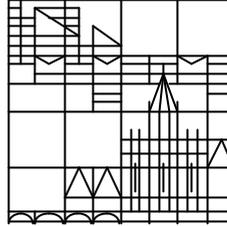


Innenausschuss
A-Drs. 16(4)311 G



Universität Konstanz

**Rechts-, Wirtschafts- und
Verwaltungswissen-
schaftliche Sektion
Fachbereich
Rechtswissenschaft**

Prof. Dr. Dr. h. c. Kay Hailbronner

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
Völker- und Europarecht

Universitätsstraße 10
78457 Konstanz
Telefon: + 49 (0)7531 / 88-2247
Telefax: + 49 (0)7531 / 88-3146

E-mail:
migration@uni-konstanz.de

6.12.2007

Universität Konstanz – Fach D 116 – 78457 Konstanz

Deutscher Bundestag
Innenausschuss
Herrn Dr. Heynckes
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Dr. Heynckes,

anbei übersende ich meine Stellungnahme zu

- a. Gesetzentwurf des Bundesrates, BT-Drs. 16/5107
- b. Gesetzentwurf der Abgeordneten Winkler, Ströbele, Lazar u.a., BT-Drs. 16/2650
- c. Antrag der Abgeordneten Dagdelen u.a., BT-Drs. 16/1770.

Beigefügt habe ich in Anlage 1 einen Aufsatz, der in der NVwZ 12/1999 erschienen ist, und in Anlage 2 eine Urteilsanmerkung zu einer Entscheidung des BVerwG vom 20.10.2005, veröffentlicht in JZ 4/2007.

Mit freundlichen Grüßen,

Hinweis Sekretariat Innenausschuss

Bitte beachten:
Anlage 1 und 2 liegen nur in Papierform vor

Prof. Dr. Kay Hailbronner

Stellungnahme zu

I. Einbürgerungsvoraussetzungen und Einbürgerungsverfahren

Zu einem wesentlichen Teil sind die Vorschläge des Bundesrates bereits im Gesetz v. 19.8.2007 (BGBl. I, S. 1970) übernommen worden. Die in § 11 Abs. 2 StAG-Entwurf (BT-Drs. 16/5107) zusätzlich vorgeschlagene Regelung ist vom Gesetzgeber nicht übernommen worden, da sie sich bereits aus den gesetzlichen Anforderungen des Abs. 1 Nr. 1 und 2 im Wesentlichen ableiten lässt. Zur Ergänzung sei lediglich darauf hingewiesen, dass der Begriff der Beeinträchtigung der auswärtigen Belange der Bundesrepublik Deutschland durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen Unklarheiten in sich birgt. Eine Interpretation sollte in den einschlägigen Verwaltungsanweisungen dahin erfolgen, dass auch der Aufruf zur Unterstützung ausländischer terroristischer Organisationen, die Teilnahme an Trainingslagern terroristischer Organisationen oder ähnliche Vorbereitungshandlungen einbezogen sind, auch wenn sie keine unmittelbare Bezugnahme auf Handlungen in der Bundesrepublik Deutschland haben.

Für die vom Bundesrat vorgeschlagenen zusätzlichen Änderungen (§ 11 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2) sprechen sachliche Gründe. Eine gesetzliche Regelung erscheint allerdings bezüglich Abs. 1 Nr. 1 nicht erforderlich, da sich bereits aus § 10 meines Erachtens ableiten lässt, dass eine bloße formale Erklärung des Bekenntnisses zum Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland nicht ausreicht. Meines Erachtens könnte bereits aus Sinn und Zweck der Regelung schon jetzt geschlossen werden, dass eine nicht glaubhafte Erklärung die Voraussetzungen des § 10 Abs. 1 Nr. 1 nicht erfüllt. Bei Abs. 2 handelt es sich ebenfalls um eine Konkretisierung der bestehenden gesetzlichen

Regelung des § 11 Abs. 1 Nr. 1 (Neufassung), die mittels Verwaltungsvorschriften durchgesetzt werden kann. Eine Verpflichtung zur persönlichen Befragung betreffs der Mitgliedschaft in extremistischen Organisationen oder zu Unterstützungshandlungen in extremistischen oder extremistisch beeinflussten Organisationen erscheint nach den bisherigen Erfahrungen der Staatsangehörigkeitsbehörden sinnvoll.

Zu den vorgeschlagenen Änderungen der Einbürgerungsvoraussetzungen in den BT-Drs. 16/2650 und 16/1770 ist Folgendes zu bemerken:

Eine Reduzierung der erforderlichen Aufenthaltsdauer von sechs auf acht Jahre erscheint mir nicht sinnvoll. Das geltende Recht sieht bereits jetzt eine deutliche Reduzierung bei Vorliegen besonderer Integrationsleistungen vor (§ 10 Abs. 3 S. 1 und 2).

Eine Verkürzung der Aufenthaltsdauer für Konventionsflüchtlinge in der vorgeschlagenen Weise kollidiert mit den gesetzlichen Regeln über den Widerruf des Flüchtlingsstatus bei Änderungen der Voraussetzungen. Hierfür besteht meines Erachtens kein ausreichender sachlicher Grund. Zwar sieht Art. 34 der Genfer Flüchtlingskonvention die Erleichterung der Einbürgerung anerkannter Flüchtlinge vor. Andererseits anerkennt auch die Genfer Flüchtlingskonvention, dass ein Flüchtlingsstatus widerrufen werden kann, wenn sich die Umstände, die zur Anerkennung geführt haben, wesentlich verändert haben. Es besteht keinerlei sachlicher Grund dafür, bei vorübergehenden Gefährdungssituationen, die einen internationalen Schutz erforderlich machen, die Einbürgerung bzw. den gesetzlichen Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit für Kinder von Flüchtlingen bereits nach kurzer Zeit vorzusehen. Daher wäre es auch nicht sachgerecht, bereits nach dreijährigem Aufenthalt der Eltern den Kindern bei Geburt in Deutschland die deutsche Staatsangehörigkeit zu verleihen (zur vorgeschlagenen Änderung von § 4 Abs. 3 StAG).

Die vorgeschlagene Änderung in § 9 Abs. 1 („es sei denn, dass sie sich nicht im Alltagsleben mündlich verständigen können“) kollidiert nicht nur mit der Systematik des AufenthG (Anforderungen für Niederlassungserlaubnis, § 9 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG), sondern bewirkt im Ergebnis die Bedeutungslosigkeit der Vorschrift.

An der Forderung ausreichender Deutschkenntnisse sollte grundsätzlich festgehalten werden. Das geltende Recht trägt in § 10 Abs. 4 und Abs. 6 alters- oder krankheitsbedingten Schwierigkeiten

meines Erachtens ausreichend Rechnung. Einer besonderen Klausel für Ausländer, die das 54. Lebensjahr vollendet haben und sich mindestens fünfzehn Jahre in Deutschland aufhalten, bedarf es nicht. Eine flexible und den verschiedenen Gruppen der im Bundesgebiet wohnenden Ausländer gerecht werdende Gesetzesanwendung kann durch die Verwaltungsvorschriften sichergestellt werden.

Zur vorgeschlagenen Änderung von § 12b (rechtmäßiger Aufenthalt):

Bereits nach geltendem Recht zählt zum rechtmäßigen Aufenthalt die Zeit eines Aufenthaltstitels. Nicht akzeptabel ist die Einbeziehung von Duldungszeiten, da mit einer Gleichstellung der Duldung mit einem Aufenthaltstitel entgegen der gesetzlichen Systematik des AufenthG Zeiten, in denen ein Ausländer ausreisepflichtig ist, aber nicht abgeschoben werden kann, Zeiten gleichgestellt würde, in denen ein Ausländer im Besitz eines Aufenthaltstitels ist. Damit würde quasi die Nichterfüllung der Ausreisepflicht mit der Einbürgerung prämiert. Aufenthaltsrechtlich stünde die Regelung in krassem Widerspruch zu den Regeln über die Anrechnung von Aufenthaltszeiten für die Erlangung eines befristeten Aufenthaltstitels.

Ausdehnung des Gebietserwerbs kraft Geburt im Inland auf nach Gemeinschaftsrecht freizügigkeitsberechtigte Personen:

Die Änderung ist nicht sinnvoll, sondern sogar gemeinschaftsrechtlich problematisch. Es handelt sich um eine aufgedrängte deutsche Staatsangehörigkeit für Kinder von Unionsbürgern, die im Bundesgebiet ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass mit der Unionsbürgerrichtlinie grundsätzlich zwar noch eine Bescheinigung eines über dreimonatigen Aufenthalts vorgesehen ist, aber das Aufenthaltsrecht allein auf Grund des Vertrages besteht, d.h. auch dann von den Voraussetzungen des § 4 Abs. 3 S. 1 auszugehen wäre, wenn ein lediglich faktischer, über dreimonatiger Aufenthalt im Bundesgebiet besteht, sofern es sich nur um einen „gewöhnlichen“ Aufenthalt in Deutschland handelt. Es ist sehr zweifelhaft, ob damit nicht staatsangehörigkeitsrechtliche Interessen anderer Mitgliedstaaten tangiert würden. Zwar beschränkt der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit gemeinschaftsrechtliche Rechtspositionen nicht; immerhin wird aber mit der deutschen Staatsangehörigkeit auch eine Pflichtenstellung verbunden. Es ist daher außerordentlich fragwürdig, eine derartige aufgedrängte Staatsangehörigkeit allein an den möglicherweise kurzen Aufenthalt von Unionsbürgern in

Deutschland zu knüpfen, mit allen Folgerungen, die sich daraus für politische Rechte, internationale privatrechtliche Zuordnung und Pflichten ergeben.

II. Optionsmodell (§ 4 Abs. 3)

Der Gesetzgeber hat sich mit dem Optionsmodell bei der Staatsangehörigkeitsreform auf einen Kompromiss verständigt. Es wäre meines Erachtens nicht sinnvoll, die Grundlagen für diesen Kompromiss über die Reduzierung der Anforderungen an die Voraussetzungen über den gesetzlichen Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit kraft Geburt zur Frage zu stellen. Das Erfordernis des achtjährigen Aufenthalts im geltenden Recht trägt der Tatsache Rechnung, dass eine Niederlassungserlaubnis nach fünf Jahren und ggf. bereits früher (§ 19) erteilt werden kann. Eine weitere Reduzierung der Anforderungen für den gesetzlichen Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 3 S. 1 scheint auch im Hinblick darauf, dass die deutsche Regelung im europäischen Maßstab durchaus als großzügig angesehen werden kann, nicht erforderlich.

Verfassungsrechtlich begegnet das Optionsmodell keinen grundsätzlichen Bedenken (vgl. hierzu ausführlich Anlage). Allerdings wirft die Anwendung des Optionsmodells und insbesondere die Durchsetzung der Pflicht, für eine der beiden Staatsangehörigkeiten zu optieren, eine Reihe von administrativen und rechtlichen Fragen insbesondere im Hinblick auf die Beibehaltungsgenehmigung nach § 29 Abs. 3 und 4 StAG auf. Insbesondere stellt sich die Frage, welche Anforderungen an die Beibehaltungsgenehmigung im Hinblick auf die Zumutbarkeit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit gestellt werden. Die einschlägigen Verwaltungsvorschriften sollten daher eine möglichst flexible und einfache Anwendung des § 29 StAG ermöglichen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass in der Praxis des Staatsangehörigkeitsrechts das Ziel der Vermeidung von Mehrstaatigkeit nicht oder nur unvollkommen erreicht werden kann, da ohnedies Kinder aus gemischt nationalen Ehen in der Regel dauerhaft eine doppelte Staatsangehörigkeit erwerben und bereits die geltenden Regeln über Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit (§ 12) und über den Erwerb der doppelten Staatsangehörigkeit durch Spätaussiedler zahlreiche Möglichkeiten der Beibehaltung einer doppelten Staatsangehörigkeit bestehen. In all diesen Fällen wird bei der Einbürgerung unter

Annahme der Mehrstaatigkeit auch die doppelte Staatsangehörigkeit an die Abkömmlinge nach § 3 weitergegeben, ohne dass eine Optionspflicht bei Erreichen der Volljährigkeit besteht.

In der BT-Drs. 16/2650 sind eine Reihe von Änderungen vorgeschlagen, die sich insbesondere auf Ausnahmen von der Optionspflicht bzw. vom Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit beziehen.

Zu § 12 Abs. 1 StAG, neue Nr. 7:

Die vorgeschlagene Änderung erscheint mir nur schwer praktikabel. Sie würde statt der erwünschten Rechtssicherheit eine erhebliche Rechtsunsicherheit mit sich bringen und voraussichtlich kaum praktikabel sein. Zum einen ist schon unklar, unter welchen Voraussetzungen nach dem Heimatrecht eine Wahrnehmung der Rechte aus der anderen Staatsangehörigkeit eine Registrierung erfordert. Würde man unter den in der vorgeschlagenen Nr. 7 vorgesehenen Voraussetzungen eine Ausnahme vom Erfordernis der Aufgabe der Staatsangehörigkeit einführen, wäre das Erfordernis der Aufgabe der fremden Staatsangehörigkeit kaum jemals durchsetzbar. Eine Kontrolle darüber, ob ein Ausländer seine Staatsangehörigkeit „aktiviert“, wie in § 17 Nr. 6 Entwurf vorgesehen, ist praktisch unmöglich.

Zur Einbeziehung assoziierter Staaten in § 12 Abs. 2 Entwurf:

Würde die Türkei in der vorgeschlagenen Weise in die Ausnahmeregelung einbezogen, wäre das Optionskonzept im Ergebnis obsolet. Aus gemeinschaftsrechtlichen Gründen ist eine Gleichbehandlung weder erforderlich noch sinnvoll. Die Privilegierung von Unionsbürgern, die mit dem EU-Richtlinienumsetzungsgesetz erfolgt ist, beruht auf der durch die Unionsbürgerschaft eingeführten Freizügigkeit und einem hohen Maß an politischer und sozialer Homogenität. Türkische Staatsangehörige sind entgegen der Begründung des Gesetzentwurfs bezüglich der Freizügigkeit Unionsbürgern nicht weitgehend gleichgestellt. Vielmehr gilt die assoziationsrechtliche Privilegierung erst dann, wenn einem türkischen Staatsangehörigen oder einem Familienangehörigen kraft nationalen Rechts der Aufenthalt in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union gestattet worden ist. Aus diesem Grund ist es auch nicht sinnvoll, sondern systemwidrig, § 25 Abs. 1 S. 2 in der vorgeschlagenen Weise zu ändern. Vielmehr würde damit lediglich die letzte Änderung des § 25 StAG, die das Unterlaufen des Erfordernisses der Aufgabe der fremden Staatsangehörigkeit bei Einbürgerung beseitigt hatte, wieder aufgehoben.

III. Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit

Die vorgeschlagene Wirksamkeit des Verlusts, sobald die zuständige Behörde ihn durch Verwaltungsakt festgestellt und der Verwaltungsakt dem Verlierenden zugestellt wurde, ist mit der gesetzlichen Systematik unvereinbar. § 25 Abs. 1 beruht auf dem Grundsatz, dass mit dem Antragswerb einer fremden Staatsangehörigkeit automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit verloren geht. Damit wird auch der Tatsache Rechnung getragen, dass deutsche Behörden in der Regel nicht über die Kenntnis verfügen, ob ein deutscher Staatsangehöriger auf Antrag eine fremde Staatsangehörigkeit erworben hat. Die Regelung beruht daher entscheidend darauf, dass der eine fremde Staatsangehörigkeit Erwerbende ein erhebliches Risiko trägt, dass mehr oder weniger zufällig festgestellt wird, dass eine fremde Staatsangehörigkeit auf Antrag erworben wurde. Würde nun ein förmliches Feststellungsverfahren durch Verwaltungsakt verlangt und zusätzlich die Wirksamkeit des Verlusts davon abhängig gemacht, dass durch Verwaltungsakt festgestellt wurde, dass der Verlust eingetreten ist, würde der Vorschrift weitgehend jede praktische Bedeutung genommen. In diesem Fall wäre es sinnvoller, wenn man Mehrstaatigkeit zulassen will, die Vorschrift gänzlich aufzuheben.

Auch die **Rücknahme** einer rechtswidrigen Aufhebung (§ 30 Entwurf) mit Wirkung für die Zukunft bei Drohung, Bestechung oder arglistiger Täuschung ist rechtspolitisch kaum sinnvoll. Damit würde eine durch arglistiges Verhalten erreichte Einbürgerung begünstigt; die Rücknahme für die Zukunft würde im Wesentlichen nichts daran ändern, dass mit der rechtswirksamen Einbürgerung für die Vergangenheit wesentliche Rechtsfolgen (Staatsangehörigkeitserwerb der Kinder usw.) gesetzt worden sind, die weitgehend bewirken, dass die Rücknahme für die Zukunft keine praktische Bedeutung entfaltet.

Das Problem der **Rechtsfolgen einer Rücknahme** einer Einbürgerung wird dadurch nicht befriedigend gelöst. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss v. 24.10.2006 (2 BvR 696/04) angemahnt, dass bei einem rückwirkenden Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit in Folge erfolgreicher Anfechtung der Vaterschaft in besonderen Einzelfällen die Anfechtung an verfassungsrechtliche Grenzen stoßen könnte. Auch das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil v. 5.9.2006 (1 C 20.05) auf einen Regelungsbedarf für die Frage der Rechtsfolgen der Rücknahme eines Aufenthaltstitels wegen arglistiger

Täuschung mit Auswirkung der Rücknahmeentscheidung auf den jus soli-Erwerb des Kindes der Täuschenden hingewiesen. Die Bundesregierung hat bereits erklärt, dass insoweit eine Ergänzung des StAG beabsichtigt ist, dass der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit bei Dritten, die die deutsche Staatsangehörigkeit gesetzlich erworben haben, dann nicht mehr eintritt, wenn diese Personen ihr fünftes Lebensjahr vollendet haben. Auch bei mit eingebürgerten Dritten, deren Einbürgerung als Ehepartner oder als Kinder akzessorisch von der Einbürgerung des Antragstellers abhängig ist, soll bei der Rücknahme der Einbürgerung eine eigene Ermessensentscheidung vorgesehen werden, um ggf. den Vertrauensschutz oder andere schutzwürdige Interessen mit eingebürgerter Dritter zu wahren. Schließlich könnte eine Regelung des Problems über die zeitliche Beschränkung von Rücknahmeentscheidungen, möglicherweise im Anschluss an die gesetzliche Fünfjahresfrist in § 24 Abs. 2 des Ersten Staatsangehörigkeitsregelungsgesetzes gefunden werden. Diese Vorschläge tragen einer ausgewogenen Berücksichtigung öffentlicher und privater Interessen erheblich besser Rechnung als die vorgeschlagene Regelung.