

Übungsfall zu AllgVerwR Rn 689a

689a

Beispiel¹: N stammt aus Nigeria. Er beantragte unter Vorlage einer auf seinen Namen ausgestellten Bescheinigung, wonach er bei der Firma X beschäftigt ist, seine Einbürgerung in den deutschen Staatsverband. Unter gleichzeitiger Aufhebung der nigerianischen Staatsangehörigkeit wurde N auf der Grundlage des § 8 StAG eingebürgert.

Zwei Jahre später erfuhr die Behörde des Bundeslandes L, dass die Bescheinigung über das Arbeitsverhältnis gefälscht war und N mittellos ist. Gleichzeitig wurde bekannt, dass N unmittelbar vor seiner Einbürgerung zahlreiche Delikte unter Verstoß gegen das Betäubungsmittelgesetz (BtMG) begangen hatte und deshalb zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von 3 Jahren verurteilt worden war.

Nach Anhörung des N hob die für die Einbürgerung zuständige Behörde von L die Einbürgerung rückwirkend auf. Sie begründete ihre Entscheidung damit, dass das Vertrauen des N angesichts der von ihm begangenen Täuschungshandlung nicht schutzwürdig sei. Das gelte auch dann, wenn N durch die Entscheidung möglicherweise staatenlos werde. Zwar sei dies ein weitgehender Eingriff, andererseits müsse aber auch die Bindung, die das Recht zur Einbürgerung begründe, beachtet werden.

Lösungsgesichtspunkte:

Die Behörde hat ihre Entscheidung rechtmäßig getroffen, wenn sie sich auf eine Rechtsgrundlage stützen konnte und diese auch in rechtmäßiger Weise angewendet hat.

I. Rechtsgrundlage für die Rücknahmeentscheidung

In Ermangelung einer spezialgesetzlichen Rechtsgrundlage kommt § 48 I S. 1 VwVfG des Landes L in Betracht. Insbesondere enthält das StAG keine Rechtsgrundlage für die Aufhebung einer Einbürgerung. Zwar sind in §§ 17 ff. StAG verschiedene Voraussetzungen für die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit vorgesehen, eine Regelung über die Aufhebung einer rechtswidrigen Einbürgerung findet sich dort jedoch nicht. Damit besteht für den Rückgriff auf allgemeine Regeln keine Anwendungssperre.

a. Anwendbarkeit des § 48 I S. 1 VwVfG des Landes L

Einer Anwendung des § 48 I S. 1 VwVfG des Landes L könnte aber der Umstand entgegenstehen, dass es sich bei dem Staatsangehörigkeitsrecht um eine Materie der ausschließlichen Bundeskompetenz (Art. 73 I Nr. 3 GG) handelt. Da jedoch auch die Bundesgesetze grundsätzlich von den Ländern ausgeführt werden und für diesen Fall die Länder nicht nur die Einrichtung der Behörden, sondern auch das Verwaltungsverfahren regeln (vgl. Art. 83, 84 I GG), ist vorliegend § 48 I S. 1 VwVfG des Landes L insoweit anwendbar.

Möglicherweise durfte aber § 48 I S. 1 VwVfG des Landes L aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht angewendet werden. Denn eine Rücknahme der Einbürgerungsentscheidung könnte eine Entziehung der deutschen Staatsangehörigkeit bedeuten. Dies aber verbietet Art. 16 I S. 1 GG ausnahmslos.

- ⇒ Nach einer Auffassung ist die Rücknahme einer fehlerhaften, aber nicht nichtigen² Einbürgerung gem. § 48 VwVfG unzulässig. Die bloß fehlerhafte, aber nicht nichtige Einbürgerung sei gem. § 43 VwVfG verbindlich, begründe also eine Rechtsposition, die wegen Art. 16 I S. 1 GG nicht entzogen werden könne.³ Demzufolge durfte die Behörde gegenüber N die Einbürgerung nicht zurücknehmen.
- ⇒ Die h.M., der sich jüngst das BVerfG angeschlossen hat⁴, bejaht dagegen die Möglichkeit einer Rücknahme. Art. 16 I S. 1 GG habe nicht den Zweck, rechtswidrige Einbürgerungen in ihrem Bestand aufrechtzuerhalten.⁵ Demzufolge steht Art. 16 I S. 1 GG der Anwendung des § 48 I S. 1 VwVfG (des Landes L) nicht entgegen. Ob die Behörde gegenüber N die Einbürgerung zurücknehmen durfte, richtet sich dann nach den in § 48 I S. 1 und 2 VwVfG genannten Voraussetzungen.

Stellungnahme: Da auch ein fehlerhaft Eingebürgerter deutscher Staatsangehöriger ist und die deutsche Staatsangehörigkeit unter keinen Umständen entzogen werden darf, ist die h.M. mit dem Wortlaut des Art. 16 I S. 1 GG schwerlich zu vereinbaren. Für die Möglichkeit der Rücknahme einer fehlerhaften Einbürgerung gem. § 48 VwVfG (des Landes L) spricht aber die historisch-teleologische Auslegung. Art. 16 I S. 1 GG stellt eine Reaktion auf die in der Zeit des Nationalsozialismus praktizierte willkürliche Entziehung der Staatsangehörigkeit aus rassistischen, politischen und religiösen Gründen dar. Zudem soll die Vorschrift der Staatenlosigkeit vorbeugen.⁶ Dagegen kann es nicht Zweck der Vorschrift sein, rechtswidrige Einbürgerungen mit einem verfassungsrechtlichen Bestandsschutz auszustatten und so rechtliche Mängel zu heilen.⁷

Mit der h.M. war daher die Rücknahme der rechtswidrigen, aber nicht nichtigen Einbürgerung unter den Voraussetzungen des § 48 I S. 1 und 2 VwVfG des Landes L grundsätzlich möglich.

¹ Nach BVerfG NVwZ 2006, 807 ff.

² Der Unterschied zwischen Rechtswidrigkeit, Rechtswirksamkeit und Nichtigkeit mag dem Studienanfänger noch nicht geläufig sein, weil dieser mit der Systematik der §§ 43, 44 VwVfG zusammenhängt. Interessierte erhalten nähere Informationen bei Rn 503 ff.

³ Pieroth/Schlink, Rn 965; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 16 Rn 5; Lübke-Wolff, Jura 1996, 57, 62.

⁴ BVerfG NVwZ 2006, 807, 809 ff.

⁵ Kokott, in: Sachs, GG, Art. 16 Rn 25; Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 16 I Rn 53; Schnapp, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 16 Rn 14.

⁶ Lübke-Wolff, in: Dreier, GG, Art. 16 Rn 5 f.; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 16 Rn 1; Schnapp, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 16 Rn 14; diese Argumente sich zu eigen machend BVerfG NVwZ 2006, 807, 809 ff.

⁷ So auch Kokott, in: Sachs, GG, Art. 16 Rn 24; Schnapp, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 16 Rn 14; vgl. wiederum nunmehr auch BVerfG NVwZ 2006, 807, 809 ff.

Die Anwendbarkeit des § 48 I S. 1 VwVfG des Landes L könnte schließlich daran scheitern, dass die Vorschrift Bestandteil des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts ist, die elementare Bedeutung der Staatsangehörigkeit und deren Verlust für den einzelnen Bürger jedoch die Regelung in einem bereichsspezifischen Fachgesetz, welches erheblich über die Regelungsdichte des § 48 VwVfG hinausgeht, erforderlich machen könnte. Auch sonst fordert das BVerfG in ständiger Rspr.: „Je bedeutender die Grundrechtsbelastung für den Bürger ist, desto detaillierter müssen die gesetzlichen Regelungen sein“. Folgerichtig haben sich vier Verfassungsrichter, die sich jedoch mit ihrer Auffassung nicht durchsetzen konnten (vgl. § 15 IV S. 3 BVerfGG), für das Erfordernis einer fachgesetzlichen Regelung ausgesprochen und den Rückgriff auf § 48 VwVfG nicht genügen lassen. Der Gesetzgeber müsse zudem die Auswirkungen der Aufhebung der Staatsangehörigkeit auf Rechtsverhältnisse Dritter (z.B. Familienangehörige) mit in den Blick nehmen und eindeutig regeln. Es bedürfe einer materiellen Regelung, die ihre Grundlage nicht im Verwaltungsverfahrensrecht finden könne. Wenn in § 48 I S. 1 VwVfG tatbestandlich allein auf die Rechtswidrigkeit einer Einbürgerung abgestellt werde, sei dies mit Blick auf das Rechtsstaatsprinzip zu unbestimmt. Der Gesetzgeber sei gefordert, ein eindeutiges Konditionalprogramm zu regeln, das den unterschiedlichen Fallgestaltungen Rechnung trage. In Ermangelung einer ausreichenden Rechtsgrundlage sei gegenwärtig die Rücknahme der Einbürgerung nicht möglich.⁸

Nach dieser Auffassung ist die behörliche Rücknahmeentscheidung also ohne hinreichende Rechtsgrundlage ergangen und damit wegen Verstoßes gegen den Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes rechtswidrig.

Demgegenüber stehen die die Entscheidung tragenden vier Richter auf dem Standpunkt, dass § 48 I S. 1 VwVfG des Landes L sehr wohl eine hinreichende Rechtsgrundlage für die Rücknahme einer erschlischen Einbürgerung darstelle. Im Wesentlichen begründen sie ihre Entscheidung damit, dass bei der erschlischen Einbürgerung der Betroffene keinen Vertrauensschutz genieße, sodass die Vorschrift des § 48 VwVfG trotz ihrer geringen Regelungsdichte Anwendung finden könne.⁹

Nach dieser für das Urteil des BVerfG maßgeblichen Auffassung konnte die behördliche Rücknahmeentscheidung also auf § 48 I VwVfG des Landes L ergehen, weil danach diese Vorschrift eine hinreichende Rechtsgrundlage für die Rücknahme erschlischer Einbürgerungen darstellt.

b. Ergebnis

§ 48 I S. 1 und 2 VwVfG des Landes L diene der Behörde als Rechtsgrundlage für die Rücknahme der Einbürgerung.

II. Formelle Rechtmäßigkeit der Rücknahmeentscheidung

An der Einhaltung von Zuständigkeits-, Verfahrens- und Formvorschriften¹⁰ bestehen keine Bedenken. Insbesondere ist – wie gesehen – eine Landesbehörde auch zuständig für die Ausführung von Bundesgesetzen, selbst wenn für das Bundesgesetz eine ausschließliche Bundesgesetzgebungskompetenz besteht. Auch wurde N vor der Rücknahmeentscheidung angehört (§ 28 I VwVfG des Landes L).

III. Materielle Rechtmäßigkeit der Rücknahmeentscheidung

In materieller Hinsicht müssten zunächst die Tatbestandsvoraussetzungen des § 48 I S. 1 und 2 VwVfG des Landes L vorliegen. § 48 I S. 1 VwVfG des Landes L setzt die Rechtswidrigkeit des ursprünglichen Einbürgerungsbescheids voraus.

Rechtsgrundlage für die Einbürgerung war § 8 I StAG. Jedoch lagen die Voraussetzungen für eine Einbürgerung nicht vor. N hatte nämlich durch sein Verhalten einen Ausweisungsgrund verwirklicht (§ 53 Nr. 2 AufenthG). Außerdem war er nicht in der Lage, für seinen Unterhalt zu sorgen (vgl. § 8 I Nr. 2 und 4 StAG). Die Einbürgerung war rechtswidrig.

Da es sich bei der ursprünglichen Einbürgerung um einen begünstigenden Verwaltungsakt handelte, macht § 48 I S. 2 VwVfG des Landes L die Rücknahme der Einbürgerung von den Voraussetzungen der Absätze 2-4 abhängig. Doch Abs. 2 ist offensichtlich nicht anwendbar, weil es sich bei einer Einbürgerung weder um eine Geldleistung noch um eine teilbare Sachleistung handelt und sie auch nicht Voraussetzung hierfür ist.

Die Rücknahme einer Einbürgerung fällt aber unter § 48 III VwVfG (des Landes L).¹¹ Die Rücknahme richtet sich in diesen Fällen nach § 48 I S. 1 u. 2, III VwVfG (des Landes L) und steht, ohne dass weitere Voraussetzungen vorliegen müssten, im Ermessen der Behörde (freilich ist die Frist des § 48 IV VwVfG des Landes L zu beachten, vgl. § 48 I S. 2 VwVfG des Landes L, die aber vorliegend nicht problematisch ist). Anders als beim Geld- oder Sachleistungsverwaltungsakt (vgl. § 48 II S. 2 VwVfG des Landes L) stellt bei einem Fall des § 48 III VwVfG des Landes L nach dem Wortlaut der Norm der Verbrauch der gewährten Leistung oder die getroffene Vermögensdisposition keine tatbestandliche Rücknahmeschranke dar. Insbesondere kann aus dem Verweis des § 48 III S. 2 VwVfG des Landes L auf § 48 II S. 3 VwVfG des Landes L geschlossen werden, dass § 48 II S. 2 VwVfG des Landes L gerade *nicht* zur Anwendung kommen soll (*argumentum e contrario*). Die Schutzwürdigkeit des Vertrauens bemisst sich im Fall des § 48 III VwVfG des Landes L somit nur nach der Abwägung mit dem öffentlichen Interesse gem. § 48 III S. 1 VwVfG des Landes L und § 48 II S. 3 Nr. 1-3 VwVfG des Landes L. Die Gegenauffassung, die § 48

⁸ BVerfG NVwZ 2006, 807, 809 ff. (abw.M.). Da – wie gesehen – eine fachspezifische Rechtsgrundlage für die Rücknahme der Einbürgerung nicht besteht, wäre die behördliche Entscheidung demnach wegen Verstoßes gegen den Vorbehalt des Gesetzes rechtswidrig.

⁹ BVerfG NVwZ 2006, 807, 809 ff.

¹⁰ Vgl. dazu ausführlich Rn 523 ff.

¹¹ BVerfG NVwZ 2006, 807, 809 ff.; OVG Hamburg NVwZ 2002, 885, 886; OVG Münster NWVBI 1997, 71, 72; Kokott, in: Sachs, GG, Art. 16 Rn 25; a.A. Lübke-Wolff, Jura 1996, 57, 62; offen gelassen von BVerwG NVwZ-RR 1990, 220 f.

II VwVfG (des Landes L) analog heranziehen und das dort geregelte schutzwürdige Vertrauen mit dem Rücknahmeinteresse abwägen will, verkennt die o.g. Gesetzssystematik, derzufolge der Gesetzgeber durch den Verweis nur auf § 48 II S. 3 VwVfG (des Landes L) gerade keine Abwägung mit den schutzwürdigen Interessen gem. § 48 II S. 2 VwVfG des (Landes L) zulassen möchte. Es fehlt daher schon die für eine Analogie erforderliche Regelungslücke.¹²

Die Rücknahmeentscheidung stand damit im Ermessen der Behörde von L. Sie musste zwar nicht die Schutzwürdigkeit des Vertrauens in den Bestand der Einbürgerung mit dem öffentlichen Interesse an der Rücknahme abwägen, da das Verhalten des N nicht schutzwürdig war (s.o.), allerdings könnte der Umstand, dass N durch die Rücknahme der Einbürgerung möglicherweise staatenlos wurde, ermessensreduzierend gewirkt haben. Das BVerfG stellt jedoch fest: „Die Rücknahme einer erschlichenen Einbürgerung scheitert auch nicht daran, dass der Betroffene dadurch möglicherweise staatenlos wird. Ein anderes Ergebnis liegt so eindeutig außerhalb des Sinns und Zwecks des Art. 16 I S. 1 und 2 GG, dass der insoweit überschießende Wortlaut für die Auslegung nicht maßgebend sein kann. Eine Auslegung des Art. 16 I S. 2 GG, nach der das Verbot der Inkaufnahme von Staatenlosigkeit sich auch auf den Fall der erschlichenen Einbürgerung erstreckt, entspricht nicht dem Willen des Verfassungsgebers und liegt außerhalb des Schutzzwecks der Norm. (...). Nicht zufällig gewährt das Recht dem missbräuchlich Handelnden für Rechtspositionen, die er in Widerspruch zum geltenden Recht durch Täuschung oder noch schwerwiegendere Missbräuche erwirkt hat, i.d.R. keinen Bestandsschutz. Es handelt sich um die nächstliegende Möglichkeit, dem geltenden Recht Nachdruck zu verleihen“.¹³

Eine Rücknahme kann allerdings unter dem Gesichtspunkt der verfassungskonformen Auslegung des § 48 VwVfG dann unzulässig sein, wenn im Zeitpunkt der Rücknahmeentscheidung eine Einbürgerung möglich ist.¹⁴ Eine Spezialregelung des Problems findet sich im Übrigen in § 24 StaatsangehörigkeitsregelungsG.

Im vorliegenden Fall wäre eine Einbürgerung des N (noch) nicht möglich, weil die Voraussetzungen des § 8 I StAG für eine Einbürgerung (immer noch) nicht vorliegen (s.o.).

Fazit: Ein auf den ersten Blick einfach erscheinender Fall hat sich als sehr komplex erwiesen, weil er verfassungsrechtliche und verwaltungsrechtliche Aspekte miteinander verbindet. Weil er aber fundierte Kenntnisse der Gesetzssystematik und der Rücknahme von Verwaltungsakten voraussetzt, ist er eher in einer Fortgeschrittenen- als in einer Anfängerklausur zu erwarten. Erst recht besteht eine erhöhte Examensrelevanz.

¹² Davon gehen auch *Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 48 Rn 186, *Knack*, VwVfG, § 48 Rn 48 und nunmehr auch das BVerfG NVwZ **2006**, 807, 809 ff. aus. Anders noch BVerwGE **78**, 139, 140; BVerwG NVwZ **1994**, 897; OVG Hamburg NVwZ-RR **1993**, 522; *Zacharias*, NVwZ **2002**, 1306, 1307.

¹³ BVerfG NVwZ **2006**, 807, 809 ff.

¹⁴ Vgl. OVG Lüneburg DVBl **1997**, 919; *Schnapp*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 16 Rn 14.