

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines „Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts“ BT-Drs. 20/9044 vom 1.11.2023

dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages
aus Anlass der öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf am 11.12.2023
am 7.12.2023 unverlangt übermittelt durch

Prof. Dr. Uwe Berlit*

I. Zusammenfassung der zentralen Anmerkungen	3
II. Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung (Streichung § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, § 12 StAG)	4
1. Grundentscheidung.....	4
2. Mehrstaatigkeit als komplexes, lösbares Problem und „Reizthema“?.....	4
3. Kein Ende der Debatte um Mehrstaatigkeit.....	5
III. Verkürzung des Voraufenthaltszeiten.....	6
1. Regelvoraufenthaltsfrist von fünf Jahren (§ 10 Abs. 1 Satz 1 vor Nr. 1 E-StAG)	6
2. Problem der behördlichen Verfahrensdauer.....	6
3. Weitere Verkürzung bei besonderen Integrationsleistungen (§ 10 Abs. 3 E-StAG)	7
IV. Lebensunterhaltssicherung als Einbürgerungserfordernis (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, § 40a E-StAG)	7
1. Wegfall der Vertretensklausel (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StAG)	8
2. Übergangsregelung (§ 40a E-StAG)	8
3. Vereinbarkeit mit Völker- und Verfassungsrecht?.....	9
3.1 Geregelte Rückausnahmen.....	9
3.2. Ausgeschlossene Personengruppen.....	10
3.2.1 Altersarmut	10
3.2.2 Behinderte Menschen	10
3.2.3 Alleinerziehende; Erwerbsgeminderte/ Erziehungs-, Sorge- oder Pflegearbeit.....	11
3.2.4 Junge Menschen in Ausbildung.....	11
3. Verweise auf Härteklausel des § 8 Abs. 2 StAG als „Scheinlösung“.....	11
4. Regelungsalternativen	12
V. Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Satz 3, § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 E-StAG)	13
1. „Einordnung“ als unbestimmter Rechtsbegriff	13

* Der Verfasser ist VRiBVerwG a.D., VPräsSächsVerfG a.D. und Honorarprofessor der Juristenfakultät der Universität Leipzig. Er hat u.a. zum Staatsangehörigkeitsrecht wissenschaftlich publiziert und ist Herausgeber und Autor des „Gemeinschaftskommentars zum Staatsangehörigkeitsrechts“.

2. Konkretisierung § 10 Abs. 1 Satz 1 letzter Halbsatz StAG/Verlagerung in § 11 E-StAG.....	14
3. Sonderdefinition der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ (§ 10 Abs. 1 Satz 3 E-StAG).....	14
4. § 8 Abs. 1 letzter Halbsatz E-StAG	16
VI. Weitere Einbürgerungsvoraussetzungen.....	16
1. Sprachanforderungen (§ 10 Abs. 3, Abs. 4 Satz 3 und Abs. 4a E-StAG)	16
2. Einbürgerung der Ehegatten/Lebenspartner Deutscher	17
3. Motivüberprüfung bei Bagatelldelicten (§ 32b E-StAG).....	17
4. Urkundenübergabe im Rahmen einer öffentlichen Einbürgerungsfeier (§ 16 Satz 3 E-StAG)	17
VII. Verlustgründe (§§ 17 ff. E-StAG).....	18
1. Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit (Art. 1 § 17, Art. 4 E-StAG).....	18
2. Einzelne Verlusttatbestände (§§ 18 ff. E-StAG).....	18
3. Verlustfeststellung (§ 30 Abs. 1 Satz 4 und 5 E-StAG).....	19
4. Verlust bei Rücknahme der Einbürgerung.....	19
VIII. Änderungen geringer Reichweite/redaktionelle Änderungen.....	20
1. Unterbrechung des Aufenthalts (§ 12b E-StAG).....	20
2. Staatsangehörigkeitsrechtliche Handlungsfähigkeit (§ 37 Abs. 1 Satz 1 StAG/§ 34 Satz 1 E-StAG).....	20
3. Datenübermittlung im Verfahren der Sicherheitsüberprüfung (§ 31 Satz 2, §§ 32c, 37 E-StAG [neu]).....	20
4. Einbürgerungsstatistik (§ 36 E-StAG).....	21
5. Redaktionelle Änderungen.....	21
IX. Zusätzliche Regelungsbedarfe.....	21
1. Identitätsklärung/-feststellung.....	21
1.1 Regelungsbedarf.....	21
1.2 Regelungsansätze	22
1.2.1 Kodifizierung gestufter Identitätsfeststellung	22
1.2.2 Ausländerbehördliches Identitätsfeststellungsverfahren.....	22
2. Streichung des Merkmals „Staatsangehörigkeit“ in § 10 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz StAG	22
3. Altfälle unerkannten Staatsangehörigkeitsverlustes kraft Gesetzes	22
4. Regelungen zum Generationenschnitt	23
5. Öffnungsklausel im Grundgesetz für eine landes(verfassungs)gesetzliche Zulassung von Ausländer:innen zum Kommunal- und/oder Landtagswahlrecht.....	23
6. Handlungsfähigkeit der Staatsangehörigkeitsbehörden.....	23

I. Zusammenfassung der zentralen Anmerkungen

1. Die Zulassung von Mehrstaatigkeit unabhängig davon zu, ob gewichtige Gründe für deren Hin- nahme bestehen, ist völker- und verfassungsrechtlich weder geboten noch ausgeschlossen und eine genuin verfassungspolitische Entscheidung. Es ist eine ambivalente, indes rechtfertigungsfä- hige und auch in einem Staatsangehörigkeitssystem, das bei nachlassender Bindung an die Bun- desrepublik Deutschland die Staatsangehörigkeit allenfalls begrenzt „entziehen“ kann, für die „Ein- bürgerungsgeneration“ vorzugswürdige Abwägungsentscheidung (dazu II).

2. Die Verkürzung der Voraufenthaltszeiten sowohl im Bereich des ius soli-Erwerbs (§ 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 E-StAG) als bei der Anspruchseinbürgerung (§ 10 Abs. 1 Satz E-StAG) ist eine völker- wie verfassungsrechtlich mögliche und fachpolitisch sinnvolle Erleichterung des Staatsangehörig- keitserwerbs. Ohne eine deutliche Verkürzung der aktuellen, belastungsbedingt teils mehrjährigen Bearbeitungszeiten bei Staatsangehörigkeitsbehörden bewirkt sie allenfalls mittelfristig spürbare Verbesserungseffekte. Eine gestaffeltes Inkrafttreten ist in Betracht zu ziehen (dazu III.).

3. Bei dem Einbürgerungserfordernis der eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts führt die Streichung der Ausnahme, dass ein von den Einbürgerungsberwerber:innen nicht zu vertretender Bezug von SGB II/SGB XII-Leistungen der Einbürgerung nicht entgegensteht, zu einer deutlichen, sozial klar unausgewogenen sowie (zumindest bei Teilgruppen) zu einer völkerrechts- bzw. verfas- sungs-, weil gleichheitswidrigen Erschwerung der Einbürgerung.

Die nun vorgesehenen Ausnahmen sind viel zu eng. Sie erfassen z.B. nicht Personen in Altersar- mut, behinderte oder chronisch kranke Menschen mit eingeschränktem oder entfallenem Arbeits- vermögen, Alleinerziehende oder Menschen, die sonst familiäre/unbezahlte Erziehungs-, Sorge- oder Pflegearbeit leisten, sowie auf aufstockende Leistungen angewiesene junge Menschen in Ausbildung; überdies verkennen sie, dass bei vielen Ausländer:innen der lange Weg in das Er- werbsleben über schlecht bezahlte, prekäre Beschäftigungsverhältnisse führt. Der Hinweis in der Begründung des Regierungsentwurfes auf die Härteklausele des § 8 Abs. 2 StAG ist eine objektiv täuschende Scheinlösung und bestenfalls schlechte Gesetzgebung. (dazu IV.1 bis 3)

Neben der Beibehaltung der derzeitigen Rechtslage bestehen weitere, die Verschärfung mildernde Regelungsalternativen (dazu IV.4).

4. Die Konkretisierung der auf die „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ und deren Umgestaltung mindert insoweit bestehenden Bedenken. Auf die Einführung einer eigenständigen, staatsangehörigkeitsrechtlichen Definition der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ist ab- zusehen: Sie suggeriert eine rechtliche Bestimmtheit, die sie bei einer „isolierten“ Verwendung als negative Einbürgerungsvoraussetzung nicht hat – und in einer pluralen Gesellschaft auch schwer- lich haben kann. Werteorientierung oder -bindung droht zur repressiven, antiliberalen Tugendlehre zu werden. (dazu V).

5. Von einer Verpflichtung, die für die Wirksamkeit der Einbürgerung erforderlich Urkunde im Re- gelfall in einer Einbürgerungsfeier zu übergeben, bewirkt eine sinnlose Verlängerung der ohnehin zu langen Verfahrensdauer oder eine Entwertung von Einbürgerungsfeiern (dazu VI.4).

6. Weitere Themen, die im Zusammenhang mit der Modernisierung des Staatsangehörigkeits- rechts aufzugreifen sind, sind insb.

- die Schaffung eines ausländerbehördlichen Identitätsfeststellungsverfahrens mit Bindungs- wirkung auch für die Staatsangehörigkeitsbehörde für alle Ausländer:innen ohne gültige Passdokumente unbestrittener Echtheit (IX.1.),
- eine Altfallregelung für einen Staatsangehörigkeitsverlust wegen Wiedererwerbs der zu Zwecken der Einbürgerung aufgegebenen fremden Staatsangehörigkeit ohne Beibehal- tungsgenehmigung (IX.2.),

- erweiterte Regelungen zum sog. „Generationenschnitt“ (IX.3.),
- Öffnungsklausel im Grundgesetz für eine landes(verfassungs)gesetzliche Zulassung von Ausländer:innen zum Kommunal- und/oder Landtagswahlrecht (dazu IX.4.),
- die Stärkung der Handlungsfähigkeit der Staatsangehörigkeitsbehörden (dazu IX.5.).

II. Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung (Streichung § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, § 12 StAG)

1. Grundentscheidung

Der Gesetzentwurf¹ lässt mit der Streichung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, § 12 StAG nunmehr Mehrstaatigkeit² unabhängig davon zu, ob im Einzelnen benannte gewichtige Gründe für deren Hinnahme bestehen. Dies ist völker- und verfassungsrechtlich weder geboten noch ausgeschlossen – und eine genuin verfassungspolitische Entscheidung.³ Die voraussetzungslose Zulassung von Mehrstaatigkeit ist eine ambivalente, indes rechtfertigungsfähige und auch in einem Staatsangehörigkeitssystem, das bei nachlassender Bindung an die Bundesrepublik Deutschland die Staatsangehörigkeit allenfalls begrenzt „entziehen“ kann, für die „Einbürgerungsgeneration“ vorzugswürdige Abwägungsentscheidung.

Konsequenz dieser Entscheidung ist dann auch, den an den Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit anknüpfenden Verlustgrund des § 25 StAG sowie solche Regelungen aufzuheben, die – wie § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4a StAG (Auflage bei Einbürgerung) – die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit als Einbürgerungsvoraussetzung durchsetzen sollen oder auf solche Regelungen bezogen sind (z.B. Aufhebung der Gebührentatbestände des § 38 Abs. 1 Nr. 2 und 3 StAG). Zu erwägen ist eine Klarstellung, dass diese systematische Grundentscheidung nicht dadurch konterkariert werden darf, dass bei der Ermessens- oder Solleinbürgerung (§§ 8, 9 StAG) die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit im Ermessenswege verlangt wird.

2. Mehrstaatigkeit als komplexes, lösbares Problem und „Reizthema“?

Über Grund und Grenze für eine staatsangehörigkeitsrechtliche Zulassung von Mehrstaatigkeit wird seit über 30 Jahren⁴ intensiv diskutiert. Für die erste Einwanderungsgeneration kann und soll nicht bestritten werden, dass es zumindest beachtliche, wenn nicht gar überwiegende Gründe für deren Hinnahme gibt.

- Ein systematisch nur schwaches Argument ist die Zahl der Einbürgerungen, die bereits heute wegen der bestehenden Ausnahmeregelungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit erfolgt und insgesamt bei über 50 v.H. liegt – bei nach Herkunftsstaat stark schwankender Hinnahmequote: Quantität schlägt nicht notwendig um in Qualität.
- Ein ebenfalls eher schwächeres Argument ist die bereits heute hohe Zahl von Mehr- bzw. Doppelstaatern. Sie wird auf ca. 2,5 bis 4 Mio Personen geschätzt, liegt also bei bis zu knapp 5 v.H. der Wohnbevölkerung. Dies gilt ungeachtet dessen, dass sich deren Zahl not-

¹ Zum Referentenentwurf die Stellungnahmen im Rahmen der Verbändeanhörung (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/gesetz-zur-modernisierung-des-staatsangehoerigkeitsrechts.html>) Tonn, Noch Luft nach oben – Potentiale für die geplante Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts, ZAR 2023, 235.

² Dazu – aus unterschiedlichen Perspektiven – Berlit, Mehrfache Staatsangehörigkeit, RW 2021, 382-421; Thym, Fallstricke des „Doppelpasses“: rechtliche Inhalte und legitime Symbolik, JZ 2023, 539-548; Weber, in: JBMigR 2022, Baden-Baden 2023, Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Zu einem möglichen Systemwechsel im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht, 393-456.

³ Dazu eingehend Hoffmann, Völkerrechtliche Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit, 2022.

⁴ Zu erinnern ist an die sog. „Doppelpasskampagne“ der Hessischen CDU als Anlass der Landtagswahl Februar 1999; dazu GK-StAR/Hohm, Entstehung und Entwicklungsgeschichte des Gesetzes zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, III Rn. 133 ff.

wendig jedenfalls dann stetig erhöhen wird, wenn grundsätzlich an der Staatsangehörigkeitsweitergabe über das *ius sanguinis* und einem Geburtserwerb bei Inlandsgeburt und qualifiziertem Aufenthaltsrecht eines Elternteils unter *de facto* dauerhaft Hinnahme von Mehrstaatigkeit auch fehlenden oder gelockertem Gebietsbezug in der Folgezeit festgehalten wird.

- Das zentrale demokratiebezogene Argument ist, dass die politisch verbindliche Teilhabe der Wohnbevölkerung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den Staatsangehörigen vorbehalten ist, die Kluft zwischen Wohn- und Wahlbevölkerung durch das Staatsangehörigkeitsrecht zu schließen ist. Dies bezeichnet nicht nur einen Weg, sondern einen Auftrag.
- Dass die vielfältigen Detailprobleme mehrfacher Staatsangehörigkeit letztlich lösbar sind,⁵ ändert nichts an durchaus bestehenden Friktionen,⁶ denen im Interesse gezielter Integrationsförderung der Nachrang zugunsten der Hinnahme von Mehrstaatigkeit eingeräumt werden kann.
- Umgekehrt sollte der „integrative Mehrwert“ einer Einbürgerung auch nicht überschätzt werden. Bei Unionsbürgern geht er gen Null, bei anderen Gruppen meist dann schon hinreichend integrierter Ausländer geht es primär um eine zusätzliche Absicherung des Aufenthalts und Reisefreiheit für sich selbst und die Nachkommen, nicht vorrangig um weitere Integration und demokratische Teilhabe.

Die Debatte um dauerhafte Zulassung von Mehrstaatigkeit ist real in gewisser Weise auch eine Scheindebatte.

- Eine Möglichkeit der Bundesrepublik Deutschland, den steten Zuwachs an Mehrstaatlern mit deutscher Staatsangehörigkeit durch nationale Maßnahmen gegenzusteuern, besteht nur durch eine drastische Erweiterung der Regelungen zum Generationenschnitt bei Auslandsgeburt (§ 4 Abs. 4 StAG) oder durch Rückkehr zu einem Optionenmodell für zumindest die zweite oder dritte Generation.⁷ Hierfür fehlt auf absehbare Zeit indes – aus nachvollziehbaren Gründen – die politische Mehrheit. Denn solche Beschränkungen hätten sich auch und gerade auf die Weitergabe der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt insgesamt zu beziehen – nicht nur auf Einbürgerungsfälle.
- International haben wichtige Herkunftsstaaten ihre „Staatsangehörigen“ in Drittstaaten als strategische Machtressource entdeckt, nicht zuletzt die Türkische Republik. Dass die Präsidentschaftswahlen in der Türkei partiell in Deutschland entschieden worden sein sollen, steht – ohne verfassungsrechtlich allenfalls begrenzt mögliche Beschränkung des Auslandswahlrechts – mittelfristig auch für die deutschen Bundestagswahlen durch Türkeirückkehrer deutscher Staatsangehörigkeit und deren Abkömmlinge im Raum. Migrationsbewegungen bilden keine Einbahnstraße.
- Anreize für zwischenstaatliche Abkommen zum „Generationenschnitt“ kann die Bundesrepublik Deutschland nicht mehr setzen.

3. Kein Ende der Debatte um Mehrstaatigkeit

Unter Demokratieaspekten ist mehrfache Staatsangehörigkeit vor allem für die Teilhabe der ersten Einwanderungs-/bürgerungsgeneration ein rechtfertigungsfähiger Gewinn. Schon heute und – zumindest – mittelfristig bei einer weiteren Verbreitung von Mehrstaatigkeit sind aber „Demokratieprobleme“ absehbar.⁸ Dies ist – auch in einem modernen Einwanderungsland – nicht per se eine positiv zu wertende Modernisierung und auch der Sache nach keine systematische Abkehr von einem ethno-kulturell bestimmten Staatsangehörigkeitsverständnis. Dieses wird vielmehr durch die

⁵ Hoffmann (Fn. 3), 92 ff.; s.a. Jaekel/Gutmann ZAR 2023, 74 (75 ff.).

⁶ S. etwa Berlit (Fn. 2), 382 (386); Jaekel/Gutmann, Herausforderungen doppelter Staatsangehörigkeit, ZAR 2023, 74.

⁷ Dazu eingehend Weber (Fn. 2), 393 (428 ff.); s.a. Weizsäcker, Mehrfache Staatsangehörigkeit ermöglichen – Vorschläge zur Umsetzung des Handlungsauftrages im Koalitionsvertrag, ZAR 2022, 389 (393 f.).

⁸ Ebd., 393 (408 ff., 423 ff.).

Koppelung von ius soli und ius sanguinis ohne Options- oder wirksame Generationenschnittmodelle auf nationaler oder völkerrechtlicher Ebene in konzeptionell unklarer Wirkung bekräftigt.

Mittelfristig aufgegeben bleibt mithin die Entwicklung ein positives Gegenmodell eines mitglied-schaftlichen Staatsangehörigkeitsverständnisses, das auf einer in gesellschaftlichem Zusammenhalt in pluraler Vielfalt gelebten Demokratie gründet. Die Debatte hierüber mag sinnvoll nicht im Rahmen der teils von grundsätzlichen Unterschieden geprägten, symbolisch überlagerten Debatte über den Gesetzentwurf⁹ geführt werden können. Sie sollte aber auf der politischen Tagesordnung bleiben.

III. Verkürzung des Voraufenthaltszeiten (§ 10 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 E-StAG)

1. Regelvoraufenthaltsfrist von fünf Jahren (§ 10 Abs. 1 Satz 1 vor Nr. 1 E-StAG)

Die Verkürzung der Voraufenthaltszeiten sowohl im Bereich des ius soli-Erwerbs (§ 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 E-StAG) als auch bei der Anspruchseinbürgerung (§ 10 Abs. 1 Satz E-StAG) ist eine völker- wie verfassungsrechtlich mögliche Erleichterung des Staatsangehörigkeitserwerbs. Diese Mindestfrist ist auch im internationalen Vergleich nicht unüblich.¹⁰ Auch wenn im Jahr 2022 in Deutschland die Voraufenthaltsdauer im Durchschnitt 12,3 Jahre betragen hat, lag sie bei ca. 40 v.H. allerdings unter dem derzeit in § 10 Abs. 1 Satz 1 StAG für die Anspruchseinbürgerung im Regelfall geltenden achtjährigen Inlandsaufenthalt. Rechtspolitisch sprechen jeweils gute Gründe für diese Verkürzung; die verkürzte Inlandsaufenthaltszeit wird zudem jeweils durch weitere „Integrationsindikatoren“ flankiert.

Auf den ersten Blick erfasst diese Verkürzung vor allem die große Gruppe der 2015/16 in das Bundesgebiet gelangten Flüchtlinge vor allem u.a. aus Syrien, die allerdings erheblich von der Verschärfung des Lebensunterhaltssicherungserfordernisses betroffen sein wird. Praktisch relevanter wird die korrespondierende Verkürzung der elterlichen Voraufenthaltszeiten bei Geburtserwerb (§ 4 Abs. 3 StAG) sein; sie sichert über die Rechtsprechung des EuGH zu Art. 20, 21 AEUV regelmäßig auch den Eltern eines Kindes, das durch die Inlandsgeburt die deutsche Staatsangehörigkeit erworben hat, bei fortbestehender Betreuung bis zum Erwerb der Volljährigkeit des Kindes den Inlandsaufenthalt.

2. Problem der behördlichen Verfahrensdauer

Eine Verkürzung der Voraufenthaltszeiten macht indes nur dann Sinn, wenn die Anträge auch binnen angemessener Frist bearbeitet werden können. Dies ist angesichts der strukturellen Überlastung vieler Ausländerbehörden allgemein und insb. auch der Staatsangehörigkeitsbehörden schon heute nicht der Fall. Der auch ohne Verkürzung erwartbare exponentielle Anstieg von Einbürgerungsanträgen in den nächsten Jahren¹¹ wird durch die Verkürzung nochmals deutlich verstärkt werden. Der Fachkräftemangel auch in der Migrationsverwaltung¹² lässt ein kurzfristiges, wirksames Gegensteuern zumindest flächendeckend nicht zu. Dies lässt Zusatzaufwand und -kosten auch bei „liquiden“ Kommunen (bzw. Landesbehörden) nicht zu.

Aufgegriffen werden sollten daher die Anregungen des Deutschen Landkreistages im Anhörungsverfahren zum Referentenentwurf, die Fristverkürzung – wengleich eng getaktet – gestaffelt in Kraft treten zu lassen und dies mit einer befristeten Verlängerung der Frist des § 75 Satz 2 VwGO

⁹ Dazu BT-Prot. 20/141 v. 30.11.2023, 17807 ff.

¹⁰ Angaben zu den EU-Mitgliedstaaten bei <https://globalcit.eu/modes-acquisition-citizenship/>

¹¹ Sachverständigenrat für Integration und Migration, Flüchtlinge als Neubürgerinnen und Neubürger. Das Potenzial der nächsten Jahre, SVR-Policy Brief 2022/2, 16 ff.

¹² Dazu allg. Kluth, Rechtliche Auswirkungen des Fachkräftemangels in der öffentlichen Verwaltung. Zugleich Überlegungen zu Reaktionsmöglichkeiten von Verwaltung und Gesetzgeber, NVwZ-Extra 7/2023.

bei auf Einbürgerung gerichteten Klagen zu verbinden.¹³ Der deutliche Anstieg der Einbürgerungsanträge im Jahre 2022, der sich Presseberichten zufolge im Jahr 2023 fortgesetzt hat, sollte Anlass sein, dem durch die Verkürzung der Voraufenthaltszeit und den Verzicht auf die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit zu erwartenden Anstieg einbürgerungswilliger Personen keine Hoffnungen zu machen, die sich wegen der absehbaren Probleme des Verwaltungsvollzuges real nicht erfüllen werden. Die in der Gegenäußerung der Bundesregierung zum Bundesratsvorschlag, eines angemessenen zeitlichen Vorlauf zwischen Verkündung und dem Inkrafttreten des Gesetzes zu schaffen, angesprochene Erwartungshaltung in der Bevölkerung¹⁴ ändert nichts an den erwartbaren Realitäten. Ein zeitlich verzögertes oder gestaffeltes Inkrafttreten der Verkürzung allein der Voraufenthaltsdauer berührt nicht das zeitnahe Inkrafttreten der übrigen Neuregelungen.

3. Weitere Verkürzung bei besonderen Integrationsleistungen (§ 10 Abs. 3 E-StAG)

Die weitere Verkürzung der Voraufenthaltsfrist bei besonderen Integrationsleistungen von fünf auf bis zu drei Jahre ist ebenfalls völker- wie verfassungsrechtlich im Ergebnis unbedenklich, weil sie mit weiteren, gelungene Integration indizierenden Voraussetzungen verbunden ist und überdies nach Grund und Umfang im Ermessen der Staatsangehörigkeitsbehörde steht.

Namentlich das Sprachniveau der Stufe C1¹⁵ bildet eine hohe – teils genau deswegen auch kritisierte – Schwelle, die der Verkürzungsregelung weite Teile des vermutlich ohnehin überschaubaren Anwendungsbereichs nimmt (und dadurch Enttäuschungen vorprogrammiert); auch ohne ausdrückliche Regelung zum Nachweis dieses Sprachniveaus ist neben entsprechenden Zeugnissen anerkannter Sprachinstitute auch die Überprüfung durch die Staatsangehörigkeitsbehörde möglich und geboten.

IV. Lebensunterhaltssicherung als Einbürgerungserfordernis (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, § 40a E-StAG)

Der Gesetzentwurf hält an dem Erfordernis eigenständiger Lebensunterhaltssicherung als Einbürgerungsvoraussetzung fest, das den Bezug von SGB II/SGB XII-Leistungen als grundsätzlich einbürgerungshindernd wertet, streicht aber die derzeitige Ausnahme in Fällen, in denen der Leistungsbezug „nicht zu vertreten“ ist. Diese Ausnahme findet sich der Sache nach bereits in der zum 1.1.2005 in Kraft getretenen Fassung des Gesetzes¹⁶ und hat sich in den letzten Jahren achtzehn Jahren bewährt.¹⁷ Eine Stütze im Koalitionsvertrag hat diese Regelung nicht. Sie bewirkt einer deutliche Verschärfung des Lebensunterhaltssicherungserfordernisses und führt zu ohne Anlass oder Rechtfertigung zu völker- und verfassungswidrigen sozialen Verwerfungen.

¹³ Für die Untätigkeitsklage ähnlich Nr. 7 der Stellungnahme des Bundesrats (BT-Drs. 20/9044, 86); dazu die – hierfür in modifizierter Form offene – Gegenäußerung der Bundesregierung (BT-Drs. 20/9044, 86).

¹⁴ BT-Drs. 20/9044, 88.

¹⁵ „Kann ein breites Spektrum anspruchsvoller, längerer Texte verstehen und auch implizite Bedeutungen erfassen. Kann sich spontan und fließend ausdrücken, ohne öfter deutlich erkennbar nach Worten suchen zu müssen (verhandlungssichere Sprachkenntnisse)“.

¹⁶ In der ab dem 1.1.2005 in Kraft getretenen Fassung noch als § 10 Abs. 1 Satz 3 StAG: „Von der in Satz 1 Nr. 3 bezeichneten Voraussetzung wird abgesehen, wenn der Ausländer das 23. Lebensjahr noch nicht vollendet hat oder aus einem von ihm nicht zu vertretenden Grund den Lebensunterhalt nicht ohne Inanspruchnahme von Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch bestreiten kann.“

¹⁷ Eingehend zum Lebensunterhaltserfordernis und der geltenden Rückausnahme Berlit, in: GK-StAR, § 10 StAG Rn. 217-269 (EL 40 [August 2022]).

1. Ersetzung der Vertretensklausel durch enge Ausnahmeregelungen (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StAG)

Nach dem Gesetzentwurf soll diese „Vertretensklausel“ entfallen und nur noch in drei Fallgruppen, die bereits de lege lata von der Vertretensklausel erfasst waren, eine Ausnahme gelten.

- Bei Angehörigen der ersten „Gastarbeitergeneration“ (Zuzug bis Mitte 1974 bzw. bei den DDR-Vertragsarbeitnehmer:innen – bis Mitte 1990), wenn sie den Leistungsbezug nicht zu vertreten haben.
- bei „Aufstockern“, die in den letzten 24 Monaten mindestens 20 Monate in Vollzeit erwerbsfähig waren, und
- bei deren Ehegatten/eingetragenen Lebenspartnern, die mit diesem und einem minderjährigen Kind in familiärer Gemeinschaft leben.

Dies erschwert für eine – schwer quantifizierbare, vermutlich aber beachtliche – Zahl von Betroffenen, die schon heute bereits die längeren Inlandsvoraufenthaltszeiten aufweisen und nur wegen des Antragsstaus bei vielen Staatsangehörigkeitsbehörden noch nicht eingebürgert worden sind bzw. keinen Antrag gestellt haben, auf absehbare Zeit die Einbürgerung.

Der Entwurf nennt insoweit keine Gründe für diese deutliche Erschwerung der Einbürgerung.

- Das Ziel, einer „Einwanderung in die Sozialsysteme“ entgegenzuwirken, scheidet wegen des verfestigten Aufenthaltsrechts des nunmehr ausgeschlossenen Personenkreis aus: Er wird voraussichtlich für eine lange Zeit oder auf Dauer im Bundesgebiet leben – und SGB II/SGB XII-Leistungen beziehen, ohne dass er diesen Leistungsbezug zu vertreten hat.
- Nach den mit der bisherigen Regelung gemachten Erfahrungen dürfte die Neuregelung allenfalls in seltenen Ausnahmefällen einen zusätzlichen Motivationsschub hin zu wirtschaftlicher Integration bewirken und in vielen Fällen die öffentlich geweckten Einbürgerungserwartungen enttäuschen.

Auf diese Änderung ist zu verzichten.¹⁸ Zumindest bedarf die Regelung dringend der gründlichen Überarbeitung, um deren negative Wirkung zu mildern.

2. Übergangsregelung (§ 40a E-StAG)

Die im Regierungsentwurf vorgenommene Ergänzung um eine Übergangsregelung für Personen, die bis zum 23.8.2023 einen Antrag gestellt haben (§ 40a E-StAG), beseitigt lediglich eine offenkundige Verletzung von Vertrauensschutzaspekten mit Blick auf eine deutliche Verschlechterung im Laufe eines Verfahrens, dessen Dauer einem Einbürgerungsbewerber regelmäßig nicht zuzurechnen ist.

Nicht zu folgen ist der Begründung, dass seit dem 19.5.2023 (Veröffentlichung des Referentenentwurfs) die geplante Einschränkung bekannt gewesen sei, potentielle Einbürgerungsinteressent:innen seitdem mit einer einschränkenden Regelung hätten rechnen müssen und bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des Bundeskabinetts (23.8.2023) Einbürgerungsbewerber „noch Gelegenheit gehabt hätten, zu den Bedingungen des zu diesem Zeitpunkt geltenden Rechts einen Einbürgerungsantrag zu stellen. Sie überspannt die Anforderungen an die Sorgfaltspflichten der Einbürgerungsbewerber. Diese hatten keinen Anlass, mit einer solchen Verschlechterung zu rechnen, zumal in der öffentlichen Kommunikation durchweg von einer Erleichterung der Einbürgerung die Rede war.

Ausgeblendet bleibt auch die Lage bei den Einbürgerungsbehörden, bei denen vielfach bereits für den dort als erforderlich gesehenen Termin zur Antragsstellung eine Wartezeit von deutlich mehr

¹⁸ So die nahezu einhellige, in unterschiedlicher Deutlichkeit vorgetragene Auffassung der Stellungnahmen zum Referentenentwurf.

als drei Monaten bestand; der Deutsche Städtetag hat – im Kontext der Verkürzung der Voraufenthaltsfristen (§ 4 Abs. 3, § 10 Abs. 1 E-StAG) – darauf verwiesen, dass die Steigerung des Antragsaufkommens „eine erhöhte Wartezeit auf einen Termin für die persönliche Beratung und Entgegennahme des Einbürgerungsantrages“ nach sich ziehen werde, und so deutlich gemacht, dass in der Praxis entgegen geltenden Verwaltungsverfahrenrechts eine Antragstellung nicht auch schriftlich oder gar formlos möglich sei.

3. Vereinbarkeit mit Völker- und Verfassungsrecht?

Der vorgesehene Einbürgerungsausschluss auch in Fällen nicht zu vertretenden Leistungsausschlusses ist nicht nur einbürgerungspolitisch nicht begründbar. Er begegnet – auch in Ansehung des weiten Gestaltungsspielraums, der dem Gesetzgeber für die Ausgestaltung des Zuganges zur deutschen Staatsangehörigkeit einzuräumen ist – rechtlichen Bedenken.

Das Bundesverwaltungsgericht¹⁹ hat 2021 im Zusammenhang mit den Anforderungen, die an die Klärung der Identität von Einbürgerungsbewerber:innen zu stellen sind, an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts²⁰ erinnert, dass die von einbürgerungswilligen Menschen erstrebte deutsche Staatsangehörigkeit die rechtliche Voraussetzung für den staatsbürgerlichen Status ist, der neben Pflichten auch grundlegende demokratische Rechte vermittelt und so die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu wahrende Kongruenz zwischen den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen und den Inhabern demokratischer politischer Rechte herstellt.

Der Zusammenhang von Demokratie und Einbürgerung ist auch bei der Ausgestaltung – dem Grunde nach nicht ausgeschlossener – wirtschaftlicher Einbürgerungsvoraussetzungen zu berücksichtigen (auf die im internationalen Vergleich viele Staaten im Übrigen vollständig verzichten). Demokratische Teilhabe darf nicht dauerhaft ausnahmslos an die wirtschaftliche Unabhängigkeit gekoppelt werden und muss auch für Personen, die sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten um eine eigenständige Lebensunterhaltssicherung mühen, ohne diese im Ergebnis zu erreichen, möglich sein. Allein der zu vertretende Leistungsbezug mag als Indikator unzureichender Integration zu werten sein, nicht aber der nach der Sozialrechtsordnung eröffnete und vom Leistungsberechtigten nicht zu vertretende Leistungsbezug.

3.1 Geregelte Rückausnahmen

Die vorgesehenen Rückausnahmen sind schon bei einer immanenten Betrachtung unzureichend. Sie erfassen ohnehin Fälle, in denen nach derzeitiger Rechtslage der Leistungsbezug regelmäßig nicht zu vertreten ist; dies gilt insb. in den Fällen des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 lit. b) und b) E-StAG).

Bei den sog. „Gastarbeitern“ und „Vertragsarbeitnehmern“ ist durch die Einreisestichtage eine zeitlich restriktive Grenze gesetzt. Von der Rückausnahme weitgehend ausgeschlossen bleiben vor allem die im Wege des Familiennachzuges nachgereisten Personen. Für diese „Angehörigen der sogenannten Gastarbeitergeneration“ wird der Staatsangehörigkeitserwerb, der nach dem Koalitionsvertrag anderweitig erleichtert werden soll, nicht erleichtert, sondern deutlich erschwert. Die bis 1974 in das Bundesgebiet eingereisten Angehörigen der ersten „Gastarbeitergeneration“²¹ haben längst das Rentenalter erreicht, sind in nicht unerheblichem Umfang (inzwischen) Unionsbürger mit meist geringem Einbürgerungsinteresse und befinden sich in einem Lebensalter, in dem Ausnahmeregelungen aus Altersgründen (§ 10 Abs. 6, § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 StAG) n Betracht kommen.

¹⁹ BVerwG, U. v. 23.9.2020 – 1 C 36.19.

²⁰ BVerfG, U. v. 31.10.1990 - 2 BvF 2/89, 2 BvF 6/89 - BVerfGE 83, 37 <51, 52>.

²¹ Über Verbleib, aktuelle Lebenslagen und Altersstruktur der 1989 in der DDR lebenden ca. 94.000 Vertragsarbeiter liegen tragfähige statistische Angaben soweit erkennbar nicht vor, so dass sie nachfolgend ausgeblendet bleiben.

Die Rückausnahme bei Vollzeitwerbstätigkeit berücksichtigt nicht hinreichend die besonderen Schwierigkeiten anerkannter Schutzberechtigter bei der Arbeitsmarktintegration, die nicht nur die Einkommenshöhe (Niedriglohnsektor), sondern auch den erreichbaren Arbeitsumfang (prekäre Beschäftigung) betreffen. Für viele Ausländer:innen, die in Vollzeit arbeiten wollen und können, sind nach ihren beruflichen oder sprachlichen Kompetenzen und faktischer Zugangshemmnisse auf dem Arbeitsmarkt Vollzeitarbeitsplätze nicht auch erreichbar.

3.2. Ausgeschlossene Personengruppen

Relevante Personengruppen bleiben zumindest für einen längeren Zeitraum oder gar dauerhaft ausgeschlossen. Eine genaue Quantifizierung

3.2.1 Altersarmut

Ausländer:innen, die Altersarmut zu befürchten haben oder zum wachsenden Personenkreis der Personen rechnen, die (ergänzende) Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung beziehen müssen, bleibt – von der kleinen Gruppe der vor 1974 eingereisten „Gastarbeiter“ und der Vertragsarbeitnehmer – dauerhaft keine Chance auf eine Anspruchseinbürgerung. Dies ist mit dem Gleichheitssatz des Grundgesetzes (Art. 3 Abs. 1 GG) – auch mit Blick auf den weiten Gestaltungsspielraum, die dem Gesetzgeber in Fragen des Staatsangehörigkeits- und insbesondere Einbürgerungsrechts zuzubilligen ist – schwerlich vertretbar.

Die sozialpolitische Entscheidung, ob eine Existenzsicherung im Alter durch eine „Aufstockung“ im Rentensystem (bedarfsorientierte Mindestrente) oder eine besondere Sozialleistung (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung [§§ 41 ff. SGB XII]) erfolgt, bestimmt so über die Einbürgerungschancen und damit die Chance zur politischen Teilhabe. Diese Problem betrifft vor allem ältere Ausländer:innen, die oftmals im Niedriglohnsektor oder in sonst „randständigen“ Beschäftigungsformen tätig waren und damit lediglich Rentenanwartschaften aufbauen/aufgebaut haben, die letztlich nicht vollständig existenzsichernd sind, ohne unter die Mindestrentenregelung zu fallen.

3.2.2 Behinderte Menschen

Für ausländische behinderte Menschen, die wegen ihrer Behinderung ihren eigenen Lebensunterhalt durch Erwerbstätigkeit nicht sichern können, verstößt die geplante Verschärfung gegen die UN-Behindertenrechtskonvention (BRK).

Art. 18 Abs. 1 lit. a) BRK garantiert Menschen mit Behinderungen das Recht, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben und ihre Staatsangehörigkeit zu wechseln (inkl. des Schutzes davor, dass ihnen diese nicht willkürlich oder aufgrund von Behinderungen entzogen wird). Ein Lebensunterhaltssicherungserfordernis, das zwar nicht direkt an die Behinderung anknüpft, aber erwerbsunfähige oder in der Erwerbsfähigkeit geminderte behinderte Menschen klar und vorhersehbar aus unmittelbar mit der Behinderung im Zusammenhang stehenden Gründen von einer Einbürgerung ausschließt, ist als „willkürlich“ im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention zu qualifizieren. Art. 1, 3 und 4 BRK verpflichtet die Bundesrepublik Deutschland zudem, alle Gesetze – und damit auch das StAG – diskriminierungsfrei auszugestalten.

Auch Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG verbietet eine Benachteiligung wegen einer Behinderung. Ein klarer Verstoß der geplanten Neuregelung ist nur wegen der noch nicht abschließend ausgeloteten Voraussetzungen ausgeschlossen, die an die Finalität der Benachteiligung zu stellen sind. Gute Gründe sprechen aber dafür, auch bei den Merkmalen Geschlecht und Behinderung einzubeziehen,²² so dass auch insoweit einen Verstoß anzunehmen. § 10 Abs. 5 StAG trägt dem für die Voraussetzungen des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 und 7 StAG de lege lata und für die der Nr. 3 über die „Vertretbarkeitsklausel“ Rechnung.

²² Dürig/Herzog/Scholz/Langenfeld, GG, Art. 3 Abs. 3 Rn. 38 (74. Lfg. 5/2015), Rn. 116 (88. Lfg. 8/2019).

3.2.3 Alleinerziehende; Erwerbsgeminderte/ Erziehungs-, Sorge- oder Pflegearbeit

Dass bei aufstockenden SGB II-Leistungen ein nicht zu vertretender Leistungsbezug nur dann un-
schädlich sein soll, wenn in Vollzeit gearbeitet wird, schließt alle ausländischen Menschen aus, die
aus nicht von ihnen zu verantwortenden/ihnen zuzurechnenden Gründen (zeitweilig oder dauer-
haft) nicht oder nicht mehr Vollzeit erwerbstätig sein können, z.B. aus gesundheitlichen Gründen
(chronische Erkrankung) oder Erziehungs-, Sorge- oder Pflegepflichten. Dies trifft überdurch-
schnittlich insb. in Teilzeit arbeitende Frauen, die oftmals aus von ihnen nicht „gestaltbaren“ Grün-
den (insb. Erziehungs-, Sorge- oder Pflegepflichten) nicht vollschichtig tätig sein können. Selbst
wenn Einbürgerung als „Belohnung“ für einen Beitrag zum Gemeinwohl auszugestalten wäre –
schon dies wäre ein unterkomplexes, demokratischen Anforderungen schwerlich entsprechendes
Konzept – reduzierte der Ausnahmetatbestand für die in Vollzeit tätigen (und deren Kernfamilie)
den „belohnungsfähigen“ Beitrag auf einen monetär messbaren Effekt (keine wirtschaftliche Hilfe-
bedürftigkeit im Sinne des SGB II(SGB XII) und blendet die vielfältigen Formen unentgeltlicher Er-
ziehungs-, Sorge- oder Pflegearbeit (Carearbeit) aus.

Dieser „Begünstigungsausschluss“ ist (jedenfalls) mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar. Das Differen-
zierungskriterium zwischen den Vergleichsgruppen knüpft sachwidrig an den (ergänzenden) Lei-
stungsbezug im Ergebnis, nicht einen zu vertretenden Bezug an; damit verselbständigt sich das Kri-
terium der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von einem Indikator für gelungene Integration zu ei-
nem von den Einbürgerungsbewerber:innen nicht mehr individuell beeinflussbares oder sinnvoll
auf Unterschiede im Bereich demokratischer Teilhabe zu beziehendes Kriterium. Wegen der über-
wiegend von Frauen übernommenen „Cararbeit“ ist zudem eine Verletzung des Art. 3 Abs. 2 GG
zu prüfen.

Bei alleinerziehenden Elternteilen kann dies auch nicht damit gerechtfertigt werden, dass es ja
möglicherweise nur ein vorübergehender Ausschluss ist: Die Wahrnehmung der verfassungsrecht-
lich zuvörderst den Eltern (und damit auch den einzelnen Elternteilen) zugewiesene Aufgabe der
Pflege und Erziehung der Kinder kann auch nicht zeitweilig mit dem Ausschluss des Rechts ver-
bunden werden, durch Einbürgerung die Chance auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe zu
erreichen; so weitgehend darf demokratische Teilhabe wie das Wahlrecht in der grundgesetzlichen
Demokratie nicht an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit anknüpft. Mittelbar betroffen sind auch
die Kinder alleinerziehender ausländischer Elternteile, die weder selbst noch gemeinsam mit ih-
rer/m Erziehungsberechtigten eingebürgert werden können – mit allen damit verbundenen Proble-
men etwa bei grenzüberschreitenden Klassenfahrten. Bei Alleinerziehenden kommt hinzu, dass
die sozialrechtliche „Wohltat“ des Bürgergeldzuschlages für Alleinerziehende (§ 21 Abs. 3 SGB II),
einbürgerungsrechtlich wegen des damit verbundenen SGB II-Bezugs zum Einbürgerungsaus-
schluss führt.

3.2.4 Junge Menschen in Ausbildung

Bei in Ausbildung befindlichen jungen Menschen, die sich eine Perspektive in Deutschland schaf-
fen sollen und wollen, werden durch das Ausbildungsförderungsrecht und die Ausbildungshilfen
nach dem SGB III viele, aber eben nicht alle Probleme gelöst, wenn sie wegen des anerkenntnis-
werten Strebens, eine qualifizierte Ausbildung zu erlangen, auf (aufstockende) SGB II-Leistungen
zurückgreifen müssen – und damit von einer ansonsten möglichen Einbürgerung ausgeschlossen
werden.

3. Verweise auf Härteklausele des § 8 Abs. 2 StAG als „Scheinlösung“

Der Regierungsentwurf anerkennt nunmehr selbst, dass „einzelne Personengruppen die Voraus-
setzungen für einen Einbürgerungsanspruch nicht mehr erfüllen (können), auch wenn sie die erfor-
derliche Unterhaltssicherung aufgrund von Umständen nicht erreichen können, die außerhalb ihrer
Beeinflussungsmöglichkeiten liegen“, und nennt als potentiell Betroffene „etwa Menschen mit einer
körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung, pflegende Angehörige, Allein-
erziehende, die wegen Kinderbetreuung nicht oder nur in Teilzeit erwerbstätig sein können, oder
Schüler/Auszubildende/Studierende, die, ggf. ergänzende, Leistungen nachdem SGB II oder SGB

XII beziehen“. Er belässt es aber bei der Streichung der „Vertretbarkeitsklausel“ und verweist darauf, dass „(f)ür sie die Härtefallregelung in § 8 Absatz 2 zum Tragen kommen (kann), wenn sie alles objektiv Mögliche und subjektiv Zumutbare unternommen haben, um ihren Lebensunterhalt dauerhaft zu sichern.“ Dies sei „bei der künftigen Auslegung der Härtefallregelung in § 8 Absatz 2 zu berücksichtigen. Die Entscheidung darüber, ob im Einzelfall die Voraussetzungen nach § 8 Absatz 2 StAG erfüllt sind, obliegt den zuständigen Behörden und Gerichten.“

Dies ist ein untauglicher Versuch, das selbstgeschaffene Problem zu mildern. Der klare Wille des Gesetzgebers des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StAG, auf das Kriterium der „Vertretbarkeit“ zu verzichten und nur abschließend aufgezählte Ausnahmen vom Gebot der auch im Ergebnis eigenständigen Lebensunterhaltssicherung zuzulassen, wird weiterhin umgesetzt. Für die selbst erkannten und benannten „Problemgruppen“, die sich gerade nicht auf Einzelfälle beschränken, wird auf die im Wortlaut unveränderte Härtefallklausel des § 8 Abs. 2 StAG verlagert, nach der u.a. vom dem Lebensunterhaltssicherungserfordernis „aus Gründen des öffentlichen Interesses oder zur Vermeidung einer besonderen Härte abgesehen werden kann“.

Diese Problemverlagerung ist bestenfalls schlechte Gesetzgebung. Behörden und Gerichte werden der Sache nach mit der Aufgabe einer – teilweisen oder vollständigen, jedenfalls aber „systemischen“ – Korrektur der in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StAG getroffenen Entscheidung unter Nutzung einer Norm belastet, die hierfür weder geschaffen noch – wegen des Gebots der „Vermeidung einer besonderen Härte“ – geeignet ist. Nach der Rechtsprechung muss ein besonderer Härtefall i.S.d. § 8 Abs. 2 StAG durch atypische Umstände des Einzelfalls bedingt sein und gerade durch die Verweigerung der Einbürgerung hervorgerufen werden und deshalb durch eine Einbürgerung vermieden oder zumindest entscheidend abgemildert werden können.²³ Das OVG Nordrhein-Westfalen²⁴ hat jüngst ausdrücklich entschieden, dass „(d)er Umstand, dass ein Einbürgerungsbewerber die Inanspruchnahme von Sozialleistungen nicht zu vertreten hat, (...) im Rahmen des § 8 Abs. 1 Nr. 4 RuStAG ohne Belang (ist) und (...) daher für sich allein genommen auch keinen besonderen Härtefall zu begründen (vermag). Eine Gesetzesbegründung, die im Gesetzeswortlaut keinen Ausdruck findet und das gewählte Regelungssystem konterkariert, mag zwar zur „Beruhigung“ von Parlament und Öffentlichkeit dienen, ist aber keine taugliche Grundlage für die Gesetzesanwendung und -auslegung.

4. Regelungsalternativen

Für eine konventions- und verfassungsrechtliche, weil gleichheitskonformen Ausgestaltung des Lebensunterhaltssicherungserfordernisses gibt es verschiedene Möglichkeiten.

- Der einfachste Weg ist die Beibehaltung der bisherigen Rückausnahme vom Erfordernis eigenständiger Lebensunterhaltssicherung in Fällen fehlender Vertretbarkeit. Sie belässt es bei einer Rechtslage, die sich in den letzten 18 Jahren bewährt hat.
- Denkbar ist auch, die bisherige Vertretbarkeitsklausel zusätzlich zu der Ausnahme bei Vollzeitarbeit um ausdrückliche Regelungen zu den vorstehend benannten Fallgruppen (z.B. Behinderung; Erwerbsminderung/-Unfähigkeit; Alleinerziehende, Auszubildende) exemplarisch zu ergänzen („nicht zu vertreten hat, insbesondere aus Altersgründen, wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung, wegen Alleinerziehung im Sinne des § 21 Abs. 2 SGB II, oder wegen einer Aus- oder Fortbildung).
- Rechtfertigungsfähig erscheint auch, als „Gegenstück“ zu der beabsichtigten Möglichkeiten, bei besonderen Integrationsleistungen die Voraufenthaltszeit weiter zu verkürzen, die Voraufenthaltszeit in Fällen vermeidbaren Leistungsbezuges auf acht Jahre zu verlängern. Dies kann erfolgen durch eine Ergänzung des in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 E-StAG um eine Buchst. d) [neu] („... oder seit acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat und den Leistungsbezug nicht zu vertreten hat“) oder eine entsprechende Erweiterung des § 40a E-StAG (Satz 2: „Unabhängig vom Zeitpunkt der Antragstellung gilt Satz 1

²³ S. m.w.N. – OVG Saarland, B. v. 13.10.2021 – 2 D 168/21; s.a. BVerwG, U. v. 20.3.2012 – 5 C 5.11, BVerwGE 142, 145 (zu Bagatellstrafe).

²⁴ OVG NRW, B. v. 24.6.2022 - 19 E 25/22.

auf Antrag des Ausländers auch, wenn er seit acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat.“).

- Jedenfalls ist eine „Härteausnahme“ in die Anspruchsregelung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 E-StAG aufzunehmen, wobei das Nichtvertretenmüssen selbst die „Härte“ indiziert (Nr. 3 Satz 2 [neu]: „Im Übrigen ist von dieser Voraussetzung abzusehen, wenn der Leistungsbezug nicht zu vertreten ist“ oder „Im Übrigen soll von dieser Voraussetzung abgesehen werden, wenn der Leistungsbezug nicht zu vertreten ist“).
- Eine zumindest sektorale Minderung der sozialen Unausgewogen kann durch Herausnahme bestimmter SGB II/SGB XII-Leistungen (z.B. Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung [§§ 40 ff. SGB XII]) oder von lediglich ergänzenden/aufstockenden Leistungen insgesamt oder solchen, die einen bestimmten Betrag/eine bestimmte Quote überwiegend eigenständiger Lebensunterhaltssicherung erreicht werden.

V. Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Satz 3, § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 E-StAG)

Diskussions- und revisionsbedürftig sind auch die Änderungen des § 10 E-StAG, die sich auf die „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ beziehen (1. bis 3.). Die Streichung dieses Begriffs aus § 8 StAG reagiert auf die inzwischen zu Tage getretene Unbestimmtheit dieses Begriffs (4.).

1. „Einordnung“ als unbestimmter Rechtsbegriff

Zu erinnern ist daran, dass der unbestimmte Rechtsbegriff der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“, der seit langem in § 8 Abs. 1 Nr. 4 StAG genutzt worden war, bis 2019 dahin verstanden worden ist, dass er über die in § 8 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 StAG genannten Tatbestandsvoraussetzungen hinaus im Kern die für die Anspruchseinbürgerung in § 10 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 (Voraufenthaltsdauer), Nr. 1, 4, 6 und 7 sowie § 11 StAG bereits ausdrücklich geregelten Aspekte erfasste und lediglich in besonderen Ausnahmefällen einen zusätzlichen Regelungsgehalt hatte, wenn es um nicht strafbare Handlungen geht, die im klaren Widerspruch zu elementaren Grundsätze des gesellschaftlich-kulturellen Gemeinschaftslebens stehen, die als unverzichtbare außerrechtliche Voraussetzungen eines gedeihlichen Zusammenlebens zu werten sind und die gekennzeichnet sind durch ein Zusammenspiel von tiefgreifender gesellschaftlich-kultureller Prägung und deren hochrangiger verfassungs- und strafrechtlicher Verankerung.²⁵

Die Mitte 2019 zur Korrektur des „Doppelehenurteils“ des Bundesverwaltungsgerichts²⁶ eingefügte allgemeine Klausel des § 10 Abs. 1 Satz 1 letzter Halbsatz StAG, dass die Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse gewährleistet sein müsse, war umstritten und mit zumindest beachtlichen Gründen²⁷ teils als „Leitkulturklausel“ kritisiert worden.²⁸

²⁵ BVerwG, U. v. 29.5.2018 – 1 C 15.17.

²⁶ BVerwG, U. v. 29.5.2018 – 1 C 15.17.

²⁷ Aufruf „Leitkultur-Paragraph verhindern. Staatsangehörigkeit als dauerhafte Grundlage gleichberechtigten Zusammenlebens anerkennen“, Juni 2019; s.a. Tabbara, BT-Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 19 <4>315, C, 2 ff.; differenzierter Thym, Verfassungspatriotismus in der Einwanderungsgesellschaft. Über die gesellschaftliche Breitenwirkung des Verfassungsrechts und kulturelle Parteinahme unter dem Grundgesetz, AöR 145 (2020), 40; Emmerich-Fritsche, Verfassungsrechtliche Fragen nationaler Identität und Homogenität sowie einer Leitkultur, Der Staat 2019, 575; s.a. Krings, Zuwanderung und Leitkultur, ZAR 2019, 315.

²⁸ S. Tabbara, Zur Gewährleistung der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse als Einbürgerungsvoraussetzung. Anzeichen in der Praxis für einen allgemeinen Kulturvorbehalt für Einbürgerungen, DÖV 2023, 185-195.

2. Konkretisierung § 10 Abs. 1 Satz 1 letzter Halbsatz StAG/Verlagerung in § 11 E-StAG

Zu begrüßen ist, dass § 10 Abs. 1 Satz 1 letzter Halbsatz StAG (F. 2019) nunmehr als Einbürgerungsausschluss in § 11 StAG verankert und durch Streichung des Wortes „insbesondere“ dahin konkretisiert wird, dass der Ausländer gleichzeitig mit mehreren Ehegatten verheiratet sein muss.

Mangels hinreichender Bestimmtheit zu kritisieren ist die weitere Klausel des § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Buchst. b E-StAG, dass eine Einbürgerung auch dann ausgeschlossen ist, wenn der Ausländer „durch sein Verhalten zeigt, dass er die im Grundgesetz festgelegte Gleichberechtigung von Mann und Frau missachtet“. Dies schließt eine Auslegung als „Leitkulturklausel“ zwar noch hinreichend aus.²⁹ Sie birgt aber weiterhin erhebliche Unschärfen und Fehlgebrauchsmöglichkeiten. Exemplarische, in der Gesetzesbegründung benannte Streitfragen sind etwa,³⁰ ob davon nur mit einer Person verheirateten Glieder eine Mehrehe erfasst werden (und sei es durch betätigte Missachtung der Gleichberechtigung von Frau und Mann), wie eine Verweigerung des Handschlages,³¹ der während Corona „aus der Mode“ gekommen war, generell oder eine solche aus religiösen Gründen einzustufen ist.

3. Sonderdefinition der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ (§ 10 Abs. 1 Satz 3 E-StAG)

Die durch die Verlagerung des § 10 Abs. 1 Satz 1 letzter Halbsatz StAG in § 11 Abs. 1 Satz 3 E-StAG gewonnene relative Rechtssicherheit und -klarheit wird durch die als § 10 Abs. 1 Satz 3 StAG geplante Fiktion aufgehoben, nach der „antisemitische, rassistisch, gegen das Geschlecht oder die sexuelle Orientierung oder sonstige menschenverachtend motivierte Handlungen (...) mit der Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland unvereinbar (sind) und gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne“ des Staatsangehörigkeitsgesetzes verstoßen.³²

Als dem Gesetzgeber selbstredend eröffnete Korrektur der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts³³ tritt diese Klausel neben das Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes, das nach der herrschen Auffassung von deren Kenntnis getragen und wahrheitsgemäß sein muss, die Erklärung, keine Bestrebungen im Sinne des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StAG zu verfolgen oder zu unterstützen, sowie die Einbürgerungsausschlüsse nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 StAG, es also um „Handlungen“ weit im Vorfeld der Strafbarkeit geht, die bei entsprechender Ahndung die Einbürgerung wegen des Unbescholtenheitserfordernisses hinderten.

Antisemitische, rassistische, gegen das Geschlecht oder die sexuelle Orientierung oder sonstige menschenverachtend motivierte Handlungen verdienen und bedürfen klarer und nachhaltiger Kritik. Sie sollten – jedenfalls nach Meinung Vieler, die auch die meine ist – unterbleiben: bei Einbürgerungsbewerber:innen wie bei deutschen Staatsangehörigen. Die Stellungnahme votiert nicht gegen die Ablehnung solcher Handlungen. Sie votiert für eine normenklare, rechtsstaatlich handhabbare Tatbestandsmerkmale für die Anspruchseinbürgerung. Die erfordert eine subsumierbare Abgrenzung von Äußerungen und Handlungen, die – ungeachtet ihrer inhaltlichen Kritikwürdigkeit – grundrechtlich geschützt sind. Die Regelung suggeriert mit dem Hinweis auf § 46 Abs. 2 Satz 2 StGB eine Bestimmtheit, die sie bei einer „isolierten“ Verwendung als negative Einbürgerungsvoraussetzung nicht hat – und in einer pluralen Gesellschaft auch schwerlich haben kann.

²⁹ GK-StAR/Berlit, § 10 StAG Rn. 330.4 (40. EL 8/2022).

³⁰ GK-StAR/Berlit, § 10 StAG Rn. 330.9 ff. (40. EL 8/2022).

³¹ Dazu u.a. Beaucamp, Wie wichtig ist Händeschütteln für unsere Rechtsordnung?, DVBl. 2023, 383; Kluth NVwZ 2021, 174; Weber ZAR 2020, 419; Günther ZBR 2018, 109.

³² Art. 1 Nr. 6 Buchst. a Doppelbuchst. c E-StAG in der Fassung der Gegenäußerung der Bundesregierung (BT-Drs. 10/9044, 82).

³³ BVerwG, U. v. 29.5.2018 – 1 C 15.17.

Die Verselbständigung bewirkt auch qualitativ andere und deutlich höhere Auslegungs- und Anwendungsprobleme als die Verwendung als mögliche Strafzumessungsgründe in § 46 Abs. 2 Satz 1 1. Halbsatz StAG.

- Unklar ist schon die Frage, ob auch Äußerungen Handlung sind. Nach der Begründung des Gesetzentwurfes sind teils auch Handlungen erfasst.
- Rechtsstaatlich zu unbestimmt und in einer pluralen Gesellschaft mit umfassend geschützter Meinungsfreiheit schwerlich klar zu bestimmen ist vor allem, welche Handlungen oder auch Äußerungen denn nun – im Vorfeld strafbarer Handlungen – von der Regelung erfasst wird. Alltagsrassismus, mangelnde Queer-Sensibilität und Homophobie, Fragen nach den Mitteln und Wegen einer rechtsstaatlichen Begrenzung von bestimmten Formen der Migration oder der Kritik an bestimmten Kriminalitätsphänomenen, antiquierte Vorstellungen zu Geschlechterrollen oder das freiwillige und selbstbestimmte Tragen eines Kopftuches sind „Kandidaten“ für die einbürgerungshindernde Qualifizierung als Verstoß gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung.
- Die Strafzumessungsregel des § 46 Abs. 2 Satz 2 StGB begrenzt die komplexen Probleme der Motiverkennung oder -zuschreibung auf Handlungen, in denen der Tatbestand einer Strafnorm – die ihrerseits hinreichend bestimmt sein muss – erfüllt worden ist. Diese Begrenzung entfällt bei § 10 Abs. 1 Satz E-StAG.
- Den erheblichen Abstufungen im Grad der – möglicherweise – erfassten Handlungen kann nach dem Gesetzeswortlaut, der auf jegliche Gewichtungsvorgaben verzichtet, nicht Rechnung getragen werden, weil jegliche von den benannten Gründen motivierte Handlung als menschenverachtende Handlung vorausgesetzt und damit als Verstoß gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung definiert wird.

Werteorientierung oder -bindung, deren Notwendigkeit dem Grunde nach nicht in Abrede gestellt wird, droht zur repressiven, antiliberalen Tugendlehre zu werden. Dies geht noch deutlich über die beamtenrechtlichen Treuepflichten hinaus, die in die Bevölkerung ohne deutsche Staatsangehörigkeit verlängert wird, ohne Vergleichbares von der Bevölkerung deutscher Staatsangehörigkeit einzufordern oder ähnlich entschieden darauf hinzuwirken. Das Ideal einer von Diskriminierung jeglicher Art freien Gesellschaft, das in der real existierenden Welt je Mühe wert ist, aber schwerlich vollständig erreichbar sein wird, wird für eine Teilgruppe der Einwohnerschaft verpflichtend gemacht; dass dies vielfach selbst im Alltag mit einer rassistischen/fremden Realität konfrontiert, rechtfertigt zwar nicht entsprechende Handlungen, mahnt aber zur Zurückhaltung bei der Normierung von Anforderungen an diskriminierungsfreies (Alltag-)Verhalten.

Die – jenseits denkbarer klarer, dann aber in der Regel strafbarer und nach § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5, § 12a Abs. 1 Satz 2 StAG³⁴ eine Einbürgerung hindernder Fälle – gravierenden Feststellungs- und Bewertungsprobleme konzidiert mittelbar letztlich der Gesetzentwurf selbst, wenn die eigenständige Beurteilung strafgerichtlicher Verurteilungen darauf, ob die Strafzumessung auf die in § 46 Absatz 2 Satz 2 StGB aufgeführten und von § 12a Absatz 1 Satz 2 StAG relevanten Beweggründe bestimmend gewesen sind, durch die Staatsangehörigkeitsbehörde mit der Begründung abgelehnt wird, dass „die Interpretation des Strafurteils, ob antisemitische, rassistische oder sonstige menschenverachtende Beweggründe zugrunde liegen, „aufgrund der Fachkenntnis und größeren Nähe zu den strafrechtlichen Verfahren rechtssicher nur durch die Staatsanwaltschaften erfolgen“ kann.“³⁵

Jede Ergänzung der Einbürgerungsvoraussetzungen zur Sicherung der „Wertegebundenheit“ der Einbürgerungsbewerber wandelt auf einem schmalen Pfad jedenfalls dann, wenn Äußerungen als „Handlungstypus“ – auch in kollektiver Form (Versammlungen) – nicht klar ausgeschlossen sind und die Meinungsäußerungs- und Religionsfreiheit als grundlegende Orientierungswerte des Grundgesetzes nicht systematisch beachtet werden. Dies spricht dafür durchgreifend dafür, sich

³⁴ Dazu GK-StAR/Berlit, § 12a StAG (Rn. 37.01 ff. (41 EL 12/2022).

³⁵ BT-Drs. 20/9044, 85.

für eine subsumierbare Regelung mit unmittelbaren, nicht – wie im Bereich der Strafzumessungsregelung des § 46 Abs. 2 Satz 2 StGB – skalierbaren Rechtsfolgen auf einzelne, klar definierte Handlungen oder Haltungen zu beschränken. Die rechtsstaatlichen Bestimmtheitsanforderungen richten sich auch nach Art und Gewicht der Rechtsfolgen und dem jeweiligen normativen Umfeld.

Der schreckliche Überfall der Hamas auf Israel mag etwa Anlass sein, im Rahmen der Einbürgerung das Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung auf die ausdrückliche Anerkennung des Existenzrecht des Staates Israel zu erweitern.

4. § 8 Abs. 1 letzter Halbsatz E-StAG

Die Streichung der Tatbestandsvoraussetzung, dass des Ausländers „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse gewährleistet“ ist, erhöht Rechtssicherheit und Rechtsklarheit. Systematisch ist dies stimmig, weil das weite Einbürgerungsermessen eine Berücksichtigung der Umstände gestattet, die in § 10 Abs. 1 StAG, § 11 Abs. 1 Nr. 3 E-StAG die von diesem unbestimmten Rechtsbegriff ausformen.

Die Debatte der letzten Jahre um eine Einpassung in eine „deutsche Leitkultur“ als Einbürgerungsvoraussetzung hat zudem das Bewusstsein dafür geschärft, dass die erforderliche Bestimmtheit diese – bei anderweitiger Verwendung kontextbezogen eingegrenzten – unbestimmten Rechtsbegriffs nicht (mehr) hinreichend gewahrt ist.

VI. Weitere Einbürgerungsvoraussetzungen

1. Sprachanforderungen (§ 10 Abs. 3, Abs. 4 Satz 3 und Abs. 4a E-StAG)

1.1 Der geplanten Herabsetzung der Sprachanforderungen für Ausländer, die bis Mitte 1974 als Gastarbeiter oder bis Mitte 1990 als Vertragsarbeitnehmer eingereist sind (§ 10 Abs. 4 Satz 3 E-StAG), ist eine rechts- und symbolpolitisch vertretbare, verfassungsrechtlich zulässige Einbürgerungserleichterung mit voraussichtlich begrenztem Anwendungsbereich. Sie sollte auf nachgezogene Familienangehörige, insbesondere Ehegatten, sowie Personen erstreckt werden, die in Ausübung unionsrechtlicher Freizügigkeitsrechte eingereist sind.

1.2 Die im Ermessen stehende Absenkung der Sprachanforderungen in Härtefällen bei bestehender mündlicher Mindestverständigungsmöglichkeit und Unvermögen zum Erwerb ausreichender Sprachkenntnisse (§ 10 Abs. 4a E-StAG) ist eine sinnvolle Ergänzung der obligatorischen Ausnahmeklausel des § 10 Abs. 6 StAG.

Der voraussichtlich schmale Anwendungsbereich erfasst vor allem (funktionale) Analphabeten mittleren bis fortgeschrittenen Alters, bei denen der Erwerb der für „ausreichende“ Sprachkenntnisse erforderlichen Kenntnisse der deutschen Schriftsprache (Lesen und Schreiben) auf mitunter nicht überwindbare Schwierigkeiten stößt. Die durch das Erfordernis „ernsthafter und nachhaltiger“ Spracherwerbsbemühungen gesetzten Hürden, für die der Ausländer darlegungs- und beweispflichtig ist, sind allerdings – aus Sicht einiger: zu – hoch. In der aufenthaltsrechtlichen Rechtsprechung zum Ehegattennachzug zu Ausländern sind Ansätze für Kriterien entwickelt, welche Spracherwerbsbemühungen zumutbar sind.

Mit Blick auf die Belastung der Staatsangehörigkeitsbehörden bleibt indes der mit fakultativen (Abs. 4a) bzw. obligatorischen (Abs. 4) Ausnahmen vom Spracherfordernis verbundene Prüfungsaufwand problematisch. Sinnvoll erscheint demgegenüber eine obligatorische Reduktion auf „alltagstaugliche“ mündliche Sprachkenntnisse bei Überschreitung einer bestimmten Altersgrenze (z.B. 60/65 Jahre) sowie erheblichen Inlandsvoraufenthaltszeiten (15/20 Jahre).

1.3. Dieser Erleichterung steht für die Verkürzung der Voraufenthaltszeiten wegen besonderer Integration die Heraufsetzung der Sprachanforderungen auf das Niveau C1 entgegen. Mangels verfassungsrechtlichen Anspruchs auf Verkürzung der Voraufenthaltszeiten steht auch dies im Gestaltungsermessen des Gesetzgebers.

2. Einbürgerung der Ehegatten/Lebenspartner Deutscher

Die Änderungen des § 9 StAG übernehmen ohne „regulatorischen Mehrwert“ folgerichtig die Änderungen bei der Anspruchseinbürgerung (§ 10 StAG), soweit sie als Voraussetzung der Solleinbürgerung nach § 9 Abs. 1 Satz 4 StAG in Bezug genommen sind. Der Sache nach handelt es sich bei der Solleinbürgerung inzwischen um einen Unterfall der Anspruchseinbürgerung, bei dem die Voraufenthaltszeiten weiter verkürzt sind. Zu erwägen ist, dies durch Eingliederung in § 10 StAG deutlich zu machen.

3. Motivüberprüfung bei Bagatelldelikten (§ 32b E-StAG)

2021 sind in § 12a Abs. 1 Satz 2 StAG von der Nichtbeachtung von Bagatelldelikten bei der Einbürgerungsvoraussetzung strafrechtlicher Unbescholtenheit Verurteilungen ausgenommen worden, bei denen der Ausländer wegen einer rechtswidrigen antisemitischen, rassistischen, fremdenfeindlichen oder sonstigen menschenverachtenden Straftat im Sinne des § 46 Abs. 2 Satz 2 StGB verurteilt worden ist und dies im Rahmen des Urteils festgestellt worden ist. Dies ist mit beachtlichen Gründen als gutgemeinte, aber folgenlose Symbolpolitik qualifiziert worden. Verurteilungen aus solchen Motiven, die unterhalb der „Bagatellgrenze“ (90 Tagessätze) bleiben, sind – soweit es überhaupt zu solchen Verurteilungen kommt – die absolute Ausnahme.

Immanent hat es eine gewisse Konsequenz, die diese Regelung nunmehr durch das in § 32b E-StAG geregelte Anfrageverfahren verfahrensrechtlich „scharfzuschalten“, nach dem die Einbürgerungsbehörde bei Bagatelldelikten wegen einer Katalogstraftat von ca. 30 Strafrechtsnormen die zuständige Staatsanwaltschaft um Auskunft ersuchen, ob sie aus inkriminierten Motiven erfolgt ist.

Dies bewirkt eine spürbare Mehrbelastung sowohl der Staatsangehörigkeitsbehörden als auch der Strafverfolgungsorgane, die angesichts der allenfalls sehr geringen Zahl entsprechender Verurteilungen in keinem angemessenen Verhältnis zum Zusatzertrag steht, und so das Einbürgerungsverfahren zusätzlich verzögern. Entlastung der Staatsangehörigkeitsbehörden ist indes das Gebot der Stunde.

4 Urkundenübergabe im Rahmen einer öffentlichen Einbürgerungsfeier (§ 16 Satz 3 E-StAG)

Von der Einführung obligatorischer Einbürgerungsfeiern (§ 16 Satz 3 E-StAG) ist allzumal dann abzusehen, wenn/weil diese mit der Übergabe der Einbürgerungsurkunde gekoppelt wird.

Eine Einbürgerung ist kein Verwaltungsakt wie jeder andere. Einbürgerungsfeiern sind eine gute Gelegenheit, dies symbolisch zu unterstreichen; sie können auch integrative Funktion haben. Sie sollten für alle Beteiligten freiwillige Veranstaltungen bleiben und eignen sich nicht für eine bundesgesetzliche „Pflichtenmahnung“ an anlassgerechtes Verwaltungshandeln. Dass eine Einbürgerung bei Übergabe der Einbürgerungsurkunde in einem nicht hinreichend „feierlichen“ oder „öffentlichen“ Rahmen nicht wirksam sein soll, scheint nicht beabsichtigt, so dass gegen die Sollvorschrift folgenlos verstoßen werden könnte.

Die geplante Regelung, dass im Regelfall („soll“) die Einbürgerungsurkunde im Rahmen einer öffentlichen Einbürgerungsfeier auszuhändigen ist, ist vor allem kontraproduktiv. Diese macht – für Behörden wie Einzubürgernde – Einbürgerungsfeiern im Regelfall verpflichtend – mit allen schon organisatorischen Folgeproblemen. Denn die Einbürgerung wird erst mit der Urkundenaushändigung wirksam.

Der Zwang zur Durchführung und Teilnahme verändert bereits den positiven Effekt der Einbürgerungsfeier. Vor allem wird die Übergabe der Urkunde erst im Rahmen einer Einbürgerungsfeier zu einer zusätzlichen Verlängerung der ohnehin zu langen Verfahrensdauer führen, wenn die Einbürgerungsfeiern nicht in engem, maximal zweiwöchentlichem Rhythmus stattfinden; eine derartige Taktung nähme indes den Einbürgerungs“feiern“ ihren feierlichen Rahmen.³⁶ Die von der Bundesregierung – in der Gegenäußerung³⁷ zu der ähnlich wie hier argumentierenden Stellungnahme des Bundesrates – skizzierten „wichtigen Gründe“ für ein Abweichen von der Soll-Aushändigung in einer öffentlichen Einbürgerungsfeier begrenzen dies auf „zwingende organisatorische Erwägungen“ oder Einzelfälle glaubhaft gemachter „Eilbedürftigkeit“ der Einbürgerung – die bei unstreitig gegebenem Einbürgerungsanspruch stets oder nicht anzunehmen ist. Datenschutzrechtlich ist die zwingende „Öffentlichkeit“ der Einbürgerungsfeier allein durch das Interesse an einer „würdigen Gestaltung“ unter Verwendung der nationalen Symbole der Bundesrepublik Deutschland nicht zu rechtfertigen. Dies kann – wirkungsgleich – auch in kleinerem, nichtöffentlichen Rahmen und bei einer Einzelübergabe der Urkunde gewährleistet werden – und schließt eine Einbürgerungsfeier nicht aus.

VII. Verlustgründe (§§ 17 ff. E-StAG)

Unter Aspekten der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit zu begrüßen ist die Neuordnung der Verlustgründe, die neben Folgeänderungen zur voraussetzungslosen Hinnahme mehrfacher Staatsangehörigkeit die neuere Rechtsprechung des EuGH und des Bundesverfassungsgerichts aufgreift und sie im Ansatz „systemkonform“ verarbeitet.

1. Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit (Art. 1 § 17, Art. 4 E-StAG)

Die Zusammenfassung der Gründe, aus denen die deutsche Staatsangehörigkeit verloren geht, greift mit der Neuregelung auch der Fälle, in denen der (rückwirkende) Staatsangehörigkeitsverlust Folge personenstands- oder aufenthaltsrechtlicher Entscheidungen, unter nunmehriger Wahrung des Zitiergebotes die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht³⁸ auf. Sie sollten jedenfalls nunmehr³⁹ dem Gebot der Normenklarheit durch eine ausdrückliche, erkennbare Rechtsgrundlage entsprechen. Ein „Wiedergutmachungsauftrag“, rückwirkend Fällen bestandskräftiger Verlustfeststellungen aufgrund einer vom Bundesverfassungsgericht letztendlich nicht geteilten Auslegung des § 17 StAG a.F.) zu bereinigen, ist vom Bundesverfassungsgericht nicht erteilt worden und ist auch sonst verfassungsrechtlich zwar möglich und rechtspolitisch erwägenswert, aber nicht zwingend.

2. Einzelne Verlusttatbestände (§§ 18 ff. E-StAG)

Die Neuordnung der Verlusttatbestände (§§ 18 ff. StAG) folgt weitgehend der Grundentscheidung, auch bei der Einbürgerung Mehrstaatigkeit generell hinzunehmen; es fehlt dann der Sachgrund, den Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit oder die Annahme als Kind durch einen Ausländer (§ 27 StAG) als Grund für den Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit zu werten (§ 25 StAG) oder an der Optionsregelung bei Geburtserwerb (§ 29 StAG) festzuhalten.

Die Zusammenführung von Entlassung aus der deutschen Staatsangehörigkeit (§ 18 ff. StAG) und den Verzicht auf diese (§ 26 StAG) dient vordergründig der Verwaltungsvereinfachung – allzumal wegen der quantitativ geringen Bedeutung des Entlassungsverfahrens. Bei Staaten, welche – wie bislang die Bundesrepublik Deutschland – die Entlassung aus/Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit als Voraussetzung einer Einbürgerung normieren, sperrt dies den Erwerb der fremden Staatsangehörigkeit durch einen dort einbürgerungswilligen Deutschen, weil der Verzicht den Be-

³⁶ Dazu auch Nr. Nr. 4 der Stellungnahme des Bundesrates (BT-Drs. 20/9044, 74).

³⁷ BT-Drs. 20/9044, 85.

³⁸ BVerfG, B. v. 13.12.2013 – 1 BvL 6/10, BVerfGE 135, 48; s.a. BVerfG, B. v. 24.10.2006 – 2 BvR 696/04; BVerfG (K), B. 17.7.2019 – 2 BvR 1327/18.

³⁹ S. BVerfG, U. v. 19.4.2018 – 1 C 1.17; aufgehoben durch BVerfG (K), B. 17.7.2019 – 2 BvR 1327/18

sitz mehrerer Staatsangehörigkeiten voraussetzt. Soll dies vermieden werden, ist entweder an einer (dann überarbeitungsbedürftigen) Entlassungsregelung festzuhalten oder in den derzeit in § 18 StAG genannten Ausnahmefällen einen Verzicht auch dann zuzulassen, wenn er zur vorübergehenden Staatenlosigkeit führt, für den dann eine § 24 StAG entsprechende Sonderregelung zu schaffen wäre.

3. Verlustfeststellung (§ 30 Abs. 1 Satz 4 und 5 E-StAG)

§ 30 Abs. 1 Satz 4 und 5 E-StAG greift für die Feststellung des Nichtbestehens der deutschen Staatsangehörigkeit die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union⁴⁰ zur Notwendigkeit einer Verhältnismäßigkeitsprüfung auch in Fällen eines kraft Gesetzes eintretenden Staatsangehörigkeitsverlustes bei drohendem Verlust der Unionsbürgerschaft auf und folgt für die Reichweite dessen Reichweite der – durch Vorlage des VG Düsseldorf⁴¹ zur Prüfung durch den EuGH gestellten – Rechtsprechung des OVG NRW,⁴² dass zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit die Möglichkeit ausreicht, durch einen Antrag den Eintritt des kraft Gesetzes eintretenden Verlust abzuwenden.

Dogmatisch ist die Regelung überarbeitungsbedürftig. Nach Wortlaut und Systematik tritt der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit auch bei Unverhältnismäßigkeit des damit verbundenen Verlustes der Unionsbürgerschaft zwar ein, darf aber nicht festgestellt werden. Eine positive Feststellung der deutschen Staatsangehörigkeit (bzw. deren Fortbestand) ist nach Satz 4 nicht vorgesehen und wegen des kraft Gesetzes eingetretenen Verlustes auch nach Abs. 3 nicht möglich. In Absatz 3 wird einem Ausländer auch nicht die Möglichkeit eröffnet, mit Wirkung für oder gegen alle Behörden die unionsrechtliche Unverhältnismäßigkeit eines Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes festzustellen.

Nach bisherigem Rechtsverständnis hat die Entscheidung nach § 30 Abs. 1 StAG rein deklaratorisch-feststellende, aber keine für den ex lege-Verlust konstitutive Wirkung. Satz 3 E-StAG programmiert eine Zwischensituation mit unklaren Rechtsfolgen vor. Mangels verbindlicher (§ 30 Abs. 1 Satz 2 StAG) Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens der deutschen Staatsangehörigkeit hat nunmehr jede Behörde bei Entscheidungen, für die das Bestehen oder Nichtbestehen der deutschen Staatsangehörigkeit rechtserheblich ist, die unionsrechtlich veranlasste Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen.

Nach der Aufhebung des § 25 StAG und des geregelten Antrages auf Beibehaltungsgenehmigung ist auch unklar, an welchen „Antrag zur Abwendung des gesetzlichen Verlusts der deutschen Staatsangehörigkeit“ künftig angeknüpft werden soll. Weder § 17 Abs. 2 E-StAG noch § 28 StAG sehen einen entsprechenden Antrag vor. Dem Wortlaut nach setzt § 30 Abs. 1 Satz 5 E-StAG einen anderweitig als möglich geregelten Antrag voraus, ohne selbst eine solche Antragsmöglichkeit, die eine umfassende Prüfung der auch unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeit ermöglicht, in allen Fällen des Verlustes kraft Gesetzes zu eröffnen. Eine solche Antragsmöglichkeit ist bei dem jeweiligen Verlustgrund kraft Gesetzes bzw. als allgemeine Regelung für alle Verlustgründe zu regeln und so auszugestalten, dass sie bereits den Verlust selbst – und nicht nur dessen Feststellung – hindert. Als Regelungsstandort für einen solchen Antrag bietet sich § 17 StAG an.

4. Verlust bei Rücknahme der Einbürgerung

Für die Rücknahme, die nach § 35 Abs. 4 StAG „mit Wirkung für die Vergangenheit“ erfolgt, stellt der eingefügte Absatz 6 (neu) klar, dass die deutsche Staatsangehörigkeit mit der Unanfechtbarkeit der Rücknahmeentscheidung – und zwar rückwirkend – verloren geht (also eine Sofortvollzugserklärung der Rücknahmeentscheidung nicht ausreicht), und erweitert dies auf die Rück-

⁴⁰ Insb. EuGH, U. v. 12.3.2019 – C-221/17 (Tjebbes).

⁴¹ VG Düsseldorf, B. v. 3.11.2022 – 8 K 2100/21.

⁴² OVG NRW, B. v. 12.4.2022 – 19 B 329/22.

nahme einer vertriebenenrechtlichen Bescheinigung nach § 15 Abs. 1, 2 BVFG. Damit wird möglichen Bedenken Rechnung getragen, ob die Erwähnung der Rücknahme bei den Verlustgründen (§ 17 Abs. 1 StAG) ausreicht. Nach vorzugswürdiger Ansicht liegt hierin keine sachliche Änderung.

Die sofortige Streichung der Möglichkeit, eine rechtswidrige Beibehaltungsgenehmigung zurückzunehmen, ist Konsequenz der unkonditionierten Hinnahme von Mehrstaatigkeit; der Ablauf der zehnjährigen Rücknahmefrist ist nicht abzuwarten, zumal bei „erschlichener“ Beibehaltungsgenehmigung der Rücknahme regelmäßig das Bestehen eines aktuellen Einbürgerungsanspruchs entgegenstehen, weil es nunmehr der Beibehaltungsgenehmigung nicht mehr bedarf. Bei Schaffung einer Altfallregelung für Fälle eines unerkannten Staatsangehörigkeitsverlust nach § 25 StAG (dazu IX.3) entfällt ein weiteres Argument für eine übergangsweise Beibehaltung.

VIII. Änderungen geringer Reichweite/redaktionelle Änderungen

1. Unterbrechung des Aufenthalts (§ 12b E-StAG)

Die Ergänzung des § 12b Abs. 1 StAG kodifiziert eine Regelung der VAG-StAG, nach der bei mehreren kurzfristigen Aufenthaltsunterbrechungen ein fortbestehender Inlandsaufenthalt nicht mehr angenommen werden kann, wenn mehr als die Hälfte der jeweils geforderten Voraufenthaltsdauer im Ausland verbracht worden ist. Dies korrigiert – fachlich vertretbar – konstitutiv eine entgegenstehende gefestigte Rechtsprechung.

Die Möglichkeit der Anrechnung früherer Inlandsaufenthalte wird in Konsequenz der Verkürzung der Voraufenthaltsdauer bei der Einbürgerung deutlich verkürzt.

2. Staatsangehörigkeitsrechtliche Handlungsfähigkeit (§ 37 Abs. 1 Satz 1 StAG/§ 34 Satz 1 E-StAG)

Keine wesentliche Änderung in der Sache bewirkt die Verlagerung der staatsangehörigkeitsrechtlichen „Verfahrensfähigkeit“ aus § 37 Abs. 1 Satz 1 StAG als § 34 StAG (neu), die um eine Regelung zur Betreuung in staatsangehörigkeitsrechtlichen Angelegenheiten ergänzt wird. Sie führt zu einer Reihe redaktioneller Folgeänderungen (u.a. § 5 Abs. 1 Satz 1, § 8 Abs. 1, § 10 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz, § 15 Satz 1).

3. Datenübermittlung im Verfahren der Sicherheitsüberprüfung (§ 31 Satz 2, §§ 32c, 37 E-StAG [neu])

Immanent konsequent ist die Einbindung auch der „Sicherheitsüberprüfung“ bei der Einbürgerung (Feststellung von Ausschlussgründen nach § 11 Satz 1 Nr. 1 und 2 StAG und ausländischen Verurteilungen/Strafverfahren in ein digitales Verfahren, das sich an das SBH⁴³-Verfahren nach § 73 Abs. 2 und 3 AufenthG anlehnt und zugleich den gestiegenen datenschutzrechtlichen Anforderungen nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁴⁴ entsprechen soll. Die im Vergleich zu § 37 Abs. 2 StAG (a.F.) deutliche Erweiterung der Sicherheitsbehörden, deren Erkenntnisse abgefragt werden, wird durch eine klarere Regelung der zu übermittelnden Daten und ihrer Verwendung „kompensiert“; die Digitalisierung der Abläufe lässt – allzumal in Verbindung mit der Regelantwortfrist von 22 Tagen und der Nachfrist von 14 Tagen – hoffen, dass es nicht zu einer abfragebedingten Verlängerung der Verfahrenslaufzeit führt. Die Herausnahme der Regelung aus der Liste der Verfahrensregelungen, die durch Landesrecht nicht änderbar sind (§ 41 E-StAG) ermöglicht Ländern, sich nicht dem einheitlichen digital abzuwickelnden Sicherheitsüberprüfungsverfahren anzuschließen.

Eine Ergänzung des § 31 Satz 2 StAG ermöglicht die Verarbeitung der entsprechenden personenbezogenen Daten, § 32c E-StAG verpflichtet die Sicherheitsbehörden zur Übermittlung relevanter

⁴³ SBH = Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder.

⁴⁴ BVerfG, U. v. 26.4.2022 – 1 BvR 1619/17 (Verfassungsschutzgesetz Bayern).

Erkenntnisse, soweit dies zur Feststellung von Ausschlussgründen oder Gründen nach § 12a StAG erforderlich ist und begrenzt so (vordergründig) die Datenübermittlungsbefugnisse.

Diese Regelungen treten erst in Kraft, wenn das BMI im Bundesgesetzblatt bekannt gibt, dass die technischen Voraussetzungen für die Datenübermittlung gegeben sind (Art. 6 Abs. 3 E-StAG-ModG). Der Verzicht auf einen bestimmten Zeitpunkt berücksichtigt, dass Digitalvorhaben oftmals nicht wie geplant umgesetzt werden können, und vermeidet, dass klare gesetzliche Termine eingehalten werden. Aus Sicht der umsetzenden Länder und Kommunen ist zu kritisieren, dass die Regelung dann bereits am Tage der Bekanntmachung in Kraft tritt; die ist vertretbar nur bei intensiver Binnenkommunikation und erfolgreichen Testläufen.

4. Einbürgerungsstatistik (§ 36 E-StAG)

Die Ergänzung der Erhebungsmerkmale der Einbürgerungsstatistik um Anträge (§ 36 Abs. 2a E-StAG) und die Verfahrenserledigungen (§ 36 Abs. 2b E-StAG) erhöht den Informationsgehalt und die Aussagekraft der Einbürgerungsstatistik. Bis zu einer vollständigen Digitalisierung der Staatsangehörigkeitsbehörden wird indes auch der Aufwand erhöht. Dem trägt (wohl) hinreichend Rechnung, dass dies erst 2025 beginnt.

Der Verzicht auf das Erhebungsmerkmal „bisherige Staatsangehörigkeit“ ist Konsequenz aus der unkonditionierten Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung. Der damit verbundene Informationsverlust in Bezug auf die Zahl im Bundesgebiet lebender Mehrstaatler ist begrenzt, weil die Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit nur einer von mehreren Gründen für Mehrstaatigkeit ist.

5. Redaktionelle Änderungen

Zu begrüßen ist die sprachliche Vereinheitlichung der Bezeichnung der zuständigen Behörde als „Staatsangehörigkeitsbehörde“ (z.B. § 16 Satz 1, § 36 Abs. 4 StAG).

IX. Zusätzliche Regelungsbedarfe

Der Gesetzentwurf spiegelt einen Kompromiss – zumindest subkutan – signifikant divergierender migrationspolitischer Grundkonzepten. Zur koalitionsinternen Kompromissbildung gehört auch, dass der Koalitionsvertrag „abgearbeitet“ wird. Themen, die dort nicht benannt sind, haben es schwer, auf die „Modernisierungsagenda“ zu gelangen. Der Aufmerksamkeit des Gesetzgebers wert und würdig wären weitere, regulierungsbedürftige Themen. Beispiele sind:

1. Identitätsklärung/-feststellung

§ 10 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 StAG hält aus nachvollziehbaren Gründen daran fest, dass für eine Einbürgerung die Identität der Einbürgerungsbewerber:innen geklärt ist. Im Regelfall bereitet die keine oder doch nur leicht überwindbare Schwierigkeiten.

1.1 Regelungsbedarf

Regelungsbedarf besteht allerdings in den Ausnahmefällen, in denen Menschen Probleme mit Blick auf die geforderte Identitätsfeststellung haben. Jeder Mensch muss eine realistische Chance auf eine Klärung seiner Identität auch dann haben, wenn er über einen (gültigen) Pass seines Heimatstaates verfügt, aber sich ernsthaft und nachhaltig um eine Klärung bemüht. Dies stößt vielfach aber an Grenzen: fehlende Mitwirkungsbereitschaft von Verfolgerstaaten oder potentiellen Rückführungsstaaten, Staaten mit desolatem Personenstandswesen oder Staaten mit massiven Korruptionsproblemen in Bezug auf Personenstandsdokumente, bei denen eine Personenstandsklärung entweder von prohibitiven Kosten oder unzumutbaren Mitwirkungshandlungen abhängig gemacht wird oder deren Dokumente wenig zur Identitätsklärung beitragen, weil auch formale echte Dokumente vielfach inhaltlich falsch sind.

1.2 Regelungsansätze

1.2.1 Kodifizierung gestufter Identitätsfeststellung

Ein erste Ansatz ist eine Kodifizierung, welche die „Stufenrechtsprechung“ des Bundesverwaltungsgerichts⁴⁵ zur Identitätsfeststellung weiter und für die Ausländer-/Staatsangehörigkeitsbehörden handhabbar ausformt und insbesondere die Anforderungen an die Zumutbarkeit abzuverlangender Mitwirkungshandlungen konkretisiert. Weitere Regelungspunkte sind die Voraussetzungen, unter denen ausnahmsweise eine Versicherung an Eides statt als (hilfsweises und ergänzendes) Nachweismittel zuzulassen ist. Erforderlich sind insoweit auch Erleichterungen für die – auch für eine Einbürgerung hinreichende – Klärung der Identität im Bundesgebiet geborener oder als Kleinstkind eingereister Kinder, um der „Vererbung“ von Identitätslosigkeit entgegenzuwirken (bzw. entsprechende Ausnahmen von den vielfältigen Identitätsklärungserfordernissen).

Weitergehend ist insoweit auch eine Härteklausele zu diskutieren, nach der in Fällen nicht überwindbarer Schwierigkeiten, die eigenen Identität nachzuweisen, von diesem Erfordernis abzusehen ist/werden kann.

1.2.2 Ausländerbehördliches Identitätsfeststellungsverfahren

Zur Entlastung der Staatsangehörigkeitsbehörden ist ein dem Einbürgerungsverfahren vorgeschaltetes, antragsabhängiges besonderes ausländerbehördliches Feststellungsverfahren zur Identitätsklärung, dessen Ergebnis – nach dem Vorbild des Staatsangehörigkeitsfeststellungsverfahrens – in allen Angelegenheiten verbindlich ist, für welche die Identität eines Ausländers rechtserheblich ist und auch die Staatsangehörigkeitsbehörden bindet. Denn die Klärung der Identität ist aufenthaltsrechtlich Regelerteilungsvoraussetzung für einen Aufenthaltstitel (§ 5 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG); nach § 3 AufenthG besteht Passpflicht, die allerdings auch durch einen Pass- oder Passersatz oder – im Inland – eines Ausweisersatzes erfüllt werden kann. §§ 4 ff. AufenthV regeln detailliert die Zulassung deutscher Passersatzpapiere für Ausländer, u.a. die Voraussetzungen der Ausstellung eines Reiseausweises für Ausländer, die nachweislich keinen Pass oder Passersatz besitzen und ihn nicht auf zumutbare Weise erlangen können (§ 5 AufenthV). Die ausländerbehördlichen Prüfungen und Feststellungen binden de lege lata die Staatsangehörigkeitsbehörden nicht; dies führt in den Problemfällen zu aufwändigen Doppelprüfungen mit teils nicht vermittelbaren divergierenden Ergebnissen.

2. Streichung des Merkmals „Staatsangehörigkeit“ in § 10 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz StAG

In § 10 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 E-StAG wird systemwidrig daran festgehalten, dass neben der jeweiligen Identität auch die Staatsangehörigkeit geklärt sein muss.

Regelmäßig ist zwar durch die Feststellung der Identität auch zumindest eine Staatsangehörigkeit geklärt. Das Problem bilden aber Einbürgerungsbewerber mit – potentiell – einer oder mehreren weiteren Staatsangehörigkeiten. Gerade bei Ausländern, die aus (vormals) zerfallenen Staaten (z.B. Sowjetunion, Jugoslawien) oder umstrittenen Grenzregionen stammen (etwa im Bereich Eritrea/Äthiopien/Somalia), ist es immer wieder mit erheblichem Aufwand verbunden bzw. im Ergebnis nicht möglich, den Bestand/Nichtbestand einer weiteren Staatsangehörigkeit zu klären.

Bei genereller Hinnahme mehrfacher Staatsangehörigkeit besteht kein hinreichend tragfähiger Grund, an diesem Tatbestandsmerkmal festzuhalten.

3. Altfälle unerkannten Staatsangehörigkeitsverlustes kraft Gesetzes

§ 30 Abs. 4 und 5 E-StAG haben unabhängig davon, ob aus der Sicht des EuGH die Möglichkeit eines Beibehaltungsantrages zur Wahrung des unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ausreicht, Bedeutung vor allem für eine unbekanntes Vielzahl von „Altfällen“, in denen nach der

⁴⁵ BVerwG, U. v. 23.9.2020 – 1 C 36.19 (gestufte Prüfung zur Klärung der Identität des Einbürgerungsbewerbers).

Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit zum Zwecke der Einbürgerung diese dann, ohne eine Beibehaltungsgenehmigung zu beantragen, nach vollzogener Einbürgerung wieder erworben worden ist und zum Staatsangehörigkeitsverlust kraft Gesetzes geführt hat. Für deren Nachkommen wird dies regelmäßig durch § 3 Abs. 2 StAG mit Vollendung des zwölften Lebensjahres „bereinigt“ werden; die „Wiedererwerber“ haben ihre fortwirkende Behandlung als deutsche Staatsangehörige nach dem ex lege-Verlust aber i.S.d. § 3 Abs. 2 StAG zu vertreten.

Für diese „Wiedererwerbsfälle“ scheint eine „Brücke in die Legalität“ angezeigt. Den betroffenen Ausländer:innen sollte bei fortbestehendem Inlandswohnsitz, strafrechtlicher Unbescholtenheit (i.S.d. § 12 StAG [ohne Berücksichtigung der durch die Wiedereinbürgerung etwa verwirkten Straftatbestände] oder § 5 Abs. 1 Satz 1 letzter Halbsatz StAG) und fehlendem Sicherheitsrisiko (§ 11 StAG) ein Anspruch eingeräumt werden, dass für sie – auf einen entsprechenden, bis zu einem bestimmten Stichtag zu stellenden Antrag hin – der durch Wiedererwerb der bisherigen Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes eingetretene Staatsangehörigkeitsverlust rückwirkend als nicht eingetreten gilt, und zwar auch in Bezug auf die Abkömmlinge nicht, die ihre Staatsangehörigkeit von diesem Ausländer ableiten.

4. Regelungen zum Generationenschnitt

Der Prüfauftrag des Koalitionsvertrages „Für zukünftige Generationen prüfen wir, wie sich ausländische Staatsbürgerschaften nicht über Generationen vererben.“ ist durch den Gesetzentwurf nicht abgearbeitet.

Die Entscheidung für die generelle Hinnahme von Mehrstaatigkeit mag bi- oder multilaterale Vereinbarungen zur Begrenzung der Weitergabe bei bestehender Mehrstaatigkeit erschweren. Sie schließt aber nationale Regelungen zur Erweiterung/Verschärfung eines Generationenschnitts, insb. bei bestehendem Auslandswohnsitz nicht aus. Dieser hätte dann aber alle deutschen Staatsangehörigen unabhängig vom Zeitpunkt und der Art des Erwerbs zu erfassen. Zu prüfen und völkerrechtlich zulässig sind auch Optionsregelungen/-pflichten, bei denen die Voraussetzungen für den Fortbestand (auch) der deutschen Staatsangehörigkeit weiter als derzeit nach § 29 StAG zu fassen wären.

5. Öffnungsklausel im Grundgesetz für eine landes(verfassungs)gesetzliche Zulassung von Ausländer:innen zum Kommunal- und/oder Landtagswahlrecht

Das demokratietheoretische Problem der Kluft zwischen (dauerhafter) Wohnbevölkerung und Wahlberechtigung lässt sich dadurch mildern, dass in das Grundgesetz eine Öffnungsklausel dahin aufgenommen wird, dass durch Landes(verfassungs)recht Personen mit langjährigem rechtmäßigem Inlandsaufenthalt das (aktive und passive) Kommunalwahlrecht oder – in der verfassungsrechtlichen Begründung anspruchsvoller – das Wahlrecht für das Landesparlament eingeräumt werden kann. Dies griffe normativ Konzepten gestufter Zugehörigkeit/Teilhabe („Denizenship“)⁴⁶ auf und nutzte die föderale Struktur der Bundesrepublik zur Erprobung neuer Formen der Organisation demokratischer Teilhabe, ohne dass eine – dann auch durch Geburtserwerb weitergabefähige – deutsche Staatsangehörigkeit weitergegeben werden muss.

6. Handlungsfähigkeit der Staatsangehörigkeitsbehörden

Ausländer- wie Staatsangehörigkeitsbehörden arbeiten seit Längerem (zumindest) an der Belastungsgrenze. Qualitätsneutrale Entlastungsmöglichkeiten im materiellen wie im Verfahrensrecht sind tunlichst auszuschöpfen, neue Belastungen durch prüfungsintensive materielle Regelungen tunlichst zu vermeiden; Digitalisierungsmöglichkeiten (inkl. KI-unterstützter Antragsverfahren, die eine Vorprüfung auch in Bezug auf fehlende Unterlagen ermöglichen) sind auszuschöpfen.

⁴⁶ Bast, Denizenship als rechtliche Form der Inklusion in eine Einwanderungsgesellschaft, ZAR 2013, 353; Thym, Vom "Fremdenrecht" über die "Denizenship" zur "Bürgerschaft". Gewandeltes Selbstverständnis im deutschen Migrationsrecht, Der Staat 2018, 77.