

**Stellungnahme zum Änderungsantrag der Fraktionen von CDU/CSU und SPD im 4.
Ausschuss des Deutschen Bundestages zu dem von der Bundesregierung eingebrachten
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (BT-Drs.
19/9736)**

Von Dr. *Johannes Eichenhofer*, Universität Bielefeld,
stv. Vorsitzender von DeutschPlus – Initiative für eine plurale Republik e.V.

I. Gegenstand des Änderungsantrags

Der Änderungsantrag sieht vor, sowohl die sog. Ermessens- oder „Kann-Einbürgerung“ nach § 8 StAG als auch die sog. Anspruchs- oder „Ist-Einbürgerung“ nach § 10 StAG an eine zusätzliche Voraussetzung zu knüpfen, nämlich dass die „Einordnung“ des Antragstellers bzw. der Antragstellerin „in die deutschen Lebensverhältnisse gewährleistet ist.“ Ausweislich der Begründung des Änderungsantrages sollen damit Forderungen der Innenministerkonferenz umgesetzt werden, die hierdurch „insbesondere die Beachtung des Verbots der Viel- und Mehrehe“ sicherstellen möchte. Der Änderungsantrag selbst ergänzt, dass durch diese zusätzliche Einbürgerungsvoraussetzung „sichergestellt werden“ soll, „dass die Einbürgerungsbewerber nicht nur formal über Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland verfügen (vergleiche § 10 Absatz 1 Satz 1 Nummer 7 und Absatz 5), sondern sie die elementaren Grundsätze der hier geltenden gesellschaftlichen und rechtlichen Ordnung auch hinreichend akzeptieren.“ Zudem sei eine solche Regelung bereits in § 9 Abs. 1 Nr. 2 der geltenden Fassung des StAG enthalten. Verwiesen wird außerdem auf das Urteil des BVerwG v. 29.5.2018 – 1 C 15.17, Rn 20, wonach eine Einbürgerung auf Grundlage von § 9 Abs. 1 Nr. 2 StAG nicht nur ausgeschlossen werden kann, wenn die übrigen Einbürgerungsvoraussetzungen (regelmäßige Mindestaufenthaltsdauer, Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes, Lebensunterhaltssicherung, Straffreiheit, ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache, der deutschen Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland) nicht vorliegen, sondern auch dann, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Einbürgerungsbewerber es ungeachtet dessen an der Voraussetzung für die Befolgung der zur Beachtung von Gesetz und Recht oder einer tätigen Einordnung in die elementaren Grundsätze des gesellschaftlich-kulturellen Gemeinlebens, die als unverzichtbare außerrechtliche Voraussetzungen eines gedeihlichen Zusammenlebens zu werten sind, fehlen lässt.

II. Der Änderungsantrag im Kontext

Indem der Gesetzgeber die Voraussetzungen der Einbürgerung (§§ 8-10 StAG) regelt, trifft er nicht nur eine Aussage darüber, wer unter welchen Voraussetzungen die deutsche Staatsangehörigkeit er-

werben kann, soll oder muss. Er regelt dabei auch, wer unter welchen Voraussetzungen im rechtlichen Sinne als in die deutsche Gesellschaft „integriert“ gelten darf. Derlei rechtliche „Integrationsanforderungen“ finden sich nicht nur im Staatsangehörigkeits-, sondern auch im Aufenthaltsgesetz. Wie im StAG greift der Gesetzgeber auch im AufenthG – in Ermangelung einer Legaldefinition von „Integration“ – dabei auf eine Reihe von „Integrationskriterien“ zurück, die zwar in keinem der Gesetze an prominenter Stelle allgemeinverbindlich genannt sind. Sie erschließen sich jedoch durch eine systematische Auslegung des Gesetzes. Dabei handelt es sich um¹

- eine Mindestaufenthaltsdauer
- die Sicherung des Lebensaufenthaltes
- Kenntnisse der deutschen Sprache (Niveaustufe B1), sowie der deutschen Rechts- und Gesellschaftsordnung
- die Straffreiheit bzw. die fehlende Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

Diese Kriterien werden von vielen Bestimmungen des AufenthG zur Voraussetzung der Erteilung eines Aufenthaltstitels gemacht. Mitunter wird jedoch auch an eine ähnliche „Blankettvoraussetzung“ angeknüpft, wie sie der Änderungsantrag nunmehr in §§ 8 und 10 StAG einführen will (vgl. etwa § 25a Abs. 1 S. 1 Nr. 4, § 32 Abs. 2 und § 104a Abs. 2 S. 1 AufenthG, wo auch davon die Rede ist, dass sich ein Ausländer „in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland einfügen“ soll).

III. Verfassungsrechtliche Würdigung

Wenn diese Regelungstechnik nun einer (verfassungs-)rechtlichen Würdigung unterzogen werden soll, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass es dem (Bundes-) Gesetzgeber grundsätzlich zusteht, (im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenzen) darüber zu entscheiden, wer in rechtlicher Hinsicht als „integriert“ gelten darf. Dabei unterliegt der Gesetzgeber jedoch verfassungsrechtlichen Bindungen.

1. Bestimmtheitsgebot und Wesentlichkeitsgrundsatz

So verlangt zunächst das aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) folgende verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot, „gesetzliche Tatbestände so präzise zu formulieren, dass ein Normadressat sein Handeln kalkulieren kann, weil die Folgen der Regelung für ihn voraussehbar und berechenbar sind.“² Der Normadressat (vorliegend: der Einbürgerungsbewerber) muss also Klarheit darüber haben, welches Verhalten von ihm verlangt wird, damit eine bestimmte Rechtsfolge (vorliegend: die Einbürgerung) eintritt. Das BVerfG hat diese Anforderungen dahingehend konkretisiert, dass das Bestimmtheitsgebot dann verletzt ist, wenn sich der Inhalt und das Ziel einer Rechtsnorm nicht mit den

¹ Vgl. *Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz (2013). S. 132 ff. mwN.

² *Schulze-Fielitz* in: Dreier, GG-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 20 R Rn 129 m.w.N.

herkömmlichen juristischen Auslegungsmethoden bestimmen lassen.³ Während diese Voraussetzungen bei den oben genannten Integrationskriterien des AufenthG wohl erfüllt sein dürften, weil sie durch untergesetzliche Normen wie z.B. die Integrationskursverordnung konkretisiert werden, ist dies bei der Anforderung des „Einfügens in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland“ äußerst fraglich, da es hier an einer weiteren, (unter-)gesetzlichen Konkretisierung fehlt. Demzufolge hat beispielsweise das OVG Lüneburg⁴ dieses Tatbestandsmerkmal im Rahmen von § 104a Abs. 2 AufenthG dahingehend ausgelegt, dass diese Voraussetzung dann erfüllt ist, „wenn konkrete Umstände – wie etwa die Kenntnisse der deutschen Sprache, das soziale Umfeld, das Vorhandensein eines festen Wohnsitzes und enger persönlicher Beziehungen zu dritten Personen außerhalb der eigenen Familie, die Schul- und Berufsausbildung, die Ausübung von Erwerbstätigkeiten, das bürgerschaftliche Engagement, die Dauer des Aufenthalts, das Lebensalter im Zeitpunkt der Einreise in die Bundesrepublik Deutschland und die Rechtstreue, insbesondere das Fehlen strafgerichtlicher Verurteilungen – die begründete Annahme zu tragen geeignet sind, der Ausländer werde sich künftig in sozialer, wirtschaftlicher und rechtlicher Hinsicht in die hiesigen Lebensverhältnisse integrieren.“ Wie dieses Gericht auf diese Integrationskriterien kommt, begründet es jedoch nicht. Anforderungen an beispielsweise den Wohnsitz, enge persönliche Beziehungen zu dritten Personen außerhalb der eigenen Familie, die Schul- und Berufsausbildung oder das bürgerschaftliche Engagement lassen sich dem AufenthG auch nicht entnehmen.

Daran wird ein grundsätzliches Problem dieser Regelungssystematik deutlich: Sie führt nämlich dazu, dass Verwaltungsgerichte und -behörden eigenmächtig oder gar willkürlich Integrationsvoraussetzungen normieren können, ohne dabei auf ausreichende Anknüpfungspunkte im Gesetz zurückgreifen zu können. Dies erschwert es nicht nur den Normadressaten zu ermessen, welches Verhalten von ihnen verlangt wird, wodurch der Zweck des Bestimmtheitsgebotes und der Grundsatz der Rechtssicherheit vereitelt werden. Es stellt auch eine Beeinträchtigung des Gewaltenteilungsgrundsatzes dar, der im sog. „Wesentlichkeitsgrundsatz“⁵ eine spezielle Ausprägung findet. Danach hat der parlamentarische Gesetzgeber nämlich alle „wesentlichen“, d.h. grundrechtsrelevanten Entscheidungen selbst zu treffen und er darf sie nicht einfach an die Exekutive oder Judikative übertragen. Genau hierzu lädt aber die vorliegende Regelungstechnik ein.

2. Unverhältnismäßigkeit in Bezug auf die gesetzgeberische Zielsetzung

³ BVerfGE 65, 1 (54); 78, 205 (212 f.); 83, 130 (145); 103, 21 (33).

⁴ OVG Lüneburg, Beschluss vom 19.3.2010, Aktenzeichen 8 ME 42/10 – zu finden über juris. Ähnlich bereits OVG Lüneburg, Beschluss 30.7.2009, 11 LA 360/08 zu § 104 Abs. 4 AufenthG, ZAR 2009, 396. Siehe auch OVG Hamburg, Beschluss vom 23.1.2007, BS 246/07, ZAR 2008, S. 110; VG Darmstadt, Beschl. v. 22.12.2009 – 5 L 729/09.DA (3), ZAR 2010, S. 149. Zur Bedeutung von Integration bei der Anspruchseinbürgerung nach § 10 StAG siehe auch etwa BVerwG vom 20.10.2005 = DVBl. 2006, 922 = InfAuslR 2006, 283.

⁵ Vgl. etwa BVerfGE 47, 46 ff.; 49, 89.

Hinzu kommt bei der von dem Änderungsantrag vorgeschlagenen Regelungstechnik noch ein weiteres Problem: Ausgehend von der Zielsetzung des Gesetzgebers, solche Personen von der Einbürgerung auszuschließen, die bereits mehrfach verheiratet sind⁶, beschränkt der Gesetzgeber diesen Ausschluss nicht auf diese Zielgruppe, sondern weitet sie auf alle Einbürgerungswilligen auf, bei denen konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie sich nicht in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland einfügen. Dies erscheint mit Blick auf die gesetzgeberische Zielsetzung insofern als unverhältnismäßig, als dieses Ziel auch erreicht würde, wenn mehrfach verheiratete Personen von der Einbürgerung ausgeschlossen würden. Daher dürfte der Schluss von der Mehrehe auf ein unzureichendes Einfügen in die deutschen Lebensverhältnisse so pauschal nicht haltbar sein. Letztlich deutet viel darauf hin, dass die Fraktionen von CDU/CSU und SPD mit dem Änderungsvorschlag das Konzept einer Leitkultur durch die Hintertür ins StAG einführen wollen, ohne dass dies in dieser Form verfassungsrechtlich zulässig wäre.

Dem Anliegen, mehrfach verheiratete Personen von der Einbürgerung auszuschließen, könnte auch Rechnung getragen werden, indem der Passus „seine Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse gewährleistet ist.“ durch „er nicht mit mehreren Personen verheiratet ist.“ ersetzt würde.

IV. Ergebnis:

Zusammenfassend ist festzuhalten: Die mit dem Änderungsvorschlag verbundenen Regelungsvorschläge sind verfassungsrechtlich in mehrerer Hinsicht problematisch: Sie bleiben nicht nur hinter den Anforderungen des Bestimmtheitsgebots zurück und öffnen dadurch der willkürlichen Auslegung durch Behörden und Gerichten Tür und Tor. Sie genügen auch nicht dem Wesentlichkeitsgrundsatz, da der Gesetzgeber mit einer solchen Blankettformulierung, wie sie der Änderungsantrag vorsieht, die wesentlichen Einbürgerungsvoraussetzungen nicht hinreichend klar normiert. Schließlich erweist sich der Änderungsantrag im Hinblick auf die Zielsetzung – Sanktionierung der Mehrehe – auch als unverhältnismäßig, da unter die Norm letztlich alle Einbürgerungswilligen fallen. Damit drängt sich der Verdacht auf, dass der Änderungsantrag durch die Hintertür das Konzept einer Leitkultur einführen will, ohne sich dafür auf eine ausreichende verfassungsrechtlich tragende Grundlage stützen zu können.

Berlin, den 14. Juni 2019

⁶ Das Eingehen einer Mehrehe in Deutschland ist nach Maßgabe des deutschen Rechts nicht nur verboten (§ 1306 BGB), sondern auch nach § 172 StGB strafbar. Allerdings kann sich aus Art. 13 BGBEG eine Pflicht zur Anerkennung ergeben. Außerdem erlaubt § 30 Abs. 4 AufenthG den Nachzug zumindest eines Ehegatten.