

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

JURISTISCHE FAKULTÄT

INSTITUT FÜR ÖFFENTLICHES RECHT UND VÖLKERRECHT

Prof. Dr. Michael Kloepfer, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht,
Umweltrecht, Finanzrecht und Wirtschaftsrecht

Mirko Zorn

Humboldt-Universität zu Berlin • Unter den Linden 6 • 10099 Berlin



Fall „Staatsangehörigkeit“

Im Jahre 2003 wird der Ausländer A auf seinen Antrag von der zuständigen Behörde eingebürgert. Noch ein Jahr zuvor musste der A die Verlängerung seiner Aufenthaltsgenehmigung beantragen. Während des damaligen Genehmigungsverfahrens befragte ihn die zuständige Ausländerbehörde zu mehreren Reisen, die er in den Jahren 1995-2001 in den Sudan und nach Pakistan unternommen hatte. Unter Verweis auf die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und den sich daraus ergebenden Folgen wollte sie insbesondere von ihm wissen, ob er dort Kontakt zu Personen und Organisation hatte, die verdächtig sind, den internationalen Terrorismus zu unterstützen. A verneinte dies damals.

Als zu Beginn dieses Jahres im Rahmen von Ermittlungen mehrere Wohnungen durchsucht werden, stellt die Polizei Beweismaterial sicher, das mehrfache Aufenthalte des A in Ausbildungscamps der Al-Kaida in den Jahren 1995-2001 belegt (u.a. Foto mit Osama bin Laden). Nachdem die zuständige Behörde davon Kenntnis erlangt, hebt sie die Einbürgerung des A umgehend auf, ohne diesen vorher angehört zu haben. A findet dies ungerecht, weil er anlässlich der Einbürgerung seine syrische Staatsangehörigkeit aufgegeben hat. Nachdem sein Widerspruch gegen die Entscheidung mittels eingeschriebenen Briefes vom 19.1.2004 von der Widerspruchsbehörde abschlägig beschieden wird, erhebt er am 22.2.2004 Klage vor dem Verwaltungsgericht.

Hat seine Klage Aussicht auf Erfolg?

Auszug aus dem Staatsangehörigkeitsgesetz:

§ 3 StAG

Die Staatsangehörigkeit ... wird erworben

1.-4. (...)

5. für einen Ausländer durch Einbürgerung (§§ 8 bis 16 und 40b).

§ 8 StAG

(1) Ein Ausländer, der sich im Inland niedergelassen hat, kann /* von dem Bundesstaat, in dessen Gebiet die Niederlassung erfolgt ist, */ auf seinen Antrag eingebürgert werden, wenn er

1. handlungsfähig nach Maßgabe von § 68 Abs. 1 des Ausländergesetzes oder gesetzlich vertreten ist,
2. keinen Ausweisungsgrund nach § 46 Nr. 1 bis 4, § 47 Abs. 1 oder 2 des Ausländergesetzes erfüllt,
3. an dem Ort seiner Niederlassung eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen gefunden hat und
4. an diesem Ort sich und seine Angehörigen zu ernähren imstande ist.

§ 17 StAG

Die Staatsangehörigkeit geht verloren

1. durch Entlassung (§§ 18 bis 24),
2. durch den Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit (§ 25),
3. durch Verzicht (§ 26),
4. durch Annahme als Kind durch einen Ausländer (§ 27),
5. durch Eintritt in die Streitkräfte oder einen vergleichbaren bewaffneten Verband eines ausländischen Staates (§ 28) oder
6. durch Erklärung (§ 29).

Auszug aus dem Ausländergesetz:

§ 47 AuslG

- (1) Ein Ausländer wird ausgewiesen, wenn er (...)
- (2) Ein Ausländer wird in der Regel ausgewiesen, wenn er

1. wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig zu einer Jugendstrafe von mindestens zwei Jahren oder zu einer Freiheitsstrafe verurteilt und die Vollstreckung der Strafe nicht zur Bewährung ausgesetzt worden ist,
2. den Vorschriften des Betäubungsmittelgesetzes zuwider ohne Erlaubnis Betäubungsmittel anbaut, herstellt, einführt, durchführt oder ausführt, veräußert, an einen anderen abgibt oder in sonstiger Weise in Verkehr bringt oder mit ihnen handelt oder wenn er zu einer solchen Handlung anstiftet oder Beihilfe leistet,
3. sich im Rahmen einer verbotenen oder aufgelösten öffentlichen Versammlung oder eines verbotenen oder aufgelösten Aufzugs an Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen, die aus einer Menschenmenge in einer die öffentliche Sicherheit gefährdenden Weise mit vereinten Kräften begangen werden, als Täter oder Teilnehmer beteiligt,
4. wegen des Vorliegens der Voraussetzungen eines Versagungsgrundes gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 5 keine Aufenthaltsgenehmigung erhalten dürfte oder
5. in einer Befragung, die der Klärung von Bedenken gegen die Einreise oder den weiteren Aufenthalt dient, der deutschen Auslandsvertretung oder der Ausländerbehörde gegenüber frühere Aufenthalte in Deutschland oder anderen Staaten verheimlicht oder in wesentlichen Punkten falsche oder unvollständige Angaben über Verbindungen zu Personen oder Organisationen macht, die der Unterstützung des internationalen Terrorismus verdächtig sind. Die Ausweisung auf dieser Grundlage ist nur zulässig, wenn der Ausländer vor der Befragung ausdrücklich auf den sicherheitsrechtlichen Zweck der Befragung und die Rechtsfolgen falscher oder unrichtiger Angaben hingewiesen wurde.

Lösungsvorschlag zum Fall „Staatsangehörigkeit“

Die Klage hat Aussicht auf Erfolg, wenn sie zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit

I. Verwaltungsrechtsweg

Da eine auf- oder abdrängende Sonderzuweisung nicht ersichtlich ist, richtet sich der Rechtsweg zum Verwaltungsgericht nach § 40 Abs. 1 VwGO. Erforderlich ist zunächst eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit. Dies ist der Fall, wenn die Norm, auf der die Streitigkeit beruht, den Staat in seiner besonderen Funktion berechtigt oder verpflichtet (modifizierte Subjektstheorie). Hier geht es um die Aufhebung einer Einbürgerungsentscheidung. Die Vorschriften, nach denen sich die Einbürgerung richtet, sind Sonderrecht des Staates. Infolgedessen kann auch die Aufhebung dieser Entscheidung nur auf Sonderrecht des Staates beruhen (actus-contrarius-Theorie). Die Streitigkeit ist auch nichtverfassungsrechtlicher Art, da es an der doppelten Verfassungsunmittelbarkeit (Verfassungsrecht, Verfassungsorgane) fehlt. Somit ist der Rechtsweg zum Verwaltungsgericht eröffnet.

II. Statthafte Klageart

Die Anfechtungsklage ist gemäß § 42 Abs. 1 VwGO statthaft, wenn die Aufhebung eines Verwaltungsakts begehrt wird. Der angefochtene Bescheid muss somit ein VA sein. Was ein VA ist, ergibt sich aus § 35 VwVfG. Die Aufhebung der Einbürgerung ist eine hoheitliche Maßnahme einer Behörde mit Wirkung nach außen im Hinblick auf einen Einzelfall. Sie entfaltet auch Regelungswirkung, weil sie dem A seinen Status als Staatsbürger mit all den damit verbundenen Rechten entzieht.

Da der A die Aufhebung dieses VA begehrt, ist die Anfechtungsklage statthaft.

III. Klagebefugnis

Der A ist klagebefugt, wenn er geltend macht, durch den VA in seinen Rechten verletzt zu sein (§ 42 Abs. 2 VwGO). Die Verletzung eines eigenen subjektiven Rechts muss zumindest möglich erscheinen. Hier ist A Adressat des VA, so dass nicht auszuschließen ist, dass er durch die Aufhebung der Staatsbürgerschaft in seinem Grundrecht aus Art. 16 I GG, zumindest aber in seiner allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG verletzt wird, sofern der VA rechtswidrig ist. A ist mithin klagebefugt.

IV. Vorverfahren

Das nach § 68 Abs. 1 S. 1 VwGO notwendige Vorverfahren wurde ordnungsgemäß durchgeführt. Der Widerspruch des A wurde abschlägig beschieden.

V. Beteiligtenfähigkeit, Klagegegner

Der A ist als natürliche Person und gemäß § 61 Nr. 1 VwGO beteiligtenfähig. Klagegegner ist gemäß § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO der Rechtsträger der Behörde, die den VA erlassen hat.

VI. Klagefrist

Die Klagefrist beträgt gem. § 74 Abs. 1 VwGO einen Monat und beginnt mit der Zustellung des Widerspruchsbescheides. Die Zustellung erfolgte hier gem. § 2 VwZG i.V.m. § 4 Abs. 1 VwZG durch einen eingeschriebenen Brief, welcher am dritten Tag *nach* seiner Aufgabe als zugestellt gilt. Die Drei-Tages-Fiktion tritt erst mit Ablauf des dritten Tages ein (Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 41 Rn. 63). Ausgelöst wird die Drei-Tages-Fiktion durch ein Ereignis, nämlich die Aufgabe zur Post, so dass der Tag, auf den dieses Ereignis fällt, gem. § 57 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 222 ZPO, 187 I BGB in die Berechnung der Frist nicht einbezogen wird (Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 41 Rn. 44). Folglich gilt die Zustellung des vom 19.1.2004 datierenden Widerspruchsbescheides erst am 22.1.2004 als bewirkt. Weil die Zustellung ebenfalls ein Ereignis gem. § 187 I GG darstellt (Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 41 Rn. 44),

beginnt die Klagefrist erst am 23.1.2004 zu laufen. Gem. § 57 Abs.2 VwGO i.V.m. §§ 222 ZPO, 188 Abs.2 BGB endete die Frist mit Ablauf des 22.2.2004. A hat demnach fristgerecht Klage erhoben.

VII. Zwischenergebnis

Die Klage des A ist zulässig.

B. Begründetheit

Die Klage ist gemäß § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO begründet, wenn der VA rechtswidrig und der A dadurch in seinen Rechten verletzt ist. Er ist in seinen Rechten – hier Art. 16 I GG oder zumindest Art. 2 I GG – verletzt, wenn der VA rechtswidrig ist.

I. Rechtsgrundlage

Die den A belastende Aufhebungsentscheidung ist nur rechtmäßig, wenn sie auf einer hinreichend bestimmten Ermächtigungsgrundlage beruht. Weil sich die Behörde auf einen Grund beruft, der bereits bei Erlass der Einbürgerung vorlag, kommt hier § 48 VwVfG als Ermächtigungsgrundlage in Betracht, denn diese Vorschrift regelt allgemein die Voraussetzungen für die Rücknahme von ursprünglich rechtswidrigen Verwaltungsakten.

Fraglich ist aber, ob der § 48 VwVfG hier überhaupt anwendbar ist. Nach dem Grundsatz der Subsidiarität gem. § 1 I VwVfG sind die Vorschriften des VwVfG nur dann anwendbar, wenn keine spezialgesetzlichen Regelungen existieren. Ob ein spezialgesetzlicher Vorrang vorliegt, geht meist nicht ausdrücklich aus den einzelnen Gesetzen hervor. Deswegen muss auf das Ziel einer Regelung anhand der Systematik sowie dem Sinn und Zweck ermittelt werden. Hier stellt sich also die Frage, ob der Gesetzgeber mit dem StAG den Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit abschließend regeln wollte. Dann müssten die in § 17 StAG vorgesehenen Verlustgründe abschließend sein (Entlassung, Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit, Verzicht, Annahme als Kind durch einen Ausländer, Eintritt in die Streitkräfte oder einen vergleichbaren bewaffneten Verband eines ausländischen Staates oder Erklärung). All diese Gründe sind nachträglich – nach Erlangung der Staatsbürgerschaft – eingetretene Umstände. Für von Anfang an bestehende Mängel trifft das StAG hingegen keine Regelung (BVerwG DÖV 2004, 84). Wenn sich wie hier kein hinreichenden Anhaltspunkte finden lassen, die gegen eine Anwendbarkeit des § 48 VwVfG sprechen, ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber keine abschließende Regelung treffen wollte (Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 48 Rn. 16). Dies folgt insbesondere aus dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 III GG), wonach das Handeln der Verwaltung stets im Einklang mit Recht und Gesetz stehen muss. Infolgedessen müssen auch Entscheidungen, die von Anfang an rechtswidrig waren, korrigiert werden können, um so wieder rechtmäßige Zustände herzustellen. Damit ist § 48 VwVfG neben § 17 StAG anwendbar (BVerwG DÖV 2004, 84; OVG Hamburg NVwZ 2002, 885; VGH Mannheim NVwZ 1990, 1198; OVG Münster DVBl. 1994, 545; a.A. PrOVG 13, 408; Montag JuS 1992, 645).

II. Voraussetzungen

1. Formelle Rechtmäßigkeit

Die Rücknahme der Einbürgerung könnte formell rechtswidrig sein, da der A nicht – wie von § 28 I VwVfG gefordert – vor der Entscheidung angehört wurde und ein Ausnahmetatbestand gem. § 28 II, III VwVfG nicht ersichtlich ist. Nach § 45 I Nr. 3 VwVfG ist dieser Verstoß aber unbeachtlich, wenn die erforderliche Begründung nachgeholt wird. Hier wurde die Einwände des A im Rahmen des Widerspruchsverfahrens berücksichtigt, was gem. § 45 II VwVfG ausreichend ist. Demnach ist der Verfahrensverstoß nachträglich geheilt worden.

2. Materielle Rechtmäßigkeit

Fraglich, unter welchen Voraussetzungen die Einbürgerung hier zurückgenommen werden kann. Nach § 48 I VwVfG gilt zunächst der Grundsatz der freien Rücknehmbarkeit von rechtswidrigen VA's. Hier war die Einbürgerung nach § 8 I Nr. 2 StAG i.V.m. § 47 II Nr. 5 AuslG rechtswidrig, weil A während seiner Auslandsaufenthalte Kontakt zu Personen hatte, die der Unterstützung des internationalen Terrorismus verdächtig sind, und damit ein Ausweisungsgrund vorlag. Für begünstigende VA's ist die Rücknehmbarkeit allerdings eingeschränkt (§ 48 I 2 VwVfG). Sie ist nur möglich, wenn die Voraussetzungen von § 48 II-IV VwVfG gegeben sind.

a) Die Verleihung der Staatsbürgerschaft ist als begünstigender VA zu werten. Zwar entstehen mit der Staatsbürgerschaft auch Pflichten (z. B. Wehrpflicht), allerdings reicht es für die Annahme es begünstigenden VA's grundsätzlich aus, dass ein VA überhaupt begünstigende Elemente enthält (Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 48 Rn. 66). Gleichwohl dürften bei der Staatsangehörigkeit die begünstigenden Elemente die belastenden Elemente überwiegen.

b) § 48 VwVfG unterscheidet zwischen VA's, die eine Geld- oder Sachleistung gewähren (§ 48 II VwVfG) und sonstigen VA's (§ 48 III VwVfG). Während schutzwürdiges Vertrauen des Begünstigten die Rücknahme von VA's der ersten Sorte ausschließt, ist ein solches Vertrauen bei den sonstigen VA's dem Wortlaut nach irrelevant. Dem Vertrauen des Begünstigten soll lediglich durch einen Ausgleichsanspruch Rechnung getragen werden. Weil die Staatsbürgerschaft keine Geldleistung oder teilbare Sachleistung darstellt, liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen einer Rücknahme vor.

III. Rechtsfolge

Nach § 48 I S.1 VwVfG steht die Entscheidung über die Rücknahme im Ermessen der Behörde. Damit die Entscheidung rechtmäßig ist, müsste die Behörde ihr Ermessen fehlerfrei ausgeübt haben. Fraglich ist hier, ob die Interessen des A in die Entscheidung einbezogen worden sind.

a) In das Ermessen sollen nach dem Willen des Gesetzgeber bei sonstigen VA's aber keine Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes einfließen. Er geht insoweit davon aus, dass das Interesse des Betroffenen am Ausgleich von Vermögensnachteilen i.d.R. mit dem Interesse am Fortbestand des VA identisch ist (vgl. § 48 III VwVfG). Gleichwohl darf der Vertrauensschutz im Rahmen des Ermessens nicht völlig außer Acht bleiben, da auch Fälle denkbar sind, in denen das schutzwürdige Vertrauen des Betroffenen durch finanzielle Ausgleichsansprüche nicht oder nicht ausreichend kompensierbar ist (Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 48 Rn. 122). Bei der Rücknahme der Einbürgerung handelt es sich um einen solchen Fall, weil die Bedeutung der Staatsbürgerschaft primär immaterielle Bedeutung für den Betroffenen hat.

aa) Bei der Feststellung des schutzwürdigen Vertrauens wendet man § 48 II 2, 3 VwVfG analog an (Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 48 Rn. 122). Ein schutzwürdiges Vertrauen des A könnte hier nach § 48 II 3 Nr. 1 VwVfG analog ausgeschlossen sein, wenn A die Ausländerbehörde arglistig getäuscht haben sollte. Arglistige Täuschung liegt vor, wenn der Begünstigte durch Angaben, deren Unrichtigkeit ihm bewusst war oder deren Unrichtigkeit er für möglich hielt, jedoch in Kauf nahm, bei einem Mitarbeiter der Behörde einen Irrtum in dem Bewusstsein hervorruft, diesen durch Täuschung zu einer günstigen Entscheidung zu bestimmen (BVerwG ZBR 1986, 52). Dazu kann auch das wahrheitswidrige Antworten auf eine ausdrückliche Frage gehören (Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 48 Rn. 98). Soweit man dies nicht ausreichen lässt, liegt zumindest ein Fall des § 48 II 2 Nr. 2 VwVfG vor. Hier beantwortete der A die Frage nach seine Auslandsaufenthalten unrichtig, um eine günstige Entscheidung der Ausländerbehörde herbeizuführen.

bb) Ferner muss die Täuschung für die Rechtswidrigkeit des VA ursächlich sein (Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 48 Rn. 99). Infolgedessen muss die falsche Beantwortung der Frage durch A zur Rechtswidrigkeit seiner Einbürgerung geführt haben. Nach § 8 I Nr. 2 StAG darf bei Verleihung der Staatsbürgerschaft kein Ausweisungsgrund nach § 46 Nr. 1 bis 4 oder § 47 I, II AuslG vorliegen. Dies war nicht der Fall, denn indem der A die Frage, ob er während seiner Auslandsaufenthalte Verbindungen zu Personen oder Organisationen hatte, die der Unterstützung des internationalen Terrorismus verdächtig sind, wider besseren Wissens unrichtig beantwortete, täuschte er über das Vorliegen des Ausweisungsgrundes des § 47 II Nr. 5 AuslG. Insoweit ist die Täuschung des A ursächlich für die Rechtswidrigkeit der Einbürgerungsentscheidung. Das Vertrauen des A ist somit nicht schutzwürdig.

b) Der Rücknahmeentscheidung könnten jedoch verfassungsrechtliche Bedenken entgegenstehen, denn Art. 16 I 2 GG lässt den Verlust der Staatsangehörigkeit gegen den Willen des Betroffenen nur zu, wenn dieser dadurch nicht staatenlos wird. Dies wäre bei A der Fall, weil dieser seine syrische Staatsangehörigkeit aufgegeben hat. Der Art. 16 I 2 GG darf jedoch nicht isoliert betrachtet werden, sondern im verfassungsrechtlichen Gesamtkontext. Dazu gehört das verfassungsrechtliche Gebot der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, das im Einzelfall gegen die schutzwürdigen Belange des Betroffenen abgewogen werden muss. Hinzu kommt, dass das Verbot der Entziehung der deutschen Staatsangehörigkeit darauf abzielt, historische Missbräuche zu verhindern. Sie soll eine verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit sein. Zur Verlässlichkeit des Staatsangehörigkeitsstatus gehört auch die Vorhersehbarkeit eines Verlusts und damit ein ausreichendes Maß an Rechtssicherheit und Rechtsklarheit im Bereich der staatsangehörigkeitsrechtlichen Verlustregelungen. Wenn demjenigen, der durch Täuschung oder vergleichbares Fehlverhalten eine rechtswidrige Einbürgerung erwirkt hat, die missbräuchlich erworbene

Rechtsposition nicht belassen wird, beeinträchtigt dies weder ein berechtigtes Vertrauen des Betroffenen noch kann das Stabilitätsvertrauen Anderer, die sich im Verfahren ihrer Einbürgerung solche Missbräuche nicht haben zuschulden kommen lassen, beschädigt werden. Wenn also die zuständige Behörde bei einer erschlichenen Einbürgerung dem Gebot der Gesetzmäßigkeit Vorrang einräumt, ist dies rechtlich nicht zu beanstanden. Der Schaffung des Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG lag die Absicht zugrunde, sich in Abgrenzung von der nationalsozialistischen Ausbürgerungspolitik und den Ausbürgerungen, von denen Deutsche im Zuge der Vertreibungen betroffen waren, an völkerrechtliche Bestrebungen zur Bekämpfung der Staatenlosigkeit anzuschließen. Doch gab und gibt weder einen allgemeinen Grundsatz des Völkerrechts noch eine die Bundesrepublik Deutschland bindende völkerrechtliche Vereinbarung, die die Inkaufnahme von Staatenlosigkeit im Fall der Erschleichung ausschließen.

C. Gesamtergebnis

Die Aufhebung der Einbürgerung ist rechtmäßig, so dass die Klage des A zwar zulässig, aber unbegründet ist (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO).