

Änderungsantrag

der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD im 4. Ausschuss (Ausschuss für Inneres und Heimat) des Deutschen Bundestages zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes - Drucksache 19/9736-

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/9736 mit folgenden Maßgaben — im Übrigen unverändert — anzunehmen:

Artikel 1 wird wie folgt geändert:

1. ' Vor der bisherigen Nummer 1 werden die folgenden Nummern bis 4 eingefügt: .

„1. 8 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

- a) Im Einleitungsteil werden nach dem Wort „wenn“ die Wörter „seine Identität und Staatsangehörigkeit geklärt sind und“ eingefügt.
- b) Am Ende der Nummer 3 wird das Wort „und“ durch ein Komma ersetzt.
- c) Am Ende der Nummer 4 wird der Punkt durch das Wort „und“ ersetzt.
- d) Nach der Aufzählung werden als Schlussteil die Wörter „seine Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse gewährleistet ist.“ angefügt.

2. 9 Absatz I wird wie folgt geändert:

- a) Nach dem Wort „wenn“ wird die Angabe „1.“ gestrichen.
- b) Nach dem Wort „vorliegt“ werden das Wort „und“ durch ein Komma ersetzt und die Nummer 2 gestrichen.

3. 10 Absatz Satz I wird wie folgt geändert:

- a) Im Einleitungsteil werden nach dem Wort „wenn“ die Wörter „seine Identität und Staatsangehörigkeit geklärt sind und“ eingefügt.
- b) Am Ende der Nummer 6 wird das Wort „und“ durch ein Komma ersetzt.
- c) Am Ende der Nummer 7 wird der Punkt durch das Wort „und“ ersetzt.

-
- d) der Aufzählung werden als Schlussteil die Wörter „seine Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse gewährleistet ist.“ angefügt.

4. In 13 werden die Wörter „sic den Erfordernissen des 8 Abs. I Nr. 1 und 2 entsprechen“ durch die Wörter „ihre Identität und Staatsangehörigkeit geklärt sind und sie die Voraussetzungen des 8 Absatz 1, Nummer 1 und 2 erfüllen“ ersetzt.

2. Die bisherigen Nummern 1 und 2 werden Nummer 5 und 6.

3. Nach der neuen Nummer 6 wird folgende Nummer 7 angefügt:

In 35 Absatz 3 wird die Angabe „fünf“ durch die Angabe „zehn“ ersetzt.“

Begründung

Mit dem Änderungsantrag sollen Forderungen der Innenministerkonferenz (IMK) umgesetzt werden. Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder hat hervorgehoben, dass die sichere Feststellung der Identität und die Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse, insbesondere die Beachtung des Verbots der Viel- und Mehrehe, notwendige und unverzichtbare Bestandteile für die Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit sind. Sie hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat gebeten, eine Gesetzesinitiative zur Verlängerung der Frist auf zehn Jahre für die Rücknahme von rechtswidrigen Einbürgerungen zu ergreifen und die gesicherte Klärung der Identität und der Staatsangehörigkeit des Einbürgerungsbewerbers sowie die Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse als Einbürgerungsvoraussetzungen ausdrücklich in das StAG aufzunehmen (Beschluss zu TOP 4 der IMK vom 6. - 8. Juni 2018). Dieses Anliegen wird aufgegriffen, da es zugleich fachlichen Bedürfnissen der Praxis entspricht. .

Zu Nummer 1

Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse als gesetzliche Einbürgerungsvoraussetzung (Einbürgerungsausschluss bei bestehender Mehrehe)

Mit der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse als Einbürgerungsvoraussetzung, wie dies in der bisherigen Fassung des 9 Absatz 1 Nummer 2 für die Einbürgerung von Ehegatten und Lebenspartnern Deutscher bereits gesetzlich vorgegeben ist, soll sichergestellt werden, dass die Einbürgerungsbewerber nicht nur formal über Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland verfügen (vergleiche 10 Absatz I Satz] Nummer 7 und Absatz 5), sondern sie die elementaren Grundsätze der hier geltenden gesellschaftlichen und rechtlichen Ordnung auch hinreichend akzeptieren. Der über die Einbürgerung bewirkte Zugang zum Staatsvolk bedingt eine Identifikation mit dem bestehenden Gemeinwesen und den grundlegenden Prinzipien seiner Werteordnung, ohne die ein gesellschaftliches Zusammenleben in diesem Gemeinwesen nicht möglich ist. .

Anders als bei 9 Absatz Nummer 2 in der bisherigen Fassung, wo aufgrund der geringeren Voraufenthaltszeit die Einordnung noch nicht abgeschlossen sein und die Gewährleistung daher auf Basis einer Prognose bewertet werden muss, ist eine Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse bei der Anspruchseinbürgerung grundsätzlich anzunehmen, wenn die integrativen Einbürgerungsvoraussetzungen (rechtmäßige Mindestaufenthaltsdauer, Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes, Lebensunterhaltssicherung,

Straffreiheit, ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache und Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland) erfüllt sind. Sofern jedoch konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Einbürgerungsbewerber es ungeachtet dessen an der vorauszusetzenden Bereitschaft zur Beachtung von Gesetz und Recht oder einer tätigen Einordnung in die elementaren Grundsätze des gesellschaftlich-kulturellen Gemeinschaftslebens, die als unverzichtbare außerrechtliche Voraussetzungen eines gedeihlichen Zusammenlebens zu werten sind, fehlen lässt (vergleiche BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2018 - 1 C 15.17 -, bei juris Rn. 20), ist eine Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse nicht gewährleistet.

Dies ist insbesondere der Fall, wenn der Einbürgerungsbewerber mit einem weiteren oder mehreren Ehegatten verheiratet ist. Das Zusammenspiel von tiefgreifender gesellschaftlich-kultureller Prägung durch den Grundsatz der Einehe und dessen hochrangiger verfassungs- und strafrechtlicher Verankerung macht diesen zu einem Teil der deutschen Lebensverhältnisse, in die sich ein Einbürgerungsbewerber einzuordnen hat. Es gebietet dessen Beachtung durch einen Einbürgerungsbewerber und hindert eine Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse auch dann, wenn die Doppelhe im Ausland wirksam geschlossen worden ist und auch nicht gegen deutsches Strafrecht verstößt (BVerwG, a.a.O., bei juris Rn. 24).

Das BVerwG hat in seinem Urteil vom 29. Mai 2018 deshalb entschieden, dass eine rechtswirksam im Ausland eingegangene Mehrehe zwar eine privilegierte Einbürgerung von Ehegatten Deutscher nach § 9 StAG mangels Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse ausschließt, dies aber einem Einbürgerungsanspruch nach § 10 nicht entgegensteht. Das BVerwG ist nicht der Argumentation gefolgt, dass das nach § 10 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 abzugebende Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung, durch das die innere Hinwendung zur Bundesrepublik Deutschland dokumentiert wird, nicht nur auf die Abwehr von Verfassungsfeinden beschränkt ist, sondern die Anerkennung der grundlegenden Prinzipien der durch die Verfassung vorgegebenen Rechts- und Werteordnung, also auch das in Artikel 6 Absatz 1 GG verbürgte Institut der Ehe als Einehe umfasst. Ebenso nicht gefolgt ist das Gericht dem systematischen Argument, dass die in § 9 tatbestandlich vorgegebene Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse erst recht für die Anspruchseinbürgerung nach § 10 gelten müsse, weil aufgrund der weitergehenden Voraussetzungen (längere Voraufenthaltszeiten, höhere Integrationsvoraussetzungen) eine entsprechende Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse antizipiert wird, ohne dass dies noch einmal ausdrücklich geregelt werden musste.

Das BVerwG hat aber ausdrücklich daraufhin gewiesen, dass es dem Gesetzgeber freistehe, die Anspruchseinbürgerung bei bestehender Mehrehe auszuschließen, indem er etwa nach dem Vorbild des § 9 Absatz 1 Nummer 2 in der bisherigen Fassung auch für die Anspruchseinbürgerung vom Ausländer eine „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ verlangt. Die vorgesehene Regelung, die inhaltlich aus der bisherigen Fassung des § 9 Absatz 1 übernommen wird, wird vor diesem Hintergrund als zwingende Einbürgerungsvoraussetzung und zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen in die weiteren Einbürgerungsvorschriften übernommen. Dies entspricht auch der Forderung der MK (Beschluss zu TOP 4 der IMK vom 6. • 8. Juni 2018), die Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse, insbesondere die Beachtung des Verbots der Viel- und Mehrehe, als Einbürgerungsvoraussetzung ausdrücklich in das StAG aufzunehmen, weil sie notwendiger und unverzichtbarer Bestandteil für die Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit ist.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 1. September 2011 -5 C 27.10 BVerwGE 140, 311-319, bei juris Rn. 1 ist die geklärte und feststehende Identität zwingende Voraussetzung einer Anspruchsseinbürgerung. Danach bilden die Angaben zur Person gleichsam die Basis für alle weiteren Ermittlungen. Auf der Grundlage der angegebenen Personalien (wie Titel, Vorname, Nachname, Geburtsname, Geburtsdatum, Geburtsort, Familienstand) werden alle weiteren Anfragen bei in- und ausländischen Behörden durchgeführt. Nur wenn Gewissheit besteht, dass ein Einbürgerungsbewerber die Person ist, für die er sich ausgibt, kann nach Durchführung der erforderlichen Ermittlungen mit hinreichender Sicherheit beurteilt werden, ob der Einbürgerungsbewerber im In- oder Ausland wegen einer Straftat verurteilt worden ist, ob tatsächliche Anhaltspunkte für eine Verfolgung oder Unterstützung verfassungsfeindlicher Bestrebungen bestehen oder ob ein Ausweisungsgrund vorliegt. Die Identitätsprüfung bildet damit auch eine notwendige Voraussetzung der in S 10 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 und § 1 1 vorgesehenen Sicherheitsüberprüfung. Die Erforderlichkeit einer Identitätsprüfung erschließt sich auch aus dem Sinn und Zweck einer Verleihung der Staatsangehörigkeit durch rechtsgestaltenden Verwaltungsakt. Mit der am Ende des individuellen Einbürgerungsverfahrens stehenden Aushändigung der Einbürgerungsurkunde nach 16 Satz 1 wird einer bestimmten Person mit einer in der Urkunde festgehaltenen Identität eine neue Staatsangehörigkeit verliehen. Damit werden einerseits Identitätsmerkmale wie Name, Vorname und Geburtsdatum deklaratorisch beurkundet und andererseits wird die Staatsangehörigkeit konstitutiv geändert. Schon das öffentliche Interesse daran, dass die Einbürgerungsurkunde auch im Hinblick auf die beurkundeten Personalien richtig ist, macht eine Überprüfung der diesbezüglichen Identitätsangaben erforderlich. Eine Überprüfung der Frage, unter welchen Personalien ein Einbürgerungsbewerber im Ausland registriert ist, ist aber auch deswegen zwingend geboten, weil die Einbürgerung nicht dazu dient, einer Person eine vollkommen neue Identität oder eine zusätzliche Alias-Identität zu verschaffen. Es besteht ein erhebliches staatliches Interesse daran zu verhindern, dass ein und dieselbe Person im Rechtsverkehr mit mehreren unterschiedlichen Identitäten und amtlichen Ausweispapieren auftreten kann.

Dieses erhebliche staatliche Interesse bezieht auch die Folgen einer unter falscher Identität erfolgten Einbürgerung mit ein, die es zu verhindern gilt. Zwar kann eine erschlundene Einbürgerung nach S 35 Absatz 1 zurückgenommen werden (vergleiche zur Verlängerung der Rücknahmefrist die Begründung zu Artikel 1 Nummer 20 Buchstabe b). Allerdings behalten Kinder des rechtswidrig Eingebürgerten, die nach der Einbürgerung geboren werden, nach Vollendung des fünften Lebensjahres wegen des dann einen rückwirkenden Verlust ausschließenden Minderjährigenschutzes ihre im Abstammungswege erworbene deutsche Staatsangehörigkeit. Damit können sie dem Eingebürgerten auch im Falle der Rücknahme der Einbürgerung über das Personensorgerecht ein Aufenthaltsrecht verschaffen, das er möglicherweise sonst nicht erlangen könnte. Diese Folgen können nur dadurch ausgeschlossen werden, dass die Identität frühzeitig, in jedem Fall vor der Einbürgerung sicher geklärt wird.

Eine vergleichbare Bedeutung kommt auch der Frage der geklärten Staatsangehörigkeit zu, die bei der Einbürgerung einen unverzichtbaren Teil der in 10 Absatz 1 Satz I Nummer 4 vorgesehenen Statusprüfung darstellt

(BVerwG aaO., bei juris Rn. 12, OVG NW, Beschluss vom 5. März 2009 - 19 A 1657/06 NVwZ RR 2009, 661). Erst wenn sicher geklärt ist, ob und welche Staatsangehörigkeit ein Einbürgerungsbewerber besitzt, kann beurteilt werden, ob die Einbürgerung unter Vermeidung oder Hinnahme von Mehrstaatigkeit vorzunehmen ist und welche ausländische Staatsangehörigkeit zur Vermeidung von Mehrstaatigkeit vor der Einbürgerung grundsätzlich aufzugeben ist.

- 5 -

Die geklärte Identität und Staatsangehörigkeit wird deshalb als zwingende Einbürgerungsvoraussetzung in alle Einbürgerungsvorschriften des StAG übernommen.

Zu Nummer 2

Es handelt sich um eine formale Folgeänderung zu Nummer 1.

Zu Nummer 3

Verlängerung der Rücknahmefrist bei erschlichenen Einbürgerungen von fünf auf zehn Jahre

Die Frist, bis zu deren Ablauf die Rücknahme einer erschlichenen Einbürgerung oder Beibehaltungsgenehmigung nach deren Bekanntgabe erfolgen darf, wird von bisher fünf auf zehn Jahre erhöht. Damit wird eine Forderung der IMK (Beschluss zu TOP 4 der IMK vom 6. - 8. Juni 2018) umgesetzt, die eine Verlängerung der Rücknahmefrist auf zehn Jahre für durch Täuschung, Drohung oder Bestechung erwirkte Einbürgerungen als notwendig erachtet. In der Praxis hat sich herausgestellt, dass sich in zahlreichen Fällen erst im Nachhinein Anhaltspunkte dafür ergeben haben, dass eine falsche Identität angegeben, ein falsches Bekenntnis oder sonst eine falsche Erklärung zu verfassungsfeindlichen oder extremistischen Bestrebungen oder Betätigungen abgegeben wurde. Eine Rücknahme der Einbürgerung nach 35 innerhalb der bisherigen, relativ kurzen Rücknahmefrist von fünf Jahren ist dann nicht mehr möglich.

Eine Länderumfrage des Arbeitskreises I der IMK vom 31. Januar 2018, auf die nicht alle Länder geantwortet haben, hatte ergeben, dass nur in einigen Ländern Einbürgerungen mit nachträglich entdeckter Identitätstäuschung erfasst werden. Soweit Zahlen genannt werden konnten, ergaben sich über 60 Fälle, in denen seit Einfügung der Rücknahmeregelung in 35 im Jahr 2009 Einbürgerungen wegen Identitätstäuschungen zurückgenommen worden sind. Eine im Jahr 2016 durchgeführte Länderabfrage im Kreis der Staatsangehörigkeitsrechtsreferentinnen und -referenten, die auch andere Rücknahmegründe einbezog (u.a. Täuschungen über den Sprach- oder Einbürgerungstest oder das Führen einer Mehrehe, Verschweigen von Ermittlungsverfahren und strafrechtlichen Verurteilungen oder des Bestehens weiterer Staatsangehörigkeiten) ergab 125 erfolgreiche Rücknahmen. Die Zahl der erfassten Fälle, in denen Anhaltspunkte für Identitätstäuschungen festgestellt wurden, bei denen jedoch aufgrund des Ablaufs der Fünf-Jahresfrist kein Rücknahmeverfahren mehr eingeleitet werden konnte, ist bedeutend höher. Allein in den Ländern, die im Rahmen der AK I-Abfrage konkrete Zahlen genannt haben, ergaben sich über 300 entsprechende Verdachtsfälle. Darüber hinaus haben allein in Bayern 85 Eingebürgerte nach Ablauf der Fünf-Jahresfrist die Berichtigung ihrer Identität begehrt. Auch andere Länder haben darüber berichtet, dass Eingebürgerte nach dortiger Einschätzung den Fünf-Jahres-Zeitraum anscheinend bewusst haben verstreichen lassen, bevor sie ihre wahre Identität offenbart haben, um dann neue Personenstandsurkunden, Identitätsdokumente oder Einbürgerungsurkunden zu beantragen. Die Dunkelziffer der unerkannt gebliebenen Identitätstäuschungen wird nach Einschätzung einiger Länder vor diesem Hintergrund als hoch angesehen.

Die Verlängerung der Rücknahmefrist von fünf auf zehn Jahre bewegt sich im verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen. Das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 30. Juni 2008 - 5 C 32/07 -, bei juris Rn. 17) hatte eine maximale Frist von fünf Jahren ausdrücklich auf die Rücknahmemöglichkeit nach 48 VwVfG bezogen, da das Bundesverfassungsgericht (Urteil vom 24. Mai 2006 - 2 BvR 669/04 -, BVerfGE 116, 24, 52ff.) bei einer auf die allgemeine Ermächtigung gestützten Rücknahme ein

berechenbares rechtsstaatliches Abwägungsprogramm nur bei einer zeitnahen Entscheidung angenommen hatte; es hat aber zugleich

-6-

ausgeführt, dass es in erster Linie die Aufgabe des Gesetzgebers sei, im Rahmen einer spezialgesetzlichen Regelung für die Rücknahme von rechtswidrigen Einbürgerungen zu bestimmen, ob eine und gegebenenfalls welche zeitliche Begrenzung gelten soll.

Eine Rechtsordnung, die sich ernst nimmt, darf nicht Prämien auf die Missachtung ihrer selbst setzen. Sie schafft sonst Anreize zur Rechtsverletzung, diskriminiert rechtstreu Verhalten und untergräbt damit die Voraussetzungen ihrer eigenen Wirksamkeit (BVerfG, Urteil vom 24. Mai 2006 - 2 BVR 669/04 -, BVerfGE 116, 24, 49). Mit der Verlängerung der sich als unzureichend erwiesenen Rücknahmefrist von fünf auf zehn Jahre in Fällen rechtswidrig erlangter Einbürgerungen sollen diese Anreize gemindert und eine Signalwirkung erzielt werden, um nicht letztlich ein zu missbilligendes Verhalten zu prämiieren, das gezielt auf die rechtswidrige Erlangung eines Vorteils gerichtet ist.