



Stellungnahme

des Deutschen Anwaltverein durch den Ausschuss Migrationsrecht

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts

Stellungnahme Nr.: 42/2023

Berlin, im Juni 2023

Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwältin Gisela Seidler, München (Vorsitzende)
- Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Breidenbach, Halle/Saale
- Rechtsanwalt Dr. Marco Bruns, Frankfurt/Main
(stellvertretender Vorsitzender)
- Rechtsanwältin Maria Kalin, Ulm
- Rechtsanwalt Tim W. Kliebe, Frankfurt/Main
- Rechtsanwalt Dr. Jonathan Leuschner, Frankfurt/Main
- Rechtsanwältin Kerstin Müller, Köln
- Rechtsanwalt Berthold Münch, Heidelberg
- Rechtsanwalt Thomas Oberhäuser, Ulm (Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Simone Rapp, Berlin
- Rechtsanwalt Rolf Stahmann, Berlin
- Rechtsanwältin Eva Steffen, Minden
- Rechtsanwalt Christoph Tometten, Berlin

Zuständig in der DAV-Geschäftsstelle

- Rechtsanwältin Bettina Bachmann

Deutscher Anwaltverein

Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel

Rue Joseph II 40, Boîte 7B
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
EU-Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

Verteiler

Bundesministerium des Innern und für Heimat

Bundesministerium der Justiz

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages

Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages

SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag

CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag

Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag

FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag

AfD-Fraktion im Deutschen Bundestag

Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag

Arbeitsgruppen Inneres der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien

Arbeitsgruppen Recht der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien

Arbeitsgruppen Menschenrechte und humanitäre Hilfe der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien

Innenminister und -ministerinnen/Innensenatoren und -senatorinnen der Länder

Justizminister und -ministerinnen/Justizsenatoren und -senatorinnen der Länder

UNHCR Deutschland

Katholisches Büro in Berlin

Bevollmächtigte des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland

Diakonisches Werk der EKD

Deutscher Caritasverband

Deutsches Rotes Kreuz

AWO Bundesverband e.V.

Flüchtlingsrat Berlin

Jesuitenflüchtlingsdienst Deutschland

Deutsches Institut für Menschenrechte

Bundesrechtsanwaltskammer

Deutscher Richterbund

Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen

PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgruppe für Flüchtlinge e. V.

Der Paritätische

Deutscher Gewerkschaftsbund (Bundesarbeitsrat)

Neue Richtervereinigung (NRV)

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V. (BDA)

Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK)

Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZdH)

Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)

Deutscher Städtetag

Deutscher Landkreistag

Arbeitsgemeinschaft berufsständischer Versorgungseinrichtungen e. V. (ABV)

Vorstand und Geschäftsführung des Deutschen Anwaltvereins

Vorsitzende der Landesverbände des DAV

Vorsitzende der Gesetzgebungsausschüsse des DAV

Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaften des DAV

Mitglieder des Geschäftsführenden Ausschusses der Arbeitsgemeinschaft

Migrationsrecht des DAV

Mitglieder des Migrationsrechtsausschusses des DAV

Verteiler Presse

NVwZ

ZAR

Asylmagazin

ANA

Informationsbrief Ausländerrecht

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV versammelt mehr als 60.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Anwaltsnotarinnen und Anwaltsnotare, die in 253 lokalen Anwaltvereinen im In- und Ausland organisiert sind. Er vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Der DAV ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung zur Registernummer R000952 eingetragen.

A. Zusammenfassung

Mit dem Ziel, ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht zu schaffen, sollen nach dem Referentenentwurf in erster Linie die Zeiten des rechtmäßigen Aufenthalts in Deutschland verkürzt und zwei weitere grundlegende Bedingungen für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit geändert werden: Mehrstaatigkeit soll kein Einbürgerungshindernis mehr sein, während die Inanspruchnahme von Leistungen gemäß SGB II/XII bis auf einige, gesetzlich enumerierte Fälle auch dann der Einbürgerung entgegen stehen soll, wenn sie nicht zu vertreten ist.

Während mit der ausnahmslosen Hinnahme von Mehrstaatigkeit nicht nur ein wesentliches Hemmnis für Einbürgerungsentscheidungen hier lebender Ausländerinnen und Ausländer, sondern zugleich ein negativer Faktor beim Werben um Fachkräfte beseitigt wird und zu begrüßen ist, würde die beabsichtigte Änderung von § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 StAG (Nr. 6 lit. a) aa) bbb)) zu zahllosen, nicht nachvollziehbar zu vermittelnden Ausschlussgründen für eine Einbürgerung führen, was weder notwendig, noch durchdacht, noch mit dem Ziel vereinbar wäre, gerade gut integrierte Ausländerinnen und Ausländer einzubürgern und die Einbürgerungsquote zu steigern. Vielmehr würden durch eine solche Änderung zahlreiche Gruppen in auch verfassungsrechtlich höchst problematischer Weise vom Anspruch auf Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit ausgeschlossen.

B. Im Einzelnen und zu weiteren Regelungen des Entwurfs:

I. Verkürzung der für die Einbürgerung und den Geburtserwerb erforderlichen Aufenthaltszeiten (Nr. 2 und Nr. 6 lit. a) aa) aaa))

Mit der geplanten Verkürzung der für eine Einbürgerung regelmäßig erforderlichen Dauer des rechtmäßigen Aufenthalts von bisher acht, bei besonderen Integrationsleistungen von sechs Jahren (§ 10 Abs. 3 S. 2 StAG), auf regelmäßig fünf Jahre, würde sich das deutsche Recht dem Standard in der EU angleichen. In Belgien, Frankreich, Finnland, Luxemburg, Malta, den Niederlanden, Polen, Portugal, Schweden, Tschechien und Zypern können sich Ausländerinnen und Ausländer seit langem einbürgern lassen, wenn sie sich dort fünf Jahre rechtmäßig aufgehalten haben, sind sie mit einer Inländerin oder einem Inländer verheiratet, verkürzt sich die Frist auf drei Jahre. Längere Aufenthaltszeiten verlangen derzeit nur Bulgarien, Italien, Österreich, Slowenien und Spanien (zehn Jahre), Dänemark und Griechenland (neun Jahre), Estland, Irland, Rumänien, die Slowakei und Ungarn (acht Jahre) sowie Island (sieben Jahre).¹ Das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit benennt in Art. 6 Abs. 3 S. 2 eine Höchstdauer von zehn Jahren. Die beabsichtigte Verkürzung entspricht folglich höherrangigem Recht und europäischen Standards.

Konsequent ist die Angleichung der Vorgaben für den Geburtserwerb gemäß § 4 Abs. 3 StAG.

Soweit vor einer Überforderung der Einbürgerungsbehörden durch das Anwachsen der Gruppe der Berechtigten gewarnt wird,² ist dies ernst zu nehmen, steht aber einer Verkürzung der für die Einbürgerung erforderlichen Aufenthaltszeiten nicht entgegen. Zum einen war seit Jahren bekannt und im Übrigen seitens der Aufnahmegesellschaft auch eingefordert worden, dass sich Schutzsuchende, auch die 2015 - 2017 angekommenen, möglichst schnell integrieren. Gelang ihnen dies, hatten sie nach frühestens sechs Jahren ihres Aufenthalts einen Einbürgerungsanspruch (§ 10 Abs. 3 S. 2 StAG), auf den sich die Behörden frühzeitig hätten einstellen können. Dass dies vielfach unterblieben ist, lag wohl an den Nachwirkungen eines

¹ Siehe die Angaben zu den EU-Mitgliedstaaten bei <https://globalcit.eu/modes-acquisition-citizenship/>

² Kluth, ZAR 2023, 145: „Das gut gemeinte Versprechen des Gesetzgebers verkehrt sich damit in sein Gegenteil. Frustration auf allen Seiten wird die Folge sein.“

jahrzehntelang zu vernehmenden „Mantras“, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei. Entsprechend wurden auch die Notwendigkeiten negiert, vorausschauend ausreichende Behördenkapazitäten zu schaffen und das Klima in Staatsangehörigkeitsbehörden freundlich zu gestalten, jedenfalls freundlicher als in Ausländerbehörden. Der Personalmangel ist folglich hausgemacht und kein Grund, jetzt von Einbürgerungserleichterungen abzusehen, zumal in der Praxis zahlreiche Möglichkeiten nicht genutzt werden, Einbürgerungsverfahren zu beschleunigen und zu „entschlacken“, beispielsweise indem, wie früher, eine persönliche Vorsprache nicht schon vor Antragstellung eingefordert wird,³ Unterschriften nicht regelmäßig vor der oder dem Sachbearbeiter:in geleistet werden müssen⁴ und eine Prüfung der materiellen Richtigkeit einer Bekenntniserklärung wieder auf Ausnahmefälle beschränkt wird.⁵ Das Gebot der Verfahrensbeschleunigung gilt nämlich nicht nur im Bereich der Fachkräfteeinwanderung,⁶ für die in vielen Behörden bereits jetzt vom „üblichen“ Verfahren zugunsten von Betroffenen abgewichen wird, sondern auch für die Erfüllung gesetzlicher Ansprüche in Einbürgerungsverfahren.

II. Bezug von Leistungen nach SGB II/XII als Ausschlussgrund mit enumerativen Ausnahmen (Änderung von § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 StAG; Nr. 6 lit. a) aa) bbb))

Nach dem Referentenentwurf soll der zweite Halbsatz von § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 StAG gestrichen und durch eine Auflistung von drei Fallgruppen ersetzt werden, bei deren Vorliegen der Bezug von Leistungen nach SGB II/XII ausnahmsweise nicht einbürgerungsschädlich ist: bei von der BRD oder DDR angeworbenen Arbeitnehmern, sofern diese den Leistungsbezug nicht zu vertreten haben, bei in Vollzeit Beschäftigten, die ergänzende Sozialleistungen beziehen, und bei Ehegatten/Lebenspartner einer in Vollzeit beschäftigten Person, sofern mit jenem ein Kind zusammenlebt.

³ Nicht wenige Behörden in Deutschland fordern ein vorgängiges „Beratungsgespräch“ und verweisen hierfür auf Termine in ferner Zukunft.

⁴ Anlässlich der Aushändigung der Einbürgerungsurkunde können etwaige Fragen zur Ausräumung letzter Zweifel auch noch gestellt werden.

⁵ Kenntnisse der freiheitlich-demokratischen Grundordnung werden ohnehin gemäß § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 7, Abs. 5 StAG geprüft. Für weitergehende Prüfungen im Sinne der Erforschung, ob Antragstellende den Inhalt des Bekenntnisses verstanden und das abgegebene Bekenntnis auch ihrer Überzeugung entspricht, fehlt der Einbürgerungsbehörde die Zeit und die Sachkunde; gleichwohl werden solche Prüfungen ansatzweise durchgeführt, beschränken sich aber – notgedrungen – auf Wissensfragen, die schon im Rahmen des Einbürgerungstests bzw. des Tests Leben in Deutschland abgefragt wurden, sind also reine Ressourcenverschwendung.

⁶ S. hierzu Kluth, ZAR 2023, 145, 146.

Folgt man den Verlautbarungen von Vertretern der Regierungskoalition, soll damit „künftig“ gelten: „Wer hart arbeitet und gut integriert ist, soll die Möglichkeit bekommen, Deutscher zu werden.“ Wer sich nicht integrieren wolle, müsse das Land wieder verlassen.⁷

Dies offenbart eine gewisse Unkenntnis der bisherigen Rechtslage. Schon jetzt – genauer: seit dem 1.1.1991,⁸ mithin seit über 32 Jahren –, gilt nämlich der Grundsatz⁹, dass der Bezug von Leistungen gemäß SGB II/XII für die Anspruchseinbürgerung nur dann unschädlich ist, wenn er nicht zu vertreten ist. Der unbestimmte Rechtsbegriff des „Nicht-vertreten-müssens“,¹⁰ der bei der Ermessenseinbürgerung übrigens fehlt,¹¹ ermöglicht dem Gesetzesanwender auch angesichts multipler Sachlagen zu im Einzelfall abgewogen und gerechten Lösungen zu kommen.

Würde dieser Beurteilungsspielraum nun entzogen bzw. wäre dieses „Vertreten-müssen“ nur noch in der geplanten Nr. 1 enthalten und würde es im Übrigen durch die genannten Fallgruppen ersetzt, so führt dies zu einer den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht mehr genügenden Benachteiligung von Frauen, Kindern, Jugendlichen, älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen. Nur als Beispiele seien folgende Gruppen genannt, die ihren bislang bestehenden Einbürgerungsanspruch mit Inkrafttreten eines solchen Gesetzes verlieren würden:

1. Personen, die alters- oder krankheitsbedingt aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind und ergänzende Leistungen nach SGB II, XII oder Grundsicherungsleistungen erhalten. Sie blieben ohne jede Möglichkeit, daran etwas ändern zu können, lebenslang vom Anspruch auf Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit ausgeschlossen.

Sieht das Gesetz einen Anspruch auf Einbürgerung vor, so ist dieser in seiner

⁷ <https://www.tagesschau.de/inland/einbuengerung-reform-kritik-101.html>

⁸ § 86 Abs. 1 Nr. 3 AuslG 1990; siehe hierzu GK-StAR/Berlit (Stand: 1.8.2022), § 10 StAG Rn. 10

⁹ Ausnahmen galten für Antragsteller bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres, die nach dem Willen des Gesetzgebers ohne Rücksicht auf fiskalische Folgen eingebürgert werden konnten, s. GK-StAR/Berlit (Stand: 1.8.2022), § 10 StAG Rn. 5 f.

¹⁰ Zur Auslegung: GK-StAR/Berlit (Stand: 1.8.2022), § 10 StAG Rn. 248-269; NK-AuslR/Geyer § 10 StAG Rn 36 ff. uvm.

¹¹ Die Fähigkeit, sich und seine Familienangehörigen „ernähren (zu können)“ (§ 8 Abs. 1 Nr. 4 StAG), kennt nur die in § 8 Abs. 2 StAG normierten Ausnahmen, die in der Praxis nur äußerst selten anerkannt werden, siehe Hailbronner u.a., StAR, 7. Aufl., § 8 StAG Rn. 44 ff.; VGH Baden-Württemberg Ur. v. 6.11.2013 – 1 S 244/13, InfAuslR 2014, 60.

Ausgestaltung an der durch das Grundgesetz vorgegebenen Wertordnung zu orientieren. Diese verbietet grundsätzlich eine Benachteiligung wegen des Alters oder einer Behinderung. Für Letzteres folgt dies aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG und der UN-Behindertenrechtskonvention.

2. Eltern, die wegen der Betreuung und Erziehung ihrer Kinder nicht in Vollzeit arbeiten können. Das betrifft nicht nur Alleinerziehende, die bekanntlich besondere Schwierigkeiten haben, neben der Kindererziehung und -betreuung eine Vollzeittätigkeit zu finden und auszuüben. Der Referentenentwurf schließt einen Anspruch auf Einbürgerung sogar dann aus, wenn beide Eltern in Teilzeit arbeiten und in Summe eine Vollzeittätigkeit ausüben würden.

Wie schon der Blick in andere Regelungsbereiche zeigt, führt der Schutz des familiären Zusammenlebens und der elterlichen Kindererziehung dazu, dass die durch die Kindererziehung bedingten Einschränkungen der Erwerbstätigkeit nach Möglichkeit zu kompensieren sind, jedenfalls aber nicht nachteilig auf die Rechtspositionen der Betroffenen wirken dürfen (vgl. z. B. § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II, die Regelungen zum Elterngeld etc.).

3. Kinder, Jugendliche und Heranwachsende, die in einem Haushalt leben, in dem kein Elternteil in Vollzeit erwerbstätig ist. Das bestens integrierte Kind soll nach dem Referentenentwurf staatsangehörigkeitsrechtlich für den von ihm nicht beeinflussbaren Umstand haften, dass seine mit ihm zusammenlebenden Eltern – gleich aus welchem Grunde – nicht in Vollzeit erwerbstätig sind.

Es ist weder mit dem Ziel der Förderung der Integration noch mit dem Gebot der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohles bei der Gestaltung staatlicher Maßnahmen zu vereinbaren, Kinder finanziell schlechter gestellter Eltern aus diesem Grunde zu benachteiligen, ihnen z. B. die Aufnahme einer Ausbildung, die längere Auslandsaufenthalte mit sich bringt, zu erschweren. Ausgerechnet die Zielgruppe der zukünftigen Leistungsträger würde damit getroffen. Ein eklatanter Wertungswiderspruch zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt von ausländischen Eltern (§ 4 Abs. 3 StAG) wäre überdies anzumerken.

4. Personen, die ihre Angehörigen pflegen und deshalb nicht Vollzeit tätig sein können.
5. Nicht verheiratete Lebenspartner eines in Vollzeit Tätigen, der wegen Erziehung eines gemeinsamen Kindes nicht in Vollzeit arbeitet und ergänzende Sozialleistungen bezieht.
6. Auszubildende oder Studenten, die nicht mehr bei ihren Eltern leben, aber einen Anspruch auf Leistungen gemäß SGB II besitzen, z. B. weil sie mit anderen Personen, auch dem eigenen Kind, zusammenleben.
Auch diesem Personenkreis die gesellschaftlich gewollte Qualifikation staatsangehörigkeitsrechtlich zum Nachteil gereichen zu lassen, lässt sich nicht rechtfertigen.
7. Junge Menschen, die an einer längerfristigen, vom Jobcenter geförderten Maßnahme teilnehmen, die zwar keine Ausbildung ist, aber ausbildungsähnlich den Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtert, und die deshalb Leistungen gemäß SGB II beziehen.

Diese und andere Personengruppen, die ohne dies vertreten zu müssen, ihren Lebensunterhalt nicht durch Erwerbstätigkeit oder Vermögen sichern können, auch nur zeitweilig vom Anspruch auf Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit auszuschließen, widerspricht – wie angeführt – den Grundlagen der durch die Verfassung gegebenen Werteordnung. Erst recht gilt dies, wenn das der Einbürgerung entgegenstehende Hindernis lebenslang besteht, z. B. bei Alten, Behinderten und nur (noch) eingeschränkt Erwerbsfähigen. Schließlich gebietet es „das in Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG verankerte allgemeine Persönlichkeitsrecht (unter dem Gesichtspunkt eines zukunftsgerichteten Entfaltungsschutzes ... als Grundbedingung menschlicher Persönlichkeit), dass Einbürgerungsbewerber, die sich aller Voraussicht nach dauerhaft in Deutschland aufhalten werden, (...) eine realistische Chance“¹² auf Zugang zur Staatsangehörigkeit haben. Können Antragsteller ihr

¹² BVerwG, Urt. v. 23.9.2020 – 1 C 36.19, Rn. 16, zwar im Zusammenhang mit der Identitätsklärung, hierauf aber wohl nicht beschränkbar.

Verhalten nicht (mehr) ändern, um ein Einbürgerungshindernis zu beseitigen, darf ihnen dieses auch nicht auf Dauer vorgehalten werden.¹³

III. Ausschlussgrund: Handlungen, die gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung verstoßen, Nr. 6 lit. a) cc)

Gegen das Anliegen, Antisemitismus, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Menschenverachtung auch einbürgerungsrechtlich zu sanktionieren, gibt es nichts einzuwenden. Gleichwohl wird von der Aufnahme des geplanten Satzes 3 in § 10 Abs. 1 S. 3 StAG abgeraten.

Einerseits ist der Begriff „Handlungen“ zu unbestimmt. Zählt hierzu auch das Weiterleiten von fremdenfeindlichen „Posts“ in sozialen Medien, die „zweifelhaft“ sind? Wäre Boris Palmer nicht einbürgerungswürdig, wenn er sich in einer Weise äußert, die – sehr nachvollziehbar – vielfach als zumindest tendenziell rassistisch verstanden wird?¹⁴ Die Grenze zwischen wenig durchdachtem und rassistischem Handeln ist schwer zu ziehen, die Norm deshalb für das Ziel des StAG, klare und Behörden nicht zusätzlich fordernde bzw. überfordernde Voraussetzungen aufzustellen, zu unbestimmt.

Nicht geregelt ist überdies, wie Fälle ernsthafter Abkehr behandelt werden sollen. Auch insoweit belegt das obige Beispiel die entsprechende Notwendigkeit.¹⁵ Gerade, wenn der Kreis möglicher Fehlleistungen so weit ist, wie es der Wortlaut des geplanten Satzes zulässt, bedarf es dringend eines Korrektivs, zumal auch keine zeitliche Grenze existiert, hinter der ein sanktioniertes Verhalten nicht mehr bedeutsam genug ist, um eine Aufnahme in den Staatsverband zu verwehren.

Zwar hat der Gesetzgeber nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts¹⁶ einen weiten Gestaltungsspielraum, den Begriff der FDGO bereichsspezifisch für das Einbürgerungsrecht näher zu definieren. Auch ist der Gesetzgeber danach nicht darauf beschränkt, ausschließlich strafrechtlich relevante Umstände als

¹³ BVerwG, Urt. v. 19.2.2009, 5 C 22.08, Rn. 26 ff.

¹⁴ Bspw. hier <https://www.welt.de/politik/deutschland/article192343655/Boris-Palmer-erntet-fuer-Facebook-Post-zu-Bahn-Kampagne-Shitstorm.html>.

¹⁵ Siehe <https://www.welt.de/politik/deutschland/article192748707/Boris-Palmer-raeuemt-nach-Kritik-an-Bahn-Werbung-Fehler-ein.html>

¹⁶ BVerwG Urt. v. 29.5.2018 – 1 C 15.17, ZAR 2018, 313

einbürgerungsschädlich zu bestimmen. Das schädliche Verhalten muss aber „zumindes im Ansatz auch im Strafrecht (seinen) Niederschlag gefunden haben“.¹⁷

Daher reicht bei ordnungsgemäßer Strafrechtspflege die – durch den geplanten Satz 3 in § 10 Abs. 1 StAG überflüssig werdende und zu streichende – Vorschrift des § 12a Abs. 2 i. V. m. Satz 1 Nr. 3 StAG aus, nach der die Voraussetzung des § 10 Abs. 1 Nr. 6 StAG nicht erfüllt ist, wenn der Ausländer wegen einer rechtswidrigen antisemitischen, rassistischen, fremdenfeindlichen oder sonstigen menschenverachtenden Tat im Sinne von § 46 Absatz 2 Satz 2 des Strafgesetzbuches zu einer Freiheits-, Geld- oder Jugendstrafe verurteilt und ein solcher Beweggrund im Rahmen des Urteils festgestellt worden ist.

Zu bedenken ist auch, dass gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 1 StAG vom Antragsteller eine Bekenntnis- und Loyalitätserklärung abzugeben ist, die nach der Rechtsprechung kein „Lippenbekenntnis“ sein darf.

Die vorgeschlagene Klausel ist deshalb abzulehnen.

IV. Sprachkenntnisse, Nr. 6 lit. e) und f)

Grundsätzlich zu begrüßen ist die Absenkung des Spracherfordernisses für Eingewanderte der sogenannten Gastarbeitergeneration sowie die Schaffung einer Härtefallregelung für den Sprachnachweis. Fraglich ist allerdings, warum nicht generell solche mündlichen Sprachkenntnisse ausreichen sollen, wenn Personen ein bestimmtes Lebensalter erreicht haben. Wenn es diesen bis dahin gelungen ist, sich ohne nennenswerte Probleme im Alltagsleben zu behaupten, und ohnehin unstrittig ist, dass der Erwerb schriftlicher Deutschkenntnisse in fortgeschrittenem Alter außerordentlich schwer fällt, können beispielsweise mündliche Sprachkenntnisse als ausreichend angesehen werden, wenn Antragstellende das 60.¹⁸ oder 65. Lebensjahr vollendet haben¹⁹. Andernfalls kommt es weiterhin zu aufwendigen und fehleranfälligen

¹⁷ GK-StAR/Berlit (Stand: 1.8.2022), § 10 StAG Rn. 330.6; aA VGH Baden-Württemberg Urt. v. 20.8.2020 – 12 S 629/19, ZAR 2020, 428.

¹⁸ Bo zB Nr. 8.1.3.7 der – inzwischen außer Kraft getretenen – ermessenslenkenden Vorgaben zu § 8 StAG in Baden-Württemberg (AH-StAG BaWü) bei einer Aufenthaltsdauer von 12 Jahren, siehe https://im.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-im/intern/dateien/pdf/20200801_AH-StAG.pdf.

¹⁹ So zB Nr. 10.6 AH-StAG BaWü (aF) bei Einreise nach dem 55. Geburtstag.

Prüfungen der Ausnahmevorschrift des § 10 Abs. 6 S. 1 StAG (der unverändert ist), ob nämlich eine unzureichende Lernfähigkeit altersbedingt ist oder nicht.

V. Ausschlussgründe Mehrehe und manifestierte Missachtung des Gleichberechtigunggebots, Nr. 7 lit. c)

Dieser Teil des Vorschlags ist abzulehnen. Bereits bei Einführung der „Einordnungsklausel“ hatte sich der DAV dagegen gewandt, Personen von der Einbürgerung auszuschließen, die im Ausland nach den dortigen Rechtsvorschriften rechtmäßig eine Mehrehe eingegangen sind.²⁰ Der DAV hatte in dieser Stellungnahme darauf hingewiesen, dass auch nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts²¹ eine Mehrehe nicht das Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung ausschließt und damit eine kluge Grenze zwischen rechtlichen und moralischen Aspekten der Mehrehe gezogen. Dass die Realität der Mehrehe bspw. in Bezug auf den Familiennachzug auch normativ anerkannt ist, belegen im nationalen Recht § 30 Abs. 4 AufenthG sowie der Umstand, dass für den Ehegattennachzug zu Deutschen in § 28 AufenthG auf diese, nur für den Ehegattennachzug zu Ausländern geltende Vorschrift, nicht verwiesen wird, und im internationalen Kontext z. B. Art. 4 Abs. 4 Familienzusammenführungs-RL.²² Dem in Mehrehe Lebenden ohne Berücksichtigung individueller Umstände die Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse abzusprechen, geht fehl.

Vollends unverständlich ist es, dass nach dem Referentenentwurf, Begründung S. 34 f., auch Frauen, die mit einem in Mehrehe lebenden Mann verheiratet sind, von der Einbürgerung ausgeschlossen sein sollen. Denn derartige Eheschließungen sind nach unserer Erfahrung oft über die Köpfe der Frauen hinweg erfolgt. Durch einbürgerungsrechtliche Vorschriften Druck auf diese Frauen auszuüben, sich scheiden zu lassen, hält der DAV für unangemessen, gerade wenn aus der Ehe Kinder hervorgegangen sind. Es fällt auf, dass die Kommentierung, die einen derartigen Ansatz befürwortet,²³ fast wortgleich mit dem Referentenentwurf übereinstimmt. Die in der

²⁰ Ausschussdrucksache 19(4)315 B, S. 3 ff.

²¹ BVerwG Urt. v. 29.5.2018 – 1 C 15.17, BVerwGE 162, 153.

²² Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22.9.2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (ABl. L 251 vom 3.10.2003, S. 12).

²³ Hailbronner/Gnatzy in Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber, Staatsangehörigkeitsrecht, 7. Auflage, 2022, § 10 StAG, Rn. 128 ff.

Begründung des Referentenentwurfs genannte Entscheidung des VG Greifswald²⁴ ist schon aus den oben angesprochenen Gründen abzulehnen, da nicht das Verhalten der Ehefrau – ansatzweise – strafbewehrt ist, sondern das ihres Ehemannes.²⁵

Der DAV weist nachdrücklich darauf hin, dass auch die im Ausland rechtmäßig geschlossene Mehrehe unter dem Schutz des deutschen Staates steht²⁶ und die Begründung des Referentenentwurfs nur Fälle in den Blick nimmt, in denen die Frau freiwillig die Ehe mit einem Mann eingeht, der bereits anderweitig verheiratet ist. Dies blendet die Bedingungen für Frauen in anderen Staaten aus, die keineswegs frei in ihren Entscheidungen sind.

Ganz unabhängig davon ist die Schließung einer Mehrehe im Inland ausgeschlossen und strafbewehrt, § 172 StGB.

Ferner wird bezüglich der mangelnden Akzeptanz der Gleichberechtigung von Mann und Frau erneut darauf hingewiesen, dass gemäß § 10 Abs.1 Nr.1 StAG von Antragstellern eine Bekenntnis- und Loyalitätserklärung abzugeben ist, die nach der Rechtsprechung kein „Lippenbekenntnis“ sein darf.

Der vorgeschlagenen Regelung in Nr. 7. lit. c) des Referentenentwurfs zu § 11 S. 1 Nr. 3 b) StAG fehlt es überdies an der verfassungsrechtlich erforderlichen Bestimmtheit. Es wird, außer in dann auch bereits strafrechtlich relevanten Fällen, nicht erkennbar, wann welches Verhalten in welchem Kontext eine gefestigte Grundhaltung eindeutig belegen könnte, die den Ausschluss von einer Einbürgerung rechtfertigt.

Der vom Bundesverwaltungsgericht konstatierte gesetzgeberische Spielraum ist dahingehend zu nutzen, die im Referentenentwurf vorgeschlagene Klausel nicht ins Gesetz zu übernehmen und auch insoweit zur ursprünglichen Konzeption des Gesetzes zurückzukehren.

²⁴ VG Greifswald, Urt. v. 19.4.2021 – 2 A 258/21 HGW, Rn. 22 ff.

²⁵ So auch GK-StAR/Berlit (Stand: 1.8.2022), § 10 StAG Rn. 330.10.

²⁶ vgl. BVerwG, Urt. v. 29.5.2018 – 1 C 15.17, Rn. 61.

VI. Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit gemäß § 17 StAG, Art. 1 Nr. 11 und Art. 4

Diese – überfällige – Anpassung der Norm an die Verfassungslage wird begrüßt, insbesondere die Beachtung des Zitiergebots in Art. 4 des Referentenentwurfs.

Angeregt wird, zur Regelung der – nicht wenigen – Fälle, in denen insbesondere durch Vaterschaftsanfechtung und den dadurch erfolgten, allerdings nur familien-, nicht staatsangehörigkeitsrechtlich wirksamen Wegfall des Elternteils, von dem ein Kind seine deutsche Staatsangehörigkeit abgeleitet hat, eine Klarstellung und eine Verpflichtung der Staatsangehörigkeitsbehörden aufzunehmen:

1. Klarstellung

In der derzeit – seit 11.02.2009 – gültigen Fassung bestimmen § 17 Abs. 2, 3 StAG nicht, dass oder wie der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit des Dritten eintritt, wenn sich der Status des Stambberechtigten bzw. seine Rechtsstellung zu dem Kind ändert, das von ihm seine deutsche Staatsangehörigkeit ableitet. Erklärt wird in § 17 Abs. 2, 3 StAG nur, in welchen Fällen, namentlich bis zu welchem Alter der Dritte staatsangehörigkeitsrechtlich von Entscheidungen betroffen wird, die nicht unmittelbar zu seinen, sondern zulasten des Stambberechtigten verfügt werden.

Zum davor geltenden Recht hat das BVerfG erklärt, dass es jedenfalls bis zum 11.02.2009, dem Inkrafttreten des StAGÄndG 2009 und damit von § 17 Abs. 2, 3, an einer im Sinne von Art. 16 Abs. 1 S. 2 GG ausreichenden gesetzlichen Grundlage gemangelt habe, weshalb bspw. eine Vaterschaftsanfechtung zwar familienrechtlich wirksam, vor dem 12.02.2009 aber staatsangehörigkeitsrechtlich wirkungslos ist; das Kind bleibt trotz Wegfalls des rechtlichen Vaters weiterhin deutscher Staatsangehöriger.²⁷

Für die Rechtslage ab Inkrafttreten von § 17 Abs. 2, 3 StAG am 11.02.2009 ist dies noch nicht höchstrichterlich geklärt. Zwar sollen nach Meinung einiger

²⁷ BVerfG, stattgebender Kammerbeschluss vom 17.7.2019, 2 BvR 1327/18, InfAuslR 2019, 320.

Verwaltungsgerichte § 17 Abs. 2, 3 StAG dem Gesetzesvorbehalt nun genügen.²⁸ Dies überzeugt allerdings nicht, da dem Gesetzesvorbehalt nach der Rechtsprechung des BVerfG erst dann genügt wird, wenn die Rechtsfolge (hier: Wegfall der Staatsangehörigkeit) eindeutig dem Wortlaut einer einfach-gesetzlichen Norm entnommen werden kann.²⁹ Eine nur mittelbare Regelung, die, wie § 17 Abs. 2, 3, lediglich impliziert, dass die Anfechtung auch zum Verlust der Staatsangehörigkeit führt, genügt diesen Anforderungen nicht.³⁰ Nichts anderes gilt für die anderen in Abs. 2 und Abs. 3 geregelten Fälle, da ausschließlich die Ausnahme von einer Rechtsfolge normiert wurde, die Rechtsfolge selbst („Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit“) aber nirgends geregelt ist.

Der Gesetzgeber sollte angesichts dessen dringend klarstellen, ob er davon ausgeht, dass nur die bis zum 11.02.2009 wirksamen Vaterschaftsanfechtungen oder andere Statusentscheidungen staatsangehörigkeitsrechtlich unbeachtlich sind, oder sämtliche bis zum Inkrafttreten der mit diesem Gesetzentwurf einhergehenden Änderung von § 17 StAG.

2. Verpflichtung für Übergangsfälle

In jedem Fall sollte der Einbürgerungsbehörde eine Verpflichtung auferlegt werden, die durch die jahrzehntelang fehlerhafte Anwendung von § 17 StAG verursachten Folgen für (unerkannt) Deutsche wiedergutzumachen und hierfür in einem ersten Schritt zu ermitteln, welche Deutschen durch eine staatsangehörigkeitsrechtlich wirkungslose Vaterschaftsanfechtung ihre deutsche Staatsangehörigkeit scheinbar verloren haben, und in einem zweiten Schritt

²⁸ OVG Lüneburg, Beschl. v. 12.9.2019, 8 ME 66/19, InfAuslR 2019, 437, m.w.N.; VGH BW, Beschl. v. 7.7.2020, 11 S 2426/19, Rn. 17, juris; VG München, Urt. v. 29.6.2021 – M 25 K 18.4544, Rn. 24, juris, Berufung zugelassen; sogar vorläufigen Rechtsschutz versagend: VG München, Beschl. v. 12.5.2020, M 4 S 19.3047, juris, Rn. 53.

²⁹ vgl. BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 17.7.2019, 2 BvR 1327/18, Rn 34, juris: Regelung, die den "Verlust der Vaterschaft (...) anordnet"; s.a. OVG Bremen, Urt. v. 10.3.2020, 1 LC 171/16; VG Lüneburg, Urt. v. 28.11.2019, 6 A 112/18, juris, VG Hamburg, Urt. v. 17.6.2020 – 6 K 4501/19, und VG Düsseldorf, Urt. v. 22.7.2021, 8 K 814/21, mit unionsrechtlich begründeten Bedenken an §§ 17 Abs. 2, Abs. 3 StAG; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 18.5.2022 – 11 K 1923/20; VG Berlin, Urt. v. 23.2.2023 – 2 K 183/21, jeweils juris, und der 13. Senat des OVG Lüneburg, Urt. v. 25.5.2023 – 13 LC 287/22, <https://oberverwaltungsgericht.niedersachsen.de/aktuelles/presseinformationen/keine-rechtsgrundlage-fur-den-verlust-der-deutschen-staatsangehoerigkeit-eines-kindes-nach-anfechtung-der-vaterschaft-222573.html>.

³⁰ So auch BeckOK AuslR/Müller, StAG § 17 Rn 31 mwN; BeckOK MigR/Schöninger, StAG § 17 Rn 71a; NK-AuslR/Oberhäuser, 3. Aufl., § 17 StAG Rn 27 ff.; ebenso – eher beiläufig – BVerwG, Urt. v. 26.5.2020, 1 C 12.19, Rn 23; wohl aA Hailbronner u.a., StAR, § 17 StAG Rn 39 a.E.

gemäß § 30 Abs. 1 S. 1 StAG das Bestehen der deutschen Staatsangehörigkeit von Amts wegen feststellen.

VII. Verhältnismäßigkeitsprüfung bei Verlust der Unionsbürgerschaft,

Nr. 18 (§ 30 Abs. 1 StAG n.F.)

Die an die Rechtsprechung des OVG NRW³¹ angelehnte und eine entsprechende Entscheidung des EuGH³² als sicher vorhersehbar zugrunde gelegte Regelung des Referentenentwurfs löst das unionsrechtliche Defizit der bisherigen Verlustregelungen nach dem StAG nur scheinbar, wirft aber vor allem neue Probleme auf.

Satz 2 der geplanten Neuregelung – Satz 5 eines entsprechend geänderten § 30 Abs. 1 StAG – ist als Ausnahme vom Gebot der Prüfung der Verhältnismäßigkeit des Verlusts der Unionsbürgerschaft schon deshalb abzulehnen, weil danach kein Fall denkbar ist, in dem die Unverhältnismäßigkeit jemals festgestellt werden könnte:

- entweder hat der Betreffende keinen Beibehaltungsgenehmigungsantrag gestellt, dann kann er sich nicht auf die Unverhältnismäßigkeit des Verlusts der Unionsbürgerschaft berufen,
- oder er hat einen solchen Antrag gestellt, der aber bestandskräftig abgelehnt worden ist, dann steht die Bestandskraft der Entscheidungen der Staatsangehörigkeitsbehörde einem späteren Berufen auf die Unverhältnismäßigkeit des Verlusts der deutschen Staatsangehörigkeit entgegen. Nur wenn einem solchen Antrag entsprochen worden wird, kommt es nicht zum Verlust der deutschen Staats- und der mit ihr verbundenen Unionsbürgerschaft – dann käme aber wohl auch niemand auf die Idee, vom Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit auszugehen, weil dem offenkundig die erteilte Beibehaltungsgenehmigung entgegensteht.

Satz 2 der geplanten Neuregelung ist folglich eine Satz 1 vollständig aushebelnde Regelung, die zu streichen ist.

Mit einer Neuregelung sollte ohnehin abgewartet werden, bis der EuGH die vom VG Düsseldorf vorgelegte unionsrechtliche Zweifelsfrage beantwortet hat. Denn nach

³¹ OVG NRW Beschl. v. 12.4.2022 – 19 B 329/22

³² EuGH C-685/22; Vorlage des VG Düsseldorf vom 3.11.2022 - 8 K 2100/21

bisheriger Rechtsprechung des EuGH ist die Möglichkeit des Erhalts einer Beibehaltungsgenehmigung nur ein Aspekt von vielen Aspekten, die bei der Gesamtbewertung der Folgen für Art. 20 AEUV im Rahmen einer individuellen Prüfung einzustellen sind. Der Referentenentwurf macht sie demgegenüber zum allein maßgeblichen Faktor.

Wird am Konzept gesetzlicher Verlustgründe festgehalten, wird auch mit einer solchen Neuregelung ein Defizit nicht beseitigt. Nach den §§ 17 ff. StAG geht die deutsche Staatsangehörigkeit bei Erfüllung der normierten Verlustgründe von Gesetzes wegen verloren. Die Nichtbestehensentscheidung der Staatsangehörigkeitsbehörde hat folglich – aktuell, aber auch nach dem Referentenentwurf – nur feststellenden Charakter. Selbst wenn bei der Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen für eine Nichtbestehensfeststellung die Unverhältnismäßigkeit des Verlusts der Unionsbürgerschaft erkannt würde, hätte dies nicht zur Folge, dass andere Behörden bis zur entsprechenden Entscheidung der Staatsangehörigkeitsbehörde nicht vom Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit auszugehen hätten, schließlich liegen die Tatbestandsvoraussetzungen für einen von Gesetzes wegen eintretenden Verlust vor. Angesichts dessen muss zumindest auch Betroffenen die Möglichkeit eröffnet werden, einen Antrag auf Feststellung des Bestehens der deutschen Staatsangehörigkeit wegen Unverhältnismäßigkeit des Verlusts der Unionsbürgerschaft zu stellen. Dies sieht das Gesetz nach dem Referentenentwurf aber nicht vor. Insoweit ist der Entwurf jedenfalls nachzubessern.

VIII. Ergänzende Forderung: Streichung der Einbürgerungsvoraussetzung „geklärte Staatsangehörigkeit“ in §§ 8, 10 und 13 StAG.

Seit 2019 setzt die Einbürgerung nach den §§ 8, 10 und 13 StAG eine „geklärte Identität und Staatsangehörigkeit“ voraus. Antragstellende müssen daher neben ihrer Identität auch nachweisen, welche Staatsangehörigkeit(en) sie besitzen, was in der Verwaltungspraxis häufig zu erheblichen Problemen und Verzögerungen führt. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf Personen, die fluchtbedingt keine gültigen Pässe und/oder Geburtsurkunden vorlegen können, in der ehemaligen

Sowjetunion oder dem ehemaligen Jugoslawien Geborene oder Personen aus den Palästinensischen Autonomiegebieten.³³

Da die Voraussetzung „geklärte Identität“ ausweislich der Gesetzesbegründung zum Dritten Staatsangehörigkeitsänderungsgesetz allein der Umsetzung des Grundsatzes der Vermeidung der Mehrstaatigkeit dienen sollte, der nach dem Referentenentwurf aufgegeben wird, sind keine zwingenden Gründe für die gesetzliche Forderung nach einer „geklärten Staatsangehörigkeit“ mehr ersichtlich. Die Erhebung der bisherigen Staatsangehörigkeit in der Einbürgerungsstatistik (§ 35 StAG) oder Mitteilungspflichten aufgrund von zwischenstaatlichen Vereinbarungen reichen nicht aus, mit der Voraussetzung einer „geklärten Staatsangehörigkeit“ eine solche Einbürgerungshürde zu rechtfertigen.

³³ Siehe vertiefend: Weizsäcker, Mehrfache Staatsangehörigkeit ermöglichen – Vorschläge zur Umsetzung des Handlungsauftrags im Koalitionsvertrag, ZAR 2022, 389, 393.