

# Die Ablehnung eines Einbürgerungsantrages vor den Verwaltungsgerichten

*Hans Schneider*

o. Professor an der Universität Heidelberg

In den letzten Jahren haben sich Verwaltungsgerichte in der Bundesrepublik Deutschland wiederholt mit der Frage beschäftigen müssen, ob gegen die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs im Klagewege vorgegangen werden kann.

## I.

Die Vorschriften des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes von 1913 (RuStAngG) sehen lediglich für einzelne Fälle die Möglichkeit vor, gegenüber einer behördlichen Ablehnung den »Rekurs« zu erheben (vgl. § 40 RuStAngG). Es handelt sich dabei um Fälle, in denen das Gesetz jemandem ein Recht auf Erwerb oder Verlust der Staatsangehörigkeit zuerkannt hat. Eine ausdrückliche Abänderung oder Ergänzung dieser inzwischen z. T. gegenstandslos gewordenen Bestimmung ist bis heute nicht erfolgt, insbesondere hat der Bundesgesetzgeber in den drei Gesetzen zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit<sup>1)</sup> nichts darüber gesagt, welche Rechtsmittel gegenüber abschlägigen Bescheiden der Einbürgerungsbehörden ergriffen werden können.

Infolgedessen läßt sich die Antwort nur aus den allgemeinen Regeln über Rechtsmittel gegenüber behördlichen Entscheidungen entnehmen. Die in Betracht kommenden Vorschriften finden sich für die Länder der ehemals britischen Besatzungszone Deutschlands in den §§ 44–47 und 49 der Verordnung Nr. 165 (vom 15. September 1948) und den dazu ergangenen Verordnungen der Landesregierungen, für die Länder bzw. Landesteile der früheren amerikanischen Besatzungszone in den §§ 38 f. und § 48 Verwaltungsgerichtsgesetz nebst den dazu erlassenen Landesvorschriften; für die zur ehemals französi-

<sup>1)</sup> Gesetze vom 22. 2. 1955 (BGBl. I, S. 65); vom 17. 5. 1956 (BGBl. I, S. 431); vom 19. 8. 1957 (BGBl. I, S. 1251).

schen Besatzungszone gehörenden Länder bzw. Landesteile sind wiederum andere landesrechtliche Bestimmungen maßgebend. Dabei kommt es jeweils darauf an, welche Instanz einen Verwaltungsakt erlassen hat (Regierungspräsident, Landeszentralinstanz). Gegen die Entscheidungen der Regierungspräsidenten ist in den norddeutschen Ländern der Einspruch vorgesehen, während in Baden-Württemberg, Bayern und Hessen die Verwaltungsakte der Regierungspräsidenten sogleich mit der Klage vor den Verwaltungsgerichten angegriffen werden können. Gemeinsam ist allen Bestimmungen über Einspruch oder Beschwerde, daß nur derjenige diesen förmlichen Rechtsmittelweg beschreiten darf, der geltend machen kann, er sei durch eine Verwaltungsentscheidung in seinem Recht oder doch wenigstens »in seinem rechtlichen Interesse« beeinträchtigt (Zulässigkeitsvoraussetzung).

Praktisch ist die Anwendbarkeit der allgemeinen Vorschriften über die im Verwaltungswege geltend zu machenden Rechtsmittel auf Entscheidungen über Einbürgerungsanträge bisher nicht in Frage gestellt worden, weil die Behörden in diesen Fällen auf einen Einspruch des abgelehnten Bewerbers hin die Zulässigkeitsvoraussetzungen großzügig auszulegen pflegen und eine nochmalige sachliche Prüfung des Einbürgerungsbegehrens nicht scheuen. Denn selbst da, wo bei genauerem Zusehen ein förmlicher Einspruch nicht zulässig ist, hat es die Behörde auf eine Gegenvorstellung des abgelehnten Bewerbers hin in der Hand, ihre Ablehnung aufzugeben, wie ja auch die Befugnis der übergeordneten Behörde, auf eine Dienstaufsichtsbeschwerde die Entscheidung der nachgeordneten Behörde abzuändern, unberührt bleibt.

Die Problematik unseres Themas entfaltet sich erst deutlich, wenn jemand, dessen Einbürgerung abgelehnt worden ist, Klage beim Verwaltungsgericht erhebt und nun entweder begehrt, den seine Einbürgerung ablehnenden Bescheid aufzuheben, oder gar beantragt, die Behörde zur Vornahme seiner Einbürgerung zu verurteilen.

## II.

Aus der Judikatur sind mir bisher folgende Fälle dieser Art bekannt geworden:

1. Ein holländischer Ingenieur, der seit 1905 mit kurzen Unterbrechungen in Deutschland ansässig und mit einer Deutschen verheiratet war, arbeitete während des zweiten Weltkrieges für deutsche Militärdienststellen. Deshalb wurde ihm 1948 die holländische Staatsangehörigkeit aberkannt. Sein Antrag, ihm die deutsche Staatsangehörigkeit zu verleihen, wurde abgelehnt, weil er kein Zugehörigkeitsgefühl zu Deutschland habe erkennen lassen und nicht in geordneten wirtschaftlichen Verhältnissen lebe. Das Lan-

des Verwaltungsgericht Oldenburg hob den ablehnenden Bescheid auf, mit der Begründung, der Ingenieur erfülle die Mindestvoraussetzungen des § 8 RuStAngG und die Behörde habe nicht nach pflichtmäßigem Ermessen auch die für eine Einbürgerung des Ingenieurs sprechenden Umstände berücksichtigt. Berufung und Revision hatten Erfolg. Sowohl das Oberverwaltungsgericht Lüneburg <sup>2)</sup> wie das Bundesverwaltungsgericht <sup>3)</sup> sahen die Klage als zulässig an, da der Entscheid über die Einbürgerung ein Verwaltungsakt und kein gerichtsfreier Hoheitsakt sei; das weite Ermessen der Einbürgerungsbehörde entbehre nicht der Maßstäbe, an denen es von einem Gericht nachgeprüft werden könne. Beide Gerichte hielten die Klage des Holländers aber für unbegründet, da kein Ermessensfehler vorliege. Das Bundesverwaltungsgericht hob dabei hervor, allein die Interessen des Staates seien bei einer Einbürgerung maßgebend.

2. Ein junger Ungar, der unter der Obhut der Internationalen Flüchtlingsorganisation (IRO) steht, studierte in Hamburg und bestand 1949 die erste juristische Staatsprüfung. Seitdem bezog er Arbeitslosen-Fürsorgeunterstützung. Um die Zulassung zum Referendardienst zu erhalten, beantragte er, ihm die deutsche Staatsangehörigkeit zu erteilen. Dies wurde abgelehnt, weil der Antragsteller nicht in der Lage sei, sich aus eigener Kraft zu erhalten. Einspruch, verwaltungsgerichtliche Klage und Berufung blieben ohne Erfolg. Das Hamburgische Oberverwaltungsgericht geht in seinem Urteil vom 10. Dezember 1954 <sup>4)</sup> ohne weiteres davon aus, daß die verwaltungsgerichtliche Klage gegen die Versagung der Einbürgerung zulässig sei. Es sieht die Klage des Ungarn aber als unbegründet an, da auch für heimatlose Ausländer die Mindestvoraussetzungen für eine Einbürgerung nach § 8 RuStAngG anzuwenden seien und weder die Arbeitslosenunterstützung noch die erst nach einer Einbürgerung zu erwartende und daher nicht zu berücksichtigende Unterhaltsbeihilfe für Referendare den Kläger in die Lage versetzten, sich aus eigener Kraft zu erhalten. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Revision gegen dieses Urteil zurückgewiesen <sup>4a)</sup>, weil der Kläger nach den tatsächlichen, das Revisionsgericht bindenden Feststellungen nicht über Einkünfte verfüge, die die Annahme gerechtfertigt erscheinen lassen, daß er – wie § 8 RuStAngG dies verlangt – imstande sei, sich am Ort seiner Niederlassung aus eigener

<sup>2)</sup> Urteil vom 4. 4. 1955, Neue Juristische Wochenschrift 1956, S. 238.

<sup>3)</sup> Urteil vom 27. 2. 1957; veröffentlicht in: Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (= BVerwGE) Bd 4, S. 298; Verwaltungsrechtsprechung Bd. 9, S. 766; Die Öffentliche Verwaltung 1957, S. 341; Deutsches Verwaltungsblatt (= DVBl.) 1957, S. 681 mit zustimmender Anmerkung von M e n g e r.

<sup>4)</sup> Oberverwaltungsgericht (= OVG) Hamburg Bf I 77/54 (nicht veröffentlicht).

<sup>4a)</sup> Urteil vom 27. 2. 1958. Veröffentlicht in: Die Öffentliche Verwaltung 1958, S. 339; DVBl. 1958, S. 394.

Kraft zu ernähren. Der ablehnende Bescheid der Einwanderungsbehörde rechtfertigt sich daher bereits aus dieser Erwägung.

3. Eine Frau deutscher Abstammung heiratete zunächst einen Deutschen, dann einen Schweizer und später wieder einen Deutschen. Die Ehen wurden in jedem Falle aus ihrem Mitverschulden oder gar überwiegenden Verschulden geschieden. Im Oktober 1947 schloß sie erneut die Ehe mit ihrem früheren Schweizer Ehemann und verlor dadurch die deutsche Staatsangehörigkeit, ohne aber die Schweizer Staatsangehörigkeit zu erwerben. Ihr Antrag, sie wieder in Deutschland einzubürgern, wurde mit der Begründung abgelehnt, sie sei nicht imstande, sich und ihre Angehörigen zu ernähren, und sei, wie ihre mehrfachen Ehescheidungen bewiesen, keine sittlich gefestigte Persönlichkeit. Durch Urteil des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg vom 27. März 1956<sup>5)</sup> wurde der ablehnende Bescheid der Einbürgerungsbehörde aufgehoben. In den Urteilsgründen heißt es: Die Klägerin mache ein Recht auf Einbürgerung geltend; daher sei die Klage zulässig. Die Frau könne sich selbst erhalten und habe keinen bescholtenen Lebenswandel im Sinne des § 8 Abs. 1 Ziff. 2 RuStAngG geführt, denn dabei komme es nicht auf weit zurückliegende Verfehlungen, sondern darauf an, ob der Einbürgerungswillige sich in der letzten Zeit einwandfrei geführt habe und auch die Gewähr für fernere einwandfreie Führung biete. Eine Verpflichtung der Einbürgerungsbehörde, die Einbürgerung auszusprechen, könne aber nicht ausgesprochen werden, da der Einbürgerungsbehörde ein Ermessensspielraum zustehe. Diesem Ermessen seien aber im vorliegenden Falle enge Grenzen gezogen; denn es sei in fast sämtlichen Staaten rechtens, daß einer Inländerin, die durch Heirat mit einem Ausländer die inländische Staatsangehörigkeit verliere, die Wiedererlangung der Staatsangehörigkeit erleichtert werde.

Auf die Revision der Einbürgerungsbehörde hin ist dieses Urteil vom Bundesverwaltungsgericht aufgehoben worden<sup>5a)</sup>. In den Gründen heißt es: »Anträge auf Einbürgerung gemäß § 8 RuStAngG hat die Behörde . . . im Rahmen ihres Ermessens nicht nur daraufhin zu prüfen, ob der Bewerber um die deutsche Staatsangehörigkeit nach seinen persönlichen Verhältnissen einen wertvollen Bevölkerungszuwachs darstellt, sondern auch ob seine Einbürgerung unabhängig von seiner Person nach allgemeinen politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Gesichtspunkten erwünscht ist. Bei dieser Prüfung ist allein das Interesse des Staates entscheidend«. Das den Einbürgerungsbehörden durch § 8 hierbei eingeräumte Ermessen sei auch dann nicht enger, wenn es sich um frühere deutsche Staatsangehörige handele. Es sei Aufgabe der Ein-

<sup>5)</sup> II OVG A 76/54 (nicht veröffentlicht).

<sup>5a)</sup> Urteil vom 13. 2. 1958. Veröffentlicht in: Die Öffentliche Verwaltung 1958, S. 340; DVBl. 1958, S. 393.

bürgerungsbehörde, in jedem einzelnen Falle das Für und Wider abzuwägen. Wenn die Behörde hier zu dem Ergebnis gekommen sei, eine Einbürgerung sei nicht erwünscht, so könne dies »mit Rücksicht auf das weitgehende Ermessen, das der Behörde bei der Entscheidung über Einbürgerungsanträge nach § 8 RuStAngG eingeräumt ist, nicht als ermessenswidrig angesehen werden«. Darüber hinaus fehle es im gegebenen Fall an den Mindestvoraussetzungen für die Einbürgerung (unbescholtener Lebenswandel).

### III.

Diese Urteile, insbesondere die erste, grundlegende Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Februar 1957, fordern zu kritischen Überlegungen auf. Dabei übergehe ich die prozessuale Frage, ob gegen die Ablehnung eines beantragten Verwaltungsaktes nur die Vornahmeklage und nicht auch die Anfechtungsklage gegeben ist. Denn für die m. E. entscheidende Frage spielt die Art der erhobenen Klage (Anfechtungs- oder Vornahmeklage) keine Rolle.

1. Das Bundesverwaltungsgericht, dessen Stellungnahme naturgemäß die größte Bedeutung zukommt, geht in dem erwähnten Urteil vom 27. Februar 1957 davon aus, daß § 40 RuStAngG »durch die neuen Verwaltungsgerichtsgesetze und durch Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes überholt« sei. Nach den Verwaltungsgerichtsgesetzen könnten grundsätzlich alle Verwaltungsakte vor den Verwaltungsgerichten angefochten oder ihre Vornahme zum Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Klage gemacht werden. »Diese Vorschriften sind durch Art. 19 Abs. 4 GG mit verfassungsmäßigem Schutz versehen«. Zu der letzten Feststellung ist zu bemerken, daß die verwaltungsgerichtliche Kompetenz oder gar die Generalklausel-Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte durch Art. 19 Abs. 4 GG verfassungsmäßigen Schutz nicht erlangt hat. In Art. 19 steht überhaupt nichts von der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Art. 19 Abs. 4 garantiert einen Rechtsweg, aber nicht notwendig den Verwaltungsrechtsweg. Das Grundgesetz schließt eine Rückkehr zur verwaltungsgerichtlichen Enumerationsklausel nicht aus. Der unterstreichende Hinweis auf Art. 19 Abs. 4 GG wäre also in dem Zusammenhang, in welchem das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts die Stelle zitiert, besser unterblieben. Die im Ergebnis gewiß belanglose Ungenauigkeit wirft ein bezeichnendes Licht auf die »Staatsideologie« (Max Weber), die hinter dem Urteil steht.

2. Gegenstand eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens ist ein erlassener oder begehrter Verwaltungsakt. Die Verwaltungsgerichte haben bisher in allen Fällen den behördlichen Entscheid über einen Einbürgerungsantrag

als Verwaltungsakt qualifiziert. Diese Kennzeichnung wird man, so wie die Dinge bei uns nach geltendem Recht liegen, nicht in Frage stellen können. Denn da das RuStAngG die Entscheidung über Einbürgerungen den höheren Verwaltungsbehörden überlassen hat und da »jede Verfügung, Anordnung, Entscheidung oder sonstige Maßnahme, die von einer Verwaltungsbehörde zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts getroffen wird«, als Verwaltungsakt anzusehen ist (§ 25 VO Nr. 165), läßt sich schwerlich die Auffassung vertreten, die Entscheidung über Einbürgerungsanträge sei ein über den Bereich der Verwaltungsakte hinausgehender Regierungsakt.

Das Bundesverwaltungsgericht bemerkt dazu, daß der von den Verwaltungsgerichtsgesetzen erstrebte umfassende Rechtsschutz nur dann erreicht werde, wenn man auch den Begriff des Verwaltungsaktes weit fasse. Dann fährt das Urteil fort: »Seine Grenze findet dieser Rechtsschutz allerdings dort, wo es an rechtlichen Maßstäben fehlt, nach denen in einem rechtlich geordneten Verfahren die Rechtmäßigkeit einer staatlichen Maßnahme geprüft werden könnte«. Hier fehle es aber nicht an solchen Maßstäben, jedenfalls nicht, insoweit es sich um die in § 8 RuStAnG niedergelegten Mindestvoraussetzungen für eine Einbürgerung handele. Diese Erwägungen, auf deren Berechtigung noch zurückzukommen ist, würden indessen nicht die Abgrenzung des Begriffs »Verwaltungsakt« berühren, sondern die Justizialität gewisser Akte in Frage stellen.

3. Damit stoßen wir auf die Frage, ob es auch unter der Herrschaft der verwaltungsgerichtlichen Generalklausel noch Hoheitsakte gibt, die ihrer Natur nach der richterlichen Kontrolle entzogen sind. Ich habe diese Frage in anderem Zusammenhang bejaht<sup>6)</sup> und neige dazu, die Entscheidung über die Verleihung der Staatsangehörigkeit nach § 8 RuStAngG zu den Hoheitsakten zu zählen, die schon ihrer inneren Natur nach gerichtsfrei sind. Zwar ist nicht zu verkennen, daß in den Fällen, in denen jemand kraft Gesetzes einen Anspruch auf Verleihung der Staatsangehörigkeit besitzt, der ablehnende Bescheid der Einbürgerungsbehörde als ein justizialer Verwaltungsakt zu gelten hat. Dies deswegen, weil der Gesetzgeber bereits entschieden hat, daß gewisse Fremde, deren Kreis näher festgelegt ist, als deutsche Staatsangehörige anerkannt werden, wenn sie dies wünschen. Den Einbürgerungsbehörden verbleibt in diesen Fällen nur die Ausführung der bereits generell getroffenen Entschließung im Einzelfall. Der positive oder negative Bescheid stellt nur den Vollzug einer sachlich bereits gefallenen Entscheidung dar: Einbür-

<sup>6)</sup> Gerichtsfreie Hoheitsakte (Tübingen 1951), S. 32 f. Ferner »Gerichtsfreie Hoheitsakte im deutschen Recht«, Deutsche Landesreferate zum IV. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung in Paris 1954 (erschieden 1956 in Düsseldorf), S. 319 f.

gerung, weil der Antragsteller zum Kreise der gesetzlich Begünstigten zählt; Ablehnung, weil der Bewerber nicht zu der Gruppe gehört, deren Aufnahme in das Staatsvolk bereits vom Gesetzgeber gutgeheißen worden ist. Daher ist der Bescheid der Einbürgerungsbehörde in diesen Fällen seinem Inhalt nach ein reiner Exekutiv-Akt.

Ganz anders liegt es bei Anträgen nach § 8 RuStAngG. Hier vollzieht die Behörde nicht eine vom Gesetzgeber bereits getroffene Sachregelung, sondern nimmt eine ihr überlassene Entscheidungs-Kompetenz wahr. Die Behörde muß selbst über Dinge befinden, die eigentlich der Gesetzgeber oder die Regierung in Erfüllung ihrer politischen Gestaltungsaufgabe zu erledigen hätten. Die Behörde soll selbst darüber urteilen, ob jemand in den Kreis der Staatsangehörigen aufgenommen werden soll. Das ist ihrer Natur nach eine politische Entscheidung, die nach allen erdenklichen, irgendwie auf das Staatswohl bezüglichen Gesichtspunkten getroffen werden darf und muß. Das den Einbürgerungsbehörden überlassene freie Ermessen ist vom Gesetz nur dadurch begrenzt, daß beim Fehlen gewisser Mindestvoraussetzungen in keinem Falle eine positive Entscheidung getroffen werden darf. Das ändert aber nichts daran, daß das behördliche Ermessen im übrigen einer sich selbst begrenzenden Entscheidungssphäre angehört und deswegen – wie ich an anderer Stelle näher dargelegt habe – keiner richterlichen Kontrolle zugänglich ist.

4. Wer diesen Weg nicht beschreiten will, wird sich jedoch mit der aufgeworfenen Frage unter prozessualen Gesichtspunkten auseinandersetzen müssen. Das Problem der Justitiabilität einer behördlichen Entscheidung als solcher verwandelt sich dann in eine Frage des individuellen Rechtswegbehrens.

§ 35 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsgesetz sagt: »Die Anfechtungsklage ist gegeben, wenn jemand behauptet, durch einen Verwaltungsakt in seinen Rechten verletzt zu sein« (entsprechend § 23 Abs. 1 VO Nr. 165). Die Wendung »behaupten« (die man besser nur in Bezug auf Tatsachen gebrauchen sollte) könnte zu dem Irrtum Anlaß geben, für den Eintritt in eine sachliche Prüfung genüge der bloße Hinweis auf ein angebliches subjektives Recht des Klägers. Das würde dazu führen, daß der Kläger, nicht das Gericht über die Zulässigkeit einer Klage befinden dürfte, was ein offensichtlich verkehrtes Ergebnis wäre. In Wahrheit verlangt das Gesetz mehr als eine leere Behauptung angeblicher Rechte des Klägers, nämlich eine juristisch sinnvolle Bezugnahme auf überhaupt in Frage kommende Berechtigungen. Ergibt sich, daß – wenn das Gericht alle vom Kläger vorgetragene(n) Tatsachen als wahr unterstellt – die von ihm in Anspruch genommenen Rechte nicht bestehen und deswegen auch gar nicht verletzt sein können, so muß die Klage als unzulässig abgewiesen werden. Ein solcher Fall ist dann gegeben, wenn es

die subjektiven Rechte, deren Verletzung der Kläger rügt, prinzipiell nicht gibt. Wer sich auf juristisch überhaupt nicht existierende subjektive Rechte beruft, kann eine Sachentscheidung nicht erzwingen. Daraus folgt für die »Einbürgerungsklagen«:

a) Wer schlüssig behauptet, er habe einen gesetzlichen Anspruch auf Einbürgerung<sup>7)</sup>, kann den Ablehnungsbescheid mit der Verwaltungsgerichtsklage angreifen<sup>8)</sup>. In diesem Falle erstreckt sich die richterliche Kontrolle grundsätzlich darauf, ob die Behörde zu Unrecht die Tatbestandsmerkmale, an welche das Gesetz den Anspruch auf Einbürgerung knüpft, für nicht gegeben erachtet hat.

Wenn dabei das Gesetz allen Deutschen im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG den Einbürgerungsanspruch zwar grundsätzlich gewährt, aber – wie im Falle des § 6 des Gesetzes vom 22. Februar 1955 (BGBl. I, S. 65) – ausnahmsweise versagt, falls Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß der Antragsteller »die innere oder äußere Sicherheit der Bundesrepublik oder eines deutschen Landes gefährdet«, so sind auch das Bestehen dieser Tatsachen (Tatfrage) und ihre rechtliche Würdigung (Auslegung eines unbestimmten Rechtsbegriffs) der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung unterworfen. Die Grundsätze, die das Bundesverwaltungsgericht zu der ähnlichen Sicherheitsklausel in § 7 Abs. 1 a des Paßgesetzes vom 4. März 1952 (BGBl. I, S. 290) entwickelt hat<sup>9)</sup> und die auch das Bundesverfassungsgericht gutheißt<sup>10)</sup>, wird man hier entsprechend anwenden dürfen, aber nicht, weil die »Sicherheitsklauseln« einander ähnlich sind, sondern weil beide Klauseln als Ausnahme von einem sonst bestehenden subjektiven Recht zu verstehen sind: das Paßgesetz geht vom Prinzip der freien Ausreise aus und gewährt grundsätzlich den Anspruch auf Ausstellung eines Passes, das Gesetz vom 22. Mai 1955 zieht die Folgerung aus der durch Art. 116 Abs. 1 einem Personenkreis verliehenen Rechtsstellung, in dem es jenen bereits grundgesetzlich geschützten »Deutschen« einen Anspruch auf Einbürgerung gibt. Bei einer solchen Ausgangslage versteht es sich, daß nicht nur die anspruchbegründenden Tatsachen und ihre rechtliche Würdigung, sondern auch die den Ausschluß rechtfertigenden Tat-

<sup>7)</sup> Z. B. nach § 6 des Ersten Gesetzes zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit vom 22. 2. 1955 (BGBl. I, S. 65; vgl. auch ZaöRV Bd. 16 [1955/56], S. 646, 661, 670 ff.), nach § 6 RuStAngG in der Fassung des Art. I Nr. 2 des Dritten Gesetzes zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit vom 19. 8. 1957 (BGBl. I, S. 1251).

<sup>8)</sup> Das Gesetz vom 22. 2. 1955 sagt in § 6 Abs. 2: »mit der Unanfechtbarkeit des die Einbürgerung ablehnenden Bescheides verliert der Antragsteller ...«. Der Bundesgesetzgeber geht also selbst davon aus, daß die Ablehnung anfechtbar, d. h. auch verwaltungsgerichtlich angreifbar ist.

<sup>9)</sup> Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. 2. 1956 (DVBl. 1956, S. 378).

<sup>10)</sup> Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16. 1. 1957 (Entscheidungen Bd. 6, S. 32, besonders S. 42 f.).

sachen und deren rechtliche Bewertung der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegen.

b) Anders liegen die Dinge jedoch in den Fällen, in denen der Kläger nicht geltend machen kann, er habe einen Anspruch auf Einbürgerung, sondern in denen er seine Einbürgerung nach § 8 RuStAngG begehrt. Solche Sachverhalte lagen den erwähnten Oberverwaltungsgerichtsurteilen und dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zugrunde. In diesen Fällen hätte m. E. die Klage als unzulässig abgewiesen werden müssen, weil der Kläger nicht schlüssig geltend zu machen vermochte, inwiefern er durch die Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs in seinen Rechten verletzt sein könnte. Es kann vorkommen, daß eine Einbürgerungsbehörde ihrer ablehnenden Entscheidung irrtümlich falsche Tatsachen zugrunde gelegt hat oder daß sie unsachliche Erwägungen darüber angestellt hat, ob der Antragsteller ein erwünschter Zuwachs im Kreise der deutschen Staatsangehörigen sein werde. Das mögen Rechtsfehler sein, aber es sind doch keine solchen, die irgendwie in subjektive Rechte des Antragstellers eingreifen. Auch wenn man den Begriff der subjektiven Rechte noch so weit ausdehnt und darunter auch die vom objektiven Recht geschützten Positionen eines Antragstellers versteht, so läßt sich doch nicht begründen, wieso ein fremder Bewerber um die deutsche Staatsangehörigkeit eine solche geschützte Rechtsstellung einnimmt.

aa) Man stellt die wahre Rechtslage auf den Kopf, wenn man annimmt, die in § 8 RuStAngG aufgezählten Mindestvoraussetzungen einer Einbürgerung (unbeschränkte Geschäftsfähigkeit, unbescholtener Lebenswandel, Unterkommen, Existenzfähigkeit) seien Schutzvorschriften zugunsten des Antragstellers oder wenigstens solche Bestimmungen, die auch zu seinem Schutz erlassen seien. Diese Mindestvoraussetzungen sind vielmehr nur zum Schutze des einbürgernden Staates erlassen <sup>11)</sup>.

Die Behauptung des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg (in dem nicht-veröffentlichten Urteil vom 4. April 1955), das RuStAngG diene »mindestens auch den Interessen Einzelner«, weil es auch Fälle vorsehe, in denen jemandem ein Anspruch auf Einbürgerung zuerkannt werde, besagt demgegenüber gar nichts, denn es kommt nicht darauf an, ob ein Gesetz in einzelnen Teilen auch individuellen Interessen dient und insoweit eine rechtlich geschützte Lage schafft, sondern darauf, ob gerade diejenige gesetzliche Bestimmung, um deren unrichtige oder richtige Anwendung es sich im Streitfalle dreht, dem Kläger eine geschützte Rechtsstellung verschaffen will. Der Vergleich der Bestimmungen, die einen Einbürgerungsanspruch vorsehen, mit

<sup>11)</sup> Allenfalls könnte man die Ansicht vertreten, das Erfordernis der unbeschränkten Geschäftsfähigkeit diene nicht nur dem staatlichen Bedürfnis, sondern schütze auch den Antragsteller vor unüberlegten Gesuchen. Diese Frage hat deswegen keine praktische Bedeutung, weil über diesen Punkt kaum jemals Streit entstehen dürfte.

den Vorschriften, die eine Einbürgerung ins Ermessen der Behörde stellen (§ 8 RuStAngG), rechtfertigt in keiner Weise die Annahme, auch im letzteren Falle werde zugleich mit den staatlichen Interessen das individuelle Interesse eines Staatsfremden auf Einbürgerung als rechtlich geschützt anerkannt.

Das Oberverwaltungsgericht Lüneburg meint weiter, das RuStAngG bringe jedenfalls nicht zum Ausdruck, »daß hier Interessen des Einzelnen überhaupt nicht im Spiele seien, daß sie für die Anwendung der Vorschrift so belanglos seien, wie die eines jeden anderen Rechtsgenossen, der aus irgendeinem Grunde persönlichen Anteil an diesem Einbürgerungsverfahren nimmt«. Das sind reine Billigkeitserwägungen, die niemals über das gesetzliche Erfordernis hinweghelfen, wonach auf die persönlichen Rechte des Klägers abzustellen ist. Mit der Erwägung, ein Gesetz bringe jedenfalls nichts Entgegenstehendes zum Ausdruck, könnte man immer operieren und sogar sagen, j e d e s Gesetz sei für Menschen erlassen und diene damit auch jenen, die an seiner Anwendung ein eigenes Interesse haben. Diese Philosophie liefe darauf hinaus, daß objektives Recht und subjektive Berechtigung letzten Endes in eins zusammenfielen.

Wenn das Oberverwaltungsgericht Lüneburg weiter darauf verweist, daß das RuStAngG das individuelle Interesse eines Staatsfremden an der Einbürgerung dadurch anerkenne, daß es einen Antrag als materielle Voraussetzung einer Einbürgerung verlange, so ist nicht verständlich, inwiefern dieser Umstand einen Schluß dahin gehend gestatten soll, die Ablehnung eines Antrages (auf dessen Erfüllung kein Anspruch besteht) berühre die Rechte des Abgewiesenen. Man könnte doch aus jener Voraussetzung nur folgen, daß jemand, der ohne Antrag eingebürgert worden ist, deswegen in seinen Rechten verletzt sei, weil ihm ein Recht auf Mitwirkung eingeräumt worden ist. Wenn man dem Gedankengang des Urteils folgen wollte, so könnte jeder abgelehnte Bewerber für die Beamtenlaufbahn geltend machen, er sei durch eine fehlerhafte Ablehnung deswegen in seinen Rechten verletzt, weil die Notwendigkeit eines Antrages auf Einstellung ihm bereits eine rechtlich geschützte Position verschaffe; eine konfuse Folgerung, die noch niemand gezogen hat.

Es mag sein, daß sich das Gerechtigkeitsgefühl dagegen sträubt, angesichts einer offenbaren Fehlentscheidung der Einbürgerungsbehörde dem Abgewiesenen jede Klagemöglichkeit abzusprechen. Aber die Wendung »Wo kein Kläger, ist auch kein Richter«, läßt sich eben nicht in den Satz umkehren: »Wo ein Kläger, muß auch ein Richter sein«.

bb) In dem Bemühen, einen Ansatzpunkt für seine These zu finden, ein abgewiesener Bewerber um die deutsche Staatsangehörigkeit sei in seinen Rechten verletzt (obwohl er keinen Anspruch auf Einbürgerung besitze), führt das kritisierte Urteil des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg schließlich

noch an, die Verwaltungsbehörde sei doch gehalten, über Einbürgerungsanträge nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Damit spielt das Gericht offenbar auf die viel gehörte Meinung an, ein Antragsteller habe, wenn auch keinen Anspruch auf Erlaß eines Hoheitsaktes, so doch ein subjektives Recht darauf, sachgerecht beschieden zu werden. Dieses angeblich subjektive Recht auf sachgerechte Behandlung hat schon viel Verwirrung gestiftet. Ein solches subjektives, vor den Verwaltungsgerichten verfolgbares Recht gibt es für sich allein ebensowenig wie einen selbständigen Anspruch auf richtige Entscheidung.

Die Konstruktion eines formellen Anspruch auf fehlerfreien Ermessensgebrauch<sup>12)</sup> ist nicht nur entbehrlich, sondern geradezu irreführend, weil sie die einfache Rechtsfrage – wie sie die Verwaltungsgerichtsgesetze stellen – in verwirrender Weise kompliziert und verdunkelt. Es geht doch um folgendes:

Eine Anfechtungsklage kann nur darauf gestützt werden, daß der Verwaltungsakt den Kläger in seinen Rechten beeinträchtigt, weil er rechtswidrig sei. Es muß also erstens ein rechtswidriger Verwaltungsakt vorliegen – und dazu gehört bekanntlich auch der Fall des Ermessensmißbrauchs, der Ermessensüberschreitung oder des Ermessensmangels – und zweitens muß dadurch der Kläger in einem s e i n e r Rechte beeinträchtigt sein.

Beide Punkte sind klar auseinander zu halten<sup>13)</sup>. Wenn die erste Voraussetzung gegeben ist, so folgt daraus nicht schon, daß dem anderen Erfordernis genügt ist<sup>14)</sup>. Dies ist nur dann der Fall, wenn das verletzte Recht im objek-

<sup>12)</sup> In der Ablehnung dieser Lehre gehe ich einig mit E. R. Huber, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Bd. II (2. Aufl. 1954), S. 658, und dem Württemberg-Badischen Verwaltungsgerichtshof (Karlsruher Senat), Urteil vom 25. 1. 1952 (Verwaltungsrechtsprechung Bd. 5, S. 378 f.). Gegenüber Hubers Bemerkung, Bachof habe die erwähnte Konstruktion entwickelt, erwidert B a c h o f bescheiden (Juristenzeitung 1957, S. 434 Anm. 4), die Lehre finde sich schon bei B ü h l e r, W. J e l l i n e k und L u t z R i c h t e r. Das trifft zu, aber die in Literatur und Rechtsprechung verbreiteten Mißverständnisse knüpfen sich leider an Bachofs Darstellung (Die verwaltungsgerichtliche Klage auf Vornahme einer Amtshandlung, 1951, S. 67). Um so dankbarer liest man daher folgende Erklärung Bachofs (Juristenzeitung 1957, S. 434): »Die . . . Angriffe gegen einen ›Anspruch auf fehlerfreien Ermessensgebrauch‹ erklären sich offenbar einerseits aus einem Mißverständnis des Begriffs ›fehlerfrei‹ – der sich selbstverständlich nur auf Rechtsfehler (Ermessensfehlergebrauch) bezieht – und zum anderen aus einem Mißverständnis hinsichtlich des Anspruchsberechtigten: natürlich kann, wie das Bundesverwaltungsgericht für den Prüfungsanspruch richtig ausgeführt hat, aus einer Ermessensnorm nur derjenige einen Anspruch herleiten, dessen Interessen durch die Norm geschützt werden; das ist aber bei einem Anspruch aus einer zwingenden Norm nicht anders«. Richtig, aber gerade weil das so »natürlich« ist, erweist sich die ganze Lehre vom formellen subjektiven Recht auf fehlerfreie Ausübung des Ermessens als überflüssiger und obendrein noch leicht irreführender Umweg.

<sup>13)</sup> In dieser Hinsicht ist das Urteil des OVG Münster vom 20. 3. 1950 (Archiv des öffentlichen Rechts Bd. 77, S. 86) mustergültig.

<sup>14)</sup> M e n g e r mengt freilich beides zusammen, wenn er schreibt (DVBl. 1957, S. 684): »Es könnten ja wirklich z. B. für die Entscheidung der Behörde erhebliche Tatsachen ver-

tiven Sinn zugleich eine subjektive Rechtsstellung gewährt oder verbürgt. Judikatur und Lehre nehmen dabei an, daß hierzu nicht nur die Fälle gehören, in denen jemandem ein subjektives (öffentliches oder privates) Recht im strengen Sinne verliehen ist, sondern auch solche Lagen, in denen das objektive Recht ein Individualinteresse (des Klägers) als schützenswert, also als »sein Recht« im weitesten Sinne anerkennt. In übertriebenem Berufseifer nach Rechtsschutzgewährung läßt es dabei die Judikatur schon genügen, wenn die (angeblich) verletzte Rechtsvorschrift »nicht ausschließlich dem Gemeinwohl zu dienen bestimmt ist«, sondern wenigstens auch zum Schutz des Klägers erlassen ist<sup>15)</sup>. Ob eine Norm als individuelles Schutzgesetz in diesem Sinne zu verstehen ist, kann oft zweifelhaft sein. Daß aber eine Vorschrift wie § 8 RuStAngG kein »Schutzgesetz« zugunsten eines die deutsche Staatsangehörigkeit begehrenden Staatsfremden darstellt, und zwar auch nicht insoweit, als dort Mindestvoraussetzungen für eine positive Entscheidung statuiert werden, sollte eigentlich nicht bezweifelt werden. Kein vernünftiger Staat erläßt doch Einbürgerungsvorschriften zum Schutze von Ausländern oder im Interesse von Staatenlosen! Nur das staatliche Interesse bestimmt die Einbürgerungsregeln.

Deswegen kann ein (nach § 8 RuStAngG zu behandelnder) Antragsteller bei Ablehnung seines Gesuchs nicht geltend machen, er sei in seinen Rechten (in einer geschützten Rechtsstellung) beeinträchtigt, und zwar selbst dann nicht, wenn auf der Hand liegt, daß die Einbürgerungsbehörde rechtswidrig verfahren ist (z. B. falsche Tatsachen zugrunde gelegt hat). Weil also ein abgelehnter Bewerber nicht in seinen Rechten betroffen sein kann (weil es solche individuellen Rechte nicht gibt), ist der ablehnende Bescheid nicht justitiabel.

5. Erstaunlicherweise verliert das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 27. Februar 1957 über diesen wesentlichen Punkt kein einziges Wort. Dabei hätte um so mehr Veranlassung bestanden, die Frage nach der Sachlegitimation des abgelehnten Bewerbers aufzugreifen, als das Urteil der Vorinstanz (OVG Lüneburg) in aller Breite erörtert hatte, ob der Kläger schlüssig behaupten könne, er sei in »seinen Rechten« beeinträchtigt. Die Unterlassung wiegt um so schwerer, als das Berufungsgericht zur Stütze seiner Auffassung die These aufgestellt hatte, das RuStAngG diene auch in seinem § 8 nicht nur den Interessen des deutschen Staates, sondern auch denen

---

kann worden sein, so daß der Verwaltungsakt den Kläger aus diesem Grunde in seinen Rechten beeinträchtigt«. Es bedeutet einen Kurzschluß, aus dem Verstoß gegen das objektive Recht als solchem sogleich (»aus diesem Grunde!«) eine Verletzung subjektiver Rechte zu folgern.

<sup>15)</sup> BVerwGE Bd. 3, S. 363.

des einzelnen Bewerbers, eine objektiv rechtswidrige Ablehnung des Einbürgerungsantrages verletze deshalb den Bewerber in seiner Rechtsstellung, während das Bundesverwaltungsgericht offensichtlich genau vom Gegenteil ausgeht: Bei der sachlichen Prüfung des Falles sei »davon auszugehen, daß für die Frage, ob eine Einbürgerung des § 8 RuStAngG erfolgen soll, nur die Interessen des Staates maßgebend sein können. Eine Abwägung der Interessen des Klägers mit denen der Allgemeinheit findet in dem Gesetz keine Grundlage«. Das Letztere ist richtig, hätte aber folgerichtig zur Abweisung der Klage führen müssen, weil demnach der Kläger überhaupt nicht schlüssig geltend machen kann, er sei in einem seiner Rechte verletzt. Der dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts für die Veröffentlichung mitgegebene Leitsatz (»Der Bescheid, durch den auf Grund des § 8 RuStAngG der Antrag auf Einbürgerung abgelehnt wird, ist ein im Verwaltungsstreitverfahren nachprüfbarer Verwaltungsakt«) läßt sich daher in Wahrheit nicht aus den Urteilsgründen rechtfertigen.

#### IV.

Rechtspolitisch ist die in den besprochenen Urteilen zutage getretene Tendenz, in eine sachliche Prüfung der Ablehnungsgründe einzutreten, überaus bedenklich.

1. Sie verwischt nämlich die klare und ganz wesentliche Unterscheidung in Einbürgerungen, auf die ein Rechtsanspruch besteht, und solche, über die nach freiem Ermessen entschieden wird. Der Bundesgesetzgeber hat in den letzten Jahren überaus großzügig Ansprüche auf Erlangung der deutschen Staatsangehörigkeit zugestanden. Es wird kaum einen anderen Staat geben, der so vielen Personengruppen das subjektive Recht einräumt, seine Einbürgerung zu erlangen, wie die Bundesrepublik. Es ist daher nicht vertretbar, in den verbleibenden Fällen einer Einbürgerung nach behördlichem Ermessen den abgelehnten Bewerbern ein Recht auf Klage vor den Verwaltungsgerichten einzuräumen und sie damit im praktischen Ergebnis jenen anderen (durch einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung) privilegierten Bewerbern verfahrensmäßig gleichzustellen.

2. Die sachliche Prüfung der Ablehnungsgründe (im Falle des § 8 RuStAngG), welche das Bundesverwaltungsgericht für die Verwaltungsgerichte beansprucht, nötigt die Behörde, ihre Erwägungen substantiiert bekanntzugeben. Dies kann zu ernststen Konflikten mit auswärtigen Staaten führen; denn jede Einbürgerung eines Ausländers greift zwangsläufig in die Interessensphäre eines anderen Staates ein. Die Notwendigkeit, die Gründe einer

Ablehnung bekanntzugeben, könnte die Einbürgerungsbehörde überdies zwingen, Geheimnisse preiszugeben, an deren Wahrung ein allgemeines Staatsinteresse besteht (die Behörde erhält z. B. vom staatlichen Nachrichtendienst Hinweise auf eine Verbindung des Antragstellers mit verbotenen Parteien, mit fremdem Gesandtschaftspersonal, mit undurchsichtigen Vereinen). Hier würde eine Bekanntgabe solcher gegen den Antragsteller sprechenden Gesichtspunkte geradezu töricht sein und verhängnisvolle Wirkungen haben<sup>16)</sup>. Abgesehen davon schuldet kein Staat der Welt dem Fremden Auskunft darüber, warum er ihn nicht in seinen Staatsverband aufzunehmen wünscht, wie auch sonst ein Verband niemals gezwungen ist, die Gründe für Ablehnung eines freien Aufnahmesuchs nach außen hin bekanntzugeben.

Die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts steht übrigens auch im Widerspruch zu m. E. durchaus billigen Erwägungen, die derselbe Senat wenig später in einem anderen, aber vergleichbaren Fall angestellt hat<sup>17)</sup>. Ein Architekt hatte bei der Industrie- und Handelskammer den Antrag gestellt, ihn als öffentlichen Sachverständigen für Hochbau zu bestellen und zu vereidigen – eine Befugnis, die den Kammern durch Rechtsvorschriften übertragen ist. Die Kammer lehnte die Bewerbung ohne Angabe von Gründen ab; auf Gegenvorstellung teilte sie dem Architekten ergänzend mit, sie habe den Nachweis für seine persönliche und fachliche Eignung nicht in vollem Umfange als erbracht angesehen. Einzelheiten, insbesondere über den Inhalt der eingeholten vertraulichen Referenzen, könnten nicht mitgeteilt werden. Das Bundesverwaltungsgericht hat dieses Verfahren nicht beanstandet. Es führt u. a. aus: da der Antragsteller auch bei Vorliegen der persönlichen und sachlichen Voraussetzungen keinen Anspruch auf Einräumung einer bestimmten Rechtsstellung habe, der Behörde vielmehr bei der Entscheidung über ihre Zuerkennung »ein besonders weiter Spielraum« offen stehe und da selbst die Ausräumung negativer Beurteilungen noch nicht zu einer positiven Qualifikation führen müsse, sei es nicht zu beanstanden, wenn die Behörde sich darauf beschränke, dem Antragsteller zu eröffnen, daß sie sich auf Grund der von ihr eingeholten Auskünfte von seiner besonderen Eignung und Vertrauenswürdigkeit nicht hinreichend habe überzeugen können. Das ist einleuchtend, aber daraus folgt doch: was den Industrie- und Handelskammern

<sup>16)</sup> Wenn Menger (DVBl. 1957, S. 684) meint, daß die Eröffnung des Rechtsweges schon aus prozessualen Gründen niemals (!) zu einer Gefährdung oder gar Schädigung des vom Staate zu wahrenen Gemeinwohls durch ein verwaltungsgerichtliches Urteil führen könne, so teile ich diesen frommen Wunschglauben nicht. Abgesehen davon: Nicht daß schlimme Urteile ergehen, steht zu befürchten, sondern daß der Staat schon durch den Prozeß selbst wichtige Selbstschutzinteressen bloßlegen muß, und zwar irgendeinem beliebigen Staatenlosen oder Ausländer gegenüber.

<sup>17)</sup> Urteil des I. Senats vom 29. 5. 1957 (BVerwGE Bd. 5, S. 95).

bei der Bestellung von Sachverständigen recht ist, muß auch (und ganz besonders) den Einbürgerungsbehörden bei Auswahl von »Neubürgern« billig sein.

3. Die Entscheidung darüber, wer in den eigenen Staatsverband aufgenommen werden soll, enthält notwendigerweise ein politisches Moment. Die Behörden, die nach freiem Ermessen über Anträge nach § 8 RuStAngG entscheiden, üben eine Aufgabe der staatlichen Einbürgerungspolitik aus. Die Gesichtspunkte, nach denen sie dabei verfahren, sind nicht nur zahlreich und vielfach miteinander verwoben, sondern auch prinzipiell unbegrenzt. Es gibt kaum Gesichtspunkte, die man als in jedem Falle sachfremd bezeichnen könnte. Auch sonst von Verfassungen wegen den Behörden »verbotene« Gesichtspunkte dürfen die Einwanderungspolitik bestimmen. Ungeachtet des Art. 3 Abs. 3 GG dürfen z. B. die Einbürgerungsbehörden die Anträge von Negern durchgängig ablehnen, weil es nicht im Interesse des Staates liegt, bei uns ein Farbigen-Problem entstehen zu lassen.

4. Das Ergebnis, zu welchem das Bundesverwaltungsgericht gelangt, führt zu einer sinnwidrigen Diskrepanz zwischen dem, was jeder beliebige Ausländer oder Staatenlose in Deutschland soll verlangen dürfen und dem, was ein deutscher Staatsangehöriger in irgendeinem anderen Lande der Welt je erwarten kann. Soweit ich festzustellen vermag, kann sich in keinem anderen Staat ein Staatsfremder mit den Behörden vor Gericht um seine Einbürgerung (auf die er keinen Rechtsanspruch besitzt) herumstreiten. Einem beliebigen Staatsfremden – M e n g e r spricht irrigerweise vom »rechtssuchenden Bürger« – sollte also in Deutschland etwas zustehen, was keinem Deutschen irgendwo auf der Welt in entsprechender Weise eingeräumt wird: nämlich ein Anspruch darauf, daß sein Einbürgerungsbegehren »unter Beachtung der Rechtsordnung und unter Vermeidung etwa gerügter Ermessensfehler« sachlich beschieden wird? Diese einzigartige Privilegierung der fremden Staatsangehörigen sollte ausgerechnet ein Staat vorsehen, der – ohnehin stark bevölkert – täglich Deutsche aus dem sowjetischen Besatzungsgebiet aufnimmt und auch aus mancherlei Gründen der unkontrollierten Zuwanderung aus dritten Ländern offen steht! In unserer Lage bedeutet die Forderung nach verwaltungsgerichtlichem Schutz unter unbedachter Preisgabe eines zwingenden allgemeinen Erfordernisses eine gefährliche Übertreibung: *fiat justitia et pereat respublica!* Es liegt bei den Gerichten, durch eine besonnene Rechtsprechung dieser Gefahr Einhalt zu gebieten.