Uwe Berlit

Ein Jahr Staatsangehörigkeitsmodernisierungsgesetz

Ist „nach der Modernisierung“ „vor der Restauration“? *

I. Einleitung

Die „Modernisierung“ des Staatsangehörigkeitsrechts war ein wichtiges Vorhaben des Koalitionsvertrags der abgewählten Ampelkoalition.[1] Das bereits im Vorfeld im Schrifttum kontrovers diskutierte[2] Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts (StARModG),[3] dessen Re-

* Mit ersten Nachweisen versehenes Manuskript der Vorbereitungsnotiz zur Einführung in den gleichnamigen Arbeitskreis auf den Hohenheimer Tagen zum Migrationsrecht 2025 (2.–4.5.2025)

1 „Mehr Fortschritt wagen“. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP v. 10.12.2021, 118.

2 *Weizsäcker*, Mehrfache Staatsangehörigkeit ermöglichen – Vorschläge zur Umsetzung des Handlungsauftrags im Koalitionsvertrag, ZAR 2022, 389; *Tabbara*, Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts – halbierte Reform, ZRP 2023, 237; *Tonn*, Noch Luft nach oben – Potentiale für die geplante Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts, ZAR 2023, 235; *Friehe*, Reform der Staatsangehörigkeit – ein demokratiepolitischer Rückschritt, NJW 2023, 3626.

3 G. v. 22.3.2024, BGBl. I Nr. 104. Zum Gesetz s. a. *Berlit*, Das Staatsangehörigkeitsmodernisierungsgesetz – ein erster Überblick, ZAR 2024, 59; *Dörig*, Neues Einbürgerungsrecht ermöglicht mehrere Staatsangehörigkeiten, jM 2024, 108; *Tabbara*, Das Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts (StARModG), InfAuslR 2024, 141; *Gerdes*, Die Staatsangehörigkeitsreform und ihr exklusives Staatsangehörigkeitsverständnis, NVwZ 2024, 711;

gelungen mit wenigen Ausnahmen zum 27.6.2024 in Kraft getreten sind, diente der Umsetzung dieses Vorhabens.

1. Stand der politischen Debatte

Nach dem Wahlergebnis zunächst nicht klar absehbar war, wie es mit dem Staatsangehörigkeitsrecht weitergeht. Die CDU/CSU hatte in ihrem Wahlprogramm[4] u. a. vorgesehen

- als Maßnahme gegen Terror-Unterstützer bei Doppelstaatlern den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit,
- bei der Einbürgerung das Bekenntnis zum Existenzrecht Israels als (ausdrückliche) Einbürgerungsvoraussetzung,
- die Rückgängigmachung der sog. „Express-Einbürgerung“ der Ampel nach nur drei Jahren Aufenthalt,
- Abschaffung der generellen Möglichkeit der doppelten Staatsbürgerschaft sowie
- gute Deutschkenntnisse, dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt und Straffreiheit als unabdingbare Einbürgerungsvoraussetzungen

Der nunmehrige Koalitionspartner SPD[5] hatte die Haltung der CDU/CSU zum StARModG kritisiert und die Reform als Baustein einer modernen Einwanderungsgesellschaft verteidigt.

Oberhäuser, Das Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts, Asylmagazin 2024, 222; *Vasovic*, Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts, StAZ 2024, 357.

4 CDU/CSU, Politikwechsel für Deutschland. Wahlprogramm, Januar 2025, 43, 44, 55.

5 SPD, Mehr für Dich. Besser für Deutschland. Regierungsprogramm der SPD für die Bundestagswahl 2025, 11.1.2025, 5.

Bereits nach dem Sondierungspapier von Anfang März 2025[6] wurde an der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts festgehalten. Es sollte nur verfassungsrechtlich geprüft werden, ob Terrorunterstützern, Antisemiten und Extremisten, die zur Abschaffung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung aufrufen, die deutsche Staatsbürgerschaft entzogen werden kann, wenn sie eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen. Im Entwurf des Koalitionsvertrages[7] fehlt – nach Gerüchten aufgrund einer Stellungnahme aus dem BMI, dass dies verfassungsrechtlich nicht möglich sein – selbst diese Selbstverpflichtung und soll allein die in der Praxis schon wegen der sehr hohen Sprachanforderungen weitestgehend irrelevante „Turboeinbürgerung" nach drei Jahren abgeschafft werden.

Auch wenn mit der Nichterwähnung der Staatsangehörigkeitsentzug bei Terrorismusbezug im Koalitionsvertrag nicht endgültig politisch aufgegeben sein und wieder auf die Tagesordnung kommen dürfte, steht ein umfassender „Roll-Back" – eine Restauration – im Staatsangehörigkeitsrecht damit vorerst wohl nicht mehr auf der politischen Tagesordnung. Eine wesentliche Verschlechterung nicht der Gesetzeslage, wohl aber für die Betroffenen kann sich indes bei der Lebensunterhaltssicherung ergeben, wenn von der – dogmatisch gewagten, umstrittenen – Abmilderung der Aufhebung des Vertretbarkeitserfordernisses bei der Inanspruchnahme von SGB II/SGB XII durch eine Reinterpretation des § 8 Abs. 2 StAG durch Verwaltungsvorschrift wieder abgerückt wird.[8]

Dies kann, sollte und wird punktuelle Fortentwicklungen nicht ausschließen. Ein völliger Stillstand im Staatsangehörigkeitsrecht wider-

---

6 Ergebnisse der Sondierungen von CDU, CSU und SPD v. 8.3.2025, 9 f.

7 Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode, Entwurf 10.4.2025, Zeile 3097 f.

8 Die zwischenzeitlich auch auf der Internetseite des BMI veröffentlichten „Anwendungshinweise des Bundesministeriums zum Staatsangehörigkeitsgesetz" (StAG) in der zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes zur ModKaufungenernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts vom 22. März 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 104; 2025 I Nr.98) geänderten Fassung – AH-StAG 2025 (Stand: 1. Mai 2025) (nachfolgend: AH-StAG [BMI 2025]).

spräche den erkennbaren „Reparatur- und Korrekturbedarfen“ auch jenseits politisch umstrittener Grundsatzfragen. Die Themen werden es aber schwerer haben, auf die politische Tagesordnung zu gelangen

2. Erfahrungen zum/mit dem StARModG

Systematische Evaluationen der Wirkungen des Staatsangehörigkeitsrechtsmodernisierungsgesetzes liegen öffentlich ebenso wenig vor wie umfassende Erfahrungsberichte. Episodische Evidenz spricht dafür, dass sich die Zahl der Einbürgerungsanträge, die bereits seit 2020 deutlich gestiegen war, weiter deutlich erhöht hat,[9] die im Jahr 2024 um 46 v. H. deutlich gestiegene Zahl auch der Einbürgerungen[10] damit aber nicht Schritt gehalten hat und sich der Antragsstau deutlich vergrößert hat. Einiges spricht dafür, dass teils überwiegend die „unproblematischen“ Fälle (positiv oder negativ) beschieden worden sind („creaming the simple“). Statistisch erfasst werden indes weder die Zahl der Einbürgerungsanträge noch die Laufzeit anhängiger Einbürgerungsverfahren. Die Untätigkeitsklage und – mit Blick auf die Dauer verwaltungsgerichtlicher Hauptsacheverfahren – die Entschädigung nach erfolgreicher Verzögerungsrüge (§ 198 GVG) sind hier nur ein stumpfes Schwert, weil sie das Problem nicht lösen und allenfalls zu Rangveränderungen auf der „Warteliste“ führen.[11]

In der veröffentlichten Rechtsprechung haben sich die Neuregelungen nur punktuell niedergeschlagen. Das NdsOVG[12] hat für die strittig gewordene Frage, ob/welche eigenständige Bedeutung dem Einbürge-

---

9 Tagesschau v. 3.11.2024, Mehr Einbürgerungsanträge, lange Wartezeiten, https://www.tagesschau.de/inland/einbuergerungen-108.html; Migazin v. 24.4.2025, Lange Wartezeiten: Zehntausende offene Einbürgerungsanträge in Bayerischen Kommunen.

10 Statistisches Bundesamt, PI Nr. 204 v. 10.6.2025.

11 HessVGH, B. v. 20.8.2024 – 3 B 1062/24; OVG RP, B. v. 18.2.2025 – 7 E 11394/24.OVG; NdsOVG, B. v. 3.9.2024 – 13 FEK 309/22

12 NdsOVG, B. v. 11.4.2024 – 13 LA 61/23.

rungserfordernis der Klärung auch der Staatsangehörigkeit(en) neben der Klärung der Identität in einem obiter dictum erklärt, dass ungeachtet des Verzichts auf das Ausbürgerungserfordernis weiterhin alle in Betracht kommenden Staatsangehörigkeiten aufzuklären seien.

Das neue Erfordernis zur besonderen historischen Verantwortung Deutschlands umfasst – entstehungsgeschichtlich nachvollziehbar, wenngleich bestritten – auch ein Bekenntnis zum Existenzrecht des Staates Israel.[13] Das VG Stuttgart[14] schreibt auch für dieses Bekenntnis die Rechtsprechung fort, dass ein materiell tragfähiges Bekenntnis von entsprechender Kenntnis getragen sein muss und daher Behörden und Gerichte verpflichtet sind, diese Kenntnisse auch zu überprüfen; die Unkenntnis der Geschichte des Nationalsozialismus und des Holocaust hindert – so das VG Stuttgart weiter – eine Einbürgerung dabei selbst dann, wenn keine antisemitischen oder antizionistischen Ansichten erkennbar sind.

Die Übergangsregelung des § 40a StAG, nach der für das Lebensunterhaltssicherungserfordernis bei am 23.8.2023 anhängigen Anträgen noch das alte Recht anzuwenden ist, wenn es günstiger ist, hat bislang weitgehend verhindert, dass das neue, deutlich striktere Recht zur Lebensunterhaltssicherung die Gerichte erreicht hat. Ein Urteil des VG Dresden[15] weist auf die Probleme, die sich für selbständig Tätige bei der Bestimmung und dem Nachweis einer „vollschichtigen Erwerbstätigkeit“ ergeben werden; der Fall bot allerdings im Tatsächlichen keinen Anlass zu vertiefenden Erwägungen zum neuen Recht. Zur Härteklausel des § 8 Abs. 2 StAG und der ihr zugewiesenen neuen Funktion sind bislang keine Gerichtsentscheidungen bekannt geworden. Zu der Ausnahmeregelung § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Halbs. 2 Buchst. b StAG hält das

---

13 VG Regensburg, U. v. 7.10.2024 – RO 9 K 24.782 (dazu krit. Meinel, Verfass-Blog. 2.1.2025).

14 VG Stuttgart, U. v.18.11.2024 – 4 K 5933/22.

15 VG Dresden, U. v. 4.9.2024 – 6 K 2104/21; s. a. SächsOVG, B. v. 4.2.2025 – 3 A 574/24.

VG Köln[16] an dem Prognoseerfordernis zur Vertretbarkeitsklausel nach § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StAG a. F. fest, bezieht dies aber zutreffend darauf, ob die aktuelle Vollzeittätigkeit in einem überschaubaren Zeitraum in der Zukunft voraussichtlich fortdauern wird, ohne die in den VAH-StAG (BMI [F. 6/024])/AH-StAG (BMI 2025) skizzierten Anforderungen zu übernehmen. In der Verwaltungspraxis folgen jedenfalls nicht alle Staatsangehörigkeitsbehörden den – bislang nicht veröffentlichten[17] – vorläufigen Anwendungshinweisen des BMI und den nun veröffentlichten AH-StAG (BMI 2025).

3. Vereinfachung (nicht notwendig: Absenkung) der Einbürgerungsvoraussetzung zur Entlastung der Staatsangehörigkeitsbehörden

Handlungsbedarf besteht angesichts der strukturellen Überlastung der Staatsangehörigkeitsbehörden.[18] Fachkräftemangel und die Finanzlage stehen in den Kommunen auch einer etwa finanzierbaren, bedarfsgerechten Aufstockung des Personals entgegen. Die Digitalisierung des Einbürgerungsverfahrens und eine zielgerichtete KI-Unterstützung bei der Entscheidungsvorbereitung sind noch nicht – jedenfalls nicht flächendeckend – einsatzfähig.

Möglichkeiten durch eine Rechtsvereinfachung sind auszuloten und umzusetzen. So hat der aus Sachgründen umstrittene Verzicht auf die Aufgabe/den Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit zugleich das

16 VG Köln, U. v. 26.2.2025 – 10 K 1179/23.

17 Dem Vortragenden ist Anfang April 2025 Zugang nach dem IFG gewährt worden, nachdem er nach erfolglosem Widerspruchsverfahren Klage erhoben hatte.

18 Zur Überlastung der Ausländerbehörden, deren Teil die Staatsangehörigkeitsbehörden oftmals bilden, s. *Bogumil u. a.*, Die Umsetzung des Migrationsrechts in den Ausländerbehörden – Problemlagen und Optimierungspotenziale, in: Berlit/Hoppe/Kluth (Hrsg.), JBMigR 2023, 2024, 355.

Prüfprogramm der Staatsangehörigkeitsbehörden für alle Herkunftsstaaten entlastet, die nicht von vornherein eine Entlassung aus ihrer Staatsangehörigkeit verweigert hatten (z. B. eine Reihe mittel- und südamerikanischer Staaten). Dieser Effekt war indes nicht das Ziel, sondern ein Effekt der Reform in diesem Punkt, stand also nicht im Vordergrund, und ist etwa durch die Neuregelung zum Lebensunterhaltssicherungserfordernis „aufgezehrt" worden.

Im Interesse politischer Durchsetzbarkeit ist das Augenmerk zu richten auf Regelungen, welche ohne signifikante Veränderung des Anforderungsniveaus den Prüfungs- und Entscheidungsaufwand bei Einbürgerungsanträgen signifikant senken. Als erste Beispiele zu nennen sind

- die ersatzlose Streichung des § 32b StAG (Anfrage bei der Pflicht zur Anfrage bei der Staatsanwaltschaft) und
- der Verzicht auf die Übergabe der Einbürgerungsurkunde im Rahmen einer öffentlichen Einbürgerungsfeier (§ 16 Satz 3 StAG).

Mehrfachprüfungen der Identität u. a. durch Ausländer- und Staatsangehörigkeitsbehörde könnten durch ein ausländerbehördliches Identitätsfeststellungsverfahren mit inter omnes-Wirkung vermieden werden. Entlastung bei der Prüfung könnten auch eine Abstufung der Anforderungen nach Maßgabe der Aufenthaltsdauer oder (konditionierter und in der Reichweite begrenzter) Abweichungsbefugnisse im Ermessensbereich bieten.

II. Handlungs-/Reparatur-/Diskursbereiche

1. Entzug der deutschen Staatsangehörigkeit bei straffällig gewordenen Doppelstaatlern

1.1. Problemstellung

Ein Bereich der Debatte wird ein Entzug der deutschen Staatsangehörigkeit bei Doppelstaatlern sein, die sich in erheblicher Weise strafbar gemacht haben oder sich nach vollzogener Einbürgerung zu Bestrebungen i. S. d. § 11 Abs. 1 Nr. 1 StAG hingewendet haben, ohne dass daraus Anhaltspunkte für das Vorliegen eines Ausschlussgrundes im Zeitpunkt des Staatsangehörigkeitserwerbs gezogen werden können. Für ein beabsichtigtes „Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus" sah das CDU-Wahlprogramm bei einem strafbaren Werben für die Ziele und Handlungen einer Terrororganisation bei Doppelstaatlern den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit vor; dies soll auch gelten in Fällen des öffentlichen Aufrufs zur Abschaffung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, zum Beispiel durch die Forderung nach einem islamistischen Gottesstaat oder bei der Verurteilung zu einer antisemitischen Straftat. Sachlich entwickelte eine solche Regelung § 28 Abs. 1 Nr. 2 StAG[19] fort, nach dem ein Deutscher, der sich an Kampfhandlungen einer terroristischen Vereinigung im Ausland konkret beteiligt, die deutsche Staatsangehörigkeit verliert, wenn er dadurch nicht staatenlos wird.

Diesem Vorstoß sind allenfalls ein begrenzter operativer Nutzen und primär symbolische Bedeutung beizumessen. Er wirft Fragen nach der Ausgestaltung, der völkerrechtlichen Zulässigkeit und der grundgesetzlichen Umsetzbarkeit auf; ist die weitere Staatsangehörigkeit die eines Drittstaates, kommen unionsrechtliche Anforderungen hinzu.[20] Die

19 Eingefügt durch das 3. StAGÄndG v. 4.8.2019 (BGBl. I, 1124).

20 Dazu eingehend *Hedemann*, Unionsrechtliche Vorgaben für den Verlust der Staatsangehörigkeit, 2024, die indes zu § 25 StAG (a. F.) die neuere Rechtsprechung des EuGH (U. v. 25.4.2024 – C-684/22 u. a.) und die Folgeentscheidungen des VG Düsseldorf (U. v. 21.11.2024 – 8 K 2100/21 und 8 K 2190/23) nicht mehr verarbeiten konnte.

Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässlicher Grundlage von Zugehörigkeit[21] steht solchen Überlegungen dabei nicht a priori entgegen.[22]

1.2 Völkerrechtlicher Rahmen

Völkerrechtlich lässt Art. 7 Abs. 1 lit. d) des von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierten Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit (EÜbKStA)[23] einen Staatsangehörigkeitsverlust auch bei einem Verhalten zu, „das den wesentlichen Interessen des Vertragsstaats in schwerwiegender Weise abträglich ist." Dazu zählt nach dem erläuternden Bericht auch Hochverrat oder die Arbeit für einen fremden Geheimdienst. Die Werbung oder Unterstützung von Terrororganisationen dürfte angesichts des Gewichts, dem auch im Völkerrecht der Bekämpfung des Terrorismus beigemessen wird, jedenfalls bei hinreichend gewichtigen Unterstützungshandlungen von Art. 7 Abs. 1 lit d) EübKStA miterfasst sein, und zwar auch bei solchen Organisationen, die ausschließlich außerhalb des Bundesgebietes operieren. Im Staatsangehörigkeitsrecht europäischer Nachbarstaaten finden sich solche „Ausbürgerungsklauseln" – in unterschiedlicher Reichweite und Ausgestaltung –, die dies teils auch auf Verbrechen nach dem Völkerstrafrecht erstrecken.[24]

Völkerrechtlich zumindest grenzwertig wäre ein Staatsangehörigkeitsentzug bei einem Ruf nach einem islamischen Gottesstaat oder bei antisemitischen Straftaten. Der nationale Vorstoß knüpft systematisch

---

21 St. Rspr. seit BVerfG, U. v. 24.5.2006 – 2 BvR 669/04, BVerfGE 116, 24; s. etwa BVerfG (K), B. v. 17.7.2019 – 2 BvR 1327/18.

22 Eingehend *Collorio*, Ausschluss aus dem Staatsvolk als Sanktion? Regelungen über den Verlust der Staatsangehörigkeit auf dem Prüfstand der Europäischen Menschenrechtskonvention, 2025: s. bereits *Sander*, Staatsangehörigkeitsrechtliche Maßnahmen im Rahmen der Terrorismus- und Extremismusbekämpfung, 2021, 252 ff.

23 Übk v. 6.11.1997 (BGBl. 2004 II, 578).

24 *Collorio*, Die Ausbürgerung von kriminellen Doppelstaatlern im Rechtsvergleich, VerfBlog v. 11.2.2025.

erkennbar an die Mitte 2024 eingefügte Einbürgerungsvoraussetzung des Bekenntnisses zur besonderen historischen Verantwortung Deutschlands für die nationalsozialistische Unrechtsherrschaft sowie zum friedlichen Zusammenleben der Völker und dem Verbot der Führung eines Angriffskrieges (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a StAG) an und teilt dessen Unschärfen.[25] Das Völkerrecht belässt den Nationalstaaten zwar eine gewisse Definitionshoheit zur Frage, welche Handlungen in „schwerwiegender Weise" deren „wesentlichen" Interessen abträglich sind. Zu verlangen ist hier aber jedenfalls ein erhebliches, auch in der Strafdrohung zum Ausdruck kommendes Gewicht der jeweiligen Handlung. Auszuschließen ist ein präventiver Ansatz, der den Ausschlussgrund des § 11 Satz 1 Nr. 1, 2 StAG in das Staatsangehörigkeitsverlustrecht „verlängert".

Der eröffnete völkerrechtliche Gestaltungsspielraum wird jedenfalls aber bei Anknüpfung an schwerwiegende Straftaten ohne jeden politisch-ideologischen Hintergrund, z. B. bei Tötungsdelikten, klar überschritten; „einfaches" strafbares Verhalten erfasst Art. 7 Abs. 1 lit. d) EÜbKStG nicht.[26] Hier nicht zu vertiefen ist die Frage, ob bei psychisch instabilen Einzeltätern mit fehlender oder begrenzter Zurechnungsfähigkeit Indizien für eine (auch) religiös-ideologische Handlungskomponente zur Überwindung dieser Grenze ausreichen können. Grenzwertig bleibt die Verlusterstreckung auf Fälle der „Organisierten Kriminalität", die dem Grunde nach das staatliche Gewaltmonopol in erheblichem Umfang zu beeinträchtigen oder gar partiell aufzuheben in der Lage sind; dies wirft jedenfalls massive Abgrenzungsprobleme auf. Sinn des Staatsangehörigkeitsverlustes nach Art. 7 Abs. 1 lit. d) EÜbKStAG ist jedenfalls nicht, den „Export" von Straftätern aus dem eigenen Land zu ermöglichen.

25 Dazu GK-StAR/Berlit, § 10 Rn. 242 ff. (45. EL 10/2024).
26 *Collorio* (Fn. 22), 63 f.

1.3. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Art. 16 Abs. 1 GG steht – aus guten historischen Gründen – ausnahmslos einem „Entzug" der deutschen Staatsangehörigkeit entgegen, lässt aber auf gesetzlicher Grundlage einen Staatsangehörigkeitsverlust zu, wenn der Betroffene dadurch nicht staatenlos wird. Das BVerfG grenzt den (grundsätzlich möglichen) „Verlust" von dem „Entzug" der Staatsangehörigkeit danach ab, ob der Einzelne den (unvermeidbaren) Verlust der Staatsangehörigkeit nicht oder nicht auf zumutbare Weise beeinflussen kann.[27] Der durch vorsätzliche, strafbare Handlungen bewirkte Staatsangehörigkeitsverlust kann eine Person – auch bei der gebotenen Berücksichtigung ihrer Grundrechte[28] – durch einen grundsätzlich ohnehin nach dem Strafrecht gebotenen Verzicht auf diese Handlung beeinflussen, wenn die Verlustfolge im Zeitpunkt der Handlung klar absehbar war und diese Handlung auch Dimensionen birgt, die als willentliche Abwendung vom deutschen Staatsverband definiert werden können. Eine Aberkennung kommt nur dann in Betracht, wenn der Doppelstaatler – die deutsche Staatsangehörigkeit hinweggedacht – nicht nur einen besonders schweren Ausweisungsgrund (§ 54 Abs. 1 AufenthG) erfüllt, sondern er nach dem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit im Einzelfall nicht nur ausgewiesen, sondern auch abgeschoben werden könnte.

Die einen Verlust ermöglichenden Umstände müssen nicht nur in der Sache erhebliches Gewicht haben; sie müssen auch nach Art und Gewicht hinreichend bestimmt im Gesetz geregelt sein. Aus der Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässlicher Grundlage von Zugehörigkeit ergibt sich, dass sie jedenfalls nicht hinter den Anforderungen zurückbleiben dürfen, die Art. 8 EMRK an die Ausweisung faktischer Inlän-

---

27 BVerfG, U. v. 24.5.2006 – 2 BvR 669/04, BVerfGE 116, 24 (44 f.); BVerfG (K), B. v. 22.6.1990 – 2 BvR 116/90, NJW 1990, 2193: s. (grundlegend) auch *Masing*, Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration, 2001.

28 *Becker*, Rückwirkender Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit – Entziehung oder Verlust?, NVwZ 2006, 304 (306).

der[29] bzw. § 6 FreizügG/EU an den Verlust des Rechts auf Einreise und Aufenthalt von Unionsbürgern[30] stellt. Ein Staatsangehörigkeitsverlust aus Gründen, die im konkreten Einzelfall nicht einmal eine Ausweisung rechtfertigen können (s. a. § 53 Abs. 1 AufenthG), wäre systematisch nicht zu rechtfertigen.

1.4. Unionsrechtliche Vorgaben

Bei drittstaatsangehörigen Doppelstaatlern ist zudem das Unionsrecht (Art. 20, 21 AEUV) und hier die Rechtsprechung des EuGH[31] zu beachten, die bei einem „Wegfall" der nationalen Staatsangehörigkeit, die zugleich mit dem Wegfall der Unionsbürgerschaft verbunden ist, eine abstrakte Verhältnismäßigkeitsabwägung durch eine gesetzliche Verlustregelung nicht ausreichen lässt. Der EuGH hält vielmehr – zumindest in Bezug auf die Folge für die Unionsbürgerschaft – eine Verhältnismäßigkeitsprüfung im Einzelfall für notwendig. § 30 Abs. 1 Satz 1 StAG (F. 2024), nach dem der Verlust lediglich nicht festgestellt werden kann, stellt dies allenfalls bei unionsrechtskonformer Auslegung sicher, nach der in diesen Fällen nicht nur ein Verlustfeststellung, sondern der Verlust selbst gehindert ist und es für den Verlust konstitutiver Verwaltungsentscheidung bedarf. Aus dem EuGH-Urteil zu § 25 StAG (a. F.)[32] folgt zwar eine gewisse Relativierung des Grundsatzes einzelfallbezo-

---

29 S. nur *Mayer*, Systemwechsel im Ausweisungsrecht – der Schutz „faktischer Inländer" mit und ohne familiäre Bindungen nach dem Grundgesetz und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), VerwArch 2010, 482.

30 Art. 27 f. RL 2004/38/EG; § 6 FreizügG/EU.

31 EuGH, U. v. 2.3.2010 – C-135/08 (Rottmann); v. 12.3.2019 – C-221/17 (Tjebbes); U. v. 5.9.2023 – C-689/21 (Dänemark).

32 EuGH, U. v. 25.4.2024 – C-684/22 u. a. (dazu Würkert, EuR 2024, 602) folgt nichts anderes.

gener Prüfung, nicht aber dessen Aufgabe zugunsten einer Möglichkeit einer Verhältnismäßigkeitsprüfung durch den Gesetzgeber selbst.[33]

1.5. Fazit: hohe Anforderungen an Staatsangehörigkeitsverlust

Ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit wegen der Beteiligung an terroristischen oder sicherheitsgefährdenden Aktivitäten ist völker-, unions- und verfassungsrechtlich nicht a priori vollständig ausgeschlossen. Er ist aber an besonders hohe Anforderungen gebunden und bedarf sorgsamer Ausgestaltung. Ein pauschaler Staatsangehörigkeitsentzug für Terrorunterstützer, Antisemiten und Extremisten, die zur Abschaffung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung aufrufen,[34] scheidet jedenfalls aus. Für eine Verlustregelung kann für die tatbestandliche Einhegung auch nicht auf die Regelungen zurückgegriffen werden, die aufenthalts- und einbürgerungsrechtlich die Reaktion auf Sicherheitsrisiken ausgestalten und dabei weit in das Vorfeld konkreter und schwerwiegender Gefahren vorverlegen.

2. Sicherung des Lebensunterhalts

2.1 Neue Rechtslage; Anwendbarkeit § 8 Abs. 2 StAG bei nicht zu vertretendem SGB II/SGB XII-Leistungsbezug?

Die deutliche Verschärfung des Lebensunterhaltssicherungserfordernisses durch den weitgehenden Verzicht auf eine Vertretbarkeitsprüfung bei tatsächlichem Bezug von SGB II/SGB XII-Leistungen nimmt neben den Gast-/Werkvertragsarbeitnehmer:innen lediglich in Vollzeit tätige Ausländer und ihre Familien aus. Die Personengruppen, bei denen

---

33 Verneinend (zumindest für Fälle zu Beginn des Jahrtausends) VG Düsseldorf, U. v. 21.11.2024 – 8 K 2100/21; Parallelentscheidung v. 21.11.2024 – 8 K 2190/23.

34 Ergebnisse der Sondierungen von CDU, CSU und SPD v. 8.3.2025, 9 f.

dies – nicht zuletzt aus völker- oder verfassungsrechtlichen Gründen – problematisch ist (insb. behinderte und ältere Menschen, Alleinerziehende, „Care"-Arbeiter:innen und Auszubildende), sind ohne entsprechende Gesetzesänderung durch Parlamentsbeschluss und zunächst die Vorläufigen Anwendungshinweise des BMI (Nr. 8.2.0 ff. VAG-StAG <BMI 2024>) und nunmehr Nr. 8 Rn. 69 ff. AH-StAG (BMI 2025) der Härteklausel des § 8 Abs. 2 StAG zugewiesen worden.

Die Neuregelung ist zumindest keine Sternstunde der Gesetzgebungstechnik: Eine in Verwaltungspraxis und Rechtsprechung bewährte Lösung (flexibles Vertretbarkeitserfordernis) wurde unter Verzicht auf eine Härteregelung zugunsten einer strikten Regelung aufgegeben und die absehbaren Folgen der gesetzlichen Neuregelung ohne hinreichende normative Verankerung der Abfederung einer durch (Vorläufige) Anwendungshinweise erweiterten Anwendung einer Regelung zugewiesen, die nach gefestigter Rechtsprechung diese Fälle nicht erfasste.[35]

Die Tragfähigkeit dieses Ansatzes ist im Schrifttum umstritten: Nach Sachsenmaier[36] handelt es sich „bei Nr. 8.2.0 und Nr. 8.2.2 VAH-StAG (Stand 2024) (…) folglich um gesetzwidrige Verwaltungsvorschriften, mit denen das Bundesministerium des Innern und für Heimat die Staatsangehörigkeitsbehörden zu einem rechtswidrigen Handeln auffordert."

Ich selbst halte den Weg über die (V)AH-StAG – auch in Ansehung der allerdings gewichtigen dogmatischen Kritik und Schwächen – bei einer verfassungskonformen Auslegung für letztlich vertretbar und im Interesse der Betroffenen für gangbar – und damit für geboten. Evident und allgemein akzeptiert ist dies indes nicht.

Die Verwaltungspraxis scheint sich – soweit erkennbar – wohl überwiegend den VAG-StAG (BMI 2024)(AH-StAG (BMI 2025) anschließen zu wollen. Es gibt aber auch Staatsangehörigkeitsbehörden, die dem

35 Dazu eingehend GK-StAR/Berlit, § 10 Rn.323 ff. (45. EL 10/2024).
36 HTK-StAR/§ 8 StAG/zu Abs. 2, Stand: 31.10.2024, Rn. 56.

Ansatz der (V)AH-BMI nicht folgen.[37] Eine klare Linie allerdings ist (noch?) nicht erkennbar.

2.2 Politisch: Rückkehr zum status quo ante (wohl) irreal; Klarstellungsbedarf

Im Interesse der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit besteht Handlungsbedarf durch eine gesetzliche Klarstellung, die das mit dem StARModG Gewollte im Gesetz selbst zum Ausdruck bringt.

Das Bekenntnis der sich abzeichnenden, neuen Regierungskoalition zur Staatsangehörigkeitsmodernisierung und die Aussage im CDU-Wahlprogramm, dass (u. a.) „die dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt (…) unabdingbare Voraussetzungen für die Einbürgerung" sein solle, wird eine Rückkehr zur bis zum 26.6.2024 geltenden Rechtslage oder gar eine substantielle Milderung des Lebensunterhaltssicherungserfordernisses politisch zumindest erschweren. Dies gilt namentlich bei Beibehaltung der auf fünf Jahre verkürzten Inlandsvoraufenthaltsdauer und der unbeschränkten Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung.

Dies ändert indes nichts am Klarstellungsbedarf und lässt Raum für moderate Veränderungen.

- Als eine Option kommt eine Regelung in Betracht, die in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StAG bei nicht zu vertretendem Bezug von SGB II/SGB XII und/oder für bestimmte Personengruppen den Bezug von SGB II/SGB XII-Leistungen jedenfalls bei auf

---

37 *RA Oberhäuser* verdanke ich den Hinweis auf einen Bescheid des LK Elbe-Elster (BB), der sich im Falle eines im Leistungsbezug stehenden Rentners der Auffassung von Sachsenmeier angeschlossen und mit Blick darauf, dass § 8 Abs. 2 StAG durch das StARModG nicht geändert worden sei, gegen eine (Befugnis der Staatsangehörigkeitsbehörden zur) Anwendung des § 8 Abs. 2 StAG in der durch die VAH-BMI erweiternden Auslegung ausgesprochen und eine Einbürgerung abgelehnt hat.

acht/zehn Jahre verlängertem Voraufenthalt als unschädlich qualifiziert.

- Weiterhin ist daran zu denken, dort den Kreis der Ausnahmeregelungen für bestimmte Personengruppen/Fallkonstellationen in Annäherung an Nr. 8.2.0 VAH-StAG (BMI 2024)/Nr. 8 Rn. 69 ff. AH-StAG (BMI 2025) zu erweitern oder in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StAG dort eine entsprechende Härteklausel einzufügen, die als Sollregelung mit einem begrenzten Rechtsfolgeermessen verbunden sein kann.

2.3 Zweispuriges Vorgehen bei nicht zu vertretendem Leistungsbezug

Auf Sicht der Betroffenen, für die anwaltliche Rechtsberatung und die behördliche Verwaltungspraxis ist diese Rechtsunsicherheit (mehr als) misslich, zumal eine schnelle Klärung nicht zu erwarten steht. Bei der Beratung ist stets zweispurig vorzugehen:

Der Verweis auf § 8 Abs. 2 StAG in der durch die VAH-BMI/Nr. 8 Rn. 69 ff. AH-StAG (BMI 2025) vorgezeichneten Auslegung ist der primäre Ansatz, der nicht nur methodisch möglich, sondern in den Fällen nicht zu verantwortenden Leistungsbezuges dem Grunde nach verfassungsrechtlich geboten ist.

Im gerichtlichen Verfahren ist hilfsweise darauf abzustellen, dass § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StAG n. F. insoweit verfassungswidrig ist, als er für die in den (V)AH-BMI „gelisteten" Fallgruppen keine Ausnahmen für den Fall eines nicht zu vertretenden Leistungsbezuges vorsieht, und das Gericht nur die Wahl zwischen einer aus verfassungsrechtlichen Gründen gebotenen Anwendung des § 8 Abs. 2 StAG oder einer Vorlage der Neuregelung nach Art. 100 Abs. 1 GG an das Bundesverfassungsgericht hat. Mangels Vorlageberechtigung der Staatsangehörigkeitsbehörden scheidet dieser Weg im behördlichen Verfahren aus. Die Darlegung der verfassungsrechtlichen Dimension des Verzichts auf das Vertretbarkeitserfordernis ist anzuraten, um die materielle Subsidiarität einer Verfassungsbeschwerde zu wahren.

3. Voraufenthaltszeiten

3.1 Dreijährige Voraufenthaltsdauer

Bei der Verkürzung der Voraufenthaltsfrist folgt aus der Ankündigung,[38] die „Express-Einbürgerung der Ampel nach nur drei Jahren Aufenthalt“ rückgängig machen zu wollen, im ersten Zugriff zunächst nur, die ohnehin im Ermessen stehende gebundene Verkürzung der Voraufenthaltsdauer bei der Anspruchseinbürgerung (§ 10 Abs. 3 StAG [2024]) wieder abzuschaffen. Dies ist völker- und verfassungsrechtlich ohne Bedenken statthaft, betrifft aber wegen der sehr hohen Voraussetzungen insb. in Bezug auf das Sprachniveau einen mutmaßlich nur sehr überschaubaren Personenkreis. Überdies entspricht wegen der teils sehr langen Bearbeitungszeiten bei Einbürgerungsanträgen der Begriff der “Expresseinbürgerung“ nicht der einbürgerungsrechtlichen Realität.

Ungeachtet dessen ist eine Frist von drei Jahren dem Einbürgerungsrecht nicht völlig fremd. Bei Ermessenseinbürgerungen, auf deren Anforderungen für die Lebensunterhaltssicherung § 10 Abs. 3 StAG verweist, wird in Fällen eines besonderen öffentlichen Interesses an der Einbürgerung eine bestimmte Voraufenthaltsdauer nicht verlangt; diese „soll“ die geforderte Aufenthaltsdauer drei Jahre nicht unterschreiten, kann aber weiter (nachhaltig) verkürzt werden (Nr. 8.1.3.5 VAH-StAG [BMI 2015]/Nr. 8 Rn. 52 AH-StAG [BMI 2025]). Auch bei der Einbürgerung von Ehegatten deutscher Staatsangehöriger beträgt im Regelfall die Dauer des geforderten rechtmäßigen Inlandsaufenthalts regelmäßig drei Jahre.

3.2 Wiederherstellung der bisherigen Fristen

Eine Wiederheraufsetzung der Dauer des rechtmäßigen gewöhnlichen

---

[38] S. den Gesetzesentwurf der Bundesregierung eines „Sechsten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes“, BT-Drs. 21/537 v. 23.6.2025.

Inlandsaufenthalts von fünf auf acht Jahre unter Rückkehr der Verkürzungsmöglichkeit auf sieben bzw. acht Jahre (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1, Abs. 3 StAG a. F.) setzte ein gewisses politisches Signal und träfe in der derzeitigen Situation u. a. aus Syrien geflüchtete Personen, die wegen der Beendigung des Assadregimes einen Widerruf ihres flüchtlingsrechtlichen Status besorgen müssen. Auch hier gilt, dass die derzeitig bei vielen Staatsangehörigkeitsbehörden hohe Verfahrensdauer auch bei einem Einbürgerungsantrag, der erst nach Ablauf der Fünfjahresfrist gestellt worden ist, eine Einbürgerung erst nach Ablauf von sieben bis acht Jahren besorgen lässt.

Eine Wiederverlängerung wäre indes weder völker- noch verfassungsrechtlich problematisch. Der Umstand, dass im europäischen Vergleich der Zeitraum von fünf Jahren eher die Regel bildet, ist für sich allein kein Argument. Art. 6 Abs. 4 EÜbkStA lässt völkerrechtlich eine Erhöhung auf bis zu zehn Jahren zu, ohne Vorgabe für eine Betätigung des nationalen Verkürzungsermessens oder eine Mindestfrist zu enthalten.

Jedenfalls bei Personen, die im Zeitpunkt einer Wiederverlängerung bereits einen Einbürgerungsantrag und die Mitte Juni 2024 verkürzte Voraufenthaltsdauer bereits erreicht hatten, ließe sich eine rückwirkende Wiederverkürzung nicht rechtfertigen. Auch wenn es sich bis zum Vollzug der Einbürgerung lediglich um eine unechte Rückwirkung handelt und es auch nach längerem Inlandsaufenthalt keinen verfassungsunmittelbaren Einbürgerungsanspruch gibt, ist das Vertrauen in die Stattgabe eines Einbürgerungsantrages zumindest dann geschützt, wenn die Voraussetzungen eines Einbürgerungsanspruchs einmal vorgelegen haben. Dies gilt erst recht, wenn diese allein an der Überlastung der Staatsangehörigkeitsbehörden gescheitert ist. Dann ist auch bei einer nur unechten Rückwirkung das Vertrauen in den Fortbestand der (positiven) Rechtslage schutzwürdig und verdient Vorrang.

Eine Wiedererhöhung der Inlandsvoraufenthaltsdauer von fünf auf acht Jahre bei der Anspruchseinbürgerung müsste bei der seit Ende Juni 2024 ebenfalls auf fünf Jahre verkürzten Inlandsaufenthaltsdauer für den

Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 3 StAG nicht nachvollzogen werden.

Im Gegensatz zu der Einbürgerung (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 StAG) ist für den Geburtserwerb stets und ausnahmslos ein unbefristetes Aufenthaltsrecht eines Elternteils erforderlich. Dieses kann bei Drittstaatsangehörigen unter zwar anderen, aber doch in der Regel höheren Voraussetzungen erworben werden als die Titel, die für eine Anspruchseinbürgerung ausreichen.

3.3 Heraufsetzung der Voraufenthaltsdauer als Flexibilisierungsinstrument für materielle Einbürgerungsvoraussetzungen?

Bei den Voraufenthaltsfristen stellt sich nicht allein die Frage der Wiederherstellung des status quo ante. Jenseits der abstrakten Debatte, ob Einbürgerung „immer am Ende einer erfolgreichen Integration steht“[39] oder sie ein Baustein bildet, der einen erfolgreichen Integrationsprozess (weiter) fördert, können die Voraufenthaltsfristen auch bei der Anspruchseinbürgerung als Instrument sinnvoller, flexibler Gestaltung von Einbürgerungsvoraussetzungen eingesetzt werden, um das strukturelle Demokratiedefizit zu mildern, das sich aus der wachsenden Diskrepanz von Wohn- und Wahlbevölkerung ergibt.[40]

Mit zunehmender Inlandsaufenthaltsdauer steigt die Bedeutung des Ausschlusses von demokratischer Teilhabe durch Wahlen ungeachtet uneingeschränkter Rechtsunterworfenheit, ohne dass damit automatisch und notwendig der Grad von „Integration“ steigt. Solange nicht das

---

39 CDU, Wahlprogramm 2025, 55.

40 Dazu *Berlit*, Demokratische Teilhabe von Ausländer:innen in der Migrationsgesellschaft: Für eine Entkoppelung von Staatsangehörigkeits- und Wahlrecht, in: FS Dreier, 2024, 511; *Tabarra*, Zu Möglichkeiten einer einfachgesetzlichen Einführung eines Ausländerwahlrechts – Thesen zu einer drängenden Frage der Demokratie in Deutschland, DVBl. 2023, 133; *Ramson*, Wahlrecht und Staatsangehörigkeit. Das doppelte Demokratiedilemma im deutschen Föderalismus, in: Brade u. a. (Hrsg.), 64. Junge Tagung Öffentliches Recht „Zukunftsverfassungsrecht“, 2025, 177 (i. E.).

Wahlrecht von dem Staatsangehörigkeitsrecht entkoppelt wird,[41] liegt die „Last“ der Minderung des Demokratieproblems auf dem Staatsangehörigkeitsrecht und gebietet dort eine demokratiekonforme Ausgestaltung der Erwerbs-, insb. der Einbürgerungsvoraussetzungen. Dies beschränkt den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei integrationsbezogenen Einbürgerungsvoraussetzungen.

Ein Lösungsansatz ist eine stärkere Differenzierung einzelner Einbürgerungsvoraussetzungen innerhalb einzelner Dimensionen (z. B. Sprachanforderungen; Lebensunterhaltssicherung; Kenntnis der Rechts- und Gesellschaftsordnung) nach Maßgabe der Voraufenthaltsdauer.

Eine längere, titelgetragene Inlandsaufenthaltsdauer indiziert zwar nicht notwendig einen höheren Grad gesellschaftlicher Integration, erhöht aber regelmäßig die Wahrscheinlichkeit, dass es bei einem dauernden Inlandsaufenthalt auch dann bleiben wird, wenn einzelne Einbürgerungsvoraussetzungen nicht erfüllt werden. § 10 Abs. 3 StAG a. F./n. F. greifen diesen Gedanken strukturell auf, wenn sie unter erhöhten Sachvoraussetzungen eine Verkürzung der Voraufenthaltsdauer ermöglichen. Dieser Gedanke lässt sich auch umkehren: Bei einer Voraufenthaltsdauer, die bis zur völkervertragsrechtlich vorgegebenen Höchstdauer von zehn Jahren vor der Antragstellung (Art. 6 Abs. 3 EÜbkStA) verlängert worden ist, können graduelle Abstriche etwa an das Lebensunterhaltssicherungserfordernis, die Sprachanforderungen oder die Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung gerechtfertigt oder vorgegeben werden. Dies ist nicht für alle Einbürgerungsvoraussetzungen gleichermaßen geeignet und mag an das Nichtvorliegen atypischer Verhältnisse geknüpft werden, vermeidet aber bei sachlich skalierbaren Voraussetzungen unnötige Grundsatzdebatten und entspricht dem Prozesscharakter realer Integration, die – unabhängig von Migrationshintergrund und bestehender/erworbener Staatsangehörigkeit – nie ein linearer Prozess und weder als System- noch als Sozialintegration perfekt bzw. beendet sein kann.

---

41 Dazu *Berlit* (Fn. 40), 511 (524 ff.); *Ramson* (Fn. 40), 177 (187, 192 ff.).

Eine Anknüpfung an unterschiedliche Voraufenthaltszeiten kann auch einen Beitrag zur Vereinfachung des Einbürgerungsverfahrens leisten. Die Voraufenthaltszeit kann regelmäßig mit überschaubarem Aufwand klar festgestellt werden. Wenn – hieran anknüpfend – bestimmte Prüfungspunkte ersatzlos wegfallen oder einfacher geprüft werden können, entlastet dies die Staatsangehörigkeitsbehörden.

Bei Ausschöpfung der völkerrechtlich möglichen Voraufenthaltsdauer können auch die Anforderungen an die Zumutbarkeit von Identitätsklärungsbemühungen erhöht oder die Nachweisanforderungen gesenkt werden, um das Problem staatsangehörigkeitsrechtlicher „Identitätslosigkeit" bei Dauerinlandsaufenthalten zu mildern. Die im Ansatz berechtigten Sicherheitsbelange der Bundesrepublik Deutschland verlieren bei entsprechender Unbescholtenheit mit zunehmender Dauer des Inlandsaufenthalts typischerweise an Gewicht. Von ausländischen Sicherheitsdiensten eingeschleuste Langzeitagenten („Schläfer") dürften meist über hinreichende Identitätspapiere verfügen. Die zehnjährige Rücknahmefrist (§ 35 Abs. 3 StAG) in Fällen durch Täuschung erschlichener Einbürgerung mindert zusätzlich die Sicherheitsrisiken allein durch die Identitätstäuschung.

3.4 Integration der Ehegatteneinbürgerung in den Tatbestand zu Anspruchseinbürgerung

Die Solleinbürgerung von Ehegatten/Lebenspartnern Deutscher und deren Kinder (§ 9 StAG) unterscheidet sich von der Anspruchseinbürgerung im Kern nur noch durch die Verkürzung der Voraufenthaltsdauer. Dies legt nahe, den Tatbestand in § 10 StAG zu integrieren.

4. Hinnahme von Mehrstaatigkeit

Ein zentraler Baustein des Staatsangehörigkeitsmodernisierungsgesetzes ist die unkonditionierte Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung und beim Geburtserwerb sowie in Fällen des Erwerbs einer

fremden Staatsangehörigkeit. Das Bekenntnis zum StARModG schon im Sondierungspapier und dessen Bekräftigung im Koalitionsvertrag weist darauf, dass durch die neue Regierungskoalition eine Rückkehr zum status quo ante nicht beabsichtigt ist und politisch nicht mehr (ernsthaft) im Raum steht.

Mit Bezug auf die Mehrstaatigkeit besteht aber durchaus noch Handlungs-/Reparaturbedarf.

4.1 Einbürgerungsvoraussetzung „Klärung der Staatsangehörigkeit“

Die unbeschränkte Hinnahme der Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung nimmt dem fortbestehenden Einbürgerungserfordernis der Klärung der Staatsangehörigkeit neben der Identitätsklärung jedenfalls dann den Sinn, wenn es um die Klärung aller (möglichen) Staatsangehörigkeiten geht.[42] Die Klärung der Staatsangehörigkeit ist regelmäßig Teil der Identitätsklärung und mit dieser verbunden.

Soweit das Erfordernis der Klärung der Staatsangehörigkeit nicht gänzlich aufgehoben werden oder als Teil der Identitätsklärung definiert werden soll, ist klarzustellen, dass die Klärung einer Staatsangehörigkeit ausreicht. Dies erschwert in den Grenzfällen potentiell mehrfacher Staatsangehörigkeit aufwändige Aufklärungsmaßnahmen für Einbürgerungsbewerber und Staatsangehörigkeitsbewerber, die keinen messbaren Nutzen haben (können).

4.2 Altfallregelung für § 25 StAG-Altfälle

Die Streichung der Regelung zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit bei freiwilligem Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit ohne Beibehaltungsgenehmigung entfaltet keine Rückwirkung. Das StAR-

---

42 Dazu GK-StAR/*Berlit*, § 10 StAG Rn. 140 ff. (45. EL 10/2024); a. A. NdsOVG, B. v. 11.4.2024 – 13 LA 61/23.

ModG hat auf eine „Altfallregelung“ für Fälle eines im Bundesgebiet nicht offengelegten Wiedererwerbs einer fremden Staatsangehörigkeit nach deren zeitweiliger Aufgabe zum Zwecke der Einbürgerung, wie sie nach der zum 1.1.2000 erfolgten Streichung der Inlandsklausel des § 25 StAG (a. F.) insb. bei türkischen Staatsangehörigen in quantitativ nicht nur marginalem Umfang erfolgt sein soll, verzichtet. Dies ist wegen der damit verbundenen „Täuschung“ deutscher Behörden staatsangehörigkeitspolitisch nachvollziehbar. Sachlich sinnvoll ist es auf Dauer nicht.

Soweit – wie im Regelfall – die bei Wiedererwerb kraft Gesetzes verloren gehende deutsche Staatsangehörigkeit die einzige Staatsangehörigkeit eines Unionsstaats war, hilft auch der unionsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nur begrenzt weiter. Das VG Düsseldorf[43] hat zwar im Nachgang zu dem EuGH-Urteil[44] zu der in § 30 Abs.1 Satz 4 und 5 StAG aufgegriffenen Verhältnismäßigkeitsprüfung dahin erkannt, dass die Beibehaltungsgenehmigung zumindest im Zeitpunkt des im Fall zu beurteilenden Wiedererwerbs der türkischen Staatsangehörigkeit (November 2000) nicht geeignet war, eine unionsrechtskonforme Einzelfallprüfung zu gewährleisten. Diese Rechtsprechung ist aber mit Rechtsmitteln angegriffen.[45]

Dieser Hintergrund streitet dafür, die damit verbundenen Probleme durch eine (befristete) Altfallregelung zu mindern. Dies könnte bei fortbestehendem Inlandsaufenthalt eine – ggfls. von weiteren Voraussetzungen, etwa Nichtbestehen von Sicherheitsbedenken i. S. d. § 5 Abs. 1 Satz 1 letzter Halbs. StAG abhängige – rückwirkende Beibehaltungsgenehmigung, Wiedereinbürgerung oder ein entsprechendes Erklärungsrecht eröffnen.

---

43 VG Düsseldorf, U. v. 21.11.2024 – 8 K 2100/21; Parallelentscheidung v. 21.11.2024 – 8 K 2190/23.

44 EuGH, U. v. 25.4.2024 – C-684/22 u. a. (dazu *Würkert*, EuR 2024, 602); s. a. EuGH, U. v. 5.9.2023 – C-689/21.

45 OVG NRW – 19 A 67/25 (Berufung gegen U. v. 21.11.2024 – 8 K 2100/12); BVerwG – 1 C 4.25 (Sprungrevision gegen U. v. 21.11.2024 – 8 K 2190/23).

4.3 Begrenzung von Mehrstaatigkeit in der Generationenfolge

Sachlich ist die Hinnahme von Mehrstaatigkeit umfassend. Sie greift nicht nur bei der Anspruchseinbürgerung, sondern auch bei der Ermessenseinbürgerung[46] und – nach Aufhebung des § 25 StAG (a. F.) – beim Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit sowie – durch die Aufhebung der Optionsregelung (§ 29 StAG <a. F.>) – beim Geburtserwerb.

Der Gesetzgeber des StARModG hatte auf im seinerzeitigen Koalitionsvertrag angedeutete Regelungen für die Begrenzung von Mehrstaatigkeit auch im Zeitverlauf, etwa durch einen erweiterten Generationsschnitt, verzichtet. Die in der Einwanderungs- und Folgegeneration verfassungs- und völkerrechtlich zulässige und systematisch gut vertretbare Hinnahme von Mehrstaatigkeit wirft aber bei einer durch den bestehenden „Generationenschnitt" kaum begrenzten Weitergabe zumindest der deutschen Staatsangehörigkeit bei entfallendem oder gemindertem Bezug zur Bundesrepublik Deutschland mittel- bis langfristig Probleme auf. Sachlich ist eine unbegrenzte Weitergabe doppelter Staatsangehörigkeit in der Generationenfolge zumindest deutlich schwerer zu rechtfertigen als eine Hinnahme bei zeitlich-sachlicher Nähe zu einer Zuwanderungssituation.[47] Die politische Leitentscheidung, an der Hinnahme von Mehrstaatigkeit in der Erwerbssituation festzuhalten, öffnet den Raum für eine sachliche Debatte um Notwendigkeit und Möglichkeiten der Weitergabebegrenzung im Zeitverlauf im nationalen oder supranationalen Recht.

---

46 S. GK-StAR/*Berlit*, § 8 StAG Rn. 180 ff. (47. EL 5/2025).

47 Im Ansatz zutreffend *Thym*, Fallstricke des »Doppelpasses«: rechtliche Inhalte und legitime Symbolik, JZ 2023, 539; *Weber*, Vermeidung vom Mehrstaatigkeit. Zu einem möglichen Systemwechsel im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht, in: Berlit/Hoppe/Kluth (Hrsg.), JBMigR 2022, 2023, 395; s. a. *Jaekel/Gutmann*, Herausforderungen doppelter Staatsangehörigkeit, ZAR 2023, 60.

III. Weitere Themen eines Staatsangehörigkeitsrechtsmodernisierungsreparaturgesetzes (StAMoRep)

Für ein Staatsangehörigkeitsrechtsmodernisierungsreparaturgesetz (StAMoRep) bleiben Themen von unterschiedlicher politischer Brisanz, die schon beim StARModG benannt,[48] aber nicht aufgegriffen worden sind. Drei Themen sind hervorzuheben.

1. Thema Identitätsfeststellung

Die im Ansatz legitime Einbürgerungsvoraussetzung geklärter Identität hat sich im Nachgang zu der Stufenrechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts,[49] die auf die Sicherung einer realen Einbürgerungschance auch in Fällen schwieriger Identitätsfeststellung gerichtet war, überall dort zu einem erheblichen Einbürgerungshindernis entwickelt, in denen nicht Pässe eines Herkunftsstaates mit verlässlichem Personenstands- und Passwesen vorgelegt werden können.[50]

Wie schon im vergangenen Jahr[51] vorgeschlagen, bedarf es einer für die Betroffenen zumutbaren und für die Ausländer-/Staatsangehörigkeitsbehörden handhabbaren Kodifizierung

- der Anforderungen, die an die Zumutbarkeit abzuverlangender Mitwirkungshandlungen zu stellen sind,

---

48 *Berlit*, Das Staatsangehörigkeitsmodernisierungsgesetz – ein erster Überblick, ZAR 2024, 59 (67 f.).

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

50 Zu den Problemen s. GK-StAR/*Berlit*, § 10 Rn. 91 ff. (45. EL 10/2024); s. a. *Fischer-Uebler/DMIR*, „Sag mir, wer du bist" – Identität als Schlüssel zum Recht, 2025; dies., Migration im Jahr 2024 – aus der Perspektive des Deutschen Instituts für Menschenrechte, in: JBMigR 2024, 2025 (i. E.).

51 *Berlit*, Einführungsnotiz zum Forum „Staatsangehörigkeitsmodernisierungsgesetz: Nach dem Gesetz ist vor dem Änderungsgesetz", Hohenheimer Tage zum Migrationsrecht 2024 (10.-12. Mai 2024).

- der Voraussetzungen, unter denen ausnahmsweise eine Versicherung an Eides statt als (hilfsweises und ergänzendes) Nachweismittel zuzulassen ist, sowie
- 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.
- Nicht zuletzt zur Vermeidung aufwändiger Mehrfachprüfungen ist zudem ein antragsabhängiges besonderes ausländerbehördliches Feststellungsverfahren zur Identitätsklärung mit inter omnes-Wirkung einzuführen.

2. Thema Staatenlosigkeit

Im Wahlprogramm von Bündnis 90/Grüne aufgenommen ist die Schaffung eines „rechtssichere(n) Anerkennungsverfahren(s) zur Feststellung von staatenlosen Menschen und ihren Kindern" im Rahmen der Einbürgerung.

Das Kernproblem bei der Einbürgerung staatenloser Personen[52] ist neben der Klärung ihrer Identität, die qua Definition von Staatenlosigkeit nicht über den Pass eines anderen Nationalstaates erfolgen kann, die Frage, ob eine de jure-Staatenlosigkeit besteht, also geklärt ist, dass kein Staat eine Person als „seinen" Staatsangehörigen sieht (Art. 1 StaatenlÜbK),[53] oder – wie überwiegend[54] – de facto-Staatenlosigkeit vorliegt, bei der die Klärung noch nicht abgeschlossen ist, ob und gegebenenfalls welche Staatsangehörigkeit eine Person besitzt. Angesichts der offenbar

52 S. a. SVR, Ein Leben ohne Pass, SVR-Policy Brief 2023-1; Hoffmann, Staatenlosigkeit – Rechte und rechtliche Folgen, Asylmagazin 2019, 325.

53 Übereinkommen über die Rechtsstellung von Staatenlosen v. 28.9.1954 (BGBl. 1976 II, 474).

54 Ende 2023 waren im AZR 29.495 Personen als Staatenlose und 96.260 Personen als „Staatsangehörigkeit ungeklärt/ohne Angabe" registriert.

stark variierenden Verwaltungspraxis erscheint auch hier ein geordnetes Verfahren zur Feststellung von de jure-Staatenlosigkeit mit inter omnes-Wirkung – wie es auch der UNHCR fordert[55] – angezeigt.

3. Thema Ausländerwahlrecht

Das StARModG hat mit der Hinnahme mehrfacher Staatsangehörigkeit die Einbürgerung teils spürbar erleichtert, mit der Verschärfung des Lebensunterhaltssicherungserfordernisses diesen Effekt indes zumindest gemindert, wenn nicht aufgehoben. Es verringert jedenfalls nicht die Kluft zwischen wahlberechtigter Bürgerschaft und dauerhaft im Lande wohnenden Einwohnerschaft, deren Beseitigung das Bundesverfassungsgericht[56] dem Staatsangehörigkeitsrecht zugewiesen hat.

Ein Ansatz, das Staatsangehörigkeitsrecht von der Aufgabe zu entlasten, die demokratische Inklusion der ausländischen Wohnbevölkerung zu organisieren, liegt in der Entkoppelung des Wahlrechts – zumindest auf Landesebene – von der Staatsangehörigkeit.[57] In der 21. Legislaturperiode ist für die nach der bisherigen Rechtsprechung wohl erforderliche Grundgesetzänderung eine verfassungsändernde Mehrheit indes in weite Ferne gerückt. Normativ, jedenfalls rechtspolitisch wenig erfolgversprechend dürften auch in der Zielsetzung zu unterstützende Ansätze sein, 35 Jahre nach der „volksdemokratischen Wende“[58] des Bundesverfassungsgerichts auf einfachgesetzlicher Ebene[59] oder unter Nutzung des

---

55 S. a. UNHCR, Establishing Statelessness Determination Prodedures for the Protection of Stateless Persons. Action 6 of the Global Action Plan, July 2020, https://www.refworld.org/policy/opguidance/unhcr/2020/en/123292.

56 BVerfG, U. v. 31.10.1990 – 2 BvF 2/89, 2BvF 6/89, BVerfGE 83, 37 (Kommunalwahlrecht SH); U v. 31.10.1990 – 2 BvF 3/89, BVerfGE 83, 60 (Bezirksversammlung HH).

57 Dazu *Berlit* (Fn. 40), FS Dreier, 2024, 511.

58 *Bryde*, Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie, StWSP 1994, 305.

59 Tabarra (Fn. 40), DVBl. 2023, 133.

Landes(verfassungs)rechts[60] in der Hoffnung auf einen Rechtsprechungswandel beim Bundesverfassungsgericht einen neuen Anlauf für die Zuweisung von Wahlrechten an Ausländer mit dauerhaftem Inlandswohnsitz zu unternehmen.

Informationen zum Autor

Prof. Dr. Uwe Berlit ist Verwaltungsrichter a. D., zuletzt als Vorsitzender des für das Migrationsrecht zuständigen Senats des Bundesverwaltungsgerichts, und war von 2012 bis 2022 berufsrichterliches Mitglied des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs, ab 2019 als Vizepräsident. Er lehrt weiterhin als Honorarprofessor an der Juristenfakultät der Universität Leipzig und ist (Mit-)Autor zahlreicher wissenschaftlicher Publikationen und Kommentare u. a. zum Verfassung-, Migrations-, Existenzsicherungs- und Verwaltungsprozessrecht sowie zur Digitalisierung (in) der Justiz.

Schlagwörter

Staatsangehörigkeitsrecht, Einbürgerung, Staatsangehörigkeitsmodernisierungsgesetz, Lebensunterhaltssicherung, Identitätsfeststellung

60 Ramson (Fn. 40), 177.