

# Staatsangehörigkeit und Staatswissen

## Rechtliche und andere Probleme des Einbürgerungstests

Dr. Felix Hanschmann\*

### I. Staatsangehörigkeit

In ihrem Werk „Elemente und Ursprünge totalitärer Herrschaft“ hat Hannah Arendt die Bedeutung des Innehabens einer Staatsangehörigkeit für den rechtlichen Schutz des Individuums hervorgehoben. Vor dem Hintergrund nationalsozialistischer Verfolgung, der sie, die vom Nazi-Regime ausgebürgert wurde und erst nach Frankreich und dann in die USA emigrieren musste, selbst zum Opfer fiel, identifizierte Arendt Staatsangehörigkeit mit dem „Recht, Rechte zu haben“<sup>1</sup>. Keine Staatsangehörigkeit zu haben, impliziere in einer vom Nationalismus dominierten politischen Staatenwelt umgekehrt einen Zustand der „absoluten Rechtlosigkeit“, in der „niemand sich bereit finde, Rechte für diese bestimmte Kategorie von Menschen zu garantieren“, und deshalb diese „Rechtlosen nicht mehr in der Menschenwelt zu Hause waren“<sup>2</sup>. Für diejenigen, die zu keiner politischen Gemeinschaft gehörten, waren die Menschenrechte, trotz ihrer aus religiösem Natur- und aufgeklärtem Vernunftrecht überlieferten universalistischen Rhetorik, mithin wertlos. Das verbrecherische nationalsozialistische Regime offenbarte in besonderer

Weise die „Aphorien der Menschenrechte“<sup>3</sup>. Heute indes ist der Schutz der Menschenrechte nicht mehr in der Weise an eine territoriale Zugehörigkeit, d.h. an die Staatsangehörigkeit gebunden, wie dies in der Vergangenheit der Fall war. Staatsbürgerschaft und Rechtspersönlichkeit sind in der völkerrechtlichen Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte zunehmend auseinandergetreten. Im klassischen Völkerrecht, in dem in erster Linie Staaten als originäre Völkerrechtssubjekte anerkannt waren, Individuen hingegen nur mediatisiert durch den Staat, dessen Staatsangehörigkeit sie besaßen, wahrgenommen wurden, entfaltete die Staatsangehörigkeit tatsächlich eine nicht zu überschätzende Bedeutung für den Rechten- und Pflichtenstatus des Einzelnen. Vom Individuum selbst einzufordernde Rechte konnte es entgegen naturrechtlichen Vorstellungen von unaufhebbaren und universal gültigen Individualrechten nur über die allgemeinen Regeln des „Fremdenrechts“ geben. Im Übrigen war das vom staatssoveränitätszentrierten Völkerrecht zum bloßen Objekt degradierte Individuum auf die Geltendmachung der Rechte durch seinen Heimatstaat angewiesen.<sup>4</sup> Abweichend hiervon werden Individuen nunmehr in immer stärkerem Maße in politische Zugehörigkeitsverhältnisse jenseits des Nationalstaates eingebunden. Die „Aufwertung des einzelnen im Völkerrecht“<sup>5</sup>, deutlich ablesbar an einem internationalen Menschenrechtsschutz, der von NGO's in globalen Öffentlichkeiten wirkungsmächtig eingefordert wird, bei transnationalen Gerichtskörpern eingeklagt werden kann und im Unterschied zum traditionellen diplomatischen Schutz gerade nicht an die Staatsangehörigkeit des Einzelnen anknüpft<sup>6</sup>,

\* Der Autor war Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg. Seit August 2009 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bundesverfassungsgericht.

<sup>1</sup> Arendt, *Elemente und Ursprünge totalitärer Herrschaft*, 1955, S. 476. Siehe auch: dies., *Es gibt nur ein einziges Menschenrecht*, in: Sternberger (Hrsg.), *Die Wandlung 4* (1949), S. 754 ff.; dies., »The Rights of Man«. What Are They?, *Modern Review* 3 (1949), S. 24 ff. Zur Selbstreferentialität dieser Formulierung und allgemein zu Hannah Arendts Kritik der Menschenrechte: Gosepath, *Hannah Arendts Kritik der Menschenrechte und ihr „Recht, Rechte zu haben“*, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), *Hannah Arendt: Verborgene Tradition – Unzeitgemäße Aktualität?*, 2007, S. 279 ff. Weitere – allerdings kontroverse – Lesarten von Hannah Arendts Menschenrechtskonzeption: Agamben, *Homo Sacer. Die souveräne Macht und das nackte Leben*, 2002, S. 135 ff.; Brunkhorst, *Hannah Arendt*, 1999, S. 93 ff.

<sup>2</sup> Arendt, *Elemente und Ursprünge totalitärer Herrschaft*, 1955, S. 472 und 474. Zu den Verbindungen zwischen Nationalismus und Menschenrechte in Arendts Denken: Althaus, *Erfahrung Denken. Hannah Arendts Weg von der Zeitgeschichte zur politischen Theorie*, 2000, S. 135 ff.

<sup>3</sup> So der Titel des berühmten Kapitels in „Elemente und Ursprünge totalitärer Herrschaft“: Arendt, a.a.O., S. 465 ff. Zur Bedeutung der vom Nationalsozialismus bewirkten politisch-moralischen Katastrophe für die Entwicklung der Menschenrechte nach 1945: Menke/Pollmann, *Philosophie der Menschenrechte*, 2007, S. 18 ff.

<sup>4</sup> Siehe hierzu Herdegen, *Der „Fremde“ im Völkerrecht*, in: Hailbronner (Hrsg.), *Die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts*, 2000, S. 11 ff.; Hobe/Kimminich, *Völkerrecht*, 8. Aufl., 2004, S. 160 ff.

<sup>5</sup> Wahl, *Der einzelne in der Welt jenseits des Staates*, *Der Staat* 40 (2001), S. 45 ff., vor allem S. 57 ff.

<sup>6</sup> Zur tendenziellen Auflösung der Verbindungen zwischen Staatsangehörigkeit und diplomatischem Schutz durch völker- und europarechtliche Regelungen Pergantis, *Towards*

führt dazu, dass der staatlichen Souveränität Grenzen gesetzt werden und der Einzelne „nicht mehr in dem Maße auf Schutz und Refugium seines Heimatstaates angewiesen [ist], wie dies beim klassischen Nationalstaat noch der Fall war.“<sup>7</sup> Weitere Tendenzen in diese Richtung sind an einem Gemeinschafts- und internationalen Wirtschaftsrecht ablesbar, das Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit verbietet, aber auch an einem im Entstehen befindlichen internationalen Strafrecht, welches „die Beziehung Heimatstaat-Individuum (und insbesondere deren Ausschließlichkeit) durch zunehmende Anerkennung und einen wachsenden Anwendungsbereich des Universalitätsprinzips und durch die erstarkende supranationale Gerichtsbarkeit“<sup>8</sup> lockert. Ob deshalb, wie Hauke Brunkhorst vermutet, „Hannah Arendts klassischer Einwand gegen die Menschenrechte, sie seien für Staatenlose wertlos, entfällt“<sup>9</sup>, mag man mit guten Gründen bezweifeln.<sup>10</sup> Unstreitig ist aber der rechtliche Status des Einzelnen heute nicht mehr in der Weise von der Staatsangehörigkeit abhängig wie dies früher der Fall war. Gleichwohl haben die genannten Entwicklungen sowie die sukzessive Herausbildung transnationaler Zugehörigkeitsverhältnisse<sup>11</sup> auf glo-

baler und auf nationaler Ebene Schattenseiten. Während auf globaler Ebene demokratisch nicht oder nur schwach gebundene Exekutiveliten folgenreiche Entscheidungen treffen, die Emergenz demokratischer Partizipationsrechte mithin dem bereits herausgebildeten Menschenrechtsschutz hinterherhinkt<sup>12</sup>, nivelliert Letzterer auf nationaler Ebene keinesfalls den rechtlichen Status von Staatsangehörigen einerseits und Nicht-Staatsangehörigen andererseits. Besonders deutlich wird dies wiederum bei den demokratischen Rechten, welche in der Bundesrepublik zwar bereits im Hinblick auf die Beteiligung von Unionsbürgern erweitert worden sind, nicht hingegen auch auf Drittstaatsangehörige und für Unionsbürger im Übrigen auch nur auf kommunaler Ebene. Für die Frage nach politischen Partizipationsrechten kommt es mithin immer noch auf das Innehaben der Staatsangehörigkeit an. Ungeachtet aller völkerrechtlichen, europarechtlichen und nationalen Entwicklungen ist die Staatsangehörigkeit als privilegiertem Band zwischen Individuen und Staat immer noch Voraussetzung für einen vollumfänglichen staatsbürgerschaftlichen Status.

## II. Einbürgerung und Einbürgerungstest

Rechtsfragen bezüglich der Verleihung der Staatsangehörigkeit kommt folglich immer noch zentrale Bedeutung zu. Die Kompetenz zur Regelung der Einbürgerung obliegt grundsätzlich den Nationalstaaten. Zwar indiziert die Rechtsprechung des EuGH, wonach die Mitgliedstaaten bei Änderungen an ihrem Staatsangehörigkeitsrecht wegen der Akzessorietät zwischen mitgliedstaatlicher Staatsangehörigkeit und Unionsbürgerschaft (Art. 17 I 2 EU) verpflich-

a „Humanization“ of Diplomatic Protection?, *ZaöRV* 66 (2006), S. 351 ff.; *Ruffert*, Diplomatischer und konsularischer Schutz zwischen Völker- und Europarecht, *AVR* 35 (1997), S. 459 ff.; *Stein*, Die Regelungen des diplomatischen Schutzes im Vertrag über die Europäische Union, in: *Ress/Stein*, Der diplomatische Schutz im Völker- und Europarecht, 1996, 97 ff.; *Hailbronner*, in: *Vitzthum* (Hrsg.), *Völkerrecht*, 4. Aufl., 2007, Rn. 110 ff.

<sup>7</sup> *Kokott*, Die Staatslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes, *VVDStRL* 63 (2003), S. 7 (12 f.).

<sup>8</sup> *Kokott*, Die Staatslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes, *VVDStRL* 63 (2003), S. 7 (12 f.).

<sup>9</sup> *Brunkhorst*, Globale Solidarität, in: *Günther/Wingert* (Hrsg.), *Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit*, 2001, S. 605 (616). Ähnlich: ders., Are Human Rights Self-Contradictory? Critical Remarks on a Hypothesis by Hannah Arendt, in: *Constellations* 3 (1996), S. 190 (194); ders., Weltöffentlichkeit, Menschenrechte und das Janusgesicht des Rechts, in: *Klein/Menke* (Hrsg.), *Universalität – Schutzmechanismen – Diskriminierungsverbote*, 2008, S. 115 ff.

<sup>10</sup> Mit begründeter Skepsis: *Nassehi/Schroer*, Integration durch Staatsbürgerschaft?, in: *Davy* (Hrsg.), *Politische Integration der ausländischen Wohnbevölkerung*, 1999, S. 82 (100 ff.). Auch *Bös*, Ethnisierung des Rechts?, *KZfSS* 45 (1993), S. 619 (640), weist die „Vermutung, dass die Beutung der Staatsbürgerschaft abnehme“ zurück, da „diese gerade heute zentrales Merkmal zur Produktion von legitimer Ungleichheit zwischen Menschen auf der Erde“ sei und „Zugangsrechte zur Mitgliedschaft [...] tatsächlich Zugangsrechte zu Lebenschancen“ darstellten.

<sup>11</sup> Als Beispiel für die Entstehung transnationaler Angehörigkeitsverhältnisse kann auf die Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechts-

stellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (ABl. 2004 L 16 v. 23.1.2004, S. 44) verwiesen werden. Zur Entstehung transnationaler Zugehörigkeitsverhältnisse: *Atikcan*, Citizenship or Denizenship: The Treatment of Third Country Nationals in the European Union, *SEI Working Paper* Nr. 85, 2006, abrufbar unter <http://www.sussex.ac.uk/sei/1-4-10-1.html>; *Benhabib*, Die Dämmerung der Souveränität oder das Aufstreben kosmopolitischer Normen? Eine Neubewertung von Staatsbürgerschaft in Zeiten des Umbruchs, in: *Kreide/Niederberger* (Hrsg.), *Transnationale Verrechtlichung*, 2008, S. 209 ff.

<sup>12</sup> Hierzu: *Möllers*, Transnationale Behördenkooperation. Verfassungs- und völkerrechtliche Probleme transnationaler administrativer Standardsetzung, *ZaöRV* 65 (2005), S. 351 ff.; *Brunkhorst*, Unbezahlbare Öffentlichkeit – Europa zwischen transnationaler Klassenherrschaft und egalitärer Konstitutionalisierung, *Leviathan* 2007, 12 ff. Optimistischer: *Franck*, The Emerging Right to Democratic Governance, *American Journal of International Law* 86 (1992), S. 46 ff. *Cerna*, Universal Democracy, *New York University Journal of International Law and Politics* 86 (1995), S. 289 ff.

tet sind, die durch die Änderungen bedingten Auswirkungen auf das Gemeinschaftsrecht zu beachten, dass die in der Vergangenheit tatsächlich vorhandene Souveränität der Nationalstaaten, über die Kriterien der Verleihung und des Verlustes der nationalen Staatsangehörigkeit ohne äußere Einflüsse zu bestimmen, langsam aufbricht.<sup>13</sup> Das alles ändert aber nichts daran, dass ein unmittelbar aus Völker- oder Europarecht bzw. aus Grundrechten oder rechtstaatlichen Vertrauensschutzgesichtspunkten ableitbarer Anspruch auf Einbürgerung nicht existiert<sup>14</sup> und die Nationalstaaten, solange sie nicht die extensiv gezogenen völkervertrags- und völkergewohnheitsrechtlichen Grenzen berühren, hinsichtlich der Bestimmung der Kriterien über Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit weitgehend frei sind.<sup>15</sup> Daher findet auch das im Folgenden dargestellte und kritisierte, in § 10 I 1 Nr. 7 StAG normierte Erfordernis der Ablegung eines Einbürgerungstests jedenfalls auf völker- und europarechtlicher Ebene keinen Widerstand. Verfassungsrechtliche, rechtspolitische und auf die konkrete Ausgestaltung und Durchführung des Einbürgerungstest bezogene Einwände sind hingegen durchaus angebracht.

### 1. Einbürgerungstest

Um die deutsche Staatsangehörigkeit zu erlangen, muss der Einbürgerungsbewerber gemäß § 10 I Nr. 7 StAG im Rahmen der Anspruchseinbürgerung unter anderem nachweisen, dass er »über Kenntnisse der

Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland verfügt.« Nach § 10 V 1 StAG hat der Einbürgerungsbewerber dies »durch einen erfolgreichen Einbürgerungstest« nachzuweisen. Nachdem der am 14. März 2006 vom hessischen Innenministerium veröffentlichte »Leitfaden Wissen & Werte in Deutschland und Europa«<sup>16</sup>, vor allem aber der bereits zum 1. Januar 2006 in Baden-Württemberg eingeführte »Gesprächsleitfaden für die Einwanderungsbehörden«<sup>17</sup> auf massive Kritik gestoßen waren<sup>18</sup>, wurde der Ruf nach einem bundeseinheitlichen Einbürgerungstest immer lauter. Auf der Innenministerkonferenz am 31. Mai und 1. Juni 2007 einigten sich die Innenminister der Länder und der Bundesinnenminister auf »Bundeseinheitliche Standards für das Einbürgerungsverfahren«. Wenig später schaffte das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 (EURAsylUmsG)<sup>19</sup> hierfür die rechtlichen Voraussetzungen, in dem dessen Art. 5 Nr. 7 lit. c in § 10 StAG einen Absatz 7 einfügte, der das Bundesministerium des Innern (BMI) ermächtigt, die Prüfungs- und Nachweismodalitäten des Einbürgerungstests und das Curriculum für den Einbürgerungskurs durch Rechtsverordnung ohne Beteiligung des Bundesrats zu regeln. Auf dieser gesetzlichen Grundlage erließ das BMI am 5. August 2008 die Verordnung zu Einbürgerungstest und Einbürgerungskurs (Einbürgerungstestverordnung – EinbTestV), die am 1. September 2008 in Kraft getreten ist.<sup>20</sup>

### 2. Inhalt und Durchführung des Einbürgerungstests nach der EinbTestV

Nach § 1 I<sup>21</sup> wird der bundeseinheitliche Einbürgerungstest mittels Fragebögen durchgeführt, bei denen im so genannten Multiple-Choice-Verfahren aus vier

<sup>13</sup> EuGH, Rs. 292/86, Slg. 1988, 111 (Gullung); Rs. C-369/90, Slg. 1992, I-4239 (Micheletti); C-148/02, Slg. 2003, I-11613 (García Avello). Siehe hierzu auch: *Sauerwald*, Die Unionsbürgerschaft und das Staatsangehörigkeitsrecht in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, 79 ff.; *de Groot*, Auf dem Weg zu einer europäischen Staatsangehörigkeit, in: Coen (Hrsg.), Europa '93 – auf dem Weg zur Europäischen Union (FS Bleckmann), 1993, 87 (100 ff.); *Kluth*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 3. Aufl., 2007, Art. 18 Rn. 9.

<sup>14</sup> Das in Art. 7 Abs. 1 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes vom 20.11.1989 oder in Art. 4 lit. a des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit vom 6.11.1997 normierte Recht des Einzelnen auf Staatsangehörigkeit verleiht nach allgemeiner Ansicht kein subjektives Recht des Einzelnen auf Verleihung der Staatsangehörigkeit gegenüber dem Aufenthaltsstaat. Siehe hierzu nur: *Hailbronner*, Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekt, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 4. Aufl., 2007, Rn. 105. Kritisch: *Bielefeldt*, Menschenrechte in der Einwanderungsgesellschaft, 2007, S. 185 ff.

<sup>15</sup> *Hobe/Kimminich*, Völkerrecht, 8. Aufl., 2004, 87 ff.; *Hobe*, Das Staatsvolk nach dem Grundgesetz, JZ 1994, S. 191 (192). Im *Nottebohm*-Fall, ICJ Reports 1955, S. 20, stellte der IGH fest: "It is for Liechtenstein, as it is for every sovereign state, to settle by its own legislation the rules relating to the acquisition of nationality."

<sup>16</sup> Abrufbar unter: [http://www.aric.de/aktuelles/news\\_und\\_infos/einbuengerungstest\\_hessen.pdf](http://www.aric.de/aktuelles/news_und_infos/einbuengerungstest_hessen.pdf).

<sup>17</sup> Abrufbar unter: [http://vimu.info/files/teacher/izrg/14\\_10\\_17\\_teama\\_leitfaden\\_de.pdf](http://vimu.info/files/teacher/izrg/14_10_17_teama_leitfaden_de.pdf).

<sup>18</sup> Siehe nur: *Bielefeldt* (Fn. 14), S. 183 ff.; *Wolfrum/Röben*, Gutachten zur Vereinbarkeit des Gesprächsleitfadens für die Einwanderungsbehörden des Landes Baden-Württemberg mit Völkerrecht, abrufbar unter: [http://www.mpil.de/shared/data/pdf/gutacht\\_gespraechsleitfaden\\_einbuengerung.pdf](http://www.mpil.de/shared/data/pdf/gutacht_gespraechsleitfaden_einbuengerung.pdf).

<sup>19</sup> BGBl. I 2007, 1970 (2003 ff.). Kritisch zu den restriktiven Tendenzen sowie zu den völker-, europa- und verfassungsrechtlichen Friktionen dieses Gesetzes: *Groß*, Das deutsche Integrationskonzept – vom Fördern zum Fordern?, ZAR 2007, 315 (318 f.); *Fischer-Lescano*, Verschärfung des Ausländerrechts unter dem Deckmantel der Umsetzung von EU-Richtlinien, Kritische Justiz 2006, 236 ff.

<sup>20</sup> BGBl. I 2008, 1649.

<sup>21</sup> Normen ohne Gesetzesangaben sind im Folgenden solche der EinbTestV.

möglichen Antworten jeweils eine richtige Antwort anzukreuzen ist. Dabei werden gemäß § 1 II aus einem Gesamtfragenkatalog 100 Fragebögen erstellt, die jeweils 33 Fragen enthalten. Unter diesen 33 Fragen befinden sich jeweils drei Fragen aus den für jedes Bundesland gesondert entworfenen Fragekatalogen, die sich auf das Bundesland beziehen, in dem die einbürgerungswillige Person ihren Wohnsitz hat. Eine Veröffentlichung der einzelnen Fragebögen erfolgt nach § 1 II 2 nicht. Bestanden hat der Einbürgerungsbewerber gemäß § 1 III den Test, wenn unter Aufsicht innerhalb von 60 Minuten insgesamt 17 Fragen richtig beantwortet worden sind. Bestätigt wird das Bestehen nach § 1 IV durch die Aushändigung einer entsprechenden Bescheinigung. Der »Gesamtkatalog der für den bundeseinheitlichen Einbürgerungstest vorgesehenen Prüfungsfragen« ist als Anlage zur EinbTestV veröffentlicht worden. Er wurde vom Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) der Humboldt Universität Berlin, einer von allen 16 Bundesländern gemeinsam finanzierten Einrichtung, innerhalb eines Jahres entwickelt und enthält insgesamt 300 Fragen, die sich inhaltlich am Curriculum für die ländereigenen Einbürgerungskurse orientieren und die semantisch nicht gerade bestimmten Themengebiete »Leben in der Demokratie«, »Geschichte und Verantwortung« sowie »Mensch und Gesellschaft« umfassen. Hinzu kommen gesonderte Fragekataloge für jedes Bundesland, mit jeweils zehn Fragen, die ebenfalls veröffentlicht worden sind. § 2 bezieht sich auf das Verfahren des Einbürgerungstests und die beteiligten Verwaltungsstellen. Gemäß § 2 I können für die technische Durchführung des Tests nach Maßgabe von Verwaltungsvereinbarungen der Länder mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die Prüfstellen genutzt werden, die das Bundesamt den Ländern aus dem Kreis seiner Träger benennt, die es für seinen eigenen Test zum Orientierungskurs nach der Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler (Integrationskursverordnung)<sup>22</sup> zugelassen hat und bundesweit vorhält.<sup>23</sup> Nach Presseberichten hat das Bundesamt für die praktische Durchführung der Einbürgerungstests mittlerweile die ca. 500 Volkshoch-

schulniederlassungen (VHS) vorgesehen. Liegen genügend Anmeldungen für einen Einbürgerungstest vor, legt die VHS einen Prüfungstermin fest, den sie dem Bundesamt mitteilt. Dort werden dann die für jeden Kandidaten individuell anzufertigenden Fragebögen innerhalb von drei Wochen erstellt. Sind die Fragen in den Räumen der VHS von den Einbürgerungswilligen beantwortet worden, werden die Fragebögen wieder an das Bundesamt geschickt, das die Antworten auswertet und dem Kandidaten das Ergebnis mitteilt.<sup>24</sup> Abweichend von § 2 I können sich die Länder nach § 3 dafür entscheiden, die gesamte technische Durchführung des Einbürgerungstests in ihrem Zuständigkeitsbereich mittels ihrer eigenen Behörden oder durch von ihnen beauftragte Stellen zu organisieren. In diesem Fall erhalten die Länder die zugelassenen Fragebögen und sorgen selbst für den ordnungsgemäßen Prüfungsablauf sowie für die Testauswertung und die Ausstellung der Bescheinigung über das Bestehen des Einbürgerungstests. Gemäß § 2 II muss die einbürgerungswillige Person mit einer ihr von der zuständigen Einbürgerungsbehörde genannten Prüfstelle des Bundesamtes, d.h. nach dem soeben Gesagten in der Regel mit der VHS, einen Termin vereinbaren. Hierfür sind nach § 2 II 1 i.V.m. § 4 S. 1 der Familienname und Vorname, das Geburtsdatum und der Geburtsort sowie die Anschrift mitzuteilen. Gemäß § 2 III 1 erhält die Prüfstelle für jeden Prüfungsteilnehmer einen Fragebogen, der nicht mit den Fragebögen anderer Prüfungsteilnehmer identisch sein darf. Die Prüfstelle muss nach § 2 III 2 die Identität des Prüfungsteilnehmers anhand eines amtlichen Ausweispapiers prüfen.

### III. Kritik der EinbTestV

Vergegenwärtigt man sich die in den Medien und im wissenschaftlichen Diskurs im Vorfeld des Erlasses der EinbTestV geäußerte Kritik an der Notwendigkeit, Gestaltung und Durchführung von Einbürgerungstests, wird deutlich dass das BMI hierauf nur unzureichend reagiert hat.

#### 1. Notwendigkeit einer föderalistische Lösung

Die EinbTestV selbst ist Ausdruck der Reaktion auf den Einwand, man könne die inhaltliche Gestaltung und Ausführung des Einbürgerungsverfahrens nicht den einzelnen Bundesländern überlassen. Begründet wurde der Einwand durch zwei Argumente: Zum einen wurde zu recht darauf hingewiesen, dass unterschiedliche Anforderungen in den Bundesländern problematische Effekte hinsichtlich der Chancengleichheit im Einbürgerungsverfahren erzeugen. Je

<sup>22</sup> BGBl. I 2004, 3370.

<sup>23</sup> Die Zulassung der Kursträger, die Anforderungen an den Zulassungsantrag sowie die Prüfungs- und Entscheidungsgrundlagen des Bundesamtes sind im 4. Abschnitt der Integrationsverordnung geregelt. Bei den zugelassenen Trägern vor Ort handelt es sich z.B. um Volkshochschulen, private Sprachschulen oder Bildungswerke. Zu den Integrationskursen: Groß (Fn. 19), S. 317 f. Speziell zu den auf die Integrationskurse bezogenen Sanktionsmöglichkeiten: Kau, Sanktionsmöglichkeiten zur Durchsetzung von Integrationsanforderungen, ZAR 2007, S. 185 (186 ff.).

<sup>24</sup> Gaserow, Tests verzögern Einbürgerung, Frankfurt Rundschau vom 6. September 2008, S. 8.

nach dem Bundesland, in dem der Einbürgerungsbewerber seine Einbürgerung beantragt, würden die Chancen auf Verleihung der Staatsangehörigkeit und die Dauer des Einbürgerungsverfahrens variieren. Zum anderen wurde geltend gemacht, dass der Mangel einer bundeseinheitlichen Regelung zu einem »populistischen Länderwettbewerb um die strengsten Einbürgerungsstandards« führen könne.<sup>25</sup> Auf den ersten Blick scheint die EinbTestV diesen Einwänden entgegenzukommen, sorgt sie doch gerade für die Vereinheitlichung der inhaltlichen und prozeduralen Anforderungen an die Durchführung des Einbürgerungstests. Selbst wenn ein Land von der in § 3 der Verordnung normierten Option Gebrauch macht, die Einbürgerungstests in eigener Regie durchzuführen, muss es hierbei die offiziell zugelassenen Fragebögen verwenden und die von der EinbTestV vorgegebenen Zeit- und Auswertungsbedingungen beachten. Inhaltliche oder auf das Verfahren bezogenen Abweichungen, die die Chancengleichheit der Bewerber tangieren würden, können durch die Bundesländer mithin auch in diesem Fall nicht erfolgen. Theoretisch besteht gleichwohl eine gesetzliche Einbruchsstelle für föderale Alleingänge: Versteht man § 10 VII StAG, wonach das BMI unter anderem »die Prüfungs- und Nachweismodalitäten des Einbürgerungstests« festlegt, zumindest auch als eine Ermächtigung zur Regelung von Organisations- und Verfahrensfragen, unterfällt diese Vorschrift dem allgemeinen Abweichungsrecht der Länder für die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren nach Art. 84 I 2 GG, da § 10 StAG in § 41 StAG nicht als abweichungsfeste Vorschrift i.S.d. Art. 84 I 5 GG aufgeführt ist. Von einem Bundesland geschaffene abweichende Vorschriften würden dann gemäß Art. 84 I 4 i.V.m. Art. 72 III 3 GG der bundesgesetzlichen Regelung vorgehen. Damit sei »fraglich, ob das politische Ziel einer bundeseinheitlichen Kontrolle der Einbürgerungsvoraussetzungen erreicht wird.«<sup>26</sup> Dem ist insbesondere deshalb zuzustimmen, weil sich die Abweichungsbefugnis der Länder dem Grundgesetz nach zwar auf formelle Regelungen beschränkt, eine Abgrenzung zwischen Organisations- und Verfahrensrecht einerseits und materiellem Recht andererseits aber weder theoretisch noch praktisch gelingen kann.<sup>27</sup> Folglich besteht durchaus die Gefahr, dass ein Bundesland

nicht nur formelle Abweichungen vornimmt, sondern auch die Inhalte der Tests variiert. Die Tatsache, dass Art. 84 I 3 und 4 GG dem Bund die Möglichkeit eröffnet, seinerseits durch Erlass von Bundesgesetzen die zeitlich vorangehende abweichende Landesregelung wieder zu derogieren<sup>28</sup>, ist nur ein schwacher Trost, kommt es dadurch im Einbürgerungsrecht doch potentiell zu einem Hase-und-Igel-Spiel zwischen Bund und Ländern.

## 2. Relativierung der Anspruchseinbürgerung

Bejaht die Forderung nach einer bundeseinheitlichen Regelung implizit die grundsätzliche Zulässigkeit und Nützlichkeit von Einbürgerungstests, richtet sich das Argument der Relativierung der Anspruchseinbürgerung gegen die Einführung von Einbürgerungstests und Einbürgerungsgesprächen schlechthin. Die Anspruchseinbürgerung gemäß § 10 StAG würde, so das Argument, in bedenklicher Weise aufgeweicht, wenn letztendlich ermessensähnliche Wertungen des einzelnen Sachbearbeiters der Einbürgerungsbehörde, der die Fragen stellt oder ein Einbürgerungsgespräch führt, eine entscheidende Rolle spielen<sup>29</sup>. Dieser Einwand trifft auf den Gesamtfragenkatalog i.S.d. EinbTestV allerdings nicht zu. Die Bedingungen, unter denen der Einbürgerungstest stattfindet, sind in der EinbTestV klar und für Einbürgerungswillige voraussehbar normiert. Im Unterschied zu den Fragenkatalogen in Hessen und Baden-Württemberg sind die möglichen Antworten vorgegeben und die richtige Antwort anzukreuzen. Das Verständnis und die Wertung einer vom Einbürgerungswilligen gegebenen Antwort sind damit nicht von der subjektiven Wahrnehmung des jeweiligen Sachbearbeiters abhängig. Vorausgesetzt, dass Fragen bzw. Antworten nicht fehlerhaft oder unpräzise formuliert sind<sup>30</sup>, können Bestehen und Nichtbestehen des Tests objektiv durch Zählen der richtig gesetzten Kreuze ermittelt werden. Entweder der Einbürgerungswillige hat auf seinem Fragebogen 17 von 33 Fragen richtig beantwortet oder eben nicht. Subjektive Einflüsse, die zu einer Relativierung der Anspruchseinbürgerung führen können, werden durch die EinbTestV bzw. durch die hierzu ergangenen Fragenkataloge mithin ausgeschaltet. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass das BMI die Anspruchseinbürgerung in der Weise relativieren kann, dass es die formellen und/oder materiellen Anforderungen an das Bestehen des Einbürgerungstests in der EinbTestV bzw. in dem damit korrespondierenden Gesamtfragenkatalog derart verschärft, dass eine

<sup>25</sup> So: *Ekhardt/Radtke*, Einbürgerungstests in der rechtspolitischen Debatte, ZRP 2007, S. 28 (31).

<sup>26</sup> *Groß* (Fn. 20), S. 319.

<sup>27</sup> Hierzu mit zahlreichen weiteren Nachweisen: *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2. Aufl., 2008, Art. 84 Rn. 36 ff. und Art. 83 Rn. 23. Eingehend zu den Grundproblemen der Abgrenzung zwischen Organisations- und Verfahrensrecht und materiellem Recht: *Pöcker*, Stasis und Wandel der Rechtsdogmatik, 2007, S. 199 ff.

<sup>28</sup> Siehe: *Hermes* (Fn. 27), Art. 84 Rn. 25 ff.

<sup>29</sup> *Artz/Geyer*, Vom „höchsten deutschen Gericht“ und anderer Fähnris auf dem Weg zum (guten) Deutschen hessischen Vorbilds, NJW 2006, S. 1107 (1109).

<sup>30</sup> Siehe hierzu unten: 5.

erfolgreiche Teilnahme an dem Test für bestimmte Personen nicht mehr möglich ist. Dies würde einen Verstoß gegen das ermächtigende Gesetz darstellen, weil die Rechtsverordnung, bei der es sich um eine gesetzesakzessorische Rechtsquelle handelt<sup>31</sup>, nicht den Zweck derjenigen Norm desavouieren darf, an die sie gekoppelt ist und deren Ausführung sie konkretisieren soll.<sup>32</sup> Mit anderen Worten, darf der Verordnungsgeber die EinbTestV nicht so gestalten, dass die in § 10 StAG vom formellen Gesetzgeber gewährleistete Anspracheinbürgerung auf untergeordneter Normebene faktisch beseitigt würde. Bereits die nun gültige EinbTestV dokumentiert indes ein Festhalten an der Implementierung neuer Einbürgerungsanforderungen, welches den erst in den vergangenen Jahren vorgenommenen progressiven Änderungen des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts entgegensteht.<sup>33</sup> Der »Erfindungsreichtum deutscher Politiker«, wie Brun-Otto Bryde schreibt, führt dazu, dass immer neue Einbürgerungsanforderungen gefordert und in geltendes Recht umgesetzt werden. Sie haben, wie der bundeseinheitliche Einbürgerungstest, »nur einen einzigen Zweck: Einbürgerungen zu verhindern.«<sup>34</sup> Bezogen auf Einbürgerungswillige, die, wie im Übrigen viele Deutsche, aufgrund ihrer Bildung unverschuldet nicht in der Lage sind, die teilweise überaus schwierigen Fragen zum deutschen Staatsaufbau oder zur europäischen Integration zu beantworten, gilt dies zweifellos. Eine erneute Restriktion des Staatsangehörigkeitsrechts, wie sie nicht zuletzt durch die Einführung von Einbürgerungstests vorgenommen wird, sendet an dauerhaft in der Bundesrepublik lebende Nichtdeutsche nicht nur das Signal, in diesem Land als Mitbürgerinnen und Mitbürger nicht wirklich willkommen zu sein.

Sie führt bei weiter bestehendem Ausschluss der Nichtdeutschen von demokratischen Partizipationsrechten zur Verfestigung der Inkongruenz von Wahlberechtigten und den dauerhaft staatlicher und

europäischer Gewalt Unterworfenen.<sup>35</sup> Vermeiden lässt sich das nur, wenn man entweder analog der Unionsbürgerschaft den Kreis der Inhaber demokratischer Rechte über Deutsche i.S.d. Art. 116 I GG erweitert oder ein Einbürgerungsrecht implementiert, das »Arbeiter nicht ausschließt, die keine drei deutschen Philosophen nennen können, und auch nicht die analphabetischen Mütter der hier aufgewachsenen Kinder.«<sup>36</sup>

### 3. Fehlende Konkretisierung von Ausnahme- und Härtefallklauseln

Zu kritisieren ist des Weiteren, dass die EinbTestV auf Ausnahme- und Härtefallklausel nicht eingeht, obgleich § 10 VI StAG, demzufolge von einem Einbürgerungstest dann abgesehen werden kann, wenn der Einbürgerungsbewerber »wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung oder altersbedingt« den Test nicht absolvieren kann, dazu Anlass geboten hätte. Dass das BMI zu einer Konkretisierung dieser äußerst restriktiv gefassten Ausnahme in der Lage gewesen wäre, ergibt sich bereits daraus, dass das § 10 VII StAG unter anderem dazu ermächtigt, die Prüfungsmodalitäten des Einbürgerungstests zu regeln. Zu diesen Prüfungsmodalitäten gehört aber auch, wie die Ausnahmefallregelung in § 10 VI StAG erkennen lässt, die Frage, wer aus welchen Gründen von dem Erfordernis der Ablegung des Einbürgerungstests befreit werden kann. Der äußerst restriktiv gefasste § 10 VI StAG sagt über die formellen Voraussetzungen einer etwaigen Befreiung, beispielsweise das Einreichen eines (amts-)ärztlichen Attestes, gar nichts und belässt es hinsichtlich der materiellen Voraussetzungen bei unbestimmten Formulierungen. Im Hinblick auf den rechtstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz ist schon die vage Formulierung des § 10 VI StAG zu kritisieren. Gerade deshalb wäre von der EinbTestV zu erwarten gewesen, dass sie Klärung darüber verschafft, wann ein Einbürgerungsbewerber etwa »altersbedingt« vom Erfordernis der Ablegung des Einbürgerungstests zu befreien ist und welche Nachweise hierfür zu erbringen sind. Da dies durch den Verordnungsgeber in der EinbTestV nicht erfolgt ist, ist absehbar, dass die Verwaltungs-

<sup>31</sup> von Bogdandy, Gubernative Rechtsetzung, 2000, S. 304 ff.

<sup>32</sup> Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 12. Aufl., 2007, § 24 Rn. 48; Ramsauer, in: Denninger u.a. (Hrsg.), AK-GG, 2001, Art. 80 Rn. 72 b.

<sup>33</sup> Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15.7.1999 (BGBl. 1999 I, 1618), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.8.2007 (BGBl. 2007 I, 1970). Zu den Reformen: Hailbronner, Die Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts, NVwZ 1999, S. 1273 ff.; Göbel-Zimmermann/Masuch, Die Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts, DÖV 2000, S. 95 ff.

<sup>34</sup> Bryde, Der Beitrag des Bundesverfassungsgerichts zur Demokratisierung der Bundesrepublik, in: van Ooyen/Möllers (Hrsg.), Das Bundesverfassungsgericht im politischen System, 2006, S. 321 (330 f.).

<sup>35</sup> Siehe: BVerfGE 83, 37 ff.; 83, 60 ff. Zur Kritik hieran: Zuleeg, Die Vereinbarkeit des kommunalen Wahlrechts für Ausländer mit dem deutschen Verfassungsrecht, in: ders. (Hrsg.), Ausländerrecht und Ausländerpolitik in Europa, 1987, S. 153 ff.; ders., Juristische Streitpunkte zum Kommunalwahlrecht für Ausländer, ZAR 1988, S. 13 ff.; Bryde, Ausländerwahlrecht und grundgesetzliche Demokratie, JZ 1989, S. 257 ff.

<sup>36</sup> Bryde (Fn. 34), S. 330 f. Kritisch zum Erfordernis der Sprachkenntnisse beim Familiennachzug auch: Groß (Fn. 19), S. 318; Fischer-Lescano (Fn. 19), S. 242.

gerichte in der Zukunft mit der Konkretisierung der Ausnahme- und Härtefallregelung in § 10 VI StAG beschäftigt sein werden. Befürworter von Einbürgerungstests verweisen gerne auf die Selbstverständlichkeit, mit der Einbürgerungstests in den USA seit langem durchgeführt werden. Ein genauerer Blick zeigt jedoch, dass gerade die US-amerikanischen Behörden mit Rücksicht auf Verhältnismäßigkeitsanforderungen differenziertere und flexiblere Lösungen entwickelt haben, die den unterschiedlichen Voraussetzungen, die die Einbürgerungsbewerber mitbringen, gerecht werden sollen. So können in den USA beispielsweise Einbürgerungsbewerber, die älter als 50 Jahre sind und sich seit mindestens fünfzehn Jahren rechtmäßig in den USA befinden den dem deutschen Einbürgerungstest vergleichbaren »Civic Test« selbstverständlich in ihrer Muttersprache absolvieren. Für Einbürgerungsbewerber, die älter als 65 Jahre sind oder mindestens seit 20 Jahren als »permanent resident« in den USA leben, gibt es schließlich einen »simplified civics test in your own language«.

#### 4. Gleichheitsverstöße

Ein wesentlicher Einwand gegen den baden-württembergischen »Gesprächsleitfaden für Einbürgerungsbehörden« war, dass dieser sich durch die inhaltliche Ausgestaltung seiner Fragen allein gegen Muslime richtete. Wenn staatliche Stellen jedoch offen zugeben, dass ein »Gesprächsleitfaden« spezifisch für Einbürgerungsbewerber aus den 57 Mitgliedstaaten der Organisation der Islamischen Konferenz konzipiert ist, die ohne konkrete Anhaltspunkte überprüft werden sollen<sup>37</sup>, dann wird deutlich, dass es dem Gesetzgeber nicht primär um die Regulierung von Einbürgerungen sowie eine rationale Zuwanderungs- und Integrationspolitik geht, sondern tatsächlich um Sicherheitsgesetzgebung im Gewande des Staatsangehörigkeitsrechts. Abgesehen davon ist die Verankerung eines »institutionalisierten Misstrauens«<sup>38</sup> in Form von Einbürgerungstests, bei denen nahezu alle Fragen mehr oder weniger explizit auf eine bestimmte Gruppe von Einbürgerungsbewerbern zielen, die

über ihren gemeinsamen Glauben definiert wird, völker- und verfassungswidrig. Ersteres wurde mittlerweile durch ein Gutachten des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg nachgewiesen und ein Verstoß gegen die UN-Rassendiskriminierungskonvention festgestellt.<sup>39</sup> Letzteres ergibt sich daraus, dass ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Grundgesetzes aus Art. 3 I GG, der im Fall des baden-württembergischen »Gesprächsleitfaden« vorlag, weil Einbürgerungsbewerber aus den 57 Mitgliedstaaten der Organisation der Islamischen Konferenz im Einbürgerungsverfahren anders behandelt wurden als Einbürgerungsbewerber aus anderen Staaten, verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden kann. Die in Art. 3 III 1 GG normierten Merkmale, zu denen auch der Glaube gehört, normieren absolute Diskriminierungs- und Privilegierungsverbote, die als rechtfertigende Kriterien und Gründe für Ungleichbehandlungen nicht taugen.<sup>40</sup> Daran ändert auch ein kollektivierter Verfassungsfeindlichkeits- oder Terrorverdacht, den man gegenüber einem in absurder Weise konstruierten, vollkommen undifferenzierten und scheinbar hermetisch geschlossenen »islamischen Kulturkreis«<sup>41</sup> hegt, nichts.<sup>42</sup> Das BMI bzw. das den Gesamtfragenkatalog entwickelnde IQB hat auf die soeben skizzierte Kritik offensichtlich regiert. Die Fragen ähneln nunmehr einem staatsbürgerlichen Wissensquiz, vergleichbar dem US-amerikanischen »Naturalization Test«.<sup>43</sup> Rechtlich unzulässige und wegen ihrer Nichtkontrollierbarkeit im Übrigen auch zwecklose Fragen, die auf innere Einstellungen zielen und beispielsweise nach der subjektiven Bewertung von Homosexualität fragen, rassistische Vorurteile zu ermitteln suchen oder das Verhältnis zwischen den Geschlechtern bzw. zwischen Eltern und Kindern thematisieren, hat man aus dem Gesamtfragenkatalog vollständig herausgenommen.<sup>44</sup> Staatlicherseits insinuierte Moral- oder Wertvorstellungen, die über die für alle geltende Verpflichtung zur allein an äußerem Verhalten ablesbaren Achtung der Rechtsordnung hinausgehen, finden sich weder in den 300

<sup>37</sup> Zu dieser Zielrichtung: von Münch, Die deutsche Staatsangehörigkeit, 2007, 254 f.; Ekhardt/Radtke (Fn. 25), S. 28. Überaus affirmativ gegenüber der Motivation des baden-württembergischen Innenministeriums: Dollinger/Heusch, Das Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung als unverzichtbare Bedingung der Einbürgerung, VBIBW 2006, S. 216 (216 f.). In Wolfrum/Röben (Fn. 18), 15, ist der entsprechende amtliche Schriftverkehr dokumentiert.

<sup>38</sup> Prantl, Nun sag, wie hast du's mit der Religion? Neue deutsche Gretchenfragen: Warum der Ausländerfragebogen Unsinn ist, Süddeutsche Zeitung vom 23. Januar 2006, S. 4, der auch von einem »Nährboden für Rassismus« spricht.

<sup>39</sup> Wolfrum/Röben (Fn. 19). Ebenso: Bielefeldt (Fn. 14), S. 188 f.

<sup>40</sup> BVerfG 85, 191 (206 f.); 89, 276 (288 f.). M.w.N. siehe auch: Piero/Schlink, Grundrechte, 23. Aufl., 2007, Rn. 447; Heun, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2. Aufl., 2004, Art. 3 Rn. 119 ff., insbesondere Rn. 124.

<sup>41</sup> So aber: Dollinger/Heusch (Fn. 37), S. 224.

<sup>42</sup> Ebenso: Ekhardt/Radtke (Fn. 25), S. 31.

<sup>43</sup> Detaillierte Informationen zum »Naturalization Test« können über die Homepage des U.S. Citizenship and Immigration Service eingesehen werden: <http://www.uscis.gov>.

<sup>44</sup> Zur Problematik solcher Fragen: Groß (Fn. 19), S. 319; Bielefeldt (Fn. 14), S. 189 f.

Fragen des Gesamtfragenkataloges noch in den länderspezifischen Fragen. Nunmehr wird unverfänglich beispielsweise danach gefragt, was in Art. 1 GG garantiert wird, wer die Abgeordneten des Bundestages wählt, wie das deutsche Wappen aussieht und welches Tier hierauf zu sehen ist, welche Organe Verfassungsorgane sind und welche nicht, welche Parteien sich 2007 zur Partei »Die LINKE« vereinigt haben, was ehrenamtliche Arbeit bedeutet, welche Möglichkeiten dem Arbeitnehmer im Falle einer unrechtmäßigen Kündigung zustehen, zu welcher Gewalt Richter gehören, von wann bis wann das nationalsozialistische Terrorregime an der Macht war und wann der Zweite Weltkrieg endete, wann die DDR gegründet wurde, wer der erste Bundeskanzler der BRD war oder was Willy Brandt mit seinem Kniefall im ehemaligen Warschauer Ghetto ausdrücken wollte. Kurz gesagt lassen weder Gestaltung noch Durchführung des Einbürgerungstests erkennen, dass der Test auf eine bestimmte Gruppe von Einbürgerungsbewerbern zielt oder andere Zwecke verfolgt als die Nachprüfung historischer und staatsorganisatorischer Kenntnisse.



### Einbürgerungstest Fragenkatalog zur Testvorbereitung

#### Aufgabe 5 von 310

Bitte kreuzen Sie an. Es gibt nur eine richtige Antwort.

**Wen müssen Sie in Deutschland auf Verlangen in Ihre Wohnung lassen?**

- ☐ den Postboten / die Postbotin
- ☐ den Vermieter / die Vermieterin
- ☐ den Nachbarn / die Nachbarin
- ☐ den Arbeitgeber / die Arbeitgeberin

## 5. Fehlerhaftigkeit der Fragen

Auch wenn die zudem oft besserwisserisch daher kommende Kritik an der Richtigkeit einzelner Fragen und Antworten angesichts der rechtlichen und politischen Brisanz der bisher erörterten Einwände vernachlässigenswert erscheint, soll hierauf abschließend doch kurz eingegangen werden. Aus der Perspektive des die Einbürgerungstests bewertenden Wissenschaftlers mag die Kritik banal und kleinlich sein. Aus der Sicht des Einbürgerungsbewerbers, dem eine richtige Frage zum Bestehen des Tests fehlt, ist dagegen von eminenter Bedeutung, ob die dem Kandidaten gestellten Fragen überhaupt richtig beantwortet werden können. Insbesondere dem hessischen »Leitfaden Wissen & Werte in Deutschland und Europa« wurde zu Recht vorgeworfen, dass Fragen teilweise unpräzise oder so gestellt worden sind, dass richtige Antworten entweder nicht gegeben werden konnten oder mehrere Antworten möglich waren.<sup>45</sup> Zum Teil scheint diese

Kritik vom BMI und vom IQB aufgenommen worden zu sein, auch wenn nach Schätzungen von Kritikern von den insgesamt 300 allgemeinen Fragen immer noch ca. ein Viertel als problematisch oder überflüssig gelten.<sup>46</sup> Wurde im hessischen Fragenkatalog ohne Vorgabe möglicher Antworten noch danach gefragt, in welcher Stadt das Europäische Parlament seinen Sitz hat und der Einbürgerungsbewerber dadurch mit einer der schwierigsten europarechtlichen Fragen überhaupt konfrontiert, deren Beantwortung eigentlich die Kenntnis des »Protokolls über die Festlegung der Sitze der Organe und bestimmter Einrichtungen, sonstiger Stellen und Dienststellen der Europäischen Union«<sup>47</sup> voraussetzt, wird nunmehr die in Anführungsstrichen »richtige« Antwort dadurch erleichtert, dass London, Berlin, Paris und Straßburg zur Auswahl

angeboten werden. In Anführungsstrichen, weil Straßburg in dieser Auswahl richtig sein mag, das besagte Protokoll jedoch darüber informiert, dass in Straßburg zwar Plenarsitzungen des Parlaments stattfinden, gleiches aber auch für Brüssel gilt, wo darüber hinaus noch Ausschusssitzungen stattfinden, während sich das

Generalsekretariat des Europäischen Parlaments in Luxemburg befindet.<sup>48</sup> Allerdings ist den Kritikern insoweit recht zu geben, als sich auch im Katalog des BMI immer noch Fragen befinden, bei denen eine richtige Antwort schlechterdings nicht möglich ist bzw. Frage und/oder mögliche Antworten zumindest missverständlich formuliert sind. Hierfür seien nur zwei Beispiele genannt. In dem länderspezifischen Fragenkatalog für Niedersachsen wird danach gefragt, wo man »sich in Niedersachsen über politische Themen informieren« könne. Da nicht anzunehmen ist, dass die Ersteller des Fragebogens als richtige Antwort »beim Ordnungsamt der Gemeinde«, »bei der Verbraucherzentrale« oder »bei den Kirchen«

1107.

<sup>46</sup> Leersch, Vor dem deutschen Pass erst zur Schule, Das Parlament Nr. 37/38 vom 8. September 2008, S. 15. Hierzu auch: Huber, Die Einbürgerungstestverordnung, NVwZ 2008, S. 1212 (1212).

<sup>47</sup> ABl. C-310/260 vom 16.12.2004.

<sup>48</sup> Art. 1 Abs. 1 des genannten Protokolls.

<sup>45</sup> Beeindruckende Nachweise bei: Artz/Geyer (Fn. 29), S.

angekreuzt sehen wollen, sondern vielmehr die Antwort »bei der Landeszentrale für politische Bildung« richtig sein soll, ergibt sich für den um eine richtige Antwort bemühten Einbürgerungstestkandidaten ein Problem: Die Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung wurde auf Beschluss der Landesregierung zum 31.12.2004 überraschend und gegen massiven Protest aufgelöst. Eine richtige Antwort ist folglich nicht möglich. In ihrer Allgemeinheit zumindest missverständlich ist auch die Frage aus dem Gesamtfragenkatalog, wen man in Deutschland auf Verlangen in seine Wohnung lassen muss. Da die Antwortalternativen »Postbote«, »Nachbar« und »Arbeitgeber« offensichtlich falsch sind, müsste man eigentlich »Vermieter« ankreuzen. Wegen des auch vom Vermieter zu beachtenden und in Art. 13 GG grundrechtlich abgesicherten Hausrechts des Mieters, besteht jedoch kein allgemeines Recht des Vermieters, die Mieträume nach eigenem Ermessen zu betreten und zu besichtigen. Will der Vermieter nur Routinekontrollen zwecks Untersuchung der Wohnung auf ihren Allgemeinzustand durchführen und kann ansonsten keinen weiteren besonderen Anlass (z.B. die Durchführung von Modernisierungs- oder Renovierungsarbeiten oder drohende Schäden für das Mietobjekt) geltend machen, muss der Mieter den Vermieter nicht in die Wohnung lassen. Im Übrigen muss sich der Vermieter anmelden und hat dabei, soweit kein Eilfall vorliegt, bestimmte Vorlaufzeiten zu berücksichtigen.<sup>49</sup> Solche Unsicherheiten und Ambivalenzen wird man angesichts der Bedeutung des Einbürgerungstests im Einbürgerungsverfahren und für den Einbürgerungsbewerber wohl nicht mit dem Argument beiseite schieben können, der zuständige Beamte könne ja im Einzelfall zur Aufklärung beitragen oder die Fragen vereinfachen.<sup>50</sup> Am Ende werden Kreuze gezählt.

#### IV. Schlussfolgerungen

Mit dem Erlass der EinbTestV werden Einbürgerungstests trotz erheblicher Kritik an ihrer Berechtigung und Nützlichkeit zum festen Bestandteil des Einbürgerungsverfahrens in der BRD. Die Verlage haben bereits reagiert und zahlreiche Lernmaterialien auf den Markt geworfen.<sup>51</sup> Es wird nicht lange dauern bis professionalisierte Repetitorien den staatlichen

Angeboten Konkurrenz machen und zahlungskräftigen Einbürgerungsbewerber mit Erfolgsgarantie auf den Test vorbereiten. Die massenmediale Trivialisierung hat schon begonnen. Am Computer können auch Deutsche (»Würden Sie ihn bestehen?«) den »Einbürgerungstest als großes Deutschland-Quiz«<sup>52</sup> absolvieren und das öffentlich-rechtliche Fernsehen fand nichts dabei, drei Tage nach Inkrafttreten der EinbTestV zur abendlichen Primetime eine Show mit dem bedenkenswerten Titel »Wie deutsch bist Du wirklich? Das Quiz rund um den Einbürgerungstest mit Reinhold Beckmann«<sup>53</sup> zu senden. Dies mag man belächeln. Nicht zu belächeln ist hingegen die auch an der Einführung von Einbürgerungstests abzulesende Distanzierung gegenüber den zaghaften Reformen des StAG und der offensichtlich stattfindende Mentalitätswandel des politischen Systems bezüglich der Offenheit der Bundesrepublik für hier dauerhaft lebende nichtdeutsche Mitbürgerinnen und Mitbürger. Wenn der Verordnungsgeber in die Lage versetzt wird, die verfahrensmäßigen und inhaltlichen Anforderungen an den Einbürgerungstest in eigener Verantwortung zu regeln, er andererseits aber, obgleich das StAG dazu Anlass gibt, Ausnahme- und Härtefallklausel einer näheren Regulierung nicht für nötig befindet, und er sich schließlich bezüglich der Durchführung des Einbürgerungstests für ein hochgradig fehleranfälliges Prüfungsverfahren entscheidet, läuft die der im StAG normierten Anspruchseinbürgerung tendenziell entgegen.

<sup>49</sup> Siehe nur: *Schmidt/Futterer*, Mietrecht, 9. Aufl., 2007, § 535 BGB, Rn. 178 ff.; *Lützenkirchen*, Besichtungsrechte des Vermieters von Wohn- und Gewerberaum, NJW 2007, S. 2152 ff.

<sup>50</sup> So aber: *Dollinger/Heusch* (Fn. 37), S. 221.

<sup>51</sup> *Richter*, Schnell und sicher durch den Einbürgerungstest: Alle Fragen und alle richtigen Antworten, 2008; *Pohl*, Einbürgerungstest 1: Leben in der Demokratie, 2008; *Glebe*, Einbürgerungstest, Bd. 1 und 2, 2008.

<sup>52</sup> So der Titel einer mittlerweile erhältlichen DVD: Der Einbürgerungstest als großes Deutschland-Quiz. Würden Sie ihn bestehen?, 2008.

<sup>53</sup> Alles nötige zu dieser Show hat bereits gesagt: *Kiyak*, Wie blöd bist Du wirklich?, Frankfurter Rundschau vom 6. September 2008, S. 38.