

Johann Wolfgang Goethe-Universität, Fachbereich Rechtswissenschaft,
Institut für Öffentliches Recht, Postfach 111932, 60054 Frankfurt am Main

Fachbereich Rechtswissenschaft
Prof. Dr. Dr. Rainer Hofmann

Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht

Hausanschrift: Senckenberganlage 31,
D-60325 Frankfurt am Main

Telefon +49 (0)69-798 25317
Telefax +49 (0)69-798 25318
E-Mail R.Hofmann@jur.uni-frankfurt.de

Sekretariat: Sabine Schimpf (Raum 916)

www.jura.uni-frankfurt.de

**Stellungnahme
zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung „Einbürgerung/Staatsangehörigkeit“
im Innenausschuss des Deutschen Bundestages
am 10. Dezember 2007**

Für die Anhörung haben sich die Berichterstatter auf folgende, vier Themenblöcke umfassende Struktur geeinigt: Themenblock 1 zu Einbürgerungsvoraussetzungen und –verfahren; Themenblock 2 zu Optionsmodell/ius soli; Themenblock 3 zur Mehrstaatigkeit; und Themenblock 4 zum Verlust der Staatsangehörigkeit. Dabei stellen sich Probleme der Mehrstaatigkeit in allen Themenblöcken und werden jeweils auch dort angesprochen.

I. Themenblock 1: Einbürgerungsvoraussetzungen und –verfahren

Die Einbürgerung als der „übliche Weg“ zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Ausländer ist in den §§ 8-16, 40b und 40c StAG geregelt. Als „Normalfall“ ist nach der gesetzlichen Systematik die „Ermessenseinbürgerung“ nach § 8 StAG anzusehen; bestimmte Privilegierungen ergeben sich aus § 9 StAG für Ehegatten und Lebenspartner deutscher Staatsangehöriger sowie für alle Ausländer, welche die Voraussetzungen des § 10 StAG erfüllen („Anspruchseinbürgerung“). Von dieser grundsätzlichen Struktur abzuweichen, besteht offenbar kein Anlaß.

Bezüglich der Regelung des § 8 StAG besteht ausweislich der dieser Anhörung zugrundeliegenden Dokumente kein Bedarf an Diskussion. Hinsichtlich **§ 9 StAG** wird im Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Drs. 16/2650 idF vom 19.10.2007) vorgeschlagen, das Erfordernis „ausreichender“ **Kenntnisse der deutschen Sprache** durch das Erfordernis, daß sich die Betroffenen „im Alltagsleben mündlich verständigen“ können, zu ersetzen. Dies ist letztlich auch konsequent, sollen doch auch die jetzt in § 10 Abs. 4 StAG geregelten Anforderungen an das Niveau der Kenntnisse der deutschen Sprache bei Anspruchseinbürgerungen gesenkt werden. Die Entwicklungen der letzten Jahre haben aber m.E. eindeutig gezeigt, daß „ausreichende“ Sprachkenntnisse für eine erfolgreiche Integration, in Deutschland und anderswo, unabdingbar sind. Außerdem ist keineswegs gesichert, daß der deutsche Staatsangehörige, mit dem die einzubürgernde Person als Ehegatte oder Lebenspartner zusammenlebt, seinerseits wirklich über „ausreichende“ Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt und angenommen werden kann, daß durch das Zusammenleben eine ständige Verbesserung der Sprachkenntnisse eintritt. Wenn es richtig ist, daß in der Praxis eine solche privilegierte Einbürgerung von Ehegatten und

Lebenspartnern deutscher Staatsangehöriger in der Regel nach drei Jahren erfolgt (was im übrigen nach diesem Vorschlag auch in einem neuen § 10 Abs. 2 Satz 3 StAG zum Ausdruck gebracht werden soll), sollte der Anreiz, der von dieser Privilegierung ausgeht, genutzt werden, einen weiteren Anreiz zu schaffen, möglichst schnell „ausreichende“ Kenntnisse der deutschen Sprache zu erwerben. Diese Überlegungen sprechen m.E. auch dafür, an dem Erfordernis „ausreichender Sprachkenntnisse“ im Sinne der Legaldefinition des § 10 Abs. 6 StAG festzubehalten.

Größerer Diskussionsbedarf besteht offenbar hinsichtlich der **Anspruchseinbürgerung** nach § 10 StA. Neben punktuellen und m.E. offenkundig sinnvollen Änderungen (so ist in der Tat nicht recht einsichtig, warum § 9 StAG Ehegatten und Lebenspartner privilegiert, § 10 Abs. 2 StAG aber nur Ehepartner und minderjährige Kinder; im Hinblick auf das grundsätzlich erstrebenswerte Ziel einheitlicher Staatsangehörigkeit in einer Familie bzw. Lebenspartnerschaft sollte hier auch aus dem Ermessensfall („können“) ein Regelfall („sollen“) werden) geht es vor allem um folgende Fragen: Verkürzung der erforderlichen Aufenthaltsdauer in Deutschland, Erweiterung des Kreises der Anspruchsberechtigten bzw. Privilegierung bestimmter Gruppen, Umfang der erforderlichen Sprach- und sonstigen Kenntnisse (Rechts- und Gesellschaftsordnung) sowie die Voraussetzungen der Hinnahme von Mehrstaatigkeit.

Ob eine **Verkürzung** der in § 10 Abs. 1 StAG normierten Voraussetzung eines mindestens achtjährigen rechtmäßigen Aufenthalts vorgenommen werden sollte, ist eine integrationspolitische Frage; rechtlich geboten ist dies nicht. Falls ein solcher Schritt unternommen wird, scheint es in der Tat sinnvoll, die in § 10 Abs. 3 StAG vorgesehenen Fristen für Angehörige dieses privilegierten Personenkreises entsprechend zu verkürzen. Unabhängig von dieser Frage erscheint mir integrations- und auch völkerrechtspolitisch wünschenswert, Ausländer, die über einen Reiseausweis nach Art. 28 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (GFK) verfügen (also Asylberechtigte iSd § 25 Abs. 1 AufenthG iVm Art. 16 a GG und Flüchtlinge iSd § 25 Abs. 2 iVm § 60 Abs. 1 AufenthG), sowie Staatenlose, die über einen Reiseausweis nach § 28 des Übereinkommens über die Rechtsstellung von Staatenlosen (ÜRS) verfügen, bei der Anspruchseinbürgerung ausdrücklich zu privilegieren, indem für sie eine Verkürzung der für die Einbürgerung erforderlichen Aufenthaltszeit vorgesehen wird. Zwar ist nicht anzunehmen, daß die bisherige Rechtslage, die eine solche ausdrückliche Privilegierung nicht vorsieht, mit den Vorschriften des Art. 34 GFK bzw. Art. 32 ÜRS unvereinbar wäre; eine solche Privilegierung entspräche jedoch besser der vom einschlägigen Völkervertragsrecht erwünschten, vereinfachten und beschleunigten Einbürgerung. Dieses Ziel könnte in der Tat durch die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung in § 10 Abs. 3 StAG erreicht werden.

Bezüglich des **Kreises der anspruchsberechtigten Personen** wird in dem Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen durchgängig die Angleichung von Staatsangehörigen der EWR-Mitgliedstaaten (Island, Liechtenstein und Norwegen) mit der Rechtsstellung von Unionsbürgern und Schweizern gefordert. Europarechtlich geboten ist dies nicht, da das Staatsangehörigkeitsrecht bekanntlich nicht in die Gemeinschaftskompetenzen fällt. Auch bestehen, trotz des Umstandes, daß EWR-Bürger bezüglich der Grundfreiheiten Unionsbürgern weitestgehend gleichgestellt sind, auch weiterhin erhebliche Unterschiede in der Rechtsstellung beider Personengruppen. Kaum nachvollziehbar ist allerdings die Privilegierung Schweizer Staatsangehöriger gegenüber EWR-Bürgern. Ihre Einbeziehung in den Kreis der Anspruchsberechtigten erforderte eine entsprechende Änderung von § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 StAG. Hingegen erscheint mir eine Erweiterung dieses Kreises um weitere Kategorien von Ausländern mit humanitärem Aufenthaltsrecht (also über die in § 25 Abs. 1 und 2 AufenthG genannten Asylberechtigten und Flüchtlinge hinaus) weder rechtlich noch integrationspolitisch geboten: Auch wenn es in tatsächlicher Hinsicht zutreffend sein mag, daß insbesondere Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG sich häufig ähnlich lange in Deutschland aufhalten (müssen) wie Asylberechtigte und GFK-Flüchtlinge, so besteht doch

zwischen beiden Kategorien ein erheblicher rechtlicher Unterschied, der es m.E. rechtfertigt, Asylberechtigte und GFK-Flüchtlinge (Personen mit Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 und 2 AufenthG) zu privilegieren. Dem steht m.E. auch nicht entgegen, daß auch der Status eines Asylberechtigten bzw. GFK-Flüchtlings wegen Änderung der Umstände im Heimatland entfallen kann, und daß beide Personengruppen, Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte, in der dem § 25 AufenthG letztlich zugrundeliegenden *Qualifikationsrichtlinie* (EG-Richtlinie 2004/83 vom 29. April 2004) genannt werden; dies mag zwar dafür sprechen, daß die Angleichung der Rechtsstatus beider Personengruppen angestrebt werden soll, eine wirkliche rechtliche Verpflichtung, diese Angleichung sofort und vor allem auch im Bereich des diese Status ja beendenden Staatsangehörigkeitsrechts vorzunehmen, sehe ich jedoch nicht.

Am Erfordernis **ausreichender Sprachkenntnisse** iSd Legaldefinition des § 10 Abs. 4 StAG sollte aus den oben genannten Gründen festgehalten werden. Zwar hat das BVerwG in seinen Urteilen vom 20.10.2005 (5 C 8.05 und 5 C 17.05) (BVerwGE 124, 268 (272 f.) = NJW 2006, 1079) zur früheren Rechtslage, also vor Inkrafttreten des § 10 Abs. 4 StAG, geringere Kenntnisse, insbesondere passive Kenntnisse der Schriftsprache, ausreichen lassen. Der Gesetzgeber des Richtlinienumsetzungsgesetzes hat – in Kenntnis dieser Rechtsprechung – höhere Anforderungen festgelegt; es erscheint sachgerecht, nunmehr erst entsprechende Erfahrungen in der Praxis zu sammeln. Im übrigen hat der Gesetzgeber das Erfordernis der „ausreichenden“ Sprachkenntnisse auch in § 9 Abs. 2 Nr. 7 AufenthG für die Niederlassungserlaubnis, die ein geringeres Maß an Integration als die Einbürgerung voraussetzt, aufgestellt. Schließlich besteht für die zuständigen Behörden die Möglichkeit, im Rahmen von Ermessenseinbürgerungen nach § 8 StAG geringere Anforderungen an das Ausmaß der Sprachkenntnisse zu knüpfen, um eventuelle Härtefälle zu vermeiden. Auch an dem Erfordernis über **Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung** (§ 10 Abs.1 Satz 1 Nr. 7 iVm § 10 Abs. 5 StAG) sollte im Grundsatz festgehalten werden. Im Prinzip sind solche Kenntnisse von einem Staatsangehörigen zu erwarten. Insofern wird insbesondere die künftige Praxis genau zu beobachten sein.

Nachdem Deutschland über viele Jahre hinweg konsequent am Prinzip der (möglichst vollständigen) **Vermeidung von Mehrstaatigkeit** festgehalten und praktisch relevante Ausnahmen nur für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt bei Kindern aus binationalen Ehen und für Einbürgerungen in besonderen Härtefällen bestanden, hat sich dieses Bild – wie letztlich überall in Europa – in den letzten Jahren erheblich – wenn wohl auch noch nicht grundlegend – gewandelt. Auf dieses Problem wird näher in den Ausführungen zum Themenblock 3 eingegangen. Ausgehend von der Einschätzung, daß es in absehbarer Zeit wohl keine parlamentarische Mehrheit für einen völligen Wegfall des Erfordernisses der vorherigen Aufgabe bzw. des vorherigen Verlustes der bisherigen Staatsangehörigkeit nach § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StAG geben wird, kommt es in der Tat darauf an sicherzustellen, daß die in § 12 StAG geregelten Voraussetzungen, unter denen von diesem Erfordernis abgesehen werden kann, in der Behördenpraxis einheitlich angewendet werden. Im Einklang mit dem Vorhaben, die Rechtsstellung von Staatsangehörigen von EWR-Mitgliedstaaten im Rahmen des StAG derjenigen von Unionsbürgern und Schweizer Bürgern anzugleichen, erscheint es sinnvoll (wenn auch nicht, wie oben ausgeführt, rechtlich unbedingt geboten), § 12 Abs. 2 StAG entsprechend zu ergänzen. Dem sollte auch nicht entgegenstehen, daß etwa Norwegen als der bevölkerungsstärkste EWR-Mitgliedstaat bisher am Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung festhält und insoweit, jedenfalls zunächst, keine Reziprozität bestünde. Dies erscheint schon deswegen nicht schädlich, weil zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt auch nicht alle 27 EU-Mitgliedstaaten dem § 12 Abs. 2 StAG entsprechende Privilegierungen vorsehen. Hingegen erscheint mir eine entsprechende Privilegierung von Staatsangehörigen aus Staaten, mit denen die EG einen Vertrag über eine „Beitrittsassoziation“ geschlossen haben, nicht gleichermaßen sinnvoll; rechtlich geboten ist eine solche Privilegierung sicherlich nicht, denn der Rechtsstatus der von solchen Verträgen (wozu ggf. auch in Zukunft geschlossene „Europa-Abkommen“ mit EU-Beitrittskandidaten vom West-Balkan

oder etwa der Ukraine gehören könnten) erfaßten Personen unterscheidet sich immer noch ganz grundsätzlich von dem von Unionsbürgern und Staatsangehörigen von EWR-Mitgliedstaaten. Dies gilt in erster Linie für die Anwendbarkeit der personenbezogenen Grundfreiheiten des EGV. Insofern bleibt der Weg über § 12 Abs. 3 StAG. Bedenkenswert erscheinen mir hingegen die im Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen gemachten Vorschläge zur Aufnahme des Wortes „insbesondere“ in § 12 Abs. 1 Satz 2 StAG, wodurch klargestellt würde, daß die folgende Aufzählung nicht abschließend ist; zur Aufnahme einer Bestimmung (als § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StAG), durch welche die sich aus der in Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens verbreiteten Praxis der „Registrierung“ entstehenden Probleme vermeiden bzw. mindern ließen; und schließlich – zur Erhöhung der Rechtssicherheit für die betroffenen Personen und Sicherung einer notwendigen einheitlichen Behördenpraxis – präzisere Regelungen für Situationen, in denen Mehrstaatigkeit hinzunehmen ist, wenn der Staat der bisherigen Staatsangehörigkeit die Entlassung wegen nicht abgeleiteten Wehrdienst verweigert (vorgeschlagen wird ein neuer § 12 Abs. 1 Satz 3 StAG, über dessen genaue Formulierung intensiv nachgedacht werden müßte)

Die von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagene Einführung eines neuen § 15 StAG zur gesetzlichen Verankerung der bisherigen Praxis der Erteilung von **Einbürgerungszusicherungen** halte ich für sinnvoll. Um die Erreichung des allgemein zu unterstützenden und völkervertraglich auch gebotenen Ziels der Vermeidung von Staatenlosigkeit zu sichern, sollten in der Tat nach Erteilung dieser Einbürgerungszusicherung eingetretene tatsächliche Änderungen grundsätzlich – aber nicht völlig (z.B. Straffälligkeit iSd §§ 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bzw. § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 iVm § 12 a StAG oder Eintreten der Voraussetzungen von § 11 StAG) - außer Betracht bleiben. Dies wäre im einzelnen neu zu formulieren. Hingegen sehe ich keinen Grund für eine Änderung von § 12 b StAG.

II. Themenblock 2: Optionsmodell/*ius soli*

Das **Optionsmodell** der §§ 4 Abs. 3 und 29 StAG ist seinerzeit als Ergebnis eines politischen Prozesses eingeführt worden und war von Anfang an bezüglich seiner Verfassungsmäßigkeit höchst umstritten. Darüberhinaus stellt es nach weitverbreiteter Ansicht einen wenig praktikablen Kompromiß dar. Möglicherweise auch deshalb ist es im internationalen Vergleich ein „Unikat“ geblieben. Aus meiner Sicht anzustreben ist seine Aufgabe zugunsten der Einführung eines uneingeschränkten Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit aufgrund des *ius soli*-Prinzips, also ohne die bislang in § 29 StAG verankerte Pflicht zur Option zwischen der deutschen und einer anderen durch Geburt erworbenen Staatsangehörigkeit. Betont sei allerdings, daß das Optionsmodell im Hinblick auf die uneingeschränkte Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei Kindern aus binationalen Ehen keinen Verstoß gegen den Gleichheitssatz darstellt, da es sich bei diesen beiden Gruppen nicht um „im wesentlichen gleiche“ Kategorien handelt, eine Differenzierung also verfassungsrechtlich möglich ist.

Die möglichen praktischen Probleme sind bekannt; zu nennen sind – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – etwa Fälle, in denen eine Person, die ihre deutsche Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 3 StAG erworben hat, vor Vollendung des 18. Lebensjahres oder während ihres Status als „erklärungspflichtige Person“ iSd § 29 StAG, der ja maximal einen Zeitraum von fünf Jahren umfassen kann, ihre deutsche Staatsangehörigkeit „vererbt“ hat; optiert eine solche Person dann gegen die Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit, wäre das Ziel der einheitlichen Staatsangehörigkeit innerhalb einer Familie bzw. von Eltern und Kindern verfehlt. Dürfte eine solche Person nicht zum Beamten ernannt werden bzw. müßte eine solche Ernennung bei fehlender Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit zurückgenommen werden (wohl allenfalls mit Wirkung *ex nunc*)? Müßte eine solche Person, die zum Mitglied einer Volksvertretung gewählt wurde, ihr Mandat niederlegen?

Zu bedenken ist schließlich auch, daß alleiniges Ziel des Optionsmodells offenkundig die Verhinderung von Mehrstaatigkeit ist. Insofern ist zum einen bemerkenswert, daß die Verwirklichung dieses Ziels ohnehin – und zu Recht – durch das Rechtsinstitut der Beibehaltungsgenehmigung nach § 29 Abs. 4 StAG für einen zahlenmäßig wohl erheblichen Teil der Betroffenen (insbesondere Personen, deren andere Staatsangehörigkeit die eines EU-Mitgliedstaats ist) ausgeschlossen ist. Zum anderen ist zu unterstreichen, daß der Grad der Integration der Betroffenen keine Rolle spielt; auch eine in erheblichem Umfang straffällig gewordene Person (selbst der sprichwörtliche „Terrorist“) kann durch entsprechende Erklärung ihre deutsche Staatsangehörigkeit behalten, während eine Person, die aufgrund ihrer persönlichen Umstände eine *bona fide* – Identifikation mit zwei Staaten besitzt, sich gegen einen dieser ihre Identität ausmachenden Bezugspunkte entscheiden müßte. Dies erscheint, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der auch im deutschen Recht zunehmenden Hinnahme von Mehrstaatigkeit, nicht sachgerecht. Daher sollte nochmals über die Einführung eines unbedingten Erwerbsgrundes für die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem *ius soli*-Prinzip für den in § 4 Abs. 3 StAG genannten Personenkreis nachgedacht werden. Darüberhinaus erscheint es im Hinblick auf die völkerrechtspolitischen Ziele der auch staatsangehörigkeitsrechtlichen Privilegierung von Flüchtlingen und Staatenlosen in der Tat sinnvoll, entsprechend dem im Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen enthaltenen Vorschlag, den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit kraft *ius soli*-Prinzips an eine Niederlassungserlaubnis iSd § 9 AufenthG zu knüpfen. Ob tatsächlich jede „zum nach Gemeinschaftsrecht freizügigkeitsberechtigten Personenkreis“ gehörende Person (was neben Unionsbürgern und Schweizer Bürgern auch Staatsangehörige von EWR-Mitgliedstaaten einschließen soll) hier aufgeführt werden sollte, scheint mir fraglich; vorzugswürdig erscheint mir eine Anknüpfung an das Innehaben eines Daueraufenthaltsrechts nach § 4a FreizüG/EU (was Staatsangehörige von EWR-Mitgliedstaaten *eo ipso* einschliesse). Sinnvoll erscheint mir auch die in diesem Antrag vorgeschlagene Erstreckung auf Kinder von Staatenlosen; dies wäre eine m.E. wünschenswerte Ergänzung zur Regelung des § 2 StaatenlMindÜbkG.

III. Themenblock 3: Mehrstaatigkeit

Die wesentlichen Aussagen zur Mehrstaatigkeit finden sich bereits in den Ausführungen zu den Themenblöcken 1 und 2: Ich begrüße sehr die in den letzten Jahren in Deutschland stärker werdende Tendenz, Mehrstaatigkeit zunehmend hinzunehmen. Damit scheint mir Deutschland im übrigen im „gesamteuropäischen Trend“ zu liegen, auch wenn andere Staaten, wie etwa Schweden, das vor noch rund 15 Jahren ähnlich deutlich wie Deutschland Mehrstaatigkeit soweit wie möglich vermied, durchaus weiter vorangekommen sind. Insgesamt scheint mir diese Entwicklung zu einer weit(er)gehenden Hinnahme von Mehrstaatigkeit (nicht nur bei Kindern aus binationalen Ehen und bei wirklichen Härtefällen) der Lage der betroffenen Personen, die eben häufig starke emotionale, persönliche, rechtliche und soziale Bindungen an zwei Staaten haben, eher zu entsprechen als der Zwang, sich ungeachtet zweier solcher Bindungen für eine Staatsangehörigkeit entscheiden zu müssen.

Fälle konfligierender Ansprüche der betroffenen Staaten bzw. mißbräuchlicher Heranziehung einer von mehreren Staatsangehörigkeiten lassen sich fast immer durch die im Völkerrecht seit langem bestehende Figur der „effektiven Staatsangehörigkeit“ lösen. Auch das früher so schwierige Problem der Wehrpflicht scheint inzwischen durch völkerrechtliche Regelungen oder schlicht ihre Abschaffung weitestgehend gelöst oder jedenfalls lösbar; unbestritten bleibt, daß es in einem Fall bewaffneter Konflikte zu wirklich schwierigen Situationen für die betroffenen Personen kommen kann. Dennoch sollten diese – und mögliche andere Probleme – die Entwicklung zu einer größeren Hinnahme von Mehrstaatigkeit nicht aufhalten.

Ein geeigneter Weg ist sicherlich die Hinnahme solcher Mehrstaatigkeit bei Einbürgerungen von Unionsbürgern; darüberhinaus sollten die Erfahrungen derjenigen (kontinental)europäischen Staaten, deren Staatsangehörigkeitsrecht – wie das deutsche - auf der Grundlage des *ius sanguinis*-Prinzips beruht, die aber gleichwohl Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung zunehmend für alle einbürgerungswilligen Personen hinnehmen und daneben in unterschiedlichem Umfang den Erwerb ihrer Staatsangehörigkeit aufgrund des *ius soli*-Prinzips ermöglichen, intensiv beobachtet werden. Vergleichbare Regelungen sollten für Deutschland in seiner zunehmend akzeptierten Eigenschaft als Einwanderungsland gefunden werden. Für eine wirklich erfolgreiche Integration scheinen mir inhaltliche Kriterien wie ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache und der hiesigen Lebensverhältnisse ungleich wichtiger als der Umstand, dass die betroffene Person keine weitere Staatsangehörigkeit innehat.

Themenblock 4: Verlust der Staatsangehörigkeit

Die Problematik des Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit, die viele Jahre nicht im Mittelpunkt des Interesses stand, ist in letzter Zeit vor allem durch zwei Vorgänge in das Bewußtsein auch der allgemeinen Öffentlichkeit gerückt.

Zum einen handelt es sich um die zahlenmäßig nicht genau erfaßten Fälle, in denen vor allem türkische Staatsangehörige unter Mißachtung (oder infolge fahrlässiger Unkenntnis) der geltenden Rechtslage unmittelbar nach ihrer Einbürgerung in Deutschland ihre Wiedereinbürgerung in der Türkei erreichten, ohne zuvor die erforderliche Beibehaltungsgenehmigung nach § 25 Abs. 2 Satz 1 StAG einzuholen; in solchen Fällen tritt der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit gemäß § 25 Abs. 1 StAG qua Gesetz ein – und zwar ohne daß es eines entsprechenden formalen Aktes seitens deutscher Behörden bedarf. Bekanntlich hat die 2. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts mit Beschluß vom 8.12.2006 (2 BvR 1339/06) (NVwZ 2007, 441) unter Hinweis auf das Urteil des Zweiten Senats vom 24.05.2006 (2 BvR 669/04) (BVerfGE 116, 24 (45 ff.) = NVwZ 2006, 807) eine gegen eine auf § 25 StAG gestützte Einziehung der deutschen Ausweispapiere gerichtete Verfassungsbeschwerde eines Betroffenen wegen mangelnder Erfolgsaussicht nicht zur Entscheidung angenommen.

Zum zweiten handelt es sich um die im StAG bisher nicht geregelten Fälle, in denen eine durch falsche Angaben erschlichene Einbürgerung, gestützt auf die § 48 BVwVfG entsprechenden landesgesetzlichen Vorschriften, mit Wirkung *ex tunc* zurückgenommen wurde. In dem gerade erwähnten Urteil vom 24.05.2006 hat bekanntlich der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts die gegen eine solche Rücknahme, die von den angerufenen Verwaltungsgerichten bestätigt worden war, gerichtete Verfassungsbeschwerde, in Einklang mit der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 03.07.2003, 1 C 19.02, BVerwGE 118, 216 (218 f.) = NVwZ 2004, 489), zurückgewiesen, da Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG die Rücknahme einer solchen erschlichenen Einbürgerung nicht grundsätzlich ausschliesse und Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG auch in Fällen dann möglicherweise eintretender Staatenlosigkeit der Rücknahme solcher erschlichener Einbürgerungen nicht entgegenstehe; die vier die Entscheidung tragenden Richter waren auch der Auffassung, daß jedenfalls für zeitnahe Rücknahmen solcher erschlichener Einbürgerungen § 48 VwVfG-BW eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage darstelle.

Die erste Konstellation wirft nun vor allem deshalb erhebliche praktische Probleme auf, weil die deutschen Behörden von solchen (**Wieder-)Einbürgerungen** im Ausland häufig erst nach längerer Zeit erfahren und in diesem Zeitraum die betroffenen Personen als deutsche Staatsangehörige handelten und behandelt wurden: Immer wieder genannt wird die Problematik ihrer Teilnahme an Wahlen und die Vermittlung der deutschen Staatsangehörigkeit gemäß § 4 Abs. 1 StAG; auch kann es

sein, daß solche Personen in dem fraglichen Zeitraum zu Beamten ernannt wurden oder (Grund)rechte wahrnahmen, die deutschen Staatsangehörigen vorbehalten sind. Hier empfiehlt es sich in der Tat, darüber nachzudenken, ob es letztlich – teils aus Gründen der Rechtssicherheit, teils schlicht aus pragmatischen Überlegungen – vorzugswürdig ist, die Wirksamkeit des Verlusts nicht auf den Zeitpunkt des ungestatteten (Wieder)Erwerbs der ausländischen Staatsangehörigkeit (zurück) zu legen, sondern mit dem Tag beginnen zu lassen, an dem der von der zuständigen Behörde getroffene, entsprechende Feststellungsbescheid ergeht oder bestandskräftig wird. Fraglos kann einer solchen Lösung entgegengehalten werden, daß sie rechtswidriges Verhalten in gewisser Weise „belohnt“; gleichwohl wiegen die mit der „Rückwirkung“ (im untechnischen Sinne) des Verlusts der deutschen Staatsangehörigkeit verbundenen praktischen und rechtlichen Probleme so schwer, daß die dargestellte Lösung – Wirksamwerden des Verlusts erst mit dem Ergehen oder der Bestandskraft der entsprechenden Feststellung der zuständigen Behörde, die allerdings unverzüglich nach Kenntniserlangung von den entsprechenden Vorgängen zu treffen ist – vorzugswürdig erscheint. Eine solche Lösung muß oder jedenfalls sollte aus Gründen des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips vom Gesetzgeber und nicht durch Richterrecht getroffen werden. Der entsprechende Vorschlag zu einem neuen Satz 3 in § 25 StAG im Antrag der Fraktion Bündnis90/Die Grünen stellt eine sinnvolle Diskussionsgrundlage dar.

Auch in den Fällen einer **Rücknahme erschlichener Einbürgerungen** bedarf es nach meiner Überzeugung dringend einer entsprechenden Regelung im StAG selbst. Zwar ist richtig, daß die Richter, welche die entsprechende Entscheidung im genannten Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24.05.2006 trugen, die allgemeinen Vorschriften über die Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte in den einschlägigen Landesgesetzen (noch) als ausreichende Ermächtigungsgrundlage ansahen, doch ist dieser Zustand aus rechtsstaatlicher Sicht kaum akzeptabel: Die Normen, welche die Beendigung eines für Staat und Bürger so zentralen Status wie der Staatsangehörigkeit regeln, sollten sich unbedingt in dem Gesetz finden, das Erwerbs- und (sonstige) Verlustgründe eben dieses Status festlegt. Dies führt zu der Frage, welche Rechtsfolgen der Verlust einer solchen erschlichenen Einbürgerung bewirkt. Nach der gegenwärtigen Rechtslage wirkt er *ex tunc*, d.h. alle Betroffenen müßten so gestellt werden als sei die Einbürgerung nie erfolgt. Dies wirft vergleichbare Fragen auf wie beim Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nach § 25 StAG. Wie dort sprechen m.E. auch hier gute Gründe dafür, die Rücknahme einer rechtswidrig erlangten, insbesondere erschlichenen Einbürgerung *ex nunc* wirken zu lassen, auch wenn dadurch – wieder – in gewisser Weise rechtswidriges Verhalten „belohnt“ wird.

Schließlich ist zu erörtern, ob die Wirksamkeit des Verlusts der deutschen Staatsangehörigkeit in zeitlicher Hinsicht einzuschränken wäre. Im Hinblick auf die ganz besonderen rechtlichen und praktischen Folgen, die sich aus dem Innehaben einer Staatsangehörigkeit für die betroffene Person und den jeweiligen Staat ergeben, erscheint es in der Tat geboten, eine zeitliche Grenze zu bestimmen, nach deren Ablauf der Verlust der Staatsangehörigkeit nach § 25 StAG nicht mehr „festgestellt“ und eine erschlichene Einbürgerung nicht mehr zurückgenommen werden kann. Ob man dies als „Heilung durch Zeitablauf“ oder als „Anknüpfung an eine Fiktion“ konstruiert, bedürfte näherer Überlegung. Ein gewisses Vorbild findet sich im übrigen in § 3 Abs. 2 StAG, wonach eine Person, die über zwölf Jahre hinweg fälschlich von Behörden als deutsche Staatsangehörige behandelt wurde, „rückwirkend“ die deutsche Staatsangehörigkeit erwirbt. Zuzugeben ist allerdings, daß ein grundlegender Unterschied insofern besteht als bei § 2 Abs. 2 StAG diese „irrig“ Behandlung als deutscher Staatsangehöriger nicht von der betroffenen Personen zu vertreten sein darf, während bei den Fällen des Verlusts nach § 25 StAG oder der Rücknahme einer rechtswidrig erlangten Einbürgerung diese „Fehler“ ja gerade auf einem – im letztgenannten Fall sogar vorsätzlichen – Handeln der Betroffenen beruhen. Gleichwohl erscheint es aus Gründen der Rechtssicherheit vorzugswürdig, eine zeitliche Begrenzung vorzusehen. Die im Antrag der Fraktion Bündnis90/Die Grünen vorgeschlagene Frist von fünf Jahren (bezüglich

der Rücknahme rechtswidrig erlangter Einbürgerungen) kann insofern als Diskussionsgrundlage dienen.

Frankfurt, den 5. Dezember 2007

Rainer Hofmann