

An das  
Sekretariat des Ausschusses für Inneres und Heimat

Deutscher Bundestag  
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**19(4)860 C neu**

**3. Juni 2021**

Vorab per E-Mail: [innenausschuss@bundestag.de](mailto:innenausschuss@bundestag.de)

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes“, BT-Drucks. 19/28674 und 19/29635, zum Antrag der Abgeordneten Gökay Akbulut, Dr. André Hahn, Ulla Jelpke u.a. und der Fraktion DIE LINKE „Für ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht und eine Einbürgerungsoffensive“, BT-Drucks. 19/19484, sowie zum Antrag der Abgeordneten Filiz Polat, Louise Amtsberg, Canan Bayram u.a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „20 Jahre modernes Staatsangehörigkeitsrecht – Das Fundament einer Pluralen Gesellschaft erhalten und reformieren“, BT-Drucks. 19/19552**

**Anhörung im Ausschuß des Deutschen Bundestages für Inneres und Heimat am 7. Juni 2020**

## I. Ausgangspunkt

Für die allgemeine Würdigung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung ist zunächst auf unser Gutachten für den Ausschuß für Inneres und Heimat bereits vom 17. Oktober (für die Anhörung am 21. Oktober 2019)<sup>1</sup> zu verweisen. Der Gesetzentwurf greift im wesentlichen erstens unsere Anregungen in diesem Gutachten auf und verarbeitet zweitens den später ergangenen Beschluß des Bundesverfassungsgerichts, 2. Kammer des Zweiten Senats, vom 20. Mai 2020, 2 BvR 2628/18.

Für die Problemexposition kann daher auf dieses bereits erstattete Gutachten verwiesen werden.<sup>2</sup>

Weiter fällt aber auf, daß der Gesetzentwurf sich eben nicht *nur* mit der Überwindung der in Art. 116 Abs. 2 GG angelegten Beschränkungen des Einbürgerungsanspruches aus Wiedergutmachungsgründen befaßt. Dieser sogenannte „Wiedereinbürgerungsanspruch“<sup>3</sup> knüpfte herkömmlich im Rahmen des Verlusts oder auch des Nichterwerbs der deutschen Staatsbürgerschaft an eine juristische und nicht nur faktische Kausalität an, die das Abstellen auf vergangene Rechtslagen – in denen eben der Unterscheidung zwischen Männern und Frauen bzw. ehelichen und nichtehelichen Kindern teilweise rechtsfolgenentscheidende Wirkung beigemessen wurde – vorsah.<sup>4</sup> Darüber, daß dies dem Grundgedanken der „Wiedergutmachung“ jedenfalls in seiner heutigen Gestalt nicht mehr vollauf gerecht wurde, bestand während der Expertenanhörung am 21. Oktober 2019 bereits weitgehende Einigkeit. Diese wurde mittlerweile eben auch durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Mai 2020 (s.o.) bestätigt.

Schon im Rahmen der seinerzeit zu diskutierenden Gesetzentwürfe war – trotz aller Einigkeit dem Grundsatz nach – im Einzelfall auch vor Übertreibungen des Wiedergutmachungsgedankens zur warnen, die zu ungereimten, manchmal sogar grotesken und jedenfalls rechtlich gleichheitswidrigen Konsequenzen geführt haben würden.<sup>5</sup> Diese Einwände wurden, soweit erkennbar, von der Bundesregierung berücksichtigt.

Im Rahmen des neuen Entwurfs der Bundesregierung ist v.a. kritikwürdig, daß die Anpassung des sogenannten Wiedereinbürgerungsanspruches aus Art. 116 Abs. 2 GG an gewandelte Rechtsvorstellungen, die sich aber teilweise auch im positiven Verfassungsrecht niederschlagen haben – etwa in Gestalt von Art. 3 Abs. 3 Satz 1 und Art. 6 Abs. 5 GG<sup>6</sup> – seitens der Bundesregierung benutzt wird, um auch weitere Änderung des Rechts des Erwerbs der deutschen Staatsbürgerschaft durchzusetzen, die mit dem Wiedergutmachungsgedanken und dem NS-Unrecht gar nichts zu tun haben. Diese weiteren Änderungswünsche lassen sich im wesentlichen in zwei Kategorien fassen, nämlich erstens Erleichterung der Einbürgerung im Sin-

---

<sup>1</sup> Gutachten, Ausschußdrucksache 19 (4) 369 B.

<sup>2</sup> Ebda., S. 2-4.

<sup>3</sup> Dieser eingebürgerte Begriff ist eigentlich weithin unzutreffend, vergl. a.a.O., S. 2.

<sup>4</sup> Näher ebda.

<sup>5</sup> Näher a.a.O., S. 5 ff; S. 8 f.

<sup>6</sup> Hierzu BVerfG, Beschl. v. 20. Mai 2020, 2 BvR 2628/18, Rn. 23 ff.; 30 ff.

ne des Abbaus und der Erleichterung von Voraussetzungen und zweitens weitere „Verrechtlichung“ der Einbürgerung konkret im Sinne der Schaffung subjektiv-rechtlicher Ansprüche, wo vorher Ermessennormen waren.

Dies hat dann aber, wie gesagt, mit dem Wiedergutmachungsgedanken nichts zu tun, ist kritikwürdig und ab einem bestimmten Grad der Erleichterung und „Verrechtlichung“ der Einbürgerung (eben im Sinne der Schaffung subjektiver Rechtsansprüche) auch verfassungsrechtlich zweifelhaft. Denn nicht nur die Interessen der Einbürgerungswilligen sind schützenswert, sondern auch die verfassungsrechtlich zentrale Institution der Staatsbürgerschaft als solche, die teils unaufhebbare Rechte auf politische Partizipation verleiht und daher niemals zur „kleinen Münze“ oder gar zur „nationalen Billigflagge“ verkommen darf.

## **II. Modernisierung und Anpassung des Wiedereinbürgerungsanspruches**

Was dies betrifft – also die Neufassung des § 15 StAG – trifft der Gesetzentwurf der Regierung auf keine größeren Bedenken, zumal unsere ursprünglichen Einwände, wie bereits festgestellt, durchweg berücksichtigt wurden.

Eine neuerliche „Übertreibung“, die keine Zustimmung verdient, ist allerdings § 15 Satz 1 Nr. 4 des Entwurfs. Hier werden Personen, die lediglich ihren „gewöhnlichen Aufenthalt“ bereits vor oder bei Kindern auch nach dem 30. Januar 1933 in Deutschland hatten (wobei explizit noch nicht einmal auf die Legalität dieses Aufenthalts abgestellt wird) mit Staatsangehörigen gleichgesetzt. Dies ist auch verfassungsrechtlich zweifelhaft, weil es im Hinblick auf das Staatsbürgerschaftsrecht auch eine Art „Abstandsgebot“ geben muß: ob jemand nämlich Deutscher war oder nicht, kann jedenfalls im Hinblick auf den Einbürgerungs- oder auch Wiedereinbürgerungsanspruch nicht einerlei sei. Es wird daher vorgeschlagen,

§ 15 Satz 1 Nr. 4 des Entwurfs zu streichen.

## **III. Reformpläne außerhalb des Wiedergutmachungsrechts**

### **1. § 5, neues Erklärungsrecht**

Die nachträgliche Einbeziehung der ehelichen Kinder deutscher Mütter und ausländischer Väter, die deswegen vom insofern ursprünglichen, auf drei Jahre ab dem 1. Januar 1975 befristeten Erklärungsrecht keinen Gebrauch machen konnten, weil sie nach Art. 117 Abs. 1 GG ausgeschlossen, weil vor dem 31. März 1953 geboren waren, bzw. der nichtehelichen Kinder deutscher Väter und ausländischer Mütter, dies deswegen nicht eingebürgert worden sind, weil hierfür ursprünglich fünfjähriger, später dreijähriger Aufenthalt in Deutschland Voraussetzung war, erscheint nicht geboten.

Es handelt sich hier um Vorgänge, die in der Vergangenheit bereits rechtlich längst abgeschlossen sind und damals in einer Weise geregelt wurden, die Bundesverwaltungsgericht und Bundesverfassungsgericht gebilligt haben.

Auch geht es hier insofern nicht um die Wiedergutmachung von NS-Unrecht, das eben auch nach den damaligen Maßstäben maßlos und willkürlich wirkte, sondern ganz unabhängig davon um eine Rückprojektion heutiger Gleichheitsideen auf in der Vergangenheit abgeschlossene Sachverhalte. Dies ist deshalb kaum geboten, weil die Ungleichbehandlung von ehelichen und nichtehelichen Kindern oder der Rechtsgedanke, daß sich bei ehelichen Kindern nur die Staatsangehörigkeit des Mannes vererbt und bei nichtehelichen Kindern nur die der Frau – anders als z.B. die willkürliche Ausbürgerung von Juden – vor Jahrzehnten völlig normal und rechtlich allseits anerkannt waren.

Soll hier und heute NS-Unrecht kompensiert werden, so muß dies nach heutigen Maßstäben geschehen. Hier geht es aber im Schwerpunkt nicht um die Wiedergutmachung von NS-Unrecht, sondern um die Rückgängigmachung von seinerzeitigem *Recht* und die nachträgliche Neubehandlung abgeschlossener Rechtsfälle im Lichte späterer Gleichbehandlungsideen.

Es wird daher empfohlen,

in § 5 Abs. 1 einen neuen Satz 3 einzubauen, in dem die beiden genannten, rechtlich abgeschlossenen Fallgruppen von der in Satz 1 getroffenen Regelung ausnimmt; Satz 4 n.F. (also Satz 3 a.F.), der auf Art. 116 Abs. 1 GG verweist, wäre dann als Unterausnahme von dieser Ausnahme auszugestalten.

## **2. § 6 Entwurf, Adoption**

Hier ist dem Einwand des Bundesrates, dem die Bundesregierung ja bereits zugestimmt hat, beizupflichten, der den Text der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts anzupassen sucht. Nicht jede „Adoption“ nach ausländischem Recht kann als „Annahme als Kind“ nach deutschem Verständnis und mithin im Sinne der Vorschrift gelten.

## **3. § 9 Entwurf nach den Vorstellungen des Bundesrates**

Der Bundesrat begründet seine Umstellung von § 8 StAG auf § 10 Abs. 1 im Rahmen des neu zu fassenden § 9 Abs. 1 StAG – der die Bundesregierung ebenfalls bereits zugestimmt hat – mit der Erwägung, hierdurch würde die „Sollvorschrift als Regelanspruch weitgehend verrechtlicht“. Gerade dies ist aber nicht wünschenswert.

Geht es z.B. um die Erteilung einer Baugenehmigung, so ist freilich eine möglichst weitgehende „Verrechtlichung“ des behördlichen Verfahrens wünschenswert, weil diese – mag sie auch vielfach zu einer gewissen Inflexibilität führen – jedenfalls Willkür, Ungerechtigkeit

oder gar Korruption verhindern hilft. Dies ist aber nicht einfach – bei aller Wertschätzung des Rechtsstaats zumal preußisch-deutscher Prägung – ohne weiteres auch auf das Einwanderungsrecht zu übertragen, also eine gesetzgeberische Materie, mit dem die Deutschen nach wie vor vergleichsweise wenig Erfahrung haben (weswegen sich vielleicht nicht so sehr die Orientierung am geltenden Baurecht, sondern eher an einigermaßen erfolgreichen Einwanderungsländern empfehlen würde).

Erfolgreiche Einwanderungsländer kennen im allgemeinen keinen subjektiven Anspruch auf Einbürgerung, sondern behalten die Entscheidung darüber dem Ermessen ihrer Behörden vor, die sich dabei an gewissen, am vermuteten Staatswohl orientierten Leitgrößen wie der akademischen Ausbildung oder dem Privatvermögen orientieren. Aber einen subjektiven Anspruch entgegen dem Staatswillen soll auch der Klügste und Reichste nicht einseitig geltend machen können: so hat sich Mohamed Al-Fayed, gewiß einer der größten Steuerzahlen Großbritanniens, jahrzehntelang vergeblich um die britische Staatsbürgerschaft bemüht. Die britischen Behörden vermochten in ihm eben nicht „*one of us*“ zu erkennen; das ist ihr Recht.

#### **4. Neufassung des § 10 StAG**

##### ***a) Vorzeitige Einbürgerung wegen „zivilgesellschaftlichen Engagements“?***

Nach § 10 Abs. 3 kann die Achtjahresfrist im Rahmen des Einbürgerungsanspruches nach § 10 Abs. 1 StAG bei „besonderen Integrationsleistungen, insbesondere bei Nachweis von Sprachkenntnissen“ auf sechs Jahre verkürzt werden. Dies soll jetzt u.a. auch bei „zivilgesellschaftlichem Engagement“ der Fall sein können.

Dies ist schon deswegen abzulehnen, weil sprachlich völlig unklar bleibt, was unter „zivilgesellschaftlichem Engagement“ zu verstehen ist. Angesicht der vielfältigen Aktivitäten, die in der jüngeren Zeit in den Medien als „zivilgesellschaftliches Engagement“ gefeiert werden, müßte wohl zumindest klargestellt werden, daß insofern nur legale Aktivitäten gemeint sein können.

Aber die Vorstellung, Ausländer sollten für „zivilgesellschaftliches Engagement“ mit der vorzeitigen Verleihung der Staatsbürgerschaft belohnt werden, wäre selbst bei solchen Klarstellungen vom Grundsatz her verfehlt. Nicht nur das Wahlrecht, sondern v.a. auch das Versammlungsrecht ist – jedenfalls nach dem Wortlaut des Grundgesetzes – als *Deutschengrundrecht* ausgestaltet. Dadurch wird dem Gedanken Rechnung getragen, daß die Politik in Deutschland von Deutschen gestaltet werden soll; die Einmischung hier lebender Ausländer in die inneren Angelegenheiten Deutschlands ist letztlich eine Verletzung des völkerrechtlichen Selbstbestimmungsrechts des deutschen Volkes.

Daher wird sich ein Ausländer, der hier lebt, noch nicht eingebürgert ist, dies aber perspektivisch anstrebt, durch allergrößte Zurückhaltung in öffentlichen und politischen Angelegenhei-

ten auszeichnen, um den Anschein der Anmaßung zu vermeiden. Und umgekehrt müßte das „zivilgesellschaftliche“ Herumtönen von Ausländern in einem vernünftigen Staat eher ein Grund sein, diese *nicht* einzubürgern.

***b) Verzicht auf die Anforderungen einer Sprachprüfung (B 1) auch im schriftlichen Bereich?***

Auch schlägt die Bundesregierung vor, im Rahmen einer Neufassung des § 10 Abs. 4 StAG auf das Kriterium der auch *schriftlichen* Erfüllung der Anforderungen einer B-1-Sprachprüfung im Deutschen zur Konkretisierung des Begriffs „ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache“ im Sinne von § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 StAG zu verzichten; es müssen dann – so will es jedenfalls scheinen – nur noch mündliche und das Hörverstehen betreffende Leistungen nachgewiesen werden.

Dieses Ansinnen befremdet, da man den Eindruck gewinnt, der Gesetzgeber wolle Analphabetismus künftig nicht mehr als Hinderungsgrund der Einbürgerung betrachten. Es wäre aber weniger die Absenkung oder Erleichterung der Voraussetzungen der Einbürgerung in Deutschland zu fordern, sondern eher eine Erhöhung der Hürden, z.B. durch den Nachweis einer besonderen Begabung im naturwissenschaftlich-technischen Bereich.

#### **IV. Die Beschlußanträge der Linken und der Grünen**

Die Beschlußanträge ähneln sich stark, beide gehen davon aus, es sei „modern“ und wünschenswert, wenn die Bevölkerung in einem Staat und das Staatsvolk möglichst gleichgeschaltet werden. Der gegenwärtige Ist-Zustand wird tendenziell als undemokratisch hingestellt, weil eben nicht alle Menschen im Lande wählen können.

Dies ist aber einigermaßen unbegreiflich, da die Bundesrepublik Deutschland – anders als „normale“ und halbwegs erfolgreiche Einwanderungsländer – über ein höchst liberales Einwanderungsrecht verfügt, das insbesondere in Gestalt von § 10 StAG sogar einen subjektiven Anspruch auf Einbürgerung beinhaltet (der „echten“ Einwanderungsländern in der Regel fremd ist; diese legen nämlich Wert darauf, sich ihre Neubürger selbst auszusuchen. Einen subjektiven Einbürgerungsanspruch gibt es in Israel, dieser ist jedoch gerade kein Jedermannsrecht, sondern im allgemeinen von der ethnischen Herkunft mütterlicherseits und nur im Ausnahmefall – auch – vom religiösen Bekenntnis abhängig).

Freilich würde auch der subjektive Einbürgerungsanspruch aus § 10 StAG in der Regel die Aufgabe der alten Staatsbürgerschaft voraussetzen, um eben Loyalitätskonflikte zu vermeiden.

Die Forderung, alle in einem bestimmten Herrschaftsgebiet lebenden Menschen ohne weiteres als „subjects“<sup>7</sup> anzusehen, ist in Wahrheit gerade *nicht* demokratisch, sondern feudalistisch. Denn ursprünglich galt die Person des *Fürsten* als souverän (!), der „Staat“ (*stato; l'état*) war im Sinne des „Hofstaates“ sein Machtapparat, die bewaffneten Männer, die ihn umgaben. Der Fürst beanspruchte Herrschaft über Land und Leute; welcher Herkunft die Leute auf dem Land waren, war ihm egal, da sein Herrschaftsanspruch davon nicht abhängig war. Im aufgeklärten Absolutismus wurde dann der „Staat“ zur abstrakten Idee und juristischen Person, ihr und nicht mehr dem auswechselbaren Mann an der Spitze wurde dann die „Souveränität“ zugeschrieben; noch später soll dann die Souveränität nicht dem Staat, sondern dem *Volk* zustehen, so entsteht das heutige Selbstbestimmungsrecht der Völker im Sinne der UN-Charta.

Ist aber das *Volk* souverän (und nicht der Staat; „der Staat ist um des Menschen willen da“), so wird die Frage virulent, wer zu diesem souveränen Volk gehört und wer nicht. In Deutschland ist übrigens vielfach gar nicht bekannt, daß das *ius soli* in Frankreich von Napoleon deswegen eingeführt worden ist, weil sich immer mehr Wohnort-Franzosen der Teilnahme an seinen Angriffskriegen durch den (oft wohl zutreffenden) Verweis darauf zu entziehen suchten, sie seien eigentlich gar keine Franzosen, sondern aufgrund ihrer Herkunft Italiener. Diese heute in Deutschland teils als aufklärerische Errungenschaft gepriesene Betrachtungsweise diente also ursprünglich nur dazu, noch mehr junge Männer zwangsweise im Krieg zu verheizen.

---

<sup>7</sup> Hier brauchen wir das englische Wort, weil es kein richtiges deutsches Äquivalent gibt. Der Begriff „subject“ schillert im britischen Staatsrecht (je nach Kontext) zwischen Untertan/Bürger/Rechtssubjekt.