



EBS Universität, Gustav-Stresemann-Ring 3, 65189 Wiesbaden

Prof. Dr. Matthias Friehe
Qualifikationsprofessur für
Staats- und Verwaltungsrecht

An den Innenausschuss
des Deutschen Bundestages

EBS Law School
T +49 611 7102 2207
matthias.friehe@ebs.edu

7. Dezember 2023

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts
(BT-Drs. 20/9044)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

vielen Dank für die Gelegenheit, zum vorgenannten Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Der Gesetzentwurf zielt darauf ab, Einbürgerungen nach Deutschland zu erleichtern. Zum einen soll die Frist für die Anspruchseinbürgerung nach § 10 Abs. 1 StAG von bisher acht auf künftig fünf Jahre verkürzt werden. Zum anderen bricht die Reform mit dem bisher geltenden Grundsatz, dass Mehrstaatigkeit vermieden werden soll.

Daneben enthält die Reform auch einzelne technische Anpassungen. So setzt der Entwurf die – abzulehnende – Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts um, wonach im Falle der Vaterschaftsanfechtung des deutschen Schein-Vaters, von dem sich die deutsche Staatsangehörigkeit ableitet, ein nach Art. 16 Abs. 1 S. 2 GG rechtfertigungsbedürftiger Verlust der Staatsangehörigkeit vorliege (BVerfG [K], NZFam 2019, 813 [815]; a. A. Friehe, in Stern/Sodan/Möstl, Staatsrecht IV, 2. Aufl., § 105 Rn. 50). Ein nach der Karlsruher Rechtsprechung erforderlicher eigener Verlustgrund soll in § 17 Abs. 2 E-StAG geregelt werden.



In meiner Stellungnahme konzentriere ich mich auf die Zulassung mehrfacher Staatsangehörigkeit, die einen Systembruch mit dem bisherigen Staatsangehörigkeitsrecht darstellt. Da das Grundgesetz nur den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, nicht ihren Erwerb regelt (vgl. Art. 16 Abs. 1 GG), hat der einfache Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Staatsangehörigkeitserwerbs allerdings einen weiten Gestaltungsspielraum (Friehe, in Stern/Sodan/Möstl I, 2. Aufl., § 7 Rn. 51; für engere Grenzen aus der institutionellen Garantie der Staatsangehörigkeit Scholz/Uhle, NJW 1999, 1510 ff.). Angesichts der demokratiepolitischen Bedeutung, welche die Ampelkoalition ihrem Vorhaben selbst zuschreibt – und die das Vorhaben zweifellos hat –, überrascht es gleichwohl, dass die Regierungsmehrheit keinen überparteilichen Konsens anstrebt.

Für eine rechtspolitische Bewertung der Reform werde ich das Vorhaben anhand von vier Leitfragen untersuchen: Welche Funktion hat Staatsangehörigkeit? Erreicht die Reform die von der Ampelkoalition ausgegebenen Ziele? Welche praktischen Auswirkungen hat die Reform? Gestaltet die Reform das Staatsangehörigkeitsrecht funktional aus?

I. Welche Funktion hat Staatsangehörigkeit?

Die Staatsangehörigkeit konstituiert das Staatsvolk und damit ein zentrales – oder sogar *das* zentrale – Element der Staatlichkeit.

Für das Völkerrecht erfüllt die Staatsangehörigkeit eine Koordinationsfunktion, indem sie den Staatsangehörigen der Personalhoheit des jeweiligen Heimatstaats unterstellt (v. Arnould/Martini, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 16 Rn. 2). Der Staatsangehörige wird seinem Heimatstaat zugeordnet, sodass dieser im Verhältnis zu anderen Staaten die aus diesem Zuordnungsverhältnis folgenden Rechte geltend machen, etwa diplomatischen Schutz gewähren kann. Andere Staaten sind nur dann zur Anerkennung dieser Zuordnung verpflichtet, wenn die Staatsangehörigkeit ihre Basis in einer sozialen Beziehung zwischen Staat und Staatsangehörigkeit hat und auf einer wechselseitigen Rechte- und Pflichtenbeziehung beruht (IGH, CIJ-Rec. 1955, 4 [105]).

Für das Staatsrecht erfüllt die Staatsangehörigkeit die Zuordnungsfunktion zur politischen Gemeinschaft. Das deutsche Volk als Träger der Volkssouveränität konstituiert sich in der Gesamtheit aller Deutschen iSv Art. 116 Abs. 1 GG, was heute praktisch gleichbedeutend mit der Gesamtheit aller Staatsangehörigen ist (Friehe, in: Stern/Sodan/Möstl, Staatsrecht, § 7 Rn. 12). Die Staatsangehörigkeit ist damit der Schlüssel zur politischen Mitentscheidung durch Wahlen. Denn das Wahlrecht darf – vom Kommunalwahlrecht für Unionsbürger einmal abgesehen – nur von Deutschen ausgeübt werden (BVerfGE 83, 37 [50 ff.]). Diese Schlüsselrolle der Staatsangehörigkeit für die Teilnahme an der politischen Willensbildung spricht dafür, die Staatsangehörigkeit weniger migrations- als vielmehr demokratiepolitisch auszugestalten (Gärditz, VVDStRL 72 [2013], 49 [118]).



Der Nationalstaat bleibt auch im 21. Jahrhundert die entscheidende übergeordnete politische Gemeinschaft. Stimmen, die eine „Denationalisierung“ einfordern (zuletzt etwa Thiele, *Der gefährliche Leviathan*, 2019, S. 235 ff.), gehen an der politischen Realität vorbei. Nicht durchsetzen konnte sich die Vorstellung, die Staatsangehörigkeit werde sich über die Zwischenstufe einer europäischen Bürgerschaft auf Dauer in einer Art Weltbürgerschaft auflösen (so die überholte Utopie von Habermas, *Faktizität und Geltung*, 4. Aufl. 1994/1998, S. 632 ff.; ders., *Der gesplittene Westen*, 2004, S. 76 ff.). Vielmehr werden wichtige sozial-, finanz- und außenpolitische Weichenstellungen, welche die Bürger zu einer gemeinsamen Schicksalsgemeinschaft verbinden, nach wie vor auf nationalstaatlicher Ebene getroffen.

Nur der Nationalstaat bildet den für die Demokratie notwendigen „Vertrauensraum, innerhalb dessen die Bürger zur Akzeptanz des Mehrheitsprinzips bereit sind“ (Friehe, in: *Stern/Sodan/Möstl*, § 7 Rn. 10). Die Staatsangehörigkeit sollte daher das „Wir-Bewußtsein“ reflektieren, „das einen gemeinsamen Handlungs- und Gestaltungswillen trägt, der andere Unterschiede und Gegensätze unter den zur Nation verbundenen Menschen überformt, emotionale Bindungskräfte mobilisiert und die Menschen insoweit zu einer Handlungs- und Willensgemeinschaft integriert“ (Böckenförde, *Staat, Nation, Europa*, 1999, S. 43).

Dies erfordert ein materielles Verständnis von Staatsangehörigkeit, wie es international üblich ist. Schon in der bereits zitierten Nottebohm-Entscheidung unterstreicht der Internationale Gerichtshof die Bedeutung der wechselseitigen Rechte- und Pflichtenbeziehung. Dem folgt auch der Europäische Gerichtshof, der Staatsangehörigkeit als ein „Verhältnis besonderer Verbundenheit und Loyalität“ charakterisiert, das geprägt ist durch „die Gegenseitigkeit der Rechte und Pflichten, die dem Staatsangehörigkeitsband zugrunde liegen“ (EuGH, ECLI:EU:C:2010:104 Rn. 51 – Rottmann; ferner EuGH, ECLI:EU:C:2019:189 Rn. 33 – Tjebbes).

II. Erreicht die Reform die von der Ampelkoalition ausgegebenen Ziele?

In der Gesetzesbegründung wird vor allem das Ziel betont, „eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und der dauerhaft der staatlichen Herrschaft unterliegenden inländischen Wohnbevölkerung herzustellen“ (BT-Drs. 20/9044, 18). In der ersten Lesung im Plenum haben die Bundesminister Faeser und Buschmann als weiteres Ziel unterstrichen, die Einbürgerung von Antisemiten solle auf jeden Fall verhindert werden. So erklärte die Bundesinnenministerin, wer antisemitische Hetze verbreite, könne und dürfe in Deutschland nicht eingebürgert werden (PlPr vom 30.11.2023, S. 17808C). Bundesjustizminister Buschmann ergänzte: „Antisemiten und Menschenfeinde werden nicht eingebürgert“ (PlPr vom 30.11.2023, S. 17815C).



Der vorliegende Gesetzentwurf verfehlt beide Ziele.

1. Inkongruenz von Staatsvolk und Wohnbevölkerung wird erweitert

Durch Migration entstehende Inkongruenzen zwischen Staatsvolk und Wohnbevölkerung werden durch die Reform noch erweitert (eingehend Friehe, NJW 2023, 3626 [3628 f.]). Besonders offensichtlich ist dies im Hinblick darauf, dass künftig die deutsche Staatsangehörigkeit nicht mehr durch Annahme einer ausländischen Staatsangehörigkeit verloren geht. Wer aus Deutschland ausgewandert ist und dies durch Annahme einer ausländischen Staatsangehörigkeit manifestiert, gehört nicht mehr zur Wohnbevölkerung und ist deswegen nur noch ausnahmsweise über die Personalhoheit der deutschen Staatsgewalt unterworfen. Die Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit und der damit verbundenen politischen Rechte ist eine demokratiepolitisch fragwürdige Überinklusion (Weinmann, ZAR 2016, 317 [321]). Noch fragwürdiger erscheint dies, wenn man die Folgen für die zweite oder dritte Auswanderergeneration bedenkt. Da es grundsätzlich beim Abstammungsprinzip bleibt, werden auch die Abkömmlinge Ausgewanderter deutsche Staatsangehörige (§ 4 Abs. 1 S. 1 StAG). Insoweit bleibt zwar mit § 4 Abs. 4 StAG eine letzte Norm zur Begrenzung mehrfacher Staatsangehörigkeit bestehen. Der dort geregelte „Generationenschnitt“ (Weinmann, ZAR 2016, 317 [319]) für die zweite Auswanderergeneration ist indes ineffektiv, weil die Eltern ihrem Kind durch Beurkundung der Geburt beim deutschen Standesamt die deutsche Staatsangehörigkeit sichern können (§ 4 Abs. 4 S. 2 StAG iVm § 36 PStG). Zwar wird die zweite und dritte Generation deutscher Ausgewanderter regelmäßig vom Wahlrecht ausgeschlossen sein (vgl. § 12 BWahlG). Dies unterstreicht aber nur, dass die deutsche Staatsangehörigkeit in diesen Fällen ihren Sinn als Zuordnungsfunktion zum Staatsvolk als Legitimationsträger der Volkssouveränität verliert. Im Übrigen genügt schon ein dreimonatiger ununterbrochener Inlandsaufenthalt, um dem Betroffenen für 25 Jahre das Wahlrecht zum Bundestag auch aus dem Ausland zu verschaffen (§ 12 Abs. 2 Nr. 1 BWahlG).

Demokratiepolitisch fragwürdige Inkongruenzen zwischen Wahl- und Wohnbevölkerung werden durch das Reformvorhaben aber auch auf Einwandererseite befördert. Denn wenn das deutsche Recht künftig für die Einbürgerung keinen Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit verlangt, wird der Zugewinn an Kongruenz zwischen Wohnbevölkerung und Wahlvolk in Deutschland mit der Perpetuierung des Auseinanderfallens von Wohnbevölkerung und Wahlvolk im Ausland erkaufte. Beispielsweise ist nach türkischem Wahlrecht jeder türkische Staatsangehörige unabhängig von einem Aufenthaltserfordernis wahlberechtigt. Auslandstürken sind dabei für das zunehmend autoritäre AKP-Regime eine wichtige Quelle zur Stabilisierung seiner politischen Macht. Eine aktuelle empirische Studie belegt, dass Auslandstürken eine höhere Parteiidentifikation und eine höhere Wahlabsicht zugunsten der AKP haben als ihre in der Türkei lebenden Mitbürger (Uslucan/Sauer *Uluslararası İlişkiler* 17 [2020], 113 [124 f.]). Dies schlägt sich auch



in entsprechend überproportionalen Stimmanteilen zugunsten Erdogans bei Präsidentschaftswahlen nieder. Dies könnte ein Anreiz für die türkische Regierung sein, ehemaligen Türken, die ihre türkische Staatsangehörigkeit in der Vergangenheit für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit aufgegeben haben, eine „goldene Brücke“ zurück in die türkische Staatsangehörigkeit zu bauen. Nach dem Wegfall von § 25 StAG stünde einer solchen Wiedereinbürgerung auch nicht mehr der drohende Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit entgegen.

2. Einbürgerung von Antisemiten wird nicht wirksam verhindert

Der im Entwurf enthaltene § 32b E-StAG leistet keinen entscheidenden Beitrag dazu, die Einbürgerung von Antisemiten zu verhindern.

Bereits nach geltendem Recht setzt die Einbürgerung strafrechtliche Unbescholtenheit voraus (§ 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 StAG). „Bagatelldelicten“ bleiben dabei außer Betracht (§ 12a StAG). Ausnahmsweise hindern Bagatelldelicten doch die Einbürgerung, wenn das Strafurteil antisemitische, rassistische oder sonstige menschenverachtende Beweggründe für die Tat feststellt (§ 12a Abs. 1 S. 2 StAG iVm § 46 Abs. 2 StGB). Neu vorgesehen ist eine Abfrage der Staatsangehörigkeitsbehörde bei der Staatsanwaltschaft, um im Bereich der Bagatelldelictalität diese Voraussetzung konkret prüfen zu können (§ 32b E-StAG).

§ 32b E-StAG verhindert damit lediglich die Einbürgerung bestimmter antisemitisch motivierter Straftäter, nicht aber antisemitisch eingestellter Einbürgerungsbewerber. Da der Gesetzentwurf die Wartefrist bis zur Anspruchseinbürgerung von acht auf fünf Jahre verkürzt, verringert er gleichzeitig die „Chance“, dass ein antisemitisch eingestellter Einbürgerungsbewerber innerhalb der maßgeblichen Frist einschlägig straffällig wird und damit seinen Einbürgerungsanspruch verliert. Äußern sich antisemitische Einstellungen erst nach der Einbürgerung in einschlägigen Straftaten, kann die Staatsangehörigkeit nach geltendem Recht nicht aberkannt werden und auch künftig wären entsprechende Ausbürgerungstatbestände, wenn überhaupt, wegen Art. 16 Abs. 1 GG nur in engen Grenzen zulässig.

Für eine realistische Abschätzung der Problematik von Antisemitismus unter Einbürgerungsbewerbern ist zunächst darauf hinzuweisen, dass antisemitische Einstellungen über die gesamte Bevölkerung hinweg erschreckend weit verbreitet sind (vgl. zu den Erkenntnissen der Meinungsforschung der Bericht des BMI, Antisemitismus in Deutschland, 54 ff., abrufbar https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/heimat-integration/expertenkreis-antisemitismus/antisemitismus-in-deutschland-bericht.pdf?__blob=publicationFile&v=4).



Obwohl öffentlich breit diskutiert, ist ein Zusammenhang zwischen Migrationshintergrund und Antisemitismus nach wie vor schlecht untersucht (BMI, a. a. O., S. 78 ff.). Allerdings lassen die hohen Zustimmungswerte für die AKP vermuten, dass antisemitische Ressentiments in großen Teilen der türkischen Bevölkerung in Deutschland zumindest anschlussfähig sind. Die AKP und insbesondere der türkische Präsident Erdogan bedienen sich seit vielen Jahren immer wieder antisemitischer Parolen. Erdogans jüngste Äußerungen zu den Terroranschlägen der Hamas vom 7. Oktober und zur israelischen Militäraktion im Gaza-Streifen können nur als „Kampfan-sage an die westliche Welt“ (so der Politikwissenschaftler Çopur gegenüber dem WDR, <https://www1.wdr.de/nachrichten/erdogan-rede-hamas-100.html>) verstanden werden. Aufschlussreich sind insofern auch die von der DITIB verbreiteten Freitagspredigten. Die zum 13. Oktober vorgesehene Freitagspredigt lässt eine klare Verurteilung dieser Terrorangriffe vermissen; stattdessen wird in Täter-Opfer-Umkehr offenkundig Israel – wenn auch nicht ausdrücklich ausgesprochen – vorgehalten, ein „Umfeld der Angst, der Furcht, des Hasses und der Hetze“ geschaffen zu haben (https://www.ditib.de/detail_predigt1.php?id=708&lang=de).

Jüngst hat eine Studie eine langfristige Parteibindung an die AKP unter der türkischstämmigen Bevölkerung in Deutschland von 59 % ermittelt (Uslucan/Sauer Uluslararası İlişkiler 17 [2020], 113 [124 f.]). Die Ursachen dieser Parteiidentifikation mögen vielfältig sein. Gleichwohl muss konstatiert werden, dass sich ein erheblicher Anteil derjenigen, deren erleichterte Einbürgerung von der Reform angestrebt wird, von antisemitischer Rhetorik nicht davon abschrecken lässt, sich innerhalb des türkischen Parteienspektrums der AKP politisch am nächsten zu verorten.

Da sich die Parteibindung in der Wahlforschung als relativ stabile Größe erwiesen hat, die häufig sogar an nachfolgende Generationen weitergegeben wird (klassisch Campbell/Gurin/Miller, *The Voter Decides*, 1954, S. 88 ff.; zur Übertragbarkeit auf Deutschland aus jüngerer Zeit Arzheimer/Schoen, PVS 46 [2005], 629 ff.), ist es eine plausible Erwartung, dass die geplante Reform erhebliche langfristige Folgen für die politische Demographie in Deutschland hat. Jedenfalls ist es keine Selbstverständlichkeit, dass der Nachkriegskonsens über die historische Verantwortung aller Deutschen für die Nazi-Verbrechen bis hin zur daraus folgenden deutschen Verantwortung für das Existenzrecht Israels in der Bevölkerungsgruppe, deren erleichterte Einbürgerung die Bundesregierung anstrebt, geteilt wird.

§ 32b E-StAG ist daher nicht hinreichend, um eine Einbürgerung von Antisemiten effektiv zu verhindern. Erforderlich sind vielmehr Instrumente, um das Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung im Einbürgerungsverfahren eingehend und konkret zu prüfen. Hierfür bietet sich etwa ein verpflichtendes Einbürgerungsgespräch an.



III. Welche praktischen Auswirkungen hat die Reform?

Zur Ermittlung der tatsächlichen Auswirkungen der Reform muss das Wechselspiel zwischen dem neuen deutschen Staatsangehörigkeitsrecht und dem ausländischen Staatsangehörigkeitsblick in den Blick genommen werden. Denn der staatsangehörigkeitsrechtliche Status einer Person hängt nicht nur von der deutschen Rechtslage ab, sondern folgt aus dem Zusammenwirken von deutschem und ausländischem Staatsangehörigkeitsrecht. Beispielsweise wird es auch in Zukunft kaum deutsch-indische doppelte Staatsangehörigkeiten geben. Denn Sect. 9 Abs. 1 des indischen Staatsbürgerschaftsgesetzes sieht den Verlust der indischen Staatsangehörigkeit bei Erwerb einer ausländischen – hier der deutschen – Staatsangehörigkeit vor, sodass ein Inder zwar für die Einbürgerung nach Deutschland seine indische Staatsangehörigkeit nach deutschem Recht nicht mehr aufgeben muss, sie aber gleichwohl nach indischem Recht mit Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes verliert.

Kombiniert man die Anzahl der in Deutschland ansässigen Ausländer nach Staatsangehörigkeit mit der Statistik darüber, aus welchen Herkunftsstaaten bisher die Einbürgerung zu einem hohen Anteil unter Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit erfolgte, und zieht schließlich die Rechtslage in diesen Herkunftsstaaten heran, so ergeben sich im Wesentlichen drei Gruppen betroffener Staatsangehöriger, für die tatsächlich in statistisch erheblicher Weise künftig eine Einbürgerung unter Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit ermöglicht wird, die nicht schon bisher möglich war: Türken (ca. 1,4 Millionen Betroffene), Kosovaren (ca. 260.000 Betroffene), Russen (ca. 250.000 Betroffene) und Serben (ca. 190.000 Betroffene). Diesen vier Gruppen ist gemeinsam, dass eine statistisch erhebliche Gruppe von Ausländern mit entsprechender Staatsangehörigkeit in Deutschland lebt, die bisherige Aufgabequote zwischen 73 (Serben) und 92 Prozent (Türken) beträgt und die Rechtslage in allen vier Ländern ebenfalls offen für eine Mehrstaatigkeit ist (näher Friehe, NJW 2023, 3626 [3627]).

Die Auswirkungen der Reform beschränken sich aber nicht nur auf die erleichterte Einbürgerung. Nicht unterschätzt werden dürfen mögliche Auswirkungen des Umstands, dass Deutsche künftig ohne Beibehaltungsgenehmigung eine ausländische Staatsangehörigkeit annehmen dürfen. Damit öffnet die Reform eine Tür für die Wiedereinbürgerung Deutscher, die ihre ausländische Staatsangehörigkeit für die Einbürgerung nach Deutschland aufgegeben haben. Oben wurde bereits angesprochen, dass aus Sicht des AKP-Regimes ein gewisser Anreiz besteht, ehemaligen Türken auf diese Weise eine Wiedereinbürgerung zu ermöglichen.

Solche „extraterritorialen“ Einbürgerungen, also Einbürgerungen von Ausländern ohne Wohnsitz im Einbürgerungsland, werden von Russland in Osteuropa zur Untermauerung seiner Hegemonialansprüche missbraucht. Die Ausgabe russischer Pässe als Mittel hybrider Kriegsführung wird dabei gezielt zur Destabilisierung von Staaten mit russischen Bevölkerungsteilen eingesetzt (vgl.



Hoffmann, <https://verfassungsblog.de/extraterritoriale-einburgerungen-als-hegemonialinstrument/>). Auf diese Weise versucht das Putin-Regime Loyalitäts- und Identitätskonflikte zu schüren, will sich einen Vorwand für die Ausübung diplomatischen Schutzes schaffen und propagiert sein imperialistisches Konzept „русский мир“ (russische Welt; zu diesem propagandistischen Konstrukt *Mykhaleyko*, in: Uhle/Friehe, Sicherheitsordnung in Europa, 2023, S. 175 [183 f.]).

Nach der bisherigen Rechtslage droht bei entsprechender Annahme der russischen Staatsangehörigkeit der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, was eine erhebliche abschreckende Wirkung auf Interessierte haben dürfte. In Zukunft ermöglicht Deutschland Russen nicht nur die Einbürgerung ohne Aufgabe ihrer russischen Staatsangehörigkeit, sondern lässt auch zu, dass sich ehemalige Russen – oder sogar „Russlandfreunde“ ohne persönliche Verbindung nach Russland – nach Russland einbürgern lassen, ohne ihre deutsche Staatsangehörigkeit zu verlieren.

IV. Gestaltet die Reform das Staatsangehörigkeitsrecht funktional aus?

Die beabsichtigte Reform widerspricht einer funktionalen Ausgestaltung des Staatsangehörigkeitsrechts.

Zunächst verfehlt die Reform ihre eigenen Ziele. Die Kongruenz zwischen Wohnbevölkerung und Staatsvolk wird nicht gestärkt, sondern geschwächt. Denn zum einen wird künftig zum Regelfall, dass ausgewanderte Deutsche Teil des Staatsvolks bleiben, ohne dass dies durch einen effektiven Generationenschnitt wenigstens für die zweite und dritte Auswanderergeneration begrenzt würde. Zum anderen werden Kongruenzgewinne in Deutschland durch die Perpetuierung der Inkongruenz erkaufte, dass Eingebürgerte weiter zum Staatsvolk ihres Heimatstaats gehören, in dem sie aber nicht mehr Teil der Wohnbevölkerung sind. Mehrstaatigkeit führt also erst dazu, dass politische Mitwirkungsmöglichkeiten und die Verpflichtung, die Folgen politischer Entscheidungen zu tragen, auseinanderfallen. Auf diese Weise wird der demokratische Zusammenhang von Mitentscheidung und Mitverantwortung durchbrochen (Weber, in: Berlit/Hoppe/Kluth, Jahrbuch des Migrationsrechts für die Bundesrepublik Deutschland 2022, 2023, S. 395 [411]). Mehrstaatigkeit geht also mit einer demokratisch dysfunktionalen Privilegierung einher, weil sie politische Einflussmöglichkeiten multipliziert und dabei asymmetrische Ausstiegsoptionen für Mehrstaater offenhält (Gärditz, VVDStRL 72 [2013], 49 [138 f.]). Die Reform gefährdet so den Zweck der Staatsangehörigkeit, als besonderes Loyalitätsband ein Wir-Bewusstsein einer politischen Verantwortungs- und Schicksalsgemeinschaft zu schaffen und zu erhalten.

Besonders gravierend ist diese Folge im Hinblick auf die Zulassung mehrfacher Staatsangehörigkeit in Bezug auf autoritär regierte Staaten. Die Reform verkennt insofern die Implikationen der „Zeitenwende“. Demokratien sind auf Demokraten angewiesen. Allein der Umstand, dass ein Einbürgerungsbewerber nicht antisemitisch oder rassistisch einschlägig straffällig geworden ist,



sagt noch nichts über ein glaubhaftes Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung aus. Wenn Deutschland als liberale Demokratie – wie die Bundesregierung in ihrer eigenen Nationalen Sicherheitsstrategie festhält – in einer systemischen Konkurrenz zum Autoritarismus steht (Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, S. 23), kann dies nicht ohne Konsequenzen für die Ausgestaltung des Staatsangehörigkeitsrechts bleiben.

Deswegen ist es töricht, mehrfache Staatsangehörigkeiten mit autoritären Staaten ohne weiteres zuzulassen. Wer an seiner bisherigen Zugehörigkeit zu einem autoritären Staat festhalten will, stellt sein Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung (vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 1 StAG) selbst infrage. Es gibt keine überzeugenden Gründe dafür, warum die Bundesrepublik jemanden einbürgern sollte, dem die Beibehaltung seiner Staatsangehörigkeit zu einem autoritären Regime wichtiger ist als der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit.

Besonders abwegig ist die von der Reform ermöglichte Einbürgerung von Russen ohne Aufgabe ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit. Die Zuspitzung von Loyalitätskonflikten im Krieg ist nach dem russischen Überfall auf die Ukraine kein rein theoretischer Extremfall mehr (so noch Sacksofsky, FS Böckenförde [1995], 317 [334]). Wer loyal gegenüber Russland seine „Wehrpflicht“ erfüllt, kann dies nur im Widerspruch zur Loyalitätserwartung der deutschen freiheitlich-demokratischen Grundordnung tun, die nach Art. 26 GG auch das friedliche Zusammenleben der Völker umfasst (Friehe, NJW 2023, 3626 [3629]). Soweit die Reform Deutschen die Annahme der russischen Staatsangehörigkeit ohne Aufgabe ihrer deutschen Staatsangehörigkeit ermöglicht, öffnet sie das Tor für eine missbräuchliche Verteilung russischer Pässe unter Deutschen mit russischen Wurzeln. Die Reform reflektiert insoweit in keiner Weise die Schlussfolgerungen aus der „Zeitenwende“, erleichtert russische Destabilisierungsmaßnahmen im Rahmen seiner hybriden Kriegsführung und gefährdet deswegen die äußere Sicherheit der Bundesrepublik.

V. Zusammenfassung und Gegenvorschlag

Zusammenfassend können die von mir aufgeworfenen Leitfragen zur Beurteilung des vorliegenden Reformvorhabens wie folgt beantwortet werden:

1. Die zentrale Funktion der Staatsangehörigkeit liegt darin, die Staatsangehörigen zum deutschen Staatsvolk zuzuordnen und damit eine politische Gemeinschaft zu formen, die über all ihre Verschiedenheit hinweg ein Zusammengehörigkeitsgefühl verbindet, das die wechselseitige Akzeptanz des Mehrheitsprinzips ermöglicht.
2. Erklärtes Ziel des Gesetzentwurfs ist es, eine Kongruenz zwischen Wohnbevölkerung und Staatsvolk zu stärken. Dieses Ziel wird verfehlt, der Gesetzentwurf führt sogar zum Gegenteil. Inkongruenz wird dadurch ausgeweitet, dass Ausgewanderte künftig ihre



deutsche Staatsangehörigkeit behalten können. Kongruenzgewinnen durch Einbürgerung von in Deutschland ansässigen Ausländern stehen Kongruenzverluste dadurch gegenüber, dass die Betroffenen Teil eines ausländischen Staatsvolks bleiben, ohne zur dortigen Wohnbevölkerung zu gehören.

3. Ebenfalls verfehlt der Gesetzentwurf das erklärte Ziel, die Einbürgerung von Antisemiten zu verhindern. Die Korrekturen im Einbürgerungsverfahren betreffen nur eine sehr spezielle kleine Gruppe. Die von der empirischen Wahlforschung ermittelte hohe Parteidentifikation zugunsten der AKP unter der türkischstämmigen deutschen Bevölkerung zeigt, dass antisemitische Ressentiments für einen erheblichen Anteil derer, deren Einbürgerung jetzt erleichtert werden soll, kein Tabu sind.
4. Praktische Konsequenzen hat der Gesetzentwurf vor allem für Türken, Kosovaren, Russen und Serben. Dies sind größere Bevölkerungsgruppen, die künftig ohne Aufgabe ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben können. Umgekehrt eröffnet das Gesetz auch die Möglichkeit, dass Deutsche eine ausländische Staatsangehörigkeit annehmen, ohne dabei ihre deutsche zu verlieren. Dies erleichtert insbesondere Russland die schon in Osteuropa beobachtete Praxis, russische Pässe an Russischstämmige zu verteilen, auf diese Weise Loyalitätskonflikte zu schüren und sich so einen Vorwand für Eskalationen zu schaffen, die angeblich dem Schutz eigener Staatsangehöriger dienen.
5. Die Reform ist dysfunktional und verkennt insbesondere die Implikationen der „Zeitenwende“, die gerade auch im Staatsangehörigkeitsrecht zu berücksichtigen sind. Da sich die Bundesrepublik erklärtermaßen in einer systemischen Konkurrenz zum Autoritarismus befindet, stellen sich zumindest mehrfache Staatsangehörigkeiten mit autoritären Staaten als „Übel“ (vgl. BVerfGE 37, 217 [254 ff]) dar, die es zu vermeiden gilt. Völlig unverständlich ist, warum in der aktuellen sicherheitspolitischen Situation Russen ermöglicht werden soll, ohne Aufgabe ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit Deutsche zu werden. Eine Loyalität mit dem russischen Regime und mit der freiheitlich-demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes schließen sich wechselseitig aus.

Ausgehend von diesen Ergebnissen ist nachdrücklich davon abzuraten, die Reform zu verabschieden. Anstatt mehrfache Staatsangehörigkeit auszuweiten, müsste der Gesetzgeber nach Wegen suchen, wie bestehende mehrfache Staatsangehörigkeiten jedenfalls zu autoritären Staaten vermieden werden können. Dafür wäre etwa die Einführung einer generellen Optionspflicht für Mehrstaater angezeigt (hierzu näher Weber, in: Berlit/Hoppe/Kluth, Jahrbuch des Migrationsrechts 2022, 2023, S. 395 [439 ff.]).



Vor allem sollte im Einbürgerungsverfahren die Prüfung der Loyalität zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung ein viel stärkeres Gewicht bekommen. Der vorformulierte, feste Fragenkatalog aus dem Einbürgerungstest (§ 10 Abs. 5 StAG) reicht hierfür nicht aus, weil die Antworten auswendig gelernt werden können. Zwar muss die Einbürgerungsbehörde schon nach geltendem Recht sicherstellen, dass die in § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 StAG vorgesehene Loyalitätserklärung kein reines „Lippenbekenntnis“ ist, wofür sie eine persönliche Befragung durchführen darf und ggf. auch muss (BeckOK Ausländerrecht/Weber, § 10 StAG Rn. 26). Dies bleibt bisher aber im Einzelnen der Verwaltungspraxis der Länder überlassen.

Empfehlenswert ist die Einführung eines verpflichtenden Einbürgerungsgesprächs. Dafür sollte eine Einbürgerungskommission zuständig sein, der neben einem Vertreter der Staatsangehörigkeitsbehörde auch Vertreter der örtlichen Bürgerschaft (z. B. Gemeindevertreter, Ehrenamtliche) angehören. Die Einbürgerungskommission könnte im mündlichen Einbürgerungsgespräch prüfen, ob der Einbürgerungsbewerber die nötigen Sprachkenntnisse mitbringt, die Rechts- und Gesellschaftsordnung sowie die Lebensverhältnisse in Deutschland kennt und ob sein Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung glaubhaft ist.

Mit freundlichen Grüßen

(gez.) Matthias Friehe