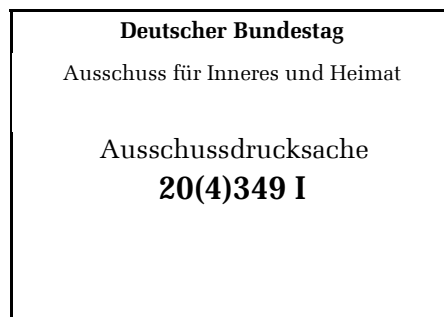




Prof. Dr. Tarik Tabbara, LL.M. (McGill)
Professur für Öffentliches Recht,
insbesondere deutsches und europäisches Sicherheitsrecht



**Fachbereich Polizei und
Sicherheitsmanagement**

T +49 (0)30 30877-2894
F +49 (0)30 30877-2769
E Tarik.Tabbara@hwr-berlin.de

Haus 1 1.1004
Alt-Friedrichsfelde 60
10315 Berlin
www.hwr-berlin.de

Berlin, den 8. Dezember 2023

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung am 11. Dezember 2023 im Innenausschuss des Deutschen Bundestages zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

*Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts
(StARModG)*

BT-Drucksache 20/9044

Ich bedanke mich für die Einladung des Innenausschusses und die Gelegenheit
zur Stellungnahme.*

1. Allgemeine Bewertung	2
2. Verfassungsrechtliche Fundierung der Einbürgerung	3
3. Allgemeine Anerkennung von Mehrstaatigkeit	4
4. Verkürzung der erforderlichen Aufenthaltszeiten für Einbürgerungen und den Geburtsortserwerb	7

* Alle im Folgenden zitierten Stellungnahmen von Verbänden zum StARModG sind abrufbar
unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/gesetz-zur-modernisierung-des-staatsangehoerigkeitsrechts.html>.

5. Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung und antisemitische, rassistische und sonstige menschenverachtend motivierte Handlungen	8
6. Missachtung der Gleichberechtigung von Mann und Frau	11
7. Lebensunterhaltssicherung	14
8. Künftig keine Miteinbürgerung mehr von Kindern in den Ausnahmefällen der Lebensunterhaltssicherung?	18
9. Befreiung von Deutschkenntnissen und Einbürgerungstest	19
10. Einbürgerungsfeiern	19
11. Abfrage bei Staatsanwaltschaften zu Bagatelldelikten	20
12. Regelung zum Verlust Unionsbürgerschaft	20
13. Rückwirkender Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit bei Kindern unter fünf Jahren ..	21
14. Verringerung von Staatenlosigkeit	22

1. Allgemeine Bewertung

Mit der generellen Anerkennung der Mehrstaatigkeit im StARModG erfolgt ein wesentlicher Modernisierungsschritt im Staatsangehörigkeitsrecht. Mit dem Zwang, sich bei der Einbürgerung in Deutschland für eine Staatsangehörigkeit entscheiden zu müssen, fällt nicht nur die wahrscheinlich wichtigste Hürde für viele Menschen, die sich bisher noch nicht zu einer Einbürgerung entscheiden konnten. Die gesetzliche Anerkennung von Mehrstaatigkeit hat auch Strahlkraft für die postmigrantische Gesellschaft¹ über das Einbürgerungsrecht hinaus, weil sie die Lebensrealität von Menschen anerkennt, die ein gleichberechtigter Teil der deutschen Gesellschaft sind und sein sollen, ohne dass sie seit Generationen in Deutschland leben.

Es ist aber zu befürchten, dass einige der Änderungen des StARModG sich negativ auswirken werden, sowohl was die Steigerung der Einbürgerungszahlen angeht als auch im Hinblick auf die Signalwirkung in Bezug auf die gleichberechtigte Teilhabe. Das betrifft v.a. Änderungen, die den Einbürgerungsbehörden große Wertungsspielräume eröffnen könnten und daher schwer zu handhaben sein werden, die aber auch das Potential zu einer diskriminierungsgeneigten Praxis haben. Das könnte auf die Betroffenen eine abschreckende Wirkung haben. Insbesondere die

¹ Vgl. Tarik Tabbara, Auf dem Weg zu einem Staatsangehörigkeitsrecht der postmigrantischen Gesellschaft, in neue deutsche organisationen – das postmigrantische netzwerk e.V (Hg.), Staatsangehörigkeit Reloaded. Kritische Perspektiven auf Staatsangehörigkeit in der postmigrantischen Gesellschaft, 2023, S. 34 ff., abrufbar unter: https://neuedeutsche.org/fileadmin/user_upload/PDFs/ndo_Dossier_Staatsangehoerigkeit_2023.pdf.

Regelungen zur Erweiterung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sowie zur Ersetzung der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ sollten daher Regelungen gefunden werden, die in der Praxis leicht zu handhaben sind, weil sie an allgemeingültige gesetzliche Regeln anknüpfen bzw. an bewährte Regelungsstrukturen.

2. Verfassungsrechtliche Fundierung der Einbürgerung

Nach wie vor findet sich zwar verbreitet die Aussage, dass der Gesetzgeber bei der Einbürgerung einen nahezu unbegrenzten Gestaltungsspielraum habe.² Dies dürfte aber dennoch nicht mehr ganz dem Stand der Rechtsentwicklung entsprechen.³ So hat das Bundesverwaltungsgericht im Jahr 2020 in einem Fall zur Identitätsfeststellung entschieden, dass sich die Betroffene auf das Allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 I i.V.m. Art. 1 I GG) berufen könne, um nicht dauerhaft von einer Einbürgerung ausgeschlossen zu werden.⁴ Zur weiteren Begründung verwies das Gericht auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts,⁵ wonach aus dem grundgesetzlichen Demokratieprinzip ein Interesse an der Annäherung von Wohn- und Wahlbevölkerung bestehe. Dieser Begründungsansatz macht deutlich, dass die Entscheidung, anders als z.T. angenommen,⁶ nicht auf die Identitätsklärung beschränkt ist.⁷

Unabhängig von der umstrittenen Frage, ob von einem (subjektiven) Grundrecht auf Einbürgerung auszugehen ist, ergeben sich **aus der Verfassung zumindest Rahmenbedingungen für die Einbürgerung**, die den Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Einbürgerungsrechts zwar einen weiten Spielraum belassen, ihn aber an verfassungsrechtliche Prinzipien binden. So formuliert *Christoph Möllers* in einer Analyse der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum 2. NPD-Verbotsverfahren und der dortigen klaren Zurückweisung eines ethnischen Volksbegriffs und der Bekräftigung, dass die Ausgestaltung

² BVerwG Urt. v. 14.05.2019 - 1 B 29.19, Rn. 10; Daniel Thym, Fallstricke des „Doppelpasses“: rechtliche Inhalte und legitime Symbolpolitik, JZ 2023, S. 539, 541 f.

³ Ausführlicher Tarik Tabbara, Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts – halbierte Reform, ZRP 2023, S. 237, 238 f.

⁴ BVerwGE 169, 269, 273 Rn. 16; vgl. Tarik Tabbara, Die „Staatsangehörigkeitsreform 2000“ in der Migrationsgesellschaft, Im Dialog 202, S. 115, 127, abrufbar unter: <https://imdialog.akademie-rs.de/ojs/index.php/idadrs/article/view/737/672>.

⁵ BVerfGE 83, 37, 52.

⁶ Daniel Thym, Fallstricke des „Doppelpasses“: rechtliche Inhalte und legitime Symbolpolitik, JZ 2023, S. 539 541.

⁷ Tarik Tabbara, Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts – halbierte Reform, ZRP 2023, S. 237, 238.

der Staatsangehörigkeit ausdrücklich dem Gesetzgeber überlassen sei⁸ im Hinblick auf einen Zusammenhang von Migrationspolitik und Einbürgerungsrecht:

„eine rechtliche Ausgestaltung [des Einbürgerungsrechts], die einerseits die Präsenz von Nichtstaatsangehörigen in Deutschland und damit die Unterwerfung unter die Staatsgewalt systematisch befördert, ohne diesen die Aussicht auf Staatsangehörigkeit zu geben, müsste auf eine solche [aus Art. 1 Abs. 1 GG i.Vm. Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG ergebende] verfassungsrechtliche Grenze stoßen.“⁹

Setzt der Gesetzgeber auf Einwanderung (oder lässt sie zumindest zu), dann ergeben sich aus der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) in Verbindung mit Demokratieprinzip des Grundgesetzes (Art. 20 Abs 2 GG) zumindest **verfassungsrechtlich fundierte Anforderungen an den Zugang zur Einbürgerung** für voraussichtlich dauerhaft in Deutschland aufhältige Menschen. Weder darf dieser gänzlich ausgeschlossen, noch so erschwert werden, dass er faktisch dauerhaft versperrt wäre.

3. Allgemeine Anerkennung von Mehrstaatigkeit

Das StARModG überwindet sowohl im Einbürgerungsrecht als auch beim Ius soli das zum Dogma erstarrte Prinzip der Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Das Völkerrecht hat sich längst von der sog. Übel-Doktrin gelöst, wonach Mehrstaatigkeit ein Übel sei, das es zu vermeiden gelte (s. Übereinkommen des Europarats zur Mehrstaatigkeit von 1997, BGBl. 2004 II, S. 578). Leidtragende der Übel-Doktrin waren nicht zuletzt Frauen, die ihre Staatsangehörigkeit bei Eheschließung mit einem Ausländer verloren haben, ohne in allen Fällen die Staatsangehörigkeit ihres Ehemannes zu erwerben.¹⁰ Insbesondere die Kinder dieser Paare sollten keine mehrfache Staatsangehörigkeit erwerben. Die Spätfolgen dieses patriarchalischen Staatsangehörigkeitsverständnisses haben noch 2021 die Einführung einer

⁸ BVerfGE 144, 20 Rn. 690.

⁹ Christoph Möllers, Die verfassungsrechtliche Missbilligung eines materialisierten Volksbegriffs als Element des Schutzes der Verfassung, *Der Staat* 62 (2023), S. 181, 196 f.. Im Ergebnis ähnlich Mathias Hong in Katharina Mangold/Mehrdad Payandeh, *Handbuch Antidiskriminierungsrecht*, 2022, § 2 Rn. 77 ff.; Angelika Siehr in Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, 2021, § 9 Rn. 25, 94; Johannes Thierer, Kulturelle Anpassung als Voraussetzung der Einbürgerung, *DÖV* 2022, S. 1000, 1002 f.; Astrid Wallrabenstein, *Das Verfassungsrecht der Staatsangehörigkeit*, 1999, S 171 ff.

¹⁰ Helen Irving, *Citizenship, Alienage and the Modern Constitutional State. A Gendered History*, 2016; Candice Lewis Bredbenner, *A Nationality of Her Own*, 1998, S. 195 ff.

Wiedergutmachungsvorschrift (§ 5 StAG) durch das 4. Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (BGBl. I 2021, S. 3538) erforderlich gemacht.¹¹

Deutschland folgt mit der allgemeinen Anerkennung von Mehrstaatigkeit einer internationalen Entwicklung.¹² **Mit der Anerkennung von mehrfacher Staatsangehörigkeit geht eine Anerkennung migrantischer Identität in Deutschland einher.** Gleichberechtigte Teilhabe hängt nicht davon ab, dass Menschen schon seit Generationen hier ansässig sind, sondern steht auch Menschen mit Migrationsgeschichte zu. Das findet seinen symbolischen Ausdruck darin, dass Menschen zugleich als deutsch und Besitzer*innen ihrer früheren Staatsangehörigkeit anerkannt werden und dass das nicht als Widerspruch, sondern im Gegenteil als gesellschaftliche Normalität gewertet wird.¹³ Die allgemeine Anerkennung von Mehrstaatigkeit beendet auch eine Diskriminierung im Staatsangehörigkeitsrecht.¹⁴ Während Staatsangehörige einiger Staaten schon bisher unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit eingebürgert werden (Unionsbürger*innen aber auch Staatsangehörige aus Staaten, die eine Entlassung aus ihrer Staatsangehörigkeit nicht zulassen wie z.B. Syrien, Afghanistan, Irak), wurde insbesondere bei Staatsangehörigen aus der Türkei in aller Regel verlangt, dass sie ihre türkischer Staatsangehörigkeit aufgeben.¹⁵

Eine **Erweiterung des Generationenschnitts** über die bestehende Regelung für deutsche Staatsangehörige, die im Ausland geboren werden (§ 4 Abs. 4 StAG), ist **nicht angezeigt**. Diese Forderung wird seit mehr als zwanzig Jahren erhoben, z.T. auch wieder anlässlich des jetzigen Gesetzentwurfs.¹⁶ Danach sollen über den Weg bilateraler Abkommen geregelt werden, dass Eingebürgerte bzw. Ius soli-Kinder und ihre Nachfahren in der zweiten oder dritten Generation ihre „ursprüngliche“ Staatsangehörigkeit verlieren. Ein solcher umfassender Generationenschnitt, wäre weltweit einmalig. Er wäre zudem praktisch kaum umsetzbar, da Emigrationsstaaten grundsätzlich kein Interesse an solchen Abkommen haben dürften. Hintergrund dieser Vorschläge ist, ein (vermeintliches) demokratietheoretisches Problem aufgrund von Partizipationsrechten in zwei Staaten, die einer vollen politischen Integration in

¹¹ Vgl. hierzu Nicholas Courtman und Tarik Tabbara, Wiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht, Asylmagazin 2022, S. 145, 150 ff.

¹² Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung des Deutschen Bundestags, Gutachterliche Stellungnahme zum StARModG, Ausschussdrucksache 20(26)88-11, S. 1; Peter J. Spiro, Multiple Citizenship, in: Aylet Shachar u.a. (Hg.), The Oxford Handbook of Citizenship, 2017, S. 623, 631 ff.

¹³ Naika Foroutan, Die Postmigrantische Gesellschaft: Ein Versprechen der pluralen Demokratie, 2021, S. 104 ff.; Peter J. Spiro, Multiple Citizenship, in: Aylet Shachar u.a. (Hg.), The Oxford Handbook of Citizenship, 2017, S. 623, 635.

¹⁴ Peter J. Spiro, Multiple Citizenship, in: Aylet Shachar u.a. (Hg.), The Oxford Handbook of Citizenship, 2017, S. 623, 637 f.

¹⁵ Tarik Tabbara, Die „Staatsangehörigkeitsrechtsreform 2000“ in der Migrationsgesellschaft, Im Dialog 2021, S. 115, 118 f., abrufbar unter: <https://imdialog.akademie-rs.de/ojs/index.php/idadrs/article/view/737/672>.

¹⁶ Daniel Thym, Fallstricke des „Doppelpasses“: rechtliche Inhalte und legitime Symbolpolitik, JZ 2023, S. 539 545 ff.; Hans Vorländer, Berlin versäumt Generationenschnitt beim Doppelpass, FAZ Einspruch v. 24.9.2023.



Deutschland entgegenstünden. Die von den Unterstützer*innen eines Generationenschnitts angenommene Problematik entsteht aber ohnehin nicht durch Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit bzw. das *Ius soli*, sondern ist eine Folge, dass Menschen aus anderen Staaten bzw. ihre Nachkommen dauerhaft in Deutschland leben. Vielmehr besteht die begründete Erwartung, dass durch eine vermehrte Einbürgerung, die durch bei Anerkennung der Mehrstaatigkeit zu erwarten ist, der Anteil der Personen zunimmt, die sich aufgrund der Eröffnung der gleichberechtigten politischen Teilhabe in Deutschland politisch stärker oder ganz auf Deutschland orientieren. In jedem Fall schießt ein Generationenschnitt über das eigentlich angesprochene Ziel hinaus. Statt einen Staatsangehörigkeitsverlust vorzusehen, mit den weitreichenden Konsequenzen und ggf. Rechtsunsicherheiten, die so eine Statusänderung zur Folge hätte, wäre es nach dem erklärten Ziel eines erweiterten Generationenschnitts ohnehin eigentlich naheliegender, sich für ein völkerrechtliches Abkommen zur Beschränkung des Auslandswahlrechts einzusetzen. Dieses ist auch für deutsche Staatsangehörige im Ausland recht großzügig vorgesehen (§ 12 Abs. 2 Bundeswahlgesetz).

Die Aufgabe des Dogmas der Vermeidung von Mehrstaatigkeit erfolgt im Gesetzentwurf weitgehend konsequent (erfasst werden z.B. auch Konstellationen, bei denen deutsche Staatsangehörige eine andere Staatsangehörigkeit erwerben sowie Fälle von Adoptionen – StARModG Artikel 1 Nr. 16 und 18).

In einzelnen Punkten besteht aber im Hinblick auf eine konsequente Anerkennung der Mehrstaatigkeit noch **Nachbesserungsbedarf**.¹⁷

- Übergangsregelung für ehemalige Deutsche und ihrer Nachkommen, die aufgrund des Erwerbs einer ausländischen Staatsangehörigkeit ihre deutsche Staatsangehörigkeit nach § 25 StAG verloren haben.¹⁸
- Streichung der Einbürgerungsvoraussetzung „geklärte Staatsangehörigkeit“ in §§ 8 Abs 1 und 10 Abs. 1 Satz 1 StAG. Die Klärung einer oder mitunter mehrerer Staatsangehörigkeiten ist in der Praxis häufig mit erheblichem bürokratischem Aufwand verbunden. Angesichts des Umstandes, dass die Einbürgerung künftig ohnehin unter Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeiten erfolgen soll, sollte hierauf schon aus Gründen des Bürokratieabbaus verzichtet werden.

¹⁷ Eingehend hierzu Esther Weizsäcker, Mehrfache Staatsangehörigkeit ermöglichen – Vorschläge zur Umsetzung des Handlungsauftrags im Koalitionsvertrag, ZAR 2022, S. 389 ff.

¹⁸ Einen entsprechenden Formulierungsvorschlag zur Änderung von § 13 StAG macht Esther Weizsäcker, Mehrfache Staatsangehörigkeit ermöglichen – Vorschläge zur Umsetzung des Handlungsauftrags im Koalitionsvertrag, ZAR 2022, S. 389, 392.

4. Verkürzung der erforderlichen Aufenthaltszeiten für Einbürgerungen und den Geburtsortserwerb

Bei der Anspruchseinbürgerung soll die geforderte Frist eines rechtmäßigen und gewöhnlichen Aufenthalts im Regelfall von acht auf fünf Jahre verkürzt werden (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StAG-E) und im Falle besonderer Integrationsleistung von sieben bzw. bis zu sechs auf bis zu drei Jahre (§ 10 Abs. 3 StAG-E). Die Frist von fünf Jahren entspricht der von vielen europäischen Staaten (Belgien, Finnland, Frankreich, Irland, Niederlande, Vereinigtes Königreich) und anderen Einwanderungsländern (Neuseeland, Vereinigte Staaten), liegt aber immer noch über den Fristen der klassischen Einwanderungsländer Australien (vier Jahre) und Kanada (drei Jahre).¹⁹

Für den Regelfall werden die Aufenthaltsfristen von Anspruchseinbürgerung und Niederlassungserlaubnis (§ 9 AufenthG), dem Daueraufenthaltstitel nach dem Aufenthaltsgesetz, angeglichen. Das ist begrüßenswert, da es nicht im öffentlichen Interesse ist, dass sich Personen in einem ausländerrechtlichen Status „einrichten“. Entgegen der Annahme der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 20/9044, S. 35) gibt es kein Abstandsgebot zwischen Niederlassungserlaubnis und Einbürgerung. Das Ausländergesetz vom 9. Juli 1990 (BGBl I 1990 S. 1354) sah in § 27 mit der Aufenthaltsberechtigung bis zum 1.1.2005 einen Daueraufenthaltstitel vor, der, wie die Anspruchseinbürgerung ab dem 1.1.2000 (damals noch § 85 AuslG), einen Mindestaufenthalt von acht Jahren voraussetzte. Der Gleichlauf der Fristen von Daueraufenthaltstitel und Einbürgerung kann ein wichtiges Signal setzen, dass die Einbürgerung den Normalfall der Aufenthaltsverfestigung darstellen soll.²⁰

Auch beim Ius soli ist eine Verkürzung der Aufenthaltsfristen, die ein Elternteil erfüllen muss, von acht auf fünf Jahre vorgesehen (§ 4 Abs. 3 StAG-E). Es wird aber unverändert an dem zusätzlichen Erfordernis eines unbefristeten Aufenthaltsrechts, wie es insbesondere eine Niederlassungserlaubnis vermittelt, festgehalten. Hier wäre es naheliegend, die gleichen

¹⁹ Teilweise (z.B. Daniel Thym, Fallstricke des Doppelpasses, JZ 2023, S. 539, 543) wird nicht ganz zutreffend davon ausgegangen, dass in Kanada grundsätzlich eine längere Frist gelte als in Deutschland, da Kanada verlangt, da Kanada den dreijährigen Besitz eines Daueraufenthaltstitels verlange. Im Jahr 2022 erhielten aber 437.180 von insgesamt 1.044.962 Einwander*innen (Fachkräfte, Familiennachzug, Geflüchtete) von Beginn an einen Daueraufenthaltstitel und hatten dann schon nach drei Jahren Aufenthalt in Kanada einen Anspruch auf Einbürgerung. Statistics Canada, Canada's population estimates: Record-high population growth in 2022, 22.3.2023, abrufbar unter: <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/230322/dq230322f-eng.htm#>.

²⁰ Tarik Tabbara, Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts – halbierte Reform, ZRP 2023, S. 237.



aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen genügen zu lassen wie bei der Anspruchseinbürgerung. Daher **empfehle** ich, beim Ius soli aufenthaltsrechtlich ebenfalls eine befristete Aufenthaltserlaubnis zuzulassen und einen Geburtsortserwerb, wie bei der Anspruchseinbürgerung, nur bei solchen befristeten Aufenthaltstiteln auszuschließen, die ihrem Zweck nach nur für einen (zunächst) nur vorübergehenden Aufenthalt erteilt werden (siehe die Aufzählung in (§ 10 I Nr. 2 StAG).

5. Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung und antisemitische, rassistische und sonstige menschenverachtend motivierte Handlungen

Die im Gesetzentwurf (§ 10 Abs. 1 Satz 3 StAG-E) vorgesehene Änderung in Bezug auf das Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung (§ 10 Abs 1 Satz 1 Nr. 1 StAG) wirft viele Fragen auf und ist **rechtssystematisch nicht gelungen**. So wie sie konzipiert ist, führt sie in der Praxis absehbar zu erheblichen Anwendungsschwierigkeiten, die erheblichen Mehraufwand bei den ohnehin vielfach bereits überlasteten Einbürgerungsbehörden zur Folge haben würde. Hierauf hat auch der Deutsche Städtetag in seiner Stellungnahme (S. 5) zur Länder- und Verbändeanhörung hingewiesen. Die Umsetzung ist aufgrund von unbestimmten, stark wertungsbezogenen Begriffen mit erheblichen Unsicherheiten behaftet, die zumindest ein erhebliches Risiko bergen, zu einer diskriminierungsgeneigten Praxis zu führen.

Der Gesetzentwurf enthält eine Art erläuternder Begriffsdefinition allerdings in negativer Form. So wird bestimmt, dass antisemitische, rassistische und sonstige menschenverachtend motivierte Handlungen mit der Menschenwürdegarantie unvereinbar seien und gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung verstießen. Der Regelungsgehalt dieses als Satz 3 in § 10 Abs. 1 StAG einzufügenden Satzes erschließt sich aber nicht unmittelbar. So könnte er sich einerseits als ergänzende Definition auf § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StAG beziehen, er könnte aber auch als eigenständiger Ausschlussgrund verstanden werden bzw. im Zusammenhang mit dem Ausschlussgrund nach § 11 Nr. 1 StAG (Ausschluss der Einbürgerung wegen der Verfolgung oder Unterstützung, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind). Unklar ist auch das Verhältnis der in dieser Vorschrift vorgesehenen „Handlungen“ zum Begriff des „Verhaltens“ in § 11 Nr. 3 b) StAG-E. Auch die Abgrenzung zur „antisemitischen, rassistischen, fremdenfeindlichen oder sonstigen menschenverachtenden *Tat*“ in § 12a Abs. 1 Satz 2 StAG könnte in der Praxis Fragen aufwerfen. Die Gesetzesbegründung (BT-Drs. 20/9044, S. 34) führt insoweit auch nicht zur Klärung bei, wenn sie „Äußerungen“ *neben* die



„Handlungen“ stellt, die ebenso zum Ausschluss vom Einbürgerungsanspruch führen können, wie „Einstellung(en)“. Für die Einbürgerungsbehörden dürfte sich hier die schwierige Frage stellen, worauf sie hier eigentlich genau abstellen sollen. Aktive Handlungen, die aber noch nicht die Strafbarkeitsschwelle erreichen? Bei bloßen Äußerungen ist in jedem Fall die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) zu beachten, gerade dann, wenn es sich nicht um strafbare Äußerungen handelt. Und die Erforschung innerer Einstellungen gehört auch nicht zur bisherigen Praxis der Einbürgerungsverfahren und entspräche auch nicht einer freiheitlichen Demokratie.²¹

- Der Hinweis in der Begründung, dass insoweit keine „systematische Befragung aller Einbürgerungsbewerber“ (BT-Drs. 20/9044, S. 34) erfolgen solle, dürfte in der Praxis mehr Probleme aufwerfen als er löst. Denn **wenn nicht bei allen die entsprechenden Ausschlussgründe geprüft werden, stellt sich die Frage, bei wem und aufgrund welcher (konkreten?) Anhaltspunkte eine Prüfung erfolgen soll.** Dass sich hier schnell Fragen nach unzulässiger Benachteiligung stellen können, drängt sich geradezu auf. Eine weitere völlig **ungeklärte Frage** ist es, **ab wann denn entsprechende „Handlungen“ eine Einbürgerung nicht mehr entgegenstehen** sollen. Der Gesetzentwurf bietet hierfür keine Handhabe. Dass aber eine Äußerung in sozialen Netzwerken als Jugendlicher dauerhaft einer Einbürgerung entgegenstehen soll, ist schon aus rechtsstaatlicher Sicht nicht denkbar, schon weil aus dem Bundeszentralregister gelöschte Strafverurteilungen bei Einbürgerungen keine Rolle mehr spielen. Auch bei gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichteten Bestrebungen wird Einbürgerungsbewerber*innen (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 a.E. StAG) die Möglichkeit zugestanden, dass er oder sie „glaubhaft macht, dass er sich von der früheren Verfolgung oder Unterstützung derartiger Bestrebungen abgewandt hat“.

Der **Bundesrat** hat in seiner Stellungnahme zutreffend darauf hingewiesen, dass schon wegen der Erweiterung von § 46 Abs. 2 Satz 2 StGB eine **Erweiterung der Diskriminierungsmerkmale in § 10 Abs. 1 Satz 3 StAG-E auf geschlechtsspezifisch und sexuelle Orientierung** erfolgen solle. Dies hat die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung, aufgegriffen (BT Drs. 20/9044, S. 75). Der Satz soll danach Ansicht der Bundesregierung wie folgt gefasst werden:

„Antisemitisch, rassistisch, gegen das Geschlecht oder die sexuelle Orientierung gerichtete oder sonstige menschenverachtend motivierte Handlungen sind mit der

²¹ Vgl. Pascal Langer, Von der Treue der Bürger zur Verfassung: Loyalitätsanforderungen an den Staatsbürger im freiheitlichen Verfassungsstaat unter besonderer Berücksichtigung des Treuebekenntnisses im Einbürgerungsrecht, S. 264 ff.

Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes unvereinbar und verstoßen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne dieses Gesetzes.“

Gerade im Zusammenhang mit dem gesetzgeberischen Anliegen, die freiheitliche demokratische Grundordnung bereichsspezifisch zu bestimmen, würde es allerdings **näherliegend, den von Art. 3 GG ausgeprägten Grundsatz der Diskriminierungsverbote** (Art. 3 Abs. 2 und 3 GG sowie die „Quasi-Diskriminierungsverbote“ zu denen die sexuelle Orientierung, Alter und Staatsangehörigkeit zählen²²) **in Bezug zu nehmen**, statt eine insoweit unvollständige Aufzählung von nunmehr vier Diskriminierungsmerkmalen und dem Oberbegriff „menschenverachtend motivierte Handlungen“. Der Aufzählungscharakter könnte zwar auch dadurch vermieden werden, wenn, wie der Bundesrat an anderer Stelle vorgeschlagen hat,²³ nur auf menschenverachtende Handlungen abgestellt würde, es würde dann aber der spezifische begriffliche Zusammenhang zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht so deutlich, wie bei einem Bezug auf die grundgesetzlichen Diskriminierungsverbote.

In systematischer Hinsicht fügt sich der geplante Satz 3 in § 10 Abs. 1 StAG noch aus einem anderen Grund nicht gut ein. Während § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StAG auf ein positives Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung abzielt, formuliert der geplante Satz 3, wie oben schon angeführt, im Grunde einen Ausschlussgrund. **Statt einer solchen negativen Formulierung würde es der Struktur von § 10 StAG besser entsprechen, die Diskriminierungsverbote in das Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu integrieren.** Das entspräche auch der Praxis, wie sie in Folge einer Beschlussempfehlung des Innenausschusses zum 4. Staatsangehörigkeits-Änderungsgesetz (BGBl. I 2021, S. 3538) etabliert hat. In Ziffer 10.1.1.1 der Vorläufigen Anwendungshinweise des BMI zum StAG wurde der Text des Bekenntnisses zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung so geändert, dass die Einzubürgernden anerkennen, „dass eine Handlung, die antisemitische, rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende Ziele verfolgt, mit der vom Grundgesetz garantierten Würde und Gleichheit aller Menschen unvereinbar ist und dem Bekenntnis entgegensteht“.²⁴

In Reaktion auf die Verherrlichung u.ä. des völkerrechtswidrigen Angriffskriegs von Russland gegen die Ukraine oder der Terrorakte der Hamas gegen Israel könnte **in der Loyalitätserklärung** (Erklärung keine Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung zu verfolgen oder zu unterstützen oder verfolgt oder unterstützt zu haben) die

²² Ferdinand Wollenschläger in v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 145; m. Nachw. zur BVerfG-Rechtsprechung.

²³ Änderungsvorschlag zu § 12a Abs. 1 Satz 2 StAG (BT-Drs. 20/9044, S. 67).

²⁴ Vgl. BT-Drs. 20/9044, S. 34.

Geltung völkerrechtlicher Verpflichtungen (Art 25 GG) sowie das Verbot von Angriffskriegen und der Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker (Art. 26 GG) aufgenommen werden.²⁵

Um den zuvor genannten Bedenken Rechnung zu tragen, **empfehle** ich vor statt dem § 10 Abs. 1 einen neuen Satz 3 anzufügen, § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 wie folgt zu fassen (Änderungen hervorgehoben):

„1. sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland **insbesondere zum Schutz der Menschenwürde und vor Diskriminierung** 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**
- d) gegen die allgemeinen Regeln des Völkerrechts gerichtet sind oder**
- e) das friedliche Zusammenleben der Völker stören, insbesondere durch die Führung eines Angriffskriegs**

oder glaubhaft macht, dass er sich von der früheren Verfolgung oder Unterstützung derartiger Bestrebungen abgewandt hat,“.

6. Missachtung der Gleichberechtigung von Mann und Frau

Der geplante neue Ausschlussgrund in § 11 Nr. 3 StAG-E **begegnet erheblichen Bedenken**. Er soll die 2019 (BGBl. I, S. 1124) für die Anspruchs- und Ermessenseinbürgerung im Gesetz eingeführte „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ (§ 10 I 1 StAG) ersetzen.²⁶ Wie

²⁵ Zu Bezügen von Art. 26 GG und der freiheitlichen demokratischen Grundordnung Matthias Fahrner, Die freiheitlich demokratische Grundordnung: Eine rechtswissenschaftliche Grundsatztheorie zu Struktur und Gehalt des „Ewigkeitskerns des Grundgesetzes“, 2023, S. 216 ff.

²⁶ Zur problematischen Tendenz dieser Formel als Kulturvorbehalt für Einbürgerungen in Vergangenheit und Gegenwart: Tarik Tabbara, Zur Gewährleistung der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse als Einbürgerungsvoraussetzung, DÖV 2023, S. 185 ff.



bisher schon soll die Einbürgerung bei Vorliegen einer Mehrhe ausgeschlossen sein, im Übrigen aber auch wenn jemand „durch sein Verhalten zeigt, dass er die im Grundgesetz festgelegte Gleichberechtigung von Mann und Frau missachtet.“²⁷

Alle drei kommunalen Spitzenverbände, gewissermaßen das Sprachrohr der Einbürgerungsbehörden vor Ort, warnen in ihren Stellungnahmen in der Verbändeanhörung (in unterschiedlicher Deutlichkeit) vor Anwendungsschwierigkeiten dieser neuen Regelung.²⁸

Befürchtet wird, dass die neuen unbestimmten Rechtsbegriffe zu unklaren Prüfverfahren für die Einbürgerungsbehörden führen würden und es sehr schwer werden dürfte hier zu gerichtsfesten Entscheidungen zu kommen. Der Deutsche Städtetag (S. 5) weist zudem darauf hin, dass es hier „subjektiv unterschiedlichen Auslegungen durch die Sacharbeiter kommen“ kann. Das spricht die Problematik an, dass die **Regelung in der Praxis streitanfällig und diskriminierungsanfällig sein dürfte.**

Die in der Gesetzesbegründung angeführten Auslegungsbeispiele (Verhaftetsein in patriarchalischen Familienstrukturen wie Vorgaben, die minderjährigen Töchtern oder Ehefrauen ein Recht auf eigenständige Teilhabe am gesellschaftlichen Leben abzusprechen oder minderjährige Töchter religiös bzw. sozial zu verheiraten oder ein fundamentalistisch geprägtes Kultur- und Werteverständnis, wonach die Scharia über Teilen der deutschen Rechtsordnung stehe und Frauen eine mindere Rechtsstellung zukomme)²⁹ betreffen zwar nicht alle ausdrücklich Muslim*innen. Es handelt sich aber bei allen um Konstellationen, die mit den Debatten der letzten Jahre und Jahrzehnte um Islam/Islamismus in Deutschland erkennbar in Verbindung stehen.³⁰ Dass auch hierzu nach der Gesetzesbegründung keine systematische Befragung aller Einbürgerungsbewerber*innen erfolgen soll,³¹ ist hier eher ein Ausdruck des Problems und nicht seine Lösung.³² Fatal, weil ihn hohem Maße diskriminierend, wäre es, wenn sich eine Praxis wie beim sog. „Muslim-Test“ in Baden-Württemberg Mitte der 2000er entwickeln würde. Damals wurde ein besonderer (höchst problematischer) Fragebogen zur Klärung von Zweifeln hinsichtlich des Bekenntnisses zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung entwickelt, der (zunächst) fast ausschließlich bei Muslim*innen, bei diesen aber

²⁷ § 11 I Nr. 3 StAG-E.

²⁸ Deutscher Städtetag, S. 5; Deutscher Städte- und Gemeindebund, S. 3; Deutscher Landkreistag, S. 8: nur in besonders krassen Einzelfällen würde ein entsprechendes Fehlverhalten (gerichtsfest) feststellbar sein.

²⁹ BT-Drs. 20/9044, S. 37.

³⁰ Patrick Bahners, Die Panikmacher: Die deutsche Angst vor dem Islam, 2012; Yasemin Shooman, „... weil ihre Kultur so ist“: Narrative des antimuslimischen Rassismus, 2014; Mathias Rohe, Der Islam in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme, S. 259 ff.

³¹ BT-Drs. 20/9044, S. 38.

³² Tarik Tabbara, Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts – halbierte Reform, ZRP 2023, 237, 239.

ausnahmslos, Anwendung finden sollte.³³ **Die Unbestimmtheit des gesetzlichen Tatbestandes und die einseitige Ausrichtung der Ausführungen in der Gesetzesbegründung, lassen es befürchten, dass sich hier ein Muslim-Test 2.0 entwickeln könnte.**

Wie schon bei § 10 Abs. 1 Satz 3 StAG-E ist **auch hier nicht geregelt, wie lange ein entsprechendes Verhalten einer Einbürgerung entgegenstehen soll.** Ein dauerhafter Ausschluss wäre auch hier mit rechtsstaatlichen Grundsätzen unvereinbar.

Das Problem liegt insgesamt im Grundansatz der Vorschrift: Nach ihr kommt es eben nicht darauf an, ob Einbürgerungsbewerber*innen gegen Gesetze verstoßen haben. Die Vorschrift schreibt auch nicht selbst ein bestimmtes Verhalten vor, sondern ordnet eine unmittelbare Grundrechtsbindung für Private an bzw. eine Bindung an grundrechtliche Werte, was i.E. das gleiche bedeutet. An die Grundrechte ist aber sonst nur der Staat gebunden.³⁴ Wo der Staat Grundrechtsgefährdungen durch Private im Sinne seiner Schutzpflichten begegnet, tut ihr dies, wie insbesondere im Antidiskriminierungsrecht, durch konkrete gesetzliche Verpflichtungen, die im Falle eines Verstoßes sanktioniert werden. Ausweislich der Gesetzesbegründung zielt der neue Ausschlussgrund darauf, dass die „verfassungsrechtlich fundierte Gleichberechtigung der Geschlechter“, die zur „grundlegenden Werteordnung“ gehört, „anerkannt und gelebt“ wird.³⁵ So anerkennenswert dieses Ziel auch ist, hierbei handelt es sich um den – **untauglichen – Versuch mit illiberalen Mitteln Liberalität zu gewährleisten.** Oder in den Worten des ehemaligen Richters des Bundesverfassungsgerichts *Ernst-Wolfgang Böckenförde*:

„Zum rechtsstaatlichen Freiheitsprinzip gehört, daß der Bürger, der sich im Rahmen der Gesetze, also legal verhält, ein loyaler Bürger ist. Die Grenzen zulässiger Freiheitsbetätigung werden durch (von der Volksvertretung beschlossene) Gesetze, also gesetzliche Gebote und Verbote vollziehbar umschrieben, und ein Verhalten, das sich an diese Gebote und Verbote hält, sich damit im gesetzlichen Rahmen bewegt, gibt keinen Anlaß zu Zweifeln an der Gesetzestreue, darf auch kein Anknüpfungspunkt rechtlicher Nachteile sein.“³⁶

³³ Vorgesehen war zunächst, dass Gespräch zu führen war mit Staatsangehörigen aus den 57 Staaten der Islamischen Konferenz sowie mit Muslimen aus anderen Staaten, ferner mit Fundamentalisten anderer Religionszugehörigkeit und sonstigen verhaltensauffälligen Bewerber*innen. Vgl. Patrick Bahners, Die Panikmacher: Die deutsche Angst vor dem Islam, 2012, S. 175–212.

³⁴ Tarik Tabbara, Zur Gewährleistung der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse als Einbürgerungsvoraussetzung, DÖV 2023, S. 185, 195; Daniel Thym, Fallstricke des „Doppelpasses: rechtliche Inhalte und legitime Symbolpolitik, JZ 2023, S. 539, 543: „private Grundrechtsakzeptanz“.

³⁵ BT-Drs. 20/9044, S. 37.

³⁶ Ernst-Wolfgang Böckenförde, Verhaltensgewähr oder Gesinnungstreue, in ders., Staat, Verfassung, Demokratie, 1991, S. 277, 279; ähnlich mit Bezug zum Einbürgerungsrecht Pascal Langer, Von der Treue der Bürger zur Verfassung: Loyalitätsanforderungen an den Staatsbürger im freiheitlichen Verfassungsstaat unter besonderer Berücksichtigung des Treuebekenntnisses im Einbürgerungsrecht, S. 262 ff.



Ich **empfehle** daher hier zu einer Regelung zu kommen, die auf erhebliche Verstöße gegen einfachrechtliche Vorschriften abstellt. Anknüpfungspunkt wäre hier in erster Linie das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz aber auch weitere gesetzliche Vorschriften mit antidiskriminierungsrechtlichem Gehalt könnten hier herangezogen werden.³⁷

Alternativ könnte die Vorschrift auf die einfachrechtlichen Regelungen abstellen, die die im Grundgesetz garantierte³⁸ Gleichberechtigung von Mann und Frau umsetzen.

§ 11 Satz 1 Nr. 3 b) StAG-E sollte dann wie folgt gefasst werden:

„durch sein Verhalten zeigt, dass er die im Grundgesetz **garantierte und gesetzlich** festgelegte Gleichberechtigung von Mann und Frau missachtet.“

7. Lebensunterhaltssicherung

Bislang steht der Bezug von Sozialleistungen nach dem SGB II (Bürgergeld) oder SGB XII (Sozialhilfe/Grundsicherung im Alter) einem Anspruch auf Einbürgerung nur entgegen, wenn der Leistungsbezug zu vertreten ist (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StAG). Nach dem Gesetzentwurf sollen dagegen nur noch drei Ausnahmen von der Lebensunterhaltssicherung möglich sein:

- a) „Gastarbeiter“³⁹ und Vertragsarbeiter der DDR sofern sie den Leistungsbezug nicht zu vertreten haben;
- b) Personen, die innerhalb der letzten zwei Jahre mindestens 20 Monate in Vollzeit gearbeitet haben und
- c) die Ehegatten oder eingetragenen Lebenspartner der unter 2. genannten Personen, aber nur wenn sie mit mindestens einem minderjährigen Kind zusammenleben.

³⁷ Tarik Tabbara, Zur Gewährleistung der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse als Einbürgerungsvoraussetzung, DÖV 2023, S. 185, 195. Überblick zu antidiskriminierungsrechtlichen Vorschriften in Katharina Mangold/Mehrdad Payandeh (Hg.), Handbuch Antidiskriminierungsrecht: Strukturen, Rechtsfiguren und Konzepte, 2022.

³⁸ Die bislang in § 11 Satz Nr. 3 b) StAG-E vorgesehene Formulierung „im Grundgesetz *festgelegte* Gleichberechtigung von Mann und Frau“ passt ohnehin nicht zu einer grundrechtlichen Garantie.

³⁹ In Bezug auf „Gastarbeiter*innen“ ist die Ausnahme beschränkt, auf Personen, die bis zum 30.6.1974 eingereist sind. Diese Fristsetzung ist nicht nachvollziehbar, da mit dem Anwerbestopp durch Arbeitsminister Arndt vom 23.11.1973 ausdrücklich festgelegt wurde, dass Personen, die im Ausland bereits einen Arbeitsvertrag abgeschlossen hatten, auch nach diesem Datum die zur Einreise und Arbeitsaufnahme notwendige Legitimationskarte noch auszustellen war, so dass jedenfalls nicht auszuschließen ist, dass daraufhin „Gastarbeiter*innen“ noch nach dem 30.6.1974 nach Deutschland eingereist sind. Nicht erfasst werden zudem „Gastarbeiter*innen“ die auf dem sogn. 2. Weg über Touristenvisa u.ä. eingereist sind und dann mit Billigung der Behörden in Deutschland Arbeit aufgenommen haben. Vgl. hierzu Maria Alexopoulou, Deutschland und die Migration, 2020, S. 98 ff.

Dieses neue Ausnahmesystem stellt **in vielen Fällen eine Verschärfung** im Vergleich zur jetzigen Gesetzeslage dar, was auch nicht dadurch ausgeglichen wird, dass nach der neuen Systematik abschließend eine Betrachtung der bisherigen Erwerbstätigkeit erfolgt und daher eine bisher in der Praxis verbreitete Prognose der Lebensunterhaltssicherung entfiel.⁴⁰

Das Kriterium der Lebensunterhaltssicherung ist aus demokratietheoretischer Perspektive bei Einbürgerungen ohnehin nicht unproblematisch. Denn den Zugang zu Wahlen vom Einkommen abhängig zu machen, ist vom Demokratieprinzip her nicht mehr zu rechtfertigen.⁴¹ Große Einwanderungsländer wie Kanada⁴² oder die Vereinigten Staaten aber auch eine Reihe europäischer Staaten wie u.a. Belgien, Frankreich und Spanien kennen daher konsequenterweise überhaupt keine wirtschaftlichen Voraussetzungen für die Einbürgerung.⁴³

Bei der Neuregelung der Ausnahmen stellen sich sowohl Probleme mit Blick auf die Diskriminierungsverbote (Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 GG) als auch im Hinblick auf den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG). **Der Ausschluss von Menschen mit Behinderungen von der Einbürgerung, weil sie Sozialleistungen beziehen, steht offensichtlich in Hochspannung zum Diskriminierungsverbot wegen einer Behinderung (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG) und zur UN-Behindertenrechtskonvention⁴⁴.** Nach der UN-Behindertenrechtskonvention ist der Staat verpflichtet, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu achten, zu gewährleisten und zu schützen. Nach Art. 29 a) ii) ist dabei ausdrücklich auch die Teilhabe am politischen Leben in Form der Möglichkeit zur Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen umfasst, was bei einem dauerhaften Aufenthalt in Deutschland eine Einbürgerung voraussetzt.

Im Hinblick auf den Grundsatz der Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG) kommt dem Gesetzgeber im Bereich der gewährenden Staatstätigkeit für die Abgrenzung der begünstigten Personenkreise grundsätzlich zwar ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich allerdings aus verschiedenen Gründen ergeben, wie u.a. den jeweils betroffenen Freiheitsrechten oder je weniger die Merkmale, an die die gesetzliche Differenzierung anknüpft, für den Einzelnen verfügbar sind.⁴⁵ Unter

⁴⁰ Kritisch hierzu Rainer M. Hofmann/Thomas Oberhäuser, Einbürgerungsanspruch und die Sicherung des Lebensunterhalts: Gesetzgeberische Festlegungen vs. behördliche / gerichtliche Umdeutungen, in: Markus Krajewski/Matthias Reuß/ Tarik Tabbara (Hg.), Gesellschaftliche Herausforderungen des Rechts. Eigentum – Migration – Frieden und Solidarität, Gedächtnisschrift für Helmut Rittstiegl, 2015, S. 145, 148 ff.

⁴¹ Franz Merli, Armut und Demokratie, Journal für Rechtspolitik (JRP), 2016, S. 107 ff.

⁴² Kanada verlangt lediglich, dass keine Steuerschulden bestehen.

⁴³ Daten abrufbar unter Maarten Vink u.a., GLOBALCIT Citizenship Law Dataset, <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/73190>.

⁴⁴ BGBl. 2008 II, S. 1419.

⁴⁵ BVerfGE 161, 1, 52 f.; 130, 240, 254.



Gleichbehandlungsgesichtspunkten stellen sich eine Reihe von Fragen, bei denen im Gesetzentwurf jedenfalls keine den Anforderungen der Rechtsprechung genügende Rechtfertigung. Denn dort wird als Grund lediglich angeführt, dass mit den Neuregelungen dem „nun stärker verankerten Grundsatz einer hinreichenden wirtschaftlichen Integration“ Rechnung getragen werden solle. Darin mag zwar ein sachlicher Grund für die Gesetzesänderung liegen, es ist aber sehr fraglich, ob dies verschärften Anforderungen an die Rechtfertigung genügt. Denn **hier kommt die verfassungsrechtliche Fundierung der Einbürgerung insbesondere dort zum Tragen, wo die neuen Ausschlussgründe absehbar dauerhaft oder doch längerfristig zum Ausschluss von demokratischer Teilhabe führen.**⁴⁶ Das gilt für verschiedene Fallgruppen, insbesondere:

- **Ehegatt*innen von „Gastarbeiter*innen“**, die nicht selbst als Gastarbeiter*innen eingereist sind, sondern im Familiennachzug, obwohl es für diese meist ebenso wenig Integrationsangebote gab wie für die „Gastarbeiter*innen“. Aus Altersründen dürfte für diese kaum mehr die Möglichkeit bestehen, ihren Lebensunterhalt eigenständig zu sichern bzw. dass sie unter eine der anderen Ausnahmen fallen.
- **Pflege von nicht minderjährigen Familienangehörigen**. Auch dies ist in vielen Fällen dauerhaft oder absehbar langfristig.
- **Alleinerziehende**, die zur Betreuung von minderjährigen Kindern in Teilzeit arbeiten, was absehbar längerfristig ist und eine Rückkehr bzw. ein Einstieg in Vollzeitbeschäftigung häufig mit Schwierigkeiten behaftet sein kann.
- **Eltern, die sich die Betreuung ihrer minderjährigen Kinder gleichberechtigt aufteilen** und daher beide in Teilzeit arbeiten (und dabei u.U. ein höheres Einkommen erzielen als wenn einer von beiden in Vollzeit arbeiten würde).
- **Rentner*innen** die (aufstockend) Grundsicherung im Alter beziehen werden kaum je die Möglichkeit haben, ihren Lebensunterhalt eigenständig zu sichern.
- Menschen mit Behinderungen im Bezug von SGB II haben ebenfalls regelmäßig keine Möglichkeit perspektivisch ihren Lebensunterhalt eigenständig zu sichern.

Diese Fallgruppen werden überwiegend auch **Fragen im Hinblick auf den Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung** auf. Denn nach dem Sozialrecht besteht für Menschen mit Beeinträchtigungen, zur Betreuung von Kindern oder zur Pflege von Angehörigen unter bestimmten Voraussetzungen eine Ausnahme von der Obliegenheit zur Aufnahme einer (Vollzeit-)Erwerbstätigkeit besteht. Dies ergibt sich aus § 10 Abs. 1 SGB II:

⁴⁶ Tarik Tabbara, Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts – halbierte Reform, ZRP 2023, S. 237, 239.



„(1) Einer erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person ist jede Arbeit zumutbar, es sei denn, dass

1. sie zu der bestimmten Arbeit körperlich, geistig oder seelisch nicht in der Lage ist,

...

3. die Ausübung der Arbeit die Erziehung ihres Kindes oder des Kindes ihrer Partnerin oder ihres Partners gefährden würde; die Erziehung eines Kindes, das das dritte Lebensjahr vollendet hat, ist in der Regel nicht gefährdet, soweit die Betreuung in einer Tageseinrichtung oder in Tagespflege im Sinne der Vorschriften des Achten Buches oder auf sonstige Weise sichergestellt ist; die zuständigen kommunalen Träger sollen darauf hinwirken, dass erwerbsfähigen Erziehenden vorrangig ein Platz zur Tagesbetreuung des Kindes angeboten wird,

4. die Ausübung der Arbeit mit der Pflege einer oder eines Angehörigen nicht vereinbar wäre und die Pflege nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann,

...“

Insoweit würde künftig ein Widerspruch zwischen den Anforderungen nach Sozial- und dem Staatsangehörigkeitsrecht bestehen. Übrigens auch insoweit als § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 c) StAG-E über die sozialrechtliche Ausnahme hinausgeht, da bei Ehegatt*innen und Lebenspartner*innen von Vollzeitbeschäftigten unabhängig vom Alter des Kindes keine (Teilzeit-)Erwerbstätigkeit verlangt wird, nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II aber schon. In diesem Zusammenhang ist zu Recht darauf hingewiesen worden, dass sich hierin ein vor dem Hintergrund von der Gleichberechtigung von Mann und Frau (Art. 3 Abs. 2 GG) problematisches, traditionell-patriarchalisches Geschlechterrollenverständnis offenbart, was in gewissem Widerspruch zu § 11 Satz Nr. 3 b) StAG-E steht.⁴⁷ Auch die Fallgruppe der Alleinerziehenden bei den Ausnahmen von der Sicherung des Lebensunterhalts bei der Anspruchseinbürgerung nicht gesondert zu berücksichtigen, steht in Konflikt mit Art. 3 Abs. 2 GG, da hier absehbar überproportional Frauen benachteiligt werden, was eine mittelbare Diskriminierung darstellt.⁴⁸

Der **Hinweis in der Gesetzesbegründung auf die Härtefallklauseln für Ermessenseinbürgerungen** (§ 8 Abs. 2 StAG), wonach zur Vermeidung einer „besonderen Härte“ von der Lebensunterhaltsvoraussetzung nach § 8 Abs. 1 Nr. 4 StAG abgesehen werden

⁴⁷ Johannes Thierer, Deutschlands goldener Pass?: Zur geplanten Verschärfung der ökonomischen Voraussetzungen für die Einbürgerung, VerfBlog, 27.5.2023, <https://verfassungsblog.de/deutschlands-goldener-pass/>.

⁴⁸ BVerfGE 113, 1, 20; 104, 373, 393.

kann,⁴⁹ **dürfte in der Praxis kaum Wirkung zeigen**. Denn ein Rückgriff auf die Ermessenseinbürgerung in Fällen, in denen eine Einbürgerung an einer (oder mehreren) Voraussetzungen der Anspruchseinbürgerung scheitert, ist in der Praxis auf wenige atypische Ausnahmekonstellationen beschränkt.⁵⁰ Außerdem besteht in diesen Fällen keine mit einem Rechtsanspruch vergleichbare Rechtssicherheit auf Einbürgerung, vielmehr erfordert eine Ermessenseinbürgerung nach Ziffer 8.0 der Verwaltungsvorschriften/Allgemeinen Anwendungshinweise des BMI, dass „im Einzelfall ein öffentliches Interesse an der Einbürgerung festgestellt werden kann“.

- Ich **empfehle** daher, die Ausnahmeregelungen zur Sicherung des Lebensunterhalts insgesamt nochmal zu überdenken und insbesondere Brüche mit den sozialrechtlichen Vorschriften zu vermeiden.

8. Künftig keine Miteinbürgerung mehr von Kindern in den Ausnahmefällen der Lebensunterhaltssicherung?

Eine weitere, möglicherweise ungewollte Härte, betrifft die Miteinbürgerung von Kindern. Nach dem Gesetzentwurf könnten Kinder von Personen, die unter die Ausnahmenvorschriften bezüglich der Sicherung des Lebensunterhalts (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StAG-E) fallen, nicht mehr miteingebürgert werden. Eine Miteinbürgerung ist nach § 10 Abs. 2 StAG von Kindern ist möglich, auch wenn sie noch nicht die erforderliche Aufenthaltsdauer von acht (künftig fünf) Jahren erfüllen. Die übrigen Anspruchsvoraussetzungen müssen Kinder, die miteingebürgert werden, aber erfüllen. Da die neuen **Ausnahmen zur Sicherung des Lebensunterhalts nur für die dort Genannten anwendbar sind, können sie auf miteinzubürgernde Kinder nicht erstreckt werden**, so dass deren Einbürgerung an der fehlenden Sicherung des Lebensunterhalts scheitern muss. Hier **empfehle** ich § 10 Abs. 2 StAG-E weiter anzupassen, so dass auch minderjährige Kinder von Personen, die unter eine der Ausnahmen zur Sicherung des Lebensunterhalts fallen, weiterhin miteingebürgert werden können.

⁴⁹ BT-Drs. 20/9044, S. 32.

⁵⁰ Vgl. Ferdinand Weber in Winfried Kluth/Andreas Heusch (Hg.), BeckOK AuslR, Stand 1.10.2023, § 8 StAG Rn. 68: „[D]ie Norm [soll] besondere Ausnahmefälle abdecken ..., wofür hohe Hürden anzunehmen sind.“

9. Befreiung von Deutschkenntnissen und Einbürgerungstest

Nach dem Gesetzentwurf werden nur ehemalige Gastarbeiter*innen und Vertragsarbeiter*innen aus der DDR von der Prüfung schriftlicher Deutschkenntnisse und vom Ablegen eines Einbürgerungstests befreit (§ 10 Abs. 4 StAG-E). Gefordert würden weiterhin mündliche Deutschkenntnisse. Diese Regelung fällt hinter die Praxis einiger Bundesländer zurück, die bei Personen ab 65 Jahren aufgrund von § 10 Abs. 6 letzte Alternative StAG („altersbedingt nicht erfüllen kann“) weder schriftliche noch mündliche Deutschkenntnisse verlangen und ebenso von einem Einbürgerungstest absehen.⁵¹ Darüber hinaus sollen mündliche Deutschkenntnisse nur in Härtefällen genügen, wenn der Nachweis gelingt, dass der Erwerb ausreichender Deutschkenntnisse „trotz ernsthafter und nachhaltiger Bemühungen nicht möglich ... oder ... dauerhaft wesentlich erschwert ist“ (§ 10 Abs. 4a StAG-E). Gesetzliche Härtefälle im Migrationsrecht haben ohnehin die Tendenz kaum je praktisch Anwendung zu finden, das dürfte bei den hier gesondert formulierten hohen Hürden erst recht der Fall sein.

Ich **empfehle** sich hier am wesentlich **großzügigeren kanadischen Vorbild** zu orientieren, wo von Personen ab 55 Jahren weder schriftliche noch mündliche Sprachkenntnisse (Englisch oder Französisch) noch den ansonsten obligatorischen Einbürgerungstest verlangt.⁵²

10. Einbürgerungsfeiern

Einbürgerungen sind ein Grund zum Feiern. Einbürgerungsfeiern sollten aber kein Grund für die Verzögerung von Einbürgerungen sein. Wenn die Aushändigung der Einbürgerungsurkunde wie in § 16 Satz 3 StAG-E vorgesehen im Regelfall („sollen“) im Rahmen einer öffentlichen Einbürgerungsfeier zu erfolgen hat, könnte das insbesondere bei kleinen Einbürgerungsbehörden

⁵¹ Z.B. Ziffer 10.6 Vorläufige Anwendungshinweise Hessens zum Staatsangehörigkeitsrecht vom 10.9.2007, geändert durch Erlasse vom 19.12.2007 und 7.8.2009, abrufbar unter: https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-06/vorlaeufige_anwendungshinweise.pdf; ebenso Ziffer 10.6 der Vorläufigen Anwendungshinweise vom 13.8.2010 des Bremer Senators für Inneres und Sport zum Staatsangehörigkeitsgesetz, abrufbar unter:

<https://www.inneres.bremen.de/sixcms/media.php/13/anwendungshinweise.pdf> .

⁵² Government of Canada, Apply for citizenship, ohne Datum, abrufbar unter:

<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/canadian-citizenship/become-canadian-citizen/eligibility.html#language>.

zu **erheblichen Verzögerungen führen**, die wiederum dazu führen können, dass erneut Sicherheitsanfragen erfolgen müssen bzw. geprüft werden müsste, ob inzwischen relevante Änderungen bei der Lebensunterhaltssicherung etc. eingetreten sind, da die Einbürgerungsvoraussetzungen zum Zeitpunkt der Urkundenaushändigung, mit der die Einbürgerung wirksam wird (§ 16 Satz 1 StAG), vorliegen müssen. Um solche Effekte zu vermeiden, sollte die Möglichkeit geschaffen werden, **Einbürgerungsfeiern und Aushändigung der Einbürgerungsurkunde zu entkoppeln**, so dass der Verwaltungsakt Einbürgerung vorgezogen werden kann, aber alle Eingebürgerten zu einer Einbürgerungsfeier eingeladen werden.

11. Abfrage bei Staatsanwaltschaften zu Bagatelldelikten

Bei den Bagatelldelikten, die ausnahmsweise einer Einbürgerung entgegenstehen, weil die Gerichte antisemitische, rassistische, oder sonstige menschenverachtende Beweggründe nach § 46 Abs. 2 Satz 2 StGB festgestellt haben, sollen die Einbürgerungsbehörden nach § 32b StAG-E bei einem Katalog von fast 30 Straftatbeständen (u.a. Nötigung, Sachbeschädigung und Beleidigung) die Staatsanwaltschaften auffordern, zu überprüfen, ob dort entsprechende Beweggründe festgestellt wurden. Diese Regelung **könnte zu einem erheblichen Mehraufwand und zu Verzögerung von Einbürgerungsverfahren** führen. Da ohnehin sehr fraglich ist, ob es eine nennenswerte Zahl von Fällen gibt, bei denen es zur Verurteilung zu Bagatelldelikten bei Feststellung der entsprechenden strafschärfend zu berücksichtigenden Beweggründen kommt, sollte für diese Regelung im Gesetz eine unabhängige **wissenschaftliche Evaluierung** vorgesehen werden.

12. Regelung zum Verlust Unionsbürgerschaft

Mit § 30 Abs. 1 StAG-E soll den Vorgaben des EuGH in der Rechtssache *Tjebbes* (Urt. v. 12.3.2019 – C-221/17) entsprochen werden. Der EuGH verlangt, dass bei einem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, der auch zu einem Verlust der Unionsbürgerschaft führt, im Einzelfall eine Überprüfung der Verhältnismäßigkeit erfolgen muss. Nach Satz 4 von Absatz 1 soll hierzu grundsätzlich nachgelagert eine individuelle Prüfung im Falle eines Verlustes der Unionsbürgerschaft erfolgen. Nach Satz 5 soll das aber dann nicht erfolgen, wenn kein Antrag

zur Abwendung eines gesetzlichen Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit gestellt wurde oder einem solchen Antrag nicht entsprochen wurde.

Die erste Alternative steht nicht im Einklang mit der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache *Udlændinge- og Integrationsministeriet* (Urt. v. 5.9.2023 – C-689/21). Hier hat der EuGH für eine Verlustregelung, die nur durch eine Antragstellung bis zum 22. Geburtstag abgewendet werden konnte, entschieden, dass eine Person über das Recht, eine Beibehaltungsgenehmigung beantragen zu können, vorab ordnungsgemäß belehrt worden sein muss. Andernfalls habe die Person auch nach Fristablauf das Recht einen entsprechenden Antrag zu stellen. Das träfe auch auf Konstellation nach § 28 Abs. 1 Nr. 1 StAG (Verlust der Staatsangehörigkeit bei Wehrdienst in fremden Streitkräften) zu, sofern dort nicht vorab eine ordnungsgemäße Belehrung über die Möglichkeit, eine Zustimmung des Bundesministeriums der Verteidigung zu beantragen, erfolgt ist. Ich **empfehle** daher die 1. Alternative in § 30 Absatz 1 Satz 5 StAG-E zu streichen.

13. Rückwirkender Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit bei Kindern unter fünf Jahren

§ 17 Abs. 2 und 3 StAG-E schafft eine unmittelbare Regelung zum rückwirkenden Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit für Kinder unter fünf Jahren, für Fälle in denen der Erwerbsgrund für die deutsche Staatsangehörigkeit nachträglich entfallen ist, weil z.B. der Aufenthaltstitel des für den Ius soli-Erwerb maßgeblichen Elternteils weggefallen ist. Die Regelung ist als **automatischer Verlust** ausgestaltet. Vor dem Hintergrund der UN-Kinderrechtskonvention (BGBl. 1992 II, S. 122), die in Art. 7 auch das Recht auf eine Staatsangehörigkeit des Kindes schützt, wird daher eine **Ausgestaltung der Verlustregelung als Einzelfallprüfung im Ermessen empfohlen**.⁵³

⁵³ Deutsches Institut für Menschenrechte, Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts, Juni 2023, S. 7.



14. Verringerung von Staatenlosigkeit

Die Zahl der Staatenlosen steigt in Deutschland.⁵⁴ Ende 2022 waren in Deutschland 29.455 Menschen de jure staatenlos, d.h. sie wurden von keinem Staat aufgrund seines Rechts als Staatsangehörige angesehen. Hinzu kommen 97.150 Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit oder ohne Angaben zur Staatsangehörigkeit. Dieser Personenkreis bedarf dringend größerer Aufmerksamkeit. Ein zumindest erster Schritt könnte es sein, den ziemlich „versteckten“ **Einbürgerungstatbestand für Staatenlose** aus dem Ausführungsgesetz zu dem Übereinkommen vom 30. August 1961 zur Verminderung der Staatenlosigkeit und zu dem Übereinkommen vom 13. September 1973 zur Verringerung der Fälle von Staatenlosigkeit (BGBl. I 1977, S. 1101) **in das Staatsangehörigkeitsgesetz zu übernehmen**, da dieser auch in der einbürgerungsrechtlichen Praxis nicht immer bekannt ist.⁵⁵

Der Anspruch ist allerdings recht voraussetzungsintensiv. Er berechtigt nur diejenigen, die in Deutschland, an Bord bestimmter deutscher Schiffe oder Flugzeuge als Staatenlose geboren wurden, seit fünf Jahren rechtmäßig einen dauernden Aufenthalt in Deutschland haben, den Antrag vor der Vollendung des 21. Lebensjahres stellen und nicht zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mehr als fünf Jahren verurteilt wurden. Um effektiver Staatenlosigkeit zu begegnen, sollten hier **auch Personen, die als Kinder nach Deutschland gekommen sind einbezogen werden ebenso sollte auch ein geduldeter Aufenthalt bei Staatenlosen für eine Einbürgerung genügen.**⁵⁶

Ein weiterer Vorschlag ist, eine spezielle Ius-soli Vorschrift für Kinder, die in Deutschland staatenlos geboren werden, aufzunehmen.⁵⁷ Weitere Schritte wären die Schaffung eines Verfahrens zur Klärung von Staatenlosigkeit und von Verfahren zur Klärung der Identität,⁵⁸ die den besonderen Schwierigkeiten dieses Personenkreises, Rechnung trägt.⁵⁹

⁵⁴ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 091 vom 9. März 2023, abrufbar:

https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23_091_125.html#:~:text=WIESBADEN%20-%20Zum%20Jahresende%202022%20waren,Personen%20damit%20ihren%20bisherigen%20H%C3%B6chststand.

⁵⁵ Rat für Migration, Stellungnahme zum Referentenentwurf: Für eine konsequenterere Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts, 2.6.2023.

⁵⁶ Vgl. Statefree e.V., Stellungnahme zum Entwurf zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts, 15.6.2023, S. 21.

⁵⁷ Patrick R. Hoffmann, Staatenlos ab Geburt: Ein Plädoyer für die Einführung von subsidiärem ius soli, VerfBlog, 8.11.2023, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/staatenlos-ab-geburt/>

⁵⁸ Vgl. hierzu Margarida Farinha, „What about it is unclear? I mean I was born here:“ *Ungeklärte Staatsangehörigkeit* and the (re-)production of de facto statelessness in Germany, *Citizenship Studies*, 2022, Vol. 26 No. 6, S. 799 ff.

⁵⁹ Vgl. eingehend State Free, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrecht, 15.6.2023.