

Tarik Tabbara

Die „Staatsangehörigkeitsrechtsreform 2000“ in der Migrationsgesellschaft

Ein Blick zurück und nach vorn – Thesen*

Rückblick auf die Staatsangehörigkeitsreform 2000

1. Es gehört zum demokratiethoretischen Allgemeingut, dass die Demokratie als Herrschaftsform der Selbstregierung voraussetzt, dass die von der Herrschaft Betroffenen zugleich an der Ausübung der Herrschaft durch Wahlen und Abstimmungen teilhaben. Genauso gehört es aber zum demokratiethoretischen Allgemeingut, dass die Praxis diesem Anspruch der Identität von Beherrschten und Herrschenden hinterherläuft. Das gilt heute in Deutschland insbesondere mit Blick auf Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit.¹

2. Das am 1. Januar 2000 in Kraft getretene Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts (im Folgenden: Staatsangehörigkeitsreform 2000)² war mit dem Anspruch angetreten, diese Lücke zwischen demokratischer Theorie und staatsbürgerlicher Praxis zu schließen. Schon die Begründung dieses grundlegenden Reformprojektes mutet mit dem zeit-

* Leicht überarbeitetes Manuskript des Vortrags auf den Hohenheimer Tagen zum Migrationsrecht am 30. Januar 2021. Der Vortragsstil wurde weitgehend beibehalten.

1 So bereits *Hans Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2., umgearb. Aufl. Tübingen 1929, 17 f.

2 BGBl. I 1999, S. 1618.

geschichtlichen Abstand von gut 20 Jahren recht defensiv an für ein demokratiethoretisch so wohl fundiertes Projekt. Aber auch der von der Gesetzesreform gewählte – einzige – normative Anker trug wenig zu einer demokratisch-republikanischen Emphase bei. Die in der Gesetzesbegründung angeführte Passage der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum – für verfassungswidrig befundenen – kommunalen Ausländerwahlrecht³ verweist zwar auch auf das demokratiethoretische Allgemeingut der Kongruenz von Beherrschten und Herrschenden. Der Verweis auf das Staatsangehörigkeitsrecht als *mögliches* Instrument zum demokratischen Lückenschluss lässt sich aber nur mit einigem guten Willen normativ als Handlungsverpflichtung für den Gesetzgeber lesen.

3. Die Halbherzigkeit im Ton und auch beim zentralen Anliegen des Reformprojekts – der mit einer Optionspflicht belasteten Einführung eines Ius-soli-Elements in das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht – lässt sich natürlich wesentlich auf den politischen Kontext des Reformprojektes zurückführen. Diese Halbherzigkeit übersetzt sich aber seither in die Praxis, nämlich in die Umsetzung durch Einbürgerungsbehörden, die Rechtsprechung und die später erfolgten gesetzlichen Nachsteuerungen. Es zeigt sich zudem eine bedenkliche Tendenz, das Staatsangehörigkeitsrecht – ähnlich wie bislang schon das Asyl- und Aufenthaltsrecht – symbolpolitisch für mehr oder weniger tagesaktuelle Themen in Anspruch zu nehmen. Anstatt weiter daran zu arbeiten, die Einbürgerung zum gewöhnlichen Bestandteil jeder längerfristigen Migrationsbiografie in Deutschland zu machen, entfernt man sich aufgrund der jüngeren Änderungen sogar wieder weiter von diesem Ziel.

4. Diesem Befund steht nur bedingt entgegen, dass beim Ius soli viele Probleme durch gesetzliche Nachbesserungen an der Optionspflicht abgetragen wurden.⁴ Dass ein Großteil der Betroffenen, weil sie (überwiegend) in Deutschland aufgewachsen sind, sich nach der gesetzlichen

3 BVerfGE 83, 37, 51 f.

4 Artikel 1 – Zweites Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes v. 13.11.2014, BGBl. I 2014, S. 1714.

Nachsteuerung nicht mehr zwischen der deutschen und einer anderen Staatsangehörigkeit entscheiden muss, ist nämlich eher als kleinteilig-komplizierte Verwaltungsregelung ausgestaltet, denn als staatsangehörigkeitsrechtlicher Befreiungsschlag. Die verfehlte Konzeption eines mit einem Optionszwang belasteten Geburtsortsrechts bleibt im Gesetz zumindest normativ unangetastet, wiewohl es durch recht geschickte gesetzliche Ergänzungen (§ 29 Abs. 1 u. 1a StAG) – derzeit – praktisch wirkungslos ist.

5. In Umsetzung der Staatsangehörigkeitsreform 2000 lässt sich schon anhand der Zahlen keine echte Trendwende hin zu einer Einbürgerungspraxis mit offener Hand feststellen: Das Einbürgerungspotenzial wurde zwischen 2004 und 2019 durchgehend nur zu unter 3 % ausgeschöpft und in den vier Jahren davor auch nur knapp darüber.⁵ Stattdessen zeigen sich in Einbürgerungsrecht und -praxis ganz erhebliche Beharrungskräfte einer restriktiven Handhabung der Einbürgerung, die mit dem Anspruch der Reform, sich der Kongruenz zwischen Beherrschten und Herrschenden jedenfalls stärker anzunähern, in Konkurrenz treten und nicht selten die Oberhand gewinnen. Diese Beharrungskräfte führen im Grunde die restriktive (Anti-)Einbürgerungsideologie fort, die in den Einbürgerungsrichtlinien aus den 1970er Jahren ihren Ausdruck gefunden hatte: „Die Bundesrepublik Deutschland ist kein Einwanderungsland; sie strebt nicht an, die Anzahl der deutschen Staatsangehörigen gezielt durch Einbürgerung zu vermehren.“⁶

5 Das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial bezieht die Einbürgerungen im Inland auf die seit mindestens zehn Jahren im Inland lebende ausländische Bevölkerung zum 31.12. des Vorjahres. Quelle: Destatis, Einbürgerungen 2000–2019 (Stand 03.06.2020), online: <https://www.destatis.de>.

6 Abgedruckt in: *Kay Hailbronner/Günter Renner*, Staatsangehörigkeitsrecht. Kommentar, München 1991, 625–640.

Einblicke in die Einbürgerungspraxis

6. Einbürgerungspraxis und nachsteuernde Änderungen des Gesetzgebers orientieren sich vielfach eher an dieser Vergangenheit der Einbürgerungsrichtlinien als am Anspruch der Staatsangehörigkeitsreform 2000. Statt durch eine pragmatische und faire Ausgestaltung der Einbürgerungsverfahren Anreize für Einbürgerungen zu setzen, um so die demokratische Lücke der politischen Teilhabeberechtigung in der Bevölkerung zu schließen, ist das Einbürgerungsrecht geprägt von einem bürokratischen Perfektionismus. Dieser macht aus Vorgängen der Massenverwaltung häufig einen höchst aufwendigen und langwierigen Prüfvorgang bis ins letzte Detail und nimmt so nicht selten den „Ermüdungsbruch“ der Einbürgerungsbewerber:innen zumindest in Kauf. Dazu gehört auch, dass Ausnahmenvorschriften, die eigentlich den Schwierigkeiten der Betroffenen entgegenkommen sollen, meist so gehandhabt werden, dass sie praktisch ohne jeden Anwendungsfall bleiben.

7. Im Folgenden werden, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, einige Bereiche benannt, bei denen sich im Einbürgerungsrecht Tendenzen zeigen, die einer Entfaltung des demokratischen Reformimpulses im Staatsangehörigkeitsrecht entgegenstehen:

a. Vermeidung von Mehrstaatigkeit – vom Prinzip zum Dogma: Bekanntlich konnte das sogenannte Prinzip der Vermeidung der Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung mit der Staatsangehörigkeitsreform 2000 nicht gänzlich überwunden werden. Wie zu erwarten war, ist und bleibt der Zwang zur Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit das wesentliche Hindernis bei der Entscheidung für einen Einbürgerungsantrag.⁷ Die Begründung dafür, auf der Vermeidung der Mehrstaatigkeit zu beharren, ist in den vergangenen Jahren aber immer weniger überzeugend und tragfähig geworden. Warum Mehrstaatigkeit bei Einbürge-

7 *Dietrich Thränhardt*, Einbürgerung im Einwanderungsland Deutschland. Analysen und Empfehlungen, Bonn 2017 (WISO DISKURS 11/2017), online: <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/13590-20170821.pdf> (Abruf 10.05.2021).

zung zu vermeiden ist, aber nicht, wenn sie durch Geburt erworben wurde aufgrund eines deutschen und eines nicht-deutschen Elternteils, ist kaum nachvollziehbar. Das gilt nicht allein aus Betroffenenensicht; vielmehr liegt darin ein objektives Problem der systemischen Schlüssigkeit und Widerspruchsfreiheit des Staatsangehörigkeitsrechts. Hinzu kommt nach der jetzigen Einbürgerungspraxis und ihren Ausnahmevorschriften, dass es letztlich zur einer Schlechterstellung der Staatsangehörigen bestimmter Herkunftsstaaten (insbesondere der Türkei) kommt, für die die Ausnahmevorschriften nicht greifen. In der Praxis spielen nämlich abgesehen von der Ausnahmevorschrift für anerkannte Flüchtlinge, die inzwischen allerdings auch wieder unter Druck geraten ist, nur die Ausnahmevorschriften eine Rolle, die für bestimmte Staaten generell zur Hinnahme von Mehrstaatigkeit führen (weil der Staat nicht entlässt oder weil, wie bei EU-Mitgliedstaaten, aus politischen Gründen generell Mehrstaatigkeit hingenommen wird). Die übrigen Gründe wurden durch eine sehr restriktive Auslegung praktisch funktionslos gestellt. Auch das belastet die Tragfähigkeit dieses durchlöchernten Prinzips, das so immer mehr zum Dogma gerät.

b. Wiederkehr der Prognose zur dauerhaften wirtschaftlichen Integration: Im Hinblick auf die wirtschaftlichen Voraussetzungen der Einbürgerung ist in Teilen zu beobachten, dass die Anforderungen bei im Wesentlichen gleichbleibender gesetzlicher Grundlage substantiell angehoben wurden.⁸ Bereits vor der Staatsangehörigkeitsreform 2000 galt für die Anspruchseinbürgerung, dass Einbürgerungsbewerber:innen in der Lage sein mussten, ihren Lebensunterhalt für sich und ihre unterhaltsberechtigten Familienangehörigen zu bestreiten, ohne Grundsicherung für Arbeitssuchende oder Sozialhilfe in Anspruch zu nehmen. Der Bezug dieser Sozialleistungen steht einer Einbürgerung aber dann nicht entgegen, wenn die Inanspruchnahme nicht zu vertreten ist. Dies stellt

8 Mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union v. 19.08.2007 (BGBl. I 2007, S. 1970) wurde eine Ausnahmebestimmung für Einbürgerungsbewerber:innen unter 23 Jahren gestrichen. Ansonsten erfolgten nur redaktionelle Anpassungen.

an sich eine recht klare und großzügige Regelung dar. Sie stellt nach ihrem Wortlaut nur auf den tatsächlichen Leistungsbezug ab, der einer Einbürgerung allein für den recht seltenen Fall eines Vertretenmüssens des Leistungsbezugs entgegensteht, z. B. wegen einer mutwilligen Kündigung der Einbürgerungsbewerber:innen.⁹ In manchen Bundesländern wurde diese enge Ausnahmeregelung allerdings zu einer wesentlich weitergehenden Prüfung der „wirtschaftlichen Integration“ ausgebaut.¹⁰ Verlangt wird eine positive Prognose, dass die Einbürgerungsbewerber:innen voraussichtlich dauerhaft bzw. „mit gewisser Nachhaltigkeit“ in der Lage sein werden, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Einkünften zu sichern. Aus der einfach abzuhakenden Prüfung, ob ein tatsächlicher Leistungsbezug besteht, wird so eine umfassende und nicht selten aufwendige Prüfung unter Einbeziehung der gesamten bisherigen Erwerbsbiografie und einschließlich des Erfordernisses, der Einbürgerungsbehörde (!) u. a. über Monate eine hinreichende Anzahl von ernsthaften Bewerbungen vorzulegen.¹¹ Diese Prognoseprüfung entspricht offensichtlich der *alten* Rechtslage zur Ermessenseinbürgerung (§ 8 StAG)¹² und wird hier auch unter der neuen Gesetzeslage – gegen den Wortlaut – beharrlich fortgeführt.

c. Deutschprüfung für Fortgeschrittene: Die Anforderungen an die Deutschkenntnisse im Einbürgerungsverfahren wurden über die Jahre deutlich gesteigert. Nach der Staatsangehörigkeitsreform 2000 waren die Deutschkenntnisse bei den Einbürgerungsbewerber:innen im Regelfall

9 Vgl. Bundestags-Drucksache 14/533, S. 18.

10 Siehe z. B. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 22.01.2014 – 1 S 923/12 –, juris; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 05.03.2010 – OVG M 40.09 –, juris; Sächsisches OVG, Urt. v. 17.06.2010 – 3 A 439/09 –, juris.

11 Kritisch hierzu *Rainer M. Hofmann/Thomas Oberhäuser*, Einbürgerungsanspruch und die Sicherung des Lebensunterhalts: Gesetzgeberische Festlegungen vs. behördliche / gerichtliche Umdeutungen, in: Markus Krajewski/Matthias Reuß/ Tarik Tabbara (Hg.), *Gesellschaftliche Herausforderungen des Rechts. Eigentum – Migration – Frieden und Solidarität*, Gedächtnisschrift für Helmut Rittstieg, Baden-Baden 2015, 145–162, 148 ff.

12 Siehe *Hailbronner/Renner*, StAngR (s. Anm. 6), § 8 RuStAG, Rn. 24 ff.

noch zu vermuten und eine Einbürgerung nur dann zu versagen, wenn sich bei einem Gespräch herausstellte, dass eine Verständigung überhaupt nicht möglich war.¹³ Inzwischen schreibt das Gesetz (§ 10 Abs. 4 StAG) mündliche und schriftliche Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (= Niveaustufe Fortgeschrittene Sprachverwendung) vor. Und das OVG Nordrhein-Westfalen hat jüngst entschieden, dass es für die Einbürgerung – anders als nach der Integrationskurstestverordnung – nicht genügt, wenn das Gesamtergebnis das Niveau B1 erreicht. Vielmehr müsse die Kompetenzstufe B1 jeweils in den drei Fertigungsbereichen Hören/Lesen, Sprechen und Schreiben erreicht werden.¹⁴ Die Fähigkeit, sich in Deutschland zumindest ansatzweise sprachlich zurechtzufinden, lässt sich vor dem Hintergrund der mit der Einbürgerung verbundenen Möglichkeit zur Teilhabe an der politischen Willensbildung sicherlich gut begründen. Ob das allerdings in allen Fällen die Form eines Deutschexamens annehmen muss, ist gleichwohl durchaus fraglich. Das gilt auch im Hinblick auf die Steuerungsleistung einer solchen Anforderung. Über das Einbürgerungsverfahren zum nachholenden Erwerb – formaler – Deutschkompetenzen zu motivieren, muss wohl in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle als gesetzgeberische Illusion gelten.¹⁵

d. „Öffnungsklausel“ für ein kulturalistisches Staatsangehörigkeitsverständnis: Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 4. August 2019 (3. StAGÄndG)¹⁶ werden sämtliche Einbürgerungen von der „Einordnung in die deutschen Lebensverhält-

13 Bundestags-Drucksache 14/533, S. 18, Begründung zu § 86 AuslG, der seinerzeit nicht ausreichende Deutschkenntnisse als Ausschlussgrund für die Anspruchseinbürgerung normierte.

14 OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 10.12.2020 – 19 A 2379/18 –, juris.

15 Eindrückliches illustrierendes Beispiel bei *Mark Terkessidis*, Interkultur, Berlin 2010, 19.

16 BGBl. I 2019, S. 1124. Ausführlicher hierzu *Tarik Tabbara*, Schriftliche Stellungnahme zu dem Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, Deutscher Bundestag – Ausschuss für Inneres und Heimat – Ausschussdrucksache 19(4)315 C.

nisse“ abhängig gemacht. Der Gesetzgeber reagierte hier auf eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts. Das Gericht hatte das Führen einer Mehrehe zwar nicht als Hindernis einer Anspruchseinbürgerung eingestuft, weil dem (nicht strafbewährten) Führen einer im Ausland geschlossenen Mehrehe keine der anspruchsbegründenden Einbürgerungsvoraussetzungen entgegenstehe. Es verwies aber ausdrücklich darauf, dass es dem Gesetzgeber freistehe, die Anspruchseinbürgerung von der „Gewährleistung des Sich-Einordnens in die deutschen Lebensverhältnisse“ abhängig zu machen und so bei Bestehen einer Mehrehe eine Anspruchseinbürgerung auszuschließen.¹⁷ Entsprechendes galt seit 1969¹⁸ für die Ehegatteneinbürgerung, wo die Formel von der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 StAG a. F.) aber eigentlich zu verstauben schien. Es handelt sich hierbei um einen unbestimmten Rechtsbegriff *par excellence*, der auch in den alten Einbürgerungsrichtlinien Verwendung fand.¹⁹ Der Rückgriff des Gesetzgebers auf dieses Merkmal sollte zwar nach mancher politischen Verlautbarung darauf beschränkt sein, die Anspruchseinbürgerung bei Mehrehen auszuschließen. Aber schon die letztlich gewählte Gesetzesformulierung am Ende von § 10 Abs. 1 Satz 1 StAG („*insbesondere* er nicht gleichzeitig mit mehreren verheiratet ist“) macht ausdrücklich klar, dass die Einordnungs-Formel offen ist für weitere kulturalistische Aufladungen. Das entspricht auch dem ideologischen Ursprung dieser Formel. Der erste gerichtlich dokumentierte Fall einer erweiterten Auslegung ließ auch nicht lange auf sich warten. So bestätigte der VGH Baden-Württemberg jüngst, dass die religiös begründete Weigerung eines muslimischen Oberarztes, Frauen die Hand zu schütteln, eine mangelnde Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse darstelle.²⁰ Auch wenn nicht unbedingt damit zu rechnen ist, dass die Einordnungs-Formel in absehbarer

17 BVerwG, Urt. v. 29.05.2018 – 1 C 15.17 –, juris, Rn. 67.

18 BGBl. I 1969, S. 1581.

19 Unter Ziff. 3.2 nach Ziff. 3.1 „Staatsbürgerliche und kulturelle Voraussetzungen“, abgedruckt in: *Hailbronner/Renner*, StAngR (s. Anm. 6), 627.

20 VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 16.10.2020 – 12 S 629/19 –, juris.

Zukunft einen großen praktischen Anwendungsbereich finden wird, belegt diese Gesetzesänderung besonders eindrücklich den problematischen Trend, dass sich das Staatsangehörigkeitsrecht zum Teil rückwärts-gewandt entwickelt.

e. Identitätsklärung, die Realität der Migration und die Erwartung eines perfektionistischen Personenstandswesens. Mit dem 3. StAGÄndG wurde auch die Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit als Voraussetzung für Anspruchs- und Ermessenseinbürgerungen aufgenommen. Auch hier folgte der Gesetzgeber einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts; dieses hatte entschieden, dass die Klärung der Identität eine ungeschriebene Voraussetzung aller Einbürgerungen sei.²¹ Vor allem Geflüchtete kann der Nachweis der Identität vor erhebliche Schwierigkeiten, wenn nicht sogar vor ausweglose Situationen stellen. Während im Aufenthaltsrecht die Möglichkeit besteht, der Beweisnot der Betroffenen bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln Rechnung zu tragen (§ 5 Abs. 3 Satz 1 u. 2 AufenthG), sieht die jetzt erfolgte „Umsetzung“ der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts keine Regelung vor, die entsprechenden Nachweisschwierigkeiten auch bei der Einbürgerung Rechnung tragen würde. Das Bundesverwaltungsgericht hat inzwischen aber immerhin entschieden, dass die Klärung der Identität in Ausnahmefällen auch ohne Pass oder sonstige amtliche Dokumente möglich sein soll.²² Hierfür verlangt das Bundesverwaltungsgericht allerdings ein bis zu vier- oder sogar fünfstufiges Nachweisverfahren. Ob das wirklich die entsprechenden Probleme in der Praxis effektiv ausräumen und nicht nur zu weiteren langwierigen Prüfschleifen führen wird, bleibt abzuwarten – allerdings ist zumindest eine gewisse Skepsis angezeigt. Solange Probleme des Identitätsnachweises einer Aufenthaltsverfestigung nach dem Aufenthaltsgesetz nicht entgegenstehen, ist es nur wenig überzeugend, im Rahmen der Einbürgerung Perfektionsmaßstäbe des deutschen Personenstandswesens anzulegen.

21 BVerwG, Urt. v. 01.09.2011 – 5 C 27.10 –, juris.

22 BVerwG, Urt. v. 23.09.2020 – 1 C 36.19.

f. Mehrstaater als Bürger zweiter Klasse? Aufgrund einer Neuregelung im 3. StAGÄndG verliert die deutsche Staatsangehörigkeit, wer „sich an Kampfhandlungen einer terroristischen Vereinigung im Ausland konkret beteiligt“ (§ 28 Abs. 1 Nr. 2 StAG). Neben einer Reihe von Fragen, die die konkrete Gesetzesanwendung betreffen, wirft diese Regelung eine Grundsatzfrage auf: Diese neue Verlustregelung zielt *nur* auf deutsche Staatsangehörige, die noch eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen. Die Schaffung erweiterter bzw. erleichterter Gründe für den Staatsangehörigkeitsverlust bei Mehrstaatern ist eine bedenkliche Entwicklung, die sich in den letzten Jahren in verschiedenen europäischen Staaten beobachten lässt.²³ Solche Regelungen werfen die Frage der mittelbaren Diskriminierung auf: De facto sehen sie vor, dass Personen mit Migrationsbiografien in mehr Fällen die Staatsangehörigkeit aberkannt werden kann als Personen ohne solche Biografie – denn Mehrstaatigkeit entsteht regelmäßig und typischerweise nur im Zusammenhang von Migrationsbiografien. Zwar dürfte der konkrete Anwendungsbereich der neuen Verlustregelung gering sein. Aber gleichwohl hat damit gegenüber dem tradierten verfassungsrechtlichen Verständnis der Staatsangehörigkeit als gleichberechtigter Zugehörigkeit eine problematische Gegenlogik Einzug in das Staatsangehörigkeitsgesetz gehalten. Ob Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG, der die Zulässigkeit des Staatsangehörigkeitsverlustes unter den Vorbehalt stellt, dass Betroffene dadurch nicht staatenlos werden, eine Rechtfertigung für die Schaffung von Verlustgründen darstellt, die sich gezielt nur an Mehrstaater richten, ist dabei höchst fraglich. Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG ermächtigt nämlich nicht dazu, eine Verlustregelung an die Mehrstaatigkeit zu knüpfen, sondern enthält vielmehr lediglich eine vorsorgende Rückausnahme, die Staaten-

23 *Meijers Committee*, Policy brief on ‘Differential treatment of citizens with dual or multiple nationality and the prohibition of discrimination’, CM2016, 06.12.2020, online: https://www.commissie-meijers.nl/sites/all/files/cm2016_policy_brief_on_differential_treatment_of_citizens_with_dual_or_multiple_nationality_and_the_prohibition_of_discrimination.pdf (Abruf 10.05.2021).

losigkeit abwenden soll:²⁴ Bei der Schaffung von *allgemeinen* Verlustgründen, die prinzipiell *alle* deutschen Staatsangehörigen treffen können, ist danach Vorsorge gegen das Entstehen von Staatenlosigkeit zu treffen. Ein Beispiel hierfür wäre der nach früherem Recht vorgesehene Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit einer deutschen Frau bei Eheschließung mit einem Ausländer: Unter Geltung des Grundgesetzes war der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit jedenfalls dann ausgeschlossen, wenn die Eheschließung anders als nach dem üblichen Verlauf *nicht* zum Erwerb der Staatsangehörigkeit des Ehemannes führte.²⁵

g. Wiedergutmachung der Wiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht? Ausgelöst durch den Brexit wird über eine gesetzliche Regelung der Wiedergutmachung im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht diskutiert.²⁶ Insbesondere Jüdinnen und Juden, aber auch weiteren Gruppen wurde von den Nazis verbrecherisch die Staatsangehörigkeit entzogen. Art. 116 Abs. 2 GG sieht insoweit für die Betroffenen und ihre Abkömmlinge eine staatsangehörigkeitsrechtliche Wiedergutmachung vor. In der Praxis hat sich aber eigentlich von Anbeginn an gezeigt, dass hier erhebliche Lücken bestanden. Das liegt insbesondere an einem formalistischen Verständnis der staatsangehörigkeitsrechtlichen Wiedergutmachung. In einem hypothetischen Gedankenexperiment wurde nur danach gefragt, ob die Betroffenen – bei Ausblendung der lebensweltlichen

24 *Tabbara*, Schriftliche Stellungnahme (s. Anm. 16); die Gegenposition vertritt *Daniel Thym*, Bürger zweiter Klasse im Einwanderungsland?, in: Die Verwaltung 52 (2019), 407–436, 421 ff.; in diese Richtung zuvor schon *Hans-Georg Maaßen*, Staatsangehörigkeitsrechtliche Fragen der Terrorismusbekämpfung, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (2011/3), 336–342, 341.

25 § 17 Nr. 6 RuStAG, mit Ablauf des 31.03.1953 nichtig nach Art. 117 Abs. 1 GG.

26 Siehe hierzu auch *Tarik Tabbara*, Schriftliche Stellungnahme zu der Anhörung am 21.10.2019 im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages (u. a. zu Gesetzentwürfen der Linken und von Bündnis 90/Die Grünen zur Wiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht), Ausschussdrucksache 19(4)369 C; zuletzt auch den rheinland-pfälzischen Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung von Rechtsansprüchen im Staatsangehörigkeitsrecht v. 04.03.2020, Bundesrats-Drucksache 108/20.

Auswirkungen der Naziverfolgung – die deutsche Staatsangehörigkeit behalten oder erworben hätten, würde der Staatsangehörigkeitsentzug hinweggedacht. Ausgeblendet bleibt dabei, dass z.B. die Nachfahren von Menschen, die aus Deutschland vertrieben wurden, wären sie in Deutschland aufgewachsen, längst die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt hätten. Zuletzt hat auch eine Kammer des Bundesverfassungsgerichts der bisherigen Praxis ins Stammbuch geschrieben, dass sie das in Art. 116 Abs. 2 GG garantierte Recht auf Wiedererlangung der deutschen Staatsangehörigkeit viel zu formalistisch gehandhabt hat, und erteilte der nachträglichen hypothetischen Anwendung von geschlechterdiskriminierenden Regelungen im Staatsangehörigkeitsrecht im Rahmen von Wiedergutmachungsfällen eine deutliche Absage.²⁷ Auch wenn auf Erlassebene inzwischen einige zuvor ausgeschlossene Konstellationen einer praktischen Lösungsmöglichkeit zugeführt wurden, wäre hier eine umfassende und großzügige gesetzliche Regelung angezeigt. Die insbesondere vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) vertretene Auffassung, dass der sogenannte Generationenschnitt (§ 4 Abs. 4 StAG) auch auf die Fälle des Art. 116 Abs. 2 GG Anwendung findet,²⁸ ist höchst bedenklich. Schon weil die nach Art. 116 Abs. 2 GG

27 BVerfG, 2. Kammer, Beschl. v. 20.05.2020 – 2 BvR 2628/18 –, juris. Hierzu *Tarik Tabbara*, Eine Lehrstunde Verfassungsrecht für das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht, *VerfBlog*, 17.06.2020, online: <https://verfassungsblog.de/eine-lehrstunde-verfassungsrecht-fuer-das-deutsche-staatsangehoerigkeitsrecht/> (Abruf 10.05.2021). Zu den beschämenden historischen Hintergründen der restriktiven Praxis bei der Wiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht: *Nicholas Courtman*, *Rekonstruktion der rechtspolitischen und -geschichtlichen Entwicklung auf dem Gebiet der Wiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 1949–89*, Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 21.10.2019, Ausschussdrucksache 19(4)370; mit Vergleich zu den Regelungen für „deutsche Volkszugehörige“ (Art. 116 Abs. 1 GG): *ders.*, *Citizenship Law, the Nazi Past, and the West German Future* (Manuskript 2020).

28 Nummer 8.1.3.2 Änderung und Ergänzung der Vorläufigen Anwendungshinweise zum StAG (23.01.2020).

Die „Staatsangehörigkeitsrechtsreform 2000“ in der Migrationsgesellschaft

Berechtigten – anders als deutsche Staatsangehörige (§ 4 Abs. 4 Satz 2 StAG) – den Nicht-Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit ihrer Kinder nicht durch eine Registrierung bei der Botschaft abwenden können. Aber auch eine erweiternde Regelung des Generationenschnitts durch den einfachen Gesetzgeber sollte ausscheiden, da Art. 116 Abs. 2 GG nicht unter Gesetzesvorbehalt steht. Ein Ende der staatsangehörigkeitsrechtlichen Wiedergutmachung muss dem Verfassungsgeber vorbehalten bleiben.

Ausblick – Neustart für ein Staatsangehörigkeitsrecht der offenen Demokratie

8. Das Staatsangehörigkeitsrecht braucht einen Neustart, damit es seine Funktion für eine offene Demokratie erfüllen kann. Dies setzt v. a. ein Umdenken in der Verwaltung des Einbürgerungsrechts voraus. Dies lässt sich nicht allein durch gesetzliche Regelungen erreichen. Gleichwohl müssen hier die richtigen Impulse gesetzt und Leitplanken gezogen werden. Dazu sollte u. a. zählen:

9. Das Staatsangehörigkeitsgesetz braucht eine ausdrückliche Festlegung, dass ein öffentliches Interesse an der Einbürgerung besteht, die es im Interesse der Demokratie zu fördern und zu ermöglichen gilt. Anerkannt werden sollte in diesem Zusammenhang auch, dass als individualrechtliche Entsprechung für Menschen, die voraussichtlich dauerhaft in Deutschland leben, ein – grundrechtlich geschütztes – Recht auf Einbürgerung als Voraussetzung der demokratischen Teilhabe besteht.²⁹

29 In diese Richtung jüngst auch als Ausprägung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts nach Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG BVerwG, Urt. v. 23.09.2020 – 1 C 36.19, Rn. 16. Zuvor für die grund- und menschenrechtliche Fundierung des Einbürgerungsanspruches: *Astrid Wallrabenstein*, Das Verfassungsrecht der Staatsangehörigkeit, Baden-Baden 1999, 171 ff.; *Sükrü Uslucan*, Zur Weiterentwicklungsfähigkeit des Menschenrechts auf Staatsangehörigkeit. Deutet sich in Europa ein migrationsbedingtes Recht auf Staatsangehörigkeit an – auch unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit?, Berlin 2012.

10. Das Staatsangehörigkeitsgesetz sollte entsprechend dieser Zielsetzung ein deutliches Signal setzen, dass Einbürgerung die staatlich gewünschte Form der Aufenthaltsverfestigung ist. Dazu könnte die für eine Anspruchseinbürgerung erforderliche Aufenthaltszeit in Deutschland – entsprechend den Regelungen in mehr als zehn anderen EU-Mitgliedstaaten (u. a. in Belgien, Finnland, Frankreich, den Niederlanden, Schweden, Tschechien)³⁰ – auf fünf Jahre herabgesetzt werden. Dabei sollten sämtliche Voraufenthaltszeiten ganz oder zumindest sehr großzügig angerechnet werden.

11. Soll im Wege der Einbürgerung die Lücke der demokratischen Teilhabeberechtigung in der Bevölkerung signifikant verkleinert werden, dürfte kein Weg daran vorbeiführen, das Dogma der Vermeidung von Mehrstaatigkeit im Einbürgerungsrecht anzugehen und einen grundlegenden Paradigmenwechsel vorzunehmen. Andernfalls ist zu befürchten, dass jede Reformanstrengung am Ende im Sand verliefe.

12. Im Übrigen sollte die Einbürgerungsvoraussetzungen überprüft und entschlackt werden. Sie sollten möglichst so umgestaltet werden, dass sie sich einfach „abhaken“ lassen und keine Wertungen mit aufwendigen Prüfungen erfordern. Die Überprüfung der Lebensunterhaltssicherung sollte darauf beschränkt werden, ob innerhalb eines bestimmten Zeitraums vor der Einbürgerung Sanktionen durch die Arbeitsverwaltung erfolgt sind. Wessen Identität soweit geklärt ist, dass ein Flüchtlings- und Aufenthaltsstatus erteilt wird, sollte ebenso eingebürgert werden können. Gerade für ältere Personen sollte eine für die Betroffenen würdevolle Möglichkeit geschaffen werden, nachzuweisen, dass sie sich im Alltag in Deutschland sprachlich zurechtfinden.

30 Daten zu den Einbürgerungsvoraussetzungen aller EU-Mitgliedstaaten finden sich bei: GLOBALCIT. Global Database on Modes of Acquisition of Citizenship, version 1.0. San Domenico di Fiesole: Global Citizenship Observatory / Robert Schuman Centre for Advanced Studies / European University Institute 2017, online: <https://globalcit.eu/acquisition-citizenship/>.

Informationen zum Autor

[Prof. Dr. Tarik Tabbara](#), LL.M. (McGill) ist Professor für Öffentliches Recht, insbesondere deutsches und europäisches Sicherheitsrecht an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin. Davor war er u. a. im Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration sowie im Bundestag tätig. Seine Forschungsschwerpunkte sind Verfassungsfragen in der Migrationsgesellschaft, das Migrations-, Staatsangehörigkeits-, Religionsverfassungs- und Polizeirecht.

Schlagwörter

Einbürgerung, Einbürgerungsrecht, Staatsangehörigkeit, Staatsangehörigkeitsgesetz, Staatsangehörigkeitsrechtsreform, Mehrstaatigkeit, Teilhabeberechtigung