

Eine auf § 10 StAG gestützte Einbürgerung eines Ausländers, der entgegen § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StAG zum Zeitpunkt der Einbürgerung seine bisherige Staatsangehörigkeit weiterhin besitzt, kann nicht gemäß § 36 Abs. 1 VwVfG mit der Auflage versehen werden, dass sich der Ausländer nach Erhalt der Einbürgerungsurkunde um die Entlassung aus seiner bisherigen Staatsangehörigkeit bemüht.

Der Charakter einer Einbürgerung als Statusakt steht dem Erlass einer Auflage nicht von vornherein entgegen.

Eine Einbürgerung kann bei Nichterfüllung einer Auflage mit Blick auf Art. 16 Abs. 1 GG sowie die speziellen Regelungen in §§ 17, 35 StAG nicht gemäß § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwVfG widerrufen werden.

(Amtliche Leitsätze)

4 K 3086/18

Verwaltungsgericht Freiburg (Breisgau)

Urteil vom 19.12.2018

T e n o r

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Berufung wird zugelassen.

T a t b e s t a n d

1 Der Kläger wendet sich gegen eine Auflage im Zusammenhang mit seiner Einbürgerung.

2 Der 1988 geborene Kläger besitzt seit Geburt die chilenische Staatsangehörigkeit. Seit September 2007 hält er sich im Bundesgebiet auf, zunächst zu Studienzwecken, danach als wissenschaftlicher Mitarbeiter an einer Universität.

3 Am 26.08.2016 beantragte der Kläger seine Einbürgerung in den deutschen Staatsverband. Nach Vorlage der erforderlichen Unterlagen teilte die Beklagte dem Kläger mit Verfügung vom 31.01.2017 mit, dass seine Einbürgerung vollzogen werden könne, wenn sich seine persönlichen Voraussetzungen nicht geändert hätten. Weiter hieß es in dem Bescheid:

4,„Die Einbürgerung setzt jedoch voraus, dass Sie Ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben. Dies ist nach dem Recht Ihres Herkunftsstaates erst möglich, nachdem Sie mit Aushändigung der Einbürgerungsurkunde die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben.

5 Um die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit sicherzustellen, wird die Einbürgerung hiermit mit der Auflage versehen, dass Sie anschließend alles tun, um den Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit herbeizuführen (§ 36 Abs. 1 2. Alt. LVwVfG). Dazu müssen Sie sich ausdrücklich verpflichten.“

6 Im Folgenden wurden dem Kläger in fünf Punkten bestimmte Tätigkeiten auferlegt, insbesondere sämtliche Handlungen vorzunehmen und Erklärungen abzugeben, die nach chilenischem Recht für das Ausscheiden aus der chilenischen Staatsangehörigkeit erforderlich sind, das Verfahren ernsthaft und nachhaltig

zu betreiben und den Verfahrensausgang unverzüglich nachzuweisen; für den Fall der Nichterfüllung der Auflagen wurde dem Kläger die Verhängung eines Zwangsgeldes angedroht.

7 Am 21.02.2017 wurde dem Kläger die Einbürgerungsurkunde ausgehändigt.

8 Am 28.02.2017 legte der Kläger Widerspruch gegen den Bescheid vom 31.01.2017 ein. Diese Auflage beschwere ihn und verletze ihn in seiner allgemeinen Handlungsfreiheit. Er werde die chilenische Staatsangehörigkeit aufgeben, falls dies erforderlich sei; ob dies der Fall sei, sei zu klären. Solche Auflagen seien, wie sich aus einer Entscheidung des Verwaltungsgerichts Stuttgart ergebe, rechtswidrig.

9 Das Regierungspräsidium Freiburg wies den Widerspruch des Klägers mit Widerspruchsbescheid vom 19.03.2018 zurück. Das zitierte Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart sei nicht einschlägig, da es minderjährige Personen betreffe. Die Auflage diene der Sicherstellung der gesetzlichen Voraussetzungen einer Einbürgerung, in diesem Fall des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StAG, der Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Es sei einhellige Auffassung der Bundesländer und des Bundesinnenministeriums, dass die Sicherstellung dieser Einbürgerungsvoraussetzung nur durch Auflagenbescheide erreicht werden könne. Der Auflagenbescheid stehe gemäß § 36 Abs. 2 Nr. 4 LVwVfG im Ermessen der Behörde. Sein Zweck sei die Vermeidung der Mehrstaatigkeit. Es seien dem Kläger die zur Zweckerreichung erforderlichen Handlungen auferlegt worden; Ermessensfehler bestünden nicht. Gründe für eine dauerhafte Hinnahme der Mehrstaatigkeit seien nicht vorgetragen und nicht ersichtlich. Volljährige hätten alles Erforderliche zu tun, um aus ihrer ausländischen Staatsangehörigkeit entlassen zu werden.

10 Der Kläger hat am 19.04.2018 Klage erhoben. Er trägt vor: Zwingende Voraussetzung für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit sei, dass der Bewerber seine bisherige Staatsangehörigkeit aufgebe; hiervon könne nur unter den Voraussetzungen des § 12 StAG abgesehen werden. Die Beklagte habe den Kläger eingebürgert, obwohl sie gewusst habe, dass er noch die chilenische Staatsangehörigkeit habe; sie habe insoweit nicht auf § 12 StAG verwiesen, sondern eine Auflage erlassen auf Grundlage von § 36 Abs. 1 Alt. 2 LVwVfG. Aufgabe bzw. Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit aber sei eine wesentliche Erteilungsvoraussetzung für die Einbürgerung, deren Erfüllung nicht der Zukunft überlassen werden dürfe. Es sei daher rechtswidrig, wenn die Beklagte den Einbürgerungsbescheid mit einer Auflage versehe. Auch sei die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Stuttgart hier einschlägig, da die dortige Entscheidung nicht auf die Minderjährigkeit der Kläger Bezug nehme. Die Rechtswidrigkeit des Auflagenbescheids berühre die Einbürgerung nicht, da die Einbürgerung vom Auflagenbescheid selbstständig abtrennbar sei. Die Aufhebung des Bescheides begründe auch nicht die Rechtswidrigkeit der Einbürgerung, jene sei vielmehr von vornherein nicht rechtmäßig gewesen. Der Kläger sei aber von der Beklagten in Kenntnis der Rechtswidrigkeit eingebürgert worden; auch die Voraussetzungen für eine Rücknahme nach § 35 StAG lägen nicht vor. In der Sache stelle die Beklagte nicht (mehr) infrage, dass die Einbürgerung auf Grundlage von § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StAG rechtswidrig gewesen sei. Ein Wechsel zu § 8 StAG sei nicht möglich. Die Beklagte habe entsprechen-

des Ermessen nicht ausgeübt. Eine Rechtmäßigkeit der Einbürgerung könnte sich nur aus § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StAG ergeben.

11,12 Der Kläger beantragt,

den Bescheid der Beklagten 31.01.2017 und den Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Freiburg vom 19.03.2018 aufzuheben.

13,14 Die Beklagte beantragt, die Klage abzuweisen.

15 Sie trägt vor: Der Auflagenbescheid sei, wie sich aus der Begründung im Widerspruchsbescheid ergebe, materiell rechtmäßig. Selbst wenn man von einer Rechtswidrigkeit des Bescheides von Anfang an ausgehen wollte, erwiesen sich die Klage auf Grundlage von § 8 StAG und der Auflagenbescheid auf Grundlage von § 36 Abs. 2 Nr. 4 LVwVfG als rechtmäßig. Der Kläger habe im Wege der Ermessenseinbürgerung nach § 8 StAG rechtmäßig eingebürgert werden können; diese setze nicht auf der Tatbestandsseite voraus, dass der Einbürgerungsbewerber seine bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben oder verliere, vielmehr finde der Grundsatz der Vermeidung doppelter Staatsangehörigkeit nur im Rahmen der Ermessenserwägungen Berücksichtigung und könne mithin überwunden werden. Unerheblich sei, dass die Behörde die Einbürgerung auf § 10 Abs. 1 StAG gestützt habe. Die gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen von § 8 StAG lägen vor und bei ordnungsgemäßer Ermessensausübung sei die Einbürgerung vorzunehmen gewesen. Die angegriffene Verfügung erweise sich danach ebenfalls als rechtmäßig, insoweit sei das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart nicht einschlägig.

16 Dem Gericht haben die einschlägigen Verwaltungsakten der Beklagten sowie die Widerspruchsakten des Regierungspräsidiums Freiburg (jeweils ein Heft) vorgelegen. Hierauf sowie auf die Gerichtsakten wird wegen der weiteren Einzelheiten ergänzend verwiesen.

#### E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e

17 1. Die - isoliert - gegen die Nebenbestimmungen im Bescheid vom 31.01.2017 gerichtete Anfechtungsklage gemäß §§ 40, 42, 68 ff. VwGO ist statthaft und auch im Übrigen zulässig. Anders wäre dies nur zu beurteilen, wenn die Nebenbestimmungen als Inhaltsbestimmungen der Einbürgerung anzusehen wären. Dies aber ist nicht der Fall. Die Beklagte hat diese Regelungen selbst ausdrücklich als „Auflage“ bezeichnet; auch sind die Nebenbestimmungen auch aus ihrer Sicht selbständig - durch Zwangsgeld - vollstreckbar. Bei den angefochtenen Nebenbestimmungen handelt es sich mithin um Auflagen im Sinne von § 36 Abs. 2 Nr. 4 LVwVfG. Nach der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Urteile vom 19.11.2009 - 3 C 10.09 -, juris, und vom 19.01.1989 - 7 C 31.87 -, juris, jeweils m.w.N.) ist die Frage, ob eine Auflage isoliert aufgehoben werden kann, der Verwaltungsakt also ohne die Auflage sinnvoller- und rechtmäßigerweise bestehen bleiben kann, Gegenstand der Begründetheit und nicht der Zulässigkeit des mit der Anfechtungsklage verfolgten Klagebegehrens.

18 2. Die Klage ist jedoch unbegründet. Denn die angefochtenen Auflagen im Bescheid vom 31.01.2017 sind rechtmäßig und verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

19 2.1 Die im angefochtenen Bescheid vom 31.01.2017 festgesetzten Auflagen sind dem Umstand geschuldet, dass der Kläger zum Zeitpunkt der Einbürgerung entgegen § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StAG seine bisherige chilenische Staatsangehörigkeit nicht aufgegeben hatte und auch nicht aufgeben konnte, weil das chilenische Recht eine Entlassung aus der chilenischen Staatsangehörigkeit erst nach Erwerb einer anderen, hier der deutschen, Staatsangehörigkeit vorsieht. Entgegen der erstmals in der mündlichen Verhandlung geäußerten Auffassung des Klägers hätte die Beklagte nicht bereits mit Blick auf § 12 StAG von der Voraussetzung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StAG absehen müssen.

20 Gemäß § 12 Abs. 1 Satz 1 StAG wird von der Voraussetzung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StAG abgesehen, wenn der Ausländer seine bisherige Staatsangehörigkeit nicht oder nur unter besonders schwierigen Bedingungen aufgeben kann. Das ist u.a. dann anzunehmen, wenn das Recht des ausländischen Staates das Ausscheiden aus dessen Staatsangehörigkeit nicht vorsieht. Entgegen der Auffassung des Klägers ist der Tatbestand hier nicht erfüllt. Denn die Regelung ist auf Fälle beschränkt, in denen das ausländische Recht das Ausscheiden aus der Staatsangehörigkeit ausnahmslos ausschließt (BVerwG, Urteil vom 21.02.2013 - 5 C 9.12 -, juris; Nds. OVG, Urteil vom 08.02.2012 - 13 LC 240/10 -, juris; Hailbronner/Maaßen/Hecker/Kau, Staatsangehörigkeitsrecht, 6. Aufl., § 12 Rn. 13); macht dagegen das Recht des ausländischen Staates das Ausscheiden aus der Staatsangehörigkeit lediglich von der Erfüllung bestimmter Bedingungen oder Voraussetzungen - wie hier vom Erwerb einer neuen Staatsangehörigkeit - abhängig, liegt kein Fall des § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 StAG vor, da das Recht des ausländischen Staates in diesem Fall die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit grundsätzlich kennt und akzeptiert (vgl. Hofmann, Ausländerrecht, 2. Aufl., § 12 StAG Rn. 9 f., m.w.N. auch zum [hier nicht relevanten] Streitstand, ob dies auch für die sog. altersbedingte Unmöglichkeit der Entlassung gilt).

21 Auch ist kein Fall des § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StAG gegeben, wonach von der Voraussetzung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StAG auch dann abzusehen ist, wenn der ausländische Staat die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit aus Gründen versagt hat, die der Ausländer nicht zu vertreten hat, oder von unzumutbaren Bedingungen abhängig macht. Damit sind über die Fälle der willkürlichen Versagung der Entlassung aus der Staatsangehörigkeit hinaus alle Fälle erfasst, in denen es einem Ausländer nicht gelingt, trotz Erfüllung zumutbarer und sachlich gerechtfertigter Anforderungen aus seiner bisherigen Staatsangehörigkeit entlassen zu werden (VGH Bad.-Württ., Urteil vom 15.11.2002 - 13 S 810/02 -, juris). Das chilenische Recht lässt die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit erst nach Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit zu. Ob diese Bedingung für einen Einbürgerungsbewerber unzumutbar im Sinne von § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StAG wäre, wenn das deutsche Recht seinerseits keine Möglichkeit vorsähe, einen Einbürgerungsbewerber unter (vorübergehender) Hinnahme doppelter Staatsangehörigkeit einzubürgern, kann dahinstehen. Denn § 8 StAG macht die Einbürgerung nicht von der (vorherigen) Aufgabe der fremden Staatsangehörigkeit abhängig; im Rahmen der

Ermessenserwägungen kann das öffentliche Interesse an der Vermeidung doppelter Staatsangehörigkeit - gerade mit Blick auf Rechtslage im Heimatland des Einbürgerungsbewerbers - weggewogen werden. Hindert folglich das nach chilenischem Recht geltende Erfordernis des Erwerbs einer anderen Staatsangehörigkeit vor Entlassung aus der chilenischen Staatsangehörigkeit nicht den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit, stellt sich dieses Erfordernis nicht als unzumutbar im Sinne von § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StAG dar. Für diese Auslegung spricht auch, dass nur auf diese Weise dem Ziel der Vermeidung - dauerhafter - doppelter Staatsangehörigkeit Rechnung getragen werden kann, indem dem Ausländer das Ergreifen entsprechender Entlassungsbemühungen nach Erhalt der Einbürgerungsurkunde zur Auflage gemacht wird.

22 2.2 Auch wenn folglich dem Erlass der angefochtenen Auflage nicht bereits § 12 StAG entgegensteht, lässt sich die Auflage, das Ausscheiden aus der chilenischen Staatsangehörigkeit zu betreiben, entgegen der Auffassung der Beklagten nicht auf § 36 Abs. 1 LVwVfG stützen. Denn die Voraussetzungen des § 36 Abs. 1 LVwVfG sind vorliegend nicht erfüllt. Nach § 36 Abs. 1 LVwVfG darf ein Verwaltungsakt, auf den ein Anspruch besteht, mit einer Nebenbestimmung nur versehen werden, wenn sie durch Rechtsvorschrift zugelassen ist oder wenn sie sicherstellen soll, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsaktes erfüllt werden. In Betracht kommt als Rechtsgrundlage mangels Zulassung durch Rechtsvorschrift allenfalls § 36 Abs. 1 Alt 2. LVwVfG.

23 Die Beklagte begründet den Erlass der streitigen Auflage damit, dass nach Art. 1 Nr. 1 der chilenischen Verfassung der Verlust der chilenischen Staatsangehörigkeit nur im Wege des Verzichts herbeigeführt werden könne, wenn zuvor eine andere Staatsangehörigkeit erworben worden sei; die Auflage, seine Entlassung aus der chilenischen Staatsangehörigkeit zu betreiben, diene daher der Erfüllung von § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StAG, also der Sicherstellung der gesetzlichen Voraussetzungen einer Einbürgerung.

24 Bei der Auflage, den Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit herbeizuführen, handelt es sich allerdings nicht um eine Nebenbestimmung zur Sicherstellung der gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsaktes im Sinne von § 36 Abs.1 Alt. 2 LVwVfG. Dies ergibt sich aus Folgendem:

25 Nach Auffassung des Gesetzgebers „[würde] eine generelle Hinnahme von Mehrstaatigkeit [...] dem Ziel einer Hinführung zu einer Loyalität zu unserem Staat nicht dienen. Das deutsche Einbürgerungsrecht ist vom Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit geprägt. Mehrfache Staatsangehörigkeit wird immer noch innerstaatlich und international als eine Erscheinung betrachtet, die sowohl im Interesse des Staates wie im Interesse der Bürger möglichst vermieden oder beseitigt werden sollte“ (BT-Drs.11/6321, S. 47). Wenig später heißt es in einer Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage, weshalb eine Einbürgerung nichtdeutscher Staatsangehöriger mit der Aufgabe der eigenen Staatsangehörigkeit verbunden sei: „Der das deutsche Einbürgerungsrecht prägende Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit beruht auf der Erkenntnis, dass Mehrstaatigkeit grundsätzlich nicht im Interesse des Staates und der Bürger liegt. Sie führt zum Widerstreit von Pflichten gegenüber verschiedenen Staaten und Rechtsordnungen und begründet die

Gefahr von Rechtsunsicherheit. Andererseits kann die punktuell mögliche Häufung von Rechten auch zu einer ungerechtfertigten Privilegierung der Mehrstaater führen. [...] Der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit unter Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit ist auch aus integrationspolitischen Gründen der Mehrstaatigkeit vorzuziehen“ (BT-Drucks. 12/2035, S. 2). An diesem Prinzip der Vermeidung doppelter Staatsangehörigkeit hat der Gesetzgeber auch anlässlich der Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts im Jahr 1999 festgehalten; der zunächst im 1. Arbeitsentwurf des BMI vorgesehene Verzicht auf die Einbürgerungsvoraussetzung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StAG hat sich gegen die politisch-öffentliche Kritik nicht durchsetzen können (vgl. ausführlich Fritz/Vormeier, GK-StAR, § 10 StAG Rn. 270 ff.). Dies zugrunde gelegt, ist die Aufgabe oder der Verlust der bisherigen ausländischen Staatsangehörigkeit nach § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StAG auch gegenwärtig noch eine wesentliche, zwingende Einbürgerungsvoraussetzung, deren Erfüllung nicht der Zukunft überlassen bleiben darf, indem sie auf eine Nebenbestimmung abgeschoben wird (VG Stuttgart, Urteil vom 24.05.2016 - 11 K 5952 -, juris, und Beschluss vom 05.11.2014 - 11 K 4208/14 -, juris; VG Düsseldorf, Urteil vom 07.06.2018 - 8 K 10236/16 -, juris).

26 Die Auffassung der Beklagtenvertreterin in der mündlichen Verhandlung, § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StAG setze nicht voraus, dass der Einbürgerungsbewerber seine bisherige Staatsangehörigkeit bereits bei Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit aufgegeben habe, vielmehr genüge es nach dem Wortlaut der Regelung, wenn die Aufgabe dem Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nachfolge mit der Konsequenz, dass mit der streitgegenständlichen Auflage die Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen im Sinne von § 36 Abs. 1 2. Alt. LVwVfG sichergestellt werden solle, überzeugt nicht. Bereits der Wortlaut gibt solch eine Auslegung nicht her. Denn § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StAG regelt nicht etwa, dass der Ausländer seine bisherige Staatsangehörigkeit „aufgeben wird“; die Wahl der Präsensform spricht vielmehr dafür, dass diese Voraussetzung - wie alle anderen unter Nr. 1 bis 7 genannten Erteilungsvoraussetzungen, die unstreitig bereits zum Zeitpunkt der Einbürgerung vorliegen müssen - spätestens zum Zeitpunkt der Einbürgerung erfüllt sein muss. Hinzu kommt, dass eine Behörde bei ihrer Entscheidung über einen Antrag im Zeitpunkt der Verbescheidung überprüfen können muss, ob die Tatbestandsvoraussetzungen der Anspruchsnorm sämtlich erfüllt sind. Dies wäre aber bei einer Tatbestandsvoraussetzung mit dem von der Beklagten angenommenen Inhalt („der Ausländer wird seine bisherige Staatsangehörigkeit nach Einbürgerung aufgeben“), die keinen automatisch eintretenden Umstand (etwa das Erreichen einer bestimmten Altersgrenze), sondern ein zukünftiges Tun oder Unterlassen des Antragstellers betrifft, naturgemäß nicht der Fall. Hätte der Gesetzgeber tatsächlich die zukünftige Aufgabe der Staatsangehörigkeit für ausreichend halten wollen, wäre eine Tatbestandsvoraussetzung etwa des Inhalts „der Ausländer verpflichtet sich, seine bisherige Staatsangehörigkeit aufzugeben“, denkbar gewesen; der Regelung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StAG aber lässt sich der von der Beklagten angenommene Inhalt nicht entnehmen.

27 Hat die Beklagte folglich die Erfüllung der Voraussetzung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StAG durch eine Nebenbestimmung regeln wollen, so ist dies nicht von § 36 Abs. 1 Alt. 2 LVwVfG gedeckt. Denn diese Regelung enthält keine allgemeine Ermächtigung der Behörden, nach Ermessen von der Erfüllung zwingender

Erteilungsvoraussetzungen abzusehen und sich stattdessen mit Nebenbestimmungen zufriedenzugeben, die eine Erfüllung der Erteilungsvoraussetzungen in der Zukunft sicherstellen sollen. Es obliegt vielmehr dem Begünstigten, die Voraussetzungen eines begünstigenden Verwaltungsaktes nachzuweisen. Mit der Einbürgerung auf der Grundlage des § 10 StAG unter der Auflage, den Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit nach Erreichen der Volljährigkeit herbeizuführen, ist die Beklagte gleichsam in Vorleistung getreten und müsste durch eine Vollstreckung der Auflage dafür sorgen, dass die fehlende wesentliche Erteilungsvoraussetzung - deren Eintritt überdies nicht nur vom Verhalten des Klägers, sondern auch von den chilenischen Behörden abhängt - geschaffen wird. Eine solche Konstruktion käme letztlich einem Verzicht auf die Tatbestandsvoraussetzung gleich, der von § 36 Abs. 1 Alt. 2 LVwVfG nicht gedeckt ist (VG Stuttgart, Urteil vom 24.05.2016 - 11 K 5952 -, juris; VG Düsseldorf, Urteil vom 07.06.2018 - 8 K 10236/16 -, juris; VG Berlin, Urteil vom 12.07.2017 - 2 K 412/16 -, juris; Sauerland, DÖV 2016, 465; Masuch, ZAR 2001, 263; vgl. allgemein auch Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl., § 36 Rn. 128; Fehling/Kastner/Störmer, VerwRecht, 4. Aufl., § 36 Rn. 74).

28 Soweit Ziff. 10.1.1.4 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Integration Baden-Württemberg zum Staatsangehörigkeitsgesetz (Stand 23.11.2015 - VwV BW StAG -) gleichwohl eine Einbürgerung auf Grundlage von § 10 StAG unter vorübergehender Hinnahme von Mehrstaatigkeit vorsieht, verbunden mit der Auflage, die zum Ausscheiden aus der ausländischen Staatsangehörigkeit erforderlichen Handlungen aufzugeben, ist diese Regelung gesetzeswidrig und mithin unanwendbar. Auch wenn, worauf die Beklagte hingewiesen hat, es als misslich empfunden werden mag, dass einem Einbürgerungsbewerber, der ansonsten alle Voraussetzungen für eine Anspruchseinbürgerung erfüllt, allein wegen der in seinem Heimatland geltenden Rechtslage ein Anspruch auf Einbürgerung gemäß § 10 StAG versagt wird, ist diese Konsequenz der geltenden Rechtslage geschuldet.

29 2.3 Die angefochtene Auflage ist jedoch als Nebenbestimmung zu einer Ermessensentscheidung auf der Grundlage von § 36 Abs. 2 Nr. 4 LVwVfG gerechtfertigt. Nach dieser Vorschrift darf unbeschadet des § 36 Abs. 1 LVwVfG ein Verwaltungsakt nach pflichtgemäßem Ermessen erlassen werden mit einer Bestimmung, durch die dem Begünstigten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben wird (Auflage).

30 2.3.1 Die Beifügung einer Auflage zu einer auf Grundlage von § 8 StAG erfolgenden Einbürgerung begegnet grundsätzlich keinen rechtlichen Bedenken. So verweist die Beklagte zurecht darauf, dass im Falle des Klägers eine Einbürgerung auch auf Grundlage von § 8 Abs. 1 StAG als so genannte Ermessenseinbürgerung in Betracht kommt, weil der Kläger die dort genannten Voraussetzungen sämtlich erfüllt hat und der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit, der nur im Rahmen von Ermessenserwägungen Berücksichtigung findet, im Rahmen der Ermessensentscheidung „überwunden“ werden kann.

31 2.3.2 Ferner steht dem Erlass einer Auflage als Ergänzung zu einer Einbürgerung auf Grundlage von § 8 Abs. 1 StAG nicht der Umstand entgegen, dass Einbürgerungen von vornherein nebenbestimmungsfeindlich wären.

32 Zwar findet sich vor allem in der Literatur, vereinzelt aber auch in der Rechtsprechung, die Feststellung, rechtsgestaltende Verwaltungsakte wie die Einbürgerung oder der Ernennung eines Beamten auf Lebenszeit seien ihrer Natur nach nebenbestimmungsfeindlich (VG Potsdam, Urteil vom 26.04.1994 - 1 K 54/93 -, NVwZ 1994, 925; Maunz/Dürig, GG, 08/2018, Art. 16 Abs. 1 Rn. 172; Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, Stand 01.10.2018, § 36 Rn. 14; Brand/Domrögen, Handbuch VerwVerfahren und VerwProzess, 4. Aufl., 2018, Rn. 104; unklar [„nebenbestimmungs- und insbesondere bedingungsfeindlich“] Fehling/Kastner/Störmer, VerwRecht, 4. Aufl., § 36 Rn. 65).

33 Soweit diese Auffassung näher begründet wird, wird regelmäßig darauf verwiesen, dass diese Statusentscheidungen einen durch die Beifügung einer Nebenbestimmung herbeigeführten Schwebestand zwischen gültigem Erlass des Verwaltungsakts und dem Eintritt seiner Rechtswirksamkeit nicht zuließen. Dieser Auffassung dürfte zuzustimmen sein; gerade für die Einbürgerung, die ein unmittelbares, umfassendes und beständiges Rechtsverhältnis schafft zwischen dem Einbürgerungsbewerber und dem Staat, dessen Staatsangehörigkeit er erwirbt, lässt sich feststellen, dass diese einen Schwebestand, wie er durch eine bedingte oder auflösend befristete Verleihung geschaffen würde, nicht verträge (dies ausführlich begründend Masuch, ZAR 2001, 263). Dieser Umstand spricht jedoch zunächst nur gegen die Möglichkeit, Statusakte und andere rechtsgestaltende Verwaltungsakte mit einer Bedingung oder (auflösenden) Befristung zu versehen (so auch etwa VGH Bad.-Württ., Urteil vom 13.03.2001 - 11 S 2374/99 -, juris; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl., § 36 Rn. 12; Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, § 36 Rn. 13). Auch der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts lässt sich, auch wenn die Entscheidungen gelegentlich zum Beleg einer allgemeinen Nebenbestimmungsfeindlichkeit herangezogen werden, regelmäßig nur entnehmen, dass statusbegründende Verwaltungsakte bedingungsfeindlich sind (so etwa zur Einbürgerung - jeweils in einem Nebensatz - Urteile vom 11.11.2010 - 5 C 12.10 -, juris, und vom 29.06.1967 - VIII C 109.67 -, NJW 1967, 2421; allgemein zu Statusakten Urteile vom 06.07.1989 - 2 C 52.87 -, juris, und vom 23.04.2015 - 2 C 35.13 -, juris; Beschluss vom 18.10.1993 - 5 B 26.93 -, juris; weitergehend Urteil vom 09.12.1998 - 3 C 4.98 -, juris, zur Nebenbestimmungsfeindlichkeit einer Approbation als Arzt, allerdings nicht aus generellen Erwägungen, sondern unter Verweis auf die Regelung des § 2 BÄO, wonach die Approbation unteilbar und einschränkenden Nebenbestimmungen generell nicht zugänglich sei).

34 Hiervon zu unterscheiden ist die Frage, inwieweit ein Verwaltungsakt, der, wie Einbürgerungen, eine Statusänderung bewirkt, mit einer Auflage verbunden werden darf, also mit einer mit einem begünstigenden Verwaltungsakt verbundenen Forderung, durch die vom Adressaten ein bestimmtes Tun, Dulden oder Unterlassen verlangt wird. Die Auflage ist kein integrierter Bestandteil des Verwaltungsaktes, sondern tritt selbständig neben diesen; seine Wirksamkeit hängt gerade nicht von der Erfüllung der Auflage ab, einen Schwebestand wie bei einer Bedingung oder auflösenden Befristung gibt es im Falle der Auflage nicht.

35 Zwar kann die Nichterfüllung einer Auflage mittelbar über § 49 Abs. 2 Nr. 2 LVwVfG die Wirksamkeit des Hauptverwaltungsaktes beeinflussen, da die Nichterfüllung der Auflage grundsätzlich einen Widerruf des unanfechtbaren Verwaltungsaktes ermöglicht. Auch unabhängig davon, dass diese Rechtswirkung

- anderes als bei Bedingung und Befristung - nicht von selbst eintritt, steht § 49 LVwVfG unter dem allgemeinen Vorbehalt der Subsidiarität; seine Unanwendbarkeit kann sich nicht nur ausdrücklich aus entgegenstehendem Recht, sondern auch mittelbar aus Sinn und Zwecke einer Regelung und dem Regelungszusammenhang ergeben (vgl. dazu nur Kopp/Ramsauer, VwVfG, 18. Aufl., § 49 Rn. 17 ff.). Eine Einbürgerung aber kann wohl schon aufgrund ihrer Funktion als statusbegründender Akt (so etwa Kopp/Ramsauer, VwVfG, 18. Aufl., § 49 Rn. 18d; Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2014, § 49 Rn. 172), jedenfalls aber mit Blick auf Art. 16 Abs. 1 GG (so etwa VG Minden, Urteil vom 07.09.2005 - 11 K 5140/03 -, juris; VG Hannover, Urteil vom 25.06.2001 - 10 A 5544/00 -, NVwZ 2002, Beil. Nr. I 5, 63; Maunz/Dürig, GG, 08/2018, Art. 16 Abs. 1 Rn. 172; Sachs, GG, 8. Aufl., Art. 16 Rn. 26; Hömig/Wolff, GG, 12. Aufl., Art. 16 Rn. 1; offen [„fraglich“] Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl., 2018, § 49 Rn. 1) nicht gemäß § 49 LVwVfG widerrufen werden, ein nachträglicher Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit kann vielmehr nur aus Gründen des § 17 StAG eintreten und eine Einbürgerung durch behördliche Entscheidung nur im Rahmen des § 35 StAG zurückgenommen werden (so neben den Genannten auch Bader/Ronellenfisch, BeckOK VwVfG, § 49 Rn. 8.3; Maaßen, Beck OK GG, Stand 15.02.2018, Art. 16 Rn. 26; a.A. Sauerland, DÖV 2016, 465). Existiert mithin keine Widerrufsmöglichkeit als Konsequenz aus der Nichterfüllung der Auflage, besteht auch insoweit keine unvertretbare Unsicherheit über den Bestand der Staatsangehörigkeit, die die Annahme einer generellen Nebenbestimmungsfeindlichkeit einer Einbürgerung rechtfertigte.

36 Der Charakter der Einbürgerung als Statusakt steht daher einer Auflage nicht von vornherein entgegen (so auch Bayer. VGH, Beschluss vom 11.11.2004 - 5 ZB 04.916 -, juris; offen Hess. VGH, Beschluss vom 03.12.2001 - 12 TG 2128/01 -, juris; ausführlich Sauerland, DÖV 2016, 465).

37 Auch ein weiteres gegen die Zulässigkeit von Auflagen bei rechtsgestaltenden Verwaltungsakten vorgebrachtes Argument, nämlich die Akzessorietät von Auflagen (dazu Wolnicki, NVwZ 1994, 872), vermag nicht zu überzeugen. Richtig ist zwar, dass die Auflage vom Hauptverwaltungsakt abhängig ist und das Schicksal der Hauptregelung teilt. Richtig ist auch, dass die belastende Wirkung der Auflage regelmäßig erst mit Inanspruchnahme der im Verwaltungsakt verkörperten Begünstigung eintritt, der Adressat folglich die Freiheit hat, die belastende Wirkung der Auflage dadurch zu vermeiden, dass er den Hauptverwaltungsakt auf sich beruhen lässt, während bei einem rechtsgestaltenden Verwaltungsakt, der die gewährte Begünstigung ipso facto eintreten lässt, eine solche - nachträgliche - Entscheidungsfreiheit des Begünstigten nicht mehr besteht, weil zugleich mit der Begünstigung die Auflage - nicht anders als ein unabhängiger belastender Verwaltungsakt - ihre Wirkung entfaltet. Dieser Umstand führt jedoch nicht dazu, dass dem Adressaten seine Entscheidungsfreiheit gänzlich genommen würde; sie wird lediglich vorverlagert, denn da der Einbürgerungsbewerber bereits im Vorfeld Kenntnis davon hat, dass er verpflichtet ist, seine bisherige Staatsangehörigkeit aufzugeben, und dass seine Einbürgerung grundsätzlich nur nach Entlassung aus dem bisherigen Staatsverband erfolgen kann, ist seine Entscheidungsfreiheit hinreichend gesichert (Masuch, ZAR 2001, 263; Sauerland, DÖV 2016, 465).

38 2.3.3 Ist die Einbürgerungsbehörde folglich grundsätzlich berechtigt, einer Ermessenseinbürgerung auf Grundlage von § 8 StAG eine Auflage beizufügen, begegnen die in der Verfügung der Beklagten vom 31.01.2017 formulierten Auflagen keinen rechtlichen Bedenken. In den Auflagen hat die Beklagte dem Kläger nur das aufgegeben, was er, wäre dies nach chilenischem Recht möglich, bereits vor seiner Einbürgerung hätte tun müssen, nämlich das für eine Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit erforderliche Verfahren durchzuführen. Auch der Umstand, dass die Entscheidung der Beklagten, der Einbürgerung auf Grundlage von § 36 Abs. 2 LVwVfG Auflagen beizufügen, im Ermessen der Behörde stand, sich Erwägungen dazu, ob und welche Nebenbestimmungen erlassen werden, jedoch weder im Ausgangs- noch im Widerspruchsbescheid finden, führt nicht zur Rechtswidrigkeit der angefochtenen Auflagen. Denn Ziff. 8.1.2.6.2 der ermessenslenkenden Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Integration Baden-Württemberg zum Staatsangehörigkeitsgesetz (Stand 03.03.2017 - VwV StAG -) regelt für den Fall, dass die Behörde Mehrstaatigkeit vorübergehend hinnimmt, insbesondere, weil der ausländische Staat, wie vorliegend, das Ausscheiden aus seiner Staatsangehörigkeit erst nach dem Vollzug der Einbürgerung zulässt: „Die Einbürgerung ist in diesen Fällen mit einer schriftlichen Auflage zu versehen, in der dem Einbürgerungsbewerber die zum Ausscheiden aus der ausländischen Staatsangehörigkeit erforderlichen Handlungen aufgegeben werden und in der er verpflichtet wird, diese Handlungen unverzüglich vorzunehmen.“ Da die Verwaltungsvorschrift insoweit rechtlich nicht zu beanstanden ist, Inhalt und Reichweite der mit Bescheid vom 31.01.2017 verfügten Auflagen nicht über die in der Verwaltungsvorschrift geregelten Gesichtspunkte hinausgehen und keine Anhaltspunkte für besondere Umstände im konkreten Fall bestehen, die ungeachtet des Bestehens ermessenslenkender Verwaltungsvorschriften eine individuelle Ermessensentscheidung erforderlich machten, sind die Auflagen im Bescheid vom 31.01.2017 auch insoweit nicht zu beanstanden.

39 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

40 Die Berufung ist gemäß § 124 Abs. 1 VwGO zuzulassen, da die Frage, ob auf Grundlage von § 8 StAG erfolgte Einbürgerungen mit einer Auflage versehen werden dürfen, in der dem Einbürgerungsbewerber die zum Ausscheiden aus der ausländischen Staatsangehörigkeit erforderlichen Handlungen aufgegeben werden und in der er verpflichtet wird, diese Handlungen unverzüglich vorzunehmen, von grundsätzlicher Bedeutung ist.

41 B e s c h l u s s v o m 1 9 . 1 2 . 2 0 1 8

42 Der Streitwert wird gemäß § 52 Abs. 1 GKG auf 10.000,- € festgesetzt (vgl. Ziff. 42.1 Streitwertkatalog i.d.F. vom 18.07.2013).