



Institut f. Völker- und Europarecht • Platz der Göttinger Sieben 5 • 37073 Göttingen

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)860 E

Dr. Ferdinand Weber, MLE.

Akad. Rat a.Z.
Juristische Fakultät
Lehrstuhl für Öffentliches Recht
und Europarecht

Göttingen, den 3. Juni 2021

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am Montag, dem 7. Juni 2021 zum

Geszesentwurf der Bundesregierung „Viertes Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes“, BT-Drs. 19/28674 vom 19.4.2021 und 19/29635 vom 12.5.2021

A. Kurzzusammenfassung wesentlicher Regelungsbestandteile.....	2
B. Wiedergutmachungsgesetzgebung und Staatsangehörigkeit.....	2
C. Völker-, verfassungs- und europarechtlicher Handlungsrahmen	4
D. Entwurfsbestandteile	5
I. Anspruch auf Wiedergutmachungseinbürgerung, § 15 StAG-Entwurf.....	5
II. Erklärungserwerb wegen Geschlechterdiskriminierung, § 5 StAG-Entwurf.....	7
III. Modifikation des Generationenschnitts, § 4 Abs. 4 Satz 4 und Abs. 5 StAG-Entwurf.....	8
IV. Einbürgerungserleichterungen, § 10 Abs. 3 Satz 2 StAG-E und Abs. 4 StAG-Entwurf.....	10
1. § 10 Abs. 3 Satz 2 StAG-Entwurf.....	10
2. § 10 Abs. 4 Satz 1 StAG-Entwurf	11
V. Auflage im Rahmen der Anspruchseinbürgerung, § 10 Abs. 3a StAG-Entwurf	11
VI. Neufassung von § 9 StAG (Ehegatteneinbürgerung)	13
VII. Einführung des Begriffs Lebenspartner in § 9 StAG und § 10 Abs. 2 StAG-Entwurf.....	14
VIII. Ergänzungen von § 27 Satz 3 und Einführung eines Satz 4 StAG-Entwurf	15
IX. Weitere Änderungen und Einzelaspekte.....	17

A. Kurzzusammenfassung wesentlicher Regelungsbestandteile

- Dem Gesetzgeber kommt i.R.d. Ausgestaltung staatsangehörigkeitsrechtlicher Erwerbsstatbestände ein weiter **staats- und völkerrechtlicher Spielraum** zu. In diesen fügen sich die Wiedergutmachungsvorschriften ein. Das Europarecht hält hier keine Vorgaben bereit.
- **§ 15 StAG-E** wirft in seiner Struktur keine Probleme auf. Der Vorbehalt des Ausschlusses nach § 11 StAG und der nicht erfolgten strafrechtlichen Verurteilung ist sachgerecht und bewegt sich im Rahmen des genannten Ausgestaltungsspielraums. *Praktischen* Anwendungsproblemen der Norm könnte durch konkretisierende Verwaltungsvorschriften begegnet werden.
- **§ 5 StAG-E** ist in seiner zeitlichen Anknüpfung an das Inkrafttreten des Grundgesetzes aus rechtlichen und praktischen Erwägungen sachgerecht. Dasselbe gilt für die vorgesehene Befristung.
- Der Ausschluss des Generationenschnitts in **§ 4 Abs. 5 StAG-E** wirft Kohärenzfragen auf und sollte zugunsten einer alternativen Lösung, die in der Anwendung von § 4 Abs. 4 Satz 2 StAG liegen könnte, überdacht werden, um der völker- und staatsrechtlichen Funktion der Staatsangehörigkeit besser gerecht zu werden.
- **§ 10 Abs. 3 Satz 2 StAG-E** erscheint vom Wortlaut hinsichtlich der Absenkungsoptionen noch nicht ganz klar, zudem fällt das Tatbestandsmerkmal des zivilgesellschaftlichen Engagements unter Bestimmtheitgesichtspunkten hinter die anderen Ergänzungen zurück und sollte über Verwaltungsvorschriften für eine einheitlichen Rechtsanwendung zugunsten Betroffener beispielhaft konkretisiert werden.
- **§ 10 Abs. 3a StAG-E** erscheint noch unvollständig. Unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten mit Personen, die über den Besitz einer weiteren Staatsangehörigkeit von vornherein täuschen und deren Einbürgerungen deshalb der Rücknahme unterliegt (§ 35 StAG) sollte für den Fall der Nichtbefolgung der Auflage die Einfügung einer Widerrufsermächtigung angedacht werden, die im StAG selbst zu regeln wäre.
- Die Ergänzungen des **§ 27 StAG Satz 3 und 4-neu StAG-E** erscheinen systemisch inkohärent und in ihren unionsrechtlichen Konsequenzen (Satz 4-neu) überdenkenswert, weil nur für bestimmte Personengruppen politische Mitbestimmungsrechte vervielfältigt werden können und ein Gebot der unbedingten Zulassung innereuropäischer Mehrstaatigkeit nicht existiert.

B. Wiedergutmachungsgesetzgebung und Staatsangehörigkeit

Über den Status der Staatsangehörigkeit wird festgelegt, wer einem bestimmten Staat staats- und völkerrechtlich zugehörig ist. In einem demokratischen Verfassungsstaat ist mit ihr zugleich die politische Teilhabe an der Staatsgewalt verbunden. Die Staatsangehörigkeit ist deshalb über die verbundenen öffentlichen Debatten auch **Spiegel und Anlaufpunkt gesellschaftlicher Selbstverständigungsprozesse**. Hierfür spielt auch die Entwicklung des historischen

Selbstverständnisses als Nation eine bedeutende Rolle.¹ Nicht nur für den deutschen Staat stellt die Wiedergutmachung historischen Unrechts in diesem Zusammenhang einen wichtigen Bestandteil des nationalen Gedächtnisses dar. So leisten etwa Spanien und Portugal im Wege der Staatsangehörigkeitsgesetzgebung Wiedergutmachung für Nachkommen im 15. Jahrhundert vertriebener iberischer Juden.²

Die vom NS-Regime begangenen Unrechtsakte waren gerade im Staatsangehörigkeitsrecht zahlreich und umfassend. Obwohl durch Schaffung der Reichsbürgerschaft die Staatsangehörigkeit bewusst zu einem Status minderer Güte herabgestuft wurde, waren die Eingriffe in das nur noch als Auffangstatus, jedoch als zu „liberalistisch“ geltende Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913 (RuStAG) enorm. Die Reaktion des Parlamentarischen Rates auf die vielfältigen und für Betroffene zumeist nicht beeinflussbaren Zwangsakte³ bestand in Art. 116 Abs. 2 GG. Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung möchte nun auf der Grundlage von in den Jahren 2012 und 2019 auf den Weg gebrachten Erlassregelungen zur Berücksichtigung von Betroffenen und Abkömmlingen, die staatsangehörigkeitsrechtliche Nachteile durch NS-Maßnahmen oder geschlechterdiskriminierende Regelungen erlitten haben, aber keinen Anspruch aus Art. 116 Abs. 2 Satz 1 GG geltend machen konnten, einen **gesetzlichen Rahmen für das Wiedergutmachungsrecht im Staatsangehörigkeitsrecht** schaffen.⁴

Eine in der Literatur zuvor bereits vermerkte Ungleichbehandlung im Rahmen der bundesverwaltungsgerichtlichen Auslegung des Art. 116 Abs. 2 GG (hypothetische Kausalitätsprüfung der Abkömmlingeigenschaft nach dem seinerzeit gültigem Staatsangehörigkeitsrecht)⁵ hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts bereits im Mai 2020 über eine maßgeblich an Art. 6 Abs. 5 und Art. 3 Abs. 2 GG orientierte Auslegung der Norm beendet. Danach sind **auch solche Abkömmlinge** in den Anwendungsbereich von Art. 116 Abs. 2 GG einbezogen, die nach den damals bestehenden Regelungen des RuStAG die Staatsangehörigkeit nicht erworben hätten, weil der Staatsangehörigkeit der Mutter im Rahmen des ius sanguinis nur eine subsidiäre Bedeutung zukam, mit anderen Worten das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht **patrilinear-geschlechterdiskriminierend** ausgerichtet war.⁶

¹ Siehr, Der Staat als Personalverband: Staatsangehörigkeit, Unionsbürgerschaft und Migration, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 9 Rn. 63 f; Masing, Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration, 2001, S. 73.

² Dazu d’Oliviera, Iberian Nationality Legislation and Sephardic Jews: ‘With due regard to European Law’?, European Constitutional Law Review 11 (2015), 13 ff.; das spanische Recht verlangt hierbei den Nachweis von Verbindungen zu Spanien und einfache Sprachkenntnisse, s. Schmalz, Naturalization, in: Grote u.a. (Eds.), Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law, Stand November 2020, Rn. 14 (Online).

³ Dazu Weber, in Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 29. Edition 1.4.2021, § 1 StAG Rn. 39.1.

⁴ Vgl. bereits BT-Drs. 19/12966 vom 3.9.2019, S. 2; zsf. v. Arnould/S. Martini, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 116 GG Rn. 118.

⁵ Zimmermann/Bäumler, Art. 116 Abs. 2 GG – ein verfassungsrechtliches Auslaufmodell?, DÖV 2016, 97 (99, 101 f.); v. Arnould/S. Martini, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 116 GG Rn. 120.

⁶ Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 20.5.2020, 2 BvR 2628/18, Rn. 46 ff.

C. Völker-, verfassungs- und europarechtlicher Handlungsrahmen

Die zu beurteilenden Änderungsvorhaben betreffen überwiegend die Ausgestaltung staatsangehörigkeitsrechtlicher Erwerbsnormen und hiermit verbundene Modifikationen vorgesehener Erwerbsgrenzen. Daneben stehen Klarstellungen im Bereich der Einbürgerungserleichterungen und des Einbürgerungsverfahrens sowie rein redaktionelle Bereinigungen ohne Rechtsänderung. Aus **völkerrechtlicher Perspektive** kommt Staaten im Rahmen der Ausgestaltung ihrer staatsangehörigkeitsrechtlichen Erwerbstatbestände ein **weiter Spielraum** zu, der seine Grenze erst im allgemeinen Rechtsmissbrauchsverbot oder der Verletzung des Grundsatzes der souveränen Staatengleichheit (Art. 2 Nr. 1 UN-Charta) findet. Das kommt allenfalls in evidenten Fällen wie gezielten Einbürgerungen in anderen Staaten ansässiger (und zumeist angehöriger) Personen in Betracht, um politische Interventionen oder andere destabilisierende Maßnahmen vorzubereiten.⁷

Eine weitere Grenze, die zur Versagung der zwischenstaatlichen Rechtsfolgen einer innerstaatlich wirksamen Staatsangehörigkeitszuerkennung führt, ergibt sich aus der **Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs**. Danach ist einer Verleihung im Wege der Einbürgerung die zwischenstaatliche Anerkennung zu versagen, wenn zwischen dem Staat und der betreffenden Person keine engere tatsächliche Beziehung (*genuine link*) besteht,⁸ die sich objektiv feststellen ließe, etwa über einen Wohnsitz, den Sitz der Geschäftstätigkeit, familiäre Bindungen oder die Teilnahme am öffentlichen Leben.⁹ Die Entscheidung wird jedoch mit Recht so verstanden, dass **(irgend)ein sinnvoller Anknüpfungspunkt** für die Staatsangehörigkeitsverleihung existieren muss, der Staat also nicht Sachverhalte einbeziehen darf, aus dem sich eine hinreichende Verbindung nicht begründen lässt. Dem entspricht auch die ältere und ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.¹⁰

Wiedergutmachungsvorschriften für unmittelbar Betroffene und nachfolgende Generationen genügen diesem Maßstab schon deshalb, weil hier Sachverhalte in Rede stehen, in denen das staatsangehörigkeitsrechtliche Band mittels staatlich organisierter Zwangs-, Verfolgungs- und Vertreibungsmaßnahmen oder unter Anknüpfung an diskriminierende Merkmale **selbst einseitig gelöst** wurde. Aus diesem besonderen sachlichen Anknüpfungspunkt folgt zugleich, dass Äußerungen der Rechtsprechung zu generellen Zugangserleichterungen für langfristig im Inland niedergelassene Ausländer – das Merkmal des vergleichbaren Unterworfsenseins unter die deutsche Staatsgewalt¹¹ – aufgrund der genannten Umstände auf diese Sachverhalte nicht übertragbar sind.

In **europarechtlicher Hinsicht** lassen sich weder aus dem Europäischen Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit vom 6.11.1997 (EuStAG), der Europäischen Menschenrechtskonvention

⁷ Makarov, Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts, 1962, S. 66 ff; Weber, Staatsangehörigkeit und Status, 2018, S. 185.

⁸ IGH, Urteil vom 6.4.1955, ICJRep 1955, 4 (23) – Liechtenstein/.Guatemala (›Nottetbohm‹).

⁹ Epping, in Ipsen, Völkerrecht, 7. Aufl. 2019, § 7 Rn. 84.

¹⁰ BVerfGE 1, 322 (329) – Zwangsverleihungen deutscher Staatsangehörigkeit [1951]; E 77, 137 (153) – Teso [1987].

¹¹ BVerfGE 83, 37 (52 aE) – Ausländerwahlrecht I [1990].

(EMRK) noch dem Recht der Europäischen Union rechtliche Maßgaben für diese Thematik ableiten. Im Ergebnis stehen dem Entwurf der Bundesregierung im Wiedergutmachungskontext somit keine aus diesen Rechtsordnungen ableitbaren Vorgaben oder Schranken gegenüber. Entwurfselemente, bei denen dies anders ist, werden später gesondert angesprochen.

In **verfassungsrechtlicher Hinsicht** folgt aus dem Grundgesetz keine Verpflichtung der Staatsorgane, über Art. 116 Abs. 2 GG hinausreichende Wiedergutmachungsregelungen zu treffen, so dass im Rahmen der Wiedergutmachungsgesetzgebung ein **weiter Gestaltungsspielraum** besteht.¹² Gerade im Rahmen gesellschaftlicher Anschauungswandel im statusrechtlich bedeutenden Staatsangehörigkeitsrecht sind zudem klare Willensäußerungen des Gesetzgebers erforderlich, welche vergangenen Zustände *wie* adressiert werden sollen.¹³ Damit beschränkt sich der anzulegende Beurteilungsmaßstab auf Vorgaben des Bestimmtheitsgebots (Art. 20 Abs. 3 GG), den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) und mit Blick auf das einfache Staatsangehörigkeitsrecht die systemische Kohärenz der einzelnen Bestandteile.

D. Entwurfsbestandteile

Die Analyse folgt nicht der streng an der Gesetzeszählung orientierten Gliederung des Entwurfs, um verschiedene Vorschriften im thematischen Zusammenhang behandeln zu können.

I. Anspruch auf Wiedergutmachungseinbürgerung, § 15 StAG-Entwurf

§ 15 StAG-E stellt in konzeptioneller Hinsicht **eine sachliche Vervollständigung des Art. 116 Abs. 2 Satz 1 GG** dar, bewegt sich hingegen auf der Ebene des einfachen Rechts. Der Komplementärcharakter kommt insbesondere in der ausdrücklichen Anlehnung an Art. 116 Abs. 2 Satz 1 GG zum Ausdruck, auf den die Nennung jener Betroffenengruppen folgt, die nur deshalb keinen verfassungsunmittelbaren Wiedereinbürgerungsanspruch besitzen, weil sie nicht von formalen Ausbürgerungsakten betroffen waren, sondern ihnen durch Emigration und Flucht zuvorgekommen sind und in diesem Zusammenhang einen Verlust nach den nichtnazistischen Rechtsvorschriften ausgelöst haben.¹⁴ Die Vorschrift ist im **persönlichen Anwendungsbereich umfassend** und bezieht insbesondere auch Personen ein, die nicht eingebürgert wurden, hiervon aufgrund der NS-Rechtsanwendung ohnehin ausgeschlossen waren oder ihren schon längeren Aufenthalt in Deutschland, ohne staatsangehörig zu sein, aufgrund der NS-Maßnahmen aufgegeben oder verloren haben.¹⁵

¹² Vgl. bereits *Hailbronner*, Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses vom 21.10.2019, Ausschuss-Drs. 19(4)369 A, S. 4; *Kluth*, Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses vom 21.10.2019, Ausschuss-Drs. 19(4)369 F, S. 3.

¹³ Vgl. etwa BVerwG, Beschluss v. 31.1.1997, 1 B 2.97, BeckRS 1997 127450, Rn. 4 ff.; der Kammerbeschluss des Zweiten Senats vom Mai 2020 (Fn. 6), Rn. 52 stellt ausdrücklich darauf ab, *in Anwendung* des förmliche Ausbürgerungsakte voraussetzenden Art. 116 Abs. 2 GG „das Unrecht, das den ausgebürgerten Verfolgten angetan worden ist, im Rahmen des Möglichen“ auszugleichen. Hinweise zu einer Pflicht des Gesetzgebers, weiterreichende Wiedergutmachungsgesetzgebung zu veranlassen, hat das BVerfG damit nicht verbunden.

¹⁴ *Courtman*, Anhang zur Anhörung des Innenausschusses vom 21.10.2019, Ausschuss-Drs. 19(4)370, S. 2 f.

¹⁵ Vgl. im Einzelnen die Erläuterungen in BT-Drs. 19/28674 v. 19.4.2021, S. 21 f.

Auch in **sachlicher Hinsicht** geht § 15 StAG-E über frühere Wiedergutmachungsvorschriften hinaus, die regelmäßig mit zusätzlichen Voraussetzungen oder Grenzen verbunden versehen waren.¹⁶ Die gleichwohl vorgesehene Anwendung von Ausschlussgründen (§ 11 StAG; keine Verurteilung zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von zwei Jahren oder mehr) ist **sachgerecht**. Der weite Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bezüglich der Regelung des Statuserwerbs (oben II.) verwandelt sich durch die besondere Thematik der Wiedergutmachung nicht zu einer Pflicht, völlig unbedingte Erwerbsansprüche zu kodifizieren. Vielmehr kann das **öffentliche Interesse**, etwa aus Sicherheitsgründen, dem Wiedergutmachungszweck ab einer vom Gesetzgeber vorgeesehenen Schwelle vorgeordnet werden. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass § 15 StAG-E Betroffenen gegenüber regulären Einbürgerungsbewerbern über die Nichtanwendung von § 12a Abs. 1 StAG bereits privilegiert, weil für letztere ehr viel geringere strafrechtliche Verurteilungen einer Einbürgerung wegen § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 StAG entgegenstehen.

In **praktischer Hinsicht** sind prozessual zu bewältigende Nachweisschwierigkeiten etwa für die Variante des § 15 Satz 1 Nr. 3 StAG-E – Widereinbürgerungsanspruch für allgemein von einer Einbürgerung Ausgeschlossene, die „sonst möglich gewesen wäre“, ohne dass überhaupt ein Antrag gestellt wurde – zu erwarten. Auf Nachweise kann indes schon deshalb nicht verzichtet werden, weil der der Vorschrift zugrundeliegende Wiedergutmachungszweck bereits aus Gleichheitsgesichtspunkten überprüfbar sein muss.¹⁷

Zudem ist der einfachrechtliche Anspruch aus § 15 StAG-E wie jener des Art. 116 Abs. 2 Satz 1 GG sowohl **zeitlich unbefristet** als auch **in der Generationenfolge unbeschränkt**.¹⁸ Der Umstand, dass Betroffene über die ganze Welt verteilt leben und von ihrer Angehörigkeit auch zu anderen Staaten auszugehen ist, dürfte angesichts des Anlasses der Gesetzgebung und der erwarteten Antragszahlen um 1.500 bzw. 5.000 pro Jahr¹⁹ sowie des politisch nichtinvasiven Charakters etwaiger Statusverleihungen keine Konflikte mit der Personalhoheit anderer Staaten hervorrufen.

Soweit im Einzelfall die Situation eintritt, dass Begünstigte nach Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit gem. § 15 StAG-E beim weiteren Verbleib in ihrem bisher alleinigen Heimatstaat **diplomatischen Schutz** gegenüber diesem benötigen, könnte der deutsche Staat nach den Regeln des allgemeinen Völkerrechts – wie im Fall *Deniz Yücel* – **keinen Schutzanspruch** geltend machen. Der andere Staat kann sich auf die *nationality rule* berufen und darauf verweisen, die Person allein als eigenen Angehörigen behandeln zu dürfen. Auch die in der Literatur angebotene Kollisionsregel, den Schutzanspruch dem Staat der „aktiveren“ (*predominant*) Staatsangehörigkeit zuzuweisen,²⁰ würde aufgrund des nicht in Deutschland liegenden Lebensmittelpunkts zu

¹⁶ Etwa § 11 des 1. StAngRegG (BGBl 1955 I, 65): Voraussetzung des dauernden Aufenthalts in Deutschland, § 12 dess. Gesetzes: Befristung für sich im Ausland aufhaltende Betroffene bis zum 31.12.1956.

¹⁷ Vgl. auch bereits *Hailbronner*, Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses vom 21.10.2019, Ausschuss-Drs. 19(4)369 A, S. 6 f.

¹⁸ BT-Drs. 19/28674 vom 19.4.2021, S. 22.

¹⁹ Zu den zwei Szenarien *inklusive* § 5 StAG-E bei vielen Unwägbarkeiten s. BT-Drs. 19/28674 vom 19.4.2021, S. 13.

²⁰ *Shaw*, International Law, 8. Aufl. 2017, S. 617; *Crawford*, Brownlie's Principles of Public International Law,

Lasten der Bundesrepublik ausfallen. Hierbei handelt es sich indes um **allgemeine Probleme der Mehrstaatigkeit**, die als solche nicht vermeidbar sind.

II. Erklärungserwerb wegen Geschlechterdiskriminierung, § 5 StAG-Entwurf

§ 5 StAG-E greift den Gedanken auf, auch nicht auf nationalsozialistische Rechtsetzung zurückgehende ältere Regelungen, die grundrechtlichen Wertungen, insbesondere aus Art. 6 Abs. 5 und Art. 3 Abs. 2 GG, widersprechen, **nicht zu perpetuieren**²¹ und führt einen gegenüber früheren Wiedergutmachungsregelungen weitergehenden Erwerbstatbestand durch Erklärung ein.²² Hier ist zunächst zu beachten, dass eine nachträgliche Regelung der vor dem 31.3.1953 erfolgten Geburten, die aufgrund geschlechtsspezifisch diskriminierender Erwerbsregeln die Staatsangehörigkeit nicht erwarben, durch die von Art. 117 Abs. 1 GG vorübergehend aufrechterhaltenen, Art. 3 Abs. 2 GG widersprechenden Normen, verfassungsrechtlich **nicht notwendig**,²³ sehr wohl **aber stets möglich** war.²⁴ Die NS-Verfolgungsmaßnahmen können sich aber gerade auch dahingehend äußern, dass Betroffene in den Anwendungsbereich allgemeiner, nichtnazistischer Regelungen fielen, weil ihr Staatsangehörigkeitsverlust im Zusammenhang mit jenen Maßnahmen steht. Die Ausgestaltung des § 5 StAG-E **sowohl für Betroffene und ihre Abkömmlinge „mit und ohne NS-Verfolgungshintergrund“**²⁵ erweist sich somit als angemessene Reaktion und ist systematisch sowohl dem Wiedergutmachungshintergrund als auch der Aufarbeitung der Nachwirkungen geschlechtsdiskriminierender staatsangehörigkeitsrechtlicher Erwerbsregeln zuzuordnen.

Materiell wie verfahrensrechtlich (§ 30 StAG) wirft die umfangreiche Vorschrift keine besonderen rechtlichen Fragen auf. Das Ansetzen bei *nach* dem Inkrafttreten des Grundgesetzes Geborenen ist **sachgerecht**. Vor Geltung des Grundgesetzes (und der NS-Herrschaft) im älteren Recht zum Ausdruck kommende Rechts- und Gesellschaftsauffassungen aufzuarbeiten, ist *verfassungsrechtlich* nicht erforderlich, weil das Grundgesetz kein rechtliches Gebot zur rückwärtigen Herstellung grundgesetzkonformer Zustände – etwa für die Zeit zwischen 1867/70 – enthält. Neben der Unklarheit über die genaue zeitliche Rückanknüpfung (auch vor 1867 gab es Monarchien mit restriktiven Einbürgerungspraktiken) sprechen in praktischer Hinsicht die **kaum zu bewältigenden Nachweisschwierigkeiten** dagegen. Die geschichtswissenschaftliche Aufarbeitung, dass es problematische Einbürgerungspraktiken der deutschen Bundesstaaten gab, ist das eine,

8. Aufl. 2012, S. 710; *Hailbronner*, in: Martin/ders. (Eds.), *Rights and Duties of Dual Nationals*, 2003, S. 19 (24).

²¹ Wittreck in Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 116 GG Rn. 91; aufgreifend Kammerbeschluss des Zweiten Senats vom Mai 2020 (Fn. 6), Rn. 52.

²² Etwa Art. 3 RuStAGÄndG 1974 (BGBI I, 3714), das vor dem 31.3.1953 geborene Kinder mit Blick auf Art. 117 Abs. 1 GG nicht einbezog.

²³ BVerwG DVBl 1985, 964 f.; aus dem Kammerbeschluss des Zweiten Senats vom Mai 2020 (Fn. 6) folgt nichts anderes, vielmehr wird dort mit Blick auf Art. 117 Abs. 1 GG anerkannt, dass es um Rechtsvorschriften ging, die „wenn nicht von Anfang an, jedenfalls heute mit den Wertentscheidungen des Grundgesetzes nicht im Einklang“ stehen (Rn. 58).

²⁴ Überblick zu den Gesetzesänderungen und der Rspr. nach Ablauf des in Art. 117 Abs. 1 GG festgelegten Stichtages bei *Weber*, in Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 29. Edition 1.4.2021, § 4 StAG Rn. 8.1 f.

²⁵ BT-Drs. 19/28674 vom 19.4.2021, S. 2, Hervorhebung hinzugefügt.

der individuelle Nachweis bis etwa ins 19. Jahrhundert, generationell hiervon betroffen zu sein, etwas anderes. Zudem bestanden – neben nach heutigen Maßstäben zweifellos diskriminierenden Einbürgerungspolitiken – auch große Unterschiede und Uneindeutigkeiten. So versuchte etwa Preußen im Deutschen Kaiserreich auch, **Sozialdemokraten nicht einzubürgern**, damit ihnen nicht das Wahlrecht zukommt, während Betroffene über den Umweg anderer Bundesstaaten eine Einbürgerung erreichen konnten.²⁶ Dagegen konnte der Status im Einzelfall selbst gegen widerstrebendes Behördenhandeln erfolgreich behauptet werden, wenn man ihn besaß.²⁷ In der Weimarer Republik brach im Reichsrat ein Streit um die nun aus Sicht einiger anderer Bundesstaaten viel zu liberale preußische Einbürgerungspraxis aus.²⁸ Diese vor einer völlig anderen Verfassungs- und Herrschaftsstruktur erfolgten Ereignisse nachträglich aufzuarbeiten, ist nicht nur grundgesetzlich nicht erforderlich, sondern dürfte auch aufgrund der Variationsbreite kaum in gesetzlichen Tatbeständen zu fassen und der (archivalische) Nachweis nicht mehr zu führen sein.

Die **Ausschlussstatbestände** in § 5 Abs. 2 StAG-E führen den Gedanken, dass ein Erklärungserwerb im Fall der schon einmal anderweitig erworbenen, aber wieder verlorenen deutschen Staatsangehörigkeit nicht mehr in Betracht kommt, weil der **Wiedergutmachungszweck oder die Be seitigung der diskriminierenden Folgen** insoweit **bereits erfüllt** wurde bzw. erfolgt ist, widerspruchsfrei aus. Die **Befristung** auf zehn Jahre wirft keine (verfassungs)rechtlichen Probleme und dient der Rechtssicherheit, weshalb sie mit Blick auf frühere Regelungen und hierzu ergangene Rechtsprechung unproblematisch ist²⁹ und liegt somit im Rahmen des weiten Ausgestaltungsspielraums des Gesetzgebers (oben II.). Zum Vorbehalt strafrechtlicher Verurteilungen und dem Einbürgerungsausschluss gem. § 11 StAG gilt das zu § 15 StAG-E Gesagte entsprechend.

III. Modifikation des Generationenschnitts, § 4 Abs. 4 Satz 4 und Abs. 5 StAG-Entwurf

Die Einführung des sogenannten Generationenschnitts iure sanguinis mit der Staatsangehörigkeitsreform des Jahres 1999 ist eine **allgemein sinnvolle und moderne Begrenzung** des Abstammungserwerbs. Eine unbegrenzte Statusweitergabe iure sanguinis ist völkerrechtlich zwar nicht ausdrücklich untersagt. Bei im Ausland lebenden Personen über Generationen hinweg erscheint sie beim Nichtvorliegen irgendwelcher Beziehungen zur politischen Gemeinschaft der Bundesrepublik soziologisch gleichwohl als **schwächste Verbindung** von Menschen zu einer staatlichen Gemeinschaft.³⁰ Das deutsche Recht lässt hier über die Eintragungsmöglichkeit gem. § 4 Abs. 4 Satz 2 StAG gleichwohl eine weitreichende Möglichkeit der Aufrechterhaltung des

²⁶ Nathans, The Politics of Citizenship in Germany, 2004, S. 157; Weber, Staatsangehörigkeit und Status, 2018, S. 142, zur allg. Lage S. 139 ff.

²⁷ Für den Fall eines farbigen Soldaten, der sich 1913/14 gegen das Ansinnen des Reichskolonialamts durchsetzte, ihn als bloßen Schutzgebietsangehörigen einzustufen, weil er die Ableitung der preußischen Staatsangehörigkeit von seinem preußischen Großvater nachweisen konnte, El-Tayeb, Schwarze Deutsche, Der Diskurs um »Rasse« und nationale Identität 1890–1933, 2001, S. 147 f.

²⁸ Gosewinkel, Homogenität des Staatsvolks als Stabilitätsbedingung der Demokratie? Zur Politik der Staatsangehörigkeit in der Weimarer Republik, in: v. Kieseritzky/Sick (Hrsg.), Demokratie in Deutschland, 1999, S. 173 (178 ff., 195 f.).

²⁹ BVerfG NVwZ-RR 1999, 403 f.

³⁰ Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht Bd. I/2, 2002, S. 107; Wengler, Völkerrecht Bd. II, 1964, S. 985.

Abstammungserwerbs zu.³¹

Das Verhältnis des im einfachen Recht angelegten Generationenschnitts zum – nicht mit einem Gesetzesvorbehalt versehenen – verfassungsunmittelbaren Wiedereinbürgerungsanspruch aus Art. 116 Abs. 2 Satz 1 GG wurde in der Literatur mit Recht als **unklar** bezeichnet. Weder § 4 Abs. 4 StAG noch Art. 116 Abs. 2 Satz 1 GG verhielten sich dazu. Die formale Normenhierarchie spricht gegen die Anwendung des § 4 Abs. 4 StAG auf den nicht eingeschränkten Art. 116 Abs. 2 Satz 1 GG. Dagegen ließ sich indes der Sinn und Zweck der Wiedergutmachungsvorschrift anführen, vergangenes Unrecht wiedergutzumachen, jedoch nicht vor nachträglichen, *allgemeinen* Beschränkungen staatsangehörigkeitsrechtlicher Erwerbstatbestände schützen zu wollen.³²

Mit § 4 Abs. 4 Satz 4 StAG-E würde eine diese Gemengelage klärende Entscheidung zugunsten einer **Nichtanwendung des Generationenschnitts** getroffen, der sich konsequent auf die mit § 15 StAG-E geschaffene funktionale Ergänzung des Art. 116 Abs. 2 Satz 1 GG erstreckt. Damit können sich Abkömmlinge in unbegrenzter Generationenfolge auf Art. 116 Abs. 2 GG und § 15 StAG-E berufen.

Mit § 4 Abs. 5 StAG-E wird die Nichtanwendung des Generationenschnitts **darüber hinaus** auf die Abkömmlinge von Personen, die ihre Staatsangehörigkeit nach den genannten Vorschriften erworben haben oder hätten erwerben können, ausgeweitet. Dieser **infinite Ausschluss des Generationenschnitts** für alle zukünftigen Abkömmlinge wirft in struktureller Hinsicht schon die Frage auf, ob eine unbegrenzte Statusweitergabe iure sanguinis kohärent ist, wenn sich rechtspolitisch im Allgemeinen für den Abschluss multilateraler Übereinkünfte ausgesprochen wird, in denen ein reziproker Generationenschnitt ab (spätestens) der dritten – eingebürgerten – Einwanderergeneration angestrebt wird.³³

Daraus folgen im Ergebnis zwar keine *rechtlich* durchgreifenden Einwände. Der Anknüpfungspunkt der Wiedergutmachung historischen Unrechts hebt sich von allgemeinen Ausgestaltungsfragen des Staatsangehörigkeitsrechts ab, so dass aufgrund der sich unterscheidenden Anknüpfungspunkte eine im Sinne von **Art. 3 Abs. 1 GG** relevante Ungleichbehandlung zu Lasten jener, die demgegenüber weiter in den Anwendungsbereich des § 4 Abs. 4 Satz 1 StAG fallen, ausscheidet. Gleichwohl läuft eine **infinite Staatsangehörigkeitsweitergabe** aufgrund des Abstammungsprinzips dem Ansatz der Reformgesetzgebung des Jahres 1999 zuwider. **Systematisch vorzugswürdig** erscheint für die jetzt in § 4 Abs. 5 StAG-E angesprochenen Personen vielmehr eine Anwendung des § 4 Abs. 4 Satz 2 StAG, beispielsweise ab der dritten Abkömmlingsgeneration *nach Erwerb* der deutschen Staatsangehörigkeit durch ihre(n) im Ausland lebenden Vorfahren. Auf diese Weise könnte sich über das **einfache Eintragungserfordernis** ein Minimum an Verbindungen zu Deutschland im Ausland geborener und lebender Personen ausdrücken und

³¹ Kritisch *Weber*, in Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 29. Edition 1.4.2021, § 4 StAG Rn. 20.

³² Ausf. *Zimmermann/Bäumler*, Art. 116 Abs. 2 GG – ein verfassungsrechtliches Auslaufmodell?, DÖV 2016, 97 (101 ff).

³³ Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Migration und Integration, Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich, Jahrestutachten 2015, S. 130; ders., Doppelpass mit Generationenschnitt, Positionspapier vom 26.6.2017, S. 9.

eine Staatsangehörigkeitsweitergabe, der in kommenden Generationen keinerlei tatsächliche Verbundenheit mehr zugrundeliegt, vermieden werden.³⁴

IV. Einbürgerungserleichterungen, § 10 Abs. 3 Satz 2 StAG-E und Abs. 4 StAG-Entwurf

1. § 10 Abs. 3 Satz 2 StAG-Entwurf

Die beabsichtigten Einbürgerungserleichterungen durch die Neufassung des § 10 Abs. 3 Satz 2 StAG erscheinen regelungstechnisch **noch nicht ganz klar**. Der Wortlaut soll unter anderem dahingehend geändert werden, dass die bisherige Formulierung („kann sie auf sechs Jahre verkürzt werden“) durch die Formulierung „kann sie auf bis zu sechs Jahre verkürzt werden“ ersetzt wird. Der Wortlaut richtet hier in Abweichung vom regulären achtjährigen gewöhnlichen Aufenthaltserfordernis (§ 10 Abs. 1 StAG) scheinbar erstmals einen Spielraum der Verwaltung ein, in dem das Aufenthaltserfordernis *irgendwo zwischen* acht und sechs Jahren abgesenkt werden kann. Dagegen scheint indes die Entwurfsbegründung zu sprechen, welche die Absicht äußert, Flexibilität zu schaffen, „in dem auch eine Verkürzung der Aufenthaltsdauer auf sieben Jahre möglich ist“.³⁵ Das findet sich im beabsichtigten Normtext nur nicht wieder. Zugleich fehlen – gemäß der Begründung folgerichtig – **Kriterien** für die Nutzung des Absenkungsspielraums zwischen acht und sechs Jahren. Soweit beabsichtigt war, eine gestaffelte Absenkung auf *entweder* sieben *oder* sechs Jahre (ohne weitere Zwischenschritte) vorzusehen, sollte dies aus Klarstellungsgründen geschehen, weil die Entwurfsbegründung so gelesen werden kann, aber nicht verbindlich ist.

Materiell fällt die Einfügung des **zivilgesellschaftlichen Engagements** als ein die Absenkung der regulären Aufenthaltsdauer ermöglichtes Tatbestandsmerkmal in § 10 Abs. 3 Satz 2 StAG am Maßstab des Bestimmtheitsgrundsatzes hinter die daneben eingefügten „besonders guten schulischen, berufsqualifizierenden sowie beruflichen Leistungen“ **zurück**. Eine gesetzliche Legaldefinition zivilgesellschaftlichen Engagements aufzunehmen ist zwar nicht sinnvoll, weshalb das Abstellen der Entwurfsbegründung auf eine im Rahmen der Ermessensvorschrift vorzunehmende Gesamtbetrachtung, bei der auch mehrere Leistungen zusammen eine privilegierte Einbürgerung unter Verkürzung der Aufenthaltszeiten rechtfertigen können, verständlich erscheint.³⁶ Die Anwendung könnte jedoch im Einzelfall **sehr unterschiedlich** ausfallen und auch bei Klärungsprozessen durch die Instanzgerichtsbarkeit andauern. So dürfte unbestritten sein, dass Vereinstätigkeiten, ehrenamtliche Hilfe oder Aufklärungsarbeit gegen extremistische Bewegungen unter zivilgesellschaftliches Engagement fallen können, der bloße Aufbau eines deutschsprachigen Freundeskreises dagegen nicht.³⁷ Aus diesen Gründen und **zugunsten einer einheitlicheren Rechtsanwendung im Sinne Betroffener** wäre zumindest eine Konkretisierung über Verwaltungsvorschriften hilfreich, um Haltepunkte für eine einheitlichere

³⁴ Für eine analoge Anwendung von § 4 Abs. 4 Satz 2 StAG auch auf Abkömmlinge im Sinne von Art. 116 Abs. 2 GG v. *Arnauld/S. Martini*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 116 GG Rn. 120.

³⁵ BT-Drs. 19/28674 vom 19.4.2021, S. 19.

³⁶ BT-Drs. 19/28674 vom 19.4.2021, S. 19.

³⁷ Im Kontext von § 15 Abs. 1 Satz 6 AufenthG VG Bremen, Urt. vom 13.7.2020, 4 K 2252/18, Rn. 4, 27; *Dienelt*, in Bergmann/ders., Ausländerrecht, 13. Aufl. 2020, § 15a AufenthG Rn. 29.

Rechtsanwendung bereitzustellen.³⁸

2. § 10 Abs. 4 Satz 1 StAG-Entwurf

Mit der Einfügung wird einer in der Rechtsprechung vertretenen Auffassung entgegengetreten, wonach die ausreichenden Kenntnisse der deutschen Sprache im Sinne des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 StAG aufgrund des Wortlauts des § 10 Abs. 4 Satz 1 StAG („in mündlicher und schriftlicher Form“) nur vorliegen, wenn der mit dem Niveau B 1 abgeschlossene Deutschtest für Zuwanderer auch im Testteil „Schreiben“ mit der Kompetenzstufe B 1 abgeschlossen wurde.³⁹ Die hiergegen gerichtete **Klarstellung** ist mit Blick auf eine einheitliche Rechtsanwendung begrüßenswert. Aufgrund der eindeutigen Entwurfsbegründung und dem nochmals veränderten Wortlaut gegenüber einem früheren Referentenentwurf dürfte sich auch die in der Rechtsprechung unter Bezugnahme auf jenen Entwurf vertretene Auffassung der Unbeachtlichkeit der dort abweichend vorgesehenen Wortlautänderung erledigt haben.⁴⁰

V. Auflage im Rahmen der Anspruchseinbürgerung, § 10 Abs. 3a StAG-Entwurf

Die Vorschrift kommt einem Bedürfnis der Praxis entgegen und positioniert sich zugleich in einer verfassungs- und verwaltungsrechtsdogmatisch nicht abschließend geklärten Frage.

§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StAG setzt für die Einbürgerung die Aufgabe oder den Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit *voraus* („ist [...] einzubürgern, wenn“). Es handelt sich um eine **zwingende gesetzliche Einbürgerungsvoraussetzung**, die zum Zeitpunkt der Einbürgerung (§ 16 StAG)⁴¹ vorliegen muss. Eine gegenläufige Behördenpraxis, die Dispense (auch unter Auflagen) von gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen erteilt, läuft dem **Vorrang des Gesetzes** (Art. 20 Abs. 3 GG) zuwider, zumal die Möglichkeit der vorübergehenden Hinnahme von Mehrstaatigkeit unter Auflagenerteilung im Rahmen des § 8 StAG besteht, sofern der bisherige Heimatstaat eine Einbürgerungszusicherung seitens der Bundesrepublik (§ 38 VwVfG) für unzureichend erachtet.⁴²

Die auch der Struktur des § 36 Abs. 1 VwVfG entsprechende spezialgesetzliche

³⁸ In Frage käme etwa eine Aufzählung von Regelbeispielen, die einen Vergleichswert für nicht benannte Fälle bieten oder eine Orientierung am Gemeinnützigkeitsbegriff des § 52 Abgabenordnung.

³⁹ OVG Münster, Urt. v. 10.12.2020 – 19 A 2379/18, BeckRS 2020 38564 Rn. 45, 50 f.

⁴⁰ Vgl. OVG Münster, Urt. v. 10.12.2020 – 19 A 2379/18, BeckRS 2020 38564 Rn. 52.

⁴¹ Die Einbürgerung wird mit Aushändigung der Einbürgerungsurkunde wirksam, vgl. Griesbeck in Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 29. Edition 1.4.2021, § 16 StAG Rn. 5 f.

⁴² Weber in Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 29. Edition 1.4.2021, § 8 StAG Rn. 83 und § 10 StAG Rn. 37; die Schilderung in BT-Drs. 19/29635 vom 12.5.2021, S. 6, wonach eine Verwaltungspraxis der Beifügung von Auflagen im Rahmen von Anspruchseinbürgerungen in der Rechtsprechung unbeanstandet geblieben sei, ist unzutreffend. Die dort genannten Entscheidungen betrafen entweder nicht tragende Erwägungen im Verwaltungsvollstreckungsverfahren, in dem schon vollziehbare Grundverwaltungsakte fehlten (der ebd. genannte VGH Kassel), dieselben unanfechtbar waren (VGH München und VG Schleswig, ebd.) oder die Einbürgerung selbst für rechtswidrig befunden wurde, so dass die Frage nicht mehr entscheidungserheblich war (VG Augsburg ebd.) – damit verbleibt, indes ohne Begründung und unter Verweis auf dem Vorrang des Gesetzes nachrangige Verwaltungsvorschriften, eine Entscheidung des OVG Lüneburg, in der die Einbürgerung zudem selbsttragend an der ungeklärten Identität der Einbürgerungsbewerber scheiterte.

Auflagenerteilungsermächtigung ist daher begrüßenswert, jedoch noch **unvollständig**. Die Regelung der **Folgen** eines Auflagenverstoßes wären ebenfalls spezialgesetzlich im StAG zu regeln, wie es mit § 35 StAG im Gefolge einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts geschehen ist. Im konkreten Fall befand es die Anwendung des § 48 VwVfG zwar für ausreichend, mahnte aber eine spezialgesetzliche Regelung für andere Fallkonstellationen an, gerade auch in zeitlicher Hinsicht.⁴³ Art. 16 Abs. 1 GG begründet eine besondere Regelungsnotwendigkeit staatsangehörigkeitsrechtlicher Sanktionsvorschriften, weil das Normprogramm des allgemeinen Verwaltungsrechts **nicht ausreichend auf die verfassungsrechtlichen Besonderheiten des Staatsangehörigkeitsrechts abgestimmt** ist.⁴⁴

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine mit Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG unvereinbare Entziehung jede Verlustzufügung, die für den Einzelnen und für die Gesellschaft gleichermaßen bedeutsame Funktion der Staatsangehörigkeit als **verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit** beeinträchtigt. Eine solche Beeinträchtigung wird insbesondere bei jeder Verlustzufügung angenommen, die der Betroffene **nicht oder nicht auf zumutbare Weise beeinflussen** kann.⁴⁵ Im Rahmen des Verlusts nach Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG sind zudem grundrechtliche Wertungen und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Das Bundesverfassungsgericht hat im Rücknahmekontext unter Berücksichtigung von Art. 16 Abs. 1 GG aber auch betont: „Die rechtlichen Rahmenbedingungen dürfen jedoch insgesamt jedenfalls nicht so beschaffen sein, dass sie - zumindest aus der Sicht der weniger Gewissenhaften - zu rechtswidrigem Verhalten oder zur Herstellung rechtswidriger Zustände geradezu einladen.“⁴⁶

Anhand dieses Maßstabs würde sich eine Ergänzung des Abs. 3a StAG-E anbieten, welche für den Fall der Nichterfüllung einer bei Einbürgerung bekannten und zumutbaren Auflage zur Aufgabe der alten Staatsangehörigkeit eine **Ermächtigung zum Widerruf** vorsieht. Im normsistematischen Vergleich mit § 35 StAG drängt sich dies auf, um rechtswidrigem Verhalten entgegenzutreten. Denn anders als im seitens des BVerfG bestätigten Rücknahmekontext kann im Rahmen von § 10 Abs. 3a StAG-E nicht einmal Staatenlosigkeit eintreten (vgl. dagegen § 35 Abs. 2 StAG), weil Betroffene gerade ihre alte Staatsangehörigkeit beibehalten. Auch unter **Gleichbehandlungsgesichtspunkten** rechtswidriger Verhaltensweisen drängt sich eine Regelung auf. Da eine zielerichtete Täuschung über den Besitz einer weiteren Staatsangehörigkeit die Einbürgerung rechtswidrig und rücknahmefähig im Sinne von § 35 Abs. 1 StAG macht,⁴⁷ kann für den Fall des nachträglichen Verstoßes gegen eine entgegenkommende auflagenbewehrte Einbürgerung nichts anderes gelten. Der zudem weiter geltende **Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit**,⁴⁸ dem das Verhalten hier gerade zuwiderläuft, stützt die

⁴³ BVerfGE 116, 24 (59 ff) – Einbürgerungsrücknahme [2006].

⁴⁴ Zur grundsätzlichen Anwendbarkeit von § 48 VwVfG, indes damit verbundener offener Fragen, BVerfGE 116, 24 (51 ff) – Einbürgerungsrücknahme [2006].

⁴⁵ BVerfGE 116, 24 (44) – Einbürgerungsrücknahme [2006].

⁴⁶ BVerfGE 116, 24 (50) – Einbürgerungsrücknahme [2006]; auch OVG Saarlouis, NVwZ-RR 2011, 654 (657).

⁴⁷ VGH Mannheim, StAZ 2014, 308 (309 f): typischer Fall einer Täuschung iSv § 35 Abs. 1 StAG; vgl. auch BVerwG NVwZ 2014, 1679 (1680 Rn. 18).

⁴⁸ BVerwG, Beschluss v. 14.5.2019, 1 B 29.19, BeckRS 2019, 11281, Rn. 8: „Normativ ist Mehrstaatigkeit

Regelungsbedürftigkeit weiter ab. In der Literatur wird ein Widerruf in dieser Situation ebenso überwiegend für zulässig befunden,⁴⁹ weil es im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts **allein dem Willen Betroffener** obliegt, die von Anfang an kommunizierte Anforderung einzuhalten, der Verlusteintritt wegen Widerrufs daher ganz dem Verfügungsrahmen des Individuums unterliegt.⁵⁰ Die im Ergebnis nur das Verfahren erleichternde Auflage stand im Ergebnis von Anfang an fest, ein schützenswertes Vertrauen, die Einbürgerung unabhängig hiervon zu erhalten, bestand nicht. Aus den genannten Erwägungen ist eine entsprechende Regelung auch vom Europäischen Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit gedeckt.⁵¹ Erforderlich wäre aber eine spezialgesetzliche Verlustregelung im StAG⁵² in Gestalt einer Widerrufsermächtigung, die in der Sache § 49 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG nachgebildet werden kann.⁵³

VI. Neufassung von § 9 StAG (Ehegatteneinbürgerung)

Die Neufassung ist in systematischer Hinsicht und aus Klarstellungsgründen zu begrüßen. Die bisherige Fassung verweist in Absatz 1 auf die zu erfüllenden Einbürgerungsvoraussetzungen des § 8 StAG, zugleich in negativer Hinsicht für mangelnde Sprachkenntnisse und Ausnahmeregelungen auf die Anspruchseinbürgerung gem. § 10 StAG. Zudem sind Lebenspartnerschaften bisher von § 9 Abs. 2 StAG nicht erfasst, während sie in Abs. 1 genannt werden.⁵⁴ Die nun vorgesehene Bezugnahme auf § 10 Abs. 1 StAG in § 9 Abs. 1 StAG-Entwurf führt zu einer

systematisch weiterhin die begründungsbedürftige Ausnahme, die es im Interesse klarer Verhältnisse im nationalen Bereich sowie im internationalen Verkehr und zur Beherrschung von Rechts(anwendungs)konflikten zu vermeiden gilt.“ (Nachweise weggelassen); ausf. zur Funktion *Weber*, Staatsangehörigkeit und Status, 2018, S. 421 ff.

⁴⁹ Im Einzelnen *Müller* in Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 29. Edition 1.4.2021, § 17 StAG Rn. 59; *Becker* in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 16 GG Rn. 39 f.; *Traub*, Nebenbestimmungsfeindliche Verwaltungsakte, 2018, S. 105 f mit Fn. 252; *Sauerland* DÖV 2016, 465 (469 ff); *Wittreck*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2013, Art. 16 GG Rn. 49; *Nettersheim*, DVBl. 2004, 1144, 1147 ff.; aus der Rechtsprechung VG Freiburg, Urteil v. 19.12.2018, 4 K 3086/18, BeckRS 2018 37080, Rn. 31 ff.

⁵⁰ Siehe auch BVerfGE 135, 48 (63) – Behördliche Vaterschaftsanfechtung [2013]: „Tragen die Betroffenen bereits beim Erwerb Verantwortung für eine spezifische Instabilität der Staatsangehörigkeit, hatten sie die Situation, die schließlich zum Verlust der Staatsangehörigkeit führt, in der eigenen Hand, so dass der Verlust als beeinflussbar gelten kann [...].“ (Nachweise weggelassen).

⁵¹ Von Art. 7 Abs. 1 lit. b) EuStAG (BGBI 2004 II, 579), zu dessen Auslegung gem. Art. 31 Abs. 2 der Wiener Vertragsrechtskonvention der zugehörige, vom Ministerrat des Europarats genehmigte Erläuternde Bericht (Explanatory Report) heranzuziehen ist. In Rn. 61 heißt es: „Fraudulent conduct, false information or concealment of any relevant fact has to be the result of deliberate act or omission by the applicant which was a significant factor in the acquisition of nationality. For example, if a person acquires the nationality of the State Party on condition that the nationality of origin would subsequently be renounced and the person voluntarily did not do so, the State Party would be entitled to provide for the loss of its nationality.“, zugänglich unter (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800ccde7>).

⁵² v. *Arnauld/S. Martini*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 16 GG Rn. 36.

⁵³ Dagegen wäre eine an § 35 Abs. 3 StAG angelehnte eigene Widerrufsfrist vorzusehen. § 49 VwVfG verweist auf die Fristregelung des § 48 Abs. 4 VwVfG, die von der Rspr. als sog. Entscheidungsfrist eingeordnet wird, was praktisch bedeutet, dass der Fristbeginn von der Ausermittlung des behördlichen Sachverhalts abhängt (vgl. *Schoch* in ders./*Schneider*, VwVfG, § 48 Rn. 249 [Juli 2020]), während die Fristregelung in § 35 StAG mit Blick auf Art. 16 Abs. 1 GG als strengere Ausschlussfrist ausgestaltet ist (*Weber* in Kluth/Heusch [Hrsg.], BeckOK AuslR, 29. Edition 1.4.2021, § 35 StAG Rn. 45). In diesem Zuge wären auch § 17 Abs. 1 Nr. 7 und Abs. 2 StAG entsprechend anzupassen.

⁵⁴ Vgl. *Weber*, in Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 29. Edition 1.4.2021, § 9 StAG Rn. 9 f. und 24.

klareren Normstruktur, mit der auch die Notwendigkeit eines gesonderten Verweises auf § 12 StAG entfällt, während Lebenspartner nun ebenfalls in Abs. 2 einbezogen werden.

Materiell führt der Verweis auf § 10 Abs. 1 StAG insbesondere zu einer Besserstellung Betroffener hinsichtlich des Eigenunterhaltsfähigkeitserfordernisses, das im Rahmen der Ermessenseinbürgerung strenger gehandhabt wird.⁵⁵ Mit der präzisierenden Wortlautänderung in § 9 Abs. 2 StAG-E legt der Gesetzgeber sich in einer in der Kommentarliteratur und Rechtsprechung nicht eindeutig geklärten Auslegungsfrage⁵⁶ dahingehend fest, dass die „Elterneinbürgerung“ nach Absatz 2 das Zusammenleben mit dem minderjährigen deutschen Kind in einer familiären Gemeinschaft erfordert. Für diese muss ein gemeinsamer Lebensmittelpunkt im Sinne einer ausreichenden räumlichen Nähe bestehen, damit familiäre Kommunikation tatsächlich möglich ist und auch praktiziert wird. Dies muss nicht zwingend in demselben Haus oder derselben Wohnung sein.⁵⁷

VII. Einführung des Begriffs Lebenspartner in § 9 StAG und § 10 Abs. 2 StAG-Entwurf

Die vom Bundesrat aufgebrachte Frage, ob an einzelnen Stellen des StAG **neben** den benannten **Ehegatten noch Lebenspartner einzufügen sind**, ist aus Gründen der Rechtssicherheit zu **bejahen**. Lebenspartnerschaften können zwar seit dem 1.10.2017 nicht mehr neu begründet werden, weil mit der Änderung des § 1353 Abs. 1 Satz 1 BGB die gleichgeschlechtliche Eheschließung ermöglicht wurde (Art. 3 Abs. 3 Gesetz zur Einführung des Rechts auf Eheschließung für Personen des gleichen Geschlechts).⁵⁸ Zuvor rechtswirksam begründete Lebenspartnerschaften werden aber nicht kraft Gesetzes in eine Ehe umgewandelt, sondern nur auf Antrag der Lebenspartnerinnen oder Lebenspartner (§ 20a Lebenspartnerschaftsgesetz). Insoweit bestehen bis zum 30.9.2017 begründete Lebenspartnerschaften als solche fort und auch im Ausland begründete Lebenspartnerschaften können den Vorschriften des Lebenspartnerschaftsgesetzes unterliegen (§ 1 LPartG), soweit deutsches Recht auf sie anwendbar ist.⁵⁹ Nach Auskunft der Bundesregierung wurden vom 1.10.2017 bis zum 31.12.2019 genau 26.239 Lebenspartnerschaften in Ehen umgewandelt, während nach den Ergebnissen des Mikrozensus 2019 weiterhin zirka 34.000 Lebenspartnerschaften bestanden.⁶⁰ Auch wenn seitdem weitere Umwandlungen plausibel sind, ist von einer Vielzahl fortbestehender Lebenspartnerschaften auszugehen.

Die Einfügungen sind auch nicht aufgrund des § 21 LPartG entbehrlieh. Die Kommentarliteratur ordnet die Norm uneindeutig zwar als Globalverweis ein, bezieht diese Normeigenschaft aber

⁵⁵ Weber, in Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 29. Edition 1.4.2021, § 8 StAG Rn. 31 f. und § 10 StAG Rn. 30; BT-Drs. 19/29635 v. 12.5.2021, S. 4 f.

⁵⁶ Weber, in Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 29. Edition 1.4.2021, § 9 StAG Rn. 26.

⁵⁷ Dienelt, in Bergmann/ders., Ausländerrecht, 13. Aufl. 2020, § 27 AufenthG Rn. 57: In der Regel gemeinsame Familienwohnung; vgl. auch OVG Lüneburg, Beschl. v. 13.7.2018, 13 ME 373/17, BeckRS 2018 16096, Rn. 44 f.

⁵⁸ BGBI 2017 I, 2878.

⁵⁹ Näher Hahn, in Hau/Poseck (Hrsg.), BeckOK BGB, 58. Edition 1.5.2021, § 20a LPartG Rn. 1; Ring/Olsen-Ring, in: Kaiser/Schnitzler/Schilling/Sanders (Hrsg.), BGB Familienrecht, 4. Aufl. 2021, § 20a LPartG Rn. 7.

⁶⁰ BT-Drs 19/25590 vom 22.12.2020, S. 4.

stets auf die Teilnahme der Lebenspartnerschaft an der Fortentwicklung des Eherechts.⁶¹ Die Formulierungen deuten auf eine Einordnung als **familienrechtsinterne Synchronisierungsklausel** der beiden Rechtsinstitute Ehe und Lebenspartnerschaft hin, zumal die Entwurfsbegründung zu § 21 LPartG ebenfalls nur von der Entlastung um Gleichstellungseinschübe bei zukünftigen Regelungen des Eherechts spricht und im Übrigen allein die Aufrechterhaltung bestehender familienrechtsinterner Unterschiede hervorhebt.⁶² Hinzu kommt, dass auch umgekehrt für staatsangehörigkeitsrechtliche Folgen familienrechtlicher Vorgänge wie im Fall der Vaterschaftsanfechtung gem. § 1599 BGB ein bloßer (impliziter) Verweis(zusammenhang) mit dem Staatsangehörigkeitsrecht für nicht ausreichend erachtet und kritisch gesehen wird.⁶³

Da im Anwendungsbereich der §§ 9 und 10 StAG zwischen der Ehe iSv § 1353 BGB und der Lebenspartnerschaft im Sinne des LPartG keine sachlichen Unterschiede auszumachen sind, die eine Ungleichbehandlung zu tragen vermögen, erweist sich die Einfügung der Lebenspartnerschaft (wie auch iRv § 9 Abs. 2 StAG, s. oben VII.) als vor dem Hintergrund von Art. 3 Abs. 1 GG geboten.

VIII. Ergänzungen von § 27 Satz 3 und Einfügung eines Satz 4 StAG-Entwurf

Die Einschränkung der Verlustfolge durch die Einfügung einer Inlandsklausel (Ergänzung von Satz 3) erscheint **inkohärent**. Der Gesetzgeber hat die Inlandsklausel in § 25 Abs. 1 Satz 1 StAG gerade auf der Grundlage eines in Rechtsprechung und Literatur wiederholt dokumentierten Missbrauchs derselben gestrichen, um diesen zu beenden und dem Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit zur Beachtung zu verhelfen.⁶⁴ Inwiefern bei der Annahme als Kind mit Blick auf diesen Gesichtspunkt andere Maßstäbe gelten sollen, ist nicht erkennbar. Auch die Begründung ist unstimmig, soweit sie anführt es solle ein ungewollter Verlust der Staatsangehörigkeit verhindert werden, der sonst eine Wiedereinbürgerung erforderlich machen würde.⁶⁵ Ersterer Erwägung steht entgegen, dass der Verlust durch Adoption vorhersehbar und klar normiert ist. Eine Wiedereinbürgerung würde zweitens gerade die Aufgabe der durch Adoption erworbenen Staatsangehörigkeit voraussetzen, da auch für diesen Fall der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit gilt.

Die entsprechende Anwendung des § 25 Abs. 1 Satz 2 StAG (neuer Satz 4) zieht, wie schon im Anwendungsbereich von § 25 Abs. 1 Satz 2 StAG, § 12 Abs. 2 StAG und § 29 Abs. 3 StAG, eine

⁶¹ *Duden*, in: Münchener Kommentar zum BGB, 8. Aufl. 2019, § 21 LPartG Rn. 1; ähnlich *Hahn*, in Hau/Poseck (Hrsg.), BeckOK BGB, 58. Edition 1.5.2021, § 21 LPartG Rn. 2; *Ring/Olsen-Ring*, in: Kaiser/Schnitzler/Schilling/Sanders (Hrsg.), BGB Familienrecht, 4. Aufl. 2021, § 21 LPartG Rn. 1; vgl. auch *Kaiser* in: Erman, BGB, 16. Aufl. 2020, § 21 LPartG Rn. 1: „Generalverweisung auf das Eherecht“; zu der Vorschrift existiert, soweit ersichtlich, keine über Datenbanken zugängliche Rechtsprechung.

⁶² BT-Drs. 19/4670 vom 1.10.2018, S. 20, 30.

⁶³ Für eine ausdrückliche und normenklare Verlustregelung durch den Gesetzgeber *Müller* in Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 29. Edition 1.4.2021, § 17 StAG Rn. 31a; diese war offenbar in einem Referentenentwurf vom Juli 2019 noch vorgesehen, konnte aber nicht weiterverfolgt werden, vgl. https://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/bmi_refe_4stagaendg.pdf (Seite 7).

⁶⁴ Exemplarisch BVerfG NVwZ 2006, 681 (682 Rn. 9); *McFadden*, German Law Journal 20 (2019), 72 (76 f.).

⁶⁵ BT-Drs. 19/29635 v. 12.5.2021, S. 7.

Fülle ungelöster Folgeprobleme nach sich. Unionsrechtliche Rechtsstatus wie die Unionsbürgerschaft und sekundärrechtlich geformte Aufenthaltsstatus sind gerade darauf ausgerichtet, durch eine gehaltvolle Rechteaustattung den Erwerb der Staatsangehörigkeiten anderer EU-Mitgliedstaaten nicht nur weniger dringlich, sondern im Fall der Unionsbürgerschaft (bis auf politische Rechte auf Bundes- und Landesebene) in der Sache weitgehend **überflüssig** zu machen.⁶⁶ Der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit liegt dem deutschen Staatsangehörigkeitsrecht weiter als Regel zugrunde und dient in internationaler Hinsicht der Vermeidung von Rechts- und Pflichtenkollision sowie der Vorbeugung zwischenstaatlicher Spannungen.⁶⁷ Das gilt paradoxalement innerhalb der Europäischen Union in **erhöhtem Maße**, weil die Staaten hier institutionell besonders eng verbunden sind: Eine **unilaterale Vermehrung innereuropäischer Mehrstaatigkeit** kann in Verbindung mit der Rechtsprechung des EuGH zu einer Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Unionsrechts führen und so im Ergebnis eigene, zuvor unionsrechtlich nicht determinierte parlamentarische Gestaltungsspielräume **sukzessive verkleinern**.⁶⁸ Hinzu kommt die zwischen den Mitgliedstaaten schlecht bis nicht koordinierte **Vermeidung mehrfacher Stimmabgaben bei den Wahlen zum Europäischen Parlament** und eine mögliche Multiplizierung der Wahlmöglichkeiten von Mehrstaatern über Auslandswahlrechte zu nationalen Parlamenten, die letztlich einen **privilegierenden Mehrfacheinfluss** auf die Zusammensetzung des Rates und des Europäischen Rates eröffnen können.⁶⁹ Die Umstände lassen sich aufgrund der bewussten Teilnahme der Bundesrepublik an der europäischen Integration nicht mit dem Hinweis entkräften, man habe auf das Recht anderer Mitgliedstaaten keinen Einfluss, weil im Unionsverbund aufgrund der engen Verbindung gerade eine erhöhte Sensibilität gefragt ist und es hier um die **Rechtsfolgen eigener Gesetzgebung** geht, die in guter Absicht unbewusst eine demokratische Schieflage erzeugen können.⁷⁰ Ein ungehindertes Anwachsen mehrfacher Staatsangehörigkeiten widerspricht im Ergebnis dem „demokratischen Zusammenhang von Mitentscheidung und Mitverantwortung“.⁷¹ Vor dem Hintergrund, dass auch eine europarechtliche Verpflichtung zur Zulassung „innereuropäischer Mehrstaatigkeit“ **nicht existiert**, sollten die Konsequenzen der fehlenden Rechtsfolgenkoordinierung zwischen den EU-Mitgliedstaaten

⁶⁶ Weber, Die Unionsbürgerschaft als Status, in: Wollenschläger (Hrsg.), Europäischer Freizügigkeitsraum – Unionsbürgerschaft und Migrationsrecht, Enzyklopädie Europarecht Band 10, 2. Aufl. 2021, § 3 Rn. 83.

⁶⁷ BVerwG, Beschluss v. 14.5.2019, 1 B 29.19, BeckRS 2019, 11281, Rn. 8: „Normativ ist Mehrstaatigkeit systematisch weiterhin die begründungsbedürftige Ausnahme, die es im Interesse klarer Verhältnisse im nationalen Bereich sowie im internationalen Verkehr und zur Beherrschung von Rechts(anwendungs)konflikten zu vermeiden gilt.“ (Nachweise weggelassen).

⁶⁸ Vgl. etwa EuGH (Plenum), Urt. v. 2.10.2003, Rs. C-148/02, Rn. 26 ff – Garcia Avello; EuGH (Große Kammer), Urt. v. 14.11.2017, Rs. C-165/16, Rn. 50 f. – Lounes.

⁶⁹ Weber, in Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 29. Edition 1.4.2021, § 12 StAG Rn. 33.

⁷⁰ Zutreffend Bauböck, Theoretical Inquiries in Law 8 (2007), 453 (475): “Ignoring this problem because the number of such dual votes is insignificant would not be the right attitude to take. Electoral rights are the very core of citizenship, and we would not tolerate the possibility of multiple voting for a certain group of citizens in domestic elections even if the group were very small.”

⁷¹ Masing, Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration, 2001, S. 60; zu § 12 Abs. 2 StAG auch v. Mangoldt, Ius-sanguinis-Prinzip, Ius-soli-Prinzip und Mehrstaatigkeit, ZAR 1999, 243 (243 Fn. 4): „Zudem ist die Berufung auf die europäische Integration unschlüssig, es sei denn, man dächte an die Bildung einer Art Vereinigter Staaten von Europa.“

evaluiert und das europarechtlich gar nicht erforderliche Vorhaben⁷² grundlegend überdacht werden.

IX. Weitere Änderungen und Einzelaspekte

Nicht bereits näher aufgegriffene Vorhaben des Entwurfs der Bundesregierung (§ 12b Abs. 1 Satz 4 StAG-E; neu gefasster § 14 StAG-E; § 30 StAG-E; 38 StAG-E; § 39 StAG-E) werfen keine rechtlichen Fragen auf, die nicht bereits in der Entwurfsbegründung thematisiert wurden, weshalb sie nicht wiederholend kommentiert werden. Das gilt auch für redaktionelle und klarstellende Änderungen und Anpassungen, mit denen keine Rechtsänderungen verbunden sind.

Weitere vom Bundesrat vorgeschlagene und von der Bundesregierung konsentierte Vorschläge werfen entweder ebenfalls keine rechtlichen Probleme auf (§ 6 Satz 3 und 4 StAG-E) oder erfordern vorrangig die Klärung praktischer Bedarfsfragen in tatsächlicher Hinsicht (§ 32a StAG-E).

Dr. Ferdinand Weber, MLE.

⁷² BT-Drs. 19/29635 v. 12.5.2021, S. 7: "Der Erwerb oder Besitz der Staatsangehörigkeit einer dieser Staaten soll generell keine Auswirkungen auf den Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit haben."