

Martin Jungnickel
Hermann-Löns-Str. 1
64747 Breuberg

Breuberg, den 4. Dezember 2007

**Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags vom 10. Dezember 2007
„Einbürgerung/Staatsangehörigkeit“ (Bundestagsdrucksachen 16/5107; 16/2650;
16/1770)**

Vorbemerkung:

Die vorliegenden Anträge enthalten eine Fülle von Vorschlägen. Ich beschränke meine schriftlichen Ausführungen auf die wesentlichen Punkte, bei denen Fragen der verwaltungsmäßigen Umsetzung des Rechts im Vordergrund stehen.

Des Weiteren ist festzustellen, dass die – zeitlich früheren – Vorschläge des Bundesrates zu großen Teilen Eingang in die Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 19.08.2007 gefunden haben. Soweit die Vorschläge nicht umgesetzt worden sind, sind sie bereits diskutiert worden.

Ein vertiefendes Eingehen darauf ist daher entbehrlich.

Themenblock 1: Einbürgerungsvoraussetzungen und –verfahren

- *Bezug öffentlicher Leistungen von jungen Menschen (bis 23 Jahre)*

Die mit der Gesetzesänderung vom 19.08.2007 erfolgte Gleichstellung von jungen Menschen mit den übrigen Antragstellern soweit es um den Bezug von Leistungen nach dem SGB II oder XII geht, führt in der Praxis weder zu nennenswertem Prüfungsaufwand noch zu signifikanter Erhöhung von abgelehnten Einbürgerungsanträgen.

Wer als junger Mensch zur Schule geht, ein Studium betreibt oder eine Ausbildung durchläuft oder sich nachhaltig um eine Ausbildungsstelle, Studienplatz oder eine Arbeit bemüht, hat im Rechtssinne den Bezug öffentlicher Leistungen nicht zu vertreten und wird eingebürgert.

In diesem Sinne sind auch die vorläufigen Anwendungshinweise des Bundes und der Länder, soweit diese welche erlassen haben, abgefasst.

Einer Revision bedarf es aus meiner Sicht nicht.

- *Einheitliche Einbürgerungspraxis der Länder*

Das Erreichen einer einheitlichen Einbürgerungspraxis ist ein wichtiges Ziel, das durch die Novellierung vom 19.08.2007 in bedeutsamen Teilbereichen vorangebracht worden ist. Die Definition der ausreichenden Deutschkenntnisse als Niveau B 1 des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens verbunden mit der grundsätzlichen Nachweispflicht mittels Zertifikat lässt die durchaus unterschiedlichen Sprachtests bei

den Einbürgerungsbehörden der Länder in absehbarer Zeit (nur noch bei Anträgen vor dem 30. März 2007) entfallen.

Mit der Streichung des Gegenseitigkeitserfordernisses in § 12 Abs. 2 StAG ist der unterschiedlichen Praxis der Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei Antragstellern aus EU-Staaten ein Ende gesetzt worden.

Für Antragsteller wie für die Einbürgerungsbehörden ist nunmehr wichtig, dass der Bund zügig die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Staatsangehörigkeitsrecht (StAR-VwV) vom 13.12.2000 überarbeitet und auf den aktuellen Stand bringt.

Erst danach kann wieder von einem gemeinsamen und für alle Länder verbindlichen Handlungs- und Verfahrenskatalog ausgegangen werden.

Ob das nur beschränkte Abweichungsverbot in § 41 StAG zu abweichenden Länderregelungen führen wird, bleibt abzuwarten.

Ceterum censeo: Die Gesamtnovelle des Staatsangehörigkeitsgesetzes steht nach wie vor aus.

Themenblock 2: Optionsmodell/ius soli

Der ex-lege-Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit für Kinder ausländischer Eltern durch Geburt in Deutschland (ius soli) ist notwendig.

Auf andere Weise lässt sich nämlich die verfassungsmäßig gebotene Kongruenz zwischen der auf Dauer in Deutschland lebenden Wohnbevölkerung mit dem Staatsvolk, von dem die Staatsorgane ihre Legitimation mittels Wahlen ableitet, nicht sinnvoll herstellen.

Eine Beispielsrechnung mag dies verdeutlichen: Ausgehend von einem auf Dauer in Deutschland lebenden Ausländeranteil von 7,5 Millionen und einer Einbürgerungsquote von 150.000 Menschen pro Jahr würde es 50 Jahre dauern, um allen mit dem Verwaltungsakt einer Einbürgerung die deutsche Staatsangehörigkeit zu verleihen (so sie denn einen Antrag stellen).

Die Zahl von 7.5 Millionen würde aber innerhalb dieses Zeitraums nicht statisch bleiben sondern wachsen, da die Geburtenrate die Sterberate bei Weitem überwiegt.

Fazit: Die Einbürgerung würde also für sehr lange Zeit immer der demographischen Entwicklung hinterherlaufen.

Nur ein ex-lege-Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit bewirkt einen wirksamen Schnitt, da künftige Generationen den Ausländeranteil nicht mehr erhöhen.

Wie sollte das Geburtsrecht des ius soli ausgestaltet sein?

Es sollte so klar und eindeutig definiert sein, dass ohne großen Aufwand für Staat und Bürger die Feststellung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit rechtssicher getroffen werden kann.

Diesem Erfordernis genügt der derzeitige § 4 Abs. 3 StAG (der Kompromiss der so genannten zweieinhalbten Generation) nur bedingt. Nicht nur, dass ein mitunter aufwändiges Beteiligungsverfahren zwischen Standes- und Ausländerämtern stattfinden muss, die Voraussetzungen des 8-jährigen rechtmäßigen und gewöhnlichen Aufenthalt und des erforderlichen Aufenthaltstitels der Eltern sind überdies fehleranfällig.

Ich darf als Beispiel auf die jüngst ergangene Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts hinweisen (Urteil vom 29.03.2007 – 5 C 8.06), wonach Gestattungszeiten, die aufenthaltsrechtlich anrechenbar waren, nach Auffassung des Gerichts für die erforderlichen Zeiten nach § 4 Abs. 3 StAG aber entgegen der Auffassung von Bund und Ländern in der StAR-VwV nicht herangezogen werden durften. Die Folge dieses Urteils ist, dass eine unbekannte Zahl von Kindern entgegen ursprünglicher Feststellung die deutsche Staatsangehörigkeit nicht erworben haben. Dies ist bedauerlich genug. Hinzu kommt, dass eine „flächendeckende“ Korrektur, also die Überprüfung sämtlicher ius-soli-Fälle seit dem 1. Januar 2000 darauf, ob solcherart Gestattungszeiten bei der Feststellung der deutschen Staatsangehörigkeit eine Rolle gespielt haben, nicht leistbar ist. Die Korrektur wird sich also auf die Fälle beschränken, bei denen der Fehler augenfällig wird, etwa bei der Geburt eines weiteren Kindes. Für die übrigen, nicht entdeckten Kinder kommt nach 12 Jahren die neu geschaffene „Ersitzungsregelung“ des § 3 Abs. 2 StAG zum Tragen.

Es gibt weitere Fallkonstellationen, die die Feststellung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit zeitlich erheblich verzögern oder ganz unmöglich machen. Der dadurch herrschende Schwebezustand ist äußerst unbefriedigend.

Abhilfe ließe sich nur schaffen, wenn andere Bezugspunkte als die derzeitigen als Voraussetzung für den ius-soli-Erwerb definiert werden würden. In Betracht kommt in erster Linie als klarer Integrationsfaktor die Inlandsgeburt der Eltern. Wessen Elternteil also bereits in Deutschland geboren wurde und hier seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, erwirbt die deutsche Staatsangehörigkeit durch Geburt.

Ein solcherart definiertes ius-soli könnte die korrespondierende Regelung des derzeitigen Optionsmodells in einem anderen Licht erscheinen lassen. Zu fragen wäre, ob es dieses Korrektivs einer Vermeidung von Mehrstaatigkeit überhaupt noch bedarf. Die Entwicklung der Staatsangehörigkeitsregelungen vieler Länder geht nämlich dahin, dass bei Auslandsgeburten jedenfalls dann nicht mehr automatisch die jeweilige Staatsangehörigkeit durch ius-sanguinis vergeben wird, wenn bereits die Eltern im Ausland geboren sind. Auch Deutschland hat im Jahre 2000 mit der Einfügung des Absatzes 4 zum § 4 StAG eine ebensolche Kappung des theoretisch ungebremsten ius-sanguinis-Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit im Ausland vorgenommen.

In Abwägung der ansonsten eintretenden Mehrstaatigkeit zu dem Vorteil einer klaren Status-Regelung und eines Generationenschnitts scheint mir eine Optionsregelung verzichtbar. Auch unter gesellschaftlichen Akzeptanzgesichtspunkten dürfte eine ius-soli-Regelung der dritten Generation unter Verzicht auf das Optionsmodell vermittelbar sein. Schließlich werden die Optionsverfahren beträchtliche Verwaltungs- und Justizkapazitäten in Anspruch nehmen. Der denkbare Ertrag ist ungewiss.

Themenblock 3: Mehrstaatigkeit

- Ableistung der Wehrpflicht als Entlassungsvoraussetzung

Die Streichung des früheren Absatzes 3 des § 12 StAG führt nicht dazu, dass in Zukunft Antragsteller, denen die Entlassung aus der Heimatstaatsangehörigkeit wegen Nichtableistung ihres Wehrdienstes verweigert wurde, nicht mehr eingebürgert werden.

Die hiermit einhergehenden Fragen gehören nunmehr rechtssystematisch in den Ausnahmetatbestand des § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StAG (unzumutbare Entlassungsbedingungen).

Die vorläufigen Anwendungshinweise des Bundes und der Länder haben ihre früheren Regelungen zum Absatz 3 nahezu identisch in den Abs. 1 Nr. 3 übernommen.

Es tritt somit keine Veränderung in der Praxis ein.

- *Ältere Menschen*

Der richtige Ansatz, älteren, lange in Deutschland lebenden Menschen eine Privilegierung hinsichtlich der Hinnahme von Mehrstaatigkeit einzuräumen, ist mit der derzeitigen Normierung des § 12 Abs. 1 Nr. 4 StAG nicht geglückt. Indem man kumulativ „unverhältnismäßige Schwierigkeiten“ bei der Entlassung und eine „besondere Härte“ der Versagung der Einbürgerung zur Voraussetzung gemacht hat, ist im Ergebnis eine Nullnummer herausgekommen, weil das Zusammentreffen dieser Voraussetzungen in der Praxis so gut wie nie vorkommt.

Eine Regelung nach Alter und Aufenthaltsdauer in Deutschland ist vorzuziehen.

Themenblock 4: Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit

- *Normierung der Rücknahme einer Einbürgerung*

Eine spezialgesetzliche Regelung der Rücknahme von Einbürgerungen ist vonnöten. Wie das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 24. Mai 2006 (2 BvR 669/04) ausgeführt hat, sind die Landesverfahrensregelungen (§ 48 VwVfG) in Ansehung des Art. 16 GG zwar ausreichend, wenn es lediglich um die Rücknahme einer durch Täuschung erschlichenen Einbürgerung geht, nicht jedoch, wenn diese Rücknahme Auswirkungen auf Drittbetroffene, insbesondere Kinder hat. Hier sei der Gesetzgeber gefordert, dessen Gestaltungsmöglichkeiten sich auch auf Befristungsregelungen und Altersgrenzen beziehen.

Der Gesetzesvorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen schließt die Drittbetroffenheit dadurch aus, dass die Rücknahme einer rechtswidrigen Einbürgerung generell nur für die Zukunft möglich sein soll. Damit wird das Ziel zwar erreicht, in dem z. B. zwischenzeitlich geborene Kinder ihrer durch Geburt erworbenen deutschen Staatsangehörigkeit nicht mehr verlustig gehen können, aber es ist nicht einzusehen, warum die Zukunftsregelung auch dann gelten soll, wenn keine Drittbetroffenheit in Rede steht. Bei einer durch Täuschung erschlichenen Einbürgerung ohne Drittbezug ist nach wie vor die Rücknahme der Einbürgerung mit Wirkung für die Vergangenheit angebracht.

Eine Differenzierung ist also angezeigt.

- *Automatischer Verlust (§ 25 StAG)*

Der Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, den automatischen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit unter einen Wirksamkeitsvorbehalt der behördlichen Feststellung zu stellen, vermischt unzulässig Rechts- mit Nachweisfragen.

Er fordert die Menschen geradezu auf, den Behörden den freiwilligen (Wieder)-Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit zu verschweigen. Es läge weitgehend in der Hand der Betroffenen, die Wirkungen des § 25 StAG außer Kraft zu setzen. Dies ist abzulehnen.

Gleichwohl fehlen weiterhin geeignete Instrumente, um den Kraft Gesetzes eintretenden Verlust registrieren zu können.

Martin Jungnickel