereits aufgegriffen. Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen empfiehlt demgegenüber, auf die schriftliche Sprachprüfung zu verzichten. Begründet wird dies unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes damit, dass ein „zu strenger Maßstab sozial selektierende Wirkung haben“ könne.¹¹ Dem ist zu folgen. Wie das

¹⁰ BVerwGE 124, 268 (273) = InfAuslR 2006, 283.

¹¹ Innenausschuss ADRs. 16(4)273, S. 10.

Bundesverwaltungsgericht überzeugend ausgeführt hat, ist ein schriftlicher Sprachtest nicht geboten, um am gesellschaftlichen Leben teilnehmen zu können.

Der Gesetzgeber sollte darüber hinaus den Vorschlag des Bundesrates wie auch der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen aufgreifen und in Anlehnung an § 9 Abs. 2 Satz 3, § 26 Abs. 4 Satz 2, § 104a Abs. 1 Satz 5 AufenthG regeln, dass von der Voraussetzung des § 11 Satz 1 Nr. 1 StAG abgesehen wird, „*wenn der Ausländer sie wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung nicht erfüllen kann.*“ Bereits mit dem Zuwanderungsgesetz wurde mit § 9 Abs. 2 Satz 3, § 26 Abs. 4 Satz 2 AufenthG für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis eine Ausnahmeklausel vom Sprachnachweis für derartige Härtefälle eingeführt. Daran anknüpfend übernahm der Bleiberechtsbeschluss der Innenministerkonferenz vom 17. November 2006 diese Erleichterung und wurde sie mit § 104a Abs. 1 Satz 5 AufenthG vom Gesetzgeber des Richtlinienumsetzungsgesetzes aufgegriffen. Es kann nicht erkannt werden, welche Gründe dagegen stehen, diese Härteklausele auch in das Staatsangehörigkeitsrecht einzuführen. Vielmehr sprechen gewichtige Grundsätze des sozialen Rechtsstaates für deren Berücksichtigung im Einbürgerungsverfahren. Auch die darüber hinausgehenden von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagenen Härtegründe (§ 10 Abs. 4 S. 3 und 4 StAG-E) beruhen auf sozialstaatlichen Erwägungen.

b) Einführung von Einbürgerungskursen (§ 10 Abs. 7 StAG-E)

Nach dem Entwurf des Bundesrates sollen Einbürgerungskurse eingeführt werden und deren Teilnahme zu Erleichterungen bei der Einbürgerung führen (§ 10 Abs. 5 StAG-E). Es kann nicht erkannt werden, welcher integrationsrechtliche Gewinn durch Einführung eines derartigen Kurses gegenüber dem geltenden Recht erzielt werden könnte. Nach geltendem Recht wird die Niederlassungserlaubnis grundsätzlich davon abhängig gemacht, dass *Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet*“ nachgewiesen werden (§ 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 AufenthG). Die erfolgreiche Teilnahme an einem Integrationskurs gilt als entsprechender Nachweis für die Niederlassungserlaubnis (§ 9 Abs. 2 Satz 2 AufenthG) wie für die Einbürgerung (§ 10 Abs. 3 StAG).

Im Regelfall hat der Einbürgerungsbewerber, der die Einbürgerung über die Niederlassungserlaubnis anstrebt, damit die *integrationsrechtlichen* Voraussetzungen des § 10 Abs. 1 Nr. 7 StAG nachgewiesen. Soweit für die Niederlassungserlaubnis ein entsprechender Nachweis nicht erbracht werden musste (vgl. § 9 Abs. 2 Satz 4 und 5, § 104 Abs. 2 Satz 2 AufenthG) kann in der Verwaltungspraxis die Einbürgerungsvoraussetzung des § 10 Abs. 1 Nr. 7 StAG in pragmatischer Weise überprüft oder eine Teilnahme am Integrationskurs angeordnet werden. Jedenfalls erscheint ein doppelspuriges Integrationsverfahren, nämlich Integrationskurs und Einbürgerungskurs, weder finanzpolitisch angemessen noch integrationspolitisch sinnvoll.

c) Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung (§ 11 Satz 1 Nr. 1 StAG-

aa) Vorbemerkung

Dem Bundesrat erscheint das in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StAG geforderte Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht hinreichend zu gewährleisten, dass die Abgabe der Loyalitätserklärung tatsächlich von einer inneren Bejahung der verfassungsrechtlichen Grundordnung getragen wird. Auch wenn der Ausschlussgrund der Verfolgung oder Unterstützung verfassungsfeindlicher Bestrebungen nach § 11 Satz 1 Nr. 2 StAG nicht erfüllt sei, müsse es der Einbürgerungsbehörde möglich sein, denjenigen, der etwa einen Ehrenmord rechtfertige oder islamistischen Terror begrüße, die Einbürgerung zu versagen.¹² Fraglich ist zunächst, ob für diesen neuen Versagungsgrund überhaupt ein legitimes Bedürfnis besteht. Darüber hinaus besteht die gesellschaftspolitisch nicht akzeptable Gefahr, dass die vorgeschlagene Fassung in der Rechtsanwendung diskriminierende Auswirkungen haben wird.

bb) Fehlendes Regelungsbedürfnis

Auf die in der Begründung bezeichneten Beispiele können die zuständigen Ausländerbehörden mit ausweisungsrechtlichen Mitteln reagieren. Die Rechtfertigung des Ehrenmordes wie die Begrüßung islamistischen Terrors dürfte als Ausweisungsgrund nach § 55 Abs. 2 Nr. 8a oder Nr. 8b AufenthG gewertet werden können, sofern derartige Verhaltensweisen in einer Weise praktiziert werden, die geeignet sind, den öffentlichen

¹² BT-Drs. 16/5107, S. 10.

Frieden zu stören. Verbleiben derartige Meinungsäußerungen im Privaten, fehlt ihnen die den sozialen Frieden störende Tendenz. Die freiheitliche demokratische Grundordnung lebt von der *inneren* Akzeptanz der Bürger. Diese kann weder mit Hilfe des Straf- noch des Ausweisungs- noch des Einbürgerungsrechts erzwungen werden. Vielmehr ist darauf zu vertrauen, dass eine gut funktionierende demokratische und rechtsstaatliche Ordnung aus sich heraus Bürger hervorbringt, die diese Ordnung innerlich tragen.

Eine staatliche Ordnung, die Sanktionen an die innere Gesinnungen der Bürger knüpft, löst ihre rechtsstaatliche Strukturen auf und läuft damit Gefahr, ihre friedensbewahrende Funktion zu verfehlen. Solange deshalb inakzeptable Meinungsäußerungen nicht in einer Weise geäußert werden, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören, ist auch die demokratische Stabilität dieser Ordnung nicht beeinträchtigt und besteht deshalb auch kein Anlass, mit rechtlichen Sanktionen gegen Personen vorzugehen, die zwar inakzeptable Meinungen vertreten, diese jedoch nicht in einer das friedliche Zusammenleben der Gesellschaft gefährdenden Art und Weise äußern.

cc) Fehlende Geeignetheit des Bekenntnistests

Nach dem Vorschlag des Bundesrates erweist sich das Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung als „*Lippenbekenntnis*“, wenn (objektive) tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass es (subjektiv) nicht „glaubwürdig“ ist und die tatsächlichen Anhaltspunkte auch in einem persönlichen Gespräch nicht ausgeräumt werden können. Die angeführten Beispiele der Rechtfertigung des Ehrenmordes sowie der Begrüßung islamistischen Terrors bezeichnen extreme Beispiele und verabscheuungswürdige Verhaltensweisen. Es ist jedoch nicht erkennbar, dass rechtsstaatlich akzeptable Methoden die Leistung erbringen könnten, den vom Bundesrat vorgeschlagenen Ausschlussgrund auf derartige Extrembeispiele zu begrenzen. Vielmehr besteht die ernsthafte Gefahr, dass die vorgeschlagene Formulierung Ausschlussgründe hervorbringen wird, die in ihrer Rechtsanwendung weit über die extremen Beispiele hinaus in den gesellschaftlichen Diskurs eingreifen und auf unliebsame Gesinnungen mit verwaltungsrechtlichen Sanktionen reagieren werden.

Die ohnehin sehr niedrige, aber immerhin noch objektive Eingriffsschwelle der „tatsächlichen Anhaltspunkte“ wird hier durch einen rechtsstaatlich kaum überprüfbaren subjektiven

Glaubwürdigkeitstest nahezu aufgelöst. Anders als beim Versagungsgrund des § 5 Abs. 4 Satz 1 AufenthG und bei den Ausweisungsgründen des § 54 Nr. 5 und Nr. 5a AufenthG bedarf es keiner *feststehenden Tatsachen*. Der Begriff der tatsächlichen Anhaltspunkte wird vom Gesetzgeber in vielen Zusammenhängen verwendet, um den Behörden einen flexiblen Handlungsspielraum zu eröffnen. So dürfen etwa Organisationen und Einzelpersonen von den Behörden des Verfassungsschutzes bereits dann beobachtet werden, wenn lediglich *tatsächliche Anhaltspunkte* für den Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen bestehen.¹³ Demgegenüber dürfen diese Behörde von ihr beobachtete Organisation nur dann im Verfassungsschutzbericht erwähnen, wenn sie einen *auf Tatsachen* beruhenden Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen bezeichnen können.¹⁴ Ebenso verhält es sich mit dem Verhältnis zwischen dem einbürgerungsrechtlichen Versagungsgrund des § 11 Satz 1 Nr. 2 StAG, für dessen Anwendung bereits *tatsächliche Anhaltspunkte* auf die Verfolgung verfassungsfeindlicher Bestrebungen ausreichen, einerseits und dem Ausweisungs- bzw. Versagungsgrund des § 55 Nr. 5 und 5a, § 5 Abs. 4 Satz 1 AufenthG andererseits, bei dem jeweils dem Wahrheitsbeweis zugängliche Tatsachen die Schlussfolgerung auf verfassungsfeindliche Bestrebungen rechtfertigen müssen.

Zur Ausfüllung des Begriffs der „*tatsächlichen Anhaltspunkte*“ bezieht sich die obergerichtliche Rechtsprechung auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs. Danach handelt es sich bei diesem Begriff um einen der vollen inhaltlichen gerichtlichen Kontrolle unterliegenden *unbestimmten Rechtsbegriff*. Dabei kann die Gesamtschau aller vorhandenen tatsächlichen Anhaltspunkte auch dann zur Annahme eines Verdachtes führen, wenn jeder für sich genommen einen solchen Verdacht noch nicht zu begründen vermag¹⁵. Vielmehr dürfen für die Schlussfolgerungen auf einen Verdacht auch behördliche *Erfahrungen* berücksichtigt werden. Derartige Gefahren können für die zu treffenden Schlussfolgerung sogar von besonderer Bedeutung sein, allerdings nicht die vom Gesetz geforderten tatsächlichen Anhaltspunkte ersetzen.¹⁶

¹³ OVG NW, NVwZ 1994, 588 (589); VG Hannover, NVwZ 1994, 606 (607).

¹⁴ BVerfGE 113, 63 (85).

¹⁵ BVerwGE 87, 23 (28) = NJW 1991, 581 (582).

¹⁶ BVerwGE 87, 23 (28) = NJW 1991, 581 (582).

Hier erweist sich, dass die tatsächlichen Anhaltspunkte in einem Zirkelschluss enden können. Zur Ausfüllung derartiger Anhaltspunkte dürfen die Behörden auf behördliches Erfahrungswissen zurückgreifen, es jedoch dabei nicht bewenden lassen. Offen bleibt, welche zusätzlichen Erkenntnisse hinzukommen müssen. Bloße Mutmaßungen oder Hypothesen, die sich nicht auf tatsächliche Anhaltspunkte stützen können, reichen insoweit zwar nicht aus. Ebenso wenig genügt allein behördliches Erfahrungswissen. Andererseits bedarf es für die Annahme tatsächlicher Anhaltspunkte jedoch nicht wie bei § 5 Abs. 4 Satz 1, § 55 Nr. 5, Nr. 5a AufenthG der *Gewissheit*. Die behördlichen Feststellungen unterliegen damit nicht dem Regelbeweismaß des § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Vielmehr ist zwar notwendig, aber dann auch hinreichend, dass Umstände vorliegen, die bei vernünftiger Betrachtung auf ein „Lippenbekenntnis“ zur Verfassung hinweisen.¹⁷

Das Beweismaß der „tatsächlichen Anhaltspunkte“ erweist sich damit als rechtsstaatlich kaum fassbar. Es mag für behördliche Aufklärungs- und Beobachtungsaufgaben die erforderliche Flexibilität sicherstellen, für die Eingriffsverwaltung gewährt es den Behörden jedoch einen gerichtlich kaum überprüfbaren Handlungsspielraum und schafft damit erhebliche rechtsstaatliche Probleme. Wie ausgeführt, erfordert angesichts des öffentlichen Interesses an der Einbürgerung faktischer Inländer und deren grundrechtlich verstärkten einfachgesetzlichen Einbürgerungsanspruchs die Zurückweisung dieses Anspruchs hinreichend klare und rechtsstaatlich akzeptable Eingriffsgrundlagen. Während das Beweismaß bei § 11 Satz 1 Nr. 2 StAG an äußerlich wahrnehmbare verfassungsfeindliche Bestrebungen anknüpft, wird es bei § 11 Satz 1 Nr. 2 StAG-E zur Überprüfung eines subjektiven Tatbestandes, nämlich der Gesinnung, eingesetzt, und darüber hinaus mit einem „Glaubwürdigkeitstest verbunden.

Die Glaubwürdigkeit einer Person ist kein sachgerechtes Erkenntnismittel, weil es keine Persönlichkeitseigenschaft 'Glaubwürdigkeit' gibt. Dies ist eine Frage der freilich stets irrumsanfälligen persönlichen Lebenserfahrung des Beurteilenden. Eine Person, die 'glaubwürdig' erscheint kann ungewollt oder vorsätzlich nicht realitätsbezogene Angaben machen. Eine Person, die 'unglaubwürdig' erscheint, kann den Tatsachen entsprechende Angaben machen. Ob eine Person als 'glaubwürdig' eingeschätzt wird oder nicht, unterliegt

¹⁷ Vgl. OVG NW, NVwZ 1994, 588 (589).

dem Einfluss von allgemeinen und situativen persönlichen Einstellungen und kulturellen und historischen Kontextfaktoren. Ein derartiges Persönlichkeitskonstrukt hat sich in der psychologischen Disziplin empirisch nicht belegen lassen. Vielmehr hat sich gezeigt, dass die Glaubhaftigkeit von Aussagen stark von *situativen Momenten* bestimmt ist. „Glaubwürdigkeit“ ist keine konstante Persönlichkeitseigenschaft, sondern kann nur in Bezug auf einzelne Aussagen zu spezifischen Situationen festgestellt werden. Aber auch insoweit ist Zurückhaltung geboten. Das Ausdrucksverhalten einer Person ist stark von seiner Persönlichkeit und seiner kulturellen Zugehörigkeit abhängig. Die Wahrnehmung und Interpretation des Ausdrucks ist deshalb besonders anfällig für Missverständnisse, umso mehr wenn der Ausdruck des Aussagenden von Rechtsanwendern interpretiert wird, deren kultureller Hintergrund nicht derselbe ist wie der des Beurteilenden. Persönliche Alltagstheorien, Weltanschauungen und „Lebenserfahrung“ führen vermehrt bei kulturfremden Personen zu Überschätzung der Unglaubhaftigkeit.

Der in § 11 Satz 1 Nr. 1 StAG-E vorgeschlagene Gesinnungstest beruht damit auf völlig ungeeigneten und rechtsstaatlich inakzeptablen Methoden, die darüber hinaus weder die Leistung erbringen können, innerlich der Verfassung gegenüber feindselig eingestellte Personen zu identifizieren, noch sicherstellen, dass von den herrschenden Grundvorstellungen abweichende, aber als solche nicht den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Frage stellende Meinungen nicht erfasst werden. Zweck des Bekenntnisses zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung ist es, die Einbürgerung von Verfassungsfeinden und die darin liegende Gefahr für die staatliche Ordnung zu verhindern. Die persönlich abzugebende Erklärung soll dem Einbürgerungsbewerber die Notwendigkeit einer glaubhaften Hinwendung zu den Grundprinzipien der Verfassungsordnung vor Augen führen. Deshalb werden ihm nach geltendem Recht über die Erfüllung der gesetzlich vorgesehenen Integrationsbedingungen hinaus ein aktives persönliches Bekenntnis wie auch die Bestätigung eines nicht verfassungsgefährdenden Verhaltens in Vergangenheit und Gegenwart abverlangt. Hieraus soll zugleich geschlossen werden, dass von ihm auch nach der Einbürgerung keine Gefahr für den Bestand und die Sicherheit des Staates sowie dessen Grundordnung ausgeht.¹⁸ Zwar ist umstritten, ob das Bekenntnis die Funktion einer rein formellen Einbürgerungsvoraussetzung hat oder dieses Bekenntnis auch inhaltlich zutreffen muss. Der vom Bundesrat vorgeschlagene Ausschlussgrund des § 11 Satz 1 Nr. 1 StAG-E ist angesichts seiner sehr

¹⁸ VGH BW, NVwZ 2006, 484 (485).

niedrig ansetzenden Eingriffsschwelle in Verbindung mit einem rechtsstaatlich kaum überprüfbar subjektiven Gesinnungstest jedenfalls nicht geeignet, „Lippenbekenntnisse“ von zutreffenden Bekenntnissen zu unterscheiden. Darüber hinaus besteht die begründete Besorgnis, dass dieser Text wegen dieser methodischen Defizite in der Rechtsanwendung diskriminierende Wirkungen erzielen wird.

dd) Gesetzgeberische Aufgabe der Abwehr von Diskriminierungen im Einbürgerungsrecht

Der Gesetzgeber ist auch bei der Gestaltung des Einbürgerungsrechts verpflichtet, gesetzliche Bestimmungen zu schaffen, die wirksam und zureichend ausschließen, dass in der Rechtsanwendung nicht nach Rasse, Religion, Geschlecht oder Gesinnung unterschieden wird. Dabei ist zu bedenken, dass es im derzeitigen Integrationsdiskurs insbesondere um die Aufgabe geht, Angehörige der islamischen Minderheiten in den deutschen Staatsverband zu integrieren. Diese Aufgabe wurde über Jahrzehnte nicht wahrgenommen und erst seit dem Jahr 2000 ernsthaft eingeleitet. Mit dem 11. September 2001 sind jedoch gesamtgesellschaftliche und politische Bedingungen eingetreten, die den Integrationsdiskurs erheblich erschweren und es deshalb notwendig machen, dass islamistische Bedrohungen begrifflich scharf von islamischen Gemeinschaften, die ihr grundgesetzlich garantiertes Recht auf Religionsfreiheit ausüben, getrennt werden.

Beobachter aus den Vereinigten Staaten stellen fest, dass in Europa anders als in den Vereinigten Staaten „*Identität zwischen Einwanderung und Islam*“ vorherrsche und die Religionen der Einwanderer eher als Bedrohungen lokaler Strukturen eines begrenzten religiösen Pluralismus erlebt würden.¹⁹ Wird in dieser historischen Situation die Aufgabe der Terrorismusabwehr wie auch der Abwehr verfassungsfeindlicher Bestrebungen nicht klar von den Erwartungen geschieden, die im gesellschaftlichen Integrationsprozess an die islamischen Gemeinschaften zu stellen sind, wird dieser Prozess misslingen. Dann besteht die Gefahr, dass aus gefühlten Bedrohungen der Mehrheitsgesellschaft, die sich dieser wegen der Schwierigkeiten der Gemeinschaften in der islamischen Diaspora, unsere säkulare Verfassungsordnung innerlich zu akzeptieren, aufdrängen, tatsächliche Anhaltspunkte für ein fehlendes Bekenntnis zur deutschen Verfassungsordnung abgeleitet werden. Unter diesen Voraussetzungen besteht die ernsthafte Gefahr, dass der Glaubwürdigkeitstest des § 11 Satz 1

Nr. 1 StAG-E das Unbehagen der Mehrheitsbevölkerung gegen fremde religiöse Gebräuche zum Ausdruck bringt.

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung der Vereinten Nationen hat in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 30 zur Diskriminierung gegen Nichtstaatsangehörige festgestellt, dass die Mitgliedstaaten des Übereinkommens zur Beseitigung der Rassendiskriminierung sicherstellen müssen, dass besondere Gruppen von Nichtstaatsangehörigen beim Zugang zur Einbürgerung nicht diskriminiert werden und sie bestehenden Hindernissen gegen die Einbürgerung sich langjährig im Staatsgebiet aufhaltender Migranten besondere Beachtung widmen müssen. Für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union stellt sich die Aufgabe, bei der Einbürgerung keine Diskriminierung wegen der Religion zuzulassen. Danach müssen einbürgerungsrechtliche Ausschlussgründe ein legitimes Ziel verfolgen und begrifflich hinreichend scharf gefasst sein.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes umfasst die Religionsfreiheit im Sinne des Art. 4 Abs. 1 und 2 GG auch die religiöse Vereinigungsfreiheit, wie sie sich aus diesen Bestimmungen in Verbindung mit den einschlägigen, durch Art. 140 GG einbezogenen Weimarer Kirchenartikeln ergibt.²⁰ Das in Artikel 4 Abs. 1 und 2 GG gewährleistete Grundrecht schützt damit auch die Entscheidung des Einzelnen für eine Mitgliedschaft in einer Religionsgesellschaft. Beitritt zu und Austritt aus einer religiösen Vereinigung können deswegen auch als Bekenntnisakte in den Schutzbereich des Grundrechtes fallen.²¹ Das Bundesverfassungsgericht hat darüber hinaus festgestellt, dass die Freiheit der Religionsausübung sich nicht nur auf die christlichen Kirchen, sondern auch auf andere Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften erstreckt. Das folge aus dem für den Staat verbindlichen Gebot weltanschaulich-religiöser Neutralität.²²

Zwar darf der Staat in das Grundrecht auf Religionsfreiheit eingreifen, wenn er damit verfassungsunmittelbare Rechtsgüter schützen will.²³ Der Eingriff darf den Betroffenen jedoch nicht unverhältnismäßig in seinen Grundrechten aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG

¹⁹ Casanova, *Leviathan* 2006, 182 (184).

²⁰ BVerfGE 83, 341 (354).

²¹ BVerfGE 30, 415 (423 f.); 44, 37 (49, 53); *Horst Dreier*, Kommentar zum Grundgesetz, 1996, Art. 4, Rdn. 50.

²² BVerfGE 24, 236 (246).

beeinträchtigen.²⁴ Der Eingriff muss demnach auf hinreichend zuverlässig festgestellten Tatsachen beruhen und darf in seinem Gewicht nicht außer Verhältnis zum angestrebten Erfolg des Schutzes der freiheitlichen demokratischen Grundordnung stehen. Der besondere Rang, welcher der Religionsfreiheit nach dem Grundgesetz zukommt, und die Anforderungen, die sich daraus im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergeben, verlangen effektive verfahrensmäßige Vorkehrungen.²⁵

Der Gesetzgeber darf verfassungsfeindliche Bestrebungen abwehren und aus diesem Grund die Einbürgerung versagen. Das Bundesverfassungsgericht hat den Begriff der „verfassungsfeindlichen Bestrebungen“, der auch für die Anwendung von § 11 Satz 1 Nr. 2 1. Hs. StAG relevant ist, dahin ausgelegt, dass nicht bereits durch die bloße Missbilligung eines Verfassungsgrundsatzes verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt würden. Vorausgesetzt werde vielmehr, dass bestimmte Personen oder Gruppen sich bemühten, einen der maßgeblichen Verfassungsgrundsätze zu beseitigen. Bloße Kritik an Verfassungswerten und Verfassungsgrundsätzen sei keine Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung, sondern erst darüber hinausgehende Aktivitäten zu deren Beseitigung.²⁶

Wenn darüber hinausgehend im Einbürgerungsrecht ein aktives Bekenntnis zur Verfassungsordnung verlangt wird, so hat der Gesetzgeber Sorge dafür zu tragen, dass derartige Überprüfungen auf hinreichend zuverlässig festgestellten Tatsachen beruhen und der Ausschluss von der deutschen Staatsangehörigkeit in seinem Gewicht nicht außer Verhältnis zum angestrebten Erfolg des Schutzes der freiheitlichen demokratischen Grundordnung stehen. Der besondere Rang, welcher der Religionsfreiheit nach dem Grundgesetz zukommt, und die Anforderungen, die sich daraus im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergeben, verlangen dabei effektive verfahrensmäßige Vorkehrungen.²⁷ Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen wird § 11 Satz 1 Nr. 1 StAG-E nicht gerecht. Vielmehr eröffnet er dem subjektiven Belieben der Rechtsanwender einen nahezu unkontrollierbaren Spielraum und stellt damit nicht in wirksamer Weise sicher, dass bei der Einbürgerungsentscheidung islamische Einbürgerungsbewerber nicht diskriminiert werden.

²³ BVerfGE 108, 282 (297).

²⁴ BVerfGE 105, 279 (301, 305 ff.).

²⁵ Vgl. BVerfG (Kammer), NJW 2004, 47 (48).

²⁶ BVerfGE 113, 63 (82 f.).

²⁷ Vgl. BVerfG (Kammer), NJW 2004, 47 (48).

4. Weitere Vorschläge

a) Anrechnungsfähige Aufenthaltszeiten nach § 10 Abs. 1 Satz 1 StAG

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen schlägt vor, bei der Anwendung von § 12b StAG den gewöhnlichen rechtmäßigen Aufenthalt im Sinne dieses Gesetzes insbesondere auf alle Zeiten zu erstrecken, in denen der Einbürgerungsbewerber „im Besitz einer *Aufenthaltserlaubnis*, *Aufenthaltsbewilligung*, *Aufenthaltsbefugnis*, *Aufenthaltsberechtigung* oder *Duldung*“ war. Die Formulierung „im Sinne dieses Gesetzes“ hat zur Folge, dass diese Begriffsbestimmung damit z.B. auch für die Anwendung von § 4 Abs. 3 Satz 1 und § 10 Abs. 1 Satz 1 1. Hs. StAG maßgebend ist.

Für die Berechnung der für eine Einbürgerung erforderlichen Mindestaufenthaltsdauer können nach geltenden Recht grundsätzlich nur Zeiten berücksichtigt werden, in denen der Einbürgerungsbewerber sich rechtmäßig im Inland aufgehalten hat (Nr. 8.1.2.3 in Verb. mit Nr. 4.3.1.2 StAR-VwV). Danach können im Regelfall alle Zeiten berücksichtigt werden, in denen der Einbürgerungsbewerber eine *Aufenthaltserlaubnis* nach dem AuslG 1965 und nach dem AuslG 1990, eine *Aufenthaltsberechtigung*, eine *Aufenthaltsbewilligung*, eine *Aufenthaltsbefugnis* oder eine *Aufenthaltserlaubnis-EG* nach dem AufenthG/EWG oder der Freizügigkeitsverordnung/EG besessen hat.

Darüber hinaus werden nach Nr. 8.1.2.3 StAR-VwV abweichend von Nr. 4.3.1.2 StAR-VwV Zeiten einer *Duldung* auf die geforderte Aufenthaltsdauer angerechnet, soweit dem Einbürgerungsbewerber in den Fällen des § 35 Abs. 1 Satz 3 AuslG 1990 eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis unter Berücksichtigung dieser Zeiten erteilt worden war. Es handelt sich danach um Zeiten, in denen die Ausländerbehörde auf der Grundlage des § 53 Abs. 1, 2, 4 oder Abs. 6 oder des § 54 AuslG 1990 eine Duldung erteilt hatte. Zeiten, in denen wegen der tatsächlichen Unmöglichkeit der Abschiebung, etwa wegen Passverlustes, unterbrochener Flugverbindungen oder aus Krankheitsgründen, der Aufenthalt geduldet wurde, werden nach der herrschenden Verwaltungspraxis selbst dann nicht berücksichtigt, wenn der Einbürgerungsbewerber inzwischen in den Besitz einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis gelangt ist. Die darin liegende Härte der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift ist angesichts der Tatsache, dass der Einbürgerungsbewerber in derartigen Fällen bereits sehr lange im

Inland lebt, kaum verständlich. Zeiten einer Duldung werden nur unter zwei Voraussetzungen berücksichtigt: Der Einbürgerungsbewerber muss inzwischen in den Besitz einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis gelangt und die Duldung aufgrund einer Feststellung nach § 53 AuslG 1990, jetzt § 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG, oder aufgrund einer generellen Anordnung nach § 54 AuslG 1990, jetzt § 60a Abs. 1 AufenthG, erteilt worden sein.

Entscheidend für die Einbürgerung nach § 10 StAG sollte sein, dass der Einbürgerungsbewerber im Zeitpunkt der Einbürgerung im Besitz des nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 StAG n.F. erforderlichen Aufenthaltstitels ist. Demgegenüber sollte die Bewertung der für die Einbürgerung maßgebenden faktischen Integration des Einbürgerungsbewerbers flexibler gehandhabt werden. Maßgebend für die *faktische* Integration ist nicht vorrangig der *rechtliche Aufenthaltsstatus*, den der Einbürgerungsbewerber während seines bisherigen Inlandsaufenthaltes jeweils innegehabt hat, sondern seine *tatsächliche Verwurzelung* im Bundesgebiet. Diese ist jedoch nicht vorrangig von der Rechtsnatur des Aufenthaltstitels, sondern von den für die faktische Integration sprechenden tatsächlichen Umständen abhängig.

b) *Einbürgerungszusicherung* (§ 15 StAG-E)

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen schlägt eine gesetzliche Regelung der Einbürgerungszusicherung in § 15 StAG-E und darüber hinaus vor, dass Änderungen der Sach- und Rechtslage nach Erteilung der Einbürgerungszusicherung deren Wirksamkeit unberührt lassen (§ 15 Satz 2 StAG-E). Derzeit steht die Einbürgerungszusicherung unter dem Vorbehalt, dass sich die für die Einbürgerung maßgeblichen Verhältnisse bis zum Ablauf der in der Einbürgerungszusicherung geregelten Frist nicht ändern (Nr. 6.1.2.6.1 StAR-VwV). Nach § 38 Abs. 3 VwVfG müssen sich also nach dem Zeitpunkt der Erteilung der Einbürgerungszusicherung entweder die für ihre Erteilung maßgebenden *tatsächlichen Verhältnisse* in erheblicher Weise (nicht nur vorübergehender Bezug von Sozialhilfe, nicht lediglich geringfügige Straftat), oder Rechtsvorschriften, nach denen sich die Rechtmäßigkeit der zugesagten Einbürgerung richtet, innerhalb der Geltungsdauer der Einbürgerungszusicherung geändert haben. Nicht ausreichend ist eine geänderte Rechtsansicht oder eine geänderte auch höchstrichterliche Rechtsprechung.

Nach der derzeitigen Verwaltungspraxis wird der Einbürgerungsbewerber z.B. bei Eintritt von Arbeitslosigkeit nicht eingebürgert, obwohl er seinen - aus der Anwendung des Prinzips der Vermeidung von Mehrstaatigkeit folgenden - Pflichten nachgegangen und inzwischen staatenlos geworden ist.²⁸ Durch die Einbürgerungszusicherung wird die Einbürgerung für den Fall zugesagt, dass die Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit nachgewiesen wird. Ihr Zweck besteht darin, Intervalle mehrfacher Staatsangehörigkeit, aber auch temporäre Staatenlosigkeit zu vermeiden.²⁹ Die Einbürgerungszusicherung verfolgt damit allein den Zweck, bei der Beseitigung des Einbürgerungshindernisses der Mehrstaatigkeit die Sicherheit zu vermitteln, dass nach Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit die Einbürgerung vollzogen wird. Das Beharren auf der Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit hat eine gewisse Fürsorgepflicht der Bundesrepublik für den Einbürgerungsbewerber zur Folge. Änderungen der Sach- und Rechtslage nach Erteilung der Einbürgerungszusicherung sollten deshalb unberücksichtigt bleiben.

B. Themenblock: Optionsmodell/ius soli

I. Der Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen schlägt vor, die Regelung über das geltende, durch das StARG 1999 eingeführte Optionsmodell nach § 29 StAG aufzuheben. Begründet wird dies damit, es sei integrationspolitisch kontraproduktiv, Personen, die von ihrer Geburt an Mitglied dieser Gesellschaft seien, dazu zu zwingen, mit ihrer Volljährigkeit eine Entscheidung zu treffen, die ihre Zugehörigkeit zu diesem Staat in Frage stelle. Auch im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz sei das Optionsmodell bedenklich, weil es bei anderen Staatsangehörigen in vergleichbarer Situation – z.B. Kinder aus binationalen Ehen – eine derart bedingte Staatsangehörigkeit nicht gebe.³⁰ Der staatsangehörigkeitsrechtliche Erwerbstatbestand der Geburt im Inland (*Geburtsrecht*) solle ausgebaut werden.

II. Trend zur Ausweitung der Mehrstaatigkeit in der Staatenpraxis

²⁸ BT-Drs. 16/2650, S. 7.

²⁹ VGH BW, EZAR 273 Nr. 2 = InfAuslR 1995, 116.

³⁰ BT-Drs. 16/2650, S. 4, 7.

Mehrfache Staatsangehörigkeit ist eine stetig im Wachsen begriffene Erscheinungsform in vielen Staaten der Welt,³¹ die ihre Ursachen in der wachsenden Mobilität der Menschen, in Flüchtlings- und Migrationsbewegungen, aber auch im Durchbruch von Menschenrechts- und Grundrechtsfragen hat, wie etwa die staatsangehörigkeitsrechtliche Gleichstellung der Frau und die damit verbundene Ableitung der Staatsangehörigkeit von Vätern und Müttern³² veranschaulichen. Mehrstaatigkeit kann als Folge der weitgehenden Freiheit eintreten, die das Völkerrecht den Staaten bei der Regelung von Erwerbs- und Verlusttatbeständen einräumt. Häufig kommt es zu mehrfacher Staatsangehörigkeit wegen des Zusammentreffens der Prinzipien *ius soli* und *ius sanguinis*. So erwirbt etwa das Kind von Eltern aus einem Staat, in dem das *ius sanguinis*-Prinzip gilt, das in einem Staat geboren wird, der das *ius soli*-Prinzip anwendet, sowohl die Staatsangehörigkeit des Herkunftsstaates seiner Eltern wie auch die des Aufenthaltsstaates. Haben die Eltern verschiedene Staatsangehörigkeiten, erwirbt das Kind infolge der weitgehenden Durchsetzung des staatsangehörigkeitsrechtlichen Gleichberechtigungsgrundsatzes regelmäßig beide Staatsangehörigkeiten der Eltern sowie die Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaates.

Das *deutsche Abstammungsprinzip* hat mithin den Eintritt mehrfacher Staatsangehörigkeit nur solange verhindern können, wie im Staatsangehörigkeitsrecht der verschiedenen Staaten die verheiratete Frau ganz überwiegend dem Heimatstaat des Ehemannes zugeordnet und der Erwerb der Staatsangehörigkeit der ehelichen Kinder ausschließlich beim Vater angeknüpft wurde. Da der Gleichberechtigungsgrundsatz sich zunehmend durchsetzt, ist das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht heute nicht mehr in der Lage, der mehrfachen Staatsangehörigkeit entgegen zu steuern.³³ Das Dilemma, in dem sich das auf Vermeidung von Mehrstaatigkeit abzielende deutsche Staatsangehörigkeitsrecht derzeit befindet, wird in Zukunft unabhängig von der Ausgestaltung der deutschen Rechtsordnung aus rechtstatsächlichen Gründen verschärft werden. Dazu tragen insbesondere drei, nicht der Disposition des deutschen Gesetzgebers unterliegende, Faktoren bei:

1. der *fortwährende Zusammenprall der Prinzipien *ius soli* und *ius sanguinis*,*
2. die *weltweit zunehmende Durchsetzung der Gleichberechtigung* zugunsten von Frauen sowie
3. die *Zunahme gemischt-nationaler Ehen* aufgrund der größeren Mobilität der Arbeitskräfte.

³¹ Marx, in: GK-StAR, IV – 2 Einführung Rdn. 380 bis 388.

³² Meireis, StAZ 1994, 241 (245 f.).

³³ V. Mangoldt, JZ 1993, 965 (970).

Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht hat sich bereits im Blick auf Mehrstaatigkeit grundlegend gewandelt. So erwirbt etwa nach § 4 Abs. 1 Satz 1 StAG das Kind aus gemischt-nationaler Ehe die doppelte Staatsangehörigkeit ebenso wie das ausländische Kind durch Legitimation (§ 5 StAG) oder Adoption (§ 6 StAG) durch einen Deutschen die deutsche Staatsangehörigkeit erwirbt. Darüber hinaus konnte das vor dem 1. Juli 1975 geborene Kind einer deutschen Mutter durch befristete Erklärung die deutsche Staatsangehörigkeit erlangen (Art. 3 RuStAÄndG 1974). Auch tritt Mehrstaatigkeit nach deutschem Recht beim gesetzlichen Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit ein (vgl. § 25 Abs. 1 StAG). Demzufolge kann auch das Abstammungsprinzip den Eintritt von Mehrstaatigkeit nicht vollständig verhindern. Während mithin in den Fällen, in denen der Erwerb der Staatsangehörigkeit die unmittelbare Folge des Eintritts eines gesetzlichen Tatbestandes ist, der Gesetzgeber den Eintritt der mehrfachen Staatsangehörigkeit nicht hindern kann, steht das deutsche Einbürgerungsrecht unter der Staatsmaxime, dass Mehrstaatigkeit zu verhindern ist. Andererseits wird bei *Aussiedlern* die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit nicht von der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit abhängig gemacht (§ 8 1. StARegG; § 7, § 40 a StAG). Ebenso wenig ist der verfassungsrechtliche Wiedereinbürgerungsanspruch nach Art. 116 Abs. 2 Satz 1 GG von der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit abhängig.

Dagegen wird bei der Einbürgerung von Ausländern die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit regelmäßig zur zwingenden Voraussetzung der Einbürgerung gemacht. Das RuStAG enthielt ursprünglich keine dementsprechenden gesetzlichen Vorgaben. Erst die Neuregelung von § 9 Abs. 1 Nr. 1 RuStAG führte 1970 erstmals dieses Prinzip in das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht ein. 1977 wurde dieses generell in den EinbRL geregelt (vgl. Nr. 5.3. EinbRL). 1991 bekräftigte der Gesetzgeber in § 85 Abs. 1 Nr. 1 und § 86 Abs. 1 Nr. 1 AuslG a. F. und 2000 in § 85 Abs. 1 Nr. 4 AuslG n. F. und 2004 in § 12 StAG erneut das Prinzip der Vermeidung von Mehrstaatigkeit, das nur ausnahmsweise außer Acht gelassen werden kann. Allerdings räumt inzwischen auch das Bundesverwaltungsgericht ein, dass der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit in der Staatenpraxis aufgrund der vermehrten Schließung binationaler Ehen und der Zunahme von Wanderarbeitnehmerbewegungen

deutlichen Erosionen ausgesetzt sei und sich die Tendenz zur Hinnahme von Mehrstaatigkeit verstärke.³⁴

III. Verfassungsrechtliche Kritik gegen das Optionsmodell

Das Optionsmodell, welches als Kompromiss auf Vorschlag der FDP-Fraktion durch das StARG 1999 eingeführt wurde, war von Anfang an verfassungsrechtlich umstritten. Zweck des Optionsmodells ist es, die Entscheidung zwischen der kraft ius- soli erworbenen deutschen Staatsangehörigkeit und der fortbestehenden ausländischen Staatsangehörigkeit der Eltern auf den Zeitpunkt der Volljährigkeit zu verschieben.

1. Vereinbarkeit mit Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG

Besonderes Gewicht im Gesetzgebungsverfahren 1999 hatte die Frage, ob § 29 StAG mit Art. 16 Abs. 1 GG vereinbar ist. Diese kontrovers geführte Diskussion zielte auf die Frage, ob die Optionsklausel einen unzulässigen Entziehungstatbestand im Sinne des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG oder einen zulässigen Verlusttatbestand nach Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG darstellt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes stellt der auf einem selbstverantworteten und freiem Willensentschluss beruhende Akt des Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit keine Entziehung der deutschen Staatsangehörigkeit dar. Daraus ist zu folgern, dass nur dann von einer Entziehung ausgegangen werden kann, wenn der Betroffene den Wegfall der Staatsangehörigkeit nicht beeinflussen kann.³⁵ Diese Schlussfolgerung wird vom Bundesverwaltungsgericht aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes gezogen. Danach setzt eine Entziehung der deutschen Staatsangehörigkeit voraus, dass deren Verlust von dem Betroffenen nicht beeinflusst werden kann.³⁶ Da die Optionsregelung einen unvermeidlichen Abwahlzwang für den Einzelnen beinhaltet, kann hierin schwerlich eine Freiwilligkeit gesehen werden. Gleichwohl geht die überwiegende Meinung davon aus, dass § 29 StAG nur den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, der von den Betroffenen willensgesteuert beeinflusst werden könnte, regelt. Die Regelung sei so ausgestaltet, dass der Verlust nur eintrete, wenn er dem erklärten

³⁴ BVerwGE 107, 223 (229) = EZAR 272 Nr. 8 = InfAuslR 1999, 138.

³⁵ BVerfG (Kammer), EZAR 150 Nr. 10 = NJW 1990, 2193 = NVwZ 1990, 1163.

³⁶ BVerwGE 100, 139 (145) = NJW 1996, 2111 = NVwZ 1996, 1027 (LS),

Willen des Betroffenen entspreche oder er die Handlung unterlasse, obwohl diese ihm zumutbar und möglich wäre.³⁷

Die Ansicht der Fraktion der FDP des Landtags von Schleswig-Holstein, aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zum Europäischen Haftbefehl sei eine Neubewertung des Optionsmodells erforderlich, weil dieses danach als Entziehung der deutschen Staatsangehörigkeit zu qualifizieren sei, dürfte die Mehrheitsmeinung kaum in Frage stellen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes bilden die staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten, die für jeden Einzelnen mit dem Besitz der Staatsangehörigkeit verbunden sind, zugleich konstituierende Grundlagen des gesamten Gemeinwesens. Der Beziehung des Bürgers zu einem freiheitlichen demokratischen Gemeinwesen entspreche es daher, dass der Bürger von dieser grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden könne.³⁸ Damit wird jedoch nicht in Frage gestellt, dass ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit durch einen selbstverantworteten und freiwilligen Entschluss herbeigeführt werden kann.

2. Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG

Kaum diskutiert während des Gesetzgebungsverfahrens 1999 wurde, ob die Optionsregelung mit Art 3 Abs. 1 (Abs. 3) GG vereinbar ist. Kinder aus gemischt- nationalen Ehen erwerben ihre Staatsangehörigkeiten auf Dauer durch Geburt, während deutsche Staatsangehörige, die durch Geburt im Inland nach § 4 Abs. 3 Satz 1 StAG die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben bzw. nach der Übergangsregelung des § 40b StAG eingebürgert wurden, der Optionsregelung nach § 29 StAG unterliegen und sich deshalb bei Eintritt der Volljährigkeit für eine der beiden Staatsangehörigkeiten entscheiden müssen.

In der Literatur wird in diesem Zusammenhang auf den bedeutsamen Unterschied hingewiesen, dass eine Einbürgerung im Regelfall schon deshalb nicht den Gleichbehandlungsgrundsatz verletzen könne, weil die Einbürgerung nur auf der Grundlage der im Gesetz vorgegebenen Kriterien und nur nach konkreter Prüfung der für die Einbürgerung sprechenden Gründe vorgenommen werde. Demgegenüber stelle sich die Frage

³⁷ Renner, in: Renner/Hailbronner Kommentar zum StAR, Teil I F Rn. 79ff., Teil II Art. 16, Rn 26 ff, § 29 Rn. 6; Hailbronner NVwZ 1999, 1273 f.; Bülow, in: StAR Kommentar, Teil 5/2, S. 1; Dreier, Kommentar zum GG Art. 16 Rn 37ff.; Niesler, ZAR 2007, 275 (276).

³⁸ BVerfGE 113, 273 (294)).

der Gleichheit vor dem Gesetz schon eher bei einer „Federstrich-Einbürgerung“, d.h. wenn eine neue gesetzliche Regelung dazu führe, dass eine Gruppe von Personen automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit erhalte, ohne die bisherige fremde Staatsangehörigkeit aufgeben zu müssen, also Mehrstaater werden, während alle anderen Staatsangehörigen nur eine einzige Staatsangehörigkeit innehätten. Hier sei nach Willkür oder rechtfertigenden Grund für eine solche Ungleichbehandlung zu fragen. Ausgangspunkt für die Beantwortung dieser Frage müsse sein, dass die Ausländereigenschaft allein kein sachlich rechtfertigender Grund für die Privilegierung sei, die mit dem Erwerb einer mehrfachen Staatsangehörigkeit verbunden sei. Sofern der Gesetzgeber sich allerdings für das Modell einer Regelung entscheide, die eine Mehrstaatigkeit nur für einen begrenzten Zeitraum zulasse, in dem der Mehrstaater sich für die eine oder andere Staatsangehörigkeit entscheiden müsse, dürfte dies kaum schwerwiegenden Bedenken begegnen.³⁹

Damit ist die Frage der Gleichbehandlung jedoch noch nicht erschöpfend behandelt. In dem Umstand, dass nur eine Gruppe von Mehrstaatern mit deutscher Staatsangehörigkeit der Optionspflicht unterliegt, wird ein Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot nach Art. 3 Abs. 1 oder das Diskriminierungsverbot nach Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG gesehen. Begründet wird dies damit, dass eine derartige gesetzliche Unterscheidung unzulässigerweise als Differenzierungskriterium an die Abstammung anknüpfe und deshalb gegen Art. 3 GG verstoße.⁴⁰ Dem wird entgegen gehalten, dass sich ein sachliches Unterscheidungsmerkmal daraus ableiten lasse, dass das herkömmliche Abstammungsprinzip und das dem bisherigen deutschen Staatsangehörigkeitsrecht fremde *ius soli*-Prinzip auf unterschiedlichen Integrationsannahmen beruhten und daher gerechtfertigt seien.⁴¹ Für den Erwerb kraft Abstammung von einem deutschen Elternteil sei die Verbundenheit zum Staat bereits aus der familiären Gemeinschaft begründet. Bei Geburt im Inland bestünde hingegen nicht in gleichem Maße eine sich bereits aus der familiären Verbundenheit dokumentierte Nähe zum Staatsvolk, während bei mehrstaatigen Kindern deutscher Elternteile idealtypisch von einer kraft Abstammung gegebenen lebenslangen Hinwendung zu Deutschland ausgegangen werden dürfe.⁴²

³⁹ Von Münch, Die deutsche Staatsangehörigkeit, 2007, S. 181.

⁴⁰ Martenczuk, KritV 2000, 194, 209 ff..

⁴¹ Hailbronner, in: Renner/Hailbronner Kommentar zum StAR Teil I. F. Rn. 83 ff., § 29 StAG Rdn. 12; Hailbronner NVwZ 1999, 1273; Bülow, in: StAR Kommentar, Teil 5/2, S. 2.

⁴² Hailbronner, in: Renner/Hailbronner Kommentar zum StAR Teil I. F. Rn. 84.

Hiergegen ist einzuwenden dass in Deutschland geborene Kinder, die der Optionspflicht nach § 29 StAG unterliegen, regelmäßig nicht weniger integriert sein dürften als Kinder, die von einem deutschen Elternteil abstammen. Beide Personengruppen unterliegen der allgemeinen Schulpflicht und wachsen in die hiesigen gesellschaftlichen Verhältnisse von Geburt an hinein. Durch den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit kraft ius soli werden der bereits eingeleitete Integrationsprozess und die damit einhergehenden Rechte und Pflichten gefördert. Eine weitgehende Assimilation des Ausländers mit dem Deutschen als Voraussetzung für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit geht am Ziel der Integration vorbei. Kindern muss von Anfang an die Chance eröffnet und damit das Bewusstsein gefördert werden, vollwertige Mitglieder der Gesellschaft zu sein. Das Fehlen der deutschen Staatsangehörigkeit grenzt die Kinder eher aus der Gesellschaft aus und schwächt mithin die Integration.

Problematisch erscheint vor diesem Hintergrund, dass durch die spätere Aufgabe der deutschen Staatsbürgerschaft die Integration erschwert wird. Bis dahin entstandene Rechte und Pflichten entfallen. Der frühere deutsche Staatsangehörige kann nicht mehr an der politischen Gestaltung der Bundesrepublik mitwirken. Das aktive Wahlrecht entfällt und etwaige politische Ämter müssen wieder aufgegeben werden. Die mit der Einführung des ius soli-Prinzip angestrebte Kongruenz zwischen dauerhafter Wohnbevölkerung und Stimmbürgerschaft wird teilweise wieder aufgehoben. Die vorübergehende Zugehörigkeit zur inländischen Mehrheitsbevölkerung und die erbrachten Leistungen erweisen sich im Nachhinein weitestgehend als nutzlos.⁴³

Der verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgrundsatz spricht danach zwar nicht zwingend gegen das Optionsmodell des § 29 StAG. Andererseits spricht das Kindesinteresse eher dafür, sich nicht gegen die Staatsangehörigkeit eines Elternteils oder beider Eltern entscheiden zu müssen. Diese Entscheidung wird nur einer Gruppe von Mehrstaatern abverlangt, nämlich den Deutschen, die kraft Gesetzes nach § 4 Abs. 3 Satz 1 StAG oder durch Einbürgerung nach § 40b StAG die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben, während allen anderen Mehrstaatern ein derartiger Zwang nicht auferlegt wird. Mit dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Schutz von Ehe und Familie nach Art. 6 GG ist der - nur dem Optionsmodell unterliegenden Mehrstaatern auferlegte - Zwang zur Aufgabe einer Staatsangehörigkeit kaum

⁴³

Renner, in: *Neue Regierung - neue Ausländerpolitik?* S. 147.

vereinbar.⁴⁴ Dementsprechende Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit des § 29 StAG mit dem Gleichheitsgrundsatz werden nunmehr auch von der Initiatorin des Optionsmodells, der FDP, geltend gemacht.⁴⁵

C. Themenblock: Mehrstaatigkeit

I. Vorschläge der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen sowie Die Linke

Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht wird traditionell vom Prinzip der *Vermeidung von Mehrstaatigkeit* beherrscht. Das StAGR 1999 führte in § 88 AuslG 1990 – jetzt § 12 StAG - behutsame Lockerungen dieses Prinzips ein. Auf dieser reformpolitischen Entwicklungslinie liegt der Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, die *abschließenden* Ausnahmeregelungen des § 12 StAG zu *Regelbeispielen* umzuwandeln und bei einigen Ausnahmebestimmungen eine behutsame Ausweitung vorzunehmen.

Beiden Vorschlägen, dem Gesetzentwurf BT-Drs. 16/2650 wie dem Antrag BT-Drs. 16/1770, liegt das Verständnis zugrunde, dass der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit angesichts of bürokratischer Entlassungsverfahren und emotionaler Bindungen älterer Migranten an ihr Herkunftsland immer noch ein wesentlicher Grund dafür sei, dass die Einbürgerungsquote zu niedrig sei. Aus diesem Grunde sei es nach wie vor vertretbar, diesen Grundsatz vollständig aufzugeben.⁴⁶ Beide Fraktionen erachten es deshalb für vertretbar, § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StAG ersatzlos zu streichen. Während die Fraktion Die Linke insoweit keinen ausdrücklichen Änderungsantrag einbringt, schlägt die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vor, „für bestimmte problematische Fallgruppen“ Lösungen anzubieten und dem Zusammenwachsen Europas Rechnung zu tragen.

II. Völkerrechtliche Ausgangslage

⁴⁴ Vgl. auch Frankenberg, in Die Zeit: Eine Rolle rückwärts“ 8/1999.

⁴⁵ Vgl. Presseinfo der FDP-Landtagsfraktion Schleswig- Holstein v. 10. Oktober 2007.

⁴⁶ BT-Drs. 16/2650, S. 4; ähnlich BT -Drs. 16/1779, S. 8.

Nach allgemeinem Völkerrecht wird Mehrstaatigkeit nicht als unzulässig angesehen.⁴⁷ Die Staatenpraxis ist in diesem Gesichtspunkt sehr uneinheitlich. Eine Reihe von europäischen Staaten will in Übereinstimmung mit der deutschen Praxis Mehrstaatigkeit nicht hinnehmen, in anderen ist die Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit grundsätzlich kein Hindernis gegen die Einbürgerung.⁴⁸ Eine überwiegende, gegen die Hinnahme von Mehrstaatigkeit gerichtete Staatenpraxis⁴⁹ kann daher kaum festgestellt werden. Weder im 19. Jahrhundert noch jetzt wird Mehrstaatigkeit systematisch bekämpft. Zwar hat es auch im 19. Jahrhundert Versuche gegeben, Mehrstaatigkeit einzuschränken. Prominentes Beispiel hierfür sind die sogenannten *Bancroft-Verträge* zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und einigen europäischen Staaten, unter diesen auch der Norddeutsche Bund, welche die Vereinbarung enthielten, dass nach fünfjährigem Aufenthalt in den Vereinigten Staaten die Einbürgerung gegenseitig anerkannt und an die bisherige Staatsangehörigkeit nicht mehr angeknüpft wurde.⁵⁰

Darüber hinaus unterblieben jedoch ernsthafte Anstrengungen zur Reduzierung der Mehrstaatigkeit. Gerade die Entwicklung des Vertragsrechts verdeutlicht den dramatischen Wandel, den die Staatenpraxis in dieser Frage in den letzten Jahrzehnten vollzogen hat. Diese Entwicklung verdeutlicht, dass wegen der unterschiedlichen Konzeptionen der Staatsangehörigkeit in der Staatenpraxis in Verbindung mit der zunehmenden Mobilität der Menschen aufgrund globaler ökonomischer und sozialer Ursachen Mehrstaatigkeit seit dem 19. Jahrhundert wohl eher zugenommen haben dürfte. Die Entwicklung zur vermehrten Akzeptanz der Mehrstaatigkeit ist im Gegensatz zur früheren allgemein ablehnenden Staatenpraxis heute ebenso uneinheitlich wie die zugrundeliegenden Rechtssysteme und die hierbei eingesetzten Instrumente. Unverkennbar ist freilich die generelle Tendenz, derzufolge teilweise Elemente des *ius soli* Eingang in das Staatsangehörigkeitsrecht einiger Staaten gefunden haben und damit der Mehrstaatigkeit Vorschub geleistet wird, ohne dass administrative Korrekturinstrumente verfügbar sind.⁵¹

⁴⁷ S. hierzu *Marx*, in: GK-StAR, IV – 2, Einführung zu § 1 StAG Rdn. 389 bis 400.

⁴⁸ *De Groot*, Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel, 1989, S. 261.

⁴⁹ So aber *Ziemske*, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, 1995, S. 199

⁵⁰ *Breunig*, DVBl. 1975, 758 (762 FN 36); *de Groot*, Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel, 1989, S. 320;

s. hierzu auch *Marx*, in: GK-StAR, IV – 2, § 17 StAG Rdn. 16 f.

⁵¹ *Renner*, Wozu noch Staatsangehörigkeit?, Der Ausländerbeauftragte Thüringen (Hrsg.), 1995, S. 13 f.

III. Verfassungsrechtliche Ausgangslage

In seiner grundlegenden Entscheidung zum Staatsangehörigkeitsrecht vom 21. Mai 1974 hat das Bundesverfassungsgericht zwar festgestellt, dass innerstaatlich wie international doppelte oder mehrfache Staatsangehörigkeit als Übel betrachtet werde, das sowohl im Interesse der Staaten wie im Interesse der betroffenen Bürger nach Möglichkeit vermieden oder beseitigt werden sollte. Von Seiten der Staaten werde Ausschließlichkeit der jeweiligen Staatsangehörigkeit erstrebt, um ihre *Personalhoheit* klar abzugrenzen. Sie wollten der – notfalls bis zum Einsatz des Lebens gehenden – *Treuepflicht* ihrer Bürger sicher sein und diese nicht durch mögliche Konflikte mit einer fremden Staaten geschuldeten Loyalität gefährdet sehen. Demgemäß bilde gerade die Wehrpflicht des Staatsangehörigen den Hauptgrund dafür, doppelte Staatsangehörigkeit zu vermeiden.⁵²

Auf der anderen Seite könne doppelte Staatsangehörigkeit für den Bürger auch Vorteile haben. Es besäße in jedem der beiden Heimatstaaten die gleichen Rechte wie alle übrigen Staatsbürger einschließlich der sozialen Förderung und wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit und habe die Möglichkeit, sich für das Land zu entscheiden, dem er sich stärker verbunden fühle. Bezogen auf die Prüfungsfrage, ob das eheliche Kind einer deutschen Mutter und eines ausländischen Vaters durch Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben soll, kommt das Bundesverfassungsgericht zu dem Schluss, dass vom Standpunkt des betroffenen Kindes insgesamt die Nachteile der doppelten Staatsangehörigkeit nicht so erheblich seien, dass sie das Kindesinteresse am Erwerb der Staatsangehörigkeit der deutschen Mutter überwögen. Das verbleibende überwiegend auf *Ordnungsgesichtspunkten* beruhende staatliche Interesse an einer Einschränkung mehrfacher Staatsangehörigkeit sei zwar anzuerkennen. Es reiche indes nicht aus, um ein Zurücktreten der verfassungsrechtlich gebotenen Gleichstellung von Vater und Mutter im Staatsangehörigkeitsrecht zu rechtfertigen.⁵³

Danach hat das Bundesverfassungsgericht dem Prinzip der Vermeidung von Mehrstaatigkeit keinen verfassungsrechtlichen Rang eingeräumt, der den einfachen Gesetzgeber binden würde.⁵⁴ Vielmehr referiert das Gericht den damals herrschenden Diskurs in dieser Frage, ohne daraus zwingende, aus der Verfassung folgende Verpflichtungen abzuleiten. Dem einfachen Gesetzgeber verbleibt vielmehr ein weiter Gestaltungsspielraum, wobei er

⁵² BVerfGE 37, 217 (254 f.) = NJW 1974, 1609 = DÖV 1974, 774.

⁵³ BVerfGE 37, 217 (256 f.) = NJW 1974, 1609 = DÖV 1974, 774.

⁵⁴ So auch *Goes*, Mehrstaatigkeit in Deutschland, 1997, S. 86 ff.

allerdings aus der Wehrpflicht folgende Loyalitätskonflikte der Bürger berücksichtigen muss. Rein ordnungspolitische Gesichtspunkte haben danach aber nicht ein derartiges Gewicht, dass sie der gut begründeten und nachvollziehbaren Ausweitung der Ausnahmebestimmungen vom Prinzip der Vermeidung von Mehrstaatigkeit im Wege stehen würden.

Insoweit kommt der späteren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes auch für diese Frage ein erhebliches Gewicht zu. Danach hat der Gesetzgeber wegen der erheblichen Zunahme des Anteils der Ausländer an der Gesamtbevölkerung die Möglichkeit, auf eine derartige Lage mit entsprechenden staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungen zu reagieren, etwa dadurch, dass denjenigen Ausländern, die sich auf Dauer in der Bundesrepublik Deutschland niedergelassen hätten, sich hier rechtens aufhielten und deutscher Staatsgewalt mithin in einer den Deutschen vergleichbaren Weise unterworfen seien, der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit erleichtert werde.⁵⁵ Seit 1990 hat der Gesetzgeber diesem vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Auftrag schrittweise Rechnung getragen. Allerdings haben die bisherigen gesetzgeberischen Angebote keinen wirksamen Erfolg gezeitigt. Zutreffend wird im Antrag BT-Drs. 16, 1770, S. 2, darauf hingewiesen, dass den 186 688 Einbürgerungen des Jahres 2000 lediglich 127 153 im Jahre 2004 gegenüber standen. Neben der Verschärfung der Ausschlussgründe des § 86 AuslG 1990, § 11 StAG a.F. dürfte die nach wie vor zu restriktiv gehandhabte Praxis der Vermeidung von Mehrstaatigkeit für diese vom Gesetzgeber nicht erwünschte Entwicklung ursächlich sein. Dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Ziel der staatsangehörigkeitsrechtlichen Integration langjährig im Bundesgebiet lebender Migranten kommt danach ein hohes Gewicht zu, demgegenüber rein ordnungspolitische Gesichtspunkte weniger schwer wiegen, dies erst recht, wenn diesen durch geeignete Maßnahmen Rechnung getragen werden kann.

Die ordnungspolitische Komponente der einfachen Staatsangehörigkeit ist danach mit den anderen möglicherweise *übergeordneten verfassungsrechtlichen* oder *verfassungspolitischen Zielsetzungen* abzuwägen.⁵⁶ Entscheidend fällt bei dieser Abwägung das staatliche Interesse an einer Einbürgerung der Arbeitsmigranten ins Gewicht. Die Bundesrepublik kann es sich nicht leisten, einer Millionen zählenden Minderheit den Zugang zum politischen und

⁵⁵ BVerfGE 83, 37 (52).

⁵⁶ *Meireis*, StAZ 1994, 241 (246).

gesellschaftlichen Willensbildungsprozess dauerhaft zu versperren.⁵⁷ Daher ist das Interesse an einer weitgehenden Übereinstimmung von Wohnbevölkerung und Staatsvolk abzuwägen gegen das Prinzip der Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Da der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit das *zentrale Einbürgerungshindernis* ist,⁵⁸ kommt diesem angesichts der überragenden Bedeutung des staatlichen Interesses an einer vollwertigen Integration der Arbeitsmigranten eine nachrangige Bedeutung zu.

Der *zentrale Einwand* gegen Mehrstaatigkeit beruht auf dem in der Staatsangehörigkeit verkörperten Loyalitätsaspekt. Danach könnten ein wegen mehrfacher Staatsangehörigkeit geminderter Pflichtenstatus und die etwa korrelierende Verkürzung der Schutzfunktion des Heimatstaates eine geminderte Loyalität des Betroffenen gegenüber jedem seiner Heimatstaaten bewirken. Dadurch würden wesentliche Entscheidungen, an denen der Doppelstaater als Bürger mitzuwirken berufen sei, aus stärkerer Loyalität zu einem anderen Heimatstaat unter Gesichtspunkten getroffen, die den Interessen des betroffenen Staates abträglich, ja schädlich seien.⁵⁹ Diese aus dem »*Herr-Knecht-Verhältnis*« abgeleitete starke Betonung des staatlichen Durchsetzungsanspruchs gegenüber dem Staatsangehörigen entspricht jedoch nicht mehr dem modernem Souveränitätsverständnis.⁶⁰ Die damit begründete und heute nicht mehr betonte wesensmäßige Unvereinbarkeit mehrerer Staatsangehörigkeiten miteinander entsprang dem möglichst weitreichenden Herrschaftsanspruch des absolutistischen Staates.

Entkleidet man die Argumente der Loyalitätstheorie ihres intensiven gefühlsbetonten Überschusses und führt sie auf einen sachlichen Kern zurück, so bleibt als ordnungspolitische Notwendigkeit, wegen der personalen Komponente der staatlichen Hoheitsgewalt der einfachen Staatsangehörigkeit Priorität einzuräumen. Dies entspricht dem prinzipiellen völkerrechtlichen Verständnis vom Verhältnis der Staaten zueinander. Die auf zunehmende Verflechtung gerichtete Entwicklung der Staatengemeinschaft legt aber umgekehrt kein Verbot der mehrfachen Staatsangehörigkeit nahe. Die Ordnungsfunktion der einfachen Staatsangehörigkeit ist ein dogmatisches Argument, das auf das Interesse an Klarheit und

⁵⁷ *Schiffer*, ZAR 1981, 163 (170).

⁵⁸ *Meireis*, StAZ 1994, 241 (246).

⁵⁹ *V. Mangoldt*, JZ 1993, 965 (967); *ders.*, ZAR 1999, 242; *Córdova*, Yearbook of the International Law Commission, Vol., 1954, S. 42 (43 f.).

⁶⁰ *Meireis*, StAZ 1994, 241 (246); *Rittstieg*, NJW 1991, 1383 (1387); *Marx*, ZAR 1997, 67 (73).

Übersichtlichkeit der zwischenstaatlichen Beziehungen zielt. Daher sollten die ethnischen und religiösen Konflikte, die aus doppelter Loyalität entstehen können, nicht überschätzt werden.⁶¹

Die früher als erheblich empfundenen Konfliktlagen haben an Gewicht verloren. Demgegenüber stehen die Vorteile aus der Sicht der Mehrstaater in einem miteinander verflochtenen und sich integrierenden globalen Zusammenhang von Staaten.⁶² Die Argumente für die Erleichterung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit für im Bundesgebiet geborene oder aufgewachsene Ausländer liegen auf der Hand. Ein Leben ohne deutsche Staatsangehörigkeit wirkt desozialisierend und versperrt den Zugang zum Prozess der demokratischen Willensbildung. Ein selbstverantwortliches Leben als mündige Staatsbürger können die Angehörigen der zweiten und weiteren Generationen in einer demokratischen Gesellschaft ohne den Besitz der deutschen Staatsangehörigkeit kaum führen.⁶³ Hinzu kommen die mit dem Erwerb der Staatsangehörigkeit verbundenen Statusverbesserungen, wie das verfassungsrechtliche Verbot der Ausweisung und die rechtliche und politische Gleichstellung in allen politischen und sozialen Zusammenhängen. Daher ist eine herrschende Tendenz wenigstens im Schrifttum auszumachen, die auf eine behutsame Lockerung des starren Grundsatzes der Vermeidung von Mehrstaatigkeit abzielt.

Auch das Bundesverwaltungsgericht erkennt inzwischen an, dass in den letzten Jahren in der Staatenpraxis eine vermehrte Hinnahme von Mehrstaatigkeit zu beobachten sei. Zwar verfolgten die Staaten auch weiterhin eine klare Abgrenzung ihrer Personalhoheit, ließen jedoch vermehrt mehr oder weniger umfassende Ausnahmen von diesem Grundsatz zu.⁶⁴

IV. Loyalitätskonflikte aufgrund der Wehrpflicht

Aus verfassungsrechtlicher Sicht von Bedeutung ist, dass das Bundesverfassungsgericht die aus der durch fremden Staaten geschuldeten Loyalität bedingten möglichen Konflikte als Hauptgrund dafür angesehen hat, doppelte Staatsangehörigkeit zu vermeiden.⁶⁵ Anderen

⁶¹ Hailbronner, ZAR 1999, 51 (55).

⁶² Breunig, DVBl. 1975, 758 (764).

⁶³ Renner, Wozu noch Staatsangehörigkeit?, S. 12 f.

⁶⁴ BVerwGE 84, 93 (97) = EZAR 271 Nr. 20 = NJW 1990, 1433.

⁶⁵ BVerfGE 37, 217 (254 f.) = NJW 1974, 1609 = DÖV 1974, 774.

gegen die Mehrstaatigkeit vorgebrachten Einwänden misst das Gericht danach keine besondere Bedeutung zu. Gerade in der Frage der Wehrpflicht hat die völkerrechtliche Entwicklung und Staatenpraxis in den letzten Jahrzehnten aber dazu geführt, dass Gründe für Loyalitätskonflikte weitgehend ausgeräumt werden konnten.

Auf der Ebene des Europarates wurde am 6. Mai 1963 das Übereinkommen über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern (MSÜ) verabschiedet. Dieses Abkommen ist von *Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Norwegen, Österreich, Schweden, Spanien* und dem *Vereinigten Königreich* ratifiziert, von der Bundesrepublik indes zum 21. Dezember 2002 gekündigt worden. Das Abkommen setzt nicht beim Erwerbstatbestand an. Vielmehr ergibt sich aus dem Gesamtzusammenhang seiner Regelungen, dass mit dem Abkommen eine vertragliche Regelung für den Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit im Falle des Erwerbs der Staatsangehörigkeit durch einen anderen Vertragsstaat vereinbart worden ist. Streit besteht darüber, ob dem Abkommen eine Verpflichtung, Mehrstaatigkeit bei Einbürgerung zu verhindern, entnommen werden kann.⁶⁶

Das Ministerkomitee hatte 1988 eine Überprüfung des MSÜ unter der Fragestellung angeordnet, ob die doppelte Staatsangehörigkeit bei gemischt-nationalen Ehen und den daraus hervorgegangenen Kindern zuzulassen und ob den Angehörigen der zweiten Generation der Erwerb der Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaates unter Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit zu gestatten ist. Ausgangspunkt für diese Initiative war die Erkenntnis, dass das MSÜ die Probleme im Bereich der Mehrstaatigkeit nicht reduziert, sondern zunehmend selbst geschaffen habe. Da die ausländischen Ehegatten binationaler Ehen in aller Regel nicht bereit waren, ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufzugeben, erwarben die Kinder aus diesen Ehen regelmäßig beide Staatsangehörigkeiten der Eltern, so dass die Zahl der Mehrstaater seit Verabschiedung des MSÜ deutlich zugenommen hatte.⁶⁷ Hinzu kam, dass die Zielsetzung des Übereinkommens mit dem in den meisten westeuropäischen Staaten

⁶⁶ Dagegen *Rittstieg*, NJW 1990, 14101 (1404); *Makarow/v. Mangoldt*, Deutsches StAngR, § 8 RuStAG Rdn. 60; *Renner*, Wozu noch Staatsangehörigkeit?, Der Ausländerbeauftragte Thüringen (Hrsg.), 1995, S. 8; dafür *Hailbronner*, Einbürgerung von Wanderarbeitnehmern, S. 43 ff.; *ders.*, Doppelte Staatsbürgerschaft, S. 27.

⁶⁷ *Schumacher/Barwig*, ZAR 1989, 14 (15).

bestehenden Wunsch kollidierte, die bereits lang im Inland lebenden Arbeitsmigranten auch staatsangehörigkeitsrechtlich zu integrieren.⁶⁸

Das Übereinkommen hat also eine Zunahme von Mehrstaatigkeit nicht verhindern können.⁶⁹ Vielmehr gingen Schätzungen im Jahre 1984 davon aus, dass im westlichen Europa etwa drei Millionen Doppelstaater lebten. Seit Inkrafttreten des Übereinkommens hatte sich mithin wegen der erst danach einsetzenden Arbeitsmigration die Ausgangssituation einschneidend verändert. Das eingesetzte Expertenkomitee unterbreitete 1990 Vorschläge, die ausdrücklich empfahlen, für die zweite und folgenden Generationen sowie für Ehegatten aus gemischt-nationalen Ehen und den hieraus hervorgegangenen gemeinsamen Kindern Mehrstaatigkeit zuzulassen. Begründet wurde dies mit der Notwendigkeit der vollständigen, d. h. auch staatsangehörigkeitsrechtlichen Integration der Arbeitsmigranten. Die Anwesenheit einer großen Anzahl ausländischer Arbeitnehmer, denen über Generationen hinweg die vollen politischen Rechte vorenthalten werde, liege weder im Interesse des Aufenthaltsstaates noch werde sie der Situation der eingewanderten Wohnbevölkerung gerecht.

Das Zweite Zusatzprotokoll von 1993 sieht daher vor, dass Kinder, die in einem anderen Vertragsstaat geboren oder vor Vollendung des 18. Lebensjahres dort ansässig geworden sind, ihre bisherige Staatsangehörigkeit beibehalten dürfen, wenn sie die Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaates auf Antrag erwerben. Die Bundesrepublik hat das Protokoll bislang allerdings nicht unterzeichnet. Es ist aber von *Frankreich, Italien* und den *Niederlanden* ratifiziert worden. Da das Inkrafttreten die Ratifizierung durch mindestens zwei Mitgliedsstaaten des Europarates (Art. 5 Abs. 1) voraussetzt, ist es zwar in Kraft getreten, hat indes mangels ausreichender Ratifizierungen kaum ein besonderes Gewicht. Das Zusatzprotokoll ist Ausdruck einschneidender Wandlungen des Rechtsbewusstseins und der Rechtspraxis in Europa, welche auf ebenso einschneidende Veränderungen der demographischen Strukturen aufgrund massiver Wanderungsbewegungen innerhalb Europas und nach Europa zurückzuführen sind. In Reaktion hierauf hat sich dementsprechend insbesondere die Einstellung gegenüber der Mehrstaatigkeit in vielen westeuropäischen Staaten teilweise umbruchartig gewandelt.⁷⁰

⁶⁸ De Groot, Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel, 1989, S. 321.

⁶⁹ Randelzhofer, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz. Kommentar, Art. 16 Rdn. 43.

⁷⁰ Renner, Wozu noch Staatsangehörigkeit?, Der Ausländerbeauftragte Thüringen (Hrsg.), 1995, S. 10.

Die Regelungen des MSÜ wurden von Art. 21 des *Europäischen Übereinkommens über Staatsangehörigkeit* vom 6. November 1997 übernommen. Danach braucht ein Mehrstaater seine Militärdienstpflicht nur gegenüber einem der Vertragsstaaten zu erfüllen (Art. 21 Abs. 1). Eine entsprechende Verpflichtung besteht gegenüber dem Aufenthaltsstaat (Art. 21 Abs. 3 Buchst. a)). Wurde die Militärdienstpflicht im Aufenthaltstaat erfüllt, gilt sie auch gegenüber dem anderen Staat der Staatsangehörigkeit als erfüllt (Art. 21 Abs. 3 Buchst. c)). Die Bundesrepublik hat das Übereinkommen am 4. Februar 2002 gezeichnet, aber noch nicht ratifiziert.

Für die wohl zahlenmäßig größte Gruppe von Betroffenen, nämlich *deutsch-türkische Mehrstaater*, gilt nach dem Gesetz Nr. 3802 vom 21. Mai 1992 der Wehrdienst in der Türkei als erfüllt, wenn der Betroffene in Deutschland geboren oder vor Vollendung des 18. Lebensjahres seinen Lebensmittelpunkt dort begründet und die deutsche Staatsangehörigkeit vor Vollendung des 38. Lebensjahres erworben sowie in der Bundesrepublik seinen Wehrdienst abgeleistet hat.⁷¹

V. Die Vorschläge der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Einzelnen

1. Ausnahmeklauseln des § 12 StAG als Regelbeispiele (§ 12 Abs. 1 Satz 1 1. Hs. StAG-E)

Im Gesetzentwurf BT-Drs. 16/2650 wird vorgeschlagen, den geltenden abschließenden Katalog der Ausnahmebestimmungen zu Regelbespielen umzuwandeln. Begründet wird dies damit, die bisherige abschließende Regelung erschwere die Anpassung der Rechtsanwendung an neu auftretende Schwierigkeiten.⁷² Aufgrund der aufgezeigten Entwicklung des Staatsangehörigkeitstrechts wie auch der Erkenntnis, dass dem Prinzip der Vermeidung von Mehrstaatigkeit nicht die überragende ordnungspolitische Funktion zukommt, wie vielfach vermutet, erscheint die Beibehaltung einer starren Ausnahmeklausel weder zeitgemäß noch sachgerecht.

⁷¹ *Ansay*, InfAuslR 1994, 297; *Cinar*, InfAuslR 1995, 43; *Goes*, Mehrstaatigkeit in Deutschland, 1997, S. 81.

⁷² BT-Drs. 16/2650, S. 6.

Unverändert bleibt das mit § 12 StAG vorgegebene Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten des Grundsatzes der Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Da es sich um Regelbeispiele handelt, müssen weitere Ausnahmen das Gewicht der gesetzlich geregelten spezifischen Ausnahmeregelungen ausweisen. Durch die vorgeschlagene Neuregelung wird also die seit 1990 behutsam eingeleitete Lockerung vom Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit beibehalten und moderat fortgesetzt, um der Praxis größere Flexibilität zu eröffnen.

2. Ältere Einbürgerungsbewerber (§ 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 StAG-E)

Die Ausnahmebestimmung zugunsten älterer Einbürgerungsbewerber des geltenden Rechts enthält keine bestimmte Altersgrenze und auch keinen bestimmten Mindestaufenthalt. In der Verwaltungspraxis wird diese Ausnahmeregelung auf Personen angewandt, die das 60. Lebensjahr vollendet haben (Nr. 12.1.2.4 VAH-StAG). In der Altersgruppenstatistik wird eine Differenzierung zwischen „älteren“ und „älter werdenden“ Personen, die das 45. Lebensjahr vollendet haben, gemacht.⁷³ Die Altergrenze sollte deshalb nicht lediglich auf 54 Jahre, sondern auf 45 Jahre herabgesenkt werden.

Das geltende Recht fordert zusätzlich den Nachweis, dass die Entlassung auf unverhältnismäßige Schwierigkeiten stößt und die Versagung der Einbürgerung eine besondere Härte darstellen würde. Es ist gerechtfertigt, auf diese Voraussetzung bei Personen, die länger als 15 Jahre im Bundesgebiet leben und das 45. Lebensjahr vollendet haben, zu verzichten. Zutreffend wird in der Begründung darauf hingewiesen, dass insbesondere bei Angehörigen der ersten Generation, die sich sehr lange in Deutschland aufgehalten haben und die sich bereits in einem fortgeschrittenen Alter befinden, das Interesse an der Vermeidung von Mehrstaatigkeit sinke und die Gründe für die Einbürgerung stärker würden.⁷⁴ Da in der Staatenpraxis wohl überwiegend die Altergrenze für die Wehrpflicht bei 45 Jahre liegt, können für die Personengruppe auch nicht ansatzweise Loyalitätskonflikte auftreten.

3. Absehen vom Registrierungsverfahren (§ 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StAG-E)

Nach § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StAG-E soll Mehrstaatigkeit hingenommen werden, wenn die Wahrnehmung der Rechte aus der anderen Staatsangehörigkeit eine Registrierung oder ein entsprechendes Verfahren erfordert und der Antragsteller erklärt, dass er eine Registrierung

⁷³ Berlit, in: GK-StAR, IV – 2 § 12 StAG Rdn. 208.

nicht betreiben werde. Handelt er nachträglich dieser Erklärung zuwider, verliert er die deutsche Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes (§ 29 StAG-E). Begründet wird dieser Vorschlag mit dem Hinweis auf die Einbürgerungsbewerber aus dem ehemaligen Jugoslawien, bei denen oft unklar sei, ob und gegebenenfalls welche Staatsangehörigkeit sie besäßen. Für die Betroffenen bleibe das Durchlaufen eines zeitaufwändigen Registrierungsverfahrens unverständlich, weil sie unmittelbar nach der Registrierung das Entlassungsverfahren betreiben müssten. Deshalb werde eine Regelung vorgeschlagen, dass für die Fälle Mehrstaatigkeit hingenommen werde, in denen die Betroffenen die andere Staatsangehörigkeit ohnehin nicht nutzen könnten.⁷⁵

In der Verwaltungspraxis stellen sich ähnliche Probleme für Einbürgerungsbewerber insbesondere russischer Volkszugehörigkeit aus den ehemaligen Republiken der Sowjetunion. Für die in § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StAG-E vorgeschlagene Regelung spricht, dass die derzeitige Verwaltungspraxis allein ordnungspolitischen Gründen geschuldet ist, andererseits das häufig jahrelange Registrierungsverfahren dem Ziel, faktisch integrierte Personen möglichst unverzüglich und unbürokratisch einzubürgern, zuwider läuft.

4. Keine anlassbezogene Einleitung eines asylrechtlichen Widerrufsverfahrens (§ 73 Abs. 2b AsylVfG-E)

Die in § 73 Abs. 2b AsylVfG-E vorgeschlagene Regelung stellt eine angemessene Reaktion des Gesetzgebers auf eine ärgerliche Verwaltungspraxis dar. Häufig werden beim zuständigen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge statusrechtliche Widerrufsverfahren erst aufgrund der Anfrage der Einbürgerungsbehörde nach § 73 Abs. 2a Satz 4 AsylVfG eingeleitet. Der Gesetzgeber hat zwar mit Wirkung zum 1. Januar 2005 das obligatorische Widerrufsverfahren nach § 73 Abs. 2a AsylVfG eingeführt, in § 73 Abs. 2a Satz 4 AsylVfG jedoch nicht angeordnet, dass als Folge der Anfrage der Einbürgerungsbehörde dieses Verfahren einzuleiten ist. Liegen die einbürgerungsrechtlichen Anspruchsvoraussetzungen vor und ist im Zeitpunkt der Anfrage der Einbürgerungsbehörde noch kein Widerrufs- oder Rücknahmeverfahren eingeleitet, ist das Einbürgerungsverfahren vielmehr fortzusetzen.⁷⁶ Mit

⁷⁴ BT-Drs. 16/2650, S. 6.

⁷⁵ BT-Drs. 16/2650, S. 6.

⁷⁶ Vgl. Marx, Kommentar zum AsylVfG, 6. Aufl., § 73 Rdn. 209 f.

dem Wirksamwerden der deutschen Einbürgerung erlischt der asylrechtliche Status ohnehin (§ 72 Abs. 1 Nr. 3 AsylVfG).

Die Verwaltungspraxis hat abschreckende Wirkung und steht nicht im Einklang mit Art. 34 GFK, wonach die Einbürgerung von Flüchtlingen möglichst zu erleichtern ist,⁷⁷ nicht aber deren Einbürgerung von einer vorherigen Überprüfung der Flüchtlingseigenschaft abhängig ist. Sie steht auch nicht mit dem gesetzgeberischen Ziel, die Einbürgerung langjährig im Bundesgebiet lebender Personen nach Möglichkeit zu erleichtern, nicht in Übereinstimmung. Darüber hinaus sollte bedacht werden, für Asylberechtigte und Flüchtlinge auch im Falle eines vor der Anfrage der Einbürgerungsbehörde eingeleiteten Aufhebungsverfahrens großzügigere Regelung für besondere Gruppen, bei denen die vorherige Klärung der Staatsangehörigkeit auf Probleme stößt, einzuführen. Da diese bei Fortbestand ihrer statusrechtlichen Rechtsstellung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit eingebürgert werden (§ 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 StAG) und nach einem langjährigem Aufenthalt im Bundesgebiet häufig ohnehin keine besonderen, engen Verbindungen mehr zu ihrem Herkunftsland haben, erscheint die derzeitige allein ordnungspolitischen Gründen geschuldete Einbürgerungspraxis zeitaufwändig und bürokratisch und sollte deshalb zumindest für Asylberechtigte und Flüchtlinge, die über einen längeren Zeitraum im Bundesgebiet leben, überprüft werden.

5. Ausnahmen für Wehrdienstleistende (§ 12 Abs. 1 Satz 3 StAG-E)

Der Vorschlag in § 12 Abs. 1 Satz 3 StAG-E will die mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz vollzogene Aufhebung der Ausnahmeklausel für Wehrdienstleistende rückgängig machen und die frühere Praxis unter erleichterten Voraussetzungen wieder einführen. Nach § 12 Abs. 3 StAG a.F. wurde Mehrstaatigkeit zugelassen, wenn der ausländische Staat die Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit von der Erfüllung des Wehrdienstes abhängig machte und der Einbürgerungsbewerber den überwiegenden Teil seiner Schulbildung in deutschen Schulen erhalten hatte und im Inland in deutsche Lebensverhältnisse und in das wehrpflichtige Alter hineingewachsen war.

Die mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz aufgehobene Ausnahmebestimmung hatte eine lange Tradition. Bereits die Einbürgerungsrichtlinien von 1977 sahen in Nr. 5.3.3.6 eine

⁷⁷ BT-Drs. 16/2650, S. 7 f.

entsprechende Ausnahmeklausel vor, die 1990 durch § 87 Abs. 2 AuslG 1990 wörtlich übernommen und durch § 12 Abs. 3 StAG a. F. im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes fortgeführt wurde. Die Aufhebung einer über dreißig Jahre lang geübten Praxis wurde mit Anwendungsproblemen in der Praxis begründet, weil die entsprechenden Voraussetzungen zu eng gefasst waren.⁷⁸ Die Vorläufigen Anwendungshinweise des Bundesinnenministeriums enthalten nunmehr Empfehlungen, die weitgehend mit dem Vorschlag in § 12 Abs. 1 Satz 3 StAG-E übereinstimmen (vgl. Nr. 12.1.2.3.2.2 VAH-StAG). Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hatte bereits vor Inkrafttreten des Richtlinienumsetzungsgesetzes ihre im Änderungsantrag erneut vorgeschlagenen Neuregelungen eingebracht.⁷⁹ In der Sache scheint im Blick auf die Ausweitung der Ausnahmeregelungen für einbürgerungswillige Wehrdienstpflichtige im Grundsatz kein Dissens zwischen dem Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Verwaltungspraxis zu bestehen. Eine klare gesetzgeberische Entscheidung verdient jedoch den Vorrang vor einer für die Rechtsanwendung der Bundesländer ohnehin nicht verbindlichen Empfehlung des zuständigen Fachressorts des Bundes.

6. Ausweitung des § 12 Abs. 2 StAG

Die Ausweitung der Sonderregelungen für Bürger der Union und der Schweiz auf EWR-Staater ist konsequent und entspricht der auch ansonsten geregelten rechtlichen Gleichstellung der Staatsangehörigen aus EWR-Staaten mit denen aus der Union (vgl. § 12 FreizügG/EU). Dementsprechend wird konsequenterweise auch eine Änderung bei der Gestaltung des Verlustgrundes des § 25 AufenthG vorgeschlagen.⁸⁰

D. Themenblock: Verlust der Staatsangehörigkeit

I. Verlustgründe und Rücknahme der Einbürgerung

Das geltende Recht enthält in § 25 und § 28 StAG Verlustgründe. Der bekannteste ist der Verlustgrund aufgrund des freiwilligen Erwerbs einer anderen Staatsangehörigkeit (§ 25 StAG). Insoweit hat die Aufhebung der Inlandsklausel in § 25 Abs. 1 StAG mit Wirkung zum

⁷⁸ BT-Drs. 16/5065, S. 446.

⁷⁹ BT-Drs. 16/2650, S. 3, 6, ADRs. 16(4)273, S. 3f., 12.

⁸⁰ Vgl. BT-Drs. 16/2650, S. 3, 7.

1. Januar 2000 („*Lex Turka*“) für Einbürgerungsbewerber aus der Türkei gravierende Änderungen gezeitigt, welche diesen zumeist erst nach türkischen Presseberichten 2005 bewusst geworden sind.⁸¹ Darüber hinaus kann nach § 26 StAG auf die deutsche Staatsangehörigkeit verzichtet werden. Nicht spezialgesetzlich geregelt ist bislang die Rücknahme der Einbürgerung. Insoweit wirft die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 24. Mai 2006⁸² gesetzgeberischen Regelungsbedarf insbesondere für die Abkömmlinge der davon Betroffenen auf. Darüber hinaus ist vollständig ungeklärt, auf welche aufenthaltsrechtliche Position die von der Rücknahme Betroffenen sich nach Bestandskraft der einbürgerungsrechtlichen Rücknahmeentscheidung berufen können. Das gilt auch für die von der Aufhebung der Inlandsklausel des § 25 Abs. 1 StAG Betroffenen, die die Halbjahresfrist des § 38 Abs. 1 Satz 2 AufenthG versäumt haben.

II. Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nach § 25 StAG

1. Wirksamwerden eines Verlustgrundes (§ 25 Abs. 3 StAG-E)

Nach dem Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen soll der Verlusttatbestand des § 25 Abs. 1 StAG erst wirksam werden, wenn die zuständige Behörde diesen durch Verwaltungsakt festgestellt hat und dieser dem Betroffenen zugestellt wurde.⁸³ Ursprünglich hatte die Fraktion darüber hinaus vorgeschlagen, dass vor der Feststellung dem Betroffenen Gelegenheit zu geben war, die erworbene andere Staatsangehörigkeit aufzugeben. Führte er den Verlust der anderen Staatsangehörigkeit innerhalb der von der Behörde gesetzten Frist herbei, sollte ein Verlust nicht eintreten (§ 25 Abs. 3 StAG-E).⁸⁴ Im Änderungsantrag wurde auf die beiden letzten Regelungen verzichtet.

Begründet wird die vorgeschlagene Regelung damit, dass die geltende Regelung über den Eintritt der Verlusttatbestandes des § 25 Abs. 1 StAG deshalb problematisch sei, weil die deutschen Behörden mangels Mitteilung des anderen Staates in bestimmten Fällen vom Eintritt des Verlustgrundes keine Kenntnis hätten und auch die davon Betroffenen sich teilweise über die Rechtsfolge der Annahme einer anderen Staatsangehörigkeit nicht klar

⁸¹ S. hierzu ausführlich *Marx*, in: GK-StAR, IV – 2 § 25 StAG Rdn. 57 bis 58.5.

⁸² BVerfGE 116, 24 = NVwZ 2006, 807 = InfAusIR 2006, 335.

⁸³ Innenausschuss ADRs. 16/4(273), S. 5.

⁸⁴ BT-Drs. 16/2650, S. 3.

seien. Die Statusfunktion der Staatsangehörigkeit erfordere es deshalb, dass der Verlust der Staatsangehörigkeit erst dann Wirksamkeit entfalte, wenn die zuständige Behörde eine Feststellung getroffen habe.⁸⁵

Warum die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen die ursprünglich vorgeschlagenen Regelungen, wonach den Betroffenen Gelegenheit gegeben werden sollte, den Verlust durch eine Aufgabe der anderen Staatsangehörigkeit abzuwenden,⁸⁶ aufgegeben hat, wird nicht mitgeteilt. Möglicherweise waren hierfür Überlegungen maßgebend, wonach nicht in allen Fällen das Staatsangehörigkeitsrecht des anderen Staates ohne weiteres eine Aufgabe der Staatsangehörigkeit zulässt. Jedenfalls in den Fällen, in denen dies nach dem Recht des Herkunftslandes zulässig ist, sollte die ursprüngliche Regelung beibehalten werden. Sollte die nunmehr vorgeschlagene Regelung des § 25 Abs. 3 StAG-E nicht Gesetz werden, besteht für den Gesetzgeber jedenfalls in aufenthaltsrechtlicher Hinsicht Regelungsbedarf. Dies verdeutlicht insbesondere die Auswirkungen der Streichung der Inlandsklausel für türkischstämmige Migranten. Auf diese Personengruppe war ja auch deren Aufhebung 1999 gemünzt.

2. *Folgen der Streichung der Inlandsklausel des § 25 StAG a.F. für türkische Migranten*

Durch den Wegfall der »Inlandsklausel« wurde insbesondere der bis dahin üblichen Praxis türkischer Auslandsvertretungen der Boden entzogen, mit der Entlassung aus der türkischen Staatsangehörigkeit zugleich die Wiedereinbürgerung in die Wege zu leiten.⁸⁷ Bereits zuvor gab es allerdings wenig überzeugende Versuche in der obergerichtlichen Rechtsprechung, Rücknahmevoraussetzungen mit der Begründung zu konstruieren, dass türkische Einbürgerungsbewerber, die im Zeitpunkt ihrer Einbürgerung beabsichtigt hätten, umgehend ihre türkische Staatsangehörigkeit wieder anzunehmen, ihre Einbürgerung erschlichen hätten. Bei einem *„solchen inneren Vorbehalt“* fehle es an der Voraussetzung der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StAG), über deren Vorliegen der Einbürgerungsbewerber dann täusche, wenn er diesen inneren Vorbehalt nicht offenlege.⁸⁸ Abgesehen davon, dass eine solche Rechtsprechung allein die redlichen

⁸⁵ Innenausschuss ADRs. 16/4(273), S. 13 f.

⁸⁶ BT-Drs. 16/2650, S. 7.

⁸⁷ Renner, ZAR 1999, 154 (160); Weber, DVBl. 2000, 369 (371); von Mangoldt, ZAR 1999, 243 (251); Uslucan, InfAuslR 2005, 207 (208).

⁸⁸ VGH BW, EZAR 271 Nr. 36 = DVBl. 2003, 210; VG Bremen, InfAuslR 2005, 474 (476).

Einbürgerungsbewerber traf, war eine derartige Rechtsprechung in der Praxis deshalb wirkungslos, weil die Behörde den entgegenstehenden “inneren Vorbehalt” beweisen musste.⁸⁹

Die Einschätzung, dass sich durch die frühere Praxis türkischer Einbürgerungsbewerber die Entstehung von Mehrstaatigkeit um eine fünfstellige Zahl erhöht habe,⁹⁰ erscheint bei weitem überzogen und wird auch nicht belegt. Im Schrifttum wird insoweit der Vorwurf der gesetzgeberischen Willkür erhoben, weil ein an sich *antitürkisches Maßnahmegesetz* alle Deutschen treffe.⁹¹ Diese Kritik ist wenig überzeugend. Einer der wesentlichen Ursachen für die Zunahme der Mehrstaatigkeit dürfte wohl eher in der fehlenden Anwendung des Prinzips der Vermeidung von Mehrstaatigkeit gegenüber Statusdeutschen (§ 7, § 40 a StAG, § 6 Abs. 1 1. StAREG a. F.) liegen. Der im Schrifttum geäußerte Unmut trifft bemerkenswerterweise insoweit allein die türkischen Einbürgerungsbewerber, nicht zugleich aber auch den gegenüber Aussiedlern nach wie vor säumigen Gesetzgeber.⁹²

Der Gesetzgeber hat im Zusammenhang mit dem Wegfall der Inlandsklausel *keine Übergangsregelung* getroffen. Das Bundesverfassungsgericht hat keine verfassungsrechtlichen Bedenken gesehen, die Neuregelung des § 25 Abs. 1 StAG 1999 auch auf Fälle anzuwenden, in denen der Antrag auf Wiedererwerb der türkischen Staatsangehörigkeit vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Regelung am 1. Januar 2000 gestellt worden war.⁹³ Mit der Aufhebung der Inlandsklausel hat der Gesetzgeber insbesondere jene Einbürgerungsbewerber besonders hart getroffen, die mehrere Jahre vor dem Inkrafttreten des StARG nach der deutschen Einbürgerung ihre türkische Staatsangehörigkeit wieder beantragt hatten und zu diesem Zeitpunkt gar nicht damit rechnen mussten, dass Jahre nach ihrem nicht beschiedenen Wiedereinbürgerungsantrag der deutsche Gesetzgeber die Inlandsklausel streichen werde. Zwar tritt der Verlusttatbestand auch dann ein, wenn der Betroffene sich über den Zeitpunkt des Erwerbs der ausländischen Staatsangehörigkeit irrt⁹⁴ und wird in der Rechtsprechung darauf hingewiesen, dass allen

⁸⁹ Uslucan, InfAuslR 2005, 207 (208).

⁹⁰ Renner, ZAR 1999, 154 (160).

⁹¹ Von Mangoldt, ZAR 1999, 243 (251).

⁹² Vgl. Renner, ZAR 1999, 154 (157 f.).

⁹³ BVerfG (Kammer), B. v. 8. 12. 2006 – 2 BvR 1339/06, Rdn. 20, mit Hinweisen auf Rechtsprechung.

⁹⁴ BVerfG (Kammer), NVwZ 2001, 1393.

Einbürgerungsbewerbern die deutsche Praxis der Vermeidung von Mehrstaatigkeit bekannt gewesen sei und deshalb in Ansehung der Inlandsklausel kein Vertrauensschutz habe entstehen können.⁹⁵ Diese Argumentation mag verfassungsrechtlich nicht angreifbar sein. Verfassungspolitisch wäre die Einführung einer Übergangsregelung in Ansehung der den deutschen Behörden bekannten seit Jahren systematisch betriebenen türkischen Politik der Wiedereinbürgerung jedoch angezeigt gewesen.

Denn maßgeblich für den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nach § 25 Abs. 1 Satz 1 StAG ist nicht der Zeitpunkt des Antrags auf Erwerb der türkischen Staatsangehörigkeit, sondern der hierauf bezogene Erwerbszeitpunkt.⁹⁶ Die türkischen Behörden haben jedoch häufig mehrere Jahre für die Bearbeitung der Wiedereinbürgerungsanträge benötigt. Der türkischstämmigen Wohnbevölkerung ist überwiegend erst über fünf Jahre nach Aufhebung der Inlandsklausel aufgrund der Berichterstattung in der türkischen Presse bewusst geworden, dass durch Rückerberwerb der türkischen Staatsangehörigkeit die deutsche Staatsangehörigkeit erloschen ist. Seit dem Zeitpunkt des Eintritts des Verlustgrunds haben die hiervon Betroffenen häufig ohne Kenntnis vom Eintritt des Verlustgrundes Wehrdienst in der Bundesrepublik geleistet und andere mit dem Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit verbundene Verpflichtungen erfüllt.

Anders als nach deutschem Recht, nach dem die Einbürgerung erst mit Aushändigung der Einbürgerungsurkunde wirksam wird (vgl. § 16 Abs. 1 Satz 1 StAG), wird die Wiedereinbürgerung (Art. 8 TStAG Nr. 403) nach türkischem Recht bereits mit Erlass des entsprechenden Beschlusses des Ministerrates rechtlich wirksam (Art. 10 Abs. 1 TStAG Nr. 403) und der Einbürgerungsbewerber häufig über diesen Beschluss nicht unverzüglich, sondern erst bei Gelegenheit der Vorsprache bei der zuständigen türkischen Auslandsvertretung aus anderem Anlass informiert. Häufig war für den Wiedereinbürgerungsantrag keine vorwerfbare "Missbrauchsabsicht" ursächlich, sondern die nationalistisch motivierte generelle Praxis türkischer Auslandsvertretungen, den türkischen Einbürgerungsbewerbern aus Anlass ihrer Vorsprache zur Beantragung der Entlassung aus der türkischen Staatsangehörigkeit zugleich kommentarlos den Vordruck zur Beantragung der Wiedereinbürgerung nach Art. 8 TStAG Nr. 403 zur Unterzeichnung vorzulegen. Die

⁹⁵ VG Bremen, InfAuslR 2005, 474 (476).

türkischen Auslandsvertretungen hatten diese Praxis in Kenntnis der Aufhebung der Inlandsklausel noch bis 2002 und teilweise darüber hinaus geübt. Es kann auch nicht festgestellt werden, dass die zuständigen deutschen Behörden wirksam und nachhaltig gegen diese Behandlung türkischstämmiger Deutscher gegenüber den türkischen Behörden vorgegangen wären.

Die Rechtsfolge nach Maßgabe des geltenden § 25 Abs. 1 Satz 1 StAG ist eindeutig. Mit dem antragsgemäßen Erwerb der türkischen Staatsangehörigkeit haben die türkischstämmigen Deutschen ihre deutsche Staatsangehörigkeit unabhängig davon verloren, in welchem Zeitpunkt sie den Wiedereinbürgerungsantrag gestellt hatten. Der erhobene Zeigefinger ist jedoch häufig unangebracht, weil überwiegend durch eine nationalistisch geprägte türkische Politik türkischstämmige Deutsche treuwidrig behandelt wurden. Die Folgen treffen nach offiziellen türkischen Schätzungen etwa 50.000 Personen. Vermutlich dürfte die Zahl der betroffenen Personen signifikant größer sein. Die Bundesregierung hat Anfang Dezember 2005⁹⁷ mitgeteilt, von den deutschen Behörden seien etwa 21.500 Personen ermittelt worden, die seit dem 1. Januar 2000 ihre deutsche Staatsangehörigkeit durch Rückerwerb der türkischen Staatsangehörigkeit verloren hätten.

3. Feststellungswirkung des § 25 Abs. 3 StAG-E

Nach dem Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen tritt der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit mit Bekanntgabe der entsprechenden Feststellung der zuständigen deutschen Behörde an den Betroffenen ein. Dieser Vorschlag löst die mit dem Verlusttatbestand verbundenen Folgen in überzeugender Weise. Bis zur Bekanntgabe der behördlichen Feststellung ist der Betroffene Deutscher. Seine Kinder erwerben bis zu diesem Zeitpunkt die deutsche Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 1 Satz 1 StAG. Die Frist für die Beantragung der Aufenthaltserlaubnis nach § 38 Abs. 1 Satz 2 AufenthG beginnt erst mit dem Zeitpunkt der Bekanntgabe der behördlichen Feststellung des Verlustgrundes. Die nach Bekanntgabe der Feststellung geborenen Kinder erwerben die deutsche Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 3 Satz 1 StAG.

⁹⁶ Insoweit illustrativ VG Ansbach, InfAuslR 2005, 326.

⁹⁷ BT-Drs. 16/139.

Ein Blick auf die nach der geltenden Rechtslage bestehenden Probleme für die türkischstämmigen Eingebürgerten zeigt dringenden Lösungsbedarf auf: Es dürfte davon auszugehen sein, dass eine unbestimmte Vielzahl türkischstämmiger eingebürgerter Personen den deutschen Behörden aus begründeter Angst vor den rechtlichen Folgen bislang nicht mitgeteilt haben, dass sie nach dem 1. Januar 2000 die türkische Staatsangehörigkeit wieder erworben haben. Kann die Behörde den Nachweis führen, dass die Betroffenen in Kenntnis der Verlustfolgen des § 25 Abs. 1 StAG nichts unternommen haben, ist die Antragsfrist nach § 38 Abs. 1 Satz 2 AufenthG verstrichen und damit völlig ungeklärt, welche aufenthaltsrechtliche Position für diese Personen gilt. Da der weitere Aufenthalt unrechtmäßig ist, können sie keine Aufenthaltserlaubnis nach anderen Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes erlangen, abgesehen davon, dass auch kein entsprechender Erteilungsgrund ersichtlich ist.

Noch gravierender sind die Folgen für die Kinder, die nach Eintritt des Verlusttatbestandes geboren werden. Nach diesem Zeitpunkt konnten sie die deutsche Staatsangehörigkeit nicht über § 4 Abs. 3 Satz 1 StAG erwerben. Da infolge Fristversäumnis eine nahtlose Umwandlung der deutschen Staatsangehörigkeit der Eltern bzw. des Elternteils in einen Aufenthaltstitel nach § 38 AufenthG nicht mehr zulässig ist, erwirbt das Kind weder die deutsche Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 3 Satz 1 StAG noch ein Aufenthaltsrecht nach dem AufenthG, da es am rechtmäßigen Aufenthalt des stammberechtigten Elternteils fehlt (vgl. § 33 Satz 1 oder Satz 2 AufenthG). Das Kind wurde also in die Illegalität hineingeboren und muss mit seinen Eltern ausreisen. Gegen diese Folgen und die bisherige gesetzgeberische Versäumnis sind schwerwiegende Bedenken aus dem verfassungs- und völkerrechtlichen Diskriminierungsverbot geltend zu machen. Der aus Art. 8 Abs. 1 EMRK folgende Anspruch auf Familienleben begründet auch positive Vertragspflichten und verpflichtet deshalb den Gesetzgeber, dieses Problem unverzüglich einer befriedigenden Lösung zuzuführen.

III. Rücknahme der Einbürgerung

1. Der Vorschlag der Fraktion Bündnis/Die Grünen gemäß § 30 StAG-E

Nach der vorgeschlagenen Regelung des § 30 Abs. 1 StAG-E kann eine rechtswidrige Einbürgerung *mit Wirkung für die Zukunft* zurückgenommen werden. Begründet wird dies damit, dass das Bundesverfassungsgericht vorgeschlagen habe, eine gesetzliche Regelung dieses Bereiches könne sinnvoll sein. Der rückwirkende Eingriff in die Staatsangehörigkeit

der Kinder, die diese durch Abstammung oder Einbürgerung erworben hätten, sei äußerst problematisch. Zudem würden durch rückwirkende Rücknahmen Wahlfehler künstlich produziert. Rechtspolitisch sei es daher erforderlich, dass die Rücknahme nur mit Wirkung für die Zukunft vollzogen werden könne.⁹⁸ Der Gesetzesantrag auch in seiner geänderten Form verrät allerdings nicht, welches rechtliche Schicksal der am 28. August 2007 in Kraft getretenen Fassung des derzeit geltenden § 30 StAG zugedacht werden soll.

2. Verfassungsrechtliche Probleme der Rücknahme der Einbürgerung

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes schließt das Entziehungsverbot des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG die Rücknahme einer erschlichenen Einbürgerung auch dann nicht aus, wenn der davon Betroffene dadurch staatenlos wird.⁹⁹ Der Gesichtspunkt der drohenden Staatenlosigkeit eines rechtswidrig Eingebürgerten ist aber in die *Ermessenserwägungen* einzustellen. Dabei ist bei der Ausübung des Rücknahmeermessens nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes der objektive Wertgehalt des Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG, dass Staatenlosigkeit nach Möglichkeit zu verhindern ist, zu berücksichtigen. Diese verfassungsrechtliche Wertentscheidung ist – unter Berücksichtigung von im Einzelfall durch die Staatenlosigkeit verursachten Beeinträchtigungen privater Belange – gegen das ebenfalls verfassungsrechtlich verankerte Gebot der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung abzuwägen, dem bei einer durch Täuschung erwirkten Einbürgerung hohes Gewicht zukommt.¹⁰⁰

Das Staatsangehörigkeitsrecht enthält bislang keine allgemeine Vorschrift über die Rücknahme von Einbürgerungen. § 24 1. StARegG bildet ausschließlich die Rechtsgrundlage für die Rücknahme in Ansehung von Einbürgerungen nach §§ 8, 9, 11 und 12 1. StARegG. Der Gesetzgeber hat nach Inkrafttreten des VwVfG mehrmals das Staatsangehörigkeitsrecht geändert, ohne ausdrücklich die Frage der “erschlichenen” Einbürgerung zu entscheiden. Er hat jedoch andererseits auch keine Notwendigkeit gesehen, die von der herrschenden Meinung in Rechtsprechung und Literatur bejahte Anwendbarkeit von § 48 VwVfG

⁹⁸ BT-Drs. 16/2650, S. 7.

⁹⁹ BVerfGE 116, 24 (45 ff.) = NVwZ 2006, 807 = InfAuslR 2006, 335; so bereits BVerwGE 118, 216 (218 f.) = EZAR 276 Nr. 7 = NVwZ 2004, 489 = InfAuslR 2003, 445; Hess.VGH, EZAR 276 Nr. 4; OVG NW, NVwZ-RR 1997, 742; *Kimminich*, in: Bonner Kommentar, Art. 16 Rdn.41; *Randelzhofer*, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz. Kommentar, Art. 16 Rdn. 52.

¹⁰⁰ BVerwGE 118, 216 (221) = EZAR 276 Nr. 7 = NVwZ 2004, 489 = InfAuslR 2003, 445.

auszuschließen.¹⁰¹ Das Bundesverfassungsgericht hat nunmehr zwar einen Rettungsversuch dahin unternommen, die Rücknahme der Einbürgerung nach Maßgabe der allgemeinen Vorschrift des § 48 VwVfG verfassungsrechtlich abzusichern. Das Gericht war gerade in dieser Frage aber gespalten und die die Entscheidung tragenden Richter benötigten hierfür einen hohen Begründungsaufwand und mussten schließlich doch einräumen, dass Fallkostellationen denkbar seien, die in der allgemeinen verwaltungsverfahrensrechtlichen Norm des § 48 VwVfG “keine hinreichende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage zur Wiederherstellung eines gesetzmäßigen Rechtszustandes finden, weil die grundgesetzliche Erwartung eines Eingebürgerten eine am Maßstab des Gesetzes ausreichend vorhersehbare Verwaltungsentscheidung” fordere.¹⁰²

Hinsichtlich der Rechtsfolgen einer Rücknahme ist die Kommentarliteratur zu der vergleichbaren Rücknahmevorschrift des §24 1. StARegG gespalten: Einerseits wird von einer deklaratorischen Feststellung ausgegangen, sodass die Aufhebung *ex tunc* wirkt.¹⁰³ Andererseits wird für die Rücknahme von einem rechtsvernichtenden konstitutiven Akt ausgegangen, der nicht zur rückwirkenden Nichtigkeit der Einbürgerung führe.¹⁰⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat diese Frage nur eher beiläufig gestreift, indem es festgestellt hat, dass das rechtsstaatliche Interesse an der *rückwirkenden Wiederherstellung rechtmäßiger Zustände regelmäßig überwiege*.¹⁰⁵

Danach besteht dringender gesetzlicher Lösungsbedarf. Das Bundesverfassungsgericht war in dieser Frage gespalten. Es hat zwar versucht, angesichts der langjährigen gesetzgeberischen Untätigkeit den Rückgriff auf allgemeines Verwaltungsverfahrensrecht abzusichern. Aber allein die Tatsache, dass es hierfür einen hohen Begründungsaufwand betrieb und im Hinblick auf die von der Rücknahme betroffenen Kinder einräumen musste, dass gesetzgeberischer Lösungsbedarf besteht, verdeutlicht, dass es für die Rücknahme von Einbürgerungen einer spezialgesetzlichen Rechtsgrundlage im Staatsangehörigkeitsrecht bedarf.

¹⁰¹ BVerwGE 118, 216 (219) = EZAR 276 Nr. 7 = NVwZ 2004, 489 = InfAuslR 2003, 445.

¹⁰² BVerfGE 116, 24 (59) = NVwZ 2006, 807 = InfAuslR 2006, 335.

¹⁰³ *Lichter/Hoffmann*, Staatsangehörigkeitsrecht, 3. Aufl., 1966, S. 314; *Makarov/v. Mangoldt*, Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht, Kommentar, Stand August 1993, StARegG § 24 Rdn. 10; *Renner*, in: *Hailbronner/Renner*, StAngR, 4. Aufl., 2005 § 24 StAngRegG Rdn. 5; Hess.VGH, EZAR 276 Nr. 4 = InfAuslR 1998, 505 = NVwZ-RR 1999, 274; OVG, EZAR 276 Nr. 2; offengelassen in: BVerwG, NVwZ-RR 1990, 220 (221) = InfAuslR 1989, 276 = EZAR 600 Nr. 8.

¹⁰⁴ *Schätz*, Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht, 2. Aufl., 1958, S. 310.

3. *Ex nunc-Wirkung der Rücknahmeentscheidung (§ 30 Abs. 1 StAG-E)*

Zutreffend zieht der Vorschlag in § 30 Abs. 1 StAG-E aus der ungeklärten verfassungsrechtlichen Situation die gebotenen Konsequenzen und schlägt eine ex nunc-Wirkung der Rücknahmeentscheidung vor. Das Bundesverfassungsgericht hat insoweit auf die Regelungsbedürftigkeit der Aufhebung von Einbürgerungen hingewiesen, in denen die Rechtmäßigkeit der Einbürgerung von Angehörigen, insbesondere Kindern im Vordergrund stehe. Hier stellten sich besondere *grundrechtsbezogene Probleme*, die eine hinreichend bestimmte Entscheidung des Gesetzgebers angezeigt erscheinen ließen.¹⁰⁶ Mit der Anordnung der Wirkung der Einbürgerung ex nunc wird sichergestellt, dass vor der Bekanntgabe der Rücknahmeentscheidung an die Staatsangehörigkeit anknüpfende Vorgänge wirksam bleiben.

Damit wird gewährleistet, dass vor der Einbürgerung geborene Kinder ihre nach § 4 Abs. 1 Satz 1 StAG erworbene Staatsangehörigkeit behalten. Insoweit verengt das Bundesverfassungsgericht den Blick lediglich auf die miteingebürgerten Angehörigen (§ 10 Abs. 2 StAG). Darüber hinaus steht bei einer Rückwirkung der Rücknahme der Erwerb der Staatsangehörigkeit nach der Einbürgerung geborener Kinder (§ 4 Abs. 1 Satz 1 StAG) in Frage. Schließlich wird sichergestellt, dass der von der Rücknahme Betroffene sich auf den Rechtsanspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 38 AufenthG berufen kann. Wirkt die Rücknahme der Einbürgerung nicht rückwirkend, ist er für die Zwischenzeit als deutscher Staatsangehöriger und damit im Rahmen des § 38 Abs. 1 AufenthG als ehemaliger Deutscher zu behandeln.

Beide Probleme, die Auswirkung der Rücknahme auf die Angehörigen wie das danach prekäre Aufenthaltsrecht des Betroffenen und seiner Angehörigen, lassen eine ex nunc-Regelung gegenüber einer rückwirkenden Anordnung als in verfassungsrechtlicher Sicht vorzuziehende Lösung erscheinen. Denn nach der derzeitigen obergerichtlichen Rechtsprechung kann die Behörde sogar die *sofortige Vollziehung* des Rücknahmebescheides anordnen.¹⁰⁷ Jedenfalls in den Fällen, in denen die Einbürgerung durch unwahre Angaben erschlichen worden ist, ist eine derartige Anordnung nach der Rechtsprechung wegen des

¹⁰⁵ BVerfGE 116, 24 (54) = NVwZ 2006, 807 = InfAuslR 2006, 335.

¹⁰⁶ BVerfGE 116, 24 (60) = NVwZ 2006, 807 = InfAuslR 2006, 335.

¹⁰⁷ OVG Hamburg, InfAuslR 2002, 81 (86) = NVwZ 2002, 885 = EZAR 276 Nr. 5.

öffentlichen Interesses an der Herstellung gesetzmäßiger Zustände auf dem Gebiet des Staatsangehörigkeitsrechts grundsätzlich zulässig.¹⁰⁸ Sind die Rücknahmevoraussetzungen zweifelhaft, kann die insoweit beweisbelastete Behörde allerdings kein sofortiges Vollziehungsinteresse geltend machen.

Umstritten ist, ob nach geltendem Recht das frühere, vor der Einbürgerung – möglicherweise über mehrere Jahrzehnte innegehabte Aufenthaltsrecht - mit der Rücknahme wieder auflebt.¹⁰⁹ Der Aufenthaltstitel war infolge der Einbürgerung zwar nicht aufgrund von § 51 Abs. 1 AufenthG erloschen, jedoch gemäß § 43 Abs. 2 VwVfG auf “andere Weise” erledigt worden.¹¹⁰ § 38 AufenthG findet keine Anwendung, weil durch die Rücknahme der Einbürgerung klargestellt wird, dass der Betroffene kein Deutscher gewesen war und deshalb § 38 AufenthG bereits nach seinem Wortlaut keine Anwendung finden kann. In der obergerichtlichen Rechtsprechung wird deshalb erörtert, ob in den Fällen, in denen der frühere Status durch den zurückgenommenen Status beendet werde, dieser wieder auflebe. Bei der Einbürgerung sei allerdings die Erledigung des Aufenthaltstitels nicht Gegenstand der Einbürgerung. Anders sei dies im Verhältnis des Beamtenstatus “Ernennung auf Lebenszeit” zum Beamtenstatus “auf Probe”.¹¹¹

Diese Argumentation erscheint nicht zwingend. Zutreffend ist, dass durch die Einbürgerung die bis dahin bestehende Aufenthaltserlaubnis ihre Wirksamkeit verliert, weil ein Deutscher für seinen Aufenthalt im Bundesgebiet keiner Aufenthaltserlaubnis bedarf. Im Falle der Rücknahme ex tunc steht jedoch fest, dass der aufenthaltsrechtliche Verlusttatbestand aufgrund Einbürgerung gar nicht eintreten konnte, weil der staatsangehörigkeitsrechtliche Erwerbstatbestand von Anfang an nicht wirksam geworden war und deshalb auch den Aufenthaltstitel nicht zum Erlöschen bringen konnte. Mit unanfechtbarer Feststellung der Rückwirkung der Rücknahme der Einbürgerung wird deshalb aufenthaltsrechtlich wieder an den im Zeitpunkt des formellen einbürgerungsrechtlichen Verleihungsaktes bestehenden aufenthaltsrechtlichen Status angeknüpft. Eine Niederlassungserlaubnis lebt wieder auf und gilt fort. Der befristete Aufenthaltstitel lebt wieder auf und bedarf der Verlängerung. Die

¹⁰⁸ OVG Hamburg, InfAuslR 2002, 81 (85 f.) = NVwZ 2002, 885 = EZAR 276 Nr. 5.

¹⁰⁹ OVG Hamburg, InfAuslR 2002, 81 (85 f.) = NVwZ 2002, 885 = EZAR 276 Nr. 5.

¹¹⁰ OVG Hamburg, InfAuslR 2002, 81 (85 f.) = NVwZ 2002, 885 = EZAR 276 Nr. 5.

¹¹¹ OVG Hamburg, InfAuslR 2002, 81 (85 f.) = NVwZ 2002, 885 = EZAR 276 Nr. 5, unter Hinweis auf Hess.VGH, NVwZ-RR 1996, 340 (341).

durch die Einbürgerungsbehörde informierte zuständige Ausländerbehörde hat den Betroffenen auf die Antragsbedürftigkeit der Verlängerung der Geltungsdauer des Aufenthaltstitels hinzuweisen (vgl. § 25 VwVfG). Versäumnisse bei der Antragstellung bis zu einem Jahr können außer Betracht bleiben (vgl. § 85 AufenthG).

Andererseits verdeutlichen diese Ausführungen, wie unsicher nach geltendem Recht der aufenthaltsrechtliche Status nach Eintritt der Bestandskraft der rückwirkenden einbürgerungsrechtlichen Rücknahmeentscheidung ist. Durch die Anordnung der ex nunc-Wirkung werden diese Rechtsprobleme in überzeugender Weise gelöst, weil dadurch der unmittelbare Zugriff auf § 38 AufenthG und damit der nahtlose Übergang von der deutschen Staatsangehörigkeit auf den früher innegehabten Aufenthaltstitel gewährleistet wird.

4. *Einführung eines Vertrauenstatbestandes (§ 30 Abs. 3 StAG-E)*

Der Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen schlägt vor, dass die Rücknahme nur innerhalb eines Jahres nach behördlicher Kenntnis von den die Rücknahme begründenden Tatsachen zulässig und fünf Jahre nach der Einbürgerung ausgeschlossen ist. Begründet wird dies mit der *„grundlegenden Zuordnungsfunktion der Staatsangehörigkeit“*. Dies erfordere, dass Fehler im Einbürgerungsverfahren nicht noch nach Jahren oder gar Jahrzehnten zu einer Rücknahme der Staatsangehörigkeit führten. Deshalb werde die Rücknahmemöglichkeit in Anlehnung an § 24 StARegG auf einen Zeitraum von fünf Jahren nach der Einbürgerung beschränkt.¹¹² Die Jahresfrist orientiert sich an der allgemeinen Regel des § 48 Abs. 4 Satz 1 VwVfG).

Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber dem durch die Einbürgerung bewirkten *Vertrauenstatbestand* durch spezifische Regelungen Rechnung tragen könne, welche die Möglichkeit, die Staatsangehörigkeit zurückzunehmen, einschränkten, indem er insoweit z.B. Befristungsregelungen oder Altersgrenzen einführt. Ausdrücklich bedeutet das Gericht dem Gesetzgeber, dass unter Berücksichtigung der betroffenen Grundrechtsbeeinträchtigungen insoweit eine *„Vielzahl von Lösungswegen“* zur Regelung der Rücknehmbarkeit der

¹¹² BT-Drs. 16/2650, S. 7.

Einbürgerung denkbar seien.¹¹³ Der vorgeschlagene Lösungsweg erweist sich danach als verfassungsrechtlich zulässig und im Sinne der Gewährleistung von Rechtssicherheit auch geboten und für die Rechtsanwendung als praktikabel.

Der Gesetzgeber hat mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz bereits mit § 3 Abs. 2 StAG in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes¹¹⁴ einen Erwerbstatbestand kraft Vertrauensschutz geschaffen. Auf dieser Linie liegt es, die Beibehaltung der Staatsangehörigkeit ebenfalls auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes abzustützen. Dass im allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht der Grundsatz der Vertrauensschutzes bei “erschlichener” Erlangung einer Vergünstigung nicht eingreift (vgl. § 48 Abs. 2 Satz 3 VwVfG), steht dem nicht entgegen. Denn das Bundesverfassungsgericht verweist in der zu einer “erschlichenen Einbürgerung” ergangenen Entscheidung gleichwohl auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes. Darüber hinaus erfordert die grundlegende Zuordnungsfunktion des Staatsangehörigkeitsrechts die Herstellung klarer Verhältnisse nach einem gewissen Zeitraum. Wenn anders als bei § 3 Abs. 2 StAG bereits nach fünf Jahren ein Rücknahmeverbot Anwendung findet, so hält sich der Vorschlag im Rahmen der vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich hervorgehobenen “Vielfalt möglicher Lösungswege.”¹¹⁵

¹¹³ BVerfGE 116, 24 (60) = NVwZ 2006, 807 = InfAuslR 2006, 335

¹¹⁴ BVerwGE 41, 277 (279) = NJW 1973, 956 = MDR 1973, 431; BVerwGE 58, 259 (264) = BVerwGE 71, 309 (317) = EZAR 272 Nr. 1 = NJW 1986, 674; s. hierzu *Marx*, in GK-StAR, IV – 2 § 3 Rdn. 41 bis 51.

¹¹⁵ BVerfGE 116, 24 (60) = NVwZ 2006, 807 = InfAuslR 2006, 335.