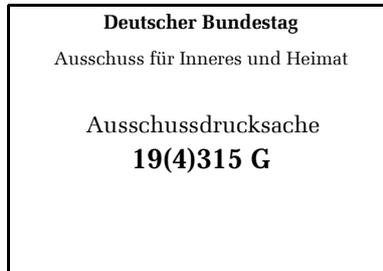


RaVG Dr. Philipp Wittmann¹



Karlsruhe, den 21. Juni 2019

**Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des
Staatsangehörigkeitsgesetzes (BT-Drs. 19/9736, 19/10518)**

– Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für
Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages der 19. Wahlperiode am 24. Juni 2019 –

Die nachfolgende Stellungnahme dient der Vorbereitung der öffentlichen Anhörung am 24. Juni 2019 und beruht auf den Gesetzentwürfen BT-Drs. 19/9736 und 19/10518 mit Änderungsanträgen A-Drs. 19(4)292 und 19(4)311.

Die Bearbeitung wurde nach bestem Wissen und Gewissen erstellt, kann jedoch – zumal angesichts des Umfangs der Gesetzesvorhaben und der begleitenden öffentlichen Diskussion, der Komplexität der Sachmaterie und des eng gesetzten Zeitrahmens² – keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Zu einzelnen Fragen kann vertiefende oder klarstellende Auskunft im Rahmen der Anhörung gegeben werden.

¹ Der Verfasser ist Richter am Verwaltungsgericht Karlsruhe, Lehrbeauftragter für Migrationsrecht an den Universitäten Heidelberg und Freiburg i.Br. und Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts. Die Stellungnahme beruht auf den Rechtsauffassungen des Verfassers und spiegelt nicht etwaige Rechtsauffassungen der Stamm- oder Abordnungsdienststelle des Verfassers wieder. Eine Zuständigkeit des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts für Fragen des Staatsangehörigkeitsrechts ist nicht gegeben (Lit. A Ziffer I Nr. 3 des Beschlusses des Plenums des Bundesverfassungsgerichts vom 24.11.2015 gem. § 14 Abs. 4 BVerfGG).

² Die Bestellung zum Sachverständigen erfolgte am 17. Juni 2019. Zu diesem Zeitpunkt wurden auch der zu begutachtende Sachverhalt erstmals mitgeteilt.

A. Verlust der Staatsangehörigkeit bei konkreter Beteiligung an Kampfhandlungen einer Terrormiliz im Ausland

I. Gesetzgebungsvorhaben

Grundlage der Begutachtung ist der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Dritten Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 29. April 2019 (BT-Drs. 19/9736). Demnach soll § 17 Abs. 1 StAG folgende Fassung erhalten (Änderungen fett vorgehoben):

(1) Die Staatsangehörigkeit geht verloren

1. durch Entlassung (§§ 18 bis 24),
2. durch den Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit (§ 25),
3. durch Verzicht (§ 26),
4. durch Annahme als Kind durch einen Ausländer (§ 27),
5. durch Eintritt in die Streitkräfte oder einen vergleichbaren bewaffneten Verband eines ausländischen Staates **oder durch konkrete Beteiligung an Kampfhandlungen einer Terrormiliz im Ausland** (§ 28),
6. durch Erklärung (§ 29) oder
7. durch Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes (§ 35).

(2) [...]

(3) [...]

§ 28 StAG soll die folgende Fassung erhalten:

(1) Ein Deutscher, der

1. auf Grund freiwilliger Verpflichtung ohne eine Zustimmung des Bundesministeriums der Verteidigung oder der von ihm bezeichneten Stelle in die Streitkräfte oder einen vergleichbaren bewaffneten Verband eines ausländischen Staates, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, eintritt, oder

2. sich an Kampfhandlungen einer Terrormiliz im Ausland konkret beteiligt,

verliert die deutsche Staatsangehörigkeit, **es sei denn, er würde sonst staatenlos.**

(2) Der Verlust nach Absatz 1 tritt nicht ein,

1. **wenn der Deutsche noch minderjährig ist, oder**
2. **im Falle des Absatzes 1 Nummer 1, wenn der Deutsche auf Grund eines zwischenstaatlichen Vertrages zum Eintritt in die Streitkräfte oder in den bewaffneten Verband berechtigt ist.**

(3) Terrormiliz im Sinne des Absatzes 1 Nummer 2 ist ein paramilitärisch organisierter bewaffneter Verband, der das Ziel verfolgt, in völkerrechtswidriger Weise die Strukturen eines ausländischen Staates gewaltsam zu beseitigen und an Stelle dieser Strukturen neue staatliche oder staatsähnliche Strukturen zu errichten.

(4) Der Verlust ist im Falle des Absatzes 1 Nummer 2 nach § 30 Absatz 1 Satz 3 von Amts wegen festzustellen. Die Feststellung trifft bei gewöhnlichem Aufenthalt des Betroffenen im Inland die oberste Landesbehörde oder die von ihr nach Landesrecht bestimmte Behörde. Befindet sich der Betroffene noch im Ausland, findet gegen die Verlustfeststellung kein Widerspruch statt; die Klage hat keine aufschiebende Wirkung.

II. Verfassungsrecht

1. Vereinbarkeit des Gesetzesentwurfs mit von der Rechtsprechung formulierten Anforderungen an den Verlust der Staatsangehörigkeit

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung zu Art. 16 Abs. 1 GG folgende Anforderungen an den Verlust der Staatsangehörigkeit formuliert: Sie darf sich nicht als Entziehung im Sinne des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG darstellen, d.h. als Verlustzufügung, die der Betroffene nicht oder nicht auf zumutbare Weise vermeiden kann.³ Dies schließt ein absolutes Verbot der rückwirkenden Inkraftsetzung eines Verlusttatbestandes ein.⁴ Sie darf eine Staatenlosigkeit des Betroffenen auch nicht gegen dessen Willen herbeiführen⁵ und muss auf einem förmlichen Parlamentsgesetz beruhen (Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG).⁶ Dieses wiederum muss den Grundsätzen der Rechtssicherheit und Normenklarheit genügen, wobei die Anforderungen nicht abstrakt, sondern nur in Abhängigkeit vom Grad der Schutzwürdigkeit des Vertrauens des Betroffenen im Rahmen der sachlichen Gegebenheiten des Anwendungsfalls bestimmt werden können.⁷

Den erstgenannten Anforderungen trägt der Gesetzesentwurf durch die Formulierung des Gesetzesentwurfs Rechnung, der einen Eintritt der Staatenlosigkeit in Folge der gesetzlichen Verlustregelung verbietet und – bedingt durch die Anknüpfung an gegenwärtiges Verhalten des Betroffenen – eine rückwirkende Anwendung auf frühere Angehörige von sog. Terrormilizen

³ BVerfGE 116, 24 (44); 135, 48 (juris, Rn. 31).

⁴ BVerfGE 135, 48 (Rn. 42).

⁵ Vgl. allerdings BVerfGE 116, 24 (Rn. 52 ff.) zum Sonderfall der Rücknahme einer erschlichenen Einbürgerung.

⁶ Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2013, Art. 16 Rn. 52.

⁷ BVerfGE 116, 24 (Rn. 74 ff.).

ausschließt.⁸ Zwar dürfte den potentiellen Normadressaten, die sich zum Zeitpunkt der Verwirklichung des Verlusttatbestandes gegebenenfalls schon seit längerer Zeit im Ausland befinden, eine Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts regelmäßig nicht konkret vor Augen stehen. Das Bundesverfassungsgericht hat es in seiner bisherigen Rechtsprechung aber genügen lassen, dass der Betroffene die Rechtsfolge seines Verhaltens anhand der gesetzlichen Vorschriften voraussehen konnte, um einen Verstoß gegen das absolute Entziehungsverbot des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG auszuschließen. Auf die tatsächliche Kenntnis der Rechtslage bzw. der tatsächlichen Folgen des Handelns des Betroffenen hat es in diesem Zusammenhang nicht abgestellt.⁹

Die Verhältnismäßigkeit des Verlusttatbestandes ist jedenfalls bei der hier vorgeschlagenen Deutung des Gesetzesentwurfs¹⁰ auch im Vergleich zu anderen Verlusttatbeständen gewahrt, die alleine an den Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit (§ 25 Abs. 1 StAG), den Staatsangehörigkeitsverzicht (§ 26 Abs. 1 StAG) oder den freiwilligen Eintritt in die Streitkräfte eines ausländischen Staates (§ 28 StAG a.F.) anknüpfen, ohne – über den bloßen Willensakt hinaus – einen äußeren Akt der Illoyalität zu fordern. Denn der Betroffene hat sich bewusst – d.h. in zumindest potentieller Kenntnis des Verlusttatbestands¹¹ – und ohne äußeren Druck für die Herbeiführung des Verlusttatbestands entschieden, ohne dass für sein Verhalten – die konkrete Beteiligung an völkerrechtswidrigen Kampfhandlungen einer sog. Terrormiliz im Ausland – ein nach nationalem Recht billigerswerter Grund ersichtlich ist; er wird auch nicht staatenlos und damit auch völkerrechtlich nicht schutzlos.

2. Verbleibende verfassungsrechtliche Unwägbarkeiten vor dem Hintergrund des bisherigen Regelungskonzepts des Staatsangehörigkeitsrechts

Trotz der bewussten Anlehnung an den bisherigen Verlusttatbestand des § 28 StAG¹² betritt die Bundesregierung mit dem Gesetzesentwurf allerdings in gewisser Weise Neuland. Zum

⁸ BT-Drs. 19/9736, S. 7.

⁹ BVerfGE 116, 24 (Rn. 76); BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 8. Dezember 2006 (Nichtannahmebeschluss) – 2 BvR 1339/06 –, juris, Rn. 29 ff.; ähnlich BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 10. August 2001 (Nichtannahmebeschluss) – 2 BvR 2101/00 –, juris, Rn. 7.

¹⁰ Unten S. 6 f.

¹¹ Oben Fn. 9.

¹² BT-Drs. 19/9736, S. 7.

einen hat das Bundesverfassungsgericht bislang im vor allem über Fälle des Verlusts einer Staatsangehörigkeit entschieden, die unter gewissermaßen „bemakelten“ Umständen - d.h. aufgrund von Täuschung des Einbürgerungsbewerbers oder aufgrund einer unzutreffenden Vaterschaftsanerkennung durch einen deutschen Staatsangehörigen - erlangt worden war.¹³

Zum anderen begründet die deutsche Staatsangehörigkeit ein umfassendes Rechtsverhältnis, aus dem sowohl für das Staatswesen als auch für den Einzelnen Rechte und Pflichten erwachsen.¹⁴ Sie hat als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit eine integrative Funktion, die für den Einzelnen und die Gemeinschaft gleichermaßen bedeutsam ist.¹⁵ Innerer Grund der gesetzlichen Verlusttatbestände der §§ 18 ff. StAG ist demnach nicht ein Akt der Illoyalität gegenüber der Bundesrepublik Deutschland als solcher¹⁶ oder gegenüber tragenden Strukturprinzipien der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, sondern die Hinwendung zu einem anderen Heimatstaat unter Inanspruchnahme der durch diesen gewährleisteten Schutzgarantien. Dies zeigt etwa die Gesetzesbegründung zu § 28 StAG i.d.F. des Gesetzes zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15. Juli 1999¹⁷ auf, in der ausgeführt wird, dass in dem freiwilligen Eintritt in die Streitkräfte oder vergleichbaren bewaffneten Verbände eines ausländischen Staates

eine Hinwendung zu dem anderen Heimatstaat und zugleich eine Abwendung von der Bundesrepublik Deutschland [liege], die einen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit rechtfertig[e].¹⁸

Dies wird insbesondere anhand des Umstands deutlich, dass § 28 StAG in seiner bisherigen Fassung den Eintritt in die Streitkräfte oder bewaffnete Verbände eines ausländischen Staates nur dann mit dem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit sanktioniert, wenn der Betroffene zugleich die Staatsangehörigkeit jenes Staates besitzt, in dessen Streitkräfte er eintritt. Dies kann nicht alleine durch das Verbot der Herbeiführung der Staatenlosigkeit des

¹³ Vgl. BVerfGE 116, 24 (Rücknahme erschlichener Einbürgerung) und BVerfGE 135, 48 (behördliche Vaterschaftsanfechtung). Der Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 8. Dezember 2006 (Nichtannahmebeschluss) – 2 BvR 1339/06 –, juris, betraf einen Fall des Staatsangehörigkeitsverlustes bei Antragswerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit, enthält aber keine allgemeinen Verhältnismäßigkeitserwägungen.

¹⁴ Vgl. BVerfGE 54, 53 (70).

¹⁵ BVerfGE 116, 24 (Rn. 49 f.); BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 8. Dezember 2006 (Nichtannahmebeschluss) – 2 BvR 1339/06 –, juris, Rn. 12.

¹⁶ Dies verkennen Gärditz, LTO vom 1. Juni 2018, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/entzug-verlust-staatsangehoerigkeit-deutsch-terrormiliz-ausland-is/> und wohl auch der gegenwärtige Regierungsentwurf (BT-Drs. 19/9736, S. 9). Unklar insoweit HMK/Hailbronner/Maaßen, 6. Aufl. 2017, StAG § 28 Rn. 3, 4 f.

¹⁷ BGBl. I, 1618.

¹⁸ BT-Drs. 14/533, S. 15.

Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG erklärt werden, das auch bei Eintritt in die Streitkräfte eines beliebigen Staates unter Inhaberschaft einer weiteren Staatsangehörigkeit eines Drittstaates gewahrt bliebe. Vielmehr lässt die Vorschrift in ihrer gegenwärtigen Fassung erkennen, dass sie nicht oder nicht vorrangig an die Verletzung von Loyalitätspflichten gegenüber der Bundesrepublik Deutschland durch Unterstützung einer (potentiell feindlichen) Macht, sondern unmittelbar an die Hinwendung zu einer fremden Schutzmacht anknüpft.¹⁹

Insoweit unterscheidet sich das bisherige Regelungsmodell des Staatsangehörigkeitsrechts grundlegend vom Steuerungsmodell z.B. des Ausländerrechts, das im Fall der Mitgliedschaft in terroristischen Vereinigungen oder einer Verurteilung zu langjährigen Haftstrafen wegen vorsätzlicher Straftaten²⁰ eine Ausweisung zum Zweck der Abwehr schwerwiegender Gefahren für die öffentliche Sicherheit auch dann – unter Wahrung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall – ermöglicht, wenn diese sich seit vielen Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten oder hier geboren sind.²¹ Demgegenüber sieht das deutsche Recht gegenüber deutschen Staatsangehörigen bislang lediglich die – praktisch bedeutungslose – Möglichkeit einer Verwirkung einzelner Grundrechte²² oder des zeitlich begrenzten Verlusts einzelner staatsbürgerlicher Rechte aufgrund strafgerichtlicher Verurteilung,²³ aber keine vollständige Negierung ihres Staatsbürgerschaftsstatus vor.

Ob dieses einfachrechtliche Regelungskonzept verfassungsrechtlich unmittelbar vorgegeben ist, ist – nicht zuletzt mangels praktischer Anwendungsfälle zu anderen Modellen²⁴ – in der Rechtsprechung soweit ersichtlich nicht geklärt;²⁵ es ist jedenfalls nicht völkerrechtlich vorgegeben.²⁶ Dennoch ist der Gesetzgeber gut beraten, den Tatbestand eng zu führen und auf solche Fälle zu beschränken, in denen der Betroffene sich nicht lediglich als illoyal oder gefährlich erweist²⁷ – dies kann ggf. mit den Mitteln des Strafrechts oder des allgemeinen

¹⁹ Weber, ZAR 2015, 144 (144); HMK/Hailbronner/Maaßen, 6. Aufl. 2017, StAG § 28 Rn. 7.

²⁰ § 54 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 AufenthG.

²¹ § 55 Abs. 1 Nr. 1 und 2 AufenthG.

²² Vgl. Art. 18 GG (Grundrechtsverwirkung).

²³ § 45 StGB.

²⁴ Vgl. Maunz/Dürig/Giegerich, 86. EL Januar 2019, GG Art. 16 Abs. 1 Rn. 157; BeckOK Grundgesetz/Maaßen GG Art. 16 Rn. 24.

²⁵ Vgl. Gärditz/Wallrabenstein, Staatsangehörigkeit in Geiselhaft, VerfBlog, 2019/6/16, <https://verfassungsblog.de/staatsangehoerigkeit-in-geiselhaft/>. Ablehnend wohl HMK/Hailbronner/Maaßen, 6. Aufl. 2017, StAG § 28 Rn. 7.

²⁶ Unten S. 9 f.

²⁷ Skeptisch insoweit auch Maunz/Dürig/Giegerich, 86. EL Januar 2019, GG Art. 16 Abs. 1 Rn. 55.

Gefahrenabwehrrechts bekämpft werden,²⁸ – sondern er sich zusätzlich der Obhut und Fürsorge einer fremden Schutzmacht dauerhaft anempfiehlt. Ansonsten schwächt er die Zäsurwirkung einer (nicht erschlichenen) Einbürgerung, die – als „verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit“²⁹ – auch dem Einbürgerungsstaat nicht ohne weiteres aufkündbare Loyalitätspflichten auferlegt³⁰ und – jedenfalls bislang³¹ – nicht aus reinen Opportunitätserwägungen aufgekündigt werden kann.

Auch insoweit verließ der Gesetzgeber zwar das rechtlich zuverlässig ausgelotete Terrain, da Organisationen wie der „Islamische Staat“ keine förmliche Staatlichkeit aufweisen und als Völkerrechtssubjekte nicht anerkannt sind.³² Dennoch ist – ungeachtet der zweifelsfreien Illegitimität seiner Herrschaft und Methoden – nicht zu leugnen, dass der „Islamische Staat“ sich jedenfalls in Teilen seines einstmaligen oder aktuellen Herrschaftsgebiets um die Etablierung staatsähnlicher Strukturen – einschließlich eigener Steuern, Sozialleistungen und eines eigenen Währungssystems³³ – bemüht hat und sich selbst als Form einer Beistandsgemeinschaft – das „Kalifat“ – begreift, die ihn von sonstigen terroristischen Vereinigungen oder kriminellen Banden unterscheidet. Wer sich unter diesen Umständen an Kampfhandlungen des „Islamischen Staates“ oder vergleichbarer „Terrormilizen“³⁴ im Ausland konkret beteiligt, demonstriert nicht nur seine Illoyalität gegenüber der westlichen Wertegemeinschaft und den von dieser verkörperten humanitären Prinzipien, sondern wendet sich zugleich einer fremden, zumindest staatsähnlichen Schutzmacht zu.

Nicht zu leugnen ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass ein von § 28 Abs. 1 Nr. 2 Reg-E Betroffener vom Verlust seiner deutschen Staatsangehörigkeit dennoch weitaus stärker betroffen ist als ein Adressat anderer Verlusttatbestände. Denn er wird zwar nicht staatenlos,

²⁸ Insoweit zutreffend *Gärditz/Wallrabenstein*, Staatsangehörigkeit in Geiselhaft, Verfblog, 2019/6/16, <https://verfassungsblog.de/staatsangehoerigkeit-in-geiselhaft/>.

²⁹ BVerfGE 116, 24 (Rn. 49).

³⁰ Der EuGH spricht insoweit z.B. von einem „Verhältnis besonderer Verbundenheit und Loyalität“ zwischen den Mitgliedsstaaten und ihren Staatsangehörigen“ sowie von der „Gegenseitigkeit der Rechte und Pflichten, die dem Staatsangehörigkeitsband zugrunde liegen“ (EuGH, Urteil vom 02. März 2010 – C-135/08 –, juris, Rn. 52). Vgl. zur Vereinbarkeit des Regelungsvorschlags mit Unionsrecht aber unten S. 10 ff.

³¹ Ob diese einfachrechtliche Ausgestaltung des derzeitigen Staatsangehörigkeitsrechts verfassungsrechtlich zwingend vorgegeben ist, kann mangels einschlägiger Rechtsprechung nicht zuverlässig beurteilt werden.

³² Vgl. im vorliegenden Kontext *Gärditz*, LTO vom 1. Juni 2018, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/entzug-verlust-staatsangehoerigkeit-deutsch-terrormiliz-ausland-is/>.

³³ *Mascolo/Kabisch*, Im Vorgarten des Terrors, Süddeutsche Zeitung online vom 14. November 2014, (<https://www.sueddeutsche.de/politik/islamischer-staat-im-vorgarten-des-terrors-1.2220802>); Weltspiegel Extra: Die Bürokratie des Terrors, <https://www.daserste.de/information/politik-weltgeschehen/weltspiegel/sendung/buerokratie-des-terrors-104.html>.

³⁴ Zum Begriff unten S. 13.

bleibt aber ggf. nur Staatsangehöriger des Staates, den er als Angehöriger einer „Terrormiliz“ gerade bekämpft. Seitens der Terrormiliz kann der Betroffene zwar möglicherweise ebenfalls staatsähnliche Leistungen tatsächlich erlangen; rechtliche Ansprüche auf diplomatischen Schutz oder sonstige Fürsorge bestehen insoweit jedoch nicht. Verfassungsrechtlich ist dies zwar wohl hinzunehmen, weil Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG nur den Eintritt der Staatenlosigkeit verbietet; der Bundestag möge sich aber des Umstands bewusst sein, dass er hier – auch im Vergleich zur bisherigen Regelung des § 28 StAG – eine grundlegend andere Situation vorfindet.

Auch mit einer so verstandenen Neuregelung beträte der Gesetzgeber daher zwar verfassungsrechtliches Neuland, da auch die Hinweisung zum „IS“ als quasistaatliche Schutzmacht völkerrechtlich keinen staatsangehörigkeitsrechtlichen Status verleiht³⁵ und vergleichbare Konstellationen – soweit ersichtlich – noch nicht Gegenstand der deutschen Rechtsprechung waren. Er geht dabei aber von etablierten Strukturprinzipien aus und beschränkt sich dabei auf eine Anpassung an die Realitäten der globalisierten Welt im 21. Jahrhundert, ohne das Staatsangehörigkeitsrecht zum bloßen Mittel zum Zweck herabzustufen oder zur „kleinen Münze“ zu entwerten.

3. Keine unzulässige Diskriminierung von Doppelstaatlern

Das oben skizzierte Normverständnis begegnet auch dem Einwand, dass die Neuregelung für Inhaber mehrerer Staatsangehörigkeiten zeitlebens einen Status als „Deutsche auf Bewährung“ begründe. Denn Anknüpfungspunkt des Verlusttatbestandes ist nicht ein „Bewährungsversagen“ im Sinne eines Akts der Illoyalität, sondern die bewusste Hinwendung zu einer anderen, zumindest staatsähnlichen Schutzmacht. Zwar trifft es zu, dass der Gesetzesentwurf einen Verlust der Staatsangehörigkeit nur bei Inhabern einer weiteren Staatsangehörigkeit vorsieht; hierin liegt jedoch keine verfassungswidrige, d.h. nicht durch hinreichende sachliche Gründe gerechtfertigte Diskriminierung. Denn im Unterschied zum „Nur-Deutschen“ verfügen Inhaber weiterer Staatsangehörigkeiten über ein „mehr“, da sie gegebenenfalls – auch rechtlich – auf den Schutzanspruch eines anderen Staates

³⁵ Eine Ausweitung des Konzepts auf Deutsche ohne weitere Staatsangehörigkeit geriete daher damit notwendigerweise mit dem Verbot der Herbeiführung der Staatenlosigkeit in Konflikt (Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG).

zurückgreifen können. Insofern befindet sich der „Nur-Deutsche“ in einer schlechteren Ausgangsposition, weil ihn die Entziehung der einzigen Staatsangehörigkeit notwendigerweise weit härter als einen Inhaber mehrerer Staatsangehörigkeiten trifft und eine auch völkerrechtlich ausdrücklich missbilligte³⁶ Staatenlosigkeit herbeiführen würde. Die Beschränkung des Anwendungsbereichs des § 28 Reg-E auf Personen, die durch den Verlust ihrer deutschen Staatsangehörigkeit nicht staatenlos würden, ist daher nicht Ausdruck einer Diskriminierung von Doppelstaatlern, sondern trägt deren privilegierter Stellung im Vergleich zum Inhaber nur einer Staatsangehörigkeit Rechnung. Dies macht schon der Umstand deutlich, dass sich ein Doppelstaatler der Rechtsfolge des § 28 Reg-E – und damit auch dem vermeintlichen „Bewährungszustand“ – jederzeit unwiderruflich entziehen kann, in dem er seine zweite Staatsangehörigkeit vor Eintritt der Wirkungen des § 28 aufgibt. Denn auf diese Weise rückt er – unabhängig davon, ob er die deutsche Staatsangehörigkeit kraft Geburt oder nachträglich erworben hat – unmittelbar in die Position eines „Nur-Deutschen“, der nach Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG vor dem Verlust seiner (einzigen) Staatsangehörigkeit geschützt ist.

Letztlich ist dem einfachen Gesetzgeber der Weg zu einer „diskriminierungsfreien“ Regelung daher derzeit schon von Verfassungs wegen versperrt (Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG). Das verfassungsunmittelbare Verbot der Herbeiführung der Staatenlosigkeit schließt es insbesondere auch aus, den nur-deutschen Staatsangehörigen – quasi staatsangehörigkeitsanalog – auf seine Zugehörigkeit zu einer staatsähnlichen „Terrormiliz“ zu verweisen. Dies als Ausdruck einer Schlechterstellung der Inhaber mehrerer Staatsangehörigkeiten zu sehen, ist zulässige politische Bewertung, ignoriert aber verfassungsrechtliche Realitäten.

III. Völkerrecht

Das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit vom 6. November 1997, das als – nicht dem Recht der Europäischen Union zugehöriger – völkerrechtlicher Vertrag in Deutschland den Rang eines einfachen Bundesgesetzes genießt, ggf. aber auch im Rahmen der völkerrechtsfreundlichen Auslegung des Grundgesetzes herangezogen werden müsste,

³⁶ Art. 15 Abs. 1 AEMR; Art. 7 Abs. 3 Europäisches Staatsangehörigkeitsabkommen.

steht der beabsichtigten Regelung nicht entgegen. Denn es räumt den Vertragsstaaten in Art. 7 Absatz 1 lit. d) ausdrücklich die Möglichkeit ein, im Fall eines Verhaltens, das den wesentlichen Interessen des Vertragsstaates in schwerwiegender Weise abträglich ist, einen Verlust der Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes oder auf Veranlassung eines Vertragsstaates vorzusehen. Das in Art. 7 Absatz 3 des Abkommens vorgesehene Verbot der Herbeiführung der Staatenlosigkeit ist ebenfalls gewahrt.

IV. Unionsrecht

1. Anwendbarkeit des Unionsrechts und grundsätzliche Zulässigkeit der Entziehung der Staatsangehörigkeit

Unabhängig von der verfassungsrechtlichen Bewertung ist der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit auch an Bestimmungen des Unionsrechts zu messen. Zwar ist die Ausgestaltung des Rechts der Staatsangehörigkeit der Hoheitsautonomie der jeweiligen Mitgliedsstaaten als deren ureigenste Aufgaben vorbehalten; aufgrund der Akzessorietät der u.a. durch Art. 20 Abs. 1 EU gewährleisteten Unionsbürgerschaft zur Staatsangehörigkeit der Mitgliedsstaaten (Art. 20 Abs. 1 Satz 2 EU) geht mit dem Verlust der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates aber notwendigerweise auch der Verlust der Unionsbürgerschaft einher. Der EuGH unterwirft die Entziehung der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates daher in ständiger Rechtsprechung mittelbar auch einer Kontrolle anhand des Unionsrechts.³⁷ Allerdings dürfte der vorliegende Regelungsentwurf keinen grundsätzlichen Bedenken begegnen, da der EuGH sich bei der Auslegung des Unionsrechts insoweit maßgeblich an den Bestimmungen des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte orientiert,³⁸ die einer Entziehung der Staatsangehörigkeit wegen eines Verhaltens, das den wesentlichen Interessen des Vertragsstaates in schwerwiegender Weise abträglich ist, nicht entgegenstehen.³⁹

³⁷ EuGH, Urteil vom 02. März 2010 – C-135/08 –, juris, Rn. 39 ff.; EuGH, Urteil vom 12. März 2019 – C-221/17 –, juris, Rn. 30 ff. m.w.N.

³⁸ EuGH, Urteil vom 02. März 2010 – C-135/08 –, juris, Rn. 52 f.; EuGH, Urteil vom 12. März 2019 – C-221/17 –, juris, Rn. 37.

³⁹ Oben S. 9 f.

2. Problematik des Staatsangehörigkeitsverlustes kraft Gesetzes

a) Entscheidung EuGH, Urteil vom 12. März 2019 – C-221/17 („Tjebbes“)

Als problematisch dürfte sich allerdings die hier wohl intendierte Regelungstechnik⁴⁰ eines Verlusts der Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes erweisen. Denn der EuGH hat in seiner Rechtsprechung zum Verlust der Unionsbürgerschaft nach Art. 20 Abs. 1 EU bislang eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Verlustentscheidung „unter Beachtung sämtlicher relevanter Umstände“, d.h. im jeweiligen Einzelfall eingefordert.⁴¹ Insoweit hat der EuGH in seiner jüngsten einschlägigen Entscheidung ausgeführt:⁴²

Der Verlust der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats kraft Gesetzes verstieße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wenn die relevanten innerstaatlichen Rechtsvorschriften zu keinem Zeitpunkt eine Einzelfallprüfung der Folgen dieses Verlusts für die Situation der Betroffenen aus unionsrechtlicher Sicht erlaubten.

Ein – so im Gesetzesentwurf derzeit auch nicht ausdrücklich vorgesehenes – Erfordernis einer Verhältnismäßigkeitsprüfung im Einzelfall wäre allerdings aus nationaler Perspektive nur schwer mit dem Regelungskonzept eines Staatsangehörigkeitsverlustes kraft Gesetzes vereinbar, da für den Betroffenen so nicht eindeutig erkennbar würde, ob seine Beteiligung an Kampfhandlungen im konkreten Einzelfall – d.h. in Abhängigkeit z.B. vom Grad seiner Beteiligung an Kampfhandlungen, seiner familiären und sozialen Verwurzelung im Bundesgebiet und den Auswirkungen auf von ihm abhängige Personen – einen Verlust seiner Staatsangehörigkeit bewirkt hat.⁴³ Dieser Mangel an Vorhersehbarkeit könnte auch durch das in § 28 Abs. 4 Reg-E zwingend vorgesehene Statusfeststellungsverfahren nicht ausreichend kompensiert werden, da eine behördliche Einzelfallabwägung der Natur eines Feststellungsverfahrens widerspricht und die Rechtsfolge des § 28 Abs. 1 Nr. 2 Reg-E – soweit ersichtlich – schon vor Bekanntgabe der Feststellungsentscheidung wirksam werden soll.

Zwar hat der EuGH in seiner jüngsten Entscheidung einen aus unionsrechtlicher Perspektive gangbaren Weg aufgezeigt: So sei der Eintritt des Verlusts der Staatsangehörigkeit kraft

⁴⁰ Vgl. hierzu unten S. 17 ff.

⁴¹ EuGH, Urteil vom 02. März 2010 – C-135/08 –, juris, Rn. 52 f.; EuGH, Urteil vom 12. März 2019 – C-221/17 –, juris, Rn. 40 f.

⁴² EuGH, Urteil vom 12. März 2019 – C-221/17 –, juris, Rn. 41.

⁴³ Zutreffend Gärditz, LTO vom 1. Juni 2018, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/entzug-verlust-staatsangehoerigkeit-deutsch-terrormiliz-ausland-is/>.

Gesetzes dann mit Unionsrecht vereinbar, wenn die zuständigen nationalen Behörden und Gerichte in der Lage sind, bei der Beantragung eines Reisedokuments oder eines anderen Dokuments zur Bescheinigung der Staatsangehörigkeit durch eine betroffene Person inzident die Folgen dieses Verlusts der Staatsangehörigkeit zu prüfen und gegebenenfalls die Staatsangehörigkeit der betroffenen Personen rückwirkend wiederherzustellen.⁴⁴ Dieses unionsrechtliche Konzept wäre aus nationaler Perspektive indes nicht ohne Systembrüche realisierbar, da das behördliche Feststellungsverfahren nach § 28 Abs. 4 StAG – wie dargelegt – lediglich der Nachzeichnung (und nicht der Korrektur) der bereits eingetretenen Änderung der Rechtslage dient und eine rückwirkende Wiederverleihung eines rechtmäßigerweise entzogenen Status durch gerichtliche Entscheidung dem deutschen Verwaltungsprozessrecht fremd ist. Es sähe sich zudem erheblichen Bedenken unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes ausgesetzt, da der Betroffene ihn begünstigende individuelle Umstände im behördlichen Verfahren oftmals – bedingt durch Auslandsaufenthalt und der hierdurch bedingten Unkenntnis von der Einleitung des Verfahrens – nicht wirksam geltend machen kann und ihm die Berufung auf verhältnismäßigkeitsbezogene Argumente zu einem späteren Zeitpunkt ggf. durch den Einwand der Bestandskraft der behördlichen Entscheidung abgeschnitten werden könnte. Allenfalls denkbar wäre insoweit die Schaffung eines gesetzlichen Wiedereinbürgerungsanspruchs im Fall der Unverhältnismäßigkeit des kraft Gesetzes eintretenden Staatsangehörigkeitsverlustes, der aber Folgeprobleme im Hinblick auf das Prinzip der Verlässlichkeit des Zugehörigkeitsstatus und den Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes aufwirft. Da ein solches Regelungskonzept nicht Gegenstand des gegenwärtigen Gesetzesentwurfs ist, sind die in diesem Zusammenhang aufgeworfenen Rechtsfragen nicht mehr vom Gutachtenauftrag gedeckt.

b) Handlungsoptionen des Gesetzgebers

Vermieden werden könnten diese unionsrechtlichen Bedenken und die mit einer möglichen unionsrechtsfreundlichen Auslegung des Regierungsentwurfs verbundenen Systembrüche allerdings durch eine Auslegung oder – im Interesse der der Rechtsklarheit eindeutig

⁴⁴ EuGH, Urteil vom 12. März 2019 – C-221/17 –, juris, Rn. 42.

vorzugswürdige – gesetzliche Ausgestaltung des derzeit als gesetzlicher Verlusttatbestand mit zwingender Rechtsfolge ausgestalteten § 28 Reg-E als Ermächtigung zur Entziehung im Rahmen eines behördlichen Verwaltungsverfahrens, in dem auch individuelle Lebensumstände berücksichtigt werden können. Hierdurch könnten auch Unklarheiten hinsichtlich der Funktion des Verfahrens nach § 28 Abs. 4 Reg-E⁴⁵ vermieden werden.

Alternativ ließe sich argumentieren, dass der jüngst vom EuGH entschiedene Fall eines Staatsangehörigkeitsverlusts aufgrund langjährigen Auslandsaufenthalts auch aus unionsrechtlicher Perspektive anders betrachtet werden müsste als der Fall eines Staatsangehörigkeitsverlusts wegen Hinwendung zu einer quasistaatlichen Schutzmacht.⁴⁶ Indes hat der EuGH seine oben zitierten Maßstäbe in der genannten Entscheidung ausdrücklich allgemeingültig formuliert,⁴⁷ zum Teil aus früheren Entscheidungen zu anderen Konstellationen hergeleitet⁴⁸ und lediglich seine hieraus im konkreten Fall gezogenen Schlussfolgerungen auf „Situationen wie im Ausgangsverfahren“ bezogen.⁴⁹ Auch wenn die Rechtsprechungspraxis des EuGH nicht stets von dogmatischer Konsistenz und Konstanz geprägt ist und praktischen Kompromissen im Interesse einer effektiven Rechtsanwendung nicht generell abgeneigt sein dürfte,⁵⁰ kann sich die Hoffnung auf eine Abänderung der erst jüngst herausgearbeiteten Maßstäbe in anderem Kontext schnell als trügerisch erweisen; sie ist jedenfalls mit erheblichen Unwägbarkeiten belastet und kann daher im Rahmen des hier zu erstattenden Gutachtens nicht als handlungsleitender Maßstab empfohlen werden.

V. Hinreichende Bestimmtheit der Norm

1. Begriff der „Terrormiliz“

Aus Sicht des Rechtsanwenders ist es zu begrüßen, dass der Gesetzgeber den in der Rechtsordnung bislang nicht geläufigen Begriff der „Terrormiliz“ in § 28 Abs. 3 Reg-E

⁴⁵ Vgl. hierzu unten S. 17 ff.

⁴⁶ In diese Richtung *Thym*, Stellungnahme vom 20. Juni 2019, S. 14 ff.

⁴⁷ EuGH, Urteil vom 12. März 2019 – C-221/17 –, juris, Rn. 40 f.

⁴⁸ EuGH, Urteil vom 12. März 2019 – C-221/17 –, juris, Rn. 40 unter Verweis auf EuGH, Urteil vom 02. März 2010 – C-135/08 –, juris, Rn. 55 f.

⁴⁹ EuGH, Urteil vom 12. März 2019 – C-221/17 –, juris, Rn. 42 ff.

⁵⁰ Vgl. zur Auslegung der Rückführungsrichtlinie vor dem Hintergrund der „Flüchtlingskrise“ *Wittmann*, ZAR 2019, 45 (47 ff.).

legaldefiniert hat. Der gewählte Begriff ist jedoch unglücklich, da das Element des „Terrors“ bzw. des Terrorismus, das schon aus sich heraus erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten aufwerfen kann,⁵¹ keinen Eingang in die gesetzliche Legaldefinition gefunden hat. Denn das „Ziel, [...] in völkerrechtswidriger Weise die Strukturen eines ausländischen Staates gewaltsam zu beseitigen und an Stelle dieser Strukturen neue staatliche oder staatsähnliche Strukturen zu errichten“, schließt nicht notwendigerweise den Einsatz terroristischer Mittel (wie z.B. politischer Attentate oder gewaltsamer Übergriffe auf die Zivilbevölkerung) mit ein, sondern kann ebenso auf die Völkerrechtswidrigkeit der Bestrebungen an sich verweisen. Ein Deutsch-Amerikaner, der sich während des völkerrechtlich zumindest umstrittenen Zweiten Irakkriegs in Dienste privater Militär- und Sicherheitsunternehmen gestellt hat, könnte daher nach heutigen Maßstäben ggf. ebenso unter § 28 Abs. 2 Reg-E subsumiert werden wie ein Beteiligter an einem Militärputsch. Hier wäre ggf. eine gesetzliche Klarstellung zweckmäßig, die auf die Verwendung des – dann irreführenden – Schlagworts der „Terrormiliz“ verzichtet oder die Legaldefinition auf terroristische Bestrebungen beschränkt.

Keinen durchgreifenden Bedenken begegnet der Begriff des paramilitärisch organisierten bewaffneten Verbandes. Er macht insbesondere deutlich, dass etwa im Vergleich zur „bewaffneten Gruppe“ oder zur kriminellen oder terroristischen Vereinigung, deren Bildung § 127 ff. StGB mit Strafe bedrohen, ein weit höherer Grad an Militarisierung, organisatorischer Verfestigung und Nachhaltigkeit erforderlich ist.

Schwierigkeiten im Hinblick auf das Gebot der Vorhersehbarkeit des Verlusts der Staatsangehörigkeit, das ein ausreichendes Maß an Rechtssicherheit und Rechtsklarheit im Bereich der staatsangehörigkeitsrechtlichen Verlustregelungen gebietet,⁵² bereitet allerdings die tatbestandliche Weite der Legaldefinition des § 28 Abs. 3 Reg-E. Denn die Bundesregierung hat sich zwar ersichtlich bemüht, den „Islamischen Staat“ als für die Normänderung anlassgebende Gruppierung in abstrakt-genereller Weise zu umschreiben, so dass die Norm zukünftig auch auf vergleichbare Szenarien angewendet werden kann. Nicht offenkundig ist allerdings, ob sich der Tatbestand auf Phänomene vergleichbarer Trageweite beschränken oder daneben auch weitere Anwendungsszenarien erfassen soll. So wirft die Bezugnahme auf die Absicht der Beseitigung und Neuerrichtung staatlicher Strukturen etwa die Frage auf, ob

⁵¹ Vgl. <https://de.wikipedia.org/wiki/Terrorismus> .

⁵² BVerfGE 116, 24 (Rn. 50).

eine paramilitärische Gruppierung, die lediglich die gewaltsame Übernahme bestehender staatlicher Strukturen unter Beibehaltung des Gesellschaftssystems und wesentlicher Grundelemente der staatlichen Verfassung anstrebt, vom Wortlaut der Norm erfasst sein soll. Diese Klarstellung sollte als Grundsatzentscheidung über Natur und Tragweite des Verlusttatbestandes nicht der Rechtsprechung oder der behördlichen Rechtsanwendung überlassen werden, sondern im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens vorgenommen werden.

Weitere Schwierigkeiten wirft die Bezugnahme auf die Völkerrechtswidrigkeit der Bestrebungen auf. Während für die Bewertung der Völkerrechtswidrigkeit einzelner Kampfmittel und Handlungsstrategien auf die Wertungen verschiedener internationaler Übereinkommen (ggf. in sinngemäßer Anwendung) zurückgegriffen werden kann, wirft die völkerrechtliche Legitimität einzelner Bestrebungen regelmäßig schwierige Abgrenzungsfragen auf, wie die in der Gesetzesbegründung und der öffentlichen Diskussion genannten Beispiele kurdischer Milizen, baskischer Separatisten oder verschiedener Beteiligter des Krim-Konflikts zeigen. Dem Betroffenen hier das Risiko einer Fehlbewertung aufzuerlegen, erscheint insbesondere angesichts der politischen aufgeladenheit und der Wertungsabhängigkeit entsprechender völkerrechtlicher Fragen verfassungsrechtlich nicht unbedenklich. Dieser Problematik könnte allerdings durch eine Regelungstechnik begegnet werden, die den abstrakten Verlusttatbestand gesetzlich regelt, die Bewertung konkreter Bestrebungen bzw. Gruppierungen aber z.B. der Bundesregierung oder dem Bundestagsplenum überlässt, die den Verlusttatbestand dann per zu veröffentlichendem Beschluss für einzelne Gruppierungen quasi „scharf schalten“⁵³ könnte. Eine Anknüpfung an z.B. von der EU oder internationalen Organisationen verwaltete „Terrorlisten“ kann demgegenüber nicht empfohlen werden, weil der nationale Gesetzgeber die Grundsatzentscheidung über das Fortbestehen der deutschen Staatsangehörigkeit für einzelne Staatsangehörige mit einer solchen dynamischen Verweisung so in die Hände von Akteuren legte, die allenfalls äußert mittelbar durch das deutsche Wahlvolk legitimiert sind. Dies würde der grundsätzlichen Bedeutung der deutschen Staatsangehörigkeit für das gemeinschaftliche und gleichberechtigte Zusammenleben nicht gerecht.

⁵³ Insoweit müsste dann das Rückwirkungsverbot gelten, um ein hinreichendes Maß an Vorhersehbarkeit zu gewährleisten. Entsprechende Beschlüsse könnten daher jeweils nur für die Zukunft gelten.

2. „konkrete Beteiligung an Kampfhandlungen“

Weitere Bestimmtheitsfragen wirft die Tatbestandsvoraussetzung der „konkreten Beteiligung an Kampfhandlungen“ auf. Zwar zeigt die Beschränkung auf konkrete Kampfhandlungen, dass die bloße Mitgliedschaft in einer entsprechenden Gruppierung ebenso wenig genügt wie etwa die nach § 129a Abs. 5 StGB strafbare Unterstützung terroristischer Vereinigungen. Dennoch wird sich in der Praxis etwa die Frage stellen, ob auch Unterstützungsleistungen z.B. im Bereich der Logistik, der Mittelbeschaffung oder der medizinischen Versorgung den Verlust der Staatsangehörigkeit herbeiführen können.⁵⁴ Insoweit erlaubt die Gesetzesbegründung aber eine konkretisierende Auslegung des Begriffs der „konkreten Kampfhandlungen“: Kampfhandlungen im Sinne dieser Regelung sind Auseinandersetzungen, die zwischen staatlichen und/oder nichtstaatlichen Gruppierungen mit Waffengewalt ausgetragen werden, sowie gegen Staaten oder deren Zivilbevölkerung gerichtete terroristische Anschläge.⁵⁵ Eine konkrete Beteiligung an Kampfhandlungen ist dabei anzunehmen, wenn der Betreffende in Kampfhandlungen eingebunden ist.⁵⁶ Zwar führt die Gesetzesbegründung weiter aus, dass es bei der zugrunde zu legenden statusrechtlichen Betrachtungsweise nicht auf die Schwere der Beteiligung oder die Funktion innerhalb der gewaltsamen Auseinandersetzung ankomme, so dass – auch ohne eigene Ausübung von Waffengewalt – jeder aktive Beitrag im Rahmen einer gewaltsamen Auseinandersetzung ausreiche.⁵⁷ Aus dem Gesamtzusammenhang wird dabei aber deutlich, dass allgemeine Unterstützungshandlungen (wie z.B. Spenden, die Bewachung von Gefangenen oder allgemeine Hilfeleistungen z.B. als Koch oder ziviles Fahrpersonal) allerdings selbst dann keine konkrete Beteiligung an Kampfhandlungen darstellen, wenn diese in individuellen Kampfhandlungen Dritter fortwirken, da der Betroffene hieran nicht „konkret“ beteiligt ist. Erforderlich ist vielmehr, dass der Betroffene gerade durch seine Einbindung in

⁵⁴ Dies zeigen die Erfahrungen mit einer Vielzahl von Asylbewerbern, die durch ihre Abkehr von terroristischen Vereinigungen bedingte Verfolgungsgefahren geltend machen, als Unterstützungsleistungen in der Zeit ihrer Mitgliedschaft aber nur untergeordnete Hilfsleistungen (z.B. als Koch oder Fahrer) einräumen.

⁵⁵ BT-Drs. 19/9736, S. 10. Aufgrund der Entwicklungen im Bereich der asymmetrischen Kriegführung dürfte die Einbeziehung terroristischer Anschläge den Wortsinn des Begriffs der „Kampfhandlungen“ dabei nicht, wenn sie – wie hier – nur Anschläge im Rahmen der Einbindung in die Tätigkeit eines paramilitärisch organisierten Verbandes erfasst.

⁵⁶ BT-Drs. 19/9736, S. 10.

⁵⁷ BT-Drs. 19/9736, S. 10.

konkrete Kampfhandlungen Leib oder Leben riskiert.⁵⁸ Unter diesen Bedingungen ist der Begriff der „konkreten Beteiligung an Kampfhandlungen“ auch hinreichend bestimmt.

VI. Klarstellungsbedarf hinsichtlich der verwendeten Regelungstechnik

Einfachrechtlich scheint § 28 Abs. 1 Nr. 2 Reg-E von einem Staatsangehörigkeitsverlust kraft Gesetzes auszugehen, die für ihre Wirksamkeit keines konstitutiven Vollzugsakts durch behördliche Einzelentscheidung bedarf. Dies zeigt insbesondere die Klassifizierung als Verlusttatbestand⁵⁹ und die Einordnung in den normativen Kontext des § 28 StAG a.F., der unstreitig einen Eintritt der dort vorgesehenen Rechtsfolge kraft Gesetzes vorsah.⁶⁰

Dieses Normverständnis zieht allerdings das nach § 28 Abs. 4 Reg-E zwingend von Amts wegen durchzuführende Verlustfeststellungsverfahren nach § 30 StAG in Zweifel. Zwar besteht insoweit nach bisheriger Rechtslage Einigkeit, dass eine Verlustfeststellung nach § 28 StAG den ggf. eingetretenen Verlust der Staatsangehörigkeit lediglich feststellt, nicht aber selbst herbeiführt.⁶¹ Da § 30 Abs. 1 StAG die Feststellung des Bestehens oder des Nichtbestehens der deutschen Staatsangehörigkeit nur auf Antrag bzw. bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses, d.h. zur Klärung der objektiven Rechtslage, vorsieht, § 28 Abs. 4 Satz 1 i.V.m. den Erlass eines Feststellungsbescheides aber von Amts wegen und nur im Fall eines Verlustes nach § 28 Abs. 1 Nr. 2 Reg-E vorschreibt, könnte die Feststellungsentscheidung nach § 28 Abs. 4 Reg-E i.V.m. § 30 StAG auch als konstitutive Voraussetzung eines Verlusts der Staatsangehörigkeit (miss)verstanden werden. Auch die Gesetzesbegründung ist insoweit uneindeutig, da sie einerseits von einem „Eintritt der Verlustfolge kraft Gesetzes“ spricht und die Entscheidung nach § 28 Abs. 4 Reg-E i.V.m. § 30 StAG als „deklaratorische Verlustfeststellung“ bezeichnet,⁶² an späterer Stelle aber erklärt, dass aufenthaltsrechtliche und grenzpolizeiliche Maßnahmen, die an einen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit

⁵⁸ Vgl. BT-Drs. 19/9736, S. 7.

⁵⁹ Im Unterschied zu „Entlassung“ (§ 23 StAG) und „Verzicht“ (§ 26 StAG), die erst durch Aushändigung einer Urkunde bzw. mit behördlicher Genehmigung wirksam werden.

⁶⁰ HMK/Hailbronner/Maaßen, 6. Aufl. 2017, StAG § 28 Rn. 13.

⁶¹ NK-AuslR/Oberhäuser StAG § 30 Rn. 5; HMK/Hailbronner/Maaßen StAG § 28 Rn. 13. Dies gilt ungeachtet des Umstands, dass auch eine mit der materiellen Rechtslage nicht übereinstimmende Feststellungsentscheidung als feststellender Verwaltungsakt in formeller und materieller Bestandskraft erwachsen (und so eine Änderung der Rechtslage ggf. erst herbeiführen) kann.

⁶² BT-Drs. 19/9736, S. 10.

anknüpfen, eine vorherige Verlustfeststellung voraussetzen.⁶³ Für das letztgenannte Vorverständnis sprechen auch die weiteren Regelungen der § 30 Abs. 4 Satz 2 und 3 Reg-E, die bei Annahme einer nur deklaratorischen Feststellungsentscheidung nicht unbedingt notwendig wären.⁶⁴ Insoweit wäre es zweckmäßig, die Regulationsintention des Gesetzgebers eindeutig klarzustellen. Da das bisherige Regelungsmodell eines Eintritts der Verlustwirkung kraft Gesetzes ohne Verhältnismäßigkeitsprüfung im Einzelfall mit unionsrechtlichen Vorgaben ohnehin nicht vereinbar sein dürfte,⁶⁵ spricht hier vieles für eine Ausgestaltung des Verfahrens als Verfahren mit konstitutiver Wirkung.

Unabhängig davon ist auf praktische Schwierigkeiten der Durchführung des Feststellungsverfahrens und eines sich gegebenenfalls anschließenden Rechtsschutzverfahrens hinzuweisen, wenn sich der Betroffene im Ausland befindet: Die nach allgemeinem Verwaltungsverfahrensrecht an sich gebotene Anhörung vor Erlass eines belastenden Verwaltungsakts dürfte regelmäßig an der Unkenntnis des Aufenthaltsorts des Betroffenen scheitern (§ 28 VwVfG); in diesen Fällen wird die Bekanntgabe des Verwaltungsakts zudem regelmäßig im Wege der öffentlichen Zustellung erfolgen.⁶⁶ Für den Betroffenen heißt dies: Erlangt er innerhalb der Bekanntmachungsfrist von zwei Wochen⁶⁷ oder innerhalb der sich anschließenden Klagefrist von einem Monat⁶⁸ zufällig Kenntnis von der ergangenen Entscheidung, kann er Einwände gegen die Entscheidung erstmals im gerichtlichen Eilrechtsschutz- und Klageverfahren geltend machen; seine Klage hat nach § 30 Abs. 4 Satz 3 Reg-E jedoch keine aufschiebende Wirkung. Versäumt er die o.g. Fristen z.B. durch Unkenntnis, kann er binnen eines Jahres nach Zustellung des Bescheides Wiedereinsetzung in die Klagefrist beantragen;⁶⁹ erlangt er erst nach diesem Zeitraum Kenntnis von der Entscheidung, kann er Einwände allenfalls noch unter erschwerten Bedingungen geltend machen.⁷⁰ Da diese Konstellation in Fällen des § 28 Abs. 1 Nr. 2 Reg-E vorhersehbar eintreten wird, sollte jedenfalls erwogen werden, dem Betroffenen z.B. durch

⁶³ BT-Drs. 19/9736, S. 11.

⁶⁴ Diese Schlussfolgerung ist allerdings nicht zwingend, da Widerspruch und Klage auch bei Verwaltungsakten mit nur feststellendem Charakter aufschiebende Wirkung entfalten können.

⁶⁵ Oben S. 11 ff.

⁶⁶ § 10 Abs. 1 VwZG. In der Praxis erfolgt dies derzeit durch Bekanntmachung einer Benachrichtigung auf der Internetseite des Bundesverwaltungsamts.

⁶⁷ § 10 Abs. 2 Satz 6 VwZG.

⁶⁸ § 74 Abs. 1 Satz 2 VwGO.

⁶⁹ § 60 Abs. 1 – 4 VwGO; ein Fall der „höheren Gewalt“ dürfte regelmäßig nicht vorliegen.

⁷⁰ § 48 VwVfG (Antrag auf Rücknahme des Verwaltungsakts) oder § 51 VwVfG (Wiederaufgreifen des Verfahrens).

Unanwendbarkeit der Jahresfrist des § 60 Abs. 3 VwGO im Kontext von Entscheidungen nach § 28 Abs. 4 Reg-E effektiven Rechtsschutz zu gewähren (Art. 19 Abs. 4 GG).

Als unglücklich zu bezeichnen ist zudem die Regelung des § 28 Abs. 4 Satz 3 Reg-E, die den Ausschluss des Widerspruchsverfahrens und der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Klage jeweils mit dem fortbestehenden Aufenthalt des im Ausland verknüpft. So bleibt zunächst unklar, ob für den Eintritt dieser Rechtsfolgen die Rechtslage im Zeitpunkt der Zustellung der behördlichen Entscheidung,⁷¹ der Zeitpunkt der Einlegung des Rechtsbehelfs oder - nach allgemeinen Grundsätzen - die Rechtslage im Zeitpunkt der gerichtlichen oder behördlichen Entscheidung gelten soll. Dies kann insbesondere bei einer Einreise nach Bekanntgabe der Entscheidung bzw. im Laufe eines anhängigen Rechtsschutzverfahrens zu erheblichen Unsicherheiten hinsichtlich der einzulegenden Rechtsmittel führen. Zudem sollte im Hinblick auf den Zweck der Vorschrift, die grenzpolizeiliche Maßnahmen schon vor Eintritt der Bestandskraft der Verlustentscheidung ermöglichen soll,⁷² auf die Geltung des aufenthaltsrechtlichen Einreisebegriffs verwiesen werden.

⁷¹ Hierfür könnte die Formulierung, der Betroffene müsse sich „noch“ im Ausland befinden, sprechen.

⁷² BT-Drs. 19/9736, S. 11.

B. Festschreibung einer Klärung von Identität und Staatsangehörigkeit als allgemeine Einbürgerungsvoraussetzung

I. Gesetzgebungsvorhaben

Grundlage der Begutachtung ist der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Dritten Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 29. April 2019 (BT-Drs. 19/9736) in der Fassung des Änderungsantrags der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD im Innenausschuss des Deutschen Bundestages zu dem Regierungsentwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (A-Drs. 19(4)292).

§ 8 StAG erhält demnach die folgende Fassung (Ergänzungen in Fettdruck hervorgehoben, Streichungen als solche markiert):

(1) Ein Ausländer, der rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat, kann auf seinen Antrag eingebürgert werden, wenn **seine Identität und Staatsangehörigkeit geklärt sind und** er

1. [...]

2. [...]

3. [...]

4. [...]

5. [...]

(2) [...]

§ 10 StAG erhält demnach die folgende Fassung (Ergänzungen in Fettdruck hervorgehoben, Streichungen als solche markiert):

(1) Ein Ausländer, der seit acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat und handlungsfähig nach § 37 Absatz 1 Satz 1 oder gesetzlich vertreten ist, ist auf Antrag einzubürgern, wenn **seine Identität und Staatsangehörigkeit geklärt sind und** er [...]

(2) – (7) [...]

II. Ziel des Gesetzgebungsvorhabens

Die Gesetzesänderung zielt darauf ab, das Erfordernis der Klärung von Identität und Staatsangehörigkeit in sämtlichen Einbürgerungstatbeständen – der Anspruchseinbürgerung (§ 10 StAG), der Ermessenseinbürgerung (§ 8 StAG) und der Vorschrift zur privilegierten Ermessenseinbürgerung von Ehegatten oder Lebenspartnern von Deutschen (§ 9 StAG), die auf die Voraussetzungen des § 8 StAG verweist – festzuschreiben.

1. Ausgangspunkt: Gesetzesänderung als bloße Kodifikation richterrechtlich entwickelter Anforderungen

Im Hinblick auf die Anspruchseinbürgerung nach § 10 StAG entspricht das Erfordernis der Identitätsklärung der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, das die Klärung der Identität als zwar ungeschriebene, aber notwendige und unverzichtbare Voraussetzung der Anspruchseinbürgerung nach § 10 StAG ansieht.⁷³ Insoweit ist die Neuregelung mit keinen grundlegenden Änderungen verbunden; sie kodifiziert daher zunächst lediglich die höchstrichterliche Rechtsprechung. Dies begegnet auch keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, da ein verfassungsunmittelbarer Anspruch auf Einbürgerung nicht besteht⁷⁴ und die Identitätsklärung notwendige Voraussetzung und unverzichtbarer Bestandteil der in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und 5 und in § 11 StAG zwingend vorgeschriebenen Status- und Sicherheitsprüfungen ist.⁷⁵

In Fällen der Ermessenseinbürgerung nach §§ 8 f. StAG ist demgegenüber zwar – soweit ersichtlich – nicht höchstrichterlich geklärt, ob auch hier ein ungeschriebenes Erfordernis der Identitätsklärung besteht.⁷⁶ Für die Praxis ist diese Frage jedoch ohne Bedeutung, da es sich bei der fehlenden Identitätsklärung jedenfalls um einen zulässigen Ermessens Gesichtspunkt

⁷³ BVerwGE 140, 311 = juris, Rn. 11.

⁷⁴ Oben S. 9 f.

⁷⁵ BVerwGE 140, 311 = juris, Rn. 16.

⁷⁶ Bejahend allerdings z.B. VG Gelsenkirchen, Urteil vom 29. November 2018 – 17 K 9281/16 –, juris, Rn. 27 f.

handelt, auf den eine Verweigerung einer Ermessenseinbürgerung gestützt werden kann.⁷⁷ Dementsprechend gehen etwa die Verwaltungsvorschriften des Landes Baden-Württemberg zum Staatsangehörigkeitsgesetz (VwV StAG BW)⁷⁸ davon aus, dass es sich bei der Klärung offener Identitätsfragen auch im Rahmen der Prüfung einer Ermessenseinbürgerung nach § 8 f. StAG um eine notwendige Voraussetzung und unverzichtbaren Bestandteil der Prüfung der gesetzlichen Einbürgerungsvoraussetzungen handelt.⁷⁹

Im Grundsatz bewirkt der Reformvorschlag daher keine strukturelle Änderung gegenüber der bestehenden Rechtslage.

2. Zweckmäßigkeit einer Härtefallklausel

a) Bisherige Praxis

Allerdings gehen z.B. die aktuellen Verwaltungsvorschriften des Landes Baden-Württemberg zum Staatsangehörigkeitsgesetz (VwV StAG BW)⁸⁰ davon aus, dass die fehlende Identitätsklärung einer Anspruchseinbürgerung nicht entgegensteht, wenn ein Einbürgerungsbewerber in angemessener Zeit trotz Ausschöpfen aller zumutbaren Möglichkeiten keine ausreichenden Identitätsnachweise vorlegen kann, sich aus seinem bisherigen Aufenthalt in Deutschland aber keine Anhaltspunkte für denkbare Zweifel an seiner Identität ergeben. In solchen Fällen kann unter Berücksichtigung der Gesamtumstände auch eine eidesstattliche Versicherung in Betracht kommen.⁸¹ Für die Einbürgerungspraxis im Rahmen der Ermessenseinbürgerung gelten diese Ausführungen entsprechend.⁸²

Da der nunmehr vorgeschlagene Gesetzesentwurf die Identitätsklärung zur zwingenden Voraussetzung sämtlicher Einbürgerungstatbestände erklärt und eine Ausnahmeklausel nicht enthält, trägt er das Potential in sich, dieser – wohl in anderen Bundesländern vergleichbar gehandhabten – bisherigen Verwaltungspraxis den Boden zu entziehen, zumal der Abnahme

⁷⁷ BVerwGE 140, 311 = juris, Rn. 15.

⁷⁸ Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg zum Staatsangehörigkeitsgesetz (VwV StAG) vom 8. Juli 2013 - Az. 7-1010.1/1 - (Stand: 3. März 2017).

⁷⁹ Nr. 8.1 VwV StAG BW.

⁸⁰ Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg zum Staatsangehörigkeitsgesetz (VwV StAG) vom 8. Juli 2013 - Az. 7-1010.1/1 - (Stand: 3. März 2017).

⁸¹ Nr. 10.1 VwV StAG BW.

⁸² Nr. 8.1 VwV StAG BW.

einer eidesstaatlichen Versicherung durch die Staatsangehörigkeitsbehörde § 27 Abs. 1 VwVfG entgegensteht.⁸³ Eine Einbürgerung wäre damit strukturell ausgeschlossen, wenn der Betroffene seine Identität nicht – z.B. aufgrund fehlender Personenstandsregister im Herkunftsstaat – durch geeignete Beweismittel nachweisen kann.

b) Verfassungs- und völkerrechtliche Bewertung

Verfassungs- und völkerrechtlich dürfte eine solche Ausgestaltung des Staatsangehörigkeitsrechts letztlich keinen durchgreifenden Bedenken begegnen, auch wenn sie für den Betroffenen ggf. zu einem absoluten Einbürgerungsausschluss und daher zu erheblichen Härten führen kann. Denn verfassungsrechtlich besteht kein Anspruch auf Eröffnung der Gelegenheit zur Einbürgerung, da Art. 16 Abs. 1 GG nur verfassungsrechtliche Schranken für den Verlust einer einmal erworbenen Staatsangehörigkeit normiert.⁸⁴ Auch Art. 34 der Genfer Flüchtlingskonvention verpflichtet die Konventionsstaaten lediglich darauf, die Assimilierung und Einbürgerung von Konventionsflüchtlings⁸⁵ „soweit wie möglich“ zu erleichtern, dabei insbesondere das Einbürgerungsverfahren zu beschleunigen und die Kosten des Verfahrens nach Möglichkeit herabzusetzen. Ein echter Eingliederungs- oder gar Einbürgerungsanspruch ergibt sich hieraus jedoch ebenso wenig⁸⁶ wie aus den Bestimmungen der EMRK, denen der EGMR lediglich ein Verbot der willkürlichen Vorenthaltung einer Staatsangehörigkeit entnommen hat.⁸⁷ Auch Art. 15 Abs. 1 der – rechtlich nicht unmittelbar verbindlichen – allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen sieht nur ein „Recht auf eine (d.h. irgendeine) Staatsangehörigkeit“ vor, begründet aber keinen Anspruch auf Aufnahme in einen spezifischen Staatsverband.

⁸³ Stelkens/Bonk/Sachs/Kallerhoff/Fellenberg, 9. Aufl. 2018, VwVfG § 27 Rn. 2.

⁸⁴ Vgl. Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2013, Art. 16 Rn. 23, 43 sowie Maunz/Dürig/Giegerich, 86. EL Januar 2019, GG Art. 16 Abs. 1 Rn. 29.

⁸⁵ Der konventionsrechtliche Flüchtlingsbegriff ist Grundlage sowohl des Flüchtlingsbegriffs des Art. 2 lit. d) der Richtlinie 2011/95/EU (Qualifikationsrichtlinie 2011) als auch der inländischen Begriffsdefinition der § 3 ff. AsylG, die der Umsetzung der Vorgaben von Qualifikationsrichtlinie und GFK dient (vgl. BeckOK-Migrationsrecht/Wittmann, Art. 1 GFK Rn. 9 ff., 24).

⁸⁶ Vgl. BeckOK-Migrationsrecht/Diehl, Art. 34 GFK Rn. 8 sowie BVerwGE 140, 311 = juris, Rn. 15 m.w.N.

⁸⁷ Ausführlich hierzu Zimmermann/Landefeld, ZAR 2014, 97 (97 ff.).

c) Zweckmäßigkeit einer Ausnahmeregelung

Dessen ungeachtet wäre die Aufnahme einer Ausnahmeklausel, die der bisherigen Rechtspraxis entspricht, nicht nur rechtlich zulässig, sondern auch zweckmäßig. Denn der Gesetzesbegründung kann keine Absicht des Gesetzgebers entnommen werden, die Einbürgerungsvoraussetzungen insoweit gegenüber der bisherigen Einbürgerungspraxis zu verschärfen.⁸⁸ Vielmehr beschränkt sich die Gesetzesbegründung im Wesentlichen darauf, die ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Bedeutung der Identitätsklärung im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens wiederzugeben, so dass von einem Willen zum Festhalten an der bisherigen Rechtspraxis ausgegangen werden kann.⁸⁹ Die Ergänzung des Gesetzesentwurfs um eine Ausnahme für Fälle, in denen trotz feststehender Unmöglichkeit einer weiteren Identitätsklärung keine vernünftigen Zweifel an der Identität des Betroffenen bestehen, erscheint daher zweckmäßig und begegnet auch aus Sicht der Praxis keinen durchgreifenden Bedenken.

Die Schaffung einer Ausnahmeklausel wäre weiterhin auch im Hinblick auf das Erfordernis der Klärung der Staatsangehörigkeit zu erwägen. Zwar dürften Zweifel an der Staatsangehörigkeit regelmäßig auf Zweifel an der Identität des Betroffenen zurückgehen, so dass es insoweit keiner weiteren Ausnahmeklausel bedarf; denkbar sind aber auch Fälle, in denen die Staatsangehörigkeit rechtlich (z.B. aufgrund unklarer Bestimmungen des Staatsangehörigkeitsrechts des Herkunftsstaates) oder tatsächlich (z.B. aufgrund einer anonymen Geburt) ungeklärt ist, obwohl keine Zweifel an der Identität des Betroffenen bestehen. In diesen Fällen sollte jedenfalls dann von einer weiteren Aufklärung der Staatsangehörigkeit abgesehen werden, wenn feststeht, dass eine Mehrstaatigkeit materiellrechtlich auch unabhängig von der weiteren Staatsangehörigkeit hingenommen werden könnte, über die der Betroffene möglicherweise verfügt. Dies betrifft etwa die Fälle des § 12 Abs. 1 Nr. 4 StAG, in denen der Einbürgerung älterer Personen ausschließlich das Hindernis eintretender Mehrstaatigkeit entgegensteht, die Entlassung auf unverhältnismäßige Schwierigkeiten stößt und die Versagung der Einbürgerung eine besondere Härte darstellen würde.

⁸⁸ BT-Drs. (A) 19(4)292, S. 2 ff.

⁸⁹ BT-Drs. (A) 19(4)292, S. 4 f.

- C. Ausgestaltung des Erfordernisses der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ als allgemeine Einbürgerungsvoraussetzung
- I. Gesetzgebungsvorhaben

Grundlage der Begutachtung ist der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Dritten Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 29. April 2019 (BT-Drs. 19/9736) in der Fassung des Änderungsantrags der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD im Innenausschuss des Deutschen Bundestages zu dem Regierungsentwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (A-Drs. 19(4)292) sowie der hierauf bezogene Änderungsantrag der Fraktion der FDP (A-Drs. 19(4)311).

§ 8 StAG erhält demnach die folgende Fassung (Ergänzungen in Fettdruck hervorgehoben, Streichungen als solche markiert):

(1) Ein Ausländer, der rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat, kann auf seinen Antrag eingebürgert werden, wenn **seine Identität und Staatsangehörigkeit geklärt sind** und er

- 6. handlungsfähig nach § 37 Absatz 1 Satz 1 oder gesetzlich vertreten ist,
- 7. weder wegen einer rechtswidrigen Tat zu einer Strafe verurteilt noch gegen ihn auf Grund seiner Schuldunfähigkeit eine Maßregel der Besserung und Sicherung angeordnet worden ist,
- 8. eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen gefunden hat ~~und~~,
- 9. sich und seine Angehörigen zu ernähren imstande ist **und** -

10. seine Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse gewährleistet ist.

(2) Von den Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 2 und 4 kann aus Gründen des öffentlichen Interesses oder zur Vermeidung einer besonderen Härte abgesehen werden.

§ 9 StAG erhält demnach die folgende Fassung (Ergänzungen in Fettdruck hervorgehoben, Streichungen als solche markiert):

(1) Ehegatten oder Lebenspartner Deutscher sollen unter den Voraussetzungen des § 8 eingebürgert werden, wenn

~~4.~~ sie ihre bisherige Staatsangehörigkeit verlieren oder aufgeben oder ein Grund für die

Hinnahme von Mehrstaatigkeit nach Maßgabe von § 12 vorliegt ~~und~~ ,

~~2. ——— gewährleistet ist, daß sie sich in die deutschen Lebensverhältnisse einordnen,~~

es sei denn, daß sie nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 und Abs. 4) und keinen Ausnahmegrund nach § 10 Abs. 6 erfüllen.

(2) Die Regelung des Absatzes 1 gilt auch, wenn die Einbürgerung bis zum Ablauf eines Jahres nach dem Tod des deutschen Ehegatten oder nach Rechtskraft des die Ehe auflösenden Urteils beantragt wird und dem Antragsteller die Sorge für die Person eines Kindes aus der Ehe zusteht, das bereits die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt.

§ 10 StAG erhält demnach die folgende Fassung (Ergänzungen in Fettdruck hervorgehoben, Streichungen als solche markiert):

(1) Ein Ausländer, der seit acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat und handlungsfähig nach § 37 Absatz 1 Satz 1 oder gesetzlich vertreten ist, ist auf Antrag einzubürgern, wenn **seine Identität und Staatsangehörigkeit geklärt sind und er**

1. sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland bekennt und erklärt, dass er keine Bestrebungen verfolgt oder unterstützt oder verfolgt oder unterstützt hat, die
 - a) gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder
 - b) eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben oder
 - c) durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden,oder glaubhaft macht, dass er sich von der früheren Verfolgung oder Unterstützung derartiger Bestrebungen abgewandt hat,
2. ein unbefristetes Aufenthaltsrecht oder als Staatsangehöriger der Schweiz oder dessen Familienangehöriger eine Aufenthaltserlaubnis auf Grund des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit, eine Blaue Karte EU oder eine Aufenthaltserlaubnis für andere als die in den §§ 16, 17, 17a, 20, 22, 23 Absatz 1, §§ 23a, 24 und 25 Abs. 3 bis 5 des Aufenthaltsgesetzes aufgeführten Aufenthaltzwecke besitzt,
3. den Lebensunterhalt für sich und seine unterhaltsberechtigten Familienangehörigen ohne Inanspruchnahme von Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch bestreiten kann oder deren Inanspruchnahme nicht zu vertreten hat,
4. seine bisherige Staatsangehörigkeit aufgibt oder verliert,

5. weder wegen einer rechtswidrigen Tat zu einer Strafe verurteilt noch gegen ihn auf Grund seiner Schuldunfähigkeit eine Maßregel der Besserung und Sicherung angeordnet worden ist,
6. über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt ~~und~~ ,
7. über Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland verfügt .

und seine Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse gewährleistet ist.

Die Voraussetzungen nach Satz 1 Nr. 1 und 7 müssen Ausländer nicht erfüllen, die nicht handlungsfähig nach § 37 Absatz 1 Satz 1 sind.

(2) – (7) [...]

II. Kontext des Änderungsvorschlages

1. Grundstruktur des aktuellen Einbürgerungsrechts

Dem gegenwärtigen Einbürgerungsrecht liegt folgende Grundstruktur zugrunde: § 8 Abs. 1 StAG normiert elementare Grundvoraussetzungen, deren Einhaltung der Gesetzgeber als unabdingbare Voraussetzungen einer Einbürgerung begreift. Da diese Grundvoraussetzungen (Handlungsfähigkeit, nicht vorbestraft, Unterkunft und gesichertes Familieneinkommen) selbst keine Aussage über die Identifikation des Einbürgerungswilligen mit der Bundesrepublik Deutschland treffen – sie würden z.B. auch die Einbürgerung eines wohlhabenden US-Touristen am ersten Tag einer Deutschlandrundreise ermöglichen – findet die eigentliche Einbürgerungsprüfung auf Rechtsfolgenseite statt, auf der der Einbürgerungsbehörde ein tendenziell weites Ermessen eingeräumt ist. Dieses Ermessen ist allerdings nicht „frei“, sondern muss sich an den Zwecken der gesetzlichen Ermächtigung orientieren und dabei insbesondere auch den Grundsatz der Gleichbehandlung beachten. In der Praxis hat sich dabei eine Orientierung an den in § 9 f. StAG genannten, nach Auffassung des Gesetzgebers eindeutig legitimen Kriterien etabliert. Zu den in der ständigen Verwaltungspraxis geprüften Ermessenskriterien gehört dabei schon jetzt – neben ausreichenden Sprachkenntnissen, der Dauer und Rechtmäßigkeit des Inlandsaufenthalts, dem Alter des Betroffenen, seinen staatsbürgerlichen Kenntnissen, dem Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen

Grundordnung und der Vermeidung der Mehrstaatigkeit⁹⁰ – die Prüfung, ob sich der Betroffene in die deutschen Lebensverhältnisse eingeordnet hat.⁹¹

Demgegenüber soll § 9 StAG die Einbürgerung von Ehegatten oder Lebenspartnern deutscher Staatsangehöriger erleichtern: Wenn die in § 9 Abs. 1 StAG geregelten ergänzenden Voraussetzungen ebenso vorliegen wie die in § 8 Abs. 1 genannten allgemeinen Voraussetzungen, erstarkt der Ermessensanspruch des § 8 Abs. 1 StAG zu einem Soll-Anspruch, der eine Versagung der Einbürgerung nur in atypischen Fällen erlaubt. In vergleichbarer Weise konkretisiert § 10 StAG die Einbürgerungsvoraussetzungen für Ausländer, die über mehrere Jahre hinweg rechtmäßig in Deutschland gelebt haben: Unter den in § 10 Abs. 1 StAG genannten Voraussetzungen, die u.a. das Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung umfassen, entsteht nach sechs bis acht Jahren des rechtmäßigen Aufenthalts ein Anspruch auf Einbürgerung.

Ausdrücklich geregelt ist das Tatbestandsmerkmal des „Einfügens in die deutschen Lebensverhältnisse“ derzeit nur in § 9 Abs. 1 StAG. Es dient hier in erster Linie als Kompensation für den Umstand, dass § 9 Abs. 1 StAG eine Einbürgerung eines Ehegatten oder Lebenspartners eines Deutschen ermöglicht, der nur vergleichsweise kurze Zeiträume im Bundesgebiet verbracht hat und daher ggf. nicht schon aus eigener Anschauung mit den Lebensumständen in Deutschland vertraut ist. Es dient daher dem Zweck, ein Mindestmaß an sozialer Integration zu gewährleisten.⁹² Der historische Gesetzgeber hat es insoweit jedoch als regelmäßig ausreichend erachtet, wenn sich der Betroffene im Rahmen einer ehelichen Lebensgemeinschaft mehrere Jahre im Inland aufgehalten hat.⁹³

2. Anlass der Gesetzesänderung

Der nunmehr vorliegende Gesetzentwurf kann auf folgenden Sachverhalt zurückgeführt werden, der Gegenstand einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts war: Der Kläger

⁹⁰ Nr. 8.1.2 der Vorläufigen Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 13. November 2014 (BGBl. I S. 1714) - VAH-StAG -.

⁹¹ Nr. 8.1.2.1 VAH-StAG. Vgl. auch HMK/Hailbronner/Hecker, 6. Aufl. 2017, StAG § 8 Rn. 57.

⁹² BVerwGE 79, 94 (juris, Rn. 14).

⁹³ Vgl. BVerwGE 79, 94 (juris, Rn. 16).

war seit 2003 in Deutschland als Bauingenieur erwerbstätig und hatte im April 2008 die Ehe mit einer deutschen Staatsangehörigen geschlossen; er wurde im Oktober 2010 unter Beibehaltung seiner syrischen Staatsangehörigkeit eingebürgert. Nach Bekanntwerden einer bereits im Juni 2008 im Ausland geschlossenen weiteren Ehe mit einer syrischen Staatsangehörigen nahm die Behörde die Einbürgerung im Dezember 2013 zurück.⁹⁴

Im Jahr 2018 entschied das Bundesverwaltungsgericht, dass die ursprünglich auf §§ 9 Abs. 1 i.V.m. § 8 Abs. 1 StAG gestützte Einbürgerungsentscheidung rechtswidrig gewesen sei, weil zum Zeitpunkt der Entscheidung nicht gewährleistet gewesen sei, dass sich der Kläger in die deutschen Lebensverhältnisse einordne. Der Begriff der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse verlange eine tätige Einordnung in die elementaren Grundsätze des gesellschaftlich-kulturellen Gemeinschaftslebens, die als unverzichtbare außerrechtliche Voraussetzungen eines gedeihlichen Zusammenlebens zu werten seien. Zu diesen Grundsätzen gehöre der Grundsatz der Einehe, der sowohl strafrechtlich als auch verfassungsrechtlich verankert sei.⁹⁵ Einer Rücknahme der somit rechtswidrigen Einbürgerungsentscheidung stehe jedoch möglicherweise der Umstand entgegen, dass der Kläger mittlerweile die Einbürgerungsvoraussetzungen des § 10 StAG erfülle. Denn ein Erfordernis des Einfügens in die deutschen Lebensverhältnisse sei in § 10 StAG nicht geregelt. Es könne auch nicht mit dem in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StAG geregelten Erfordernis eines Bekenntnisses zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung gleichgesetzt werden, da dieses nicht das gesellschaftliche Verhalten des Einbürgerungsbewerbers, sondern die Gestaltung der staatlichen Ordnung in den Blick nehme.⁹⁶ De lege lata stehe das rechtswirksame Eingehen einer Zweit- oder Mehrfachehe im Ausland der Anspruchseinbürgerung nach daher § 10 StAG nicht entgegen. Es stehe dem Gesetzgeber jedoch frei, die Einbürgerungsvoraussetzungen des § 10 StAG um das Erfordernis der Gewährleistung des Sich-Einordnens in die deutschen Lebensverhältnisse zu ergänzen oder einen gesetzlichen Ausschlussgrund zu schaffen, der an die Missachtung des Grundsatzes der Gleichberechtigung von Mann und Frau anknüpft.⁹⁷

⁹⁴ BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2018 – 1 C 15/17 –, juris, Rn. 2 ff.

⁹⁵ BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2018 – 1 C 15/17 –, juris, Rn. 18 ff.

⁹⁶ BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2018 – 1 C 15/17 –, juris, Rn. 46 ff.

⁹⁷ BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2018 – 1 C 15/17 –, juris, Rn. 67.

3. Charakter des Änderungsvorschlags

Mit dem nunmehr vorliegenden Änderungsantrag hat sich die Bundesregierung für das erstgenannte Regelungskonzept entschieden. Hiergegen wird in der öffentlichen Diskussion eingewandt, dass das die Einfügung des Tatbestandsmerkmals des Einfügens in die deutschen Lebensverhältnisse über eine Festschreibung des Prinzips der Einehe hinaus als allgemeine „Integrationsklausel“ fungieren könne, die einer willkürlichen Rechtsanwendung durch Behörden oder Gerichte die Tür öffne und zum Zweck einer allgemeinen „Leitkulturprüfung“ missbraucht werden könnte. Diese Besorgnis ist vor dem Hintergrund der sprachlichen Offenheit des Begriffs der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ zunächst verständlich. Er überschätzt jedoch die Entwicklungsoffenheit des Begriffs insbesondere vor dem Hintergrund der bisherigen Anwendungs- und Auslegungspraxis der Behörden und Gerichte.

a) Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe

Bei dem Begriff der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der der Auslegung und Konkretisierung durch die Rechtsanwender, d.h. durch Behörden und Gerichte bedarf. Hierbei sind jedoch insbesondere die Behörden nicht frei, sondern unterliegen der vollständigen gerichtlichen Kontrolle.⁹⁸ Dies hat das Bundesverwaltungsgericht schon 1988 gerade im Hinblick auf den Begriff der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ ausdrücklich festgestellt und auch in seiner jüngsten einschlägigen Entscheidung bekräftigt.⁹⁹ Auch die Gerichte sind bei der Auslegung und Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe jedoch nicht frei, sondern verpflichtet, sich bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe an der gesetzlichen Regelung, ihrem normativen Kontext und ihrer Zielsetzung zu orientieren, soweit diese im Normtext oder im Gesetzgebungsverfahren zum Ausdruck gekommen sind. Nur unter diesen Bedingungen genügt die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot.¹⁰⁰ Ggf. verlangt das Recht von den Gerichten eine Konkretisierung

⁹⁸ BVerwGE 79, 94 (96).

⁹⁹ BVerwGE 79, 94 (96); BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2018 – 1 C 15/17 –, juris, Rn. 18.

¹⁰⁰ Vgl. z.B. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 3. September 2014 – 1 BvR 3353/13 –, juris, Rn. 17.

unbestimmter Rechtsbegriffe am Maßstab von Wertvorstellungen, die in erster Linie von den Grundsatzentscheidungen der Verfassung bestimmt werden.¹⁰¹

b) Auslegung des Begriffs in bisheriger Rechtsprechung und Verwaltungspraxis

Für die zukünftige Auslegung und Anwendung des Rechtsbegriffs der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ bietet die bisherige Rechtsprechung zu § 9 Abs. 1 StAG und die behördliche Anwendungspraxis zu § 8 Abs. 1 StAG im Rahmen der Ermessensausübung hinreichende Anhaltspunkte.

Das Bundesverwaltungsgericht hat dem in § 9 Abs. 1 StAG geregelten Erfordernis der Gewährleistung der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse zunächst entnommen, dass der Betroffene in der Lage sein müsse, sich ohne nennenswerte Probleme im Alltag in deutscher Sprache mündlich zu verständigen. Einer strengeren Auslegung der Norm - im Sinne eines Erfordernisses auch schriftlicher Sprachkenntnisse - hat das Bundesverwaltungsgericht jedoch unter Hinweis auf den Zweck der Bestimmung, die alleine ein Mindestmaß an sozialer Integration in den zu erwartenden Lebenskreis des Einbürgerungsbewerbers ermöglichen solle, eine ausdrückliche Absage erteilt.¹⁰² Darüber hinaus hat die Rechtsprechung dem Erfordernis der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse in Anlehnung an die Regelung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 StAG entnommen, dass der Betroffene auch über Mindestkenntnisse der deutschen Rechts- und Gesellschaftsordnung verfügen muss.¹⁰³

Ergänzend hierzu hat das Bundesverwaltungsgericht in seiner jüngsten Entscheidung ausgeführt, dass das Erfordernis des Einordnens in die deutschen Lebensverhältnisse zudem Raum für eine Auslegung lässt, die auch eine tätige Einordnung in die elementaren Grundsätze des gesellschaftlich-kulturellen Gemeinschaftslebens, die als unverzichtbare außerrechtliche Voraussetzungen eines gedeihlichen Zusammenlebens zu werten sind, verlangt.¹⁰⁴ Es hat die insoweit unverzichtbaren Grundsätze zwar nicht abschließend bestimmt, die elementare Natur des Grundsatzes der Eihe aber - kumulativ - aus einer tiefgreifenden gesellschaftlich-kulturellen Prägung, deren strafrechtlicher Verankerung und deren hochrangiger verfassungsrechtlicher Bedeutung hergeleitet.¹⁰⁵ Es ist damit einer langjährigen

¹⁰¹ BVerfGE 89, 214 (juris, Rn. Rn. 48).

¹⁰² BVerwGE 79, 94 (juris, Rn. 14).

¹⁰³ BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2018 – 1 C 15/17 –, juris, Rn. 19.

¹⁰⁴ BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2018 – 1 C 15/17 –, juris, Rn. 20.

¹⁰⁵ BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2018 – 1 C 15/17 –, juris, Rn. 21 ff. m.w.N.

fachgerichtlichen Rechtsprechungslinie gefolgt, die Verstöße gegen das Gebot der Einehe durch eingehen einer weiteren Ehe oder Lebenspartnerschaft, nicht aber z.B. schon die Aufnahme außerehelicher Beziehungen oder sonstige Ehestörungen als unvereinbar mit den deutschen Lebensverhältnissen begreift.¹⁰⁶

Nichts anderes ergibt sich aus der ständigen Entscheidungspraxis der Verwaltung, die das Kriterium der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse als taugliches Kriterium bei Ausübung des durch § 8 StAG eingeräumten Einbürgerungsermessens begreift. Auch hier wird das Erfordernis der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse nur als Hinweis auf das Erfordernis ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache¹⁰⁷ und das Verbot der Doppelehe¹⁰⁸ verstanden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Rechtsbegriff der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ in der Rechtsprechung zu § 9 StAG und der Verwaltungspraxis zu § 8 StAG etabliert ist, ohne dass er sich zu einer „allgemeinen Leitkulturbestimmung“ fortentwickelt hätte. Eine solche Entwicklung ist auch in Folge der beabsichtigten Gesetzesänderung nicht zu besorgen, da diese im Hinblick auf § 8 Abs. 1 StAG nur die bisherige Ermessenspraxis kodifiziert und die bei Anwendung des § 9 StAG bereits etablierten Maßstäbe auch auf die Anspruchseinbürgerung nach § 10 Abs. 1 StAG erstreckt, ohne dass sich aus der Gesetzesbegründung Anhaltspunkte für ein weiteres Normverständnis ergeben. Insbesondere relativiert die Gesetzesänderung auch den Anspruchscharakter des § 10 Abs. 1 StAG nicht, spiegelt nur die in der Rechtsprechung ausdrücklich rezipierte Annahme des historischen Gesetzgebers, dass es für die Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse regelmäßig - aber eben nicht stets - ausreichend sei, wenn sich der Betroffene im Rahmen einer ehelichen Lebensgemeinschaft mehrere Jahre im Inland aufgehalten habe.¹⁰⁹ In aller Regel dürfte der gesetzlichen Neuregelung neben den in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 - 7 StAG ausdrücklich normierten Einbürgerungsvoraussetzungen vielmehr keine selbstständige Bedeutung zukommen, da bei Erfüllung sämtlicher etablierter Einbürgerungsvoraussetzungen auch die Möglichkeit der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse unproblematisch möglich ist. Dies zeigt schon der Umstand, dass die von der bisherigen Rechtsprechung entwickelten

¹⁰⁶ Vgl. die Darstellung bei HMK/Hailbronner/Hecker, 6. Aufl. 2017, StAG § 9 Rn. 23.

¹⁰⁷ Nr. 8.1.2.1.1 VAH-StAG.

¹⁰⁸ Nr. 9.1.2 VAH-StAG.

¹⁰⁹ Vgl. BVerwGE 79, 94 (juris, Rn. 16).

Anforderungen an die Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse regelmäßig hinter den spezialgesetzlichen Einbürgerungsanforderungen zurückgeblieben sind.¹¹⁰

Im Gegenteil zeigt die Gesetzgebungsgeschichte, dass der Gesetzgeber lediglich bemüht war, eine durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts konkret aufgezeigte - echte oder vermeintliche - Gesetzeslücke durch Übertragung bereits in der Rechtsprechung und Verwaltungspraxis etablierter Kriterien zu schließen. Diese Regelungsabsicht könnte durch eine klarstellende Ergänzung des vorgeschlagenen Tatbestandsmerkmals um eine ausdrückliche Bezugnahme auf das Verbot der Mehrehe¹¹¹ ggf. verdeutlicht werden. Zwar hat das Bundesverwaltungsgericht mit seinem Verweis auf andere „elementare Grundsätze des gesellschaftlich-kulturellen Gemeinschaftslebens, die als unverzichtbare außerrechtliche Voraussetzungen eines gedeihlichen Zusammenlebens zu werten sind“, bestehende Entwicklungspotentiale des unbestimmten Rechtsbegriffs der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ aufgezeigt. Es hat durch die dreifache argumentative Absicherung des Grundsatzes der Einehe - durch Bezugnahme auf die tiefgreifende gesellschaftlich-kulturelle Prägung durch den Grundsatz der Einehe und dessen hochrangige verfassungs- und strafrechtliche Verankerung - und seine bereits in der Vergangenheit sehr restriktive Rechtsprechung aufgezeigt, dass die Klausel einer weiten Auslegung ebenso wenig zugänglich ist wie einer willkürlichen Handhabung oder einer moralisch-kulturpolitischen Aufladung durch die Behörden oder Gerichte. Der Vorwurf eines „Kulturvorbehalts“ oder gar des Erfordernisses einer „kulturellen Konversion“ erscheint vor diesem Hintergrund unverständlich.¹¹²

4. Zweckmäßigkeit des Änderungsvorschlags

Der Einwand, dass das unmittelbare Regelungsziel des Gesetzgebers in vergleichbarer Weise Schaffung eines auf das Verbot der Mehrehe bezogenen Versagungsgrundes erreicht werden könnte, das keine vergleichbaren Auslegungsspielräume eröffnet, ist zunächst stichhaltig. Zu beachten ist jedoch, dass der gesetzliche Handlungsbedarf vorliegend darauf zurückgeht, dass

¹¹⁰ Vgl. BVerwGE 79, 94 (juris, Rn. 14) mit § 10 Abs. 4 StAG (zu Anforderungen an den Spracherwerb) sowie BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2018 – 1 C 15/17 –, juris, Rn. 19 mit § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 StAG (zur Anforderungen an die Intensität der Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung).

¹¹¹ Vgl. den Änderungsantrag der FPD-Fraktion A-Drs. 19(4)311, S. 1.

¹¹² So aber *Tabbara*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/9736, S. 5.

§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StAG mit der Bezugnahme auf die freiheitlich-demokratische Grundordnung bislang lediglich eine auf die Gestaltung der staatlichen Ordnung bezogene Generalklausel enthält, die es den Einbürgerungsbehörden nicht ermöglicht, die Anerkennung selbst elementarer grundrechtlicher Freiheits- und Gleichheitsprinzipien einzufordern. Zwar dürfte die Anzahl der bislang unerkannten Fallgruppen gering sein, da viele Grundprinzipien des gesellschaftlichen Zusammenlebens bereits strafrechtlich abgesichert sind (§ 10 Abs. 1 Nr. 5 StAG); denkbar sind aber z.B. Fälle eines Verhaftetseins eines Einbürgerungsbewerbers z.B. in patriarchalischen Familienstrukturen,¹¹³ einer Nichtanerkennung des gleichberechtigten Lebens- und gesellschaftlichen Teilhaberechts Behinderter¹¹⁴ oder einer Ablehnung des Rechts auf schulische Bildung.¹¹⁵

5. Notwendigkeit eines Ausnahmetatbestands

Die Schaffung einer Ausnahmeregelung zum Einbürgerungsverbot bei bestehender Mehrehe erscheint rechtspolitisch denkbar, verfassungsrechtlich aber nicht geboten. Für den Fall einer nicht mehr gelebten Mehrehe kann der Betroffene bei bestehendem Lebensmittelpunkt in Deutschland auf eine Scheidung nach deutschem Recht verwiesen werden, wobei im Fall z.B. eines unbekanntes Aufenthalts des Ehegatten ggf. die Möglichkeit einer öffentlichen Zustellung von Scheidungsantrag und -beschluss besteht. Dem Wunsch nach Führung einer Mehrehe im Inland versagt die Rechtsordnung demgegenüber auch in anderem Kontext die Anerkennung,¹¹⁶ ohne dass dies verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen würde. Zwar dürften die Betroffenen rechtlich wohl nicht zur Aufgabe oder Auflösung der bestehenden Ehen gezwungen werden; das Verfassungsrecht begründet jedoch weder einen Anspruch auf Mehrehe noch einen unbedingten Anspruch auf Einbürgerung, zumal gewachsenen familiären Beziehungen ohne Weiteres durch Erteilung einer Niederlassungserlaubnis Rechnung getragen werden kann. Insbesondere kann nicht argumentiert werden, dass Art. 6 Abs. 1 GG eine Benachteiligung von Ehegatten im Vergleich zu Ledigen verbiete, da die

¹¹³ Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG. Nicht strafbar, aber mit dem Grundgedanken der Gleichberechtigung der Geschlechter wäre hier etwa ein Erziehungsstil, der minderjährigen Mädchen und ggf. sogar erwachsenen Frauen ein Recht auf eigenständige Teilhabe am gesellschaftlichen Leben abspricht.

¹¹⁴ Art. 3 Abs. 3 Satz 3 GG.

¹¹⁵ Art. 7 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG.

¹¹⁶ Vgl. § 1306 BGB (absolutes Ehehindernis der bestehenden Ehe) sowie § 30 Abs. 4 AufenthG (kein Familiennachzugsanspruch des weiteren Ehegatten auch bei rechtlicher Anerkennung der Doppelehe im Inland).

Ungleichbehandlung vorliegend an das Vorliegen einer Mehrehe anknüpft und gerade der Verwirklichung des verfassungsrechtlich besonders geschützten Prinzips der Einehe dient.

D. Verlängerung der gesetzlichen Höchstfrist für die Rücknahme einer erschlichenen Einbürgerung auf zehn Jahre

I. Gesetzgebungsvorhaben

Grundlage der Begutachtung ist der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Dritten Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 29. April 2019 (BT-Drs. 19/9736) in der Fassung des Änderungsantrags der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD im Innenausschuss des Deutschen Bundestages zu dem Regierungsentwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (A-Drs. 19(4)292).

§ 35 StAG erhält demnach die folgende Fassung (Ergänzungen in Fettdruck hervorgehoben, Streichungen als solche markiert):

(1) Eine rechtswidrige Einbürgerung oder eine rechtswidrige Genehmigung zur Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit kann nur zurückgenommen werden, wenn der Verwaltungsakt durch arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung oder durch vorsätzlich unrichtige oder unvollständige Angaben, die wesentlich für seinen Erlass gewesen sind, erwirkt worden ist.

(2) Dieser Rücknahme steht in der Regel nicht entgegen, dass der Betroffene dadurch staatenlos wird.

(3) Die Rücknahme darf nur bis zum Ablauf von ~~fünf~~ **zehn** Jahren nach der Bekanntgabe der Einbürgerung oder Beibehaltungsgenehmigung erfolgen.

(4) Die Rücknahme erfolgt mit Wirkung für die Vergangenheit.

(5) Hat die Rücknahme Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten nach diesem Gesetz gegenüber Dritten, so ist für jede betroffene Person eine selbständige Ermessensentscheidung zu treffen. Dabei ist insbesondere eine Beteiligung des Dritten an der arglistigen Täuschung, Drohung oder Bestechung oder an den vorsätzlich unrichtigen oder unvollständigen Angaben gegen seine schutzwürdigen Belange, insbesondere auch unter Beachtung des Kindeswohls, abzuwägen.

II. Keine „Einbürgerung auf Probe“

Die Gesetzesänderung beschränkt sich darauf, die bisher fünfjährige Widerrufsfrist auf insgesamt zehn Jahre ab dem Zeitpunkt der Bekanntgabe – d.h. des rechtlichen

Wirksamwerdens der Einbürgerungsentscheidung – zu verlängern. Soweit dies in der Öffentlichkeit unter Hinweis darauf kritisiert wird, dass die Einbürgerung nunmehr „künftig zehn Jahre lang auf Probe“ erfolge, beruht dieser Einwand auf rechtlichen Fehlvorstellungen.

1. Rechtliche Bedenken gegenüber einer „Einbürgerung auf Probe“

Hierzu ist zunächst festzuhalten, dass eine „Einbürgerung auf Probe“ jedenfalls dem einfachgesetzlichen Regelungskonzept des Staatsangehörigkeitsgesetzes und wohl auch verfassungsrechtlichen Grundsätzen widerspräche. Denn einen entsprechenden „Bewährungszeitraum“ hat der Gesetzgeber mit dem Erfordernis eines mindestens sechs- bzw. achtjährigen rechtmäßigen Voraufenthalts im Bundesgebiet (§ 10 Abs. 1 und 3 StAG) bereits als zwingende Voraussetzung für die Anspruchseinbürgerung benannt, und auch die von der behördlichen Praxis im Rahmen der Ermessenseinbürgerung nach § 8 StAG regelmäßig geforderten Mindestaufenthaltszeiten¹¹⁷ dienen vergleichbaren Zwecken. Eine weitere „Probezeit“ ist daher schon fachrechtlich nicht erforderlich und widerspräche dem bisherigen gesetzlichen Regelungskonzept. Sie geriete wohl aber auch in Konflikt mit der für den Einzelnen und für die Gesellschaft gleichermaßen bedeutsamen Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit und dem Verbot von Beeinträchtigungen des Staatsangehörigkeitsstatus durch Aufspaltung in Zugehörigkeitsverhältnisse besserer und minderer Güte, deren Bedeutung das Bundesverfassungsgericht wiederholt betont hat.¹¹⁸

2. Das Gesetzesvorhaben beinhaltet keine „Einbürgerung auf Probe“

Indes enthält der Änderungsantrag zum Gesetzesentwurf keine solche Regelung einer „Staatsangehörigkeit auf Probe“, sondern modifiziert lediglich die bestehende Regelung über die Rücknahme einer rechtswidrigen Einbürgerung oder rechtswidrigen Genehmigung zur Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit.

¹¹⁷ Vgl. Nr. 8.1 2.2 VwV StAG Baden-Württemberg vom 8. Juli 2013 - Az. 7-1010.1/1 - (Stand: 3. März 2017).

¹¹⁸ BVerfGE 116, 24 (juris, Rn. 49 f.) m.w.N.

*a) Unterscheidung von „Rücknahme“ und „Widerruf“ von
Verwaltungsakten*

Rechtlich ist der Begriff der „Rücknahme“ eines Verwaltungsakts vom Begriff des „Widerrufs“ eines Verwaltungsakts abzugrenzen, wie er z.B. in §§ 49 VwVfG Verwendung findet. Eine Rücknahmeentscheidung kommt – wie auch der Wortlaut des § 35 Abs. 1 StAG aufzeigt – dabei nur dann in Betracht, wenn die zurückzunehmende Entscheidung bereits im Zeitpunkt der Entscheidung rechtswidrig gewesen ist;¹¹⁹ ein Widerruf eines Verwaltungsakts kann demgegenüber auch bei nachträglichen Rechts- und Tatsachenänderungen erfolgen.¹²⁰ Eine solche Widerrufsmöglichkeit für ursprünglich rechtmäßige Einbürgerungen ist im Staatsangehörigkeitsgesetz jedoch nicht vorgesehen und wird auch durch den Gesetzesentwurf nicht begründet. Eine Aufhebung der Einbürgerungsentscheidung in Fällen, in denen der Neubürger einzelne Einbürgerungsvoraussetzungen nachträglich nicht mehr erfüllt, er sich also „nicht bewährt“ (weil er z.B. Straftaten begeht, sich nicht mehr in die Lebensverhältnisse einfügt oder er seinen Lebensunterhalt nicht mehr selbst bestreiten kann), ist daher gesetzlich nicht ebenso wenig vorgesehen wie z.B. eine rückwirkende Korrektur von Einbürgerungsentscheidungen, die – auf Grundlage der bisherigen Fassung des § 10 StAG rechtmäßig – trotz bestehender Mehrehe ergangen waren.¹²¹

*b) § 35 Abs. 1 StAG als abschließende Spezialregelung zur Rücknahme
der Einbürgerung (nur) bei Täuschung oder vorsätzlich unrichtigen
Angaben*

Im Fall des § 35 Abs. 1 StAG kommt hinzu, dass dieser die Rücknahme der Einbürgerung – anders als die im Staatsangehörigkeitsrecht nicht anwendbare Grundregel des § 48 VwVfG – nur dann erlaubt, wenn die Rechtswidrigkeit auf arglistiger Täuschung, Drohung oder

¹¹⁹ BVerwGE 121, 226 (juris, Rn. 13); 84, 111 (113 f.). Als statusbegründender Verwaltungsakt ist die Einbürgerung kein Dauerverwaltungsakt, der möglicherweise auch nachträglich rechtswidrig werden kann.

¹²⁰ Vgl. § 49 Abs. 2 Nrn. 3 und 4 VwVfG.

¹²¹ Zumindest missverständlich hier *Gärditz/Wallrabenstein*, Staatsangehörigkeit in Geiselhaft, VerfBlog, 2019/6/16, <https://verfassungsblog.de/staatsangehoerigkeit-in-geiselhaft/>.

Bestechung oder vorsätzlich unrichtigen oder unvollständigen Angaben des Betroffenen beruht. Eine Rücknahmeentscheidung könnte daher z.B. nicht auf den Umstand gestützt werden, dass eine behördliche Prognose der Eingliederung in die deutschen Lebensverhältnisse sich nachträglich als falsch herausstellt, wenn die Fehlerhaftigkeit der Prognose nicht auf Täuschung oder bewusstem Verschweigen wesentlicher Tatsachen durch den Betroffenen beruht. Insbesondere kann sich die Einbürgerungsbehörde insoweit auch nicht darauf berufen, dass sich einer Ermessenseinbürgerung nach § 8 StAG zugrundeliegende (rechtmäßige) Ermessenserwägungen nachträglich gewandelt haben.¹²²

c) Fazit: keine „Einbürgerung auf Probe“

Von einer „Einbürgerung auf Probe“ kann daher auch nach der vorgeschlagenen neuen Normfassung nicht die Rede sein, weil sich eine „Probezeit“ begrifflich stets auf das Verhalten des Betroffenen im Zeitraum nach der getroffenen Entscheidung – hier der Einbürgerung – bezieht. Dieses kann vorliegend jedoch nur dann Anlass für eine Rücknahme der Einbürgerung sein, wenn es vergangenes Fehlverhalten des Betroffenen im Zusammenhang mit dem Einbürgerungsantrag – d.h. eine Täuschung oder bewusste Falschangaben in wesentlichen Punkten – offenlegt. Auch in diesem Fall könnte eine Rücknahmeentscheidung jedoch nicht auf „mangende Bewährung“, sondern nur auf nachträglich bekanntgewordene, dem Betroffenen vorwerfbare Mängel des Einbürgerungsverfahrens gestützt werden.

Die bereits in der bisherigen Regelung festgeschriebenen Erfordernisse der (bewussten) Täuschung bzw. der vorsätzlichen unrichtigen oder unvollständigen Angaben, die für den Erlass der Einbürgerungsentscheidung wesentlich gewesen sind, stellen dabei auch sicher, dass der Betroffene nicht (unverschuldet) unter einem Damoklesschwert einer (subjektiv als solchen empfundenen) „Einbürgerung auf Probe“ leben muss. Da der Einbürgerungsantrag in der Praxis schriftlich gestellt wird und eine Rücknahme nicht auf unwesentliche Angaben gestützt werden kann, kann der Betroffene in aller Regel abschätzen, ob er einer Rücknahmegefahr ausgesetzt ist. Die große Mehrzahl der Betroffenen wird hiervon aber nicht betroffen sein.

¹²² Vgl. *Kastner*, in: Fehling/Kastner/Wahrendorf, Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2016, § 48 VwVfG Rn. 25, 27.

3. Verfassungsrechtliche und -unionsrechtliche Anforderungen an die Ausgestaltung einer Fristenregelung

d) Keine absolute Geltung einer Fünf-Jahres-Rücknahmefrist

Verfassungsrechtlich ist dennoch zu beachten, dass das Bundesverfassungsgericht die allgemeine Regelung des § 48 VwVfG, die die Möglichkeit der Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte vorsieht, nur als ausreichende Ermächtigungsgrundlage für eine „zeitnahe“ Rücknahme einer Einbürgerungsentscheidung angesehen hat.¹²³ Hierauf gestützt hat das Bundesverwaltungsgericht eine Rücknahme der Einbürgerung achteinhalb bzw. mehr als neun Jahre nach Aushändigung der Einbürgerungsurkunde als nicht mehr zeitnah beanstandet¹²⁴ und die Schwelle zur „nicht mehr zeitnahen Rücknahme“ unter Rückgriff auf eine einfachgesetzliche Parallelregelung¹²⁵ auf maximal fünf Jahre konkretisiert hat.¹²⁶ Diese Frist ist nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts daher jedenfalls im Fall der auf vorwerfbare Weise erwirkten Einbürgerung mit Art. 16 GG vereinbar.¹²⁷

Zu beachten ist dabei jedoch, dass die von der Rechtsprechung insoweit entwickelten Maßstäbe nicht auf Verhältnismäßigkeitserwägungen beruhen, sondern auf dem Umstand, dass es dem Gesetzgeber vorbehalten bleibt, die Voraussetzungen und äußeren zeitlichen Grenzen für eine Rücknahme der Einbürgerung zu einem späteren, nicht mehr „zeitnahen“ Zeitpunkt bereichsspezifisch und vorhersehbar zu regeln.¹²⁸ Eine solche spezifisch auf die Rücknahme rechtswidriger Einbürgerungsentscheidungen abgestimmte Ermächtigungsgrundlage hat der Gesetzgeber in Reaktion auf die o.G. Rechtsprechung mit § 35 StAG i.d.F. vom 5. Februar 2009¹²⁹ geschaffen und dabei zunächst – in Anknüpfung an die

¹²³ BVerfGE 116, 24 (juris, Rn. 72).

¹²⁴ BVerwGE 130, 209 (juris, Rn. 14 ff.); BVerwG, Urteil vom 14. Februar 2008 – 5 C 5/07 –, juris, Rn. 15 f.

¹²⁵ § 24 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit (StAngRegG), das den Erwerb der Staatsangehörigkeit durch deutsche Volkszugehörige regelte (zum 15. Dezember 2010 außer Kraft getreten).

¹²⁶ BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2008 – 5 C 32/07 –, juris, Rn. 18 ff.

¹²⁷ BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2008 – 5 C 32/07 –, juris, Rn. 18.

¹²⁸ BVerwGE 130, 209 (juris, Rn. 14 ff.).

¹²⁹ BGBl. I, S. 158. Lediglich hingewiesen werden kann in diesem Zusammenhang auf den Umstand, dass die damalige Neuregelung des § 35 StAG wegen Nichtbeachtung des verfassungsrechtlichen Zitiergebotens derzeit verfassungswidrig sein dürfte (vgl. Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2013, Art. 16 Rn. 52).

Rechtsprechung¹³⁰ – eine Höchstfrist von fünf Jahren zwischen Bekanntgabe der Einbürgerung und Erlass der Rücknahmeentscheidung¹³¹ bestimmt. Bei der Bestimmung der Höchstfrist ging die damalige Bundesregierung dabei allerdings zunächst davon aus, dass es sich bei der von der Rechtsprechung bestimmten Fünfjahresfrist um eine absolute Höchstfrist handelt.¹³² Dies dürfte nach dem Vorstehenden indes so nicht zutreffen, da die von der Rechtsprechung für eine längere Frist geforderte bereichsspezifische und vorhersehbare Regelung mit § 35 StAG nunmehr vorliegt. Der nunmehr beabsichtigten Verlängerung dieser Frist dürfen daher keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Erwägungen entgegenstehen.

e) Vereinbarkeit einer Zehnjahreshöchstfrist mit Verfassungs- und Unionsrecht

Ob indes auch die nunmehr gewählte Verlängerung der Höchstfrist auf insgesamt zehn Jahre dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auch unter Beachtung des Grundsatzes der Verlässlichkeit und Gleichheit des Zugehörigkeitsstatus genügt, kann im Rahmen dieser Begutachtung in der Kürze der Zeit nicht abschließend beurteilt werden. Zu beachten ist allerdings folgendes:

- Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt, dass dem Betroffenen jedenfalls in Fällen, in denen er die Einbürgerung nachweislich selbst durch Täuschung herbeigeführt hat, regelmäßig kein schützenswertes Vertrauen zustehe, so dass das rechtsstaatliche Interesse an der rückwirkenden Wiederherstellung rechtmäßiger Zustände regelmäßig überwiege.¹³³ Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht der zunehmenden Dauer der Inhaberschaft der deutschen Staatsangehörigkeit in anderem Kontext erhebliche Bedeutung bei der Bestimmung des Eingriffsgewichts des Verlusts der Staatsangehörigkeit beigemessen.¹³⁴ Allerdings könne es besonders schutzwürdige

Dieser Mangel würde durch den vorgeschlagenen Gesetzesentwurf geheilt, da Artikel 2 des Regierungsentwurfs dem Zitiergebot auch im Hinblick auf § 28 Abs. 1 Nr. 1 Reg-E genügt.

¹³⁰ BT-Drs. 16/10528, S. 2.

¹³¹ BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2018 – 1 C 15/17 –, juris, Rn. 42.

¹³² BT-Drs. 16/10528, S. 2.

¹³³ BVerfGE 116, 24 (juris, Rn. 76).

¹³⁴ BVerfGE 135, 48 (juris, Rn. 86, 91).

Ausnahmefälle geben, denen durch Ausübung des (auch durch § 35 Abs. 1 StAG eingeräumten) Rücknahmeermessens Rechnung getragen werden könne.¹³⁵

- Allerdings ist der Rechtsgedanke, dass mit zunehmendem Zeitablauf das öffentliche Interesse an der Wiederherstellung rechtmäßiger Zustände anderweitigen Belangen weichen muss,¹³⁶ der Rechtsordnung ebenso immanent wie z.B. das Prinzip der Verjährung selbst schwerer – auch vorsätzlicher – Straftaten. So beträgt etwa die Verjährungsfrist für die Bestrafung wegen unrichtiger oder unvollständiger Angaben zu wesentlichen Voraussetzungen der Einbürgerung derzeit fünf Jahre.¹³⁷ Allerdings sieht z.B. § 124 Abs. 3 BGB für den Fall der Anfechtung von Willenserklärung wegen Täuschung oder Drohung eine Höchstfrist von 10 Jahren vor; auch die Tilgungsfrist nach § 46 Abs. 1 BZRG, deren Verstreichen nach § 51 BZRG zu einem absoluten Verwertungsverbot führt, dürfte regelmäßig nicht wesentlich vor Ablauf von zehn Jahren seit Tatbegehung verstrichen sein.¹³⁸
- Weiter zu berücksichtigen ist der Umstand, dass eine Rücknahme einer Einbürgerungsentscheidung nicht nur dann ausscheidet, wenn die Einbürgerungsbehörde den Betroffenen im Zeitpunkt der Einbürgerungsentscheidung auf anderer Rechtsgrundlage hätte einbürgern müssen.¹³⁹ Vielmehr ist im Rahmen der Ausübung des Rücknahmeermessens auch zu prüfen, ob im Zeitpunkt der Rücknahmeentscheidung ein hypothetischer Einbürgerungsanspruch besteht.¹⁴⁰ Auch der Täuschende kann sich daher schon während des Ablaufs der gesetzlichen Rücknahmehöchstfrist bemühen, sich einen hypothetischen Einbürgerungsanspruch – z.B. durch Abwendung von der Verfolgung verfassungsfeindlicher Bestrebungen (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 StAG) oder nachträgliche Aufgabe seiner bislang verschwiegenen zweiten Staatsangehörigkeit (§ 10 Abs. 1 Nr. 4 StAG) – zu „verdienen“ und so eine Rücknahme

¹³⁵ BVerfGE 116, 24 (juris, Rn. 76).

¹³⁶ BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2008 – 5 C 32/07 –, juris, Rn. 20.

¹³⁷ § 42 StAG i.V.m. 78 Abs. 3 Nr. 4 StGB.

¹³⁸ Die Tilgungsfrist nach dem BZRG dürfte in Fällen der Verurteilung nach § 42 StAG regelmäßig fünf oder maximal zehn Jahre betragen (§ 46 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 BZRG); sie beginnt allerdings nicht vor der strafgerichtlichen Verurteilung zu laufen (§ 47 i.V.m. § 35 f. BZRG) und ist daher nicht unmittelbar mit dieser vergleichbar.

¹³⁹ BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2018 – 1 C 15/17 –, juris, Rn. 25.

¹⁴⁰ BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2018 – 1 C 15/17 –, juris, Rn. 38, 40 ff.

der ursprünglich rechtswidrigen Einbürgerungsentscheidung mit Wirkung für die Zukunft durch eigenes Bemühen auszuschließen. Dies gilt insbesondere nach Ablauf der fünfjährigen Verjährungsfrist, der eine Bestrafung nach § 42 StAG (und somit eine nach § 10 Abs. 1 Nr. 5 StAG einbürgerungsschädliche Verurteilung wegen rechtswidriger Taten) dauerhaft ausschließt. Weiterhin Härtefällen kann ggf. durch eine Ermessenseinbürgerung nach § 8 StAG Rechnung getragen werden, so dass das schutzwürdige Interesse der Betroffenen auch nach erheblichem Zeitablauf als vergleichsweise gering zu bewerten sein dürfte.

- Zu beachten ist weiterhin, dass die Rücknahme der Einbürgerungsentscheidung, die zugleich zum Erlöschen der Unionsbürgerschaft führt, auch aus unionsrechtlicher Perspektive am Verhältnismäßigkeitsprinzip zu messen ist.¹⁴¹ Insoweit dürfte es jedoch genügen, im Rahmen der Ausübung des Rücknahmeermessens im Einzelfall zu prüfen, ob dieser Verlust im Verhältnis zur Schwere des vom Betroffenen begangenen Verstoßes, zur Zeit, die zwischen der Einbürgerungsentscheidung und der Rücknahmeentscheidung vergangen ist, und zur Möglichkeit für den Betroffenen, seine ursprüngliche Staatsangehörigkeit wiederzuerlangen, gerechtfertigt ist.¹⁴²
- Schlussendlich ist zu erwägen, eine gesetzliche Höchstfrist für den Zeitraum zwischen Bekanntwerden der Täuschung und dem Erlass der behördlichen Rücknahmeentscheidung vorzusehen.¹⁴³ Denn gerade in diesem Zeitraum sieht sich der Betroffene erheblichen Unwägbarkeiten und Unsicherheiten über seine Zukunft ausgesetzt, denen i.d.R. keine gleichwertigen Interessen an einem Aufschub der bereits möglichen Entscheidung gegenüberstehen. Dieser Zustand der Unsicherheit wird durch eine Verlängerung der Höchstfrist des § 35 Abs. 3 StAG, die eine Berücksichtigung auch später bekanntwerdender Umstände ermöglichen, den Betroffenen aber nicht über das unvermeidbare Maß hinaus im Unklaren über seinen Rechtsstatus halten soll, erheblich verschärft, so dass eine gesetzliche Bestimmung

¹⁴¹ BVerwG, Urteil vom 11. November 2010 – 5 C 12/10 –, juris, Rn. 20 ff.

¹⁴² Vgl. EuGH, Urteil vom 2. März 2010 – C-135/08 –, juris, Rn. 56; ähnlich EuGH, Urteil vom 12. März 2019 – C-221/17 –, juris, Rn. 40 ff.

¹⁴³ Eine solche Regelung hatten in BVerfGE 116, 24 (Rn. 104) (Sondervotum) immerhin vier der acht Senatsmitglieder eingefordert.

einer behördlichen Entscheidungsfrist zweckmäßig sein könnte. Eine solche Frist sieht etwa die Grundregel des § 48 Abs. 4 Satz 1 VwVfG vor, die aber gerade in Fällen der Erwirkung eines begünstigenden Verwaltungsakts durch Täuschung, Drohung oder Bestechung nicht gilt (§ 48 Abs. 4 Satz 2 VwVfG).¹⁴⁴

Karlsruhe, den 21. Juni 2019

RaVG Dr. Philipp Wittmann

¹⁴⁴ Eine solche Regelung hatten in BVerfGE 116, 24 (Rn. 104) (Sondervotum).