



Wortprotokoll der 65. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat

Berlin, den 11. Dezember 2023, 14:00 Uhr
Konrad-Adenauer-Str. 1, Berlin 10557
Paul-Löbe-Haus, Raum 2 200

Vorsitz: Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt 1

Seite 5

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts (StARModG)

BT-Drucksache 20/9044

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Rechtsausschuss

Wirtschaftsausschuss

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Gülistan Yüksel [SPD]

Abg. Hakan Demir [SPD]

Abg. Dr. Stefan Heck [CDU/CSU]

Abg. Filiz Polat [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Abg. Stephan Thomae [FDP]

Abg. Dr. Gottfried Curio [AfD]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	3
II. Sachverständigenliste	4
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	5
IV. Anlagen	34
 <u>Stellungnahmen der Sachverständigen</u>	
Daniela Schneckenburger , Deutscher Städtetag, Köln	20(4)349 A 34
Prof. Dr. Sina Fontana , Universität Augsburg	20(4)349 B 40
Gerd Wiegel , Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), Berlin	20(4)349 C 50
Jürgen Dusel , Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen, Berlin	20(4)349 D 55
Christiana Bukalo , Statefree e. V., München	20(4)349 E 59
Dr. Klaus Ritgen , Deutscher Landkreistag, Berlin	20(4)349 F 85
Dr. Wilhelm Kanther , Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Wiesbaden	20(4)349 G 93
Prof. Dr. Matthias Friehe , EBS Universität, Wiesbaden	20(4)349 H 112
Prof. Dr. Tarik Tabbara , Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR), Berlin	20(4)349 I 123
Dr. Ferdinand Weber , Georg-August-Universität Göttingen	20(4)349 J neu 145
PD Dr. Ulrich Vosgerau , Rechtsanwalt, Berlin	20(4)349 K 166
 <u>Unangeforderte Stellungnahmen</u>	
Dachverband der Migrantinnenorganisationen e. V. (DaMigra), Berlin	20(4)253 172
Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung, Berlin	20(4)284 181
Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit (BAG KJS), Berlin/Düsseldorf	20(4)304 186
Prof. Dr. Uwe Berlit, Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht a. D., Leipzig	20(4)350 195
Gemeinsame Stellungnahme der Kirchen, Berlin	20(4)351 218

**Anwesende Mitglieder des Ausschusses**

Fraktion	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
SPD	Castellucci, Prof. Dr. Lars Demir, Hakan Yüksel, Gülistan	Hakverdi, Metin
CDU/CSU	Heck, Dr. Stefan Oster, Josef	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN		Polat, Filiz
FDP	Jurisch, Dr. Ann-Veruschka Thomae, Stephan	
AfD	Curio, Dr. Gottfried Janich, Steffen	
fraktionslos	Akbulut, Gökay Renner, Martina	



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 11. Dezember 2023, 14.00 Uhr
„Staatsangehörigkeitsrecht“

Christiana Bukalo³⁾
Statefree e.V., München

Prof. Dr. Sina Fontana¹⁾
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Krisenresilienz - Universität Augsburg

Prof. Dr. Matthias Friehe²⁾
Qualifikationsprofessor für Staats- und Verwaltungsrecht
EBS Universität für Wirtschaft und Recht gGmbH, Wiesbaden

Dr. Wilhelm Kanther²⁾
Abteilungsleiter - Rechtsabteilung, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Wiesbaden

Johann D. Riemenschneider⁴⁾
Rechtsanwalt - Lehrbeauftragter der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

Dr. Klaus Ritgen⁶⁾
Deutscher Landkreistag e.V., Berlin

Daniela Schneckenburger⁶⁾
Deutscher Städtetag, Berlin

Prof. Dr. Tarik Tabbara³⁾
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

Priv.-Doz. Dr. Ulrich Vosgerau⁵⁾
Berlin

Dr. Ferdinand Weber, MLE.²⁾
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht - Universität Göttingen

Gerd Wiegel¹⁾
Leiter - Abteilung Demokratie, Migration- und Antirassismuspolitik
Deutscher Gewerkschaftsbund, Berlin

-
- 1) Vorschlag SPD
 - 2) Vorschlag CDU/CSU
 - 3) Vorschlag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
 - 4) Vorschlag FDP
 - 5) Vorschlag AfD
 - 6) Gemäß § 69a Abs. 3 GO-BT



Einziger Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts (StARModG)

BT-Drucksache 20/9044

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich eröffne die Sitzung als öffentliche Anhörung unseres Ausschusses für Inneres und Heimat zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts. Der Ausschuss war zu Beginn des Jahres auf Delegationsreise in Kanada. Eine der Aussagen, die wir dort gehört haben, war, dass es für ein modernes Einwanderungsland eine gute Idee ist, den Menschen a clear path to citizenship, also einen klaren Weg zur Staatsangehörigkeit, aufzuzeigen. Uns liegt heute ein Gesetzentwurf zur Modernisierung unseres Staatsangehörigkeitsrechts vor, der dieser Vorstellung Rechnung trägt, mit einer Anpassung an international vergleichbare Standards, aber auch mit besonderen Vorkehrungen sowohl aus Respekt vor der Lebensleistung der Generation, der hier vor vielen Jahren Eingewanderten aus der sogenannten Gastarbeitergeneration, aber auch für besondere Integrationsleistungen. Wenn man die Debatte der letzten Wochen verfolgt, haben wir Diskussionen beispielsweise zur generellen Hinnahme von Mehrstaatigkeit, aber auch zur Frage, ob es zur Erlangung einer Staatsangehörigkeit verpflichtend sein soll, seinen Lebensunterhalt selbst zu erwirtschaften, auch, wenn man das aus Gründen, die vielleicht objektiv gegeben sind, gar nicht kann.

Diese Fragen überführen wir heute in eine öffentliche Anhörung, zu der uns externe Expertise zur Verfügung steht. Die geladenen Sachverständigen haben uns schriftlich ihre Expertise zur Verfügung gestellt. Ebenso wie das Wortprotokoll, werden auch die jetzt im Ausschuss eingehenden Stellungnahmen als Ausschussdokument am Ende in Drucklegung gehen. Sie als Sachverständige erhalten dazu die Gelegenheit, auch noch mal über Ihre Ausführungen zu schauen und uns gegebenenfalls Korrekturen mitzuteilen. Wir sind im Parlamentsfernsehen live und entsprechend nach Abschluss dieser Sitzung auch in der Mediathek auf Abruf.

Und ich darf jetzt hier im Raum begrüßen, beziehungsweise dann später auch digital zugeschaltet, zunächst mal Frau Bukalo, Frau Prof. Fontana, Herrn Prof. Friehe, Herrn Dr. Kanther, Herrn Prof. Tabbara, Herrn Dr. Vosgerau, Herrn Dr. Weber, Herrn Wiegel, Herrn Dr. Ritgen und Frau Schneckenburger, sowie dann digital ab 15:00 Uhr Herrn Riemenschneider. Kolleginnen und Kollegen sind ebenfalls digital zugeschaltet. Danke aber auch jetzt in dieser Runde nochmal dafür, dass wir die Anhörungen auch immer in guter Präsenz aller Fraktionen durchführen können. Das ist, glaube ich, der Bedeutung der Vorlagen, die wir debattieren, angemessen.

Wir haben als Ausschuss 14:00 bis 16:00 Uhr vorgesehen. Um den Kolleginnen und Kollegen zwei Runden zu ermöglichen, sind wir jetzt darauf angewiesen, dass Sie als Sachverständige sich wirklich auch an die drei Minuten halten, Sie haben ja dann bei den Nachfragen noch mal Gelegenheit, Dinge, die nicht unterzubringen waren, nachzutragen, beziehungsweise Ihre schriftlichen Unterlagen sind ja entsprechend verteilt worden. Ich werde das mit Blick darauf, dass wir die zwei Fraktionsrunden auch nur unter dieser Bedingung schaffen werden, versuchen, so strikt wie es geht, einzuhalten. Ich bitte Sie dabei jetzt auch schon um Ihre Mitwirkung und Verständnis. Anschließend geht es in die Fraktionsrunden. Dazu haben wir Regeln, die ich dann auch nochmal aufrufe für diejenigen, die bei dieser Anhörung im Innenausschuss neu dabei sind, da sich die Gepflogenheiten in den unterschiedlichen Ausschüssen auch unterschiedlich darstellen. Mit diesen Vorbemerkungen und da keine Wortmeldungen sichtbar sind, können wir nun eintreten in unsere Beratungen und Frau Bukalo ist die Erste, die heute zu uns spricht. Vielen Dank für Ihre Anwesenheit.

SV **Christiana Bukalo** (Statefree): Vielen Dank, sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Ausschussmitglieder, vielen Dank für die Einladung. Der aktuelle Gesetzentwurf ist ein sehr deutlicher Beleg für das Ziel, Einbürgerungen in Deutschland zeitgemäß und vor allem effektiv zugänglich zu gestalten. Und genau deshalb ist es sehr wichtig zu beachten, dass bisher im Diskurs darum, wer zukünftig ein Recht auf eine Staatsangehörigkeit haben sollte, leider genau diejenigen vergessen



wurden, die bisher keine Staatsangehörigkeit haben: Staatenlose. In Deutschland leben über 126 000 Menschen ohne Staatsangehörigkeit. Fast ein Drittel von ihnen wurde hier geboren, über ein weiteres Drittel von ihnen lebt seit über acht Jahren hier, viele andere kamen im Kindesalter nach Deutschland und haben ihre gesamte Bildungslaufbahn hier durchlebt. Obwohl sowohl das Übereinkommen zur Rechtsstellung von Staatenlosigkeit sowie das zur Verminderung geltendes Recht sind, genießen diese Menschen, auch wenn sie alle anderen Voraussetzungen erfüllen, nicht dasselbe Recht auf Einbürgerung wie Drittstaatsangehörige. Wie kann Deutschland zukünftig den internationalen Verpflichtungen nachkommen? Der Stellungnahme können Sie vier Forderungen entnehmen, wir haben vor allem zwei in diesem Statement, die ich gerne mit Ihnen teilen möchte.

Erstens: Die explizite Nennung von Staatenlosigkeit im Staatsangehörigkeitsgesetz, um bürokratische Hürden abzubauen und effektiv Zugang zu schaffen.

Zweitens: Den erleichterten Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch in Deutschland geborene staatenlose Kinder, um den Anstieg von Staatenlosigkeit effektiv zu verhindern und die Rechte staatenloser Kinder zu schützen.

Warum ist die explizite Nennung so wichtig? Hauptvoraussetzung für die Einbürgerung ist derzeit die geklärte Identität und Staatsangehörigkeit. Beides muss richtigerweise bei der Einbürgerung nachgewiesen werden. Der aktuelle Entwurf stützt sich auf die irreführende Annahme, dass der Nachweis einer Staatsangehörigkeit gleichzusetzen ist mit dem Nachweis einer Staatenlosigkeit. Ein Blick in die Praxis macht deutlich, dass dem nicht so ist. Wenn Sie als Staatsangehörige Ihre Staatsangehörigkeit nachweisen möchten, können Sie einen Pass vorlegen. Eine staatenlose Person ist gezwungen, von bis zu 195 Auslandsvertretungen ein Negativbescheid nachzuweisen. Dieser klare Unterschied im Beweisverfahren muss gesetzlich normiert werden, um den Rechtsschluss auch in der Praxis handfest zu steigern.

Zur zweiten Empfehlung: In den letzten 18 Jahren kamen in Deutschland 29 000 Kinder zur Welt,

die heute noch staatenlos sind. Das Gute ist: Das Recht auf den Erwerb der Staatsangehörigkeit ist gesetzlich geregelt. Das Problem ist der Zugang dazu, da diese gesetzliche Grundlage hierzu nicht im Staatsangehörigkeitsgesetz, sondern außerhalb dessen, in Artikel 2 des Gesetzes zur Verminderung von Staatenlosigkeit geregelt wird. Diese Rechtssplittung führt dazu, dass der Artikel sowohl in der Verwaltungspraxis, als auch in der Rechtslehre gänzlich unbekannt ist und dementsprechend nicht angewandt wird. Aus diesem Grund empfehlen wir sehr dringend die Übertragung des Artikels 2 des Gesetzes zur Verminderung von Staatenlosigkeit in das Staatsangehörigkeitsgesetz, um auch hier Hürden in der Praxis abzubauen.

Zu guter Letzt möchte ich noch sagen: Im Kontext von Staatenlosigkeit trägt Deutschland historische Verantwortung. Während des Zweiten Weltkriegs wurden 400 000 Jüdinnen und Sinti und Roma ausgebürgert. Darunter auch Menschen wie Hanna Arendt, Willy Brandt oder Bertolt Brecht. Staatenlose Menschen in Deutschland heute haben häufig keinen Bezug zu einem anderen Land, sprechen Deutsch als einzige Sprache, sie arbeiten hier und zahlen Steuern. Es kann nicht im Interesse eines Staates sein, dass diese Menschen sich nicht einbürgern lassen können.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke Ihnen sehr herzlich. Frau Prof. Fontana bitte.

SV **Prof. Dr. Sina Fontana** (Universität Augsburg): Vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Ich kann vorab sagen, dass ich das Gesetz als einen wichtigen Schritt zur Förderung von Integration und Teilhabe bewerte. Und das ist ein ganz zentraler Aspekt in der Demokratie, um dem demokratiethoretischen Auseinanderfallen von Staatsangehörigen und Wohnbevölkerung entgegenzuwirken. Das Gesetz bewegt sich auch grundsätzlich im Rahmen des Gestaltungsspielraums, der dem Gesetzgeber hier eingeräumt ist und entspricht den Anforderungen eines modernen Einwanderungslandes, worunter die Bundesrepublik fällt.

Ich möchte zu einigen einzelnen Punkten näher Stellung nehmen, das betrifft insbesondere die



Verschärfung des Lebensunterhaltes. Die erachte ich für verfassungsrechtlich hochproblematisch im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz Artikel 3 Absatz 2 und 3 Grundgesetz. Diese Regelung wirkt sich als mittelbare Diskriminierung von Personengruppen aus, die sich in prekären Lebenssituationen befinden. Das betrifft insbesondere Frauen und Menschen mit Behinderung, die in Artikel 3 Absatz 3 jeweils vor Diskriminierung geschützt sind. Diese Personen können möglicherweise ihren Lebensunterhalt nicht selbstständig sichern, weil sie Care-Verantwortung wahrnehmen, weil sie sich um zu Pflegende, um Angehörige kümmern, weil sie Kinder betreuen oder Ähnliches und deswegen nicht in Vollzeit arbeiten können und auf Sozialleistungen – möglicherweise nur aufgestockt – angewiesen sind. Diesen Personen die Staatsangehörigkeit dauerhaft zu verwehren, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz.

Ganz kurz an dieser Stelle zum Aspekt/zur Aussage, dass die freiheitlich-demokratische Grundordnung näher definiert wird in § 10 Absatz 1 Satz 3. Hier sehe ich Bedenken im Hinblick auf den Bestimmtheitsgrundsatz der Formulierung und dass die Auslegung möglicherweise ins Spannungsverhältnis zu der grundrechtlichen Vielfalt geraten könnte.

Zum letzten Punkt: Die Regelung, nach der die Gleichberechtigung von Mann und Frau beziehungsweise ein entgegengesetztes Handeln zu einem Ausschlussgrund für den Erwerb der Staatsangehörigkeit werden könnte. Grundsätzlich erachte ich als begrüßenswert, dass der Gleichberechtigung von Mann und Frau hier Bedeutung beigemessen wird – auch im Hinblick auf Artikel 3 Absatz 2, die Förderung der Gleichberechtigung von Mann und Frau – allerdings geht die Gesetzesbegründung an einigen Stellen von Annahmen aus, die möglicherweise so nicht zutreffend sind. Zunächst begegnet der Hinweis auf die im Grundgesetz festgelegte Gleichberechtigung, die eigentlich nur den Staat, nicht aber Private bindet, Bedenken. Außerdem wird davon ausgegangen, dass sich insbesondere Frauen möglicherweise freiwillig in eine Mehrehe begeben. Das nimmt aller-

dings die rechtlichen Hintergründe und kulturellen Besonderheiten nicht hinreichend in den Blick. Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Herr Professor Friehe.

SV Prof. Dr. Matthias Friehe (EBS): Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete, vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Staatsangehörigkeit formt das deutsche Volk als politische Handlungs-, Verantwortungs- und Schicksalsgemeinschaft. Wer eingebürgert wird, erwirbt mit dem Wahlrecht die Macht der Entscheidung über unser gemeinsames Schicksal. Zugleich unterwerfen sich Eingebürgerte staatsbürgerlichen Pflichten. Nach den Überlegungen des Bundesverteidigungsministers könnte dazu künftig auch wieder die Wehrpflicht gehören. Sie kennen den Anlass: Die NATO und die Bundesrepublik stehen am Abgrund eines drohenden Krieges mit Russland, dessen Ausbruch einzig von den Launen eines 71-jährigen Diktators abhängt, der viel Zeit mit alten Landkarten verbringt.

Über die sicherheitspolitischen Implikationen dieser Zeitenwende für die Reform der Staatsangehörigkeit scheint die Bundesregierung indes nicht nachgedacht zu haben. Denn sonst hätte sie wohl kaum den vorliegenden Gesetzentwurf eingebracht. Schon das geltende Recht lässt Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung von Staatsbürgern anderer EU-Staaten zu. Solche Mehrstaatigkeit führt zu problematischen Privilegierungen doppelter Unionsbürger beim Einfluss auf europäische Organe wie den Rat. Immerhin kann ein deutsch-französischer Doppelstaater mit seinen beiden Heimatländern in einem NATO-Konflikt mit Russland loyal sein. Doch erst der vorliegende Entwurf weitet Mehrstaatigkeit insbesondere auf Türken, Kosovaren und Russen aus. Russen könnten sich künftig ohne Verlust ihrer russischen Staatsangehörigkeit in Deutschland einbürgern lassen, weil auch das russische Recht Mehrstaatigkeit erlaubt. Aus Osteuropa kennen wir die Strategie, dass Russland gezielt Pässe an russischstämmige Bevölkerungsteile sogar außerhalb Russlands ausgibt, um so seine imperiale Einfluss-sphäre der sogenannten russischen Welt „Russkij



Mir“ abzustecken. Nach dem von der Koalition vorgesehenen Wegfall von § 25 des Staatsangehörigkeitsgesetzes würden auch Deutsche, die einen russischen Pass annehmen, künftig nicht mehr ihre deutsche Staatsangehörigkeit verlieren, was dem Putin-Regime beispielsweise die Wiedereinbürgerung ehemaliger Russen ermöglichen würde. Damit gestaltet die Reform das Staatsangehörigkeitsrecht dysfunktional aus. Das Bekenntnis eines Einbürgerungsbewerbers zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik darf nicht ambivalent bleiben, sondern muss klar und unmissverständlich sein. Wer in der Ukraine seine russische sogenannte Wehrpflicht erfüllt, kann nicht gleichzeitig loyal zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung sein, die Angriffskriege ächtet, Artikel 26 des Grundgesetzes.

Wenn die Bundesregierung ihre eigene nationale Sicherheitsstrategie ernstnimmt, die Deutschland in einer systemischen Konkurrenz zum Autoritarismus sieht, heißt das: Mehrfache Staatsangehörigkeiten mit autoritären Regimen sind, wie es das Bundesverfassungsgericht einmal allgemein formuliert hat, ein Übel. Der Gesetzgeber sollte sie nicht weiter fördern, sondern nach Wegen suchen, bestehende mehrfache Staatsangehörigkeiten abzubauen! Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Herr Dr. Kanther, bitte.

SV Dr. Wilhelm Kanther (Hessisches Innenministerium): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, vielen Dank für die Einladung. Ich werde mich auf drei Punkte beschränken.

Erstens: Die umfangreichen Absenkungen der Einbürgerungsvoraussetzungen werden zu einem erheblichen Anstieg der Einbürgerungsanträge führen, die von den sowieso schon überlasteten Einbürgerungsbehörden schwerlich bewältigt werden können. Zweitens: Die bestehenden Integrationsprobleme werden durch die Einführung von Mehrstaatigkeit bei zudem abgesenkten Voraussetzungen an den Spracherwerb und dem Bekenntnis zur Rechts- und Gesellschaftsordnung nicht verringert. Drittens: Die Absenkung der Voraufenthaltszeiten lassen kaum noch einen Unterschied

zwischen den ausländerrechtlichen Aufenthaltstiteln und dem Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit erkennen.

Erstens: Da Sie mich freundlicherweise als Vertreter eines Landes geladen haben, das die Einbürgerungsverfahren mit eigenen Behörden betreibt, möchte ich den Verwaltungsvollzug ansprechen. Dass die Zahlen seit Jahren auf einem niedrigen Niveau stagnieren, trifft nicht zu, die Zahlen steigen deutlich an und zwar seit langem! Der Gesetzentwurf meidet jedoch eine konkrete Prognose zum weiteren Geschehen. Das erschwert die Planungen vor Ort in den Vollzugsbehörden. Dabei sind erhebliche Antragsspitzen zu erwarten. Schon ab 2025 werden die aus der Ukraine geflüchteten Personen dann antragsberechtigt sein. Auf die unmittelbar nach Inkrafttreten des Gesetzes zu erwartende Antragsspitze folgt dann ein Jahr später die nächste Antragsspitze. Die zur Verfügung stehenden Verwaltungskapazitäten, das muss man leider sagen, verschärft durch die demografische Situation und den Arbeitskräftemangel, setzen der Politik genauso Grenzen wie fehlende finanzielle Ressourcen.

Die uneingeschränkte Hinnahme mehrfacher Staatsangehörigkeit halte ich für falsch, vor allem in Kombination mit dem Wegfall weiterer Voraussetzungen wie verkürzte Voraufenthaltszeiten, dem Verzicht auf das Erfordernis einer Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse und bei bestimmten Personengruppen dem Nachweis staatsbürgerlichen Grundwissens und ausreichender Sprachkenntnisse. Nicht zu empfehlen ist zudem die bisherige Einbürgerungsvoraussetzung der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ auf die Mehrehe und die Gleichberechtigung zu verengen und in die Ausschlussgründe zu verlagern.

Drittens: Die bisher erforderlichen Aufenthaltszeiten sollten nicht verkürzt werden. Die Integrationszeiten und das über einen längeren Zeitraum erprobte Bekenntnis zum Deutschen Recht und zur Gesellschaftsordnung müssen unzweifelhaft feststehen – es bedarf einer gewissen Aufenthaltsdauer bis es zu Einbürgerungen kommen kann.



Dass eine verkürzte Voraufenthaltszeit als Mittel gegen den Fachkräftemangel empfohlen wird, überzeugt mich nicht. Es ist nicht belegt, dass Staatsangehörigkeitsrecht einen maßgeblichen Faktor für die Fachkräfteeinwanderung darstellt. Zudem beziehen sich die verkürzten Voraufenthaltszeiten auch nicht allein auf die Fachkräftezuwanderung. Und schließlich stellen die reduzierten Voraussetzungen das Abstandsgebot –

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Herr Dr. Ritgen.

SV **Dr. Klaus Ritgen** (Deutscher Landkreistag): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren. Mit dem Entwurf strebt die Bundesregierung eine deutliche Erhöhung der Zahl der Einbürgerungen an. Das soll durch drei Maßnahmen erreicht werden, und zwar durch erstens eine wirkliche Verkürzung der Voraufenthaltszeiten, zweitens die generelle Zulassung von Doppel- und Mehrfachstaatsangehörigkeiten sowie drittens die Erleichterung für Angehörige der sogenannten Gastarbeitergeneration.

Wir bewerten diese weitreichende Neuausrichtung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts im Grundsatz kritisch. Bereits die dem Entwurf zugrunde liegende Annahme, die Einbürgerungszahlen in Deutschland stagnierten seit Jahren auf einem niedrigen Niveau, kann aus Sicht der Praxis der kreislichen Staatsangehörigkeitsbehörden nicht bestätigt werden, viel mehr verzeichnen diese in den letzten Jahren ein deutlich steigendes Antragsaufkommen, nicht zuletzt von Syrern, die in den Jahren ab 2014 als Flüchtlinge nach Deutschland gekommen sind und nun in wachsender Zahl die Anforderungen für eine Einbürgerung erfüllen. Diese Praxiserfahrung deckt sich mit den Erkenntnissen des Statistischen Bundesamtes, welches für das Jahr 2022 einen Anstieg der Einbürgerung um 28 Prozent festgestellt hat. Entscheidender ist aber, dass die Erhöhung der Einbürgerungszahlen kein Selbstzweck sein darf! Die Einbürgerung stellt nach unserer Auffassung den Schlussstein einer gelingenden Integration dar. Ihre Voraussetzung ist insbesondere die vollständige Identifikation mit der freiheitlich-demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes und

muss die bereits vollzogene und nicht erst als Ergebnis eines andauernden Integrationsprozesses möglicherweise erst noch zu erwartenden Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse sein. Es bestehen erhebliche Zweifel, ob diese Mindestvoraussetzungen einer Einbürgerung unter Geltung der vorgeschlagenen Einbürgerungsregelung noch gewährleistet werden könnten.

Erstens ist ein Voraufenthalt von acht beziehungsweise bei besonderen Integrationserfolgen sechs Jahren, wie es das Staatsangehörigkeitsrecht bislang vorsieht, sinnvoll, um sicherstellen zu können, dass der Einbürgerungsbewerber sich bereits erfolgreich in die deutsche Gesellschaft integriert hat. Davon sollten wir nicht abweichen! Auch der Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit sollte im Grundsatz Voraussetzung einer Einbürgerung bleiben. Der Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit ist in besonderer Weise Ausdruck der für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit notwendigen Identifikation mit dem deutschen Staatswesen. Sollte diese Identifikation unzweifelhaft feststehen, besteht im Übrigen schon nach geltendem Recht die Möglichkeit, vom Erfordernis des Verzichtes auf die bisherige Staatsangehörigkeit abzusehen. Schließlich halten wir es auch für bedenklich, hinsichtlich einer bestimmten Gruppe von Einbürgerungswilligen generell auf das Einbürgerungserfordernis des Vorliegens ausreichender Kenntnis der deutschen Sprache zu verzichten. Die ausreichende Kenntnis der deutschen Sprache ist Voraussetzung sowohl der Eingliederung in die deutschen Lebensverhältnisse wie des Verständnisses der Inhalte dessen, was die freiheitlich-demokratische Grundordnung des Grundgesetzes ausmacht.

Zum Schluss noch der Hinweis, Herr Kanther hat das ausführlich ausgeführt: Die Ausländer- und die Einwanderungsbehörden, auch auf Ebene der Landkreise sind völlig überlastet! Wir würden hier Erwartungen wecken mit dem Gesetz, die wir nicht erfüllen können. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Frau Schneckenburger.

SV **Daniela Schneckenburger** (Deutscher Städte- tag): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte



Damen und Herren Abgeordnete, wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Aus unserer Sicht kann der Gesetzentwurf ein wichtiger Beitrag zur Stärkung von Demokratie und Teilhabe und damit auch ein Beitrag zur Stärkung der kommunalen Demokratie sein – Menschen, die dauerhaft in unseren Städten leben, wollen und sollen auch politisch teilhaben können. Der Deutsche Städtetag begrüßt deshalb, dass die Wartezeit für Einbürgerungen abgesenkt werden soll. Gleichzeitig halten wir das Gesetzesvorhaben für einen wichtigen Beitrag, um Menschen, die als Gast- oder Vertragsarbeiter*innen nach Deutschland kamen, ein Signal der Anerkennung und Wertschätzung zu senden. Wir weisen auch darauf hin, dass wir entsprechend eines Beschlusses des Deutschen Städtetages vorschlagen, einen Generationenschnitt bei der Mehrstaatigkeit zum Beispiel nach zwei Generationen aufzunehmen, da sich die Verwurzelung genau dieser Generation in Deutschland künftig sicherlich anders darstellen wird. Auf die Vollzugsprobleme ist eben schon hingewiesen worden. Wir verbinden damit auch den Hinweis darauf, dass der vorliegende Gesetzentwurf in der Öffentlichkeit vor allem als Chance, Einbürgerungen nicht nur zu erleichtern, sondern auch zu beschleunigen, wahrgenommen wird. Tatsächlich wird es aus unserer Sicht zu einer hohen Anzahl von Neuanträgen kommen und damit de facto das Gegenteil erreicht werden, nämlich eine weitere Verlangsamung der Antragsbearbeitung. Das wird so schnell durch die kommunalen Behörden durch Personalakquise nicht aufzufangen sein, sodass wir darum bitten, dass im Zusammenhang mit der Kommunikation des Gesetzentwurfes für ein realistisches Erwartungsmanagement Sorge getragen wird, das deutlich macht, dass von einer schnellen Einbürgerung schon heute nicht auszugehen ist aufgrund der Vollzugsprobleme, was aber mit wachsender Anzahl noch schwieriger zu werden scheint.

Wir geben darüber hinaus zu bedenken, dass die Ausnahmen von der Sicherstellung des Lebensunterhalts durch einen Katalog klarer definiert werden sollten und so gefasst sein sollten, dass unbillige Härten für vulnerable Gruppen, wie beispielsweise Menschen mit Krankheit oder Behinderung,

vermieden werden. Es muss dabei auch berücksichtigt werden, dass durch eine Definition von Härtefall- oder Ausnahmeregelungen in der Praxis ein höherer Prüf- und Begründungsanspruch entsteht und insofern abschlägige Entscheidungen häufiger zu Klageverfahren führen.

Weiterhin weisen wir auf unbestimmte Rechtsbegriffe hin, wenn es um die Formulierung geht, dass antisemitische, rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende“ Handlungen einbürgerungsschädlich sind. Hier bedarf es einer genauen Definition für die Einbürgerungsbehörden und transparenter Prüfkriterien und Verfahren, um zu rechtssicheren Entscheidungen zu kommen. Die Übergangsfristen für das Gesetz sollten so ausgestaltet sein, dass die Vollzugsbehörden in der Lage sind, auch den Erwartungen zu entsprechen und zeitgerecht damit umzugehen. Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Herr Tabbara bitte.

SV **Prof. Dr. Tarik Tabbara** (HWR Berlin): Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete, vielen Dank für die Einladung. Ich bin in meiner schriftlichen Stellungnahme auf eine ganze Reihe von Punkten eingegangen, die der Gesetzentwurf aufwirft, habe zum Teil auch konkrete Formulierungsvorschläge gemacht. Jetzt möchte ich mich hier auf die zentralen Punkte konzentrieren.

Insgesamt, so denke ich, ergibt dieser Gesetzentwurf, so wie er jetzt dasteht, ein gemischtes, wenn nicht sogar widersprüchliches Bild. Einerseits sehr positiv: Die allgemeine Anerkennung von Mehrstaatigkeit aus meiner Sicht. Bis auf Einzelfragen ist das sehr konsequent umgesetzt worden. Es enthält eine wichtige Botschaft für Deutschland als postmigrantische Gesellschaft, also als einer Gesellschaft, in der gleichberechtigte Teilhabe unabhängig von der Herkunft gelten soll. Andererseits enthält der Entwurf aber auch Signale, die diese klare Botschaft konterkarieren, weil der Entwurf nämlich Regelungen enthält, die in der Praxis anfällig für eine Diskriminierung/ diskriminierende Umsetzung sein können. Das betrifft die ergänzenden Regelungen zur freiheitlich-demokrati-



schen Grundordnung und noch mehr die Regelung zur Missachtung der Gleichberechtigung von Mann und Frau. Keine Frage – hier werden beste Absichten verfolgt. Aber die Ausgestaltung ist höchst problematisch. Es ist zwar durchaus vorstellbar, dass es Einbürgerungsbehörden geben wird, die trotz der weitgehend unbestimmten und teilweise unsystematischen Regelungen hier zu pragmatischen Lösungen kommen könnten, zu befürchten ist aber auch, dass es zu pauschalisierenden und sogar stigmatisierenden Umsetzungen kommen könnte. Und das würde absehbar vor allem die muslimische Bevölkerung treffen.

Das Grundproblem dieses Entwurfs an der Stelle ist Folgendes: Er führt die Einbürgerungsbehörden auf ein für den freiheitlichen Rechtsstaat problematisches Terrain. Die Einbürgerungsbehörden sollen nach dem Entwurf keine Verstöße gegen Gesetze prüfen, an den beiden Punkten, die ich gerade genannt habe, sondern letztlich die innere Einstellung von Einbürgerungsbewerbern. Das taucht einmal ausdrücklich in der Begründung auf, es lässt sich aber auch daran ablesen, dass der Gesetzentwurf hier keine Verjährungsregelungen vorsieht. Das wäre aber bei verhaltensbezogenen Ausschlussgründen rechtsstaatlich geboten.

Sehr geehrte Abgeordnete, ich empfehle daher dringend, dass Sie das allgemeine Gesetz, das für alle gilt, auch im Einbürgerungsrecht stärken. Einer der prägendsten Verfassungsrechtler der Bundesrepublik, Ernst-Wolfgang Böckenförde, hat in den scharfen Auseinandersetzungen um die Berufsverbote in den 1970er-Jahren vom allgemeinen Gesetz als „Panier“, also dem Banner der Freiheit, gesprochen. Ich möchte noch ganz kurz zwei Sätze leicht gekürzt zitieren, weil sie so gut hinpasse, Böckenförde: „Zum rechtsstaatlichen Freiheitsprinzip gehört, dass der Bürger, der sich im Rahmen der Gesetze verhält, ein loyaler Bürger ist. Die Grenzen zulässiger Freiheitsbetätigung werden durch Gesetze, also gesetzliche Verbote, und Gebote, vollziehbar umschrieben und ein Verhalten, das sich an diese Gebote und Verbote hält, darf kein Anknüpfungspunkt rechtlicher Nachteile sein.“ Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Herr Vosgerau bitte.

SV PD Dr. Ulrich Vosgerau (Berlin): Danke, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Grundsätzlich muss man in Deutschland nicht eingebürgert sein, um hier sinnvoll und würdig leben zu können, da weitestgehend Rechtsangleichung und keine Diskriminierung vorherrscht.

Ich hatte in meinem Gutachten ein bekanntes Beispiel gebracht: Selbst da, wo etwa das Grundgesetz eine Ungleichbehandlung von Deutschen und Ausländern vorsieht, nämlich bei der Versammlungsfreiheit, haben Rechtsprechung und Gesetzgebung längst einvernehmlich diese Unterschiede in der Sache beseitigt. Der einzige Unterschied auf den allerersten Blick ist das Wahlrecht. Und das Wahlrecht kann nicht Ausländern verliehen werden, dafür muss man natürlich Deutscher sein. Das hat das Bundesverfassungsgericht sehr deutlich klargestellt, auch zu Recht, denn das Wahlrecht ist letztlich Ausdruck – das gerät manchmal in Vergessenheit – des inneren Selbstbestimmungsrechts des deutschen Volkes, das aus dem Völkerrecht kommt. Wenn wir also Ausländer wählen könnten, dann wäre das partielle Fremdbestimmung. Man muss zum Volk gehören, um wählen zu können, was immer das im Einzelnen bedeutet, das wird ja nun unterschiedlich gesehen. Und die jetzige Reform, die eben eine ganze Reihe von Modernisierungs- und Liberalisierungsbestrebungen des Staatsbürgerschaftsrechts seit der Schröder-Zeit fortsetzt, die scheint mir nicht unbedingt im Staatsinteresse angezeigt zu sein. Wir haben schon mehrfach liberalisiert, wir haben die Einbürgerungszahlen immer weiter erhöht.

Ein weiterer Unterschied außer dem Wahlrecht ist ja, dass, wenn ich einmal die Staatsbürgerschaft habe, dann kann ich nicht mehr abgeschoben werden. Das ist der bleibende Unterschied. Und gerade, wenn wir die Entwicklung der letzten Jahre sehen, haben wir zum Beispiel die Aktivitäten des Remmo-Clans gesehen, der verschiedene schwere Straftaten begangen hat, bleiben alle hier, das sind Deutsche, werden nicht ausgewiesen. Da haben wir die Berliner Silvesterunruhen gesehen, wo junge Männer mit Migrationshintergrund beträchtliche Straftaten begangen haben, sind alle längst eingebürgert, bleiben hier – und wir sehen jetzt die wüsten antisemitischen Demonstrationen,



auch hier in Berlin, sind ebenfalls alle eingebürgert. Also eventuell ist es gar nicht unbedingt im Staatsinteresse, die schärfste Waffe, mit der man Integration erzwingen könnte, einfach so aus der Hand zu legen. Ich habe gar nicht den Eindruck, dass die Verleihung der Staatsbürgerschaft in den genannten Fällen die Integration so befördert hat. Im Gegenteil, es hätte der Integration vielleicht eher gedient, wenn die Drohung im Raum gestanden hätte, wir können euch auch abschieben.

Was für mich zentral wichtig ist, das ist eigentlich mein Kernanliegen, ist der Hinweis darauf, dass wir seit Jahren eine Art stillschweigende Verfassungsrevolution von oben erleben, die nicht eine Änderung des Verfassungstextes voraussetzt, sondern auf Umdeutung herausgeht. In diesem Namen/ in diesem Sinne wird also verstärkt verkannt, dass das deutsche Volk im Grundgesetz als verfassungsgebende Gewalt vorausgesetzt wird, in der Präambel und in Artikel 146, und das ist auch keineswegs nur eine leere Rechtsphilosophie, sondern Artikel 79III, die nur sogenannte Ewigkeitsgarantie, stellt ja klar, dass das rechtliche Bedeutung hat. Wenn also das Staatsbürgerschaftsrecht in immer neuen Wellen liberalisiert wird, dass man im Grunde sagt, Staatsbürger wird man nicht mehr im Regelfall durch Abstammung, sondern im Regelfall durch Einbürgerung, dann ist das auch ein Prozess, in dem der Gesetzgeber einfach die verfassungsgebende Gewalt, das Volk, sukzessive umtauscht. Und dieser Prozess hat Grenzen.

StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD): Vielen Dank. Herr Weber bitte.

SV Dr. Ferdinand Weber (Universität Göttingen): Vielen Dank. Ich möchte ein paar ganz andere Punkte machen. Zunächst vielen Dank, Herr Vorsitzender und sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete für die Einladung.

Drei Punkte, erstens zur Streichung des Entlassungsverfahrens: Nach dem Motiv der Entwurfsbegründung möchte man Vorgaben des EuGH entsprechen und wegen geringer praktischer Relevanz dieses Entlassungsverfahrens, §§ 18 bis 19 und 22 bis 24 Staatsangehörigkeitsgesetz betrifft das aus meiner Sicht vor allem, streichen. Meines Erachtens verstößt die Bundesrepublik damit im

Ergebnis gegen Artikel 8 Absatz 1 des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit. Das bedarf kurz der Erläuterung gleich hier: Der zitierte Fall, der umgesetzt werden soll, betraf Estland und Österreich und kannte gerade eine solche Regel, wie wir sie im Entlassungsverfahren haben, um Staatenlosigkeit zu vermeiden, nicht. Wir kennen sie schon. Die Regel, die Annahme, dass der Verzicht in § 26 Absatz 1 des Staatsangehörigkeitsgesetzes in Zukunft ausreicht, trifft nicht zu, denn der Verzicht setzt nach einfachem Recht schon dem Besitz einer zweiten Staatsangehörigkeit voraus.

Was heißt das praktisch, wenn man das Entlassungsverfahren streicht? Man kann Personen, die nur eine Staatsangehörigkeit haben, sich aber in einem Drittstaat, der bisher wie wir die vorherige Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit verlangt, sich nicht mehr einbürgern lassen, aber auch nicht mehr die bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben, eben weil das Entlassungsverfahren weggefallen ist. Warum verstößt das gegen Artikel 8 Absatz 1 dieses Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit? Der Artikel 8 Absatz 1 spricht von „renunciation“. Das kann man als Verzicht übersetzen, ist aber nicht wörtlich zu übersetzen, wie auch die Bundesverfassungsgerichtsrechtsprechung zur Europäischen Menschenrechtskonvention klarstellt. Völkerrechtliche Begriffe sind autonome Begriffe und sozusagen nicht mit einer Rechtsordnung der vielen Vertragsparteien gleichzusetzen. Der erläuternde Bericht zu diesem Vertrag, der vom Ministerkomitee genehmigt wurde, spricht dann auch von einer besonderen Wichtigkeit und des freiwilligen Loslösungswillens von Individuen, weshalb der Artikel 8 Absatz 1 möglichst weit zu verstehen sei. „Weites Normverständnis“ hat Ziffer 78 des erläuternden Berichts. Ziffer 79 beschreibt dann genau die Lage, die das Entlassungsverfahren bislang regelt, weshalb es meines Erachtens recht klar ist, dass die Streichung gegen das europäische Übereinkommen verstoßen würde.

Zweiter Punkt ist die Neufassung von § 30 des Staatsangehörigkeitsgesetzes zur weiteren Umsetzung von EuGH-Rechtsprechung. Da ist der Entwurf auf dem Stand von März 2019 und im Mo-



ment das Tjebbes-Urteil, dürfte aber durch ein Urteil vom September 2023 des EuGH schon wieder überholt sein. Hier zeigt sich ein Grunddilemma, nämlich wenn der deutsche Gesetzgeber sich wie eine Richtlinienumsetzungsgesetzgeber verhält, aber eigentlich fallweise Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs durchsetzen möchte. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Abschließend Herr Wiegel bitte.

SV **Gerd Wiegel** (DGB): Herr Vorsitzender, liebe Abgeordnete, vielen Dank für die Möglichkeit, hier Stellung zu nehmen für den Deutschen Gewerkschaftsbund. Der DGB begrüßt die Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts als einen Meilenstein einer modernen Einwanderungsgesellschaft. Vor allem die Verkürzung der Fristen und die Möglichkeit der Mehrstaatlichkeit werden von uns als wichtige Schritte auf diesem Weg begrüßt. Für uns als Gewerkschaften handelt es sich bei den wichtigsten Punkten der Neufassung um zentrale Bausteine für mehr Partizipation, mehr Integration und vor allen Dingen auch mehr Demokratie.

Staatsbürgerschaft ist für die meisten gesellschaftlichen Bereiche eine zentrale Voraussetzung für demokratische Beteiligung. Von dieser Beteiligung wurden und werden bis heute viele Millionen Menschen, die in Deutschland leben, ausgeschlossen. Sie wissen es alle, mehr als 11 Millionen Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit leben im Land, einige von ihnen seit Jahrzehnten, in denen sie arbeiten und auch Steuern zahlen. Demokratie-theoretisch und auch -praktisch ist der politische Ausschluss so vieler Menschen ein Skandal! Als Gewerkschaften haben wir hier ganz andere, und ich würde sagen bessere, Erfahrungen gemacht. 1972 wurde aus dem Betriebsverfassungsgesetz die Vorschrift gestrichen, nach der die deutsche Staatsbürgerschaft die Voraussetzung für die Wählbarkeit innerbetrieblicher Vertretungsorgane ist. Seitdem gelten im Betrieb alle als Staatsbürger, wenn man so sagen kann, und verfügen über das aktive und passive Wahlrecht. Wenn die Neuregelung dazu beiträgt, die Möglichkeit der demokratischen Partizipation auch nur ein Stück weit auszuweiten, hätte sie sich aus unserer

Sicht gelohnt. Partizipation und demokratische Beteiligung dürfen nicht an das Einkommen oder die soziale Lage gebunden werden – das sollte eigentlich Konsens aller Demokratinnen und Demokraten sein.

Die Verschärfungen beim Thema Lebensunterhaltssicherung untergraben dieses Prinzip aber aus unserer Sicht. Das wird vom DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften klar abgelehnt. Antragsteller zur Staatsbürgerschaft sollen ihren Lebensunterhalt „ohne Inanspruchnahme von Leistungen nach dem zweiten oder zwölften Buch Sozialgesetzbuch bestreiten“, so steht es im Gesetzentwurf. Früher wurde dieser Satz durch die Formulierung „...oder deren Inanspruchnahme nicht zu vertreten haben“ ergänzt. Das wurde gestrichen. Damit werden Menschen von der Einbürgerung ausgeschlossen, die zum Teil völlig unverschuldet in soziale Notlagen geraten sind. Betroffen sind vor allen Dingen Alleinerziehende, zumeist Frauen, Menschen mit Behinderung oder etwa zu pflegenden Angehörige. Der Ausschluss dieser Gruppen ist aus unserer Sicht ein schwerer Mangel des vorliegenden Entwurfes und sollte unbedingt geändert werden. Die im Gesetz formulierten Ausnahmeregelungen und der Verweis auf Härtefallregelungen reichen aus unserer Sicht in keiner Weise aus, um den hier vorgeschlagenen Ausschluss von Menschen aufgrund ihrer sozialen Lage abzufedern. Deshalb fordern wir Sie dringend auf, hier noch einmal substanzielle Änderungen im vorliegenden Gesetzentwurf vorzunehmen. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen herzlichen Dank für Ihre Beiträge. Wir kommen jetzt zur Fraktionsrunde. Ich erteile den Kolleginnen und Kollegen im Wechsel von Regierung und Opposition das Wort. Sie haben dann die Möglichkeit, zwei Fragen an einen Sachverständigen zu stellen oder je eine an zwei Sachverständige. Dafür sind zwei Minuten Zeit und für die Beantwortung von Fragen dann auch pro Frage zwei Minuten. Ich bitte Sie auch hier um Disziplin und wir beginnen mit Herrn Demir für die SPD.

Abg. **Hakan Demir** (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Dankeschön auch an die Sachverständigen für den Input. Ich habe zwei Fragen an Frau



Professorin Fontana. Bevor ich dazu komme, will ich im Namen der Fraktion sagen, dass uns das ganz wichtig ist, dass wir mit dem Gesetz die Demokratie in dieser Gesellschaft stärken, weil das Auseinanderklaffen zwischen Wahl- und Wohnbevölkerung demokratiethoretisch, aber auch unter uns politisch keinen Sinn macht, wenn viele Millionen Menschen hier leben, aber dann am Ende des Tages nicht einmal den Bürgermeister vor Ort wählen können oder den Bundestag wählen können oder gewählt werden können. Das ist ein wichtiger Punkt.

Zur Lebensunterhaltssicherung – das ist die erste Frage und Frau Yüksel wird in der zweiten Runde auch nochmal darauf eingehen. Wir haben in § 8 Absatz 2 des Staatsangehörigkeitsgesetzes den Punkt der Härtefallregelung. Das wird im politischen Spektrum genommen, um zu sagen, da könnten doch die Menschen, die jetzt wegfallen, beispielsweise Menschen mit Behinderung, Alleinziehende, die nicht Vollzeit arbeiten, da könnte man sie vielleicht verorten in diesem Paragraphen. Wie sehen Sie das?

Dann der zweite Punkt – Bekenntnis zu Israel. Da nur als kurze Vorbemerkung: Wir haben in § 10 des Staatsangehörigkeitsgesetzes drin, dass wir Menschen, die sich antisemitisch, rassistisch verhalten haben, nicht einbürgern werden. Meine Einschätzung ist, das könnte soweit eigentlich ausreichen. Meine Frage ist aber, wenn eine Regelung gefunden werden könnte, müssten wir dann nicht eher in die Richtung Völkerverständigung gehen, also Artikel 25 und 26 des Grundgesetzes?

Und mein letzter Satz vielleicht auch in dem Gedanken: Wir wünschen uns als SPD-Fraktion natürlich auch noch mal eine Lösung für die vielen Staatenlosen, etwa 120 000, das wäre uns auch noch mal wichtig.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Frau Prof. Fontana bitte.

SV **Prof. Dr. Sina Fontana** (Universität Augsburg): Vielen Dank für die Gelegenheit, nochmal zu präzisieren. Zunächst zur Möglichkeit der Härtefallregelung: Ich halte es weder für sinnvoll, noch für verfassungskonform, eine Diskriminierung in einem Gesetz aufrechtzuerhalten und dann auf eine

Ausnahmeregelung zu verweisen, die diese Diskriminierung ausräumen kann. Die Diskriminierung, die ich schon einmal aufgezeigt habe, von besonders Frauen und Menschen mit Behinderung, die unverschuldet ihren Lebensunterhalt nicht selbst sichern können. Nach der derzeitigen Auslegung dieser Ausnahmeregelungen, Härtefall- und Ausnahmeregelungen, würden diese Fälle wohl nicht darunter gefasst. Das ließe sich möglicherweise in der Rechtsprechung mit der Zeit anders entwickeln. Es wäre auch denkbar, dass man diese Fälle nochmal präzisiert, aber es geht letztendlich hier nicht um besondere Härtefälle oder Ausnahmen, es geht um Lebensrealitäten einer doch gewissen Zahl von Menschen, die die Gesetzgebung hier zu berücksichtigen hat. Das gebietet eben gerade auch der Gleichheitssatz. Es kann nicht sinnvoll erscheinen, hier eine Ausnahme zu einer Regel werden zu lassen, zumal hinzukommt, was Ausnahmeregelungen immer mit sich bringen – es sind eben Ausnahmen, das heißt, es muss ganz besonders begründet werden, warum man jetzt gerade hiervon Gebrauch macht. Dadurch ist immer eine gewisse Rechtsunsicherheit damit verbunden: Trägt denn jetzt hier die Ausnahmeregelung oder trägt sie nicht? Auch das ist durchaus im Hinblick auf Integration, Rechtssicherheit schwierig. Kann man denn jetzt wirklich die Einbürgerung beanspruchen? Hat man den Anspruch auf Einbürgerung oder hat man ihn nicht? Da muss Klarheit im Gesetz bestehen. Das bedarf einer eindeutigeren Regelung. Eine Empfehlung wäre aus meiner Sicht, tatsächlich die bisherige Regelung beizubehalten. Für den Fall, dass sich das nicht durchsetzen sollte, wäre die Möglichkeit, diese Fallgruppen noch einmal im Einzelnen zu benennen.

Zu dem zweiten Punkt, das Bekenntnis zu Israel: Das sollte man aufnehmen und vor allem explizit benennen. So zentral ich das Bekenntnis zu Israel erachte, meine ich, dass es schlicht nicht erforderlich ist, das hier explizit zu benennen, denn das Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung, was ja auch schon im Gesetz derzeit drinsteht und nun noch einmal präzisiert werden soll, erfasst aus meiner Sicht genau das, was mit dem Bekenntnis zu Israel erreicht werden soll. Insbesondere die freiheitlich-demokratische



Grundordnung, Artikel 25, 26 Völkerverständigung wurde erwähnt. Das sind durchaus Aspekte, die aufgrund der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, der offenen Staatlichkeit, auch zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung gehören aus meiner Sicht. Aber wenn dennoch der Bedarf/die Auffassung bestehen sollte, man müsste hier präzisieren, dann würde ich tatsächlich auch empfehlen, diese Norm allgemeiner zu fassen, um nicht hier nur einen Fall ganz explizit zu regeln und möglicherweise andere Fälle, die dann mit der Zeit auftauchen, nicht berücksichtigen zu können, wenn man sich nur auf diesen einen Aspekt konzentriert hat. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Herr Dr. Heck, bitte für die CDU/CSU.

Abg. **Dr. Stefan Heck** (CDU/CSU): Vielen Dank. Ich habe eine Frage an Herrn Prof. Friehe und eine Frage an Herrn Dr. Kanther. Wir haben eben schon auf die Frage von Herrn Demir Näheres gehört zu der Frage Antisemitismus und Einbürgerung. Ich würde Sie gerne, Herr Prof. Friehe, fragen, ob aus Ihrer Sicht denn der Gesetzentwurf die Einbürgerung antisemitischer Bewerber verhindert. Und welche rechtlichen Möglichkeiten sehen Sie, das noch weiter zu präzisieren?

Herr Dr. Kanther, Sie hatten in Ihrer Stellungnahme auch über die Einbürgerung von Ausländern geschrieben, die vormals extremistische Bestrebungen unterstützt haben. Da gibt es eine Möglichkeit, diese einzubürgern, wenn sie sich von ihrer früheren Unterstützung in irgendeiner Form distanzieren haben. Vielleicht können Sie es nochmal erläutern, wie das in der Praxis aussieht und welche Probleme sich dort stellen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Friehe bitte als Erster.

SV **Prof. Dr. Matthias Friehe** (EBS): Vielen Dank für die Nachfragen. Demokratien brauchen Demokraten. Das ist ein Satz eines Ursozialdemokraten Friedrich Ebert, und das wusste auch Böckenförde – es ist eine Gelingensvoraussetzung für die Demokratie, dass die Bürger demokratisch eingestellt sind. Und deswegen ist es so wichtig, dass bei der Einbürgerung hier genau hingeschaut wird. Und deswegen ist es richtig, dass Antisemiten nicht

eingebürgert werden sollen. Allerdings gelingt das im vorliegenden Gesetzentwurf nicht, denn der hier vorgesehene § 32b soll ja nur verhindern, dass eine ganz bestimmte Gruppe antisemitisch straffällig gewordener Einbürgerungsbewerber in einem ganz speziellen Bereich, nämlich straffällig geworden im Bereich der Bagatelldelinquenz, aber mit antisemitischem Hintergrund, also eine eher theoretisch konstruierte Gruppe, dass die nicht eingebürgert wird. Wenn man sich hier ehrlich machen will, dann muss man zur Kenntnis nehmen, dass unter der türkischen Bevölkerung in Deutschland eine langfristige Parteibindung zugunsten der AKP von knapp 60 Prozent besteht, das ergibt eine aktuelle empirische Studie. Und das ist etwas, das sollte uns Sorge bereiten. Das kann zwar viele Ursachen haben, aber die AKP macht eben unter anderem Politik mit antisemitischen Parolen. Deswegen bin ich dafür, bei Einbürgerungsverfahren ganz genau hinzuschauen und mit den Menschen ins Gespräch zu kommen. Mein Vorschlag wäre, dass man eine Einbürgerungskommission schafft, die ein Einbürgerungsgespräch führt. Denn der Multiple-Choice-Test, den wir jetzt haben, der reicht nicht aus, um sich hier ein vernünftiges Bild darüber zu machen, wie Einbürgerungsbewerber stehen. Wenn wir eine Kommission hätten, in der Vertreter der Einbürgerungsbehörde sind, in der auch Vertreter der Zivilgesellschaft sind, zum Beispiel Gemeindevertreter, und man gemeinsam ins Gespräch miteinander kommt, dann kann man die Sprachkenntnisse überprüfen, dann kann man schauen, ob sich derjenige in Deutschland integriert hat. Und dann kann auch darüber ins Gespräch kommen, was „Bekenntnis und Loyalität zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung“ heißt.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Kanther bitte.

SV **Dr. Wilhelm Kanther** (Hessisches Innenministerium): Herr Dr. Heck, gern antworte ich auf Ihre Frage. Vorab vielleicht, die Unterdefinition der freiheitlichen-demokratischen Grundordnung mit den dort genannten Tatbestandsmerkmalen „antisemitisch“, „rassistisch“ und „sonstige Menschenverachtung“ hat natürlich immer das Problem, dass es bestimmte Bereiche hervorhebt und dann



stellt sich die Frage: Was ist mit den anderen Bereichen? Und dann stellt sich sofort die Frage: Was mit islamistischen Bestrebungen? Und das sind die im Einbürgerungsverfahren häufigsten Fälle neben der Angehörigkeit zur PKK. Das vielleicht nur so vorab.

Es gibt eine regelmäßige, eine regelhafte Beteiligung der Verfassungsschutzbehörden und der Polizei natürlich und bei den Verfassungsschutzbehörden werden nicht nur Straftaten, sondern Erkenntnisse über Bestrebungen ermittelt zu jedem einzelnen Einbürgerungsfall. Und wenn es dann zu Tage kommt, wird natürlich ein Gespräch geführt mit dem Einbürgerungsbewerber, wie er dazu steht. Derzeit ist im Gesetz geregelt, dass die Einbürgerung ausgeschlossen ist beim Verfolgen bestimmter extremistischer Bestrebungen, außer der Bewerber macht glaubhaft, dass er sich von diesen Bestrebungen abgewandt hat. Da ist natürlich klar, dass es für eine Einbürgerungsbehörde sehr schwer ist, wenn einfach gesagt wird: Ja, das stimmt schon, was ihr da mitbekommen habt und was da im Internet alles erfolgt ist, aber ich habe mich abgewandt. Mein Vorschlag wäre, dass man eine gewisse Sperrfrist, drei, fünf Jahre lang, zwischen der letzten Erkenntnis, die vom Verfassungsschutz und der Polizei geliefert wird und der Glaubhaftmachung macht, sodass nicht erst eingebürgert wird und dann zeigt sich, dass das Bekenntnis sozusagen doch nicht ganz gehalten hat. Das wäre der Vorschlag, damit umzugehen.

StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD): Danke. Wir kommen zu Frau Polat für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Abg. Filiz Polat (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Auch ich bedanke mich bei den Sachverständigen. Lassen Sie mich, weil ich mich persönlich angesprochen gefühlt habe, als türkeistämmige Abgeordnete, grüne Abgeordnete, Doppelstaatlerin, sagen, dass das größte Wählerpotenzial bei den Türkeistämmigen laut der Konrad-Adenauer-Stiftung leider bei der CDU/CSU ist – mit Abstand. Da sind wir abgeschlagen auf Platz vier. Daher muss ich das hiermit nur feststellen, dass, glaube ich, am meisten die Union von diesem Einbürgerungsrecht profitieren würde. Aber nichtsdestotrotz wurde hier

deutlich, dass wir auch mit dem, was die Innenministerin gesagt hat, eines der modernsten Staatsangehörigkeitsrechte auf den Weg bringen wollen, mit der Mehrstaatigkeit, dass hier von einer klaren Botschaft gesprochen wird. Aber wir nehmen auch zur Kenntnis, dass, wie unser Sachverständiger, meine zwei Fragen gehen an ihn in der ersten Runde, dass das konterkariert wird, weil es anfällig für Diskriminierung ist.

Und Herr Prof. Dr. Tabbara, Sie haben es gesagt, Sie haben jeweils auf zwei Aspekte abgestellt, einmal auf das Bekenntnis zur FDGO, auch Frau Prof. Fontana ist darauf eingegangen. Sie haben hier einen Alternativvorschlag gemacht. Können Sie den vielleicht nochmal erläutern und darlegen, warum dieser besser erscheint, auch in der Praxisanwendung?

Und das Gleiche gilt für den Alternativvorschlag, den Sie gemacht haben in § 11, Gleichberechtigung von Mann und Frau. Hier der Hinweis, auch da hat mich der Beauftragte für Antisemitismus und jüdisches Leben angerufen, dass es nicht nur die Muslime treffen könnte, sondern auch andere Religionsgemeinschaften, unter anderem auch Jüdinnen und Juden. Und von daher sollten wir das ernsthaft, glaube ich, auch nochmal prüfen.

StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD): Danke schön. Herr Tabbara, Sie haben vier Minuten, bitte.

SV Prof. Dr. Tarik Tabbara (HWR Berlin): Vielen Dank für die Nachfrage, die sich in erster Linie auf die Formulierungsvorschläge bezieht, die ich gemacht habe. Einmal zu der Frage, wie das mit dem Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung ist. Zwar geht es im Gesetzentwurf um antisemitisch, rassistisch und menschenverachtend motivierte Handlungen. Aber der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass der § 46 des Strafgesetzbuches um Merkmale erweitert wurde, nämlich zur sexuellen Identität und zur geschlechtlichen Diskriminierung. Und um da sozusagen einen Gleichklang zu haben, sowohl bei dem § 10, als auch bei § 12a mit den Straftaten, müsste das auch hier zusammengefügt und zusammengefasst werden.



Nicht nur aus diesem Grund, aber das andere ist auch in den schriftlichen Stellungnahmen verschiedentlich angemerkt worden, dass jetzt der Regelungsstandort und auch die Regelungsklarheit von diesem neuen Satz 3, der da angefügt werden soll, nicht wirklich klar ist. Er klingt eigentlich wie ein Ausschlussstatbestand, soll aber eigentlich eine Definitionserweiterung sein. Oder ist er eigentlich nur eine Klarstellung? Das ist alles nicht so richtig klar, wo das dann eigentlich hinführen soll. Als ich das das erste Mal gelesen habe, wusste ich gar nicht, worauf sich das eigentlich bezieht. Und ich glaube, ich kenne mich einigermaßen aus mit dem Staatsangehörigkeitsrecht. Also worauf zielt das eigentlich genau? Es geht wohl eigentlich um die Nummer 1. Und deswegen mein Vorschlag, das auch in der Nummer 1 von § 10 Absatz 1 mit einzufügen.

Insgesamt geht es ja jetzt, wenn man der Bundesregierung folgt, die ja sagt, sie möchte dem Bundesrat folgen mit der Idee, die weiteren Merkmale mit aufzunehmen, hätten wir einen Katalog, den wir aber eigentlich gar nicht brauchen. Wir haben Artikel 3. Der enthält alle Diskriminierungstatbestände, sowohl in Artikel 3 Absatz 3, die ausdrücklichen Diskriminierungsmerkmale, als auch in Artikel 3 Absatz 1, die sogenannten quasi-Diskriminierungsmerkmale, hier insbesondere die sexuelle Identität. Und daher wäre mein Vorschlag, das so auch einzuführen in den Vorschlag, indem man einfach einfügt in die Nummer 1: „... insbesondere zum Schutz der Menschenwürde und vor Diskriminierung.“ Dann hätte man das erfüllt und man könnte noch weiter in die Loyalitätserklärung, was hier schon angeklungen ist, das Völkerrecht und das friedliche Zusammenleben aufnehmen. Dann hätte man nicht so eine einseitige Schlagseite, dass sich das nur auf Israel bezieht. Wir haben einen Konflikt zwischen Russland und der Ukraine, da haben wir ein ähnliches völkerrechtliches Problem, das wir mit adressieren sollten.

Dann zu dem Vorschlag Missachtung der Gleichberechtigung von Mann und Frau: Da ist das Problem, dass es einmal konzeptionell, auch das ist hier schon angesprochen worden, letztlich eine ungewöhnliche Form der Grundrechtsbindung für

Private darstellt. Das heißt, wir würden hier wirklich im Staatsangehörigkeitsrecht Neuland betreten. Das ist auch sehr unbestimmt für die Einbürgerungsbehörden, die bewegen sich in einem schwierigen grundrechtlichen Abwägungsverhältnis – das ist kaum zu handhaben.

Und dass das diskriminierungsanfällig ist, ist zum Teil in unterschiedlicher Ausprägung von den kommunalen Spitzenverbänden gesagt worden. Da klang ein bisschen durch: Das möchten wir den Einbürgerungsbehörden nicht zumuten. Deswegen wäre hier mein Vorschlag, dass man das so formuliert, die Person, die eingebürgert wird, durch sein Verhalten zeigt, dass sie die im Grundgesetz garantierte, weil das ist die Garantie und gesetzlich festgelegte Gleichberechtigung von Mann und Frau, missachtet. Es geht um Verstöße gegen Gesetze, die das umsetzen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Wir kommen zur AfD-Fraktion, Herr Dr. Curio.

Abg. **Dr. Gottfried Curio** (AfD): Vielen Dank für das Wort. Zwei Fragen an Dr. Vosgerau. Einmal zur demokratiethoretischen Grundlage, wie dieser Gesetzentwurf sich selbst versteht und dann zu einigen Ausgestaltungen.

Zunächst einmal zur Einleitung: Die Annahme, die Einbürgerungszahlen stagnierten, ist nicht zutreffend, im letzten Jahr stiegen sie um 28 Prozent. Syrer sind eine prominente Gruppe. Und steigende Zahlen wären auch kein Wert an sich, verinnerlichte Anerkennung von deutschen Rechts- und Gesellschaftsordnung, die „deutschen Lebensverhältnisse“, müssen ja vollzogen sein.

Jetzt zu der engeren Frage: Das Wahlrecht, so wird es manchmal dargestellt, sei Ausdruck von Betroffenheit von staatlichem Handeln, sodass perspektivisch die Wohnbevölkerung, die Wahlbevölkerung werden müsste. Ist es aber nicht vielmehr so, dass es eher Ausdruck des Selbstbestimmungsrechts der Völker ist, im Unterschied zur Fremdbestimmung – Sie haben vorhin ganz kurz das Grundgesetz in der Präambel und Artikel 146 erwähnt – können Sie das nochmal verknüpfen, das deutsche Volk als verfassungsgebende Gewalt in-



nerhalb des Grundgesetzes? Bedeutet die notwendige Identifikation mit Deutschland dann nicht auch den Verzicht auf aus deutscher Sicht fortlaufende Fremdloyalitäten bei Doppelstaatigkeit?

Und die zweite Frage zu den konkreten Umsetzungen. Die Verkürzung auf fünf beziehungsweise drei Jahre, steht eigentlich ja im offenen Widerspruch zu Voraussetzungen der Staatsbürgerschaft, nämlich der angeeigneten und verinnerlichten Anerkennung der deutschen Lebensverhältnisse.

Frankreich und Schweden, die etwas Ähnliches probieren, haben nun schlechte Erfahrungen gemacht mit den davon betroffenen Bevölkerungsgruppen: Die Sicherung des Lebensunterhalts soll nicht mehr selbst vollzogen werden müssen, also die wirtschaftliche Integration. Und von der Gastarbeitergeneration gar glaubt man nicht die Kenntnis der deutschen Sprache in Schrift und Einbürgerungstest verlangen zu müssen. Entspricht das einer verständigen Teilnahme an politischen Verhältnissen in Deutschland als Voraussetzung der Staatsbürgerschaft?

StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD): Herr Vosgerau, vier Minuten.

SV PD Dr. Ulrich Vosgerau (Berlin): Ja, demokratiethoretisch, ich wusste auch nicht genau, was das eigentlich bedeuten soll. Wir kennen im Völkerrecht das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Es gibt das innere und das äußere. Und Ausdruck des inneren Selbstbestimmungsrechts der Völker, das ist die Verfassung und das ist der demokratische Prozess. Das ist das, was wir hier machen. Es gibt im Völkerrecht aber ganz gewiss kein Selbstbestimmungsrecht der Gesamtgesellschaften. Es gibt auch kein Selbstbestimmungsrecht der faktisch von irgendwelchen Maßnahmen gerade Betroffenen, sondern immer nur ein Selbstbestimmungsrecht der Völker. In der Tat gibt es aber auch in der neueren Staatsrechtslehre Ansätze, die diesen notwendigen, denknötwendigen Zusammenhang (der ist deswegen denknötwendig, weil das Grundgesetz sich selber zum deutschen Volk als verfassungsgebende Gewalt bekennt – da ist gerade der Nexus zum völkerrechtlichen Selbstbestimmungsrecht – deswegen können wir

das in Deutschland nicht viel anders denken; dessen ungeachtet gibt es selbst in der neueren Staatsrechtslehre, da war ein Aufsatz von Bruno Otto Bryde, dem ersten grünen Verfassungsrechtler von 1994, einmal so eine Wegmarke), diesen denknötwendigen Zusammenhang aus dem Bewusstsein herauszudrängen und sozusagen das Wahlrecht einseitig auf die grundrechtliche Schiene zu setzen und es irgendwie aus der Menschenwürde und aus der Gleichheit abzuleiten.

Das ist aus verschiedenen Gründen nicht richtig. Erstens, weil das Grundgesetz andere Vorgaben macht. Zweitens, weil das Völkerrecht andere Vorgaben macht. Es würde auch im Rest der Welt kaum anerkannt, dass man sagt, jeder hat das Wahlrecht schon allein aus dem Grund, dass er eben gleich ist und die Menschenwürde hat. Und vor allem, man kriegt es auch technisch nicht so richtig eingetütet, da jeder der Menschenwürde teilhaftig ist, kann eine Abstützung des Wahlrechts auf Menschenwürde plus Gleichheit nicht begründen, warum man noch nur eine bestimmte Mindestzahl von Jahren da sein muss oder warum Illegale nicht mitwählen können. Das kann man alles nicht begründen, weil alle haben die Menschenwürde. Man muss es, glaube ich, schon so machen, wie ich es vorschlage. Und dann steht fest, dass der einfache Gesetzgeber nicht, auch nicht in einer Serie von schrittweisen Reformen, seinen eigenen Verfassungsgeber austauschen kann.

Selbstverständlich muss der einfache Gesetzgeber die Einzelheiten der Einbürgerung regeln, das ist schon richtig. Aber er muss dabei dasjenige Leitbild wahren, was den Vätern und Müttern des Grundgesetzes vor Augen gestanden hat. Und das war die Abstammungsgemeinschaft als regelndes Prinzip, bei der es eine Naturalisation selbstverständlich geben kann, aber eben nicht als subjektiver Anspruch, sondern als Ermessensausübung des Staates, der einbürgern will.

Das wird einmal sichergestellt durch die institutionelle Garantie, die von Artikel 16 des Grundgesetzes ausgeht, aber vor allem durch die von mir thematisierte Selbstbestimmungsgarantie, die aus der Präambel, Artikel 146 und 79 III aus der Zusammenschau folgt. Konkret braucht es drei oder



fünf Jahre, das ist immer einzelfallabhängig. Es kommt, wie Sie sagen, auf die faktische Integration an, ob die einen Grad erreicht hat, dass man von Assimilation sprechen könnte, sodass die Ausübung des Wahlrechts keine Fremdbestimmung mehr wäre, sondern Selbstbestimmung bleibt. Echte Einwanderungsländer zeichnen sich dadurch aus, dass es überhaupt keinen subjektiven Anspruch gibt. Zum Beispiel der Mohamed Al-Fayed, der 30, 40 Jahre lang in London gelebt hat und einer der reichsten Menschen in England war, der hat sich jahrzehntelang um die Einbürgerung bemüht. Aber die britischen Behörden, egal ob konservative oder sozialistische Regierende, haben gesagt: Wir wollen die nicht. So machen das echte Einwanderungsländer, die wollen sich die Leute aussuchen.

Die doppelte Staatsbürgerschaft ist von Übel. Das wird auf der ganzen Welt so gesehen und wird vom Völkerrecht im Wesentlichen vorausgesetzt, wegen der doppelten Loyalität. Es wird im Völkerrecht der Staat als Akteur vorausgesetzt, der die Loyalität seiner Bürger einfordern kann. Auch Herr Friehe hat geschildert, wohin das führt. Die doppelte Staatsbürgerschaft darf nicht zum Regelfall werden.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): So, wir kommen zur FDP, die Kollegen Thomae und Dr. Jurisch.

Abg. **Stephan Thomae** (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Wir würden uns gerne die Fragezeit aufteilen. Vielen Dank, verehrte Damen und Herren, dass Sie sich heute Nachmittag mit uns über dieses Thema unterhalten. Ich würde gerne in der ersten Fragerunde meine Frage an Frau Schneckenburger vom Deutschen Städtetag stellen, weil Sie ausführten, dass dadurch, dass für die Einbürgerung viele einwirkungsrelevante Tatbestände zu prüfen seien, auch einbürgerungsfeindliche Ausschlussgründe, es zu einer Verlangsamung, zu mehr Aufwand bei der Einbürgerung komme. Das ist wohl der Fall, das sind eben auch wichtige Fragen, die zu prüfen sind.

Aber jetzt meine Frage an Sie, weil mir viele Praktiker aus den Ausländerbehörden der Städte und

Landkreise sagten, ein erheblicher verlangsamerender Grund sei die Prüfung der Mehrstaatigkeit, weil die Ablegung einer Staatsbürgerschaft und der Nachweis oft viele Monate in Anspruch nehme, es auch schwierig sei, die Niederlegung der alten Staatsbürgerschaft zu synchronisieren mit der Verleihung der neuen Staatsbürgerschaft, weil keine langen Zeiten der Staatenlosigkeit, keine überlappenden Staatsangehörigkeiten eintreten sollten. Das seien die Punkte, die die Verfahren sehr verkomplizieren und verlangsamen, so die Praktiker aus den Behörden. Das ist meine Frage an Sie, weil mir das so gesagt wurde. Ja, es gibt einen Mehraufwand durch die Prüfung einbürgerungsfeindlicher Tatbestände, Antisemitismus und dergleichen mehr, aber doch eine gewaltige Entlastungswirkung durch den Wegfall der Prüfung der Mehrstaatigkeit. Das ist meine Frage an Sie, ob dieser Befund, den ich höre, auch so richtig ist?

Abg. **Dr. Ann-Veruschka Jurisch** (FDP): Meine Frage geht an Frau Bukalo zum Thema Staatenlosigkeit. Jetzt ist ja schon die Einbürgerung von Staatenlosen möglich, ein *Ius soli* für Staatenlose ist hingegen völkerrechtlich nicht verpflichtend. Artikel 2 des Ausführungsgesetzes zum Gesetz der Verminderung von Staatenlosigkeit setzt das Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit schon vollständig um. Wie kann sichergestellt werden, dass eine Einführung von *Ius soli* nicht zu einer Besserstellung führt von Staatenlosen gegenüber Angehörigen von Drittstaaten?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Frau Schneckenburger beginnt.

SV **Daniela Schneckenburger** (Deutscher Städtetag): Sehr geehrter Herr Abgeordneter Thomae, schon heute wird ja in der Vielzahl der Fälle unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit eingebürgert bei den Einbürgerungsbehörden. Das ist zu ungefähr 80 Prozent der Regelfall, vielleicht sind es etwas weniger, das haben wir jetzt nicht exakt nachgeprüft. Aber es ist jedenfalls in der Mehrzahl der Fälle so, dass Mehrstaatigkeit hingenommen werden *muss*, weil die Herkunftsstaaten nicht aus der Staatsangehörigkeit entlassen, das ist sozusagen da der Regelfall.



Vielleicht handelt es sich um ein Missverständnis: Ich habe hingewiesen darauf, dass bei der Prüfung der Sicherstellung des Lebensunterhalts, wenn es um die Frage von Härtefällen und Ausnahmeregelungen geht, sich dieses verlangsamend auf den Prozess auswirkt, insbesondere dann, wenn es zu Klageverfahren kommt.

Ansonsten ist die Belastung der Ausländerbehörden schon jetzt groß, es gibt lange Wartezeiten, das ist Ihnen, glaube ich, bekannt im Zuge der Erörterung des Gesetzentwurfes. Unser Petition ist in diesem Zusammenhang, dass sowohl die entsprechenden Übergangsfristen im Gesetz, das Inkrafttreten des Gesetzes, wie auch die Begleitkommunikation darauf abstellen, deutlich zu machen, dass nicht zu erwarten ist, dass mit dem Inkrafttreten des Gesetzes, unmittelbar eine Beschleunigung eintritt. Denn wir wissen gerade aus den Städten, in denen eine relativ große Anzahl von Menschen, die der Gastarbeiter- oder Vertragsarbeiter-Generation zuzurechnen ist, die Erwartung sehr hoch ist, dass es jetzt kurzfristig zu einer Einbürgerung kommen kann.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Frau Bukalo bitte.

SV **Christiana Bukalo** (Statefree): Vielen Dank für die Frage zur Einbürgerung von staatenlosen Kindern in Deutschland. Sie haben Recht, das Überkommen gilt. Was aber gerade noch mangelhaft ist, ist die Umsetzung: Obwohl es das Recht gibt, wissen wir, dass tatsächlich in 2020 unter 80 Kinder auf der Grundlage eingebürgert wurden. Das liegt zum einen daran, dass es für Behörden überhaupt nicht sichtbar ist, dass es diesen Artikel gibt, da er außerhalb des Staatsangehörigkeitsrechts geregelt wird. Das heißt, es führt auch in der Behörde zu sehr viel Bürokratie.

Zu der Frage, inwiefern man sicherstellen kann, dass staatenlose Kinder nicht bevorzugt werden gegenüber Drittstaatsangehörigen: Der Unterschied grundsätzlich ist schon mal, dass Drittstaatsangehörige-Kinder eine Staatsangehörigkeit haben. Das heißt, hier ist das Risiko der Bevorzugung relativ gering, denn staatenlose Kinder sind im Vergleich hierzu gänzlich ohne staatlichen Schutz. Wenn man jetzt das ganze Spiel in die Zukunft spielt,

dann geht es dabei um Kinder, die hier geboren werden, dann sehr lange aufenthaltsrechtliche Verfahren durchlaufen müssen. Das heißt, auch hier entsteht wieder ein Aufwand für die Behörden. Und, erst im Erwachsenenalter können diese Kinder letztendlich versuchen ihre Staatsangehörigkeit durch die Einbürgerung zu erwerben, obwohl man von Anfang an schon hätte sicherstellen können, dass staatenlose Kinder als staatenlos identifiziert werden und dann, – Sie haben Recht, es ist nicht verpflichtend – in dem maximalen Zeitraum, den wir gerade in Deutschland ausüben, in fünf Jahren zumindest eingebürgert werden. Aber auch das passiert gerade nicht. Ich würde vermuten, wenn wir die Rechtszersplitterung verändern, sagen wir, wir übertragen den Artikel ins Gesetz, dann würde es sowieso erst einmal dauern, bis in den Behörden wirklich verstanden wird, dass sie auf dieser Grundlage einbürgern können. Dann geht es darum, dass staatenlose Kinder, die keine Staatsangehörigkeit haben, Recht haben auf eine Staatsangehörigkeit, während Drittstaatsangehörige auch immer noch ihre ursprüngliche Staatsangehörigkeit hätten. Dementsprechend eine sehr, sehr wichtige Frage, vielen Dank dafür, aber eine Bevorzugung von staatenlosen Kindern, die jetzt gar keine Staatsangehörigkeit haben, sehe ich bei der Ius soli-Einbürgerung nicht.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Die Bundestagspräsidentin hat die Kolleginnen Pau und Renner unserem Ausschuss zugeordnet. Deswegen erteile ich der Kollegin Renner jetzt das Wort für Fragen.

Abg. **Martina Renner** (fraktionslos): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich würde gerne meine zwei Fragen in folgender Reihenfolge stellen: Zuerst an Frau Professorin Fontana und dann an Frau Bukalo. Frau Fontana, mir geht es noch einmal um dieses mögliche Einbürgerungshindernis bei unverschuldetem Sozialleistungsbezug. Wir haben mehrfach gehört, es trifft vor allem Eltern, die alleinerziehend sind, es trifft sogenannte Behinderte, Studierende, Menschen mit geringer Rente oder auch Familienangehörige, die pflegen. Jetzt hat der Kollege Dr. Wiegeler vom DGB ausgeführt, dass dies möglicherweise überproportional Frauen treffen könnte. Ist das auch Ihre Meinung



und würde durch diesen Tatbestand nicht auch Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz verletzt werden? Da würde mich Ihre Meinung interessieren und genauso Ihre Meinung, inwieweit ein möglicher Verstoß gegen die UN-Behindertenkonvention vorliegen könnte.

Frau Bukalo, ich würde auch gern noch einmal zu den Äußerungen, die Sie eingangs in Ihrem Statement starkgemacht haben, zu der Problematik staatenloser Personen oder ungeklärte Staatsangehörigkeit sprechen. Nun wird teilweise darauf verwiesen, dass man auch in einem anderen Gesetzentwurf deren Belange regeln könnte. Ich würde gerne diese zeitliche Dimension mit Ihnen diskutieren. Warum sollte *jetzt* in diesem Gesetzentwurf hier eine entsprechende Klarheit geschaffen werden und nicht das Anliegen dieses Personenkreises auf unbestimmte Zeit verschoben werden?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Frau Fontana beginnt, bitte.

SV **Prof. Dr. Sina Fontana** (Universität Augsburg): Vielen Dank für die Frage. Ja, das sind Fälle, die ganz besonders Frauen treffen, Frauen sind immer noch überwiegend alleinerziehend. Frauen nehmen auch überwiegend Care-Verantwortung wahr, kümmern sich um Kinder, pflegen Angehörige, können deshalb vielfach nicht Vollzeit arbeiten. Und da kann immer das Risiko bestehen, dass sie *unverschuldet*, das ist ganz zentral, ihren Lebensunterhalt nicht vollständig allein sichern können. Das ist eine Frage von Artikel 3 Absatz 2 und 3, Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und zwar mittelbare Diskriminierung. Hier steht nichts von Frauen, aber die sind ganz besonders betroffen – genau das ist die mittelbare Diskriminierung. Und das Gleiche geht letztendlich auch für Menschen mit Behinderung, die eben genauso von Artikel 3 Absatz 3 besonders geschützt sind, hier sogar mit positiven Förderauftrag. Und auch hier kann es durchaus sein, dass diese Menschen unverschuldet auf sozialen Leistungen angewiesen sind und diese Lebensumstände müssen in einem Staatsangehörigkeitsrecht schon verfassungsrechtlich Berücksichtigung finden.

Noch einmal ein Hinweis: Es sind diese ganzen Arbeiten, um die es hier geht, gerade diese Pflegeberufe, Pflegelasten. Das ist eine unbezahlte Arbeit, die letztendlich auch essentiell für die Gesellschaft ist. Das möchte ich auch noch einmal betonen. Nicht, dass diese Menschen nichts tun, sondern die leisten Arbeit, für die sie nicht beziehungsweise nicht hinreichend bezahlt werden, sind aber durchaus politisch unterstützenswert aus meiner Sicht, verfassungsrechtlich wäre das sogar geboten. Auch im Hinblick auf die UN-Behindertenkonvention, die auch die Diskriminierung aufgrund der Behinderung verbietet, die genau hier mittelbar erfolgt. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Frau Bukalo.

SV **Christiana Bukalo** (Statefree): Vielen Dank für die Frage. Zu der Frage „Warum jetzt?“. Zuerst einmal: Der einzige Weg aus der Staatenlosigkeit heraus ist die Einbürgerung, das heißt, die Staatsangehörigkeit. Diese Personen haben ein Recht auf die Staatsangehörigkeit, bekommen aber nicht denselben Zugang wie Drittstaatsangehörige. Die fehlende Rechtssicherheit, die wir im System haben, ist eine Lücke, die schon sehr lange besteht und die sich in den letzten Jahren auch noch potenziert. Wir haben in den letzten 18 Jahren, wie ich schon erwähnt hatte, 29 000 Kinder in Deutschland zur Welt gebracht, die immer noch staatenlos sind. Es sind eigentlich Kinder, die ein Recht auf diese Staatsangehörigkeit hätten. Aber dieses Recht wird nicht zugänglich gemacht. Das heißt, während wir über Mehrstaatlichkeit diskutieren, und das ist auch sehr wichtig, ist es wichtig, an diesem Punkt auch jetzt schon sicherzustellen, dass diejenigen, die keine Staatsangehörigkeit haben, ebenso einen effektiven Zugang zur Einbürgerung erhalten.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Damit sind wir mit der ersten Runde durch und wir kommen zur zweiten Fraktionsrunde, für die wir auch noch ausreichend Zeit zur Verfügung haben. Das heißt, wir treten jetzt in der gleichen Art und Weise in die weiteren Beratungen ein und die Kollegin Yüksel beginnt für die SPD.



Abg. **Gülistan Yüksel** (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Auch einen herzlichen Dank an alle, die eine Stellungnahme abgegeben haben, die uns, glaube ich, bei dem ein oder anderen weitergeholfen hat. Ich hätte dazu sehr gern noch vertiefende Fragen gestellt, weil ich das einfach nicht so stehen lassen kann, aber dazu haben wir leider keine Zeit.

Ich würde gerne meine Fragen an Sie, Herr Wiegel, stellen und zwar zur Lebensunterhaltssicherung. Die erste Frage: Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme, dass es demokratischen Grundprinzipien widerspricht, wenn die Einbürgerung weitreichend vom Einkommen abhängig gemacht wird. Da würde ich Sie bitten, das noch einmal ein bisschen näher zu erläutern. Und meine zweite Frage bezieht sich darauf: Sie schreiben oder Sie sprechen in Ihrer Stellungnahme, auch das ist, glaube ich, ganz wichtig, auch über das kommunale Wahlrecht für alle in Deutschland lebenden Menschen. Eben wurde ja gesagt, mit der deutschen Staatsbürgerschaft würde jeder das Wahlrecht bekommen. Das ist ja nicht so, das wissen wir beide. Viele Menschen sind weiterhin von dem Wahlrecht ausgeschlossen, also von der politischen Partizipation ausgeschlossen. Insbesondere, ich mache Ihnen ein Beispiel, wenn Sie einen Bürgerentscheid haben und nicht das kommunale Wahlrecht haben, sind Sie davon ausgeschlossen, obwohl Sie 10, 20, 30 Jahre in diesem Land leben. Ich habe es selbst erlebt, ich durfte erst mit 38 das erste Mal wählen: Als bei uns über eine kleine und große Mülltonne entschieden wurde, durfte ich nicht mitentscheiden, durfte aber dann natürlich die Steuern mitzahlen. Aus diesem Grund glaube ich, dass unser Staatsangehörigkeitsrecht nicht alle einbeziehen wird, weil es verschiedene Gründe geben wird. Deswegen würde ich Sie fragen, inwiefern dieses Wahlrecht, auch jetzt die Staatsbürgerschaft, die Integration, Zusammenhalt und unsere Demokratie stärken würde und inwiefern das mit unserer Reform der Staatsangehörigkeit zusammensteht. Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Wiegel, damit haben Sie vier Minuten.

SV **Gerd Wiegel** (DGB): Vielen Dank für die Fragen. Zum ersten Punkt des Lebensunterhaltsrechts: Die Kollegin Fontana hat schon auf viele Punkte hingewiesen, die nochmal ganz deutlich gemacht haben, dass damit auch gesellschaftspolitisch Gruppen diskriminiert werden, die eine gesellschaftlich anerkannte und wertvolle Arbeit leisten, zum Beispiel über ihre Pflege- und Sorgearbeit – etwas, was politisch gewollt wird, dass vieles dort von Familien, von Angehörigen aufgefangen wird. Und wenn Menschen dann aufgrund dieser Tätigkeit, die es ihnen nicht ermöglicht, in Vollzeit berufstätig zu sein, das machen und dann die Möglichkeit der Staatsangehörigkeitserlangung nicht erhalten, ist das aus meiner Sicht eine Diskriminierung. Vielleicht ein Beispiel noch aus dem Bereich der Arbeitswelt das nochmal deutlich macht, dass es bestimmte Gruppen, und in dem Fall vor allen Dingen Frauen, besonders trifft: Meine Kollegin Rebecca Liebig aus dem Verdi-Vorstand hatte das in der letzten Woche in einer Pressemitteilung ganz gut ausgerechnet und darauf verwiesen, dass zum Beispiel im Handel über 63 Prozent der Beschäftigten nur in Teilzeitjobs arbeiten und zwar nicht deswegen, weil sie das so wollen, sondern weil ihnen oftmals keine anderen Stellen vom Arbeitgeber angeboten werden. Und darunter sind eben auch viele Beschäftigte mit Migrationsbiografie, die von 1 200 und 1 800 Euro brutto sich und ihre Kinder versorgen müssen. Und diejenigen, die hier einen Migrationshintergrund haben und auf Einbürgerung angewiesen wären, werden mit einer solchen Regelung einfach ausgeschlossen. Das kann aus meiner Sicht nicht im Sinne einer demokratischen Partizipation sein.

Der zweite Punkt, das Wahlrecht: Ich hatte bewusst auf den Bereich der betrieblichen Interessenvertretung verwiesen, weil das für mich ein Punkt war, dass Menschen, die in einem Betrieb zusammenarbeiten, auch über die Belange in diesem Betrieb, soweit es die betriebliche Mitbestimmung erlaubt, gemeinsam entscheiden müssen. Insofern ist das eine Erfahrung, die wir als Gewerkschaften machen. Das ist natürlich die Frage der Identifikation mit dem Betrieb, was auch die Frage der Teilhabe an den Entscheidungen, die dort getroffen werden, positiv beeinflusst, weil die



Leute sich als Teil dessen betrachten, was ihren Arbeitsalltag im Wesentlichen ausmacht. Wenn wir wollen, dass Menschen sich in diesen Staat integrieren, diesen Staat als ihren begreifen und dort auch an Entscheidungen mitwirken, dann ist dieser Zugang, diese Entscheidung mittreffen zu können, eine ganz wichtige Voraussetzung. Ich denke, wenn wir nicht auf Einzelfälle, sondern auf die große Mehrheit derer gucken, die hier die Staatsbürgerschaft erlangen wollen, dann sind das doch gerade Menschen, die mit diesem Schritt zum Ausdruck bringen, dass sie hier an den Entscheidungen im Land mitwirken wollen, sich einbringen wollen und insofern demokratisch partizipieren wollen. Und ich denke, dass das die beste Voraussetzung ist, um diese Menschen hier auch dauerhaft zu integrieren. Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Dr. Heck bitte, für die Union.

Abg. **Dr. Stefan Heck** (CDU/CSU): Ich habe eine Frage an Herrn Dr. Weber und eine an Herrn Prof. Friehe. Herr Dr. Weber, Sie haben in Ihrer Stellungnahme unter anderem davon gesprochen, dass es außenpolitische Interventionspotenziale in innergesellschaftliche Vorgänge gibt und dass es da auch Bezüge zum Staatsbürgerschaftsrecht gibt. Vielleicht könnten Sie das nochmal näher ausführen, wie genau sieht das ganz praktisch aus? Welche Gefahren gibt es da und welche Möglichkeiten hat das Staatsangehörigkeitsrecht hiergegen Vorkehrungen zu treffen?

Herr Prof. Friehe, Sie hatten sich explizit mit Russland beschäftigt und den Problemen, die dort bei Mehrstaatigkeit auftreten. Ich würde Sie bitten, noch einmal dazu auszuführen, ist das denn nur bei solchen Staaten, die als autoritäre Regime gelten, ein Problem? Oder ist es nicht vielmehr grundsätzlich ein Problem, wenn Doppelstaatlichkeit zur Regel wird?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Weber bitte, Sie beginnen.

SV **Dr. Ferdinand Weber** (Universität Göttingen): Herzlichen Dank. Das führt zu einer grundsätzlichen Frage: Ich habe schon mal erwähnt, dass ich Verständnis dafür habe, dass man zum Beispiel

für die Einbürgerungsgenerationen Mehrstaatigkeit vorübergehend hinnehmen kann, aber bin weiter der Meinung, dass die Argumente, unbedingt und unbegrenzt Mehrstaatigkeit zuzulassen und sozusagen zu vermehren, doch abnehmen in den nachfolgenden Generationen – besonders, wenn man der Ansicht ist, dass Einbürgerungsvoraussetzungen grundsätzlich vorsehen, dass man einen Lebensmittelpunkt hat. Das ist schon durch Aufenthaltszeiten und sozusagen Rechts- und Gesellschaftskennnisse und so weiter abgedeckt – und dass deshalb das Zusammenfallen von einem Lebensmittelpunkt und einem Pass plausibler ist als soziokulturelle Identitäten, die jeder hat und jeder pflegen kann, mit Pässen gleichzusetzen. Ich glaube, die bessere Argumentation spräche dafür, wie es im Koalitionsvertrag vereinbart ist, doch das langfristige Potenzial von Mehrstaatigkeiten abzubauen und auch dafür zu werben und sich vielleicht weiter darum zu bemühen.

Der Kollege Friehe hat schon auf die Problematik der Vermehrung von Wahlrechten für innereuropäische Mehrstaatigkeit hingewiesen. Das ist ein reales Problem, das hatten wir im Europäischen Parlament mit Herrn Di Lorenzo ganz real. Aber wir haben auch eine ganze Reihe unregelter Auslandswahlrechte, die sind überhaupt nicht europäisch harmonisiert zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Es gibt eine Reihe von Staatsangehörigen, die den Rat und den Europäischen Rat mehrfach legitimieren durch Auslandswahlrechte – das müsste zumindest mitbedacht werden für die Zukunft und auch in der Europäischen Union angesprochen werden. Denn es wird gesagt, der Entwurf ist besonders „demokratiesensibel“. Darauf müsste auch noch geachtet werden, das Interventionspotenzial nur am Beispiel von der Durchführung von Auslandswahlrechten, dafür muss eigentlich angefragt werden – Durchführung von Auslandswahlrechten ist eine Sache der Gebietshoheit. Die hat die Bundesrepublik beispielsweise für Syrien und Ägypten abgelehnt, weil es sich nicht um demokratische Wahlen handele, das Auswärtige Amt muss das genehmigen. Für die Türkei hat die Bundesrepublik das aber immer zugelassen, was auch zeigt, dass wir uns in verschiedenen außenpolitischen Lagen befinden, wo wir manchmal nachgeben



müssen und manchmal nicht, obwohl ein Staat autoritärer wird.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Friehe bitte.

SV **Prof. Dr. Matthias Friehe** (EBS): Vielen Dank für die Nachfrage. Mehrfache Staatsangehörigkeit ist immer problematisch, im Fall der autoritären Staaten ganz besonders, aber auch im Fall der nicht autoritären Staaten. Es ist ja erklärtes Ziel des Gesetzentwurfs, dass eine Kongruenz verstärkt wird zwischen Wohnbevölkerung und Wahlvolk. Das erreicht der Gesetzentwurf nicht. Im Gegenteil ist es nämlich so, dass die Inkongruenz noch viel größer wird. Das wird ganz besonders deutlich bei dem Punkt, dass Deutsche, die künftig eine andere Staatsangehörigkeit annehmen, ihre deutsche Staatsangehörigkeit nicht mehr abgeben müssen. Das heißt, wer ins Ausland ausgewandert ist und das dadurch manifestiert, dass er sich dort einbürgern lässt, ist weiterhin in Deutschland wahlberechtigt, die nächsten 25 Jahre nach der derzeitigen Regelung des Bundeswahlgesetzes.

Hier wirken auch die verschiedenen Bestimmungen ineinander, darauf möchte ich noch einmal aufmerksam machen. Wir verkürzen hier die Frist für die Anspruchseinbürgerung auf fünf Jahre und es wird oft so getan, als ob Migration nur eine Einbahnstraße ist. Es ist aber in vielen Fällen auch so, dass sich Migration in verschiedene Richtungen bewegt. Viele, die zunächst nach Deutschland eingewandert sind, wandern wieder zurück, auch solche Fälle gibt es. Das heißt, wenn ich jetzt schon nach fünf Jahren ermögliche, dass jemand deutscher Staatsangehöriger wird, nicht darauf bestehe, dass die andere Staatsangehörigkeit aufgegeben wird, dann ist es gut möglich, dass er im sechsten Jahr schon wieder in seiner früheren Heimat oder in einem weiteren Drittland ansässig ist, dann aber für 25 Jahre weiter in Deutschland wahlberechtigt ist. Da sieht man: Die Kongruenz wird nicht etwa hergestellt, sondern es wird neue Inkongruenz geschaffen und deswegen halte ich den Gesetzentwurf an der Stelle für dringend überdenkungsbedürftig.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Frau Polat bitte für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Abg. **Filiz Polat** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine zwei Fragen gehen an Statefree, Frau Bukalo: Sie hatten sehr eindrücklich geschildert, einmal die Zahlen zur Staatenlosigkeit. Sie haben aber auch in Ihrer Stellungnahme exemplarisch Fälle genannt. Da wir selbst auch schon mit Fällen konfrontiert sind, können wir sozusagen rein politisch nachvollziehen, dass gesetzlich eigentlich keine Lücke besteht, aufgrund des Übereinkommens und dessen Umsetzung. Aber in der Praxis sieht es anders aus und Sie haben zwei Fallbeispiele genannt, eine Person haben wir sogar persönlich kennenlernen dürfen. Das ist das Fallbeispiel 2, eine Person, die Opfer von Menschenhandel geworden ist. Und einmal der Fall eines Nachkommens einer iranischen Mutter. Vielleicht können Sie die beiden Fälle oder zumindest einen Fall einmal exemplarisch darstellen? Danke.

SV **Christiana Bukalo** (Statefree): Sehr gerne.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Frau Bukalo, Sie kriegen von mir das Wort.

SV **Christiana Bukalo** (Statefree): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich würde mit dem zweiten Fall anfangen, weil hier exemplarisch ein sehr häufiger Grund für Staatenlosigkeit auftaucht: Wenn man darüber spricht, wer ist staatenlos, dann muss man auch darüber sprechen, warum entsteht Staatenlosigkeit. In über 25 Ländern haben Frauen nicht dasselbe Recht, ihre Staatsangehörigkeit an das Kind weiterzugeben, wie Männer. In diesem Fall ist es so, dass ein 30-jähriger Mann, der in München, also in Deutschland, geboren wurde, staatenlos ist, weil sich der Vater nicht zum Kind bekennt und die Mutter Iranerin ist, deshalb also nicht das Recht hat, ihre Staatsangehörigkeit an das Kind weiterzugeben. Diese Person ist schon lange kein Kind mehr, sie ist mittlerweile 30 Jahre alt und kämpft immer noch mit aufenthaltsrechtlichen Verfahren, obwohl alle anderen Voraussetzungen für eine Einbürgerung schon lange gegeben sind.

Dann zu dem zweiten Beispiel, ein sehr viel komplexerer Fall, der aber trotzdem real ist: Fehlende Geburtenregistrierung kann auch ein Grund für



Staatenlosigkeit sein. In diesem Fall ist eine Geburt nicht registriert, weil die Person ein Opfer von Menschenhandel ist. Die Person wurde im Alter von circa sieben Jahren in Deutschland, in Mannheim vorgefunden. Mittlerweile ist die Person schätzungsweise 40 Jahre alt. Diese Person hat eben keinen Bezug zu den Eltern, wer auch immer die Eltern gewesen sein mögen und dementsprechend auch keine Nachweise über die Geburt in einem gewissen Ort. Die Person wurde schon durch die Behörde zu DNA-Tests gebeten seitens der Behörde. Die Behörde sowie auch die Person kämpfen damit, dass sich die Person einfach nicht einbürgern lassen kann, obwohl die Person schon so viele Jahre Teil dieser Gesellschaft ist.

Man sieht, hier ziehen sich Fälle extrem in die Länge bzw. werden Verfahren extrem in die Länge gezogen. Eine Steigerung des Rechtsschutzes würde auch für die Praxis einen Abbau der Bürokratie bedeuten. Das sind reale Fälle, die bisher sehr unsichtbar waren, weil sie weder im Gesetz sichtbar gemacht wurden, noch in unserer Politik und deswegen ist genau jetzt der richtige Zeitpunkt dafür.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Herr Dr. Curio für die AfD.

Abg. **Dr. Gottfried Curio** (AfD): Vielen Dank. Meine Fragen in dieser Runde richten sich an den Vertreter des Landkreistags, Dr. Ritgen. Ich möchte noch einmal beleuchten, inwieweit in dem Gesetz die Voraussetzungen für die Erlangung der Staatsbürgerschaft eingefangen sind: Da müsste ja eine vollständige Identifikation mit der freiheitlich-demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes erreicht worden sein in fünf bis drei Jahren. Drei Jahre bei bürgerschaftlichem Engagement, guter beruflicher Leistung – wer entscheidet, was das ist? – und einer bereits vollzogenen Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse. Ich möchte dies in den beiden Fragen auf der Dimension der Sprache und der wirtschaftlichen Selbstständigkeit, der eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts anschauen. Der besonders plastische Fall ist ja der der Gastarbeitergeneration, die Personen, die jahrzehntlang hier gelebt haben und bislang also offenbar keine

Bemühungen um die Einbürgerung gemacht hatten, wo der Gesetzentwurf der Meinung ist, man solle dort nicht einen schriftlichen Sprachnachweis abverlangen und auch keinen Einbürgerungstest. Setzt aber das Verstehen der deutschen Rechts- und Gesellschaftsordnung nicht eine ausreichende Kenntnis der deutschen Sprache voraus? Ist diese Regelung nicht in sich widersprüchlich?

Sicherung des Lebensunterhalts auf der anderen Seite, soll jetzt nicht mehr nötig sein, wenn annähernd Vollzeitwerbstätigkeit vorliegt, 20 aus 24 Monate im Sinne einer nachhaltigen Bemühung. Ist das im Sinne verschiedener Regelungskreise, auch verglichen mit dem Aufenthaltsrecht, eigentlich angemessen? Ist das nachhaltige, wirtschaftliche Integration? Oder beim Ehepartner mit Kind unter 18 ohne Altersstaffelung soll auch die eigenständige Sicherung nicht mehr nötig sein? Ist das angemessen?

Vielleicht noch als Bonus, ich habe noch zehn Sekunden: Bei Doppelstaatlichkeit fällt die Entlassung aus der Fremdstaatsbürgerschaft weg, gehen damit nicht auch wichtigste Informationen zu Straftaten verloren?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Ritgen bitte.

SV **Dr. Klaus Ritgen** (Deutscher Landkreistag): Vielen Dank. Ich will versuchen, die komplexen Punkte in den vier Minuten abzuarbeiten. Sie haben zunächst die Gastarbeitergeneration angesprochen und die Tatsache, dass der Gesetzgeber erwägt, diesen Personenkreis recht weitgehend von Einbürgerungserfordernissen, die für andere Personengruppen bestehen, zu befreien. Ich würde einleitend sagen, dass wir das Anliegen durchaus nachvollziehen können, dass wir die besondere Lebensleistung der Gastarbeitergeneration durchaus anerkennen und uns vorstellen können, dass man dieser Bevölkerungsgruppe entgegenkommt, dass wir aber das Staatsangehörigkeitsrecht dafür nicht für das richtige Instrument ansehen.

Staatsangehörigkeit sollte nicht verschenkt werden, sondern sie muss erworben werden durch entsprechende Leistungen, die man erbringt. Sie haben das, glaube ich, auch schon angesprochen,



dass eigentlich gerade bei Personen, die zum Teil seit Jahrzehnten in Deutschland leben, man im Grunde genommen erwarten können sollte, dass sie über rudimentäre Sprachkenntnisse verfügen. Das ist wichtig, man muss sich auf Deutsch verständigen können – unverzichtbar für die Integration, unverzichtbar, aber auch dafür, zu verstehen, was eigentlich die freiheitlich-demokratische Grundordnung ausmacht. Wenn ich nicht über die entsprechenden Sprachkenntnisse verfüge, ist es mir von vornherein nicht möglich, das nachzuvollziehen und das überzeugend darlegen zu können, dass ich das wirklich verstanden habe. An diesem Punkt hat uns aus den Landkreisen erhebliche Kritik erreicht.

Sie haben dann angesprochen, die Veränderungen im Bereich der Lebensunterhaltssicherung und die Tatsache, dass es ausreichen soll, im Grunde genommen die letzten paar Monate vor der Einbürgerung berufstätig gewesen zu sein. Da besteht bei uns die Befürchtung, dass man gezielt mit Blick auf die Einbürgerung eine solche Erwerbstätigkeit aufnimmt, damit die Einbürgerungsvoraussetzungen erwirbt und in zeitlich sehr engem Zusammenhang nach der erfolgten Einbürgerung wieder aus dem Arbeitsleben ausscheidet. Wir sehen ein gewisses Missbrauchspotenzial, dem man dadurch begegnen könnte, indem man die gesamte Erwerbsbiografie der Personen in den Blick nehmen würde und sich nicht auf die letzten Monate vor der Einbürgerung beschränken würde.

Der dritte Punkt, den Sie angesprochen haben, der Verzicht auf das Entlassungsverfahren: Übrigens sind es 21 Minuten, Herr Thomae, die dadurch eingespart werden, so steht es jedenfalls im Gesetzgebungsverfahren. Das ist gemessen an dem, was ein gesamtes Einbürgerungsverfahren dauert, nämlich 369 Minuten, kein wirklich großer Anteil. Und in der Tat verzichten wir damit auf Erkenntnisquellen, weil in dem Einbürgerungs- oder Entlassungsverfahren ja ein enger Kontakt mit den Behörden des Herkunftslandes besteht und man auf diese Weise natürlich auch Kenntnisse über die Personen bekommen könnte, die einer Einbürgerung in Deutschland entgegenstehen.

Abg. **Dr. Gottfried Curio** (AfD): Ich hatte noch „keine eigenständige Lebenssicherung bei Kindern bis 18“ angesprochen.

SV **Dr. Klaus Ritgen** (Deutscher Landkreistag): Ja, Entschuldigung. Jedenfalls bei Kindern, die sich dem Alter von 18 nähern, können wir auch nicht nachvollziehen, warum das der Erwerbstätigkeit der Ehefrau entgegensteht. Es entspricht der Lebenswirklichkeit, dass viele Personen, die ältere Kinder haben, aktiv in den Arbeitsmarkt integriert sind.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Wir kommen zur FDP, Herr Thomae.

Abg. **Stephan Thomae** (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich würde in der zweiten Runde meine Frage an Herrn Riemenschneider stellen, der uns jetzt digital zugeschaltet ist. Meine erste Frage betrifft das Thema Lebensunterhaltssicherung als Erwerbsvoraussetzung für die Staatsbürgerschaft als Voraussetzung für die Anspruchseinbürgerung. Ein Punkt, der uns nicht unwichtig ist. Bislang ist es so, dass die inhaltlichen Voraussetzungen geringer sind und jetzt zwar schon nach kürzerer Zeit und auch unter Hinnahme der Mehrstaatlichkeit die Einbürgerung durchgeführt werden kann, aber eben unter Erhöhung der inhaltlichen Voraussetzungen wirtschaftliche, rechtliche, sprachliche Integration. Und hier ist auch schon mehrfach eingewandt worden, dass damit eine Diskriminierung bestimmter Gruppen, Menschen mit Behinderungen, alleinerziehende Personen, pflegende Angehörige, verbunden sei. Meine Frage ist, ob der Verweis dieser bestimmten Gruppen von der Anspruchseinbürgerung auf die Ermessenseinbürgerung, also von § 10 auf § 8, diskriminierend wirken kann – auch, weil ich Vergleiche interessant finde, wie es in anderen Ländern gehandhabt wird. Das wäre mein erster Punkt.

Der zweite Punkt wäre, dass die Straffreiheit für uns ein wichtiger Punkt ist für die Anspruchseinbürgerung, mit einer Ausnahme: Straftaten unter 90 Tagessätzen, dann eine Rückausnahme, wenn bestimmte Motive – antisemitische, rassistische, fremdenfeindliche – im Hintergrund stehen. Da ist hier in der ersten Runde eingewandt worden,



dass es nicht sehr konkret und sehr schwer handhabbar sei. Das wäre meine zweite Frage, ob diese Merkmale, antisemitische, rassistische, fremdenfeindliche, sonstige menschenverachtende Beweggründe, hinreichend konkret sind und damit auch deutlich wird, dass, wie auch vorgeworfen wird, nicht die Staatsbürgerschaft praktisch verschenkt wird, sondern es schon wirksame Erwerbsschwellen gibt durch diese Merkmale.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Dann begrüßen wir Herrn Riemenschneider und Sie haben das Wort für vier Minuten.

SV Johann D. Riemenschneider (HWR Berlin): Guten Tag, Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Danke für die Fragen, Herr Thomae. Zur ersten Frage, die Sie gestellt haben, ob hier ein Verweis diskriminierend wirkt. Dort kann beantwortet werden, dass eine Diskriminierung tendenziell eher nicht festgestellt werden kann. Man muss natürlich auf die faktische Situation schauen. In der Tat, für manche Personen wird es schwieriger werden oder auch unmöglich werden, sich einbürgern zu lassen nach § 10. Allerdings muss auch beachtet werden, dass durch diese partielle Heraufsetzung der Hürden in § 10 Staatsangehörigkeitsgesetz keine Verschlechterung der Lebenssituation der Menschen eintritt – der Aufenthaltsstatus bleibt also unverändert. Die davon durch die Reform betroffenen Personen sind weiterhin zu Bezug von Sozialleistungen und anderen Transferleistungen berechtigt, sodass die Auswirkungen auf die Lebensführung der Personen gering oder gar nicht vorhanden sind. Zum anderen können diese Personen nach wie vor auf § 8 abstellen und gerade bei Transferleistungen, die bezogen werden oder bei Personen, die nicht in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt zu sichern und den aus welchen Quellen auch immer sicherstellen, ist es angemessen, hier eine Ermessensentscheidung vorzunehmen, da der Staat die Abwägung vornehmen kann, aus welchen Gründen die Person gehindert ist, ihren Lebensunterhalt zu sichern und das mit dem öffentlichen Interesse, zu dem auch dazugehört, dass nach Möglichkeit Personen eingebürgert werden sollen, die ihren Lebensunterhalt sichern können, abzuwägen. Und gerade diese Verweisung auf § 8 erlaubt es dem Staat und den handelnden

Behörden im Rahmen einer Ermessensentscheidung, die hier notwendige Abwägung vorzunehmen.

Es ist auch anzumerken, darauf haben Sie angespielt, dass die Anspruchseinbürgerung in § 10 international eine Ausnahme darstellt. Die meisten Länder, auch gerade die USA und andere Länder, die als Einbürgerungsländer gelten, haben generell nur Ermessensentscheidungen, sodass bei jeder Art der Einbürgerung, egal unter welchen Voraussetzungen, am Ende die Behörde ein Ermessen hat, ob die Person eingebürgert wird und da eine Gesamtbetrachtung vornehmen kann. Und in Anbetracht dessen, dass wir hier eine deutliche Reduzierung der Voraussetzungen für die Einbürgerung haben, auch die Doppelstaatlichkeit oder Mehrstaatlichkeit hingenommen wird, auch die Einbürgerungszeiten reduziert werden, scheint es angemessen, an dieser Stellschraube etwas zu schrauben und die Voraussetzungen auch unter Anbetracht dessen, dass wir eine international recht seltene Anspruchseinbürgerung haben, höher zu setzen.

Zu Ihrer zweiten Frage kann geantwortet werden, dass die Merkmale hinreichend konkret sind. Man könnte natürlich daran denken, hier ein paar Regelbeispiele aufzuführen. Da könnte man auch gewisse Grundrechte absetzen, also auf Straftaten, die in einem gewissen Zusammenhang mit Grundrechten stehen. Denkbar wären dort vor allem auch Artikel 4, 5 Grundgesetz, in einem gewissen Rahmen auch Artikel 3 und man könnte auch diese Abfrage verbinden mit der Eingliederung in die Lebensverhältnisse, die herausgenommen wird, sodass man hier bei den Straftaten vielleicht ein gewisses Gesamtpaket bei der Abfrage bilden kann und durch die Aufnahme geeigneter Regelbeispiele in dem Gesetz entsprechend nachjustieren und sicherstellen kann, dass die Person eine Grundeinstellung aufweist, welche mit der freiheitlich-demokratischen Grundordnung kompatibel ist. Von dem her scheint das hier angemessen zu sein, ja, es könnte empfohlen werden, Regelbeispiele aufzunehmen und dadurch eine Konkretisierung herbeizuführen. Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank. Frau Renner bitte.



Abg. **Martina Renner** (fraktionslos): Danke, Herr Vorsitzender. Meine beiden Fragen gehen jetzt an Prof. Tabbara. Der Gesetzentwurf unternimmt den Versuch, Personen von der Einbürgerung auszuschließen, die menschenfeindliche, demokratiefeindliche oder konkret antisemitische Einstellungen haben und operiert dann mit den Begriffen „Handlungen“ und „Verhalten“. Ich würde gern von Ihnen – jenseits der Frage, inwieweit man wie in einem Strafverfahren konkret bei Verurteilung das Tatmotiv abfragt – wissen: Ist dieser Begriff „Handlungen“ geeignet? Ist er normenklar und bietet er genügend rechtsstaatliche Handhabbarkeit für diejenigen, die das Gesetz dann anwenden müssen?

Und eine ähnliche Frage richtet sich auch auf den Begriff des „Verhaltens“, der insbesondere bei der Anerkennung des Grundsatzes der Gleichberechtigung von Mann und Frau angebracht werden soll. „Verhalten“, ja, das ist ein etwas unbestimmter Begriff, aber hier steht ja auch noch die Gefahr, dass, wenn die Mitarbeitenden in den Einwanderungsbehörden diesen Begriff anwenden sollen, eigene Vorstellungen, eigene möglicherweise auch Vorurteile in die Beurteilung einfließen. Würden Sie dem zustimmen und was ist der Ausweg? Wie könnte ein Prüfverfahren aussehen, was normenklar ist, was für die Anwender/Anwenderinnen präzise formuliert ist und wo die Regelungen sinnvoll sind? Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Tabbara, bitte.

SV **Prof. Dr. Tarik Tabbara** (HWR Berlin): Vielen Dank. Man muss, glaube ich, sich als erstes fragen: Warum sprechen wir in Bezug auf die antisemitischen, rassistischen und sonstigen menschenverachtenden Handlungen von „Handlungen“ und warum sprechen wir in § 11 von „Verhalten“? Üblicherweise, wenn wir das Strafrecht zugrunde legen würden, umschließt das „Verhalten“ das *aktive* Tun und Unterlassen. So richtig Sinn in dem Zusammenhang hier ergibt es nicht wirklich. Gucken wir in die Gesetzesbegründung, finden überhaupt keine Antwort, warum hier differenziert wird. So etwas wirft unendlich viele Fragen auf, gerade, weil es sich um schwierige Fragen handelt, die hier geklärt werden sollen. Das ist die

erste Frage, die man sich stellt: Warum verwendet das Gesetz an Stellen unterschiedliche Begriffe? Was ist damit eigentlich verbunden? Das können wir so genau nicht wissen.

Nun glaube ich schon auch, dass bei diesen beiden Vorschriften das Entscheidende nicht die „Handlungen“ und das „Verhalten“ sind. Schwieriger sind die anderen Begriffe, die damit verbunden sind. Aber schon da zeigt sich einfach, das sind eher so, ich würde mal sagen, politische Desiderate, die da formuliert wurden, als dass man wirklich handhabbare, subsumierbare Tatbestände geschaffen hat. Die Frage, was rassistisch ist, was antisemitisch ist, das ist nicht, dass es nebulös wäre oder dass wir das nicht klären können. Es sind nur Fragen, die, glaube ich, nicht unbedingt zu dem Alltag einer Einbürgerungsbehörde ohne Weiteres gehören, sondern die bislang schwierige, juristische, gesellschaftliche Fragen sind, die auch einer juristischen Klärung zuführbar sind, die aber nicht „aus der Hüfte geschossen“ von den Behörden gemacht werden. Da mutet man den Behörden wirklich „Hochreck“ zu. Wir haben jetzt hier schon gehört, die Behörden sind schon bis zur Oberkante-Unterlippe beschäftigt, also das ist schon sehr schwierig und wenn dann noch nicht einmal sauber getrennt wird bei den Grundbegriffen, halte ich das schon für ein größtes Problem.

Dann haben wir da auch noch die Anfälligkeit, je unbestimmter je weiter das ist. Und es sind natürlich alles auch wertgebundene Begriffe. Das ist auch das Ziel – eigentlich. Ich möchte sozusagen, und das ist auch sinnvoll, die freiheitliche Rechtsstaatlichkeit eigentlich verpflichten auf eine Art. Aber wenn ich dann mit Begriffen arbeite, die so anfällig sind dafür, wie unterschiedlich ich sie subjektiv verstehen kann - und wir kennen das im Staatsangehörigkeitsrecht auch schon an Sachen wie der Frage, ob ich Studienzeiten als gewöhnlichen Aufenthalt für die Einbürgerung anrechnen kann. Da wir haben Jahre lang unterschiedliche Praktiken in Deutschland, in den Bundesländern gehabt. Das führt einfach auch bei den Betroffenen zu Unverständnis, sie fühlen sich willkürlich behandelt, wenn sie das in Bayern nicht angerechnet bekommen, aber in Nordrhein-Westfalen wird es angerechnet.



Sie können sich ohne weiteres vorstellen, dass bei solchen Fragen, wie, ob etwas jetzt als antisemitisch gilt oder nicht, oder ob etwas als der Gleichberechtigung von Mann und Frau widersprechen gilt, da können Sie sich die Debatte um das Gendern angucken, wie weit da die Meinungen auseinander gehen können. Das ist unglaublich streitanfällig. Das ist ein Begriff, den der Städtetag in seiner Stellungnahme hatte oder auch dort wurde noch einmal darauf hingewiesen, dass da eben die Gefahr besteht, dass wir in Diskussionen kommen, ob da nicht subjektive Vorverständnisse der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter einfließen. Da würde ich auch diese gern davor schützen, dass man in solche Diskussionen gerät.

StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD): Vielen Dank. Ich schaue in die Runde, ob es weitere Bedarfe gibt, wir haben noch etwas Zeit. Eine vollständige Runde schaffen wir natürlich nicht. Fassen Sie sich bitte kurz, aber nachfassen ist jetzt möglich. Frau Polat hatte sich zuerst gemeldet, dann Herr Dr. Heck.

Abg. Filiz Polat (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ja, auch meine Frage richtet sich an Prof. Dr. Tabbara bezüglich der möglichen Heilung aufgrund der fehlenden Nummerierung von weiteren Ausnahmegruppen in § 10 im Ermessenstatbestand 8. Dazu haben wir gerade etwas gehört. Wie ist da Ihre Positionierung?

Und meine zweite Frage: Sie haben sich, ich glaube, als einziger Sachverständiger zur Miteinbürgerung von Kindern verhalten in § 10 Absatz 2 und sagen, dass sich da besondere Auswirkungen ergeben. Können Sie das einmal darstellen?

StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD): Können Sie es auch knapp halten? Bitte sehr.

SV Prof. Dr. Tarik Tabbara (HWR Berlin): Wir haben eigentlich gerade gehört, dass man, wenn man mit § 10 nichts wird, also mit der Anspruchseinbürgerung, dass man das per Ermessenseinbürgerung machen kann. Wenn das so wäre, die Einbürgerungsbehörden würden sich bedanken, wenn sie alle Verfahren doppelt prüfen müssten. Wir haben hier kategorisch unterschiedliche Wege zur Einbürgerung! Und es ist nicht so, dass bisher in der Praxis § 8 genutzt wird. Das mag nach dem

Wortlaut erstmal so klingen, aber so funktioniert es überhaupt nicht in der Praxis. Als hätten wir die Möglichkeit, wenn ich an den Voraussetzungen der Anspruchseinbürgerung scheitere, dass sich dann die Einbürgerungsbehörde überlegt, dann können wir mit der Ermessenseinbürgerung über die Hürde helfen. Ganz im Gegenteil, das ist nur für ganz wenige, seltene Ausnahmefälle. Sie brauchen für eine Einbürgerung im Ermessen immer ein öffentliches Interesse. Bei der Frage: „Trifft ein solcher Härtefall hier zu?“ ist nicht das alte Einbürgerungsdenken gemeint, was wir noch in den Einbürgerungsrichtlinien hatten; es geht nicht darum, ob das für die Personen eine besondere Härte ist, sondern ob der Vorenthalt der Staatsangehörigkeit eine besondere Härte ist. Und das ist in vielen unterschiedlich ausgestaltet in den Bundesländern, jedenfalls bisher. In Hessen ist man etwas großzügiger, dort sind die Behinderter mit umfasst. In Baden-Württemberg sind es nur Personen, die unter vorübergehender Hinnahme von Mehrstaatigkeit eingebürgert wurden und wenn währenddessen die Lebensunterhaltssicherung verloren geht, dann werden sie dort eingebürgert. Es ist also überhaupt nicht so, dass die Ermessenseinbürgerung der kleine oder vielleicht später vielleicht einmal der größere „Reparaturbetrieb der Anspruchseinbürgerung“ ist. Das ist nicht die Logik, die wir bisher seit vielen Jahren im Einbürgerungsrecht haben, seitdem wir Anspruchseinbürgerung haben. So funktioniert das nicht

Die Miteinbürgerung von Kindern: Ich weiß auch nicht, ob das vergessen wurde, oder ob die durch den Rost fallen sollen. Wir haben bislang eine Regelung in § 10, das ist die Miteinbürgerung von Kindern, die Kinder und Ehegatten, aber die Ehegatten, das will man gesondert regeln bei der Lebensunterhaltssicherung für bestimmte Fälle. Auch da ist schon das Problem genannt worden, dass das mit dem Sozialrecht nicht kompatibel ist, was die Verpflichtung zur Arbeit angeht. Bei den Kindern ist das so: Die können eigentlich mit eingebürgert werden. Die Miteinbürgerung bedeutet, sie müssen nicht die gleichen Aufenthaltszeitvoraussetzungen erfüllen, aber ansonsten müssen sie die gleichen Voraussetzungen erfüllen, wie dieje-



nigen, die eingebürgert werden. Bloß bei der Sprache macht man entwicklungsmäßige Abstriche. Das heißt, für die Kinder gibt es keine weitere Ausnahme, weil die jetzt vorgesehenen drei Ausnahmetatbestände nicht für Kinder greifen. Sie arbeiten nicht, die sind auch keine Gastarbeiter. Und sie sind auch nicht Ehegatten von Leuten, die arbeiten. Deswegen passt das nicht. Da kommt vielleicht irgendeine Einbürgerungsbehörde noch auf den kniffligen Trick, aber die Kinder sind eigentlich raus.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Dr. Heck bitte.

Abg. **Dr. Stefan Heck** (CDU/CSU): Vielen Dank. Ich habe eine Frage an Herrn Dr. Weber und an Herrn Dr. Kanther: Der Entwurf nimmt an mehreren Stellen Abstand von den bisherigen Anforderungen, die wir kennen. Das gilt sowohl für die sprachlichen Anforderungen als auch hinsichtlich der Kenntnis der Rechts- und Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik. Wie beurteilen Sie das? Insbesondere an Herrn Doktor Kanther: Welche praktischen Probleme sehen Sie dabei?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Bitte schön, Herr Weber.

SV **Dr. Ferdinand Weber** (Universität Göttingen): Ganz kurz vielleicht dazu. Da sind verschiedene Dinge im Spiel. Die Absenkung auf drei Jahre erfordert das Sprachniveau C1, wenn ich es richtig verstanden habe, das heißt erhöhte Anforderungen, die dann einzuhalten sein müssten und auch deshalb schon den Anwendungsbereich sozusagen der Absenkung auf drei Jahre eher klein halten würden. Bei der Aufenthaltszeit von acht auf drei Jahre kann man eine lineare Linie verfolgen, wenn man das rechtspolitisch möchte. Da gibt es verfassungsrechtlich auch keine Vorgabe und rechtspolitisch kann man das ganz unterschiedlich sehen. Wir haben zur Jahrtausendwende in der alten großen Reform von 15 auf acht Jahre abgesenkt mit Absenkungsmöglichkeiten auf fünf Jahre bei besonderen Leistungen. Jetzt wollen wir auf fünf Jahre gehen mit Absenkung auf drei. Das kann man begrüßen und sagen, wir schließen auf und wollen das modernste Staatsangehörigkeitsgesetz der Welt.

Man kann es auch anders sehen und sagen: Wir sind mitten in einem unionsrechtlichen System, wo migrationspolitische Steuerung *offen*, und das wissen wir, eigentlich *nicht* so richtig funktioniert und wir uns in Reformverhandlungen befinden, um das überhaupt zum Funktionieren zu bringen und deswegen geht das vielleicht zu schnell.

Und der Faktor Zeit für sich selbst hat integrative Wirkung: Das wurde vorhin schon angesprochen, dass man mit der Rechts- und Gesellschaftsordnung, auch wenn die Tests da sind, mehr in Berührung kommt, auch durch den Faktor Zeit. Die Einbürgerungstests, das ist bekannt, haben eine Bestehensquote von 98 bis 99 %, wenn ich das richtig sehe. Man kann die online beim BAMF vorher alle durchgehen und sozusagen dort auch lernen. Man kann das kognitiv gut verinnerlichen und man kann rechtspolitisch den Faktor Zeit dann normativ unterschiedlich gewichten. Deswegen würde ich sagen, das kann man auch mit der derzeitigen Lage verbinden und kritisch sehen, aber verfassungsrechtlich sozusagen kann man aus dem Grundgesetz nicht viel ableiten. Um zur institutionellen Garantie zu kommen, das Grundgesetz regelt den Verlust besonders, aber sagt über den Erwerb ja eigentlich nicht so viel. Und deshalb haben unterschiedliche Aspekte auch weniger oder mehr restriktive Regelungsoptionen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Kanther, bitte.

SV **Dr. Wilhelm Kanther** (Hessisches Innenministerium): Vielen Dank. Weil ich die Frage so verstanden hatte, die Einordnung der deutschen Lebensverhältnisse aus den Voraussetzungen in den Ausschluss zu verlagern – das halte ich für schwierig, weil man dann als Behörde die Ausschlusskriterien darlegen muss. Währenddessen, wenn es eine Voraussetzung ist, muss es der Bewerber darlegen.

Was die Belastung der Verwaltung angeht, ist es ganz sicher schwierig, wenn der Entwurf sagt, „...das Verhalten zeigt, dass die im Grundgesetz festgelegte Gleichberechtigung von Mann und Frau missachtet...“. Das ist ein Fall, den kann ich mir gar nicht vorstellen. Die Zeiten, dass der Handschlag verweigert wurde, dazu gab es Urteile



in Baden-Württemberg, die sind vorbei, die sind bekannt. Das wird jetzt nicht mehr so gemacht. Aber deswegen wird das, wenn man an der Stelle tiefer nachfragen soll, die Behörden vor große Fragezeichen setzen.

Was auch einen weiteren Verwaltungsaufwand auslöst, das sind dann auch solche relativ unscharf formulierten Tatbestandsmerkmale bei den Sprachkenntnissen. Da heißt es jetzt, der Ausländer muss sich ohne nennenswerte Probleme im Alltagsleben in deutscher Sprache mündlich verständigen können. Das ist natürlich wirklich schwer zu prüfen. Was sind nennenswerte Probleme? Der eine sieht das so, der andere so. Klar, da sind Sprachzertifikate, die sind das Einfachste, weil die hat man oder man hat sie nicht. Und die alte und noch weiter bestehende Härtefallregelung, die an bestimmten „körperlichen Unfähigkeiten“ festgemacht hat, das war eigentlich ganz gut zu vollziehen. So etwas als Vorschrift wird entweder ignoriert im Verwaltungsvollzug, wenn man 20 000 Anträge beim Regierungspräsidium in Darmstadt hat. Oder es werden irgendwelche standardisierten Wege gefunden, es durchzuprüfen. Deswegen glaube ich, dass das nicht sehr sinnvoll ist.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Demir bitte.

Abg. **Hakan Demir** (SPD): Zwei Anmerkungen zu den Gastarbeiter*innen und den Vertragsarbeiter*innen, die vergessen wir immer in dem Kontext. Wir haben auch in der ehemaligen DDR Migration, Arbeitsmigration, gehabt und deshalb haben wir die im Koalitionsvertrag und auch hier im Gesetz mit drin. Da ist ja der Gedanke vom Gesetzgeber, von uns, zu sagen, die Menschen sind 30, 40, 50 Jahre jetzt hier bereits in Deutschland, haben hier gearbeitet und haben durch ihre Leistung schon gezeigt, dass sie ein Teil dieser Gesellschaft sind. Und ich will auch hier einfach einmal klar sagen, die meisten Gastarbeiter*innen leben nicht mehr. Das ist jetzt eine nachwirkende Anerkennung für diese kleine Gruppe, leider, wenn man so will. Deshalb werden wir auf die höheren Bedingungen verzichten. Dann hat jetzt so getan – würde ich mir wünschen –, dass wir das progres-

sivste Recht hätten. Aber ich will nur darauf hinweisen, dass Ius soli in den USA gilt, das heißt, wenn ein Kind dort geboren wird, hat es den US-amerikanischen Pass. Bei uns hat das noch verschiedene andere Bedingungen. Man könnte jetzt hier seit 20 Jahren einen Aufenthaltstitel haben, hintereinander, einen bestimmten und dann würde das Kind trotzdem nicht den deutschen Pass bekommen, es sei denn, die Eltern haben eine Niederlassungserlaubnis. Das auch nur als kleine Vorbemerkung.

Frau Prof. Fontana, das, was Sie gesagt haben, steht im Clinch mit dem, was Herr Riemenschneider gesagt hat, es geht weiterhin um die Lebensunterhaltssicherung. Herr Riemenschneider hat gesagt, dass die Härtefallregelung und die Begründung, die wir im Gesetz drin haben, eigentlich weitestgehend ausreichen würden. Dann nur eine Frage an Herrn Prof. Tabbara: Da haben wir keinen richtigen Einfluss drauf, aber es gibt Anwendungshinweise, weil jetzt hier die ganze Zeit davon gesprochen worden ist, dass es Begriffe gibt. Was könnten die Anwendungshinweise noch bringen?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Frau Fontana bitte.

SV **Prof. Dr. Sina Fontana** (Universität Augsburg): Also noch einmal zu der Ausnahmeregelung, ich hatte es ja schon einmal erläutert: Es ist eine *Ausnahmeregelung für besondere Ausnahmen mit besonderer Begründung*, die für diese Fälle hier nicht trägt. Und nochmal vielleicht der Aspekt, den wir eben gehört haben: Der Unterschied ist eigentlich gar nicht so groß, die haben keine Nachteile. Keine demokratische Teilhabe zu haben, das ist schon ein Nachteil. Und wenn diese Personen dann eben nicht eingebürgert werden können, dann haben sie eben auch einen ganz zentralen Nachteil, nämlich sie sind nicht demokratisch integriert.

Und wir hatten eben auch den Aspekt schon gehört, dass es eben gar nicht so ist, dass man sich fragt, können sie nach § 10 eingebürgert werden und ansonsten kommt man direkt zur Härtefallregelung. So ist der Gedanke nicht. Aufgrund eben dieses besonderen Aufnahmecharakters. Da bleibe



ich dabei, dass diese Lebensunterhaltssicherung oder diese Diskriminierung, die mit der beabsichtigten Neuregelung der Lebensunterhaltssicherung einhergeht, in den § 10 hineingehört als besonderer Tatbestand, beziehungsweise unter Beibehaltung der derzeitigen Regelung und sich nicht in diesen Ausnahmetatbestand verlagern lassen sollte.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Noch einmal Herr Tabbara.

SV **Prof. Dr. Tarik Tabbara** (HWR Berlin): Vielen Dank. Es ist wichtig zu sagen, dass man dieses ganze Spektrum ausbuchstabiert. Erst einmal muss man sich klarmachen: Anwendungshinweise sind keine Verwaltungsvorschrift, das heißt, sie sind nicht verbindlich. Sie sind nicht nur vorläufig, sondern sie sind auch unverbindlich für die Länder – und sie werden von den Ländern auch so gehandhabt. Mittlerweile ist das vergleichsweise transparent, sie können sich zumindest von einigen Bundesländern angucken, was die von den Anwendungshinweisen übernehmen in die Verwaltungsvorschriften ihrer Länder, die dann auch verbindlich sind, und was sie nicht nehmen. Das ist sehr unterschiedlich. Das heißt, die Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern sind in ihrer Steuerungskraft sehr beschränkt. Wenn es passt, ist schön, und wenn man es übernehmen kann, dann nimmt man die Schützenhilfe auch gern mit. Aber wenn es den eigenen Interessen nicht entspricht, den politischen, dann nimmt man das eben nicht und macht es unter Umständen anders. Das habe ich auch gerade eben schon kurz erläutert gehabt. Wir haben zu dem § 8 Absatz 2 sehr unterschiedliche Regelungen bei den Ländern. Die einen machen das wie in Hessen, da werden Fallgruppen wirklich genannt, und die anderen machen das aber sozusagen nur im atypischsten Fall, in dem wir dann überhaupt etwas regeln können. Und insofern glaube ich nicht, dass ein Judogriff über die Anwendungshinweise da funktioniert. Es wird erst einmal nur bei den Ländern ankommen, die das machen wollen.

Und zum anderen ist es eben so, das Staatsangehörigkeitsrecht ist ein traditionelles, beharrliches Recht. Das lässt sich nicht so einfach verändern.

Auch wenn Sie im Gesetz etwas ändern, die Staatsangehörigkeitsbehörden haben ein langes Gedächtnis. Und dass § 8 etwas anderes ist als der § 10, das wissen die ganz genau. Das habe ich vorhin auch schon erläutert, auch schon aus Eigeninteresse. Ich sage das nun noch einmal: Das kategorisch umzustellen durch die Anwendungshinweise, wird nicht funktionieren.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Gut, vielen Dank den Sachverständigen. Ich sehe jetzt keine weiteren Wortmeldungen. Es ist ein emotionales oder leicht emotionalisierbares Thema, das unser Land schon seit vielen Jahrzehnten begleitet. Danke, dass das heute so sachlich und ruhig verlaufen konnte. Ich wünsche den Parlamentariern, die jetzt mit den Beratungen befasst sind, ein glückliches Händchen. Gerade mit Blick auf die USA, die angesprochen worden sind: Ich habe dieses Jahr meine Gasteltern besucht. Der Kontakt dahin kam so zustande, dass diese Gasteltern in den 70er Jahren in meiner Heimatstadt eine Wohnung gesucht haben als junges Pärchen aus Amerika. Und der Sohn ist dann auch dort geboren. Sie, hochschwanger, und er standen vor der Tür. Es passt in unsere Jahreszeit, dass die Schwiegermutter dann über die Schulter geguckt und gesagt hat: „Das ist wie bei Maria und Josef, die können wir jetzt nicht wegschicken, denen müssen wir Herberge geben.“ Alex ist dann dort auf die Welt gekommen. Und als Alex Papiere brauchte bei der Ausreise, war genau das das Problem: Zu wem gehen wir denn jetzt? Kurze Verwirrung. Die amerikanischen Behörden haben gesagt, das ist ein deutsches Kind, weil es ja hier geboren ist und die deutschen Behörden haben gesagt: Sie sind Amerikaner, sie müssen zu den amerikanischen Behörden. Wir haben grundlegend unterschiedliche Zugänge und es ist sehr, sehr schwierig, sich da aufeinander zuzubewegen und Veränderungen herbeizuführen. Es betrifft unsere Identität, es betrifft, wer wir sein wollen. Und ein bisschen Freundlichkeit und Gelassenheit bei diesen Fragen steht uns allen gut an. Wir sind auf dem Weg. Wir sollten aber, das ist meine feste Überzeugung, das in einem Geist tun, dass wir angesichts der Herausforderungen, die wir in diesem Land zu bewältigen haben, auf ein Land zusteuern, in dem wir uns nicht auf den Straßen ständig mit Vorbehalten



begegnen, sondern an einem Wir-Gefühl arbeiten, dass die Menschen, die hier im Land sind, auch voll dazugehören. Vielen Dank für die Beratungen und bis zum nächsten Mal.

Schluss der Sitzung: 15:55 Uhr

Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB
Stellvertretender Vorsitzender

Deutscher Städtetag | Gereonstraße 18-32 | 50670 Köln

Bundesministerium des Innern
und für Heimat
Referat V II 5
Alt Moabit 140
10557 Berlin

E-Mail: VII5@bmi.bund.de

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts

15.06.2023

Sehr geehrter Herr Dr. Gnatzy,

für die mit Datum vom 19. Mai 2023 erfolgte Übersendung des Entwurfs eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts sowie die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung bedanken wir uns.

Kurze Stellungnahmefristen erschweren die Beteiligung der Städte im Gesetzgebungsverfahren. Wir bitten die im vorgegebenen Zeitraum eingegangenen Hinweise und Erfahrungen der kommunalen Ebene im weiteren Verfahren zu berücksichtigen.

A. Allgemeines

Bevor wir auf Details des Entwurfs eingehen, möchten wir grundsätzliche Anmerkungen zum Themenkreis „Einbürgerung und Staatsangehörigkeitsrecht“ vor dem Hintergrund der aktuellen Lage in den zuständigen Behörden voranstellen.

Arbeitsbelastung der Einbürgerungsbehörden und Erwartungsmanagement

Wie Ihnen aus vielen Hinweisen und Gesprächen in der Vergangenheit bekannt ist, arbeiten bereits jetzt die Einbürgerungsbehörden am Limit. Lange Wartezeiten führen zu großer Unzufriedenheit von

Kontakt

Daniela Schneckenburger
daniela.schneckenburger
@staedtetag.de
Gereonstraße 18-32
50670 Köln

Telefon 0221 3771-300

www.staedtetag.de

Aktenzeichen
32.47.00 D

Hauptgeschäftsstelle Berlin

Hausvogteiplatz 1
10117 Berlin
Telefon 030 37711-0

Hauptgeschäftsstelle Köln

Gereonstraße 18-32
50670 Köln
Telefon 0221 3771-0

Europabüro Brüssel

Avenue des Nerviens 9-31
1040 Bruxelles / Belgien
Telefon +32 2 882 774-0

Antragstellenden und in der Folge auch von Beschäftigten in den Behörden. Dadurch leidet die Attraktivität der Tätigkeit in einer Einbürgerungsbehörde, die Gewinnung neuer Fachkräfte wird erschwert.

Der vorliegende Gesetzentwurf wird in der Öffentlichkeit wahrgenommen als Chance, Einbürgerungen nicht nur zu erleichtern, sondern auch zu beschleunigen. Tatsächlich wird es aber durch die hohe Anzahl von Neuanträgen zunächst zu einer weiteren Verlangsamung der Antragsbearbeitung kommen.

Hier ist es wichtig, dass die Verantwortlichen in Regierung und Parlament für ein realistisches Erwartungsmanagement Sorge tragen. Den Menschen, insbesondere den Antragsberechtigten, muss reiner Wein eingeschenkt werden, wie schnell tatsächlich mit einer Einbürgerung zu rechnen ist.

B. Einzelnachweise

I. Mehrstaatigkeit

Hierzu kann festgestellt werden:

Zum einen kann sich der Entfall des Entlassungsverfahrens bei Ermöglichung der Mehrstaatigkeit aufwandreduzierend für die Einbürgerungsbehörden durch die damit einhergehende Verkürzung der Verfahrensdauer und den Entfall von Einbürgerungszusicherungen auswirken und wäre daher vorteilhaft. Ebenfalls zu begrüßen wäre der Entlastungseffekt für die Kommunen durch den Entfall des Verlusts der deutschen Staatsangehörigkeit bei Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit und korrespondierend dazu dem Instrument der Beibehaltungsgenehmigung (§ 25 StAG).

Andererseits ist durch die Möglichkeit der Mehrstaatigkeit von einem starken Zuwachs an Anträgen auszugehen. Insbesondere in den großen Städten und Kreisen mit einer großen Gruppe von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte dürfte die Einbürgerung mit "Doppelpass" stark nachgefragt werden. Gerade bei der größten Gruppe - den türkischen Staatsangehörigen - besteht ein großes Interesse an einer Einbürgerung, wenn Mehrstaatigkeit erlaubt ist:

Der Gesetzesentwurf beinhaltet keine Regelungen, dass Personen, die vor dem möglichen Inkrafttreten der Regelungen unter der Auflage eingebürgert wurden, ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufzugeben, von dieser Auflage befreit werden.

II. Verkürzung der Wartefrist, § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1, § 10 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2, Abs. 3 StAG

Zu beachten ist, dass die Herabsetzung der Wartezeit für die Anspruchseinbürgerung dazu führen wird, dass die Nachfrage nach Einbürgerung noch einmal in einem drastischen Maße gesteigert wird, da es durch die Absenkung der Mindestaufenthaltsdauer auf fünf/drei Jahre zu einem sprunghaften Anstieg der unter Umständen gleichzeitig berechtigten Antragsteller kommen wird. Auch Härtefall- und Ausnahmeregelungen bedeuten in der Praxis einen erhöhten Prüf- und Begründungsanspruch und führen bei abschlägigen Entscheidungen häufig zu Klageverfahren. Es ist zu erwarten, dass die vorgesehenen Anpassungen in der Gesamtschau personell nicht mit den vorhandenen Mitarbeitenden zu bewältigen sind. Ein weiterer Personalaufwuchs wird zumindest temporär erforderlich sein. Fest steht, dass die vom Gesetzgeber geplante "Hinnahme der Mehrstaatigkeit" und die dadurch zu erwartenden Fallzahlsteigerungen die Einbürgerungs-/Staatsangehörigkeitsbehörden vor große Herausforderungen stellen wird.

Die kommunizierten Vereinfachungen erwecken in der Öffentlichkeit eine Erwartungshaltung an Beschleunigung, die sich aufgrund der zu erwartenden hohen Antragszahlen unter den derzeitigen Rahmenbedingungen nicht erfüllen lässt. Der Druck auf die zuständigen Behörden wird sich, auch in Form von Untätigkeitsklagen, weiter erhöhen. Dies bedeutet unter Umständen weiterhin eine erhöhte Wartezeit auf einen Termin für die persönliche Beratung und Entgegennahme des Einbürgerungsantrages. Ohne weitere Personalverstärkung wird die Erwartungshaltung des Gesetzgebers, der Öffentlichkeit und der Einbürgerungswilligen an eine kurzfristige und schnelle Einbürgerung nicht zu erreichen sein.

Aufgrund des auch hier vorhandenen Fachkräftemangels ist keine kurzfristige Entlastung der Behörden durch Personalrekrutierung zu erwarten, zumal Quereinsteiger nur mit aufwändiger Nachqualifizierung eine Chance hätten. Die kommunalen Einbürgerungsbehörden sind immer noch im Bearbeitungsrückstand hinsichtlich der Einbürgerungsanträge aus den vergangenen Jahren.

Es wäre folglich wünschenswert, dass den unteren Verwaltungsbehörden mehr Zeit gegeben würde, zumindest zu versuchen ihren Bereich personell besser auszustatten und insofern der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes entsprechend gewählt wird. Durch die geplante Gesetzgebung und deren mediale Darstellung werden andernfalls Erwartungen bei dem interessierten Personenkreis geweckt, die die Verwaltung nicht einhalten kann. Dies wurde übrigens bereits von dem im Vorlauf des Entwurfs beteiligten Sachverständigenrat für Integration und Migration dargelegt (siehe Flüchtlinge als Neubürgerinnen und Neubürger. Das Potenzial der nächsten Jahre. SVR-Policy

02/2022; Erfolgsfaktoren einer gelingenden Einbürgerungspraxis. Expertise für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Wissenschaftlicher Stab des Sachverständigenrats für Integration und Migration 01/21)

III. Ausnahmen der Sicherstellung des Lebensunterhalts, § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3

Die Änderung wird begrüßt, da künftig die Ausnahmen der Sicherstellung des Lebensunterhalts durch einen Katalog klar definiert werden soll. Es wird jedoch um Klarstellung gebeten, ab welchem Stundenumfang eine Tätigkeit als Vollzeittätigkeit angesehen wird. Außerdem wird um Prüfung gegeben, ob es – so wie der Wortlaut es hergibt – wirklich gewünscht ist, Ehegatten dieser Personen nur dann zu begünstigen, wenn diese nicht mehr als ein, **aber auch mindestens ein Kind haben**. Auch wird erbeten zu prüfen, ob für alle anderen Personen eine Ausnahmeregelung wirklich nicht mehr möglich sein soll. Die aktuelle Regelung bietet da mehr Flexibilität für Personen, die sich trotz Sozialleistungsbezugs bemühen.

Dies wird die Arbeit in der Praxis erleichtern.

Hilfreich wäre eine Ergänzung um Ausnahmetatbestände für Schüler*innen/Auszubildende/Studierende oder Alleinerziehende. Andernfalls würde eine Vielzahl von jungen Einbürgerungsbewerber*innen voraussichtlich nicht mehr die Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllen können, da diese regelmäßig den eigenen Lebensunterhalt nicht bestreiten können.

Grundsätzlich bedeutet die Neuregelung eine Abkehr vom Grundsatz der Fähigkeit, seinen Lebensunterhalt eigenständig zu bestreiten, um eingebürgert werden zu können. So müssen (Ehe-)Partner unter den genannten Voraussetzungen beispielsweise künftig nicht mehr über eigenes Einkommen verfügen.

Offen ist, inwieweit dies perspektivisch dazu führen kann, dass in Fragen der Einbürgerung die Voraussetzung der wirtschaftlichen Eigenständigkeit immer mehr schwinden wird.

IV. Einbürgerungsfeier, Änderung des § 16 Satz 3 StAG

Die Neuregelung in § 16 StAG, dass die Aushändigung der Einbürgerungsurkunden im Rahmen einer öffentlichen Einbürgerungsfeier erfolgen sollen, stellt eine große Belastung für die Kommunen dar. Bei Feiern für alle Einzubürgernde ist allein schon die Bereitstellung entsprechend geeigneter repräsentativer Räumlichkeiten mit einem hohen finanziellen und logistischen Aufwand verbunden. Angesichts chronisch überlasteter

Einbürgerungsbehörden sollte auf diese Vorgabe zugunsten kürzerer Wartezeiten auf eine Einbürgerung verzichtet werden.

Auch wird das Warten auf eine in einem bestimmten Rhythmus stattfindende Feier nicht im Interesse des weit überwiegenden Teils der Eingebürgerten sein.

Deshalb wird die Formulierung „nach Möglichkeit...“ vorgeschlagen, sodass den Kommunen insoweit eine Entscheidungsfreiheit zugestanden wird.

V. Unbestimmte Rechtsbegriffe

Der Entwurf enthält an mehreren Stellen Regelungen, die nicht bestimmt bzw. legal definiert sind und wo in der Praxis ein objektiver Beurteilungsmaßstab benötigt wird.

a) Bürgerschaftliches Engagement (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 StAG-neu)
Einer der Indikatoren zur Verkürzung der zeitlichen Voraussetzungen auf drei Jahre ist der Nachweis über bürgerschaftliches Engagement. Es ist nicht klar, was damit gemeint ist und wie ein Nachweis erbracht werden kann.

b) Besonders gute berufliche Leistungen (ebenfalls § 10 Abs. 1 Nr. 3 StAG-neu)

Auch hier ist eine Klarstellung erforderlich. Was sind „besonders gute berufliche Leistungen“? Die Integration in den Arbeitsmarkt wird ja mittelbar bereits über die Lebensunterhaltssicherung gefordert, also wird davon ausgegangen, dass dem Wortlaut entsprechend Leistungen im Beruf gemeint sind. Ist hier etwa ein Arbeitszeugnis des Arbeitgebers ausschlaggebend? Wie können Selbständige den Tatbestand erfüllen?

c) Missachtung der Gleichberechtigung von Mann und Frau (§ 11 Satz 1 Nr. 3 b StAG-neu)

Einbürgerungsschädlich ist es demnach, wenn der Ausländer **durch sein Verhalten zeigt**, dass er die im Grundgesetz festgelegte Gleichberechtigung von Mann und Frau missachtet. Hier kann es zu subjektiv unterschiedlichen Auslegungen durch Sachbearbeiter kommen, was Indizien hierfür sind. Selbst wenn Äußerungen durch Vermerk festgehalten werden, die für eine abwertende Haltung gegenüber Frauen sprechen könnten, steht vor Gericht im Zweifel Aussage gegen Aussage. Anders sähe es etwa bei einschlägigen Postings in sozialen Medien aus - sofern die Behörde davon überhaupt Kenntnis erlangt.

Ebenso ist klärungsbedürftig, wie lange ein solches Verhalten einbürgerungsschädlich sein soll, sollte es dadurch zu einer Ablehnung kommen. Was ist, wenn ein Folgeantrag gestellt wird (z.B. zwei Jahre später) und vorgetragen wird, dass man sich geändert habe?

- d) Antisemitismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (§ 10 Abs. 1 Satz 3 StAG-neu)

Demnach sind antisemitisch, rassistisch, fremdenfeindlich oder sonstige menschen verachtend motivierte Handlungen einbürgerungsschädlich. Die Problematik bei der Feststellung und Nachweisführung ist hier ähnlich.

Zu über diese Stellungnahme hinausgehenden Aspekten des Gesetzentwurfes werden wir nach Auswertung der Rückmeldungen aus den Städten im weiteren Gesetzgebungsverfahren Stellung beziehen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Daniela Schneckenburger

Prof. Dr. Sina Fontana, MLE.

Inhaberin des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Krisenresilienz an der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg

Schriftliche Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts (StARModG)

Öffentliche Anhörung des Innenausschusses am 11. Dezember 2023

I. Ausgangsüberlegungen

1. Verfassungsrechtlicher Hintergrund

Aus **verfassungsrechtlicher** Sicht widerspricht es der im **Demokratieprinzip** angelegten demokratischen Gleichheit,¹ wenn Menschen zwar dauerhaft dem Recht unterworfen, aber gleichzeitig von der Mitwirkung an der Rechtssetzung ausgeschlossen sind.² Sofern mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weiterhin davon ausgegangen wird, dass der Volksbegriff in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG dahingehend auszulegen ist, dass nur deutsche Staatsangehörige erfasst sind³ und mithin das Wahlrecht deutschen Staatsangehörigen vorbehalten ist,⁴ muss einem **demokratiethoretisch** problematischem Auseinanderfallen von Staatsvolk und Wohnbevölkerung⁵ im Wege des Staatsangehörigkeitsrechts begegnet werden.⁶

Mit fortdauerndem Aufenthalt von nichtdeutschen Staatsangehörigen auf dem Gebiet der Bundesrepublik muss also eine **demokratische Integration** ermöglicht werden. Darüber hinaus macht die Verfassung kaum konkrete Vorgaben für die Ausgestaltung des

¹ Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl. 1929, S. 10; Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: ders. (Hrsg.), Staat, Verfassung, Demokratie, 1991, S. 327.

² Hierauf hinweisend bereits Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl. 1929, S. 16 f.

³ BVerfGE 83, 37 (51); 83, 60 (71); Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 148; Quaritsch, Staatsangehörigkeit und Wahlrecht, DÖV 1983, 1 (3).

⁴ Zu einer entsprechenden Auslegung des Volksbegriffs in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG, BVerfGE 83, 37 (51); 83, 60 (71); Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 148; Quaritsch, Staatsangehörigkeit und Wahlrecht, DÖV 1983, S.1 (3).

⁵ Zu den demokratiethoretischen Bedenken Möllers, Demokratie – Zumutungen und Versprechen, 2008, S. 77; Somek, The Darling Dogma of Bourgeois Europeanists, European Law Journal 20 (2014), S. 688 (700 f.). Dazu auch Fontana, Integrationsrecht, 2022, S. 159 ff.

⁶ BVerfGE 83, 37 (52); Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: ders. (Hrsg.), Staat, Verfassung, Demokratie, 1991, S. 314; Hobe, Das Staatsvolk nach dem Grundgesetz, JZ 1994, S. 191 (194).

Staatsangehörigkeitsrechts. Vielmehr ist die Frage der Zugehörigkeit grundsätzlich im demokratischen Prozess zu bestimmen.⁷

2. Grundsätzliche Bewertung

Vor diesem Hintergrund sind die im Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts (im Folgenden StARModG-E) vorgesehen Erleichterungen der Einbürgerung **wichtige Schritte**, um Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit eine bessere Integrationschance im Sinne besserer Chancen für politische und gesellschaftliche Teilhabe zu eröffnen. Der Gesetzgeber verwirklicht damit nicht nur einen **Individualanspruch**, sondern nimmt zugleich seine Fürsorgepflicht für das **Gemeinwesen** in einer funktional-differenzierten Gesellschaft wahr.⁸

Zugleich leisten die zentralen Aspekte des Gesetzentwurfs einen wesentlichen Beitrag zur Verwirklichung des **verfassungsrechtlichen Integrationsziels**,⁹ indem das Staatsangehörigkeitsrecht in seiner Funktion als **statusrechtliches Integrationsinstrument** – einerseits findet mit dem Erwerb der Staatsangehörigkeit als Vollintegration¹⁰ der Integrationsprozess einen formalen Abschluss und andererseits wird durch den Erwerb der Staatsangehörigkeit eine eigenständige Integrationswirkung ausgelöst – nutzbar gemacht wird. Hinsichtlich der **symbolischen Wirkungen** des Rechts,¹¹ welches auch das Selbstverständnis einer Gemeinschaft widerspiegelt,¹² zeigt sich die Bundesrepublik im Sinne der Wechselseitigkeit des Integrationsprozesses mit dem Gesetzentwurf **integrationsoffen** gegenüber Menschen mit Migrationsgeschichte.

Aus **verfassungspolitischer** Sicht entsprechen die Erleichterungen bei der Einbürgerung zudem der durch die Öffnung der Verfassung für den Migrationsvorgang begünstigten¹³ und

⁷ Seubert, Bürgerschaft und demokratische Regierbarkeit in Deutschland und Europa, in: FS Kleger, 2014, S. 49; Meine, Komplementäre demokratische Mitgliedschaften und Entwürfe transnationaler Ordnungsbildung, in: Thaa/Volk, Formwandel der Demokratie, 2018, S. 286.

⁸ Langenfeld, Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten, 2001, S. 374.

⁹ Dazu umfassend Fontana, Integrationsrecht, 2022, S. 202 ff.

¹⁰ Niesten-Dietrich, Integration und Staatsangehörigkeit, ZAR 2012, S. 85 (86).

¹¹ Baer, Rechtssoziologie, 5. Aufl. 2023, § 9 Rn. 20; Zu den Wirkungen symbolischer Gesetzgebung Lauterwein, Symbolische Gesetzgebung, 2006, S. 45 ff.

¹² Graser, Gemeinschaften ohne Grenzen?, 2008, S. 101.

¹³ Dazu umfassend Fontana, Integrationsrecht, 2022, S. 230 ff.

aus arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten intendierten¹⁴ Entwicklung der Bundesrepublik zum Einwanderungsland.

II. Bewertung des Gesetzentwurfs im Einzelnen

Im Einzelnen wird wie folgt Stellung zu dem Entwurf genommen:

Zu Art. 1 Nr. 2 – § 4 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 StARModG-E

Durch die beabsichtigte **Herabsenkung** der Aufenthaltsdauer von acht auf fünf Jahre (§ 4 Abs. 3 Nr. 1 StARModG-E) wird die **Integration** der in der Bundesrepublik geborenen und aufwachsenden Kinder von auf Dauer hier lebenden ausländischen Eltern gefördert und insbesondere dem Auseinanderfallen von Staatsvolk und Wohnbevölkerung entgegengewirkt. Die beabsichtigte Rechtsänderung ist daher dem Grunde nach verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch **begrüßenswert**.

Das Staatsangehörigkeitsrecht davon aus¹⁵ und trägt dem Umstand Rechnung, dass sich bereits das **Innehaben** der deutschen Staatsangehörigkeit **integrationsfördernd** auswirkt. Vor diesem Hintergrund erfolgte im Jahr 1999¹⁶ die Erweiterung des vom *ius sanguinis* geprägten Staatsangehörigkeitsrechts um Elemente des *ius soli* als migrationsbedingte Reform des Staatsangehörigkeitsrechts.

Indes sollten **weitere Erleichterungen** in Betracht gezogen werden.

Das gilt zunächst für die Anrechnung von Aufenthaltszeiten in anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union.¹⁷ Darüber hinaus ist das Erfordernis des **rechtmäßigen** Aufenthalts der Eltern aus der Sicht der **Rechte des Kindes** zu überdenken. Zwar wird durch die Beschränkung auf den rechtmäßigen Aufenthalt dem Umstand Rechnung getragen, dass nur in diesem Fall von einem dauerhaften Verbleib der Eltern und damit von einem Aufwachsen im Bundesgebiet auszugehen ist. Der Praxis entspricht diese Annahme allerdings in vielen Fällen nicht. Bei aller Vielgestaltigkeit der Fälle sei nur beispielhaft auf sog. Kettenduldungen¹⁸ verwiesen. Daher ist

¹⁴ Siehe nur den Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung.

¹⁵ Vgl. bereits BT-Drucks. 14/533, S. 14.

¹⁶ Grundlage war das Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts v. 15.07.1999, BGBl. I S. 1618.

¹⁷ In diesem Sinne Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz/Siehr, Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 9 Rn. 35

¹⁸ Zu den Zahlen siehe Antwort der Bundesregierung, Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2015, BT-Drucks. 18/7800, S. 25.

jedenfalls zu überdenken, ob der Erwerb der Staatsangehörigkeit für in Deutschland geborene Kinder künftig lediglich von der Aufenthaltsdauer und nicht mehr zusätzlich vom Aufenthaltsstatus der Eltern abhängig gemacht werden sollte.

Zudem sollte die Regelung in § 4 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 StAG hinsichtlich der zugelassenen Aufenthaltstitel an die Regelung in § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 StAG – Aufenthaltstitel, die Voraussetzung für eine Einbürgerung auf Antrag sind – **angepasst** werden. Es erscheint nicht stimmig, wenn Kinder vom Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt im Inland ausgeschlossen sind, obwohl ihre Eltern aufgrund ihres eigenen Aufenthaltstitels die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen.

Zu Art. 1 Nr. 6

§ 10 Abs. 1 und Abs. 3 StARModG-E

Die **Verkürzung der Mindestaufenthaltsdauer** für die Einbürgerung von acht auf fünf Jahre (10 Abs. 1 StARModG-E) und beim Vorliegen besonderer Integrationsleistungen von sechs auf drei Jahre (§ 10 Abs. 3 StARModG-E) bewegt sich **innerhalb des Gestaltungsspielraums** der Gesetzgebung. Diese Erleichterung der Einbürgerungsvoraussetzungen begegnet dem mit dem Auseinanderfallen von Wahlvolk und Wohnbevölkerung verbundenen Demokratiedefizit und entspricht damit der Entwicklung der Bundesrepublik zum Einwanderungsland. Dabei wirkt sie sich zudem als Integrationsanreiz und Integrationshonorierung **integrationsfördernd** aus.

§ 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 StARModG-E

Gegen die **Verschärfung der Lebensunterhaltssicherung** durch die beabsichtigte Streichung der Wörter „oder deren Inanspruchnahme nicht zu vertreten hat“ bestehen aus gleichheitsrechtlicher Sicht Bedenken. Es wird daher empfohlen, von der Streichung **abzusehen**. Sofern eine Streichung keine Mehrheit finden sollte, sind die privilegierten Personengruppen zu **überdenken**, und auf Menschen in prekären Lebenssituation zu erweitern. Zunächst fördert und verfestigt § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 lit. c) StARModG-E **stereotype Rollenbilder**, da die Regelung das traditionelle Familienbild einer in Vollzeit arbeitenden Person und einer sich um den Nachwuchs kümmernden Person aufrechterhält. **Abhängigkeitsverhältnisse** von Frauen können hierdurch verstärkt werden. Damit steht die Regelung im Widerspruch und in einem Spannungsverhältnis zu der geplanten Änderung, die

der Gleichberechtigung von Männern und Frauen mehr Gewicht beimessen will (§ 11 S. 1 Nr. 3 lit. b) StARModG-E).

Durch die vorgesehene Auswahl der künftig privilegierten Personengruppen werden zudem **Personen in prekären Lebenssituationen** und damit insbesondere **Frauen** ausgeschlossen. Das betrifft insbesondere pflegende Angehörige, Rentnerinnen, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII) erhalten, sowie alleinerziehende Mütter. Besonders betroffen sind darüber hinaus **Menschen mit Behinderung**.

Dass diesen Personengruppen durch die beabsichtigte Änderung die Einbürgerung und somit die Chance auf demokratische Teilhabe dauerhaft verwehrt wird, wirft hinsichtlich des **Gleichheitssatzes** aus Art. 3 Abs. 2 und 3 GG **verfassungsrechtliche Bedenken** auf. Zwar knüpft die Regelung zur Lebensunterhaltssicherung nicht unmittelbar an die dort normierten Diskriminierungsmerkmale an. Jedoch liegt die Annahme einer mittelbaren Diskriminierung aufgrund des **Geschlechts** und der Behinderung nahe. Diese Betroffenheit wird aus **intersektionaler Perspektive**¹⁹ verstärkt, wenn Personen beide Diskriminierungsmerkmale in sich vereinen.

In der **Lebensrealität** sind immer noch **überwiegend Frauen** alleinerziehend²⁰ oder pflegen Angehörige²¹ und können daher regelmäßig nicht in Vollzeit arbeiten, sodass sie auf Leistungen nach dem SGB II angewiesen sind. Auch werden regelmäßig und überwiegend Rentnerinnen ihre Rente aufstocken müssen²² und somit künftig von einer Einbürgerung ausgeschlossen sein. Dabei handelt es sich gerade bei den vorstehend benannten Personengruppen um solche, deren unbezahlte Arbeit **für die Gesellschaft von essenzieller Bedeutung** ist. Gleiches gilt für die Belange von **Menschen mit Behinderung**, die öfter Leistungen nach SGB II und XII beziehen und nach der geplanten Reform von der Einbürgerung ausgeschlossen werden. Die geplante Verschärfung berücksichtigt diese Lebensumstände nicht.

Keinen Ausgleich schaffen kann der Verweis auf § 8 Abs. 1 StAG und die Anwendung der Härtefallregelung des § 8 Abs. 2 StAG. Die Härtefallregelung des § 8 Abs. 2 StAG soll ausschließlich **besondere Ausnahmefälle** abdecken, wofür hohe Hürden anzunehmen sind.

¹⁹ Crenshaw, Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics, University of Chicago Legal Forum 1989, 139.

²⁰ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/318160/umfrage/alleinerziehende-in-deutschland-nach-geschlecht/>, zuletzt abgerufen am 4.12.2023.

²¹ <https://de.statista.com/infografik/21576/anteil-der-informell-pflegeleistenden-in-deutschland-nach-alter-und-geschlecht/>, zuletzt abgerufen am 4.12.2023.

²² https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23_N015_12_63.html, zuletzt abgerufen am 4.12.2023.

Nach der Rechtsprechung liegt ein **öffentliches Interesse** nach § 8 Abs. 2 Alt. 1 StAG nur dann vor, wenn nach dem konkreten Sachverhalt ein sich vom Durchschnittsfall eines Einbürgerungsbewerbers abhebendes spezifisches staatliches Interesse an der Einbürgerung besteht.²³ Zudem muss nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ein **besonderer Härtefall** im Sinne des § 8 Abs. 2 Alt. 2 StAG durch atypische Umstände des Einzelfalls bedingt sein und gerade durch die Verweigerung der Einbürgerung hervorgerufen werden und kann deshalb durch eine Einbürgerung vermieden oder zumindest entscheidend abgemildert werden.²⁴ Beide Tatbestandsalternativen werden zumeist **nicht** zu bejahen sein. Anderenfalls wäre die **gesetzgeberische Wertung** unterlaufen, dass nach § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 StARModG-E gerade nur bestimmte Personengruppen privilegiert werden sollen. Zudem erschiene dies **gesetzgebungstechnisch fragwürdig**, eine besondere Ausnahmeregelung in der Praxis für eine Vielzahl von Fällen zur Regel werden zu lassen.

Dessen ungeachtet stößt die Erleichterung hinsichtlich der Lebensunterhaltssicherung der sog. „**Gastarbeitergeneration**“, also für Personen, die auf Grund eines Abkommens zur Anwerbung und Vermittlung von Arbeitskräften bis zum 30. Juni 1974 in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland nach dem Stand vom 2. Oktober 1990 oder als Vertragsarbeitnehmer bis zum 13. Juni 1990 in das in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannte Gebiet eingereist sind, grundsätzlich auf **Zustimmung**.

Dass diese Personen einen wesentlichen Beitrag zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik geleistet haben, ist zutreffend. Einen Verweis auf die „Lebensleistung“ bedarf es dennoch nicht, um die die Privilegierung zu rechtfertigen. Vielmehr wird auf diese Weise ein **Ausgleich** dafür geschaffen, dass der Staat seinem **verfassungsrechtlichen Integrationsauftrag** für diese Personengruppe nicht nachgekommen ist, sondern die ausländischen Arbeitskräfte vor allem aus ökonomischer Perspektive betrachtet²⁵ und stattdessen von einer – vielfach nicht erfolgten und in den Abkommen nicht vorgesehenen²⁶ – Rotation im Sinne einer Rückkehr in das Heimatland²⁷ ausgegangen ist. Dass diese Personen keine oder nur wenig Integrationsangebote wie Sprachförderung oder

²³ OVG Saarlouis, Urteil vom 28.06.2012 - 1 A 35/12, BeckRS 2012, 53837 (amtlicher Leitsatz).

²⁴ BVerwG, NVwZ 2012, 1250 (1254).

²⁵ Hoesch, Migration und Integration, 2018, S. 224. In diesem Sinne wird Schnydrick vom Deutschen Caritasverband 1961 zitiert: „Wir wollten Arbeitskräfte importieren – und es kamen Menschen.“, zitiert nach Meier-Braun, Deutschland, Einwanderungsland, 2002, S. 40.

²⁶ Lediglich das Abkommen mit der Türkei bestimmte, dass die Aufenthaltserlaubnis nicht über eine Gesamtaufenthaltsdauer von zwei Jahren hinaus erteilt wird (Ziff. 9 S. 4).

²⁷ Gusy/Müller, Leitbilder im Migrationsrecht, ZAR 2013, 265 (266); Hermann, Auslandsinvestitionen, in: Schlaffke/von Voss (Hrsg.), Vom Gastarbeiter zum Mitarbeiter, 1982, S. 50.

Integrationskurse erhalten haben, kann bis heute Schwierigkeiten bei der Lebensunterhaltssicherung zur Folge haben.

Bei der **konkreten Ausgestaltung** der Erleichterung ist allerdings zu berücksichtigen, dass nicht alle von den Integrationsversäumnissen betroffenen Personengruppen davon erfasst sind. **Nicht** darunter fallen etwa Personen, die aufgrund der Arbeitnehmerfreizügigkeit in die Bundesrepublik eingereist sind, sowie Familienangehörige der sog. „Gastarbeiter“, soweit die Einreise nicht aufgrund der genannten Abkommen erfolgt ist. Ein sachlicher Grund für eine Schlechterstellung, von der im Letzteren Fall wiederum insbesondere Frauen betroffen sein werden, besteht indes nicht.

§ 10 Abs. 1 S. 1 a.E. StARModG-E

Die **Streichung** der Wörter „seine Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse gewährleistet, insbesondere er nicht gleichzeitig mit mehreren Ehegatten verheiratet ist.“ wird **begrüßt**.

Anlass²⁸ für die Einfügung dieses Tatbestandsmerkmal war die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, dass eine vom Einbürgerungsbewerber rechtswirksam im Ausland geschlossene weitere Ehe einem wirksamen Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des § 10 Abs. 1 S. 1 StAG nicht entgegensteht.²⁹ Eine solche Einordnung erfordert nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts unter anderem eine tätige Einordnung in die elementaren Grundsätze des gesellschaftlich-kulturellen Gemeinschaftslebens.³⁰ Damit wurden die reinen Wissenstatbeständen (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 S. 1 Nr. 6 und 7 StAG) sowie das auf die innere Einstellung abzielende Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung (§ 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 StAG) um **Elemente gesellschaftlicher Gestaltung**³¹ ergänzt, was innerhalb der auf Vielfalt ausgerichteten pluralistischen Verfassungsordnung zunächst systemfremd erscheint.

Darüber hinaus ist die Regelung in ihrer **Formulierung** missglückt. Zunächst ist der Anlass – die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur Mehrehe – durch die Nennung nur dieses einen Beispiels (zu) deutlich erkennbar. Ohne die Nennung weiteren Beispiel bleibt diese

²⁸ Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 19/9736, 19/10518 – Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, BT-Drucks. 19/11083, S. 11..

²⁹ BVerwGE 162, 153.

³⁰ BVerwGE 162, 153 (159).

³¹ Dazu Weber, Staatsangehörigkeitsreform als Gesellschaftsmodell, ZAR 2019, 401.

Einbürgerungsvoraussetzung zudem **unklar** und kann damit dem **Bestimmtheitsgrundsatz** kaum genügen. Sie erweist sich damit für die behördliche Praxis als unpraktikabel. Darüber hinaus ist die **Rechtssicherheit** über den Aufenthaltsstatus ihrerseits Integrationsvoraussetzung.³² Dies setzt voraus, dass die für die Einbürgerung erforderlichen Integrationserwartungen aus sich heraus verständlich sind und das Verhalten danach ausgerichtet werden kann.

§ 10 Abs. 1 S. 3 StARModG-E

Der **Aussage** „Antisemitische, rassistisch oder sonstige menschenverachtend motivierte Handlungen sind mit der Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland unvereinbar und verstoßen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne dieses Gesetzes.“ ist **uneingeschränkt zuzustimmen**. Die **systematische Stellung** sollte allerdings überdacht werden. Ansonsten erscheint fraglich, ob die Regelungsabsicht tatsächlich realisiert wird.

Intendiert ist eine **Konkretisierung** der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Staatsangehörigkeitsrechts. Das betrifft insbesondere § 10 Abs. 1 Nr. 1 StAG, der ein Bekenntnis zur freiheitlichen Demokratischen Grundordnung als Dokumentation der Hinwendung zur Bundesrepublik Deutschland³³ als eine Voraussetzung der Einbürgerung normiert. Angesichts des **Höchstwertes** der hinter der Norm liegenden Rechtsgüter sprechen grundsätzlich keine Bedenken gegen deren Berücksichtigung bei der Einbürgerung.

Bei alledem bleibt allerdings **unklar**, welche Rechtsfolgen sich aus der Aussage ergeben. Die Gesetzesbegründung kann diese Bedenken nicht vollständig ausräumen. Daher sollte geprüft werden, ob eine entsprechende Regelung nicht besser in den **Ausschlusstatbestand des § 11 StAG** zu integrieren ist. Auf diese Weise wäre sichergestellt, dass die Einbürgerung oder deren Ausschluss von einem tatsächlichen Verhalten, nicht aber von einer inneren Gesinnung abhängig gemacht wird. Hierfür spricht, dass die Verfassung von der Erwartung ausgeht, dass die Rechtsunterworfenen die grundlegenden Wertungen der Verfassung teilen, aber nicht hierzu zwingt.³⁴ Zudem deckt sich ein entsprechender Ausschlusstatbestand mit der

³² Auf die Rechtssicherheit über den Aufenthaltsstatus als Integrationsinstrument weist bereits die Gesetzesbegründung zum Ausländergesetz 1990 hin; Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Ausländerrechts, BT-Drucks. 11/6321, S. 41.

³³ Gesetzentwurf von Abgeordneten, Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, BT-Drucks. 14/533, S. 18.

³⁴ BVerfG, NJW 2001, 2069 (2070).

verfassungsrechtlichen Integrationserwartung, die freiheitliche demokratische Grundordnung nicht zu gefährden.³⁵ Eine Integration in die Ausschlussstatbestände würde eine Umformulierung gebieten. Insbesondere wären die **Integrationserwartungen** – unmittelbar im Gesetzestext – zu präzisieren.

§ 10 Abs. 4, Abs. 4a und Abs. 6 StARModG-E

Für die in § 10 Abs. 4, Abs. 4a und Abs. 6 vorgesehen Erleichterungen betreffend das **Spracherfordernis** für die sog. „**Gastarbeitergeneration**“ gilt im Wesentlichen das oben Gesagte entsprechend. Auf diese Weise wird dem Umstand Rechnung getragen, dass diese Personengruppe kaum oder keine Integrationsangebote in Gestalt von Sprachkursen erhalten hat. **Sicherzustellen** gilt es wiederum, dass alle tatsächlich betroffenen Personengruppen von der Regelung umfasst sind (s.o.)

Zu Art. 1 Nr. 7 - § 11 S. 1 Nr. 3 lit. b) StARModG-E

Es ist auch in Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz **grundsätzlich begrüßenswert**, dass der Gleichberechtigung von Mann und Frau innerhalb der Ausschlussstatbestände Bedeutung zugemessen wird. Der **konkrete** Regelungsvorschlag wirft jedoch **Bedenken** hervor und sollte in seiner konkreten Formulierung erneut überdacht werden. Entgegen der Intention der Gesetzgebung werden mit § 11 S. 1 Nr. 3 lit. b) StARModG-E auch im Vergleich mit der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ keine klaren Kriterien geschaffen. Der Regelungsvorschlag bleibt **unklar** und lässt **Wertungsspielraum** offen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die „im Grundgesetz festgelegte Gleichberechtigung von Mann und Frau“, auf die § 11 S. 1 Nr. 3 lit. b) StARModG-E Bezug nimmt, die staatliche Gewalt bindet (vgl. Art. 1 Abs. 3 GG) und gerade keine Verhaltensvorgaben für Individuen macht. Die Maßstäbe lassen sich mithin weder ohne Weiteres übertragen, noch eignen sie sich zur Konkretisierung. Die neben der Mehrere angeführten Beispiele – Verhaftetsein in patriarchalischen Familienstrukturen sowie Anhaltspunkte für ein fundamentalistisch geprägtes Kultur- und Werteverständnis – schaffen ebenso nicht die auch im Sinne des Bestimmtheitsgrundsatzes **gebotene Klarheit**.

³⁵ Bethge, Die verfassungsrechtliche Problematik der Grundpflichten, JA 1985, 249 (256).

Darüber hinaus wird das Verständnis der Regelung, wie es der **Gesetzesbegründung** zu Grunde liegt, dem Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau gerade nicht gerecht. Der Ausschlussstatbestand des § 11 S. 1 Nr. 3 lit. b) StARModG-E soll danach unter anderem erfüllt sein, wenn eine Frau mit einem Mann verheiratet ist, der in einer Mehrehe lebt. Unzutreffend ist die in der Gesetzesbegründung formulierte Annahme, „dass Beteiligte an einer Mehrehegemeinschaft, also auch die Frauen, [...] dieses Konstrukt billigen“.

Sie verkennt, dass häufig wirtschaftliche, finanzielle oder andere Abhängigkeitsverhältnisse und kulturelle Erwartungen dazu führen, dass Frauen mit einem Mann verheiratet sind, der mehrere Ehefrauen hat. Mindestens die „erste Ehefrau“ hat in der Regel keinen Einfluss darauf, ob ihr Mann erneut heiraten wird. Sofern das jeweilige Heimatrecht kein Zustimmungserfordernis vorsieht, ist die Entscheidung allein dem Mann überlassen und sollte nicht der „ersten Ehefrau“ vorgeworfen werden. Zudem kann die Zustimmung schlicht nur deshalb erteilt worden sein, weil das Aufrechterhalten der Ehe die einzige Möglichkeit zur Sicherung des Lebensunterhalts ist. Das betrifft insbesondere Fallgestaltungen, in denen das jeweilige Heimatrecht keinen nachehelichen Unterhalt vorsieht. Auch den weiteren Ehefrauen kann – aufgrund vielfach bestehender struktureller Diskriminierung im Familienrecht ihrer Herkunftsländer nicht regelhaft unterstellt werden, freiwillig eine Mehrehe eingegangen zu sein. Verwehrt man Frauen, die mit einem Mann verheiratet sind, der in Mehrehe lebt, zukünftig den Weg in die deutsche Staatsangehörigkeit, können bereits bestehende Abhängigkeitsverhältnisse weiter verfestigt werden.



Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts (Stand 01.11.2023)

DGB-Stellungnahme anlässlich der Anhörung des Deutschen Bundestages am 11. Dezember 2023

Das Wichtigste in aller Kürze

- Der DGB begrüßt die im Gesetzentwurf vorgesehene Absenkung der Hürden zur Erlangung der deutschen Staatsangehörigkeit, insbesondere die Verkürzung der Fristen auf fünf bzw. in Ausnahmefällen auf drei Jahre.
- Die Abkehr vom Prinzip der Vermeidung von Mehrstaatlichkeit und die Anerkennung doppelter Staatsbürgerschaft auch für Bürger*inne außerhalb der EU trifft ebenfalls auf unsere Zustimmung.
- Die Verschärfungen beim Thema Lebensunterhaltssicherung werden vom DGB abgelehnt, weil dadurch Menschen aus sozialen Gründen der Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit verweigert wird.
- Die geplanten Einbürgerungsfeiern werden vom DGB begrüßt, sie dürfen jedoch nicht zu einer Verzögerung bei der Wirksamkeit der Einbürgerung führen.
- Die im Zusammenhang mit der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse aufgeführten Kriterien sieht der DGB insofern kritisch, weil damit eine Ungleichbehandlung der Einbürgerungswilligen gegenüber deutschen Staatsbürgern festgeschrieben wird.

5. Dezember 2023

Kontaktperson:

Gerd Wiegel
Referatsleiter Demokratie,
Migrations- und
Antirassismuspolitik

Keithstr. 1, 10787 Berlin

Tel.: 030 – 24 060 277

Fax: 030 – 24 060 276

Mobil: 0171 860 28 99

E-Mail: gerd.wiegel@dgb.de

Internet: <http://www.dgb.de>

Grundsätzliche Bewertung

Der DGB begrüßt den vorliegenden Gesetzentwurf und die mit ihm verbundene Absenkung der Hürden zur Erlangung der deutschen Staatsangehörigkeit. Zusammen mit der prinzipiellen Anerkennung von Mehrstaatlichkeit handelt es sich beim Gesetzentwurf um einen großen Schritt hin zur Anerkennung der Realität einer modernen Einwanderungsgesellschaft, der seit vielen Jahren überfällig ist und jetzt endlich genommen wird. Für Integration, Anerkennung und demokratische Teilhabe stellt der Gesetzentwurf einen großen Fortschritt dar.

Die bisherige Regelung hatte zur Folge, dass ein Großteil der in Deutschland ansässigen eingewanderten Bevölkerung nicht an demokratischen Prozessen wie den Bundestags- und Landtagswahlen teilnehmen konnte und nur EU-Bürger*innen bei Kommunalwahlen mitentscheiden durften. Hieraus entstand ein gravierendes Demokratiedefizit, durch das circa 10 % der Personen im wahlfähigen Alter von demokratischen Wahlen ausgeschlossen wurden.

Deutscher Gewerkschaftsbund

Fristverkürzung und Mehrstaatlichkeit

Die Absenkung der Frist zur Einbürgerung auf fünf Jahre wird vom DGB ausdrücklich begrüßt, denn mit einem schnelleren Zugang zur deutschen Staatsbürgerschaft können die vollen politischen Rechte in Anspruch genommen werden. So wird Deutschland nicht nur geographisch, sondern auch politisch und rechtlich sehr viel schneller zur Heimat der Eingewanderten. Im internationalen Vergleich haben beispielsweise auch Frankreich, Finnland, Luxemburg und die Niederlande eine Frist von fünf Jahren gesetzt, bevor die Staatsbürgerschaft beantragt werden kann. In Irland und Kanada liegt diese Frist sogar bei nur drei Jahren. Die vorgesehene Möglichkeit der Verkürzung auf drei Jahre bei besonderen Anstrengungen der Antragsteller wird von uns ebenfalls begrüßt.

Zentraler Aspekt der Gesetzesänderung ist die Abkehr vom Prinzip der Vermeidung von mehrfachen Staatsbürgerschaften. Die Beibehaltung der Herkunftsstaatsbürgerschaft soll nun allen ermöglicht werden, auch Menschen, die nicht aus EU-Staaten kommen. Dieses Prinzip der Mehrfachstaatsbürgerschaft erübrigt die bislang noch in Teilen praktizierte Optionspflicht. Der Erwerb einer ausländischen Staatsbürgerschaft führt nicht mehr zum Verlust der deutschen Staatsbürgerschaft, was außerordentlich zu begrüßen ist.

Der DGB hat in der Vergangenheit bereits häufig auf die Problematik des Prinzips der Vermeidung von Mehrstaatlichkeit hingewiesen, da Theorie und Praxis bereits seit vielen Jahren weit auseinandergehen. Die jetzt geplante Angleichung von Theorie und Praxis ist längst überfällig. Außerdem ist der DGB davon überzeugt, dass die anvisierten gesetzlichen Änderungen auch Wegbereiter sein werden, das angeführte Demokratiedefizit langfristig zu minimieren.

Lebensunterhaltssicherung

Eine Voraussetzung, die Einbürgerung beantragen zu können, ist die Sicherung des Lebensunterhaltes. Bei dieser Regelung drängt der DGB darauf, eine Gesamt abwägung der Voraussetzungen vorzunehmen und Personen, die während des Voraufenthaltes oder gar während des Beantragungszeitraums unverschuldet Sozialleistungen bezogen haben, nicht von der deutschen Staatsbürgerschaft auszuschließen. Hier sollten gleichermaßen andere Faktoren wie beispielsweise ehrenamtliche Tätigkeiten oder Familienfürsorgepflichten wohlwollend geprüft werden.

In der vorliegenden Neuregelung soll jedoch der Passus in § 10 (1) 3. („... ohne Inanspruchnahme von Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch bestreiten kann ~~oder deren Inanspruchnahme nicht zu vertreten hat.~~“) gestrichen werden. Trotz der neu eingeführten Ausnahmeregelungen stellt dies aus Sicht des DGB eine unangemessene Verschärfung der Anforderungen an die Sicherung des Lebensunterhaltes dar. So können über eine solche Regelung Menschen, die aus unabweisbaren Gründen nur in Teilzeit arbeiten können oder

Menschen mit Beeinträchtigungen, vom Erwerb der Staatsbürgerschaft ausgeschlossen werden. Bereits bei der Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltstitel wird die Sicherung des Lebensunterhaltes geprüft. Die Einbürgerung nun weitreichend vom Einkommen abhängig zu machen, widerspricht demokratischen Grundprinzipien.

Übergabe der Einbürgerungsurkunde bei der Einbürgerungsfeier

Die geplanten Einbürgerungsfeiern werden vom DGB begrüßt, sie dürfen jedoch nicht zu Verzögerungen bei der rechtlichen Wirksamkeit der Einbürgerung führen. Aus diesem Grund halten wir die ausschließliche Übergabe der Einbürgerungsurkunden im Rahmen solcher Einbürgerungsfeiern für falsch, solange damit eine Verzögerung der rechtlichen Wirkung verbunden sein kann.

Gemeinden mit wenigen Einbürgerungsverfahren werden nur in größeren Abständen Einbürgerungsfeiern durchführen. Dies kann die Aushändigung der Einbürgerungsurkunde um Wochen, wenn nicht gar Monate verzögern. Sollte beispielsweise eine Einbürgerungsfeier abgesagt werden, würden die Urkunde an die zuständige Landesbehörde rückübersandt und müsste ein weiteres Mal an die kommunale Behörde zugestellt werden, wenn ein neuer Termin für die Einbürgerungsfeier angesetzt wird. Dies erscheint kaum pragmatisch. Daher empfiehlt der DGB, wie bislang die Einbürgerungsurkunde zuzustellen und die Einbürgerungsfeier unabhängig davon in einem feierlichen Rahmen durchzuführen.

Einordnung in deutsche Lebensverhältnisse

Die bereits verankerte Erklärung zum Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung soll um den Zusatz „antisemitisch, rassistisch oder sonstige menschenverachtend motivierte Handlungen sind mit der Menschenwürde des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland unvereinbar und verstoßen gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung im Sinne des Gesetzes“ ergänzt werden. Außerdem soll in Fällen einer rechtskräftigen Verurteilung nach gewissen Paragraphen des Strafgesetzbuches, die zuständige Behörde zur Feststellung der Voraussetzungen der Einbürgerung die zuständige Staatsanwaltschaft um Mitteilung ersuchen, ob im Rahmen des Urteils antisemitische, rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende Beweggründe festgestellt worden sind.

Die vorgesehene Spezifizierung der allgemeinen Formulierung des „Bekenntnisses zur freiheitlich demokratischen Grundordnung“ ist verständlich, führt jedoch zu zusätzlicher Hürde und einer Ungleichbehandlung gegenüber der angestammten Bevölkerung. Hassmotivierte Straftaten als Folge der hier angeführten Verhaltensweisen sind nicht spezifisch Eingewanderten zuzurechnen, sondern können gleichermaßen auch von Menschen ohne Einwanderungshintergrund ausgehen. Hassmotivierte Taten bleiben häufig ohne Folgen für die Täter*Innen, weil die strafrechtlichen Anforderungen zur

Verurteilung hoch angesiedelt sind. Diese hohen Hürden erschweren in der Praxis, dass antisemitische oder andere hassmotivierte Straftaten – ungeachtet wer sie verantwortet – ausreichend verfolgt bzw. sanktioniert werden. Eine Ungleichbehandlung der Einbürgerungswilligen gegenüber deutschen Staatsbürgern ginge zudem damit einher, dass die Einbürgerungsbehörden neben der verbindlichen Abfrage bei den Verfassungsschutzbehörden nach § 37 StAG auch noch eine zusätzliche Abfrage bei der zuständigen Staatsanwaltschaft vornehmen müssten. Angesichts der sehr geringen Gesamtanzahl der bislang strafrechtlich verfolgten Taten nach § 46 Absatz 2 Satz 2 erscheint es im Ergebnis kaum angemessen und zielführend, diesen zusätzlichen Schritt regelmäßig bei jeder Einbürgerung vorzunehmen.

Vielmehr schlägt der DGB vor, hassmotivierte Straftaten unabhängig davon, von wem sie verübt werden, mit aller Schärfe des Gesetzes zu verfolgen und zu ahnden und Täter*innen einer gerechten und angemessenen Strafe zuzuführen.

Ergänzende Anforderungen

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern seit langem ein kommunales Wahlrecht für alle Eingewanderten und nicht nur für EU-Bürger*innen. Leider wird die Möglichkeit einer solchen ersten Beseitigung des vorhandenen Demokratiedefizits im vorliegenden Gesetzentwurf nicht genutzt.

Stärkung und Ausbau der Einbürgerungsbehörden

Da Einbürgerungsverfahren angemessen administriert werden müssen, drängt der DGB den Gesetzgeber, parallel zu den gesetzlichen Änderungen auch die Rahmenbedingungen zu schaffen bzw. zu unterstützen, mit denen die zuständigen kommunalen Behörden die notwendigen Kapazitäten erhalten, diese Einbürgerungsverfahren auch in einem gesetzten Zeitrahmen zu bewältigen. Eine Möglichkeit könnte die Einrichtung zentraler Einbürgerungsbehörden sein, die dann mit den Sachlagen und Verfahren vertraut sind und so schneller und reibungsloser vorgehen können. Darüber hinaus wird angeregt, die Einbürgerungsverfahren zukünftig digitalisiert auszugestalten, um Verfahrensschritte zu straffen.

Anpassungen der allgemeinen Verwaltungsvorschriften

Im Sinne einer bundesweit einheitlichen Anwendung eines modernisierten Staatsangehörigkeitsrechtes weist der DGB auf die Wichtigkeit eindeutiger Definitionen im Gesetz, sowie einer Aktualisierung der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Staatsangehörigkeitsrecht hin. Die derzeitigen Allgemeinen Verwaltungsvorschriften stammen aus dem Jahr 2000, die durch Vorläufige Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern im Jahr 2015 ergänzt wurden. Die hier aufgeführten Hinweise sollten in einer Aktualisierung der Verwaltungsvorschriften Berücksichtigung finden.



Der DGB ist überzeugt, dass die Erleichterungen bei der Einbürgerung langfristig zu einer Stärkung der Demokratie in Deutschland beitragen wird. Neben den gesetzlichen Änderungen muss ein Augenmerk auf die Administration der Einbürgerung gelegt werden, um die gesetzlichen Vorhaben auch in gute Praxis überführen zu können.



Stellungnahme des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts (StARModG)

Berlin, den 4.12.2023

Der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen bedankt sich für die Möglichkeit zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsgesetzes Stellung nehmen zu dürfen.

Mit dem Gesetzentwurf wird die Vorgabe aus dem Koalitionsvertrag umgesetzt, ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht zu schaffen. Dazu wird zum einen die Mehrfachstaatsangehörigkeit ermöglicht. Zum anderen soll der Weg zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit vereinfacht werden. Dies soll vor allem durch eine schnellere Einbürgerung erfolgen, die zukünftig nach fünf Jahren möglich sein soll, bei besonderen Integrationsleistungen bereits nach drei Jahren.

§ 10 StAG nennt die Voraussetzungen, die vorliegen müssen, damit ein Anspruch auf Einbürgerung besteht. Dazu zählen nach geltendem Recht u.a., dass sich der Antragsteller seit 8 Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet aufhält und er den Lebensunterhalt für sich und seine unterhaltsberechtigten Familienangehörigen ohne Inanspruchnahme von Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II und XII bestreiten kann oder deren Inanspruchnahme nicht zu vertreten hat (§ 10 Absatz 1 S.1 Nr. 3 StAG).

Zielsetzung des § 10 Abs. 1 S.1 Nr. 3 StAG ist es, einer Zuwanderung in die Sozialsysteme entgegenzuwirken und für den Anspruch auf Einbürgerung auch eine gewisse wirtschaftliche Integration zu verlangen. Hiervon wird jedoch bislang abgesehen, wenn der Bezug von Leistungen nach dem SGB II und XII nicht zu vertreten ist.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll nun die für eine Anspruchseinbürgerung erforderliche Voraufenthaltszeit auf 5 Jahre abgesenkt werden. Zugleich soll der wirtschaftlichen Integration laut Gesetzesbegründung stärkeres Gewicht verliehen werden. Dies soll durch die Streichung des Halbsatzes „oder deren Inanspruchnahme nicht zu vertreten haben“ in § 10 Abs. 1 S.1 Nr. 3 StAG erfolgen.

Ein Leistungsbezug nach dem SGB II oder SGB XII soll gleichwohl weiterhin un-
schädlich sein für

- so genannte Gastarbeiter und Vertragsarbeitnehmer, wenn sie die Inanspruchnahme nicht zu vertreten haben,
- für Ausländer, die in Vollzeit erwerbstätig sind und dies innerhalb der letzten 24 Monate mindestens 20 Monate lang waren, und
- für Ausländer, die als Ehegatte oder eingetragener Lebenspartner einer in Vollzeit erwerbstätigen Person mit dieser und einem minderjährigen Kind in familiärer Gemeinschaft leben.

Dabei erscheint die Auswahl der Ausnahmetatbestände bei näherer Betrachtung nicht frei von Willkür. Zumindest liegt kein sachlicher Grund dafür vor, einem nicht erwerbstätigen Ehegatten, der mit einer in Vollzeit erwerbstätigen Person und einem minderjährigen Kind in familiärer Gemeinschaft lebt, bei Sozialleistungsbezug einen Anspruch auf Einbürgerung zu gewähren, in Teilzeit arbeitenden alleinerziehenden Müttern oder pflegenden Angehörigen, die aufstockend Bürgergeld beziehen, indes nicht.

Darüber hinaus führt die Streichung des Halbsatzes „oder deren Inanspruchnahme nicht zu vertreten haben“ für viele Menschen mit Behinderungen zu einem Ausschluss von der Anspruchseinbürgerung.

Das betrifft zunächst Menschen mit Behinderungen, denen es aufgrund ihrer Behinderung nicht möglich ist, einer lebensunterhaltssichernden Beschäftigung auf dem

ersten Arbeitsmarkt nachzugehen und deshalb Grundsicherung bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII oder Bürgergeld beziehen.

Es betrifft aber auch voll erwerbsfähige Menschen mit Behinderungen, die aufgrund ihrer Behinderung und weiterer Vermittlungshemmnisse trotz intensiver Arbeitsuchebemühungen keine Arbeit finden oder nur einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen und deshalb (aufstockend) Bürgergeld beziehen müssen. Trotz verbesserter Situation am Arbeitsmarkt sind schwerbehinderte Menschen nach wie vor häufiger und länger arbeitslos (vgl. Arbeitsmarktsituation schwerbehinderter Menschen 2022, Bundesagentur für Arbeit).

Nach Art. 3 Abs. 3 S.2 GG des Grundgesetzes darf niemand wegen seiner Behinderung benachteiligt werden. Das Anknüpfen der Anspruchseinbürgerung an eine Unterhaltssicherung ohne Sozialleistungsbezug für sich und seine Familienangehörigen stellt für Menschen mit Behinderungen, die den Bezug von Leistungen nach dem SGB II oder XII nicht zu vertreten haben, eine mittelbare Diskriminierung im Sinne von Art. 3 Abs. 3 S.2 GG dar.

Angesichts der Bedeutung der Staatsangehörigkeit insbesondere für die politische Teilhabe vermag ein Verweis auf die Ermesseneinbürgerung nach § 8 Abs.2 StAG diese Ungleichbehandlung nicht zu kompensieren.

Der Beauftragte spricht sich daher dafür aus, von der Voraussetzung einer Unterhaltssicherung im Sinne des § 10 Abs. 1 S.1 Nr. 3 StAG auch dann abzusehen, wenn *„ein Ausländer mit einer körperlichen, intellektuellen oder seelischen Krankheit oder Behinderung die Inanspruchnahme von Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch nicht zu vertreten hat.“*

Eine solche Formulierung würde auch Fällen hinreichend gerecht werden, in denen sich z.B. ein Ausländer vor dem Eintritt seiner Behinderung nicht um Arbeit bemüht hat, deshalb keine oder nur eine sehr geringe Erwerbsminderungsrente erhält und deshalb Leistungen nach dem SGB XII bezieht. Hier wäre dann im Einzelfall zu prüfen, ob er die Inanspruchnahme von Leistungen nach dem SGB XII zu vertreten hat.

Insgesamt bezweifelt der Beauftragte jedoch, dass die enumerative Nennung von Ausnahmen in § 10 Abs. 1 S.1 Nr.3 StAG-E einer verfassungsrechtlichen Überprü-

fung standhalten wird. Er empfiehlt daher, die § 10 Abs. 1 S.1 Nr. 3 StAG in der geltenden Fassung beizubehalten. Nur hilfsweise sollte eine zusätzliche Ausnahme für Menschen mit Behinderungen in § 10 Abs. 1 S.1 Nr. 3 StAG-E aufgenommen werden.

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)349 E



Statefree e.V.
Schellingstr.105a
80798 München

www.statefree.world
info@statefree.world

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts

München, 05.12.2023

Wir, Statefree e.V., bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und begrüßen die wesentlichen Regelungen der Gesetzesvorlage zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts. Dennoch wird Staatenlosigkeit im Referentenentwurf für ein Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts nicht adressiert.

Statefree e.V. widmet sich als erste und einzige Organisation in Deutschland ganzheitlich dem Thema Staatenlosigkeit. Die folgenden dokumentierten Lebensrealitäten und Formulierungsvorschläge bezüglich des Entwurfs sind das Ergebnis der engen Zusammenarbeit des Vereins mit staatenlosen Personen. Die folgende Stellungnahme besteht aus einer Kurzfassung (siehe Seite 1-2) und der vollständigen Stellungnahme vom 15.06.2023.



Kurzfassung: Staatenlosigkeit in Deutschland

Empfehlungen für die Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes zur Integration von staatenlosen Menschen in Deutschland

Über 126.000 Menschen sind in Deutschland von Staatenlosigkeit betroffen. Hiervon sind 29.455 Personen als staatenlos registriert, 97.150 als Menschen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit.¹ Diese Menschen werden von keinem Staat als Staatsangehörige anerkannt. **Ohne wirksame Nationalität fehlt ihnen der Zugang zu grundlegenden Menschenrechten. Sie leben meist ohne Identitätsdokumente, Reisefreiheit, Wahlrecht und am Rande der Gesellschaft ohne Möglichkeit auf gesellschaftspolitische Teilhabe.**

Die Einbürgerung ist der effektivste Weg, die Zahl der staatenlosen Personen in Deutschland zu verringern und so diesen Menschen ihr Recht auf Rechte zu gewähren. Dennoch wird die staatenlose Bevölkerung im deutschen Einbürgerungsrecht bisher nicht ausreichend berücksichtigt. Die Folgenden realen Beispiele stammen von staatenlosen Menschen aus Deutschland und verdeutlichen die hieraus resultierenden Hürden:



Heilpraktikerin, 30 Jahre alt | Floh im Alter von drei Jahren mit der Familie aus dem Irak nach Deutschland | Erfüllt alle Voraussetzungen für die Einbürgerung | Der Antrag auf Einbürgerung wurde dennoch mehrere Male aufgrund der Staatenlosigkeit abgelehnt |



Krankenpfleger, 28 Jahre alt | In Deutschland geboren | Eltern stammen aus der ehemaligen Sowjetunion | Erbt Staatenlosigkeit als Kind | Erfüllt alle Voraussetzungen für die Einbürgerung | Scheitert allerdings an dem Kriterium der "geklärten Identität und Staatsangehörigkeit" |



BWL Studentin, 24 Jahre alt | In Deutschland geboren | Erbt Staatenlosigkeit von den Eltern und wurde als Kind mit ungeklärter Staatsangehörigkeit registriert | Erhielt in Deutschland keine Geburtsurkunde | Einbürgerung aufgrund fehlender Anerkennung der Staatenlosigkeit nicht möglich |

Im Vergleich zu Drittstaatsangehörigen ist staatenlosen Menschen, die entweder als staatenlos oder mit ungeklärter Staatsangehörigkeit registriert werden, in vielen Fällen die Einbürgerung trotz geplanter Reformen nicht zugänglich. Solange Staatenlosigkeit im Staatsangehörigkeitsgesetz nicht ausreichend berücksichtigt wird, bleibt die ganzheitliche und effektive Integration der mehr als 126.000 staatenlosen Menschen in Deutschland unmöglich. Wir empfehlen deswegen, ergänzend zum Referentenentwurf, die nachfolgenden Rechtsänderungen, um die Übereinstimmung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts mit internationalem Recht und der Praxis in EU-Nachbarländern zu gewährleisten.

¹ vgl. Pressemitteilung Nr. 091 vom 9. März 2023: 03.2023, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23_091_125.html.



Unsere Forderungen im Überblick

1. Explizite Nennung von Staatenlosigkeit im Staatsangehörigkeitsgesetz

Die derzeit fehlende Nennung von Staatenlosigkeit in §§ 8 Abs. 1, 10 Abs. 1 StAG führt oft zur mangelhaften Anwendung des StAG auf Staatenlose. Wir fordern die Aufnahme der Definition von Staatenlosigkeit in das Staatsangehörigkeitsgesetz sowie Einbettung des Begriffs „Staatenlosigkeit“ in §§ 8 Abs. 1, 10 Abs. 1 StAG, um Staatenlosigkeit als gleichwertige und dennoch differenzierte Einbürgerungsvoraussetzung hervorzuheben und ein klareres Verständnis zu schaffen: „Ein Ausländer, [...] ist [...] einzubürgern, wenn seine Identität und Staatsangehörigkeit oder Staatenlosigkeit geklärt sind [...].“ (siehe S. 10 ff. Stellungnahme).

2. Erleichterter Staatsangehörigkeitserwerb durch staatenlose Kinder

Ende 2022 waren mehr als 49.000 staatenlose Menschen in Deutschland minderjährig, davon sind 26.000 in Deutschland geboren.² Gemäß Art. 3 und 7 der Kinderrechtskonvention muss der Erwerb der Staatsangehörigkeit für Kinder, die staatenlos geboren sind, bei Geburt oder kurz danach erfolgen.³ Deshalb fordern wir den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit für in Deutschland geborene Kinder. Um die Umsetzung dieser Forderung zu ermöglichen, empfehlen wir die Übertragung und Neufassung des Art 2. [StaatenIMindÜbkAG](#) in § 4 Abs. 4-neu StAG (siehe S. 14 ff. Stellungnahme).

3. Erleichterte Einbürgerung für in situ Staatenlose

36.000 Personen leben trotz Geburt in Deutschland immer noch als Staatenlose im Inland.⁴ Viele weitere kamen im Kindesalter nach Deutschland. Bei diesen Personen ist davon auszugehen, dass ein starker Bezug zu Deutschland als Lebensmittelpunkt besteht, sie können somit als in situ Staatenlose (staatenlose faktische Inländer*innen) beschrieben werden. Um die spezifischen Hürden für in situ Staatenlose bei der Einbürgerung besonders zu berücksichtigen, empfehlen wir: 1) die Einführung einer Stichtagseinbürgerung in einem neuen § 15a StAG; sowie 2) eine erleichterte und effiziente Klärung von Staatenlosigkeit und Identität durch § 10 Abs. 1 S. 2-neu StAG (siehe S. 21 ff. Stellungnahme).

4. Angleichung der Mindestaufenthaltsdauer für die Einbürgerung Staatenloser

Wir begrüßen die Entscheidung der Bundesregierung, die erforderliche Mindestaufenthaltsdauer zu kürzen. Diesbezüglich ist ein kohärentes Verfahren für Staatenlose anzustreben, in welchem die verkürzte Mindestaufenthaltsdauer bei besonderen Integrationsleistungen bei der Einbürgerung von Staatenlosen nach § 8 StAG berücksichtigt wird. Des Weiteren empfehlen wir, die verkürzte Mindestaufenthaltsdauer gemäß § 10 Abs. 3 StAG explizit auf Staatenlose anwendbar zu machen, um Art. 32 [des Übereinkommens von 1954](#) gerecht zu werden (siehe S. 24 f. Stellungnahme).

² Statistisches Bundesamt (Destatis), Genesis-Online Datenbank, Ausländerstatistik, Code 12521-0004, Stichtag 31.12.2022.

³ vgl. UNHCR, Guidelines on Statelessness No. 4, 2012, S. 3, S. 7 ff., <http://www.refworld.org/docid/50d460c72.html>

⁴ Statistisches Bundesamt (Destatis), Genesis-Online Datenbank, Ausländerstatistik, Code 12521-0004, Stichtag 31.12.2022.



Inhaltsverzeichnis

I. Zusammenfassung	4
II. Status Quo: Staatenlosigkeit in Deutschland	8
III. Staatenlosigkeit im StAG	10
1. Explizite Nennung von Staatenlosigkeit im StAG.....	10
1.1 Aktueller Stand der Inklusion Staatenloser im Gesetz	11
1.2 Änderungsempfehlungen	11
1.3 Auswirkung der Änderungsvorschläge auf die Einbürgerung von Staatenlosen	12
1.3.1 Rechtssicherheit durch die Nennung von Staatenlosigkeit in §§ 8 und 10 StAG.....	12
1.3.2 Sichtbarkeit durch die Aufnahme der Definition der „Staatenlosigkeit“ in § 1 StAG	12
1.3.3 Zugang zur Rechtsstellung durch die Einführung eines formalisierten Feststellungsverfahrens für Staatenlosigkeit	13
2. Erleichterter Staatsangehörigkeitserwerb durch staatenlose Kinder	14
2.1 Aktueller Stand beim Staatsangehörigkeitserwerb durch staatenlose, in Deutschland geborene Kinder.....	15
2.2 Änderungsempfehlungen	16
2.3 Auswirkung der Implementierung der Änderungsvorschläge auf Staatsangehörigkeitserwerb.....	17
2.3.1 Automatischer Staatsangehörigkeitserwerb durch staatenlos geborene Kinder.....	17
2.3.2 Alternativempfehlung: Einbürgerung in Konformität mit internationalem Recht	18
2.3.3 Zugang zur Staatsangehörigkeit durch Kampagnen für Beratungs- und Aufklärungsmöglichkeiten über die Einbürgerung nach Art 2. StaatenIMindÜbkAG	20
3. Erleichterte Einbürgerung für in situ Staatenlose	21
3.1 Spezifische Hürden für in situ Staatenlose	22
3.2 Änderungsempfehlungen	22
3.3 Auswirkung der Änderungsvorschläge auf die in situ staatenlose Bevölkerung	23
3.3.1 Verminderung der Staatenlosigkeit um 40% durch Identifizierung in situ Staatenloser	23
4. Angleichung der Dauer für die Einbürgerung Staatenloser	24
4.1 Aktueller Stand bei der Einbürgerung Staatenloser	24
4.2 Änderungsempfehlung zur Umsetzung des Übereinkommens von 1954	24



I. Zusammenfassung

Der Referentenentwurf sieht viele positive Veränderungen vor. Durch Veränderungen, wie die Erweiterung der Möglichkeit von Mehrstaatigkeit oder die Aufgabe des Erfordernisses der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ wird das Einbürgerungsverfahren in Deutschland modernisiert und die Diversität unserer deutschen Gesellschaft adressiert. Grundannahme des Diskurses um Einbürgerung sowie der geplanten Änderungen bleibt jedoch, dass sich um die Einbürgerung bemühende Personen bereits eine Staatsangehörigkeit besitzen. Diese Annahme spiegelt nicht die Realität wider: Ende 2022 wurden in Deutschland über 126.000 von Staatenlosigkeit betroffene Menschen registriert. Hiervon werden 29.455 Personen als staatenlos geführt, 97.150 als Menschen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit.⁵ Solange die Staatsangehörigkeit oder Staatenlosigkeit der mehr als 126.000 von Staatenlosigkeit betroffenen Menschen in Deutschland nicht abschließend geklärt ist und ihre Rechtsstellung nicht identifiziert und anerkannt ist, müssen alle Personen ohne registrierte Identität und Staatsangehörigkeit als Staatenlose behandelt werden (siehe 1.1.3.).⁶ Ohne die abschließende Anerkennung der Staatenlosigkeit bleibt die besondere Rechtsstellung verkannt, insbesondere mit Blick auf den Erwerb der Staatsangehörigkeit. Im Jahr 2023 verzeichnet Deutschland einen neuen Höchstwert, nachdem sich die Anzahl der Betroffenen seit 2014 verdoppelt hat. Sie haben faktisch nur eingeschränkten Zugang zu ihren Grundrechten und können vielen Anforderungen im Einbürgerungsprozess nicht gerecht werden. Aus diesem Grund muss die Lebensrealität der besonders schutzbedürftigen staatenlosen Bevölkerung bei der weiteren Ressortabstimmung im Gesetzentwurf angemessen berücksichtigt werden.

Herausforderungen im Umgang mit Staatenlosigkeit in Deutschland resultieren vor allem aus der unzureichenden Umsetzung internationaler Übereinkommen zu Staatenlosigkeit. Hierzu zählen die Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen von 1954 (Übereinkommen von 1954),⁷ zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1961 (Übereinkommen von 1961)⁸ sowie der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR),⁹ das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (KRK)¹⁰ und das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit (EÜStA) mit Blick auf Staatenlosigkeit.¹¹ Darüber hinaus ist Staatenlosigkeit bei der Erfüllung der Nachhaltigkeitsziele 5, 10 und 16 besonders zu berücksichtigen.¹²

Die Bundesrepublik Deutschland hat all diese Übereinkommen ratifiziert. Dennoch stieg die Anzahl Staatenloser und Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit seit 2014 konstant an.¹³ Allein die Anzahl der minderjährigen Betroffenen lag Ende 2022 bei 49.000. Von insgesamt 126.000 Betroffenen

⁵ vgl. Pressemitteilung Nr. 091 vom 9. März 2023: 03.2023, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilunggen/2023/03/PD23_091_125.html.

⁶ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR and De Facto Statelessness, April 2010, LPPR/2010/01, S. 29, Principle 8, Rn. 22: <https://www.refworld.org/docid/4bbf387d2.html>

⁷ Übereinkommen vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (BGBl. 1976 II S. 474).

⁸ Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit vom 30. August 1961 (BGBl. 1977 II S. 598 ff.).

⁹ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 (BGBl. 1973 II S. 1534).

¹⁰ Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (BGBl II 1992 Nr. 6, 122).

¹¹ Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit, Sammlung Europäischer Verträge – Nr. 166, Straßburg/Strasbourg, 6.XI.1997.

¹² vgl. UNHCR, The Sustainable Development Goals and Addressing Statelessness, März 2017: <https://www.refworld.org/docid/58b6e3364.html>

¹³ vgl. Ausländische Bevölkerung, Ergebnisse des Ausländerzentralregisters: in: Fachserie 1 Reihe 2, Destatis, 14.04.2022, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/Downloads-Migration/auslaend-bevoelkerung-2010200217005.xlsx?__blob=publicationFile.



wurden knapp unter einem Drittel, rund 36.000 Personen, in Deutschland geboren; davon sind 80% heute minderjährig (29.000).¹⁴ Es handelt sich also nicht nur um Staatenlose, die nach Deutschland

einreisen. Betroffen sind ebenso staatenlose faktische Inländer*innen, mit starkem Bezug zu Deutschland, z.B. durch Geburt im Inland oder langjährigem Aufenthalt in Deutschland (in situ Staatenlose).¹⁵ Mitursächlich dafür ist neben der Rechtszersplitterung durch die Verortung des Art 2. Gesetz zur Verminderung der Staatenlosigkeit außerhalb des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) (siehe 2.1.), dass in Deutschland geborene staatenlose Kinder die deutsche Staatsangehörigkeit nur unter restriktiven Voraussetzungen erhalten. Insbesondere wenn die Identität und Staatenlosigkeit der Eltern nicht geklärt ist, wächst ein Kind auf unbestimmte Zeit identitätslos und ohne Zugang zur Rechtsstellung von Staatenlosen auf. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass die Identität und die Rechtsstellung des Kindes vom Status der Eltern abhängen. Dadurch wird die Identität und der Status des Kindes nicht unmittelbar nach der Geburt identifiziert und unabhängig geprüft, sodass Staatenlosigkeit bei Geburt in Deutschland weiterhin vererbt wird.

Insbesondere das Fehlen eines expliziten bundesgesetzlich geregelten Verwaltungsverfahrens zur Feststellung von Staatenlosigkeit führte sowohl in der Vergangenheit als auch heute zu unzureichendem Verständnis der befassten Behörden zur Frage der Staatenlosigkeit und erhöht die Anzahl von Personen ungeklärter Staatsangehörigkeit. Eine „ungeklärte Staatsangehörigkeit“ beinhaltet keine juristische Kategorie, sondern ist lediglich ein vorläufiger administrativer Arbeitsbegriff. Viele Staatenlose stehen vor der Herausforderung, dass sich Staatenlosigkeit – im Gegensatz zu Staatsangehörigkeit – nicht durch ein einzelnes Dokument eindeutig klären lässt. Um ihre Staatenlosigkeit eindeutig nachzuweisen, müssten Staatenlose sich von allen knapp 200 Staaten bescheinigen lassen, dass sie nicht deren Staatsangehörige sind – ein letztlich unmögliches Unterfangen. Dennoch wird das Vorbringen der Staatenlosen in der Verwaltungspraxis in vielen Fällen nicht angemessen berücksichtigt, wodurch nicht selten jahrzehntelang der Begriff „ungeklärte Staatsangehörigkeit“ genutzt und über Generationen hinweg vererbt wird. Dies verdeutlicht: Um den Schutz aller staatenloser Personen und die Umsetzung der Übereinkommen zu gewährleisten, sind weitere Schritte nötig.

Der Referentenentwurf nimmt das Problem der Staatenlosigkeit nicht hinreichend in den Blick. Aufgrund der geplanten Änderungen ist nicht zu erwarten, dass sich die Anzahl von staatenlosen Menschen in Deutschland substantiell verringert. Deutschland würde auch weiterhin Staatenlosigkeit nicht effektiv entgegenwirken und seinen internationalen Verpflichtungen nur unzureichend nachkommen.

Wir empfehlen deswegen, ergänzend zum Referentenentwurf, die nachfolgenden Rechtsänderungen, um die Übereinstimmung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts mit internationalem Recht und der Praxis in EU-Nachbarländern zu gewährleisten:

¹⁴ Statistisches Bundesamt (Destatis), Genesis-Online Datenbank, Ausländerstatistik, Code 12521-0004, Stichtag 31.12.2022.

¹⁵ BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 25. August 2020 – 2 BvR 640/20, Rn. 24.



1. Explizite Nennung von Staatenlosigkeit im Staatsangehörigkeitsgesetz

1.1 Bezeichnung des Begriffs „Staatenlosigkeit“ in §§ 8 Abs. 1, 10 Abs. 1 StAG:

„Ein Ausländer, [...] ist [...] einzubürgern, wenn seine Identität und Staatsangehörigkeit **oder Staatenlosigkeit** geklärt sind [...].“

1.2 Aufnahme der Definition des Begriffs „Staatenloser“ gemäß Art. 1 des Übereinkommens von 1954 in § 1 Abs. 2-neu StAG:

„Ein Staatenloser ist eine Person, die kein Staat aufgrund seines Rechtes als Staatsangehörigen ansieht.“

2. Erleichterter Staatsangehörigkeitserwerb durch staatenlose Kinder

2.1 Übertragung und Neufassung des Art 2. StaatenIMindÜbkAG in § 4 Abs. 4-neu StAG:

„Durch Geburt im Inland oder an Bord eines Schiffes, das berechtigt ist, die Bundesflagge der Bundesrepublik Deutschland zu führen, oder in einem Luftfahrzeug, das das Staatszugehörigkeitszeichen der Bundesrepublik Deutschland führt, erwirbt ein Kind die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn beide Elternteile staatenlos sind oder das Kind die Staatsangehörigkeit seiner Eltern nicht nach dem Recht des Staates erwirbt, dem die Eltern angehören.“

2.2 Alternativ – Herabsetzung der Mindestaufenthaltsdauer sowie Streichung des Erfordernisses des „rechtmäßigen“ Aufenthalt nach der Übertragung des Art 2. StaatenIMindÜbkAG in § 4 Abs. 4-neu

§ 4 Abs. 4-neu StAG wird wie folgt geändert:

- a) Das Wort „fünf“ wird ersetzt durch das Wort „**drei**“.
- b) Das Wort „rechtmäßig“ wird gestrichen.
- c) Das Wort „dauernden“ wird ersetzt durch „**gewöhnlichen**“.

2.3 Kampagne für Beratungs- und Aufklärungsmöglichkeiten über die Einbürgerung auf Antrag in Art. 2 StaatenIMindÜbkAG – Zusatz in § 4 Abs. 4-neu StAG:

„Die gesetzlichen Vertreter eines von Geburt an staatenlosen Kindes haben Anspruch auf Beratung über die Möglichkeit des Kindes, die deutsche Staatsangehörigkeit zu erwerben.“



3. Erleichterte Einbürgerung für in situ Staatenlose

3.1 Einfügen eines neuen § 15a StAG zur Einführung einer Stichtageinbürgerung:

„Die Staatsangehörigkeit erwerben staatenlose Personen, die vor 2002 im Inland geboren wurden, oder vor der Vollendung des achtzehnten Lebensjahres oder seit mehr als zwölf Jahren ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland haben.“

3.2 Einfügen eines neuen Satzes 2 in § 10 Abs. 1 StAG:

„Bei staatenlosen Personen, die im Inland geboren sind oder vor dem achtzehnten Lebensjahr ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland haben, reicht es aus, wenn die Identität und Staatenlosigkeit durch Urkunden, eidesstattliche Versicherung oder Zeugenaussagen nachgewiesen sind.“

4. Angleichung der Mindestaufenthaltsdauer für die Einbürgerung Staatenloser

Einfügen einer weiteren Alternative in § 10 Abs. 3-neu:¹⁶

„(3) Die Aufenthaltsdauer nach Absatz 1 Satz 1 kann auf bis zu drei Jahre verkürzt werden, wenn der Ausländer

1. besondere Integrationsleistungen, insbesondere besonders gute schulische, berufsqualifizierende oder berufliche Leistungen oder bürgerschaftliches Engagement nachweist,
2. den Lebensunterhalt für sich und seine unterhaltsberechtigten Familienangehörigen ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel bestreiten kann und
3. die Anforderungen einer Sprachprüfung der Stufe C 1 des Gemeinsamen Referenzrahmens für Sprachen erfüllt, **oder**
4. **staatenlos ist.**“

Änderung der Ziffer 8.1.3.1. Anwendungshinweise des BMI zum StAG:¹⁷

Abweichend von Nummer 8.1.2.2 wird eine Aufenthaltsdauer von **drei** Jahren als ausreichend angesehen.

Unsere Änderungsvorschläge resultieren aus der Praxiserfahrung und intensiven Zusammenarbeit unseres Vereins mit Staatenlosen, aus deren Perspektive wir in dieser Stellungnahme argumentieren. Darüber hinaus fußt diese Stellungnahme auf der engen Kollaboration mit nationalen und internationalen Expert*innen und Partnerorganisationen im Bereich Staatenlosigkeit.

¹⁶ vgl. BMI: Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts, 19.05.2023, Rn. 6 c).

¹⁷ BMI: Vorläufige Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 13. November 2014 (BGBl. I S. 1714), 01.06.2015, Ziff. 8.1.2.2 und 8.1.3.1, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/verfassung/stag-anwendungshinweise-06-15.pdf?__blob=publicationFile&v=6



II. Status Quo: Staatenlosigkeit in Deutschland

Deutschland hat sich durch die Unterzeichnung internationaler Übereinkommen dazu verpflichtet, wesentliche Rechte von Staatenlosen zu garantieren und Staatenlosigkeit zu vermindern bzw. zu verhindern. Daraus ergeben sich die Pflichten, Staatenlose zu identifizieren, ihren Rechtsstatus, u.a. durch Ausstellung eines Reiseausweises und der erleichterten Einbürgerung, zu garantieren,¹⁸ sowie Staatenlosigkeit zu vermindern. Die seit Jahren steigenden Zahlen von Staatenlosen und Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit sowie Berichte von Betroffenen zeigen, dass die Verwaltungspraxis nicht entsprechend dieser Vorgaben agiert. Vielmehr werden wesentliche Mängel deutlich, wie die folgenden Fallbeispiele zeigen:

Fallbeispiel #1: Weiblich, Krankenpflegerin, 38 Jahre

- Vor Krieg im Libanon geflohen; seit 36 Jahren in Deutschland; Reiseausweis für Staatenlose und Aufenthaltserlaubnis wurden entzogen¹⁹

1986 floh die heute 38-jährige Krankenpflegerin mit ihrer Familie vor dem Krieg im Libanon. Aufgrund des Krieges wurde ihre Geburt zwar von einer Hebamme bescheinigt, jedoch nicht amtlich beglaubigt, wodurch sie keine anerkannte Geburtsurkunde besitzt. 1990 erhielt die Familie die unbefristete Aufenthaltserlaubnis und Reiseausweise für Staatenlose. Beides wurde rund 15 Jahre später wieder entzogen, weil Mitarbeitende der Ausländerbehörde vermuteten, dass sie türkische Vorfahren habe. Türkische Behörden verneinen, dass die Krankenpflegerin türkische Staatsbürgerin ist oder werden könnte. Trotzdem ist ihr Aufenthaltsrecht entzogen worden; sie befindet sich lediglich geduldet. Immer wieder drohen ihr der Entzug der Arbeitserlaubnis, hohe Geldstrafen und die Abschiebung. Zur daraus resultierenden Existenzangst kommt die Unmöglichkeit der Familienplanung hinzu, da sich der Status der ungeklärten Identität bzw. Staatenlosigkeit auf ihre Kinder übertragen würde. Der Zugang zur Einbürgerung bleibt verwehrt, weil von Urkunden im Beweisverfahren trotz ihrer besonderen Situation und Staatenlosigkeit nicht abgesehen wird.

Fallbeispiel #2: Männlich, Musiker, ca. 40 Jahre

- Opfer von Menschenhandel und dadurch staatenlos; lebt seit 33 Jahren ohne geklärte Identität und Staatenlosigkeit in Deutschland und deshalb nur geduldet

1990 kam der heute ca. 43-jährige Musiker im Alter von etwa fünf Jahren in Deutschland an. Als Opfer von Menschenhandel wurde er nach seiner Geburt verschleppt und sein Recht auf eine Identität verletzt. Seit 18 Jahren lebt der Musiker mit einer ungeklärten Staatsangehörigkeit in Deutschland und besitzt deshalb nur eine Duldung. Obwohl die Ausländerbehörde Kenntnis davon hat, dass er ein staatenloser Überlebender von Menschenhandel ist, gilt seine Identität weiterhin als ungeklärt, ohne dass es Mitwirkungsmöglichkeiten oder Anhaltspunkte für ein Herkunftsland außer Deutschland gibt. Für die Klärung seiner Identität wurde ein DNA-Test gemacht, jedoch ohne Erfolg. Obwohl er als Kind zurückgelassen und in Deutschland im Kindesalter obdachlos aufgefunden wurde, blieb ihm

¹⁸ Artikel 32 des Übereinkommens von 1954.

¹⁹ Vgl. Hollenbach, Michael: Schicksal einer Libanesin mit Geduldetenstatus - Der Kampf um die Identität, in: Deutschlandfunk Kultur, 16.08.2022, <https://www.deutschlandfunkkultur.de/geduldet-in-deutschland-100.html>; NDR: Ungeklärte Identität: Intensivpflegerin bleibt nur geduldet, in: NDR, 10.05.2022, https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/hannover_weser-leinegebiet/Ungeklarte-Identitaet-Intensivpflegerin-bleibt-nur-geduldet-.intensivpflegerin100.html.



das Recht auf die deutsche Staatsangehörigkeit verwehrt. Auch ohne Anhaltspunkte und konkreten Schritten zur Mitwirkung, werden Urkundenbeweise über die Geburt verlangt.

Fallbeispiel #3: Weiblich, Heilpraktikerin, 29 Jahre

- Kurdin; aus dem Irak geflohen; Flüchtlingsstatus; keine Möglichkeit der Einbürgerung wegen fehlender Identitätsdokumente

Die Kurdin ist 1996 im Alter von drei Jahren mit ihrer Familie aus dem Irak nach Deutschland geflohen. Ihre Geburt wurde im Irak nicht registriert, somit besitzt sie keine Geburtsurkunde. Sie hat seit 1996 in Deutschland Flüchtlingsstatus, inzwischen mit einem unbefristeten Aufenthaltstitel. Aufgrund fehlender Identitätsdokumente konnte sie ihr Studium und Ausbildung lange Zeit nicht abschließen. Bisher wurden ihre Einbürgerungsanträge aufgrund der fehlenden Geburtsurkunde abgelehnt. Die Möglichkeiten der Identitätsklärung scheinen jedoch ausgeschöpft, da keine Geburtsurkunde existiert. Auch die irakische Botschaft erklärte, die Republik Irak sei für sie und ihre Familie in keiner Weise zuständig. Trotz der wiederholten Absagen wird der Heilpraktikerin und ihrer Familie keine Möglichkeit gegeben, ohne eine Geburtsurkunde ihre Identität und Staatenlosigkeit zu klären. Nach mehr als 20 Jahren beschloss die Staatsangehörigkeitsbehörde, dass aufgrund der Zugehörigkeit der Familie zur kurdischen Minderheit außer dem Irak noch weitere Herkunftsländer in Frage kommen, nämlich die Türkei und der Iran. Erneut müssen "negative Tatsachen nachgewiesen werden", auch wenn sich ihre Familie nie in der Türkei oder im Iran aufhielt und keinen Bezug zu diesen Ländern hat.

Fallbeispiel #4: Männlich, Kellner, 30 Jahre

- In Deutschland geboren; ungeklärte Staatsangehörigkeit; iranische Mutter konnte Staatsangehörigkeit nicht übertragen; seit Jahren nur geduldet

Der heute 30-jährige Kellner ist in Deutschland geboren. Aufgrund von Geschlechterdiskriminierung im iranischen Staatsangehörigkeitsgesetz konnte die iranische Mutter ihre Staatsangehörigkeit nicht weitergeben. Seine Staatenlosigkeit bei Geburt sowie der Anspruch auf den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit gem. Art. 2 StaatenIMindÜbkAG wurde nie geprüft oder rechtzeitig identifiziert. Trotz Lebensmittelpunkts in Deutschland lebt er seit mehreren Jahren mit einer Duldung und demnach nur einer befristeten Arbeitserlaubnis. Ohne geklärte Staatenlosigkeit und trotz Geburt in Deutschland hat er weiterhin kein Recht auf Aufenthalt und den Erwerb der Staatsangehörigkeit.

Wie die Fallbeispiele zeigen, ist das Fehlen eines expliziten Verfahrens zur Feststellung und somit der Anerkennung der Staatenlosigkeit eines der Grundprobleme. Die Prüfung und potenzielle Feststellung der Staatenlosigkeit erfolgt aktuell lediglich inzident in anderen Verwaltungsverfahren, z.B. bei Beantragung eines Reiseausweises für Staatenlose oder Aufenthaltstitels. Da die Beweislast bei den Antragstellenden liegt und die Bewertung vorgelegter Nachweise von der Art und Weise der Ermessensausübung der kommunalen Behörde abhängt, kommt es zu erheblichen Unterschieden zwischen den kommunalen Entscheidungen. Hinzu kommt, dass die inzidente Feststellung von Staatenlosigkeit in anderen Verwaltungsverfahren nicht bindend ist, sondern erneut geprüft und aberkannt werden kann. Das fehlende formalisierte Feststellungsverfahren mit behördenübergreifender Bindungswirkung führt somit zu uneinheitlicher Anwendung des Übereinkommens von 1954 sowie zum Versagen, unidentifizierte



Staatenlose und ihre Rechtsstellung in angemessener Weise zu schützen.²⁰ Das Problem der Anerkennung ist zentral: Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit bzw. nicht offiziell anerkannter Staatenlosigkeit haben einen erschwerten Zugang zu verschiedenen, ihre Identität betreffenden, Rechten, z.B. ausreichende Identitäts- und Reisedokumente, Aufenthaltstitel, Zugang zum Gesundheitssystem,²¹ Arbeitserlaubnis sowie Einbürgerung.

In der Verwaltungspraxis wird Staatenlosigkeit mit einer Drittstaatsangehörigkeit gleichgesetzt und muss durch die staatenlose Person nachgewiesen werden. Dies lässt außer Acht, dass Staatenlosigkeit per Definition auch ungeachtet des Nachweises vorliegt²² und führt bei Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit zu einem unsicheren Rechtszustand. Mangels einheitlicher Rahmenbedingungen für das Verfahren können Staatenlose den behördlichen Anforderungen häufig nicht in ausreichender Form entsprechen. Die wiederholt geforderten Kontaktaufnahmen mit der nicht zur Kooperation bereiten Botschaft oder Behörden des vermeintlichen Herkunftsstaates sind dabei weder zielführend noch sinnvoll. Auch ist es keine zumutbare Lösung für Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit, im Rahmen des inzidenten Feststellungsverfahrens auf verwaltungsgerichtliche Verfahren verwiesen zu werden. Solche Verfahren sind kosten- und zeitintensiv, weswegen der Zugang zu dieser Option für bestimmte Personengruppen und vor allem für besonderer Schutzbedürftigkeit ausgesetzte Minderjährige unverhältnismäßig schwer und unangemessen berücksichtigt ist. Staatenlose Personen ohne offizielle Anerkennung ihres Status haben damit nicht dieselben Möglichkeiten für die Einbürgerung wie Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit; ihre besondere Rechtsstellung und Schutzbedürftigkeit werden ignoriert, sie werden ohne zwingenden Grund ungleich behandelt.

III. Staatenlosigkeit im StAG

Im Folgenden werden die Reformvorschläge des Referentenentwurfs bzw. dessen Defizite und deren Implikation für staatenlose Menschen in der Einbürgerungspraxis analysiert, unsere ergänzenden Änderungsempfehlungen dargestellt und deren Wirkung erläutert.

1. Explizite Nennung von Staatenlosigkeit im StAG

Im Referentenentwurf formuliert das Bundesministerium des Innern und für Heimat: „Es besteht aber ein gesamtgesellschaftliches Interesse, dass sich möglichst viele Migrantinnen und Migranten [...] für eine Einbürgerung entscheiden, um aktiv das gesellschaftliche Zusammenleben mitzugestalten.“ Ein relevantes Kriterium bei der Entscheidung für oder gegen eine Einbürgerung in Deutschland ist, neben dem Bezug zur deutschen Gesellschaft, auch die generelle Möglichkeit, sich einbürgern zu lassen. Während angekündigte Anpassungen, wie die Ermöglichung der Mehrstaatigkeit, wohl zum Anstieg der Anzahl einbürgerungswilliger Migrant*innen führen wird, ist die geplante Reform noch nicht

²⁰ vgl. Statefree, European Network on Statelessness, Institute on Statelessness and Inclusion, [Joint submission on Germany to the Human Rights Council](#), Universal Periodic Review, 44th session, 4th cycle, November 2023;

Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, Arbeitsgruppe für den Universal Periodic Review, *Compilation prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21, A/HRC/WG.6/16/DEU/2*, 11 Februar 2013, Randnummer 88.

²¹ vgl. Gerbig S., Krause S., Schubert K. (ed.), *Papiere von Anfang an: Das Recht auf eine unverzügliche Geburtenregistrierung nach der UN-Kinderrechtskonvention und seine Durchsetzung*, Deutsches Institut für Menschenrechte, Oktober 2021, S. 13, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Papiere_von_Anfang_an.pdf

²² Artikel 1 des Übereinkommens von 1961.



ausreichend, um alle potenziellen bzw. einbürgerungsinteressierten Personengruppen in Deutschland zu adressieren. Denn im Vergleich zu Drittstaatsangehörigen ist Menschen, die entweder als staatenlos oder teilweise mit ungeklärter Staatsangehörigkeit geführt werden, in vielen Fällen die Einbürgerung trotz der geplanten Reformen nicht zugänglich. Grund hierfür ist das fehlende Verständnis, dass Staatenlosigkeit im Einbürgerungsprozess besonderer Berücksichtigung bedarf. Dies zeigt sich insbesondere durch die 2019 in §§ 8 und 10 kodifizierte Einbürgerungsvoraussetzung der „geklärten Identität und Staatsangehörigkeit“, ohne dass Härtefallregelungen, insbesondere für in Deutschland geborene in situ Staatenlose, aufgenommen wurden.

1.1 Aktueller Stand der Inklusion Staatenloser im Gesetz

Wenngleich staatenlose Personen, die ihre Staatenlosigkeit durch die Behörde feststellen lassen konnten, in der Theorie Anspruch auf Einbürgerung haben, erzeugen drei Kernherausforderungen in der Praxis wiederkehrende Hürden:

1. Fehlende Nennung und Sichtbarkeit von Staatenlosigkeit im StAG führt zu Unklarheit und lückenhafter Anwendung des Gesetzes;
2. fehlende Richtlinien und unzureichende Berücksichtigung der Schutzbedürftigkeit von staatenlosen Personen führen zu Hürden bei der Anwendung der Mitwirkungspflicht und der Auslegung des Ermessens der zuständigen Verwaltungsbehörden;
3. fehlende Bindungswirkung bei der Entscheidung über Staatenlosigkeit für alle „einschlägigen“ Behörden führt zu mehrmaligem Prüfungsaufwand und somit erhöhtem und vermeidbarem administrativen Ressourcenaufwand.

1.2 Änderungsempfehlungen

Um den Weg zu einer Einbürgerung für Staatenlose zu erleichtern, sollten Hürden abgebaut werden. Dazu schlagen wir folgende Änderungen vor:²³

1. Bezeichnung des Begriffs „Staatenlosigkeit“ in §§ 8 Abs. 1, 10 Abs. 1 StAG:

„Ein Ausländer, [...] ist [...] einzubürgern, wenn seine Identität und Staatsangehörigkeit **oder Staatenlosigkeit** geklärt sind [...].“

2. Aufnahme der Definition des Begriffs „Staatenloser“ gemäß Art. 1 des Übereinkommens von 1954 in § 1 Abs. 2-neu StAG:

„Ein Staatenloser ist eine Person, die kein Staat aufgrund seines Rechtes als Staatsangehörigen ansieht.“

3. Als Begleitmaßnahme zu den Änderungen im StAG empfehlen wir die Einführung eines expliziten und spezifischen Feststellungsverfahrens für Staatenlosigkeit, um die für die Einbürgerung notwendige Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit bzw. Staatenlosigkeit zu gewährleisten.

Im Folgenden wird die Auswirkung der Implementierung der genannten Vorschläge auf den behördlichen Umgang mit staatenlosen Personen bei der Einbürgerung erläutert.

²³ Zur Aufnahme des Artikel 2 StaatenIMindÜbkAG im Staatsangehörigkeitsgesetz siehe Seite 12 ff.



1.3 Auswirkung der Änderungsvorschläge auf die Einbürgerung von Staatenlosen

1.3.1 Rechtssicherheit durch die Nennung von Staatenlosigkeit in §§ 8 und 10 StAG

Das Wort „Staatenlosigkeit“ wird in den §§ 8 Abs. 1, 10 Abs. 1 StAG eingefügt:

„Ein Ausländer, [...] ist [...] einzubürgern, wenn seine Identität und Staatsangehörigkeit **oder Staatenlosigkeit** geklärt sind [...].“

Die Problem- und Zielbeschreibung des Referentenentwurfs formuliert deutlich: „Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht ist jedoch nicht ausreichend darauf ausgerichtet, die Bedürfnisse von Menschen mit Einwanderungsgeschichte angemessen zu berücksichtigen.“ Durch die konkrete Bezeichnung von Staatenlosigkeit in §§ 8 und 10 würde das StAG den Bedürfnissen staatenloser Menschen in Deutschland gerecht und ermöglicht höhere Sichtbarkeit und Rechtssicherheit im Einbürgerungsverfahren. Dadurch werden behördliche Verfahren effizienter. Die explizite Nennung von Staatenlosigkeit erkennt zudem die festgestellte Staatenlosigkeit und geklärte Staatsangehörigkeit als gleichwertige Einbürgerungsvoraussetzungen an.

Die Bedingungen für die Klärung der Staatsangehörigkeit und Staatenlosigkeit sind jedoch unterschiedlich. Bei geklärter Staatsangehörigkeit wird eine positive Tatsache festgestellt; bei der Klärung der Staatenlosigkeit erfolgt gerade keine Feststellung einer positiven Tatsache, daher kann logisch gesehen keine negative Tatsachenfeststellung erfolgen („Feststellung, dass eine Tatsache keine ist“). In der Praxis können Drittstaatsangehörige mittels einer Bescheinigung ihrer zuständigen Botschaft einen ausreichenden Nachweis über ihre ausländische Staatsangehörigkeit i.S.d. §§ 8 und 10 erbringen. Im Gegensatz dazu reicht bei Staatenlosen die Vorlage einer oder mehrerer Bescheinigungen über die Nicht-Zugehörigkeit zu einem Staat als Nachweis der Staatenlosigkeit nicht aus. Zusätzlich ist der Nachweis zu erbringen, dass weder ein gegenwärtiger noch voraussichtlicher Rechtsanspruch auf eine andere Staatsangehörigkeit besteht. Staatenlose Personen müssen also im Einbürgerungsverfahren belegen, dass sie nach allen in Betracht kommenden ausländischen Einbürgerungsregeln die konstitutiven Voraussetzungen für eine Einbürgerung in anderen Ländern nicht erfüllen.

1.3.2 Sichtbarkeit durch die Aufnahme der Definition der „Staatenlosigkeit“ in § 1 StAG

Die Aufnahme der Definition von Staatenlosigkeit in das StAG etabliert ein einheitliches Verständnis von Staatenlosigkeit und macht den Bedarf eines Anerkennungsverfahrens deutlich sowie die Notwendigkeit von Sensibilisierungsarbeit zur Staatenlosigkeit in Deutschland im Gesetz sichtbar. Die Definition schafft außerdem eine Grundlage für die Berücksichtigung der besonderen Rechtsstellung von Staatenlosen und ergänzt die oben dargestellte Bezeichnung der geklärten Staatenlosigkeit i.R.d. §§ 8 Abs. 1 und 10 Abs. 1 StAG. Der Formulierungsvorschlag der Definition richtet sich nach der allgemein anerkannten Definition von Staatenlosigkeit des Art. 1 Übereinkommen von 1954.²⁴ Staatenlose sind, so wie Geflüchtete, eine Kategorie von Ausländer*innen, die besonderer Berücksichtigung bedürfen. Im Gegensatz zu Geflüchteten, deren Rechte im Asylgesetz geregelt sind, werden die spezifischen Rechte von

²⁴ vgl. Hoffmann, Patrick: Völkerrechtliche Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit, 2022, S. 83 f.



staatenlosen Personen aufgrund der Platzierung außerhalb des StAG oft verkannt.²⁵ Aus diesem Grund bietet sich das StAG als Ort der Definition an.

1.3.3 Zugang zur Rechtsstellung durch die Einführung eines formalisierten Feststellungsverfahrens für Staatenlosigkeit

Nach allgemeiner Auffassung stellt die Staatenlosigkeit als solche kein gegenüber der zuständigen Behörde feststellungsfähiges Rechtsverhältnis dar, da sich aus dieser nicht unmittelbar Rechte und Pflichten des Antragstellers und der Behörde ergeben. Dem entgegenzuhalten ist, dass mit der Anerkennung der Staatenlosigkeit mehrere Rechte einhergehen, wie das Recht auf die deutsche Staatsangehörigkeit im Fall des Art. 2 StaatenIMindÜbkAG, auf erleichterte Einbürgerung, das Recht auf Arbeit, Bewegungsfreiheit und einen rechtmäßigen Aufenthalt.²⁶

Genauso wie für Migrant*innen geplant, gilt es, für staatenlose Personen in Deutschland die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen, um eine Einbürgerung und somit volle Partizipation zu ermöglichen. Wie bereits erläutert, stellen die Klärung der Staatsangehörigkeit sowie der Staatenlosigkeit zwei gleichwertige Einbürgerungsvoraussetzungen dar, die sich allerdings im Kern maßgeblich unterscheiden. Die Einführung eines spezifischen Feststellungsverfahrens zur abschließenden Klärung der Staatenlosigkeit ist deshalb eine notwendige Maßnahme, um das StAG für staatenlose Personen anwendbar zu machen und zugleich das Einbürgerungspotenzial Deutschlands auszuschöpfen. Nur so wird staatenlosen Menschen ein vollumfänglicher und gleichberechtigter Zugang zu dem im Übereinkommen von 1954 niedergelegten Rechtsstatus gewährleistet.

Momentan wird Staatenlosigkeit vor allem in Zusammenhang mit aufenthalts- oder passrechtlichen Maßnahmen durch die zuständige Ausländerbehörde geprüft.²⁷ In diesem Rahmen sind zwei Thematiken als problematisch hervorzuheben:

Die Prüfung der Staatenlosigkeit erfolgt inzident und der Status wird somit nicht abschließend und behördenübergreifend festgestellt.²⁸ Dies beeinträchtigt die Rechtssicherheit, da Staatenlosigkeit in jedem behördlichen Verfahren neu geprüft und in „ungeklärte Staatsangehörigkeit“ geändert werden kann. So berichten Betroffene von erheblicher Inkohärenz im Zusammenhang mit der Identifizierung von Staatenlosigkeit und bei der Ausstellung eines Reiseausweises für Staatenlose. Dazu gehört z.B. die unterschiedliche Kategorisierung „staatenlos“ und „ungeklärte Staatsangehörigkeit“ bei engsten Familienmitgliedern, sowie die Änderung des Status der ungeklärten Staatsangehörigkeit zur Staatenlosigkeit (und vice versa) bei Wohnortwechsel und damit einhergehendem Wechsel der zuständigen Ausländerbehörde. Ein weiteres Beispiel ist die Diskrepanz in den von der Ausländerbehörde ausgestellten

²⁵ Gesetz zum Übereinkommen vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (BGBl. 1976 II S. 473) und Gesetz zur Verminderung der Staatenlosigkeit (StaatenIMindÜbkAG) (BGBl I 1977, 1101).

²⁶ Das Aufenthaltsrecht ist nicht explizit im Übereinkommen von 1954 enthalten, jedoch wäre eine Anerkennung der Staatenlosigkeit ohne die Folge der Verleihung des Aufenthaltsrechts im Gegensatz zum Zweck des Übereinkommens. Daher verleihen nahezu alle Staaten, in denen Staatenlosigkeit anerkannt werden kann, ein Aufenthaltsrecht; vgl. UNHCR, Good Practices Paper – Action 6: Establishing Statelessness Determination Procedures to Protect Stateless Persons, 11 Juli 2016, S.19, <https://www.refworld.org/docid/57836cff4.html>.

²⁷ vgl. Hoffmann, Holger: Staatenlosigkeit – Rechte und rechtliche Folgen, in: Asylmagazin, Nr. 9, 2017, https://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/beitraege_asylmagazin/Beitraege_AM_2017/AM17_9_beitrag_hoffmann.pdf.

²⁸ vgl. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: Personen mit palästinensischer Volkszugehörigkeit, 18. Juni 2020, https://ini-migration.org/wp-content/uploads/2020/12/2020_06_18-Reiseausweise_fuer_palaestinensische_Volkszugehoerige.pdf.



Dokumenten: Trotz Vermerk der Staatenlosigkeit im Aufenthaltstitel wird ein Reiseausweis für Ausländer anstelle eines Reiseausweises für Staatenlose ausgestellt. Auch wird in der Praxis ein Reiseausweis mit dem Vermerk, dass die angegebenen Personalien auf eigenen Angaben beruhen, von der Einbürgerungsbehörde für die Klärung der Identität als unzureichend bewertet. Die stufenweise Identitätsprüfung, welche im aufenthaltsrechtlichen Verfahren Anwendung findet, wird somit nicht im Einbürgerungsverfahren übernommen.

Die Beweislast bezüglich der Staatenlosigkeit trägt darüber hinaus die staatenlose Person alleine. Eine gesetzliche Regelung zu Umfang und Grenzen der Mitwirkungspflicht existiert nicht. Somit wird die komplexe und intersektionale Schutzbedürftigkeit von staatenlosen Personen noch nicht ausreichend berücksichtigt. Es muss betrachtet werden, dass Behörden des (vermuteten) Herkunftslandes bei der Beschaffung von Dokumenten, die für Identitätsklärung und Feststellung der Staatenlosigkeit erforderlich sind, sehr häufig nicht kooperieren können oder wollen. Auch können intersektionale Diskriminierungen, beispielsweise aufgrund von Geschlecht, Ethnie oder Zugehörigkeit zu einer Minderheit, bestehende Hürden bei der Beschaffung von Identitätsnachweisen verstärken. Hinzu kommt die mögliche Überschneidung von Staatenlosigkeit und Menschenhandel, sowie beispielsweise durch das Aufwachsen in Pflegefamilien inexistenten Kontaktmöglichkeit zu leiblichen Familienmitgliedern, die bei der Beschaffung von Identitätsdokumenten unterstützen könnten.

Dies macht deutlich: ein formalisiertes Feststellungsverfahren der Staatenlosigkeit mit Bindungswirkung ist unabdingbar, um Rechtssicherheit zu gewährleisten und eine effiziente Nutzung der behördlichen Ressourcen zu sichern. Die positiven Auswirkungen wären weitreichend:

- Verlässliche datenbasierte Einschätzung der staatenlosen Bevölkerungsgruppe zur Entwicklung gezielter Lösungen für die Verminderung von Staatenlosigkeit;
- Kompetente und angemessene Beratung seitens der Behörde und Stärkung der Rechtshilfe für Staatenlose;
- Reduzierung der Anzahl von Menschen mit „ungeklärter Staatsangehörigkeit“ oder „ohne Angabe“, indem im Verfahren entweder eine andere Staatsangehörigkeit nachgewiesen oder Staatenlosigkeit behördenübergreifend mit erga omnes Wirkung anerkannt wird;
- Harmonisierte Anwendung der ausdrücklich geregelten Rahmenbedingungen des Feststellungsverfahrens hinsichtlich Beweismaß, Mitwirkungspflicht und stufenweiser Identitätsprüfung;
- Verstärkte Umsetzung und Garantie des Rechtes von Kindern auf eine Staatsangehörigkeit nach Art. 2 StaatenIMindÜbkAG.

2. Erleichterter Staatsangehörigkeitserwerb durch staatenlose Kinder

Durch die Änderung Nr. 2 des Referentenentwurfs wird die vorausgesetzte Dauer des Aufenthalts eines Elternteils beim Staatsangehörigkeitserwerb nach dem Geburtsortprinzip gem. § 4 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 StAG von acht auf fünf Jahre verkürzt.



2.1 Aktueller Stand beim Staatsangehörigkeitserwerb durch staatenlose, in Deutschland geborene Kinder

Die vorgeschlagene Änderung wird grundsätzlich begrüßt. Allerdings verhindert die Änderung nicht, dass Kinder weiterhin in situ staatenlos in Deutschland geboren werden.²⁹ Nachteilig ist, dass die spezielle Einbürgerungsgrundlage für staatenlos geborene Kinder außerhalb des StAG in Art. 2 Staaten-MindÜbkAG geregelt ist. Diese Rechtszersplitterung hat zur Folge, dass sowohl in der Verwaltungspraxis als auch in der Rechtslehre der Artikel übersehen wird oder unbekannt ist. Des Weiteren wird die Einbürgerung nach Art. 2 StaatenIMindÜbkAG durch das Antragserfordernis, fehlende Beratungsmöglichkeiten und eine unzulässige Voraussetzung erschwert.

Die Voraussetzung des rechtmäßigen Aufenthalts bei der Einbürgerung staatenloser Kinder auf Antrag in Art. 2 StaatenIMindÜbkAG war schon vor dem Referentenentwurf inkompatibel mit dem Völkerrecht. Der Staatsangehörigkeitserwerb von staatenlosen Kindern nach dem Geburtsortprinzip ist im Vergleich zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nach § 4 StAG nicht ausreichend erleichtert, um Art. 32 des Übereinkommens von 1954 zu erfüllen. Auch wird der in Art. 3 KRK niedergelegte Grundsatz des Wohls des Kindes und das Recht des Kindes auf eine Identität und eine Staatsangehörigkeit (Art. 7 KRK) nicht für alle Kinder, die in Deutschland geboren sind, gewahrt. Dies verkennt die Schutzbedürftigkeit und die gesellschaftliche Zugehörigkeit der Kinder. Staatenlose Kinder können oft keine Geburtsurkunde erhalten, weil ihre eigene Identität und Staatenlosigkeit bzw. die Identität und Staatsangehörigkeit oder Staatenlosigkeit ihrer Eltern nicht anerkannt sind. In diesen Fällen sollte das Standesamt explizit zuständig sein und Anweisungen erhalten, um von Amts wegen die Feststellung der Identität und Staatenlosigkeit des Kindes einzuleiten. Der Grundsatz des Wohls des Kindes (Art. 3 und 7 KRK) wird mit Blick auf die Beweislast und die Beweismittel – z.B. die Zulassung einer eidesstattlichen Versicherung – nicht hinreichend berücksichtigt.³⁰

Zahlreiche Normen schreiben das Recht von Kindern auf eine Staatsangehörigkeit fest, wie z.B. Art. 24 Abs. 3 IPbPr, Art. 7 KRK, Art. 14, 15 Haager Übereinkommen über einzelne Fragen beim Konflikt von Staatsangehörigkeitsgesetzen von 1930 und Art. 1 – 4 Übereinkommen von 1961. Darüber hinaus ist von einer völkergewohnheitsrechtlichen Regel auszugehen, welche Staaten dazu verpflichtet, jedem Kind, das in ihrem Staatsgebiet geboren wird, eine Staatsangehörigkeit zu verleihen, wenn das Kind bei Geburt sonst keine andere Staatsangehörigkeit erhält. Kinder müssen bei Geburt bzw. unverzüglich danach eine Staatsangehörigkeit erwerben. Insgesamt sollte sich Deutschland ein Beispiel an zahlreichen Staaten weltweit und in Europa nehmen und Staatenlosigkeit bei Geburt effektiv bekämpfen. Der beste Weg hierfür ist die Einführung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit nach subsidiärem Geburtsortprinzip (siehe 2.2.1).

²⁹ Sustainable Development Goals, SDG 10: Ungleichheit in und zwischen Ländern verringern; Unterziel 10.3: Chancengleichheit gewährleisten und Ungleichheit der Ergebnisse reduzieren, namentlich durch die Abschaffung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken und die Förderung geeigneter gesetzgeberischer, politischer und sonstiger Maßnahmen in dieser Hinsicht; Indikator 10.3.1: Anteil der Bevölkerung, der sich in den vorangegangenen 12 Monaten wegen eines nach den internationalen Menschenrechtsnormen verbotenen Diskriminierungsgrunds persönlich diskriminiert oder belästigt gefühlt hat: <https://sdg-indikatoren.de/10/>.

³⁰ Sustainable Development Goals, SDG 16: Friedliche und inklusive Gesellschaften und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen; Unterziel 16.9: Bis 2030 insbesondere durch die Registrierung der Geburten dafür sorgen, dass alle Menschen eine rechtliche Identität haben; Indikator 16.9.1: Anteil der Kinder unter 5 Jahren, deren Geburt von einer Zivilbehörde registriert wurde, nach Alter: <https://sdg-indikatoren.de/16/>.



Die derzeitige Rechtslage mit dem StaatenIMindÜbkAG ist unnötig kompliziert und bekämpft Staatenlosigkeit nicht effektiv. Einer der effektivsten Wege, um Staatenlosigkeit zu verringern bzw. zu vermeiden, ist sicherzustellen, dass jeder Mensch bei Geburt eine Staatsangehörigkeit erhält. Hinzu kommt, dass mehr als 25 Staaten weltweit Frauen mit Blick auf die Weitergabe ihrer Staatsangehörigkeit an ihre Kinder diskriminieren und die Kinder somit von dem Staatsangehörigkeitserwerb ausgeschlossen sind.³¹ Die daraus resultierende Staatenlosigkeit,³² insbesondere im Falle von verschwundenen oder verstorbenen Vätern sowie wenn die Kinder verlassen werden, wird in Deutschland jedoch nicht identifiziert, sodass das Recht auf den Erwerb der Staatsangehörigkeit nach Art. 2 StaatenIMindÜbkAG nicht effektiv geschützt werden kann.

Nach Art. 6 Abs. 4 lit. g EÜStA sowie Art. 32 Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen von 1954 ist die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich verpflichtet, Staatenlosen, die sich rechtmäßig und gewöhnlich in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten, den Erwerb der Staatsangehörigkeit zu erleichtern. Aus dem Begriff des „erleichtern“ ergibt sich, dass die Einbürgerung Staatenloser geringere oder leichtere Voraussetzungen haben muss, als die Einbürgerung von Personen mit einer Staatsangehörigkeit. Diese Vorgabe wird mit Änderung Nr. 2 missachtet, weil die Mindestaufenthaltsdauer eines Elternteils in § 4 Abs. 3 S. 1 StAG an die Mindestaufenthaltsdauer der staatenlos geborenen Person in Art. 2 StaatenIMindÜbkAG angeglichen würde. Die Einbürgerung in § 4 Abs. 3 StAG erfolgt ipso iure, während Art. 2 StaatenIMindÜbkAG einen Antrag voraussetzt. Um der völkerrechtlichen Vorgabe der „Erleichterung“ gerecht zu werden, müssen also auch die Voraussetzungen des Art. 2 StaatenIMindÜbkAG weiter abgesenkt werden.

Art. 2 StaatenIMindÜbkAG bestimmt:

„Ein seit der Geburt Staatenloser ist auf seinen Antrag einzubürgern, wenn er

1. im Geltungsbereich dieses Gesetzes oder an Bord eines Schiffes, das berechtigt ist, die Bundesflagge der Bundesrepublik Deutschland zu führen, oder in einem Luftfahrzeug, das das Staatszugehörigkeitszeichen der Bundesrepublik Deutschland führt, geboren ist,
 2. seit fünf Jahren rechtmäßig seinen dauernden Aufenthalt im Geltungsbereich dieses Gesetzes hat und
 3. den Antrag vor der Vollendung des einundzwanzigsten Lebensjahres stellt,
- es sei denn, daß er rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von fünf Jahren oder mehr verurteilt worden ist. Für das Verfahren bei der Einbürgerung einschließlich der Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit gelten die Vorschriften des Staatsangehörigkeitsrechts.“

2.2 Änderungsempfehlungen

Wir empfehlen, die bisher restriktive Umsetzung des Art. 1 des Übereinkommens von 1961 durch Art. 2 StaatenIMindÜbkAG mit Rücksicht unter anderem auf die KRK zu reformieren. Um die dargestellten

³¹ vgl. Equality Now, The State Were In 2022, 2022 Edition - Update for a Disrupted World, 7. Juli 2022: <https://equalitynow.storage.googleapis.com/wp-content/uploads/2022/07/06182936/The-State-Were-In-2022-Equality-Now-EN-Online.pdf>; UNHCR, Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness 2017, 8. März 2017: <https://www.refworld.org/docid/58aff4d94.html>.

³² Sustainable Development Goals, SDG 5: Geschlechtergerechtigkeit und Selbstbestimmung für alle Frauen und Mädchen erreichen; Unterziel 5.1: Alle Formen der Diskriminierung von Frauen und Mädchen überall auf der Welt beenden; Indikator 5.1.1: Vorhandensein gesetzlicher Rahmenbedingungen zur Förderung, Durchsetzung und Überwachung der Gleichstellung und der Nichtdiskriminierung aufgrund des Geschlechts: <https://sdg-indikatoren.de/5/>.



Probleme zu beheben und in Übereinstimmung mit den völkerrechtlichen Pflichten Deutschlands zu handeln, empfehlen wir:

- Art 2. StaatenIMindÜbkAG in § 4 Abs. 4-neu StAG zu übertragen (2.2.1);
- den automatischen Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit vor der Vollendung des 21. Lebensjahres durch in Deutschland staatenlos geborene Personen die somit in situ Staatenlose sind (2.2.1);
- Alternativ: Einbürgerung auf Antrag in Konformität mit internationalem Recht (2.2.2);
- Kampagne zu Einbürgerungsmöglichkeiten für staatenlose Kinder und ihre spezifischen Rechte (2.2.3).

2.3 Auswirkung der Implementierung der Änderungsvorschläge auf Staatsangehörigkeitserwerb

Auf diese Weise wird das Recht auf eine Staatsangehörigkeit garantiert und der Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit für über 29.000 in Deutschland geborene staatenlose Minderjährige effektiv geschützt.³³ Die Beseitigung der Staatenlosigkeit bei Kindern wird dadurch gefördert und gleichzeitig die hohe Anzahl von Kindern mit „ungeklärter Staatsangehörigkeit“ in Deutschland reduziert. Schließlich wird die Zugehörigkeit zu und Teilhabe an ihrem Geburtsland ermöglicht und der Zugang zu gleichen Chancen und der Erfüllung individueller Ambitionen und Träume eröffnet. Auch wird das Monitoring zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention mit Rücksicht auf staatenlose Kinder ermöglicht.

2.3.1 Automatischer Staatsangehörigkeitserwerb durch staatenlos geborene Kinder

Wir empfehlen, die Möglichkeit des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit durch staatenlose Kinder in § 4 StAG aufzunehmen und an § 4 Abs. 3 anzugleichen, sodass sie automatisch, statt auf Antrag erfolgt.³⁴ Dies sollte rechtstechnisch durch die Anwendung des sogenannten subsidiären Geburtsortprinzips³⁵ für den Staatsangehörigkeitserwerb geschehen.

Art 2. StaatenIMindÜbkAG wird in § 4 Abs. 4-neu StAG übertragen und wie folgt gefasst:

„Durch Geburt im Inland oder an Bord eines Schiffes, das berechtigt ist, die Bundesflagge der Bundesrepublik Deutschland zu führen, oder in einem Luftfahrzeug, das das Staatszugehörigkeitszeichen der Bundesrepublik Deutschland führt, erwirbt ein Kind die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn beide Elternteile staatenlos sind oder das Kind die Staatsangehörigkeit seiner Eltern nicht nach dem Recht des Staates erwirbt, dem die Eltern angehören.“

³³ vgl. Ausländische Bevölkerung, Ergebnisse des Ausländerzentralregisters: in: Fachserie 1 Reihe 2, Destatis, 14.04.2022, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publicationen/Downloads-Migration/auslaend-bevoelkerung-2010200217005.xlsx?__blob=publicationFile.

³⁴ Vgl. europäische Best Practices im Staatsangehörigkeitserwerb in Italien und Spanien: StAG Italien: „1. Staatsbürger von Geburt an sind folgende Personen: [...] b) jede Person, die im Hoheitsgebiet der Republik geboren wurde, wenn beide Elternteile unbekannt oder staatenlos sind oder wenn das Kind die Staatsangehörigkeit der Eltern nicht nach dem Recht des Staates erwirbt, dem die Eltern angehören.“ LEGGE 5 febbraio 1992, n. 91, Nuove norme sulla cittadinanza, modificata dalla Legge 132/18, Art. 1(1)(b): https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto_dataPubblicazioneGazzetta=1992-02-15&atto.codiceRedazionale=092G0162&atto.articolo.numero=0&qld=&tabID=0.7809808931921656&title=lbl.dettaglioAtto (IT)

StAG Spanien: „17. 1. Die folgenden Personen sind Spanier: [...] c. In Spanien geborene Kinder ausländischer Eltern, wenn beide keine Staatsangehörigkeit besitzen oder wenn die Rechtsvorschriften keines der beiden Elternteile dem Kind eine Staatsangehörigkeit zuweisen.“ Código Civil, Art. 17.1(c): <http://cort.as/7T42> (SP)

³⁵ vgl. Hoffmann, 2022, S. 105 f.



Die aktuelle Handhabung der Einbürgerung auf Antrag setzt die Feststellung der Staatenlosigkeit des Kindes voraus. Für die Antragseinbürgerung nach Art. 2 StaatenIMindÜbkAG gibt es weder Beratungsmöglichkeiten für Eltern noch ein behördliches Verfahren, um von Amts wegen die Staatenlosigkeit eines Kindes festzustellen. Auch fehlt es an einem expliziten Feststellungsverfahren für Staatenlosigkeit, was bei der Klärung der Staatenlosigkeit für Einbürgerungszwecke zu immensen administrativen Hürden führt.³⁶ Dadurch wird die rechtzeitige Identifizierung staatenloser Kinder bei Geburt erschwert und das Recht auf Zugang zur Staatsangehörigkeit nicht effektiv gewährt.³⁷ Dies führt nicht nur zu jahrelang ungeklärter Staatsangehörigkeit, sondern auch zur Reproduktion von Staatenlosigkeit in den nächsten Generationen. Ende 2022 waren 2.925 minderjährige Personen als staatenlos registriert, die definitiv in den Anwendungsbereich des Art. 2 StaatenIMindÜbkAG fallen.³⁸ Diese Gruppe hat einen offensichtlichen Anspruch auf den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit, doch mangelt es an öffentlichen Informationen und an der effektiven Anwendung dieses Rechtsanspruchs. Der Zugang zum Einbürgerungsverfahren scheint für diese Gruppe aufgrund des Mangels an öffentlichen Informationen und der unzureichenden Anwendung nicht effektiv gewährleistet zu sein. Weitere 27.475 minderjährige Personen, die ohne geklärte Staatsangehörigkeit registriert sind und deren potentielle Staatenlosigkeit (noch) nicht identifiziert wurde, fallen ebenfalls in den Anwendungsbereich des Art. 2 StaatenIMindÜbkAG.³⁹ Von den zuständigen Behörden werden keine Daten und Statistiken zu gescheiterten Anträgen auf Einbürgerungen nach Art. 2 StaatenIMindÜbkAG veröffentlicht. Es ist somit unklar, inwieweit das Potenzial dieser Einbürgerungsgrundlage ausgeschöpft wird.

Im Vergleich zur aktuellen deutschen Rechtslage ist die Verleihung der Staatsangehörigkeit bei Geburt durch Personen, die andernfalls staatenlos würden, in fast allen anderen europäischen Ländern, die ebenfalls Vertragspartner des Übereinkommens von 1961 und des EÜStA sind, deutlich leichter. Insbesondere Spanien, Italien und Portugal und darüber hinaus auch Belgien, Bulgarien, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Luxemburg, Polen, Slowakei, Slowenien und Tschechien wenden für die Verleihung der Staatsangehörigkeit durch staatenlose Kinder das Geburtsortprinzip bedingungslos an.⁴⁰ Eine entsprechende Umsetzung in Deutschland würde die europäische Rechtslage weiter harmonisieren.

Gemäß Art. 3 und 7 KRK muss der Erwerb der Staatsangehörigkeit für Kinder, die staatenlos geboren sind, bei Geburt oder kurz danach erfolgen.⁴¹ Die oben aufgezeigte Lösung mittels subsidiärem Geburtsortprinzip dient dem Kindeswohl und erfüllt die völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands mit Blick auf die KRK, das Übereinkommen von 1961, den IPbPR, das EÜStA sowie das Haager Übereinkommen über einzelne Fragen beim Konflikt von Staatsangehörigkeitsetzen von 1930.

2.3.2 Alternativempfehlung: Einbürgerung in Konformität mit internationalem Recht

Für den Fall, dass der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nicht automatisch bei Geburt erfolgt, bedarf es einer Notlösung. Demnach muss die Einbürgerung unverzüglich nach der Geburt auf Antrag erfolgen. Die gemäß Übereinkommen von 1961 zulässige Frist von fünf Jahren ist i.V.m. der KRK zu

³⁶ Siehe hierzu Kapitel 1.2.1. bis 1.2.3.

³⁷ Gemäß Art. 2 StaatenIMindÜbkAG.

³⁸ Statistisches Bundesamt (Destatis), Genesis-Online Datenbank, Ausländerstatistik, Code 12521-0004, Stichtag 31.12.2022.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ vgl. <https://index.statelessness.eu/>.

⁴¹ vgl. UNHCR, Guidelines on Statelessness No. 4, 2012, S. 3, S. 7 ff.: <http://www.refworld.org/docid/50d460c72.html>.



lang. Ferner bleibt das Erfordernis eines rechtmäßigen Aufenthalts mit den einschlägigen völkerrechtlichen Verträgen unvereinbar.

Mit Blick auf die Beschleunigung der Verleihung der Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 3 StAG empfehlen wir in § 4 Abs. 4-neu StAG die Herabsetzung der Mindestaufenthaltsdauer auf höchstens drei Jahre sowie die Streichung des Erfordernisses des „rechtmäßigen“ Aufenthalts.

§ 4 Abs. 4-neu StAG wird wie folgt geändert:

- a) Das Wort „fünf“ wird ersetzt durch das Wort „drei“.
- b) Das Wort „rechtmäßig“ wird gestrichen.
- c) Das Wort „dauernden“ wird ersetzt durch „gewöhnlichen“.

§ 4 Abs. 4-neu StAG wird somit wie folgt gefasst:

„Ein seit der Geburt Staatenloser ist auf seinen Antrag einzubürgern, wenn er

1. im Geltungsbereich dieses Gesetzes oder an Bord eines Schiffes, das berechtigt ist, die Bundesflagge der Bundesrepublik Deutschland zu führen, oder in einem Luftfahrzeug, das das Staatszugehörigkeitszeichen der Bundesrepublik Deutschland führt, geboren ist,
2. seit ~~fünf~~ drei Jahren ~~rechtmäßig~~ seinen ~~dauernden~~ **gewöhnlichen** Aufenthalt im Geltungsbereich dieses Gesetzes hat und
3. den Antrag vor der Vollendung des einundzwanzigsten Lebensjahres stellt, es sei denn, daß er rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von fünf Jahren oder mehr verurteilt worden ist. ~~Für das Verfahren bei der Einbürgerung einschließlich der Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit gelten die Vorschriften des Staatsangehörigkeitsrechts“~~

Wenn wie geplant für Kinder mit einer anderen Staatsangehörigkeit grundsätzlich eine Mindestaufenthaltsdauer eines Elternteils (vgl. § 4 Abs. 3 StAG-neu) von fünf Jahren und für Personen mit anderer Staatsangehörigkeit ausnahmsweise eine verkürzte Einbürgerungsfrist von drei Jahren vorgesehen ist (vgl. § 10 Abs. 3 StAG-neu), muss dieser Maßstab auch für die Einbürgerung staatenloser Kinder im Anwendungsbereich des Art. 2 StaatenIMindÜbkAG (§ 4 Abs. 4-neu) gelten und die Mindestaufenthaltsdauer der staatenlos geborenen Person verkürzt werden. Nur dies wäre in Konformität mit den Übereinkommen von 1954 und 1961, die vorgeben, das Einbürgerungsverfahren für staatenlose Personen zu erleichtern. In Bezug auf den erforderlichen Aufenthalt sollte das Wort „dauernd“ durch das Wort „gewöhnlicher“ ersetzt werden. Dadurch wird die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts („BVerwG“) kodifiziert,⁴² die den dauernden Aufenthalt mit dem gewöhnlichen Aufenthalt gleichsetzt. Jedes anderweitige Verständnis von „dauernd“, das sich für die Einbürgerung staatenloser Kinder nachteilig auswirkt, wird dadurch unterbunden.

Die Voraussetzung des rechtmäßigen Aufenthalts des Kindes nach Art. 2 StaatenIMindÜbkAG ist mit dem Völkerrecht inkompatibel. Art. 2 StaatenIMindÜbkAG setzt den „rechtmäßigen“ Aufenthalt des Kindes voraus. Dies ist in Art. 1 des Übereinkommens von 1961 nicht vorgesehen, das allein von einem „dauernden Aufenthalt“ spricht. Die Vorgabe des „rechtmäßigen“ Aufenthalts wurde durch die

⁴² vgl. BVerwG 26.2.2009 – 10 C 50.07, NVwZ-RR 2010, 252; 23.2.1993 – 1 C 7.91, S. 11; BVerwGE 92, 116 (123).



Rechtsprechung sogar noch weiter verschärft. Seit dem BVerwG-Urteil vom 23. Februar 1993⁴³ wird „rechtmäßig“ zudem so ausgelegt, dass nur ein Aufenthaltstitel rechtmäßigen Aufenthalt begründen kann. Die h.M. in Deutschland⁴⁴ und die konstante Rechtsprechung des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes bekräftigen, dass diese Auslegung gegen Deutschlands völkerrechtliche Verpflichtungen verstößt.⁴⁵ Nach Art. 7 Abs. 1 der KRK hat ein im Inland geborenes Kind, ungeachtet des Rechtsstatus der Eltern, das Recht, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben. Kinder teilen jedoch i.d.R. den Aufenthaltsstatus ihrer Eltern. Halten sich diese Eltern nicht rechtmäßig im Inland auf oder verfügen nur über eine Duldung, können ihre Kinder die Bedingung des rechtmäßigen Aufenthalts nicht erfüllen und haben somit nach der derzeitigen deutschen Rechtslage kein Recht auf eine Staatsangehörigkeit. Auch eine wiederholt erteilte Duldung garantiert keinen rechtmäßigen Aufenthalt, dieser kommt lediglich „in Betracht“.⁴⁶ Die aktuelle Handhabung in Deutschland verkennt, dass das Recht auf Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch staatenlos geborene Kinder unabhängig von deren Aufenthaltsstatus und dem ihrer Eltern gewährleistet werden muss.⁴⁷

Die Voraussetzung eines „rechtmäßigen“ Aufenthalts mag zwar Art. 6 Abs. 2 S. 2 lit. b des EÜStA entsprechen. Art. 26 Abs. 1 desselben Übereinkommens bestimmt aber, dass völkerrechtliche Übereinkünfte, die günstigere Rechte gewähren, unberührt bleiben. Dies trifft jeweils auf das Übereinkommen von 1961 und die KRK zu. Mit Verweis auf die Grundsätze zur Auslegung von internationalen Verträgen⁴⁸ ist dem Übereinkommen von 1961 und der KRK gegenüber dem EÜStA aus völkerrechtlicher Perspektive Vorrang einzuräumen. Die Voraussetzung des rechtmäßigen Aufenthalts, auch wenn sie im EÜStA vorgesehen ist, kann in keinem Fall zulässig sein, da sowohl das Übereinkommen von 1961 als auch die KRK rangälter sind und somit keinesfalls auf das EÜStA verweisen. Hierzu befand das UN-HCR, dass die dänische Voraussetzung des rechtmäßigen Aufenthalts für den Erwerb der Staatsangehörigkeit durch staatenlos im Inland geborene Kinder gegen den Regelungsgehalt von Art. 1 Abs. 2(b) des Übereinkommens von 1961 verstößt.⁴⁹

Da die deutsche Voraussetzung des rechtmäßigen Aufenthalts zudem gegen den Art. 1 Abs. 2(b) Übereinkommen von 1961 i.V.m. der KRK verstößt, ist der Entschluss zur Streichung dieser Voraussetzung notwendig.

2.3.3 Zugang zur Staatsangehörigkeit durch Kampagnen für Beratungs- und Aufklärungsmöglichkeiten über die Einbürgerung nach Art 2. StaatenIMindÜbkAG

An erster Stelle sollen die obigen Änderungen umgesetzt werden, jedenfalls und solange die Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit gem. Art. 2 StaatenIMindÜbkAG (§ 4 Abs. 4-neu StAG) nicht ipso iure, sondern auf Antrag erfolgen soll. Außerdem müssen Behörden und freien Trägern detaillierte Informationen und Beratungsangebote für die Einbürgerung staatenloser Kinder zur Verfügung gestellt

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Hailbronner, in: Hailbronner/Maaßen/Hecker/Kau, Staatsangehörigkeitsrecht, 6. Auflage 2017, F. Staatenlosigkeit, Rn. 38.

⁴⁵ vgl. UN Committee for the Rights of the Child, 'Concluding Observations Switzerland', 30 Januar 2015, CRC/C/CHE/CO/2-4.

⁴⁶ vgl. BVerwG in besagtem Urteil, 23. Februar 1993, Az.: 1 C 45/90.

⁴⁷ Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands, CRC/C/NLD/CO/4, 16 Juli 2015, Rn. 32-33; Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined third and fourth periodic report on Czech Republic, CRC/C/CZE/CO/3-4, 4 August 2011, Rn. 37-38.

⁴⁸ Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, Artikel 30-33.

⁴⁹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report Universal Periodic Review: Denmark, Juni 2015, <https://www.refworld.org/docid/595f9ec94.html>.



werden, um so Betroffene über die Möglichkeiten zur Einbürgerung, Schritte zur Antragstellung und Voraussetzungen zu informieren. Eine allgemeine Informations- und Aufklärungskampagne reicht nicht aus.⁵⁰ Im Rahmen der von der Koalition angekündigten Einbürgerungskampagne⁵¹ sollte ein besonderes Augenmerk den Kindern gewidmet werden, die in Deutschland staatenlos geboren werden, um deren Recht auf eine Identität und Staatsangehörigkeit bei Geburt zu gewährleisten.

Wir empfehlen bezüglich des Vorschlags unter 2.2.2, folgenden Zusatz in § 4 Abs. 4-neu StAG einzufügen:

„[...] Die gesetzlichen Vertreter eines von Geburt an staatenlosen Kindes haben Anspruch auf Beratung über die Möglichkeit des Kindes, die deutsche Staatsangehörigkeit zu erwerben.“

Die Beratung der gesetzlichen Vertreter*innen des staatenlos geborenen Kindes umfasst Informationen über die Möglichkeiten und Voraussetzungen der Einbürgerung sowie das Antragsverfahren, falls der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nicht automatisch erfolgt.

Weiterhin empfehlen wir folgende Zusätze im Rahmen der Folgeänderung des § 21 Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 4 PStG:

(3) Zum Geburtseintrag wird hingewiesen

1. auf die Staatsangehörigkeit **oder Staatenlosigkeit** der Eltern, wenn sie nicht Deutsche sind und ihre ausländische Staatsangehörigkeit nachgewiesen **oder** ihre **Staatenlosigkeit anerkannt** ist
4. [...] auf den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit des Kindes nach § 4 Absatz 3 **oder nach Absatz 4** des Staatsangehörigkeitsgesetzes [...]

3. Erleichterte Einbürgerung für in situ Staatenlose

Das folgende Kapitel bezieht sich auf die spezifische Personengruppe von in situ Staatenlosen. Wie bereits in Kapitel 2.1 eingeführt, bezieht sich der Begriff auf Personen, die staatenlos in Deutschland geboren werden oder vor ihrem 18. Lebensjahr staatenlos nach Deutschland kommen und die prägende Zeit der Kindheit und Jugend in Deutschland verbringen. Bei dieser Gruppe ist davon auszugehen, dass ein starker Bezug zu Deutschland als Lebensmittelpunkt besteht. Diese Gruppe wird dennoch als staatenlos, in der Kategorie der ungeklärten Staatsangehörigkeit oder unter einer vermuteten Staatsangehörigkeit geführt, ohne dass ihre besondere Situation berücksichtigt wird.

In diesem Kontext begrüßen wir die geplante Streichung der Voraussetzung „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“. Die explizite Berücksichtigung der Lebensleistungen der sogenannten Gastarbeitergeneration durch Erleichterungen bei der Einbürgerung ist ebenfalls sehr positiv. In situ Staatenlose sind ebenso „selbstverständlicher Teil unserer vielfältigen Gesellschaft“ wie die

⁵⁰ Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90 / Die Grünen und der Freien Demokratischen Partei (FDP), „Mehr Fortschritt wagen“ *Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*, 2021, S. 77.

⁵¹ Ibid. „Migration und Teilhabe“, S. 94.



Gastarbeitergeneration und entsprechend in der im Koalitionsvertrag angekündigten Änderungen (z.B. der Einbürgerungskampagne) zu berücksichtigen. Bevor einschlägige Änderungsvorschläge dargestellt werden (3.2), wird auf die spezifischen Hürden für in situ Staatenlose bei der Einbürgerung eingegangen (3.1).

3.1 Spezifische Hürden für in situ Staatenlose

Staatenlosigkeit kommt nicht nur im Migrationskontext auf (siehe 1.2.3), sondern betrifft auch Menschen, die in Deutschland geboren wurden (siehe 2.2.1), als Minderjährige nach Deutschland kommen und ihre gesamte Kindheit oder einen großen Teil ihres Lebens hier verbringen. Diese Menschen leben in ihrem eigenen Land⁵², daher muss die Tatsache der Staatenlosigkeit im Einbürgerungsprozess mehr Berücksichtigung finden. Gleichzeitig wäre ein Verfahren zur Feststellung der Rechtsstellung von in situ Staatenlosen, die in ihrem eigenen Land leben, unangemessen, weswegen gezielte Einbürgerungskampagnen notwendig sind.⁵³

Wir empfehlen folgende Herangehensweise, um für in situ Staatenlose von der Durchführung eines formalen Verfahrens zur Feststellung der Staatenlosigkeit abzusehen und so ihre starke Verwurzelung und Zugehörigkeit zu Deutschland als Beweisgrundlage zu berücksichtigen.

3.2 Änderungsempfehlungen

Um die spezifischen Hürden für in situ Staatenlose bei der Einbürgerung besonders zu berücksichtigen, empfehlen wir:

- Die Einführung einer Stichtageinbürgerung in einem neuen § 15a StAG;
- Eine erleichterte und effiziente Klärung von Staatenlosigkeit und Identität durch § 10 Abs. 1 S. 2-neu StAG.

Wir empfehlen eine Stichtageinbürgerung für in situ Staatenlose, die in Deutschland geboren sind, denen aber ihr Recht auf die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Art. 2 StaatenMindÜbkAG nicht effektiv zugänglich war und aufgrund der Altersbeschränkung nicht mehr möglich ist. Dadurch wird das Ziel verfolgt, Staatenlosigkeit bei Menschen zu beseitigen, die entweder ein Recht oder eine realistische Aussicht auf eine Einbürgerung haben.

Zur Umsetzung der Stichtageinbürgerung empfehlen wir einen neuen § 15a StAG einzufügen:

„Die Staatsangehörigkeit erwerben staatenlose Personen, die vor 2002 im Inland geboren wurden, oder vor der Vollendung des achtzehnten Lebensjahres oder seit mehr als zwölf Jahren ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland haben.“

Diese Regelung würde Staatenlosigkeit effektiv vermindern und zugleich rechtssicher sein. Derartige Regelungen, die der Rechtssicherheit dienen, sind dem StAG nicht fremd. So erwirbt derzeit beispielsweise derjenige die deutsche Staatsangehörigkeit durch Ersitzung nach § 3 Abs. 2 S. 1 StAG, wer seit

⁵² Artikel 12 Absatz 4 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR); vgl. UN-Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 27 (67), CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 1. November 1999, Rn. 20., S. 5.

⁵³ UNHCR, Nationality and Statelessness, Handbook for Parliamentarians N° 22, 2005, Seite 20.



zwölf Jahren von deutschen Stellen als deutsche*r Staatsangehörige*r behandelt worden ist und dies nicht zu vertreten hat. Die vorgeschlagene Zeitspanne von zwölf Jahren in § 15a StAG entspricht somit einer im StAG bereits bekannten Zeitspanne. Darüber hinaus empfehlen wir die Anerkennung der Staatenlosigkeit und die Klärung der Identität für in situ Staatenlose durch folgende Einschränkung des behördlichen Ermessens zu erleichtern.

Wir empfehlen in § 10 Abs. 1 StAG als neuen Satz 2 einzufügen:

„Bei staatenlosen Personen, die im Inland geboren sind oder vor dem achtzehnten Lebensjahr ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland haben, reicht es aus, wenn die Identität und Staatenlosigkeit durch Urkunden, eidesstattliche Versicherung oder Zeugenaussagen nachgewiesen sind.“

3.3 Auswirkung der Änderungsvorschläge auf die in situ staatenlose Bevölkerung

Zur Umsetzung der genannten Änderungsvorschläge, empfehlen wir folgende Maßnahmen:

- Identifizierung, Aufklärung und Beratung über die Einbürgerung von in situ Staatenlosen gemäß §§ 15a und 10 Abs. 1 S. 3 (siehe 3.3.1);
- Vereinfachte Klärung von Identität und Staatenlosigkeit im Einbürgerungsverfahren (siehe 3.3.2).

3.3.1 Verminderung der Staatenlosigkeit um 40% durch Identifizierung in situ Staatenloser

4.870 staatenlose Personen, die in Deutschland geboren sind, aber nicht auf Grundlage des Geburtsortprinzips eingebürgert wurden, müssen identifiziert und über die Möglichkeiten der Einbürgerung informiert werden. 2.925 davon sind aktuell noch unter 21 Jahren alt und ihnen muss gemäß Art. 2 StaatenIMindÜbkAG die Einbürgerung ermöglicht werden.⁵⁴ Das gleiche gilt für 27.475 Personen unter 21 Jahren, die mit einer ungeklärten Staatsangehörigkeit registriert sind und in Deutschland geboren wurden.⁵⁵ Es gilt diejenigen im Rahmen einer Einbürgerungskampagne zu identifizieren, die gemäß Art. 2 StaatenIMindÜbkAG Anspruch auf Einbürgerung haben.

Weiterhin leben knapp 20.000 von Staatenlosigkeit betroffene Minderjährige im Inland, die vor ihrem 18. Lebensjahr nach Deutschland gekommen sind.⁵⁶ Auch sie scheitern häufig an der Anforderung geklärter Identität und Staatenlosigkeit. Dass dies nicht nur Theorie, sondern Praxis ist, verdeutlicht die hohe Anzahl von Personen, die seit mehr als acht Jahren staatenlos oder mit ungeklärter Staatsangehörigkeit und ohne Aussicht auf eine Staatsangehörigkeit in Deutschland leben.⁵⁷ Die Zahlen zeigen, dass 35% aller staatenlosen Personen in Deutschland und 46% aller Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit in situ Staatenlose sind, die keinen Zugang zur Einbürgerung haben.⁵⁸ Die Umsetzung der oben genannten Änderungen ermöglicht Deutschland somit die Reduzierung von Fällen der Staatenlosigkeit

⁵⁴ Statistisches Bundesamt (Destatis), Genesis-Online Datenbank, Ausländerstatistik, Code 12521-0004; Stichtag 31.12.2022.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ 7.140 staatenlose Personen und 14.565 Personen ohne geklärte Staatsangehörigkeit leben seit über 20 Jahren in Deutschland. 4.295 staatenlose Personen und 14.905 Personen ohne geklärte Staatsangehörigkeit leben seit inzwischen 8 bis 20 Jahren in Deutschland. Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), Genesis-Online Datenbank, Ausländerstatistik, Code 12521-0006; Stichtag 31.12.2022.

⁵⁸ Die Zahlen ergeben sich aus der Summe der von Staatenlosigkeit betroffenen Personen, die in Deutschland geboren wurden, und der von Staatenlosigkeit betroffenen Minderjährigen in Deutschland, die im Ausland geboren wurden.



um mehr als 55.000 Fälle. Darüber hinaus wird ersichtlich, dass ein beachtlicher Teil der Fälle von Staatenlosigkeit und ungeklärter Staatsangehörigkeit nicht innerhalb einer angemessenen Aufenthaltsdauer erfolgreich für die Betroffenen gelöst werden und die beschleunigte Einbürgerung nicht adäquat umgesetzt wird.

Zur Umsetzung des Anspruchs auf den Erwerb der Staatsangehörigkeit durch in situ Staatenlose empfehlen wir die Umsetzung folgender Maßnahmen zur effektiven Klärung der Identität und Staatenlosigkeit für alle staatenlosen Personen und Personen ohne geklärte Staatsangehörigkeit.

4. Angleichung der Dauer für die Einbürgerung Staatenloser

Wir begrüßen, dass Deutschland durch die Änderungen ein direkteres Einbürgerungsverfahren schafft, indem die erforderliche Mindestaufenthaltsdauer gekürzt wird. Wie erwähnt ergibt sich aus dem Begriff des „erleichtern“ in Art. 32 des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen von 1954, dass die Einbürgerung Staatenloser geringere oder leichtere Voraussetzungen haben muss, als die Einbürgerung von Personen, die bereits einem Staat angehören. Die Verwaltungspraxis setzt diese Vorgabe bei der Einbürgerung ausschließlich in § 8 StAG und dahingehend um, dass Staatenlose sich in der Regel nur sechs statt wie üblich acht Jahre rechtmäßig in Deutschland aufhalten müssen.

Mit Blick auf die Kürzungen der Aufenthaltsdauer in § 10 Abs. 1 Satz 1., Nr. 1 und § 10 Abs. 3 StAG und in § 4 Abs. 3 StAG muss geprüft werden, ob die Einbürgerung so weit wie es mit der Reform ermöglicht wird, vereinfacht und beschleunigt ist.

4.1 Aktueller Stand bei der Einbürgerung Staatenloser

Bisher galt i.R.d. Einbürgerung nach § 10 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 StAG eine Mindestaufenthaltsdauer von acht Jahren, bei besonderer Integrationsleistung verkürzt auf sechs Jahre. Im Vergleich dazu galt bisher i.R.d. Ermessenseinbürgerung nach § 8 Abs. 1 StAG ebenfalls ein Mindestaufenthalt von acht Jahren, bei besonderen Integrationsleistungen sechs Jahre und für bestimmte Personengruppen wie Staatenlose ebenfalls sechs Jahre.⁵⁹ Die gekürzte Aufenthaltsdauer wird also i.R.d. § 8 Abs. 1 StAG entsprechend der Anforderung des Art. 32 des Übereinkommens von 1954 explizit für Staatenlose angewandt. Für § 10 StAG ist dies aber nicht explizit der Fall. Vor diesem Hintergrund sollten Staatenlose bei der Umsetzung der geplanten Änderungen besonders berücksichtigt werden.

4.2 Änderungsempfehlung zur Umsetzung des Übereinkommens von 1954

Bei der Reform des StAG ist ein kohärentes Verfahren mit Rücksicht auf Staatenlose anzustreben. Im reformierten StAG muss daher die verkürzte Mindestaufenthaltsdauer bei besonderen

⁵⁹ BMI: Vorläufige Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 13. November 2014 (BGBl. I S. 1714), 01.06.2015, Ziff. 8.1.2.2 und 8.1.3.1: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/verfassung/stag-anwendungshinweise-06-15.pdf?__blob=publicationFile&v=6.



Integrationsleistungen bei der Einbürgerung von Staatenlosen nach § 8 StAG berücksichtigt werden. Des Weiteren empfehlen wir, die verkürzte Mindestaufenthaltsdauer gemäß § 10 Abs. 3 StAG explizit auf Staatenlose anwendbar zu machen, um der Anforderung einer “soweit wie möglich erleichterten” bzw. “beschleunigten” Einbürgerung von Staatenlosen nach Art. 32 des Übereinkommens von 1954 gerecht zu werden.

Wir empfehlen deshalb, dass die reduzierte Aufenthaltsdauer gemäß § 4 StAG bzw. Art. 2 StaatenlMin-dÜbkAG (siehe Seite 17 ff.) sowie § 10 Abs. 3 StAG auch für die Einbürgerung Staatenloser nach § 10 Abs. 3 StAG gilt und ebenfalls in neuen Anwendungshinweisen zu § 8 StAG entsprechend verkürzt wird.

In § 10 Abs. 3-neu wird Ziffer 4. eingefügt:⁶⁰

„(3) Die Aufenthaltsdauer nach Absatz 1 Satz 1 kann auf bis zu drei Jahre verkürzt werden, wenn der Ausländer [...]

3. die Anforderungen einer Sprachprüfung der Stufe C 1 des Gemeinsamen Referenzrahmens für Sprachen erfüllt, **oder**
4. **staatenlos ist.**“

Ziffer 8.1.3.1 Anwendungshinweise des BMI zum StAG wird wie folgt geändert:⁶¹

Abweichend von Nummer 8.1.2.2 wird eine Aufenthaltsdauer von **drei** Jahren als ausreichend angesehen.

⁶⁰ vgl. BMI: Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts, 19.05.2023, Rn. 6 c).

⁶¹ BMI: Vorläufige Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 13. November 2014 (BGBl. I S. 1714), 01.06.2015, Ziff. 8.1.2.2 und 8.1.3.1:
https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/verfassung/stag-anwendungshinweise-06-15.pdf?__blob=publicationFile&v=6



Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Tel.: 030 590097-321
Fax: 030 590097-400

E-Mail: Klaus.Ritgen
@Landkreistag.de

AZ: II/102-00/0

Datum: 7.12.2023

Nur per Mail an: innenausschuss@bundestag.de

Stellungnahme

des

Deutschen Landkreistages

zur öffentlichen Anhörung zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts

BT-Drucksache 20/9044

Der Deutsche Landkreistag bedankt sich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung zu o.g. Gesetzentwurf und die Möglichkeit, dazu vorab eine Stellungnahme abzugeben. Davon machen wir im Folgenden gerne Gebrauch.

I. Allgemeines

Mit dem Entwurf strebt die Bundesregierung eine deutliche Erhöhung der Zahl der Einbürgerungen an. Das soll im Wesentlichen durch drei Maßnahmen erreicht werden, und zwar durch

- eine deutliche Verkürzung der Voraufenthaltszeiten,
- die generelle Zulassung von Doppel- und Mehrfachstaatsangehörigkeiten sowie
- Erleichterungen für Angehörige der sog. „Gastarbeitergeneration“.

Der Deutsche Landkreistag bewertet diese weitreichende Neuausrichtung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts im Grundsatz kritisch.

Bereits die dem Entwurf zugrundeliegende Annahme, die Einbürgerungszahlen in Deutschland stagnierten seit Jahren auf einem niedrigen Niveau, kann aus Sicht der Praxis der kreislichen Staatsangehörigkeitsbehörden nicht bestätigt werden. Vielmehr verzeichnen diese in den letzten Jahren ein deutlich steigendes Antragsaufkommen, nicht zuletzt von Syrern, die in den Jahren ab 2014 ff. als Flüchtlinge nach Deutschland gekommen sind und nun in wachsender Zahl die Anforderungen für eine Einbürgerung erfüllen. Diese Praxiserfahrung deckt

sich mit den Erkenntnissen des Statistischen Bundesamtes, welches für das Jahr 2022 einen Anstieg der Einbürgerungen um 28 Prozent festgestellt hat.

Entscheidender ist aber, dass die Erhöhung der Einbürgerungszahlen kein Selbstzweck sein darf. Die Einbürgerung stellt nach Auffassung des Deutschen Landkreistags den Schlussstein einer gelingenden Integration dar. Ihre Voraussetzung muss insbesondere die vollständige Identifikation mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes und die bereits vollzogene (und nicht erst als Ergebnis eines andauernden Integrationsprozesses mgw. erst noch zu erwartende) Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse sein.

Es bestehen erhebliche Zweifel, ob diese Mindestvoraussetzungen einer Einbürgerung auch unter Geltung der nunmehr vorgeschlagenen Einbürgerungsregelungen noch gewährleistet werden können:

- So ist ein Voraufenthalt von acht bzw. – bei besonderen Integrationserfolgen – sechs Jahren, wie er das Staatsangehörigkeitsrecht bislang vorsieht, sinnvoll, um sicherstellen zu können, dass der Einbürgerungsbewerber sich bereits erfolgreich in die deutsche Gesellschaft integrieren konnte und die Gewähr dafür bietet, die Einbürgerungsvoraussetzungen dauerhaft zu erfüllen. Die nunmehr vorgesehene Verkürzung auf fünf bzw. drei Jahre ist in jedem Fall zu weitgehend.
- Auch der Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit sollte im Grundsatz Voraussetzung einer Einbürgerung bleiben. Der Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit ist in besonderer Weise Ausdruck der für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit notwendigen Identifikation mit dem deutschen Staatswesen. Sollte diese Identifikation unzweifelhaft feststehen, besteht im Übrigen schon nach geltendem Recht die Möglichkeit, vom Erfordernis des Verzichtes auf die bisherige Staatsangehörigkeit abzusehen. Aus unserer Sicht zu wenig thematisiert werden darüber hinaus bislang die Nachteile, die sich aus einer Mehrstaatigkeit ergeben können, z.B. im Hinblick auf die konsultarische Betreuung und fortbestehende Pflichten im Herkunftsland.
- Schließlich halten wir es auch für bedenklich, hinsichtlich einer bestimmten Gruppe von Einbürgerungswilligen – im Entwurf als Angehörige der sog. Gastarbeitergeneration bezeichnet – generell auf das Einbürgerungserfordernis des Vorliegens ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache zu verzichten. Die ausreichende Kenntnis der deutschen Sprache ist Voraussetzung sowohl der Eingliederung in die deutschen Lebensverhältnisse wie des Verständnisses der Inhalte dessen, was die freiheitlich demokratische Grundordnung des Grundgesetzes ausmacht. Das Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung kann nur dann glaubhaft sein, wenn der Einbürgerungsbewerber deren Kerninhalt und Tragweite verstanden hat. Zu Recht verlangt § 10 Abs. 1 Nr. 7 StAG von jedem neuen Staatsbürger, dass er über Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland verfügt. Dieses staatsbürgerliche Grundwissen kann von Personen ohne ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erworben werden. Davon geht auch der Entwurf selbst aus, der – insoweit folgerichtig, in der Sache aber verfehlt – bei Angehörigen der sog. Gastarbeitergeneration die Einbürgerung nicht vom Vorliegen des staatsbürgerlichen Grundwissens abhängig macht (Art. 1 Nr. 6 lit g des Entwurfs). Soweit der Entwurf damit im Ergebnis die Aufbauleistungen der Gastarbeitergeneration anerkennen möchte, ist dies zwar ein berechtigtes Anliegen. Angesichts der damit verbundenen Folgeprobleme und Friktionen sollte aber nicht versucht werden, dieses Anliegen auf dem Wege über eine Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts zu erreichen.

II. Situation in den Staatsangehörigkeitsbehörden

Jenseits dieser grundsätzlichen Bedenken ist darauf hinzuweisen, dass die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Erleichterungen und die damit angestrebte deutliche Erhöhung der Zahl der Einbürgerungen die kommunalen Staatsangehörigkeitsbehörden vor erhebliche Herausforderungen stellen wird, die nach unserer Auffassung noch nicht hinreichend in die Überlegungen zu Reform des Staatsangehörigkeitsrechts eingeflossen sind.

Dass schon der Referentenentwurf die tatsächliche Situation vor Ort nicht ausreichend in den Blick genommen hatte, wird an den seinerzeitigen Ausführungen zum Erfüllungsaufwand deutlich. Bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwandes wurde ein durchschnittlicher Zeiteinsatz von (nur) 109 Minuten zugrunde gelegt. Diese Annahmen waren – das hatten wir in unserer Stellungnahme zum Referentenentwurf sehr deutlich gemacht. Im vorliegenden Entwurf wird der Zeitaufwand je Einbürgerungsfall nunmehr mit 369 Minuten angegeben, was deutlich realistischer sein dürfte. Regulatorische Konsequenzen sind daraus allerdings nicht gezogen worden.

Dabei arbeiten die Staatsangehörigkeitsbehörden bereits heute an ihrer Belastungsgrenze und darüber hinaus. Angesichts der angespannten Situation auf dem Arbeitsmarkt und der auch in anderen Bereichen wachsenden Aufgabenlast in den Kommunen – insoweit ist beispielhaft auf die Lage in den Ausländerbehörden zu verweisen – lässt sich diese Situation auch nicht durch kurzfristig wirksam werdende Maßnahmen verbessern. Unausweichliche Folge der vorgelegten Reformvorschläge wird daher eine (weitere) Verlängerung der Wartezeiten sein. Der Entwurf erweckt damit Erwartungen, die nicht zeitnah erfüllt werden können.

III. Einzelhinweise

Ergänzend zu diesen grundsätzlichen Erwägungen nehmen wir zu den vorgeschlagenen Regelungen im Einzelnen wie folgt Stellung:

1. *Zu Art. 1 Nr. 6 a) aa) aaa) (§ 10 Abs. 1 Satz 1 StAG-E)*

Dass wir die Verkürzung der für den Einbürgerungsanspruch erforderlichen Voraufenthaltszeit von acht auf fünf Jahre im Grundsatz kritisch sehen, wurde einleitend bereits betont und begründet. Ergänzend ist noch auf das Folgende hinzuweisen:

Der Gesetzesentwurf sieht mit fünf Jahren fast eine Halbierung der bislang vorausgesetzten Aufenthaltsdauer vor. Dadurch wird nicht nur das bisher wohl austarierte Zusammenspiel von Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsgesetz aus dem Gleichgewicht gebracht, sondern auch der dort abgebildete Integrationsprozess von der Ersteinreise in das Bundesgebiet bis zur Einbürgerung verkannt.

Insbesondere ist die in der derzeitigen Rechtslage angelegte Staffelung, wonach der Erwerb der Niederlassungserlaubnis nach fünf Jahren möglich ist und die Aufenthaltszeiten für eine Einbürgerung mittels besonderer Integrationsleistung auf bis zu sechs Jahre (§ 10 Abs. 3 StAG) reduziert werden können, sinnvoll, angemessen und mit einem wirksamen Anreizsystem ausgestattet.

Ferner ist infolge der zeitlichen Angleichung von § 10 Abs. 1 Satz 1 StAG-E an § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AufenthG auf jeweils fünf Jahre davon auszugehen, dass viele ausländische Staatsangehörige zeitgleich einen Antrag auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis bei der Ausländerbehörde und einen Einbürgerungsantrag bei der Staatsangehörigkeitsbehörde stellen werden: sei es vorsorglich, sei es in der irrigen Annahme, die Niederlassungserlaubnis sei eine zwingende Einbürgerungsvoraussetzung. Im Ergebnis wird dies absehbar zu einem erhöhten, aber vermeidbaren Informations-, Erklärungs- und Abstimmungsaufwand bei allen Beteiligten (Bürgern und Behörden) führen.

2. Zu Art. 1 Nr. 6 a) aa) ccc) (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StAG-E)

Zur vorgeschlagenen Neuregelung der Unterhaltssicherung ist zu bemerken:

- Mit § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 lit b) StAG-E soll von dem Erfordernis der Sicherung des Lebensunterhalts ohne Inanspruchnahme von Leistungen nach dem SGB II/XII abgesehen werden, wenn der Einbürgerungsbewerber in Vollzeit erwerbstätig ist und dies innerhalb der letzten 24 Monate für mindestens 20 Monate war. Diese Neuregelung lehnen wir ab.
 - Insoweit ist zunächst darauf hinzuweisen, dass sie im Widerspruch zu Wertungen des Aufenthaltsgesetzes steht. § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 b) StAG-E suspendiert für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit unter äußerst niedrigschwelligen Anforderungen die Pflicht zur Sicherung des Lebensunterhaltes. Im Aufenthaltsgesetz hingegen handelt es sich bei der Lebensunterhaltssicherung um eine Regelerteilungsvoraussetzung (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG), die (sogar) für die Erlangung eines befristeten Aufenthaltstitels regelmäßig erfüllt sein muss und von der nur in durch besondere Umstände gekennzeichneten, atypisch gelagerten Einzelfällen abgesehen werden kann. Während für die Erteilung eines Aufenthaltstitels also die Sicherung des Lebensunterhalts eine regelmäßig zu erfüllende allgemeine Erteilungsvoraussetzung darstellt (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG), soll hingegen für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit das „nachhaltige Bemühen um die Sicherung des eigenen Lebensunterhalts“ (S. 33 der Begründung zu Nummer 6 Dreifachbuchstabe ccc) genügen, das in der Ausübung einer Vollzeitbeschäftigung zum Ausdruck kommt. Die Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels wären damit künftig höher als für die Einbürgerung.
 - Hinzu kommt, dass die mit § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3b) StAG-E getroffene Wertung der Bedeutung der Einbürgerung, die den Abschluss einer erfolgreichen Integration im Bundesgebiet markieren sollte, nicht gerecht wird. Ein maßgebliches Integrationskriterium, nämlich die gelungene wirtschaftliche Eingliederung in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik, wird damit wertentleert und nahezu ausgeblendet. Das beruht vor allem darauf, dass die bisherige Erwerbsbiografie eines Antragstellers weitgehend unbeachtet bliebe und auch Personen eingebürgert werden könnten, die den größeren Teil ihres Aufenthalts in Deutschland Sozialleistungen bezogen haben und nur in den letzten zwei Jahren vor ihrer Einbürgerung (und mgw. gezielt mit Blick darauf) erwerbstätig waren.
 - Die geplante Neuregelung ist außerdem äußerst missbrauchs anfällig. Sie eröffnet, wie bereits erwähnt, die Möglichkeit, zum Zwecke des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit für einen kurzen Zeitraum einen Vollzeitjob aufzunehmen, damit den Anschein des dauerhaften Bemühens um die Lebensunterhaltssicherung zu erwecken, um sodann nach erfolgter Einbürgerung die Erwerbstätigkeit wieder einzustellen.

Dieses Missbrauchspotential ist auch im Falle von EU-Staatsangehörigen gegeben. Infolge der Visumfreiheit dieses Personenkreises findet im Vorfeld der Einreise in das Bundesgebiet keine Überprüfung der Lebensunterhaltssicherung durch die Auslandsvertretungen oder Ausländerbehörden statt. Zudem bestehen auch in dem Falle, dass EU-Staatsangehörige über weite Zeiträume des Aufenthalts im Bundesgebiet

hinweg keiner oder nur einer geringfügigen (nicht lebensunterhaltssichernden) Beschäftigung nachgehen, hohe rechtliche Hürden, den Verlust des Rechts auf Freizügigkeit überhaupt festzustellen oder gar den Aufenthalt im Bundesgebiet tatsächlich zu beenden. Nach der geplanten Neuregelung wäre es ausreichend, dass ein EU-Staatsangehöriger nach einem 40-monatigen Aufenthalt im Bundesgebiet, während dessen sein Lebensunterhalt nicht durchgängig gesichert sein muss (vgl. voraussetzungsloses Aufenthaltsrecht von drei Monaten gemäß § 2a FreizügG/EU, Aufenthalt zur Arbeitsplatzsuche gemäß § 2 Abs. Nr. 1a FreizügG/EU), für 20 Monate einen (nicht lebensunterhaltssichernden) Vollzeitjob ausübt und dabei sogar ggf. Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII bezieht.

- § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 b) StAG-E macht damit im Ergebnis den Anreiz, sich wirtschaftlich nachhaltig im Bundesgebiet zu integrieren und auch dauerhaft in das Renten- und Sozialsystem zu leisten, zunichte.
- Auch die altersunabhängige Berücksichtigung von minderjährigen Kindern in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 c) StAG-E wird als nicht sachgerecht angesehen – gerade auch im Vergleich zur bisherigen, altersgestaffelten Regelung. Es ist nicht ersichtlich, warum die Betreuung etwa eines nahezu volljährigen Kindes dazu führen sollte, dass einbürgerungswillige Ehegatten von Personen, die im Sinne des § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 b) StAG-E in Vollzeit erwerbstätig sind, vollständig davon freigestellt werden, einen Beitrag zur Sicherung ihres Unterhalts zu leisten.

3. Zu Art. 1 Nr. 6 a) aa) ddd) (Aufhebung von § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StAG)

Mit der Neuregelung wird der Grundsatz des Verbots der Mehrstaatigkeit aufgegeben. Auf die insoweit bestehenden grundsätzlichen Bedenken sind wir einleitend schon eingegangen. Darüber hinaus ist zu beachten, dass im Entlassungsverfahren bislang im Heimatland begangene Straftaten, Schulden etc. festgestellt würden. Diese Erkenntnisquelle entfällt künftig. Mit Wegfall des Entlassungsverfahrens wird es regelhaft nicht mehr möglich sein zu prüfen, ob der Einbürgerungsbewerber in seinem Heimatland als Straftäter gesucht wird. Dies ist nicht sachgerecht und mit Blick auf die öffentliche Sicherheit bedenklich.

4. Zu Art. 1 Nr. 6 a) cc) (§ 10 Abs. 1 Satz 3 StAG-E) und Nr. 21 (§ 32b StAG-E)

Der als Ergänzung von § 10 Abs. 1 StAG vorgesehene Satz hinsichtlich der antisemitischen, rassistischen, fremdenfeindlichen oder sonstigen menschenverachtenden Handlungen, der gerade angesichts der aktuellen Lage ausdrücklich zu begrüßen ist, sollte aus systematischen Gründen in § 11 StAG aufgenommen werden. Auf diese Weise wäre klargestellt, dass es sich bei solchen Handlungen um einen Ausschlussgrund handelt, der für alle Einbürgerungsmöglichkeiten gilt. Mindestens sollte aber klargestellt werden, dass auch bei der Ermessenseinbürgerung nach § 8 Abs. 1 StAG auf eine solche Einstellung zu achten ist.

Zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang auch die Vorschrift in § 32b StAG-E, nach der die Staatsangehörigkeitsbehörden die Staatsanwaltschaften um Mitteilung ersuchen, ob in den Fällen der Verurteilung aufgrund einer Bagatelldelikt im Urteil antisemitische, rassistische oder sonstige menschenverachtende Beweggründe festgestellt wurden. Im Hinblick auf die praktische Umsetzung bleibt jedoch abzuwarten, inwiefern die Staatsanwaltschaften in der Lage sein werden, die zusätzliche Aufgabe zu bewältigen.

5. Zu Art. 1 Nr. 6 c) (§ 10 Abs. 3 StAG-E)

Durch die Neuregelung soll der bisherige § 10 Abs. 3 StAG neu gefasst und eine Verkürzung der Voraufenthaltsdauer auf bis zu 3 Jahre ermöglicht werden. Auch diese Verkürzung sehen wir, wie einleitend bereits erwähnt, insgesamt kritisch. Darüber hinaus weisen wir darauf hin, dass der Entwurf hinsichtlich der Sprachniveaus anders als in der bestehenden Regelung nicht mehr explizit einen „Nachweis“ verlangt. Das wirft die Frage auf, ob damit eine Erleichterung für die Antragsteller verbunden sein soll. Eine rechtssichere Überprüfung der Erfüllung des Tatbestandsmerkmals erscheint nur möglich, wenn die Einbürgerungsbewerber auch künftig einen Nachweis erbringen müssen.

6. Zu Art. 1 Nr. 6 d) (Aufhebung von § 10 Abs. 3a StAG)

Infolge des Verzichts auf das Gebot der Mehrstaatigkeit soll auch § 10 Abs. 3a StAG aufgehoben werden. Diese betrifft auch die (Mit-)Einbürgerung von Kindern, die nach Maßgabe des Rechts ihres Herkunftslandes erst mit Erreichen eines bestimmten Lebensalters aus ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit entlasten werden können. Die entsprechende Einbürgerungsbescheide mussten daher nach geltendem Recht mit Auflagen versehen werden, wonach die Betroffenen mit Erreichen der Altersgrenze entsprechende Entlassungsanträge stellen mussten. Für die Praxis stellt sich nunmehr die Frage, wie mit diesen Auflagen nach Wegfall der Ermächtigungsgrundlage umzugehen ist. Eine generelle Übergangsregelung würde hier zu Rechtsklarheit beitragen.

7. Zu Art. 1 Nr. 6 e) (§ 10 Abs. 4 Satz 3 StAG-E)

Die in der Neuregelung vorgesehenen Erleichterungen hinsichtlich der Sprachkenntnisse für die Gastarbeitergeneration sehen wir aus den einleitend erwähnten Gründen sehr kritisch. Die Vorschrift wirft aber auch viele Fragen zur praktischen Umsetzung auf. Unklar ist, inwiefern mündliche Sprachkenntnisse konkret nachgewiesen werden müssen, also ob etwa der persönliche Eindruck der Staatsangehörigkeitsbehörde ausreicht oder ob die Vorlage eines Sprachzertifikates bestimmter Module (Sprechen, Hören) verlangt werden darf. Ohne Konkretisierung (z.B. Vollzugs- oder Anwendungshinweise) wird eine Ablehnung durch die Staatsangehörigkeitsbehörde de facto wohl kaum mehr möglich sein, da Kriterien für eine Überprüfung nicht vorgesehen sind.

In der Vollzugspraxis sind unterschiedliche Auslegungen der Staatsangehörigkeitsbehörden zu erwarten, was wiederum zu Rechtsstreitigkeiten und verwaltungsgerichtlichen Nachprüfungen führen wird.

Angeregt wird deshalb, bei den bereits bestehenden anerkannten Prüfstellen, z.B. Volkshochschulen, vergleichbar dem B1-Zertifikat mündliche Testungen vorzusehen, die die mündliche Verständigung in deutscher Sprache im Alltagsleben ohne nennenswerte Probleme bestätigen. Hierdurch würden für alle Einbürgerungsbewerber gleiche Bedingungen gelten und auch die Gleichbehandlung wäre gewährleistet.

8. Zu Art. 1 Nr. 6 f) (§ 10 Abs. 4a StAG-E)

Für die vorgeschlagene Härtefallregelung, wonach unter bestimmten Voraussetzungen Abstriche hinsichtlich des Vorhandenseins ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache möglich sind, sehen wir angesichts der prinzipiellen Bedeutung von Sprachkenntnissen für eine gelingende Integration keinen überzeugend dargelegten Bedarf. Mit der nach geltendem Recht bestehenden Möglichkeit nach § 10 Abs. 6 StAG, in Einzelfällen von einem Nachweis der Sprachkenntnisse aufgrund einer körperlichen, geistigen oder seelischen Erkrankung oder altersbedingt abzusehen, ist bereits eine hinreichende Regelung getroffen. Eine weitere Regelung – wie in § 10 Abs. 4a StAG-E vorgesehen – ist weder zielführend noch angezeigt.

Die Regelung wird überdies zu erheblichen Mehrbelastungen in den Staatsangehörigkeitsbehörden führen, da sie für erhebliche Unsicherheiten sorgen wird. Bei den Einbürgerungsbewerbern entsteht durch die angekündigte Reform nach Berichten aus der Praxis schon jetzt der Eindruck, ein Sprachnachweis sei in vielen Fällen künftig nicht mehr notwendig. Aufgrund der Vollzugserfahrung ist davon auszugehen, dass nicht wenige Einbürgerungsbewerber versuchen werden, sich auf die Härtefallregelung zu berufen. Deshalb sollte, sofern auf die Regelung nicht ganz verzichtet wird, im Gesetz, jedenfalls aber in den AH-StAG zeitnah klargestellt werden, wann ein Antragsteller sich „ernsthaft und nachhaltig“ um den Erwerb von Deutschkenntnissen bemüht hat.

9. Zu Art. 1 Nr. 6 g) (§ 10 Abs. 6 Satz 2 StAG-E)

Aufgrund der Regelung soll, wie oben bereits erwähnt, für bestimmte Gruppen von Einbürgerungsbewerbern der Einbürgerungstest entfallen. Auch dies sehen wir kritisch. Der Einbürgerungstest stellt bereits jetzt keine allzu große Hürde im Rahmen einer Einbürgerung dar. Der Fragenkatalog ist im Internet abrufbar und die Prüfung – mit entsprechender Vorbereitung und einem gewissen Interesse an deutscher Geschichte sowie Aufbau und Funktionsweise von Staat und Gesellschaft – nicht übermäßig schwer. Mit mindestens 17 richtigen Antworten auf 33 Fragen ist der Test bereits bestanden. Ein Verzicht auf den Einbürgerungstest für ganze Personengruppen ist nicht integrationsfördernd, zumal demokratische Grundwerte gerade nicht altersabhängig sind.

10. Zu Art. 1 Nr. 7 c) (§ 11 Satz 1 Nr. 3 b StAG-E)

Aufgrund der vorgeschlagenen Regelung soll eine Einbürgerung ausgeschlossen sein, wenn der Ausländer „durch sein Verhalten zeigt, dass er die im Grundgesetz festgelegte Gleichberechtigung von Mann und Frau missachtet“. Diese Vorgabe ist im Grundsatz ausdrücklich zu begrüßen. Insoweit wurden wir darauf hingewiesen, dass es in der Praxis allerdings nur in besonders krassen Einzelfällen möglich sein wird, ein entsprechendes Fehlverhalten (gerichtsfest) feststellen zu können. In der Vollzugspraxis wird die Beibringung belegbarer Fakten für ein derartiges Verhalten, die auch einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung standhalten, äußerst schwierig sein.

11. Zu Art. 1 Nr. 10 a) (§ 12b Abs. 1 Satz 5 StAG-E)

Angesichts der im Gesetzesentwurf deutlich verkürzten Voraufenthaltszeiten ist die unveränderte Übernahme der Regelung aus 12b.1 VAH-StAG in § 12b Abs. 1 Satz 5 StAG-E abzulehnen. § 12b Abs. 1 Satz 5 StAG-E eröffnet die Möglichkeit, durch regelmäßige Auslandsaufenthalte die tatsächliche Aufenthaltsdauer im Bundesgebiet vor einer Einbürgerung so drastisch zu reduzieren, dass schon aufgrund der geringen Anwesenheitsdauer des Einbürgerungsbewerbers eine erfolgreiche Integration in die Werte- und Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland nicht gelingen kann

12. Zu Art. 1 Nr. 12 b) (§ 16 Satz 2 StAG-E)

Die vorgeschlagene Regelung sieht vor, dass Einbürgerungsurkunden im Rahmen einer öffentlichen Einbürgerungsfeier überreicht werden sollen.

Solche Einbürgerungsfeiern finden in den Landkreisen heute schon in regelmäßigen Abständen statt. Wir halten es aber für verfehlt, dass Einbürgerungsurkunden (nur noch) im Rahmen von Einbürgerungsfeiern überreicht werden sollen.

Aus den übereinstimmenden Rückmeldungen unserer Mitglieder geht hervor, dass das Hauptinteresse nahezu aller Einbürgerungsbewerber in der schnellstmöglichen Aushändigung der Einbürgerungsurkunde liegt. Das hat verschiedene Gründe, wie etwa die zeitnahe Beantragung des deutschen Reisepasses und Personalausweises, die Abgabe namensrechtlicher

Erklärungen oder die Teilnahme an Wahlen. In manchen Fällen liegt auch kein gültiger ausländischer Pass oder Passersatz vor oder es besteht gar Staatenlosigkeit. In welchem Rahmen die Urkundenaushändigung erfolgt, ist für die meisten Einbürgerungsbewerber weniger bedeutsam.

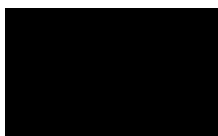
Um dem Interesse nach einer zügigen Urkundenaushändigung gerecht zu werden, müssten die Staatsangehörigkeitsbehörden demnach mindestens monatlich eine öffentliche Einbürgerungsfeier veranstalten. Organisation und Vorbereitung solcher Veranstaltungen sind allerdings zeit- und personalintensiv sowie mit Kosten verbunden. Angesichts des zu erwartenden massiven Anstiegs der Einbürgerungsanträge sind die Staatsangehörigkeitsbehörden absehbar nicht in der Lage, diese Zusatzaufgabe mit den vorhandenen Ressourcen zu erledigen.

Ein größerer Abstand zwischen den Einbürgerungsfeiern (z.B. quartalsweise) wäre hingegen nicht sinnvoll und kontraproduktiv. Einerseits würde dies die Einbürgerungsverfahren verzögern, was dem Interesse der Einbürgerungsbewerber (und im Übrigen auch dem Wunsch des Gesetzgebers nach einer Verfahrensbeschleunigung) zuwiderläuft. Andererseits entstünde zusätzlicher Aufwand bei den Staatsangehörigkeitsbehörden, die dann sicherstellen müssten, dass im Zeitpunkt der Urkundenaushändigung die Sicherheitsanfragen noch aktuell sind und seit der letzten Prüfung des Antrages keine der Einbürgerung entgegenstehenden Änderungen eingetreten sind.

Hinzu kommt, dass die Bekanntgabe personenbezogener Daten im Rahmen öffentlicher Einbürgerungsfeiern datenschutzrechtlichen Bedenken begegnet, da der Teilnehmerkreis der Feier auch unbeteiligte Dritte (z.B. Angehörige andere Einbürgerungsbewerber) umfassen kann. Von jedem Einbürgerungsbewerber im Vorfeld der Veranstaltung eine datenschutzrechtliche Einwilligungserklärung einzuholen, wäre für die Staatsangehörigkeitsbehörde jedoch mit einem unzumutbaren Aufwand verbunden.

Sofern der Gesetzgeber hier überhaupt eine Regelung für erforderlich hält, sollte sich diese darauf beschränken, dass Einbürgerungsurkunden in eine der Bedeutung der Einbürgerung entsprechenden Form ausgehändigt werden (vgl. entsprechend § 14 Abs. 2 PStG zum äußeren Rahmen der Eheschließung).

Im Auftrag



Dr. Ritgen

Dr. Wilhelm Kanther c/o Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, D-65021 Wiesbaden

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Durchwahl (0611) 353 1680
Email: wilhelm.kanther@hmdis.hessen.de
Ihr Zeichen
Ihre Nachricht 1. Dezember 2023
Datum **7.** Dezember 2023

**Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts,
Deutscher Bundestag Drucksache 20/9044 vom 1. November 2023, Anhörung des
Ausschusses für Inneres und Heimat am 11. Dezember 2023**

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Einladung, als Sachverständiger zum Entwurf für ein Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts (StARModG-E) vor dem Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages Stellung zu nehmen, darf ich mich sehr bedanken. In dienstlicher Funktion bin ich Leiter der Rechtsabteilung im Hessischen Ministerium des Innern und für Sport, als oberste Landesbehörde zuständig für den Vollzug des Staatsangehörigkeitsrechts in Hessen. In Hessen sind die Einbürgerungsverfahren bei den Regierungspräsidien Kassel, Gießen und Darmstadt konzentriert. Das Regierungspräsidium Darmstadt ist mit aktuell rund 20.000 Anträgen die größte deutsche Einbürgerungsbehörde.

Zum Entwurf für ein Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts (StAR-ModG-E) – Bundestagsdrucksache 20/9044 – nehme ich wie folgt Stellung:

Vorbemerkung/Grundsätzliches

Die geplanten umfangreichen Absenkungen der Einbürgerungsvoraussetzungen werden zu einem erheblichen Anstieg der Einbürgerungsanträge führen. Dies kommt auch im Gesetzentwurf zum Ausdruck, der feststellt, dass durch die Erleichterungen im Einbürgerungsverfahren sowohl eine jährlich als auch eine einmalig steigende Zahl der Einbürgerungsanträge zu erwarten ist, eine solide Prognose jedoch kaum möglich und eine belastbare Grundlage zur Abschätzung der Entwicklung der Einbürgerungszahlen nicht vorhanden sei (Ziffer „E.1“). Gesetzliche Änderungen ohne belastbare Prognose zu den konkreten Auswirkungen im Verwaltungsvollzug sind m.E. problematisch. Dies gilt umso mehr bei einem gesellschaftlich so relevanten und viele Menschen konkret betreffenden Thema wie Einbürgerungen. Insbesondere aber gilt dies angesichts der derzeitigen, ohnehin bereits bundesweit angespannten Situation der Einbürgerungsbehörden: Dass die Einbürgerungszahlen in Deutschland angeblich „stagnieren“ (Gesetzentwurf Ziffer „A.“), ist nicht zutreffend. Die Zahl der Einbürgerungsanträge und der Einbürgerungen ist in den vergangenen Jahren bundesweit erheblich gestiegen. Die Einbürgerungsstatistik weist für das Jahr 2022 bundesweit 168.500 Einbürgerungen aus; dies entspricht einer Steigerung von 28 Prozent allein im Vergleich zum Vorjahr. Die Einbürgerungsbehörden sind bundesweit bereits jetzt überlastet bei zugleich äußerst angespannter Personalsituation und Befassung der Behörden mit anderen dringlichen Aufgaben (zuletzt u.a. Pandemiebekämpfung, Flüchtlingsunterbringung). Einzelne, mit einigen Regelungen im Gesetzentwurf einhergehende Vereinfachungen im Verwaltungsverfahren werden den voraussichtlich entstehenden zusätzlichen Mehraufwand der Einbürgerungsbehörden durch kurzfristig noch deutlich weiter ansteigende Fallzahlen nicht aufwiegen. Aufgrund der im Gesetzentwurf geplanten Verkürzung der Voraufenthaltszeiten wären im Übrigen auch die aus der Ukraine geflüchteten Personen deutlich früher als nach der jetzigen Rechtslage berechtigt, die Einbürgerung zu beantragen. Abhängig von der politischen Entwicklung könnte dieser zahlenmäßig große Personenkreis ab Frühjahr 2025 eingebürgert werden. Direkt auf die durch die unmittelbar nach Inkrafttreten der Änderungen zu erwartende Antragsspitze würde daher eine weitere Antragsspitze folgen. Angesichts der schon jetzt erheblichen Wartezeiten für Einbürgerungsbewerber könnten im Falle einer Umsetzung des Gesetzentwurfes die selbst definierten Ziele erleichterter und schnellerer Einbürgerungen in der Verwaltungspraxis auf absehbare Zeit nicht erreicht werden.

Letztlich werden bei Einbürgerungsbewerbern Erwartungen geweckt, die in der Umsetzungswirklichkeit in Enttäuschung münden.

Auch in der Sache werden die im Gesetzentwurf vorgesehenen Absenkungen der Einbürgerungsvoraussetzungen abgelehnt. Die derzeit geltenden Einbürgerungsvoraussetzungen haben sich im Wesentlichen bewährt. Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht sieht bereits ausreichende Möglichkeiten zur Einbürgerung gut integrierter ausländischer Menschen vor. Auch die bundesweit bereits erheblich steigenden Zahlen von Einbürgerungsanträgen und Einbürgerungen zeigen, dass gut integrierte Menschen, die sich mit unserem Land und seinen Werten identifizieren, die derzeitige Rechtslage in aller Regel nicht als Hindernis für die Beantragung ihrer Einbürgerung erachten. Im Übrigen sollte die Frage, an welche Voraussetzungen die Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit geknüpft wird, nicht in erster Linie durch die Erwartungshaltung oder Erfüllungsbereitschaft der potentiellen Einbürgerungsbewerber definiert werden. In der Gesamtschau der geplanten Absenkungen von Einbürgerungsvoraussetzungen – insbesondere der Verkürzung der Voraufenthaltszeiten, der generellen Hinnahme mehrfacher Staatsangehörigkeiten, dem Verzicht auf das Erfordernis einer „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ sowie (bei bestimmten Personengruppen) dem Verzicht auf den Nachweis staatsbürgerlichen Grundwissens sowie ausreichender Sprachkenntnisse – wird aus hiesiger Sicht der bisherige Grundsatz, dass eine Einbürgerung erst am Ende eines erfolgreichen Integrationsprozesses stehen sollte, ohne erkennbaren Grund in Frage gestellt. Die leichten – grundsätzlich in die richtige Richtung gehenden – Erhöhungen der Voraussetzungen bei der Fähigkeit zur Lebensunterhaltssicherung wiegen die genannten Absenkungen nicht auf. Dass gerade die erleichterte Einbürgerung eine verbesserte Integration zur Folge hat, wie es der Gesetzentwurf annimmt („VI. Gesetzesfolgen“), ist nicht belegt. Naheliegender ist gerade der Wunsch, die deutsche Staatsangehörigkeit zu erhalten und die hierfür erforderlichen Voraussetzungen zu erfüllen, ein wesentlicher Anreiz für verstärkte Integration, etwa für den verstärkten Erwerb der deutschen Sprache. Jedenfalls aber erfordert Einbürgerung zunächst die „Vorleistung“ des Einbürgerungsbewerbers: Es sollte bei dem Grundsatz bleiben, dass Einbürgerung Ausdruck einer bereits stattgefundenen gelungenen Integration und einer vorhandenen Identifikation mit dem deutschen Staatsverband sein sollte.

Ob vor diesem Hintergrund die vom Gesetzentwurf angenommenen „Auswirkungen auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt“ („VI. Gesetzesfolgen“) tatsächlich primär positiv wären, ist offen. Eine verstärkte Einbürgerung von nicht ausreichend integrierten Menschen kann den sozialen Frieden in Deutschland auch gefährden.

Zu VI.4.3 (Erfüllungsaufwand der Verwaltung)

Der Gesetzentwurf basiert im Wesentlichen entweder auf unzutreffenden Prämissen: Es wird nicht belegt davon ausgegangen, dass die Zahl der Einbürgerungen derzeit „stagniert“; zur Entwicklung der Zahl der Einbürgerungsanträge bzw. zu den diesbezüglichen Auswirkungen des Gesetzentwurfes wird keine Prognose vorgenommen (siehe bereits oben). Beziffert werden lediglich Arbeitsaufwand und Kosten für einen einzelnen Einbürgerungsantrag, was angesichts einer fehlenden Prognose zur Gesamtentwicklung der Einbürgerungsanträge kaum aussagekräftig ist. Zudem wird hierbei alleine von einer Bearbeitung der Anträge auf kommunaler Ebene ausgegangen; in verschiedenen Ländern sind die Staatsangehörigkeitsbehörden jedoch auf einer anderen Verwaltungsebene angesiedelt (so etwa in Hessen, wo Staatsangehörigkeitsbehörden die Regierungspräsidien sind), so dass insoweit auch andere Stundensätze zugrunde zu legen sind. Zu begrüßen ist, dass der Gesetzentwurf anders als der ursprüngliche Referentenentwurf nicht mehr von einer unzureichenden Bearbeitungszeit eines zusätzlichen Einbürgerungsantrags ausgeht, sondern nach Kritik aus Ländern und Kommunen den Aufwand auf 369 Minuten erhöht hat. Diese Zahl liegt deutlich näher an der Realität.

Zu Art. 1 Nr. 2 (Verkürzung der für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit eines Kindes ausländischer Eltern durch Geburt im Inland erforderlichen Dauer des rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalts eines Elternteils im Inland, § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 StAG-neu)

Ein grundsätzlicher Gleichlauf zwischen der erforderlichen regelmäßigen Voraufenthaltszeit für die Anspruchseinbürgerung und der für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit eines Kindes ausländischer Eltern durch Geburt im Inland erforderlichen Dauer des rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalts eines Elternteils im Inland wird für sinnvoll erachtet. Auf eine Verkürzung der regelmäßigen Voraufenthaltszeit im Rahmen der Anspruchseinbürgerung sollte jedoch aus hiesiger Sicht verzichtet werden (siehe unten, zu Art. 1 Nr. 6 a) aa) aaa)), so dass es auch in § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 StAG bei der bisherigen Regelung von acht Jahren verbleiben sollte.

Zu Art. 1 Nr. 4 d); Art. 1 Nr. 6 a) fff); Art. 1 Nr. 7 (Ersetzung des Tatbestandsmerkmals „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ in §§ 8, 10 StAG durch Ausschlussgründe in § 11 Nr. 3 a), b) StAG):

An der bisherigen Regelung sollte festgehalten werden. Die in § 11 Nr. 3 a), b) StAG-neu vorgesehenen Ausschlussgründe sind enger gefasst als der bisherige Terminus der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ in § 8 Abs. 1 und § 10 Abs. 1 Satz 1 StAG: Mit den neuen Ausschlussgründen werden zwei Aspekte herausgegriffen, die unter dem bisherigen Terminus in § 8 Abs. 1 und § 10 Abs. 1 Satz 1 StAG subsumiert werden konnten; dieser war jedoch nicht auf die beiden Aspekte beschränkt. Zwar war die Berücksichtigung einer Mehrehe als Einbürgerungshindernis das primäre Ziel der Einführung des Tatbestandsmerkmals „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ im Jahr 2019 und stellt insoweit die wichtigste Fallgruppe dar. Jedoch handelt es sich dabei nach derzeitiger Rechtslage zwar um ein typprägendes, aber eben um ein nicht abschließendes Regelbeispiel. Die Gesetzesbegründung für die Einführung des Terminus der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ aus dem Jahr 2019 ist weiterhin zutreffend: *„Mit der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ als Einbürgerungsvoraussetzung (...) soll sichergestellt werden, dass die Einbürgerungsbewerber nicht nur formal über Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland verfügen, sondern sie die elementaren Grundsätze der hier geltenden gesellschaftlichen und rechtlichen Ordnung auch hinreichend akzeptieren. Der über die Einbürgerung bewirkte Zugang zum Staatsvolk bedingt eine Identifikation mit dem bestehenden Gemeinwesen und den grundlegenden Prinzipien seiner Werteordnung, ohne die ein gesellschaftliches Zusammenleben in diesem Gemeinwesen nicht möglich ist.“* (BT Drucks. 19/11083)

Es ist kein Grund ersichtlich, warum das Erfordernis einer Einordnung in die elementaren Grundsätze des gesellschaftlich-kulturellen Gemeinschaftslebens auf die beiden in § 11 StAG genannten Ausschlussgründe reduziert werden sollte. Den weitergehenden Anwendungsbereich der bisherigen Regelung verdeutlicht exemplarisch eine kürzlich ergangene Entscheidung des Verwaltungsgerichts Darmstadt zu § 8 StAG, wonach die Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse auch ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache sowie Mindestkenntnisse der deutschen Rechts- und Gesellschaftsordnung umfasst (Urteil vom 08.02.2023; Az. 5 K 4056/17.DA). Selbiges wurde zuvor bereits auch vom BVerwG entschieden (Urteil vom 29. Mai 2018, 1 C 15/17). Im Rahmen

der Ermessenseinbürgerung nach § 8 StAG stellen somit ausreichende Sprachkenntnisse sowie Mindestkenntnisse der deutschen Rechts- und Gesellschaftsordnung über die Einbürgerungsvoraussetzung „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ auf Basis der genannten Rechtsprechung eine Tatbestandsvoraussetzung dar. Diese würde mit der nun vorgesehenen Neuregelung entfallen.

Unabhängig von dem Aspekt der Verengung des bisherigen Terminus spricht gegen eine Verlagerung in § 11 StAG, dass hinsichtlich der dort genannten Ausschlussgründe – anders als bei den Einbürgerungsvoraussetzungen nach § 10 StAG – die Darlegungs- und Beweislast grundsätzlich bei der Einbürgerungsbehörde liegt. Den Einbürgerungsbehörden wird dadurch unnötigerweise ein zusätzlicher Aufwand entstehen; zudem wird ein Nachweis der Ausschlussgründe künftig voraussichtlich seltener gelingen.

Das Argument, dass mit der Neuregelung ein unbestimmter Rechtsbegriff durch „konkrete Ausschlussgründe“ ersetzt wird, überzeugt nicht. Neben den bereits genannten Argumenten, die für die Beibehaltung der derzeitigen Regelung sprechen, ist der in § 11 Satz 1 Nr. 3 b) StAG-neu vorgesehene Ausschlussgrund weiterhin unbestimmt. Das Ziel, einen unbestimmten Rechtsbegriff durch „klare Kriterien“ zu ersetzen, wird durch die geplante Gesetzesänderung somit nicht erreicht.

Zu Art. 1 Nr. 6 a) aa) aaa) (Verkürzung des erforderlichen rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalts im Inland von acht auf fünf Jahre in § 10 Abs. 1 Satz 1 StAG), Art. 1 Nr. 6 c) (Verkürzungsmöglichkeit des erforderlichen rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalts im Inland auf drei Jahre bei besonderen Integrationsleistungen, § 10 Abs. 3 StAG) und Folgeänderungen

Für die geplante Verkürzung der erforderlichen Aufenthaltszeiten ist kein Grund ersichtlich. Die bisher erforderliche Aufenthaltszeit für die Anspruchseinbürgerung von acht Jahren und die Möglichkeit einer Verkürzung bei besonderen Integrationsleistungen auf sechs Jahre haben sich bewährt. Die Integrationsleistung und die über einen längeren Zeitraum „erprobte“ Treue eines Einbürgerungsbewerbers zum deutschen Recht müssen unzweifelhaft feststehen. Es bedarf daher einer gewissen Aufenthaltsdauer, bis es zur Einbürgerung kommen kann.

Dass eine verkürzte Voraufenthaltszeit bzw. eine „attraktive Einbürgerungsperspektive“ als Mittel gegen den Fachkräftemangel erforderlich sei (u.a. Gesetzentwurf Ziffer VI. 2.), überzeugt nicht. Es ist bereits fraglich, ob die Ausgestaltung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts überhaupt einen maßgeblichen Faktor für die Fachkräftezuwanderung nach Deutschland darstellt; hier dürften andere Faktoren deutlich entscheidender sein. Jedenfalls aber bedarf es zur Beseitigung des Fachkräftemangels keiner pauschalen quantitativen Steigerung der Zuwanderung – die in den vergangenen Jahren bereits in erheblichem Umfang stattgefunden hat – sondern gezielter Anreize für die Zuwanderung gerade der benötigten Fachkräfte. Die geplanten Änderungen im Staatsangehörigkeitsrecht wie etwa die verkürzte Voraufenthaltszeit beziehen sich indes nicht auf eine schnellere Einbürgerung speziell von Fachkräften. Einbürgerungen von qualifizierten und gut integrierten Fachkräften sind im Übrigen bereits nach jetziger Rechtslage schnell und unkompliziert möglich. Die erforderliche Voraufenthaltszeit kann auf sechs Jahre verkürzt werden – dies ist für Fachkräfte eine überschaubare und klare Perspektive, die sie nicht davon abhalten wird, in Deutschland eine Arbeit aufzunehmen. Fachkräfteeinwanderung scheitert nicht am deutschen Staatsangehörigkeitsrecht.

Auch der im Gesetzentwurf als Begründung für die reduzierte Voraufenthaltszeit genannten „angestrebten Kongruenz zwischen der inländischen Wohnbevölkerung und dem Staatsvolk (den Staatsangehörigen)“ kann in dieser verkürzten Form nicht gefolgt werden. Soweit diesbezüglich das Bundesverfassungsgericht (BVerfG, BVerfGE 83, 37, 51 f.) zitiert wird, hat das Gericht in diesem Zusammenhang lediglich von einer Kongruenz zwischen der „dauerhaft“ der staatlichen Herrschaft unterliegenden inländischen Wohnbevölkerung und dem Staatsvolk gesprochen. Eine Aufenthaltszeit von drei Jahren kann aus hiesiger Sicht nicht als „dauerhaft“ in diesem Sinne angesehen werden. Im Übrigen hat das BVerfG nicht gesagt, dass die Kongruenz als Selbstzweck pauschal anzustreben sei, sondern dass diese grundsätzlich der demokratischen Idee entspreche. Aus Letzterem ergibt sich, dass es dabei neben der dauerhaft ansässigen Wohnbevölkerung auch nur um die gut integrierte Wohnbevölkerung gehen kann – denn nur bei hinreichender Integration ist demokratische Teilhabe überhaupt möglich.

Grundsätzlich positiv ist aus hiesiger Sicht, dass die Verkürzungsmöglichkeit der regelmäßigen Aufenthaltsdauer bei der Anspruchseinbürgerung nach § 10 Abs. 3 StAG künftig erfordert, dass der Einbürgerungsinteressierte den Lebensunterhalt für sich und seine

unterhaltsberechtigten Familienangehörigen uneingeschränkt ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel bestreiten und zwingend Sprachkenntnisse des Niveaus C 1 vorweisen kann. Die vorgesehenen Regelungen weisen – bereits unabhängig von der Frage, auf welchen Zeitraum die Voraufenthaltsdauer maximal verkürzt werden kann – in die richtige Richtung, da gerade bei einer Verkürzung der regelmäßig erforderlichen Voraufenthaltsdauer erhöhte Anforderungen an die Integration zu stellen sind. Angesichts der künftig vorgesehenen Verkürzungsmöglichkeit der erforderlichen Aufenthaltsdauer auf drei Jahre ist die Normierung der vorgesehenen Voraussetzungen – wie der Gesetzentwurf zutreffend ausführt – mit Blick auf das Abstandsgebot zur Niederlassungserlaubnis auch rechtlich erforderlich (Begründung zu Art. 1 Nr. 6 c). Zweifelhaft ist insoweit aber, ob die künftig in § 10 Abs. 3 StAG vorgesehenen Voraussetzungen schon ausreichen, um das Abstandsgebot hinreichend zu verwirklichen, sofern an der Verkürzungsmöglichkeit auf drei Jahre Voraufenthaltszeit festgehalten wird. Sprachkenntnisse des Niveaus C 1 sind auch für die Niederlassungserlaubnis nach verkürzter Voraufenthaltszeit von drei Jahren gemäß § 26 Abs. 3 Satz 3 AufenthG erforderlich. Auch eine zumindest „weit überwiegende“ Sicherung des Lebensunterhalts wird in § 26 Abs. 3 Satz 3 Nr. 4 AufenthG gefordert. In diesem Kontext wird besonders deutlich, dass die in § 10 Abs. 3 StAG vorgesehene Verkürzungsmöglichkeit des Voraufenthaltes bei Einbürgerungen auf drei Jahre schlicht zu weitgehend ist: Es besteht dadurch letztlich allenfalls noch ein marginaler Unterschied zwischen den Voraussetzungen der Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 Satz 3 AufenthG und der Einbürgerung nach § 10 Abs. 3 StAG – und selbst dieser marginale Unterschied muss nun recht „mühsam“ durch die Normierung weiterer Voraussetzungen in § 10 Abs. 3 StAG hergestellt werden.

Selbiges gilt auch für die Verkürzung der regelmäßigen Voraufenthaltszeit auf fünf Jahre bei der Anspruchseinbürgerung: Auch hier würde künftig die regelmäßig erforderliche Voraufenthaltszeit jener entsprechen, die regelmäßig für einen Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis erforderlich ist (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG). Die beim Einbürgerungsanspruch bisher erforderliche längere Voraufenthaltszeit war das wesentliche Kriterium zur Wahrung des Abstandes zur Niederlassungserlaubnis. Ob bei einer Verkürzung der regelmäßigen Voraufenthaltszeit bei Einbürgerungen auf fünf Jahre vor dem Hintergrund der weiteren in § 9 Abs. 2 AufenthG normierten Voraussetzungen für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis (u.a. Sicherung des Lebensunterhaltes, mindestens 60 Monate

lang geleistete Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung etc.) überhaupt noch davon gesprochen werden kann, dass für die Einbürgerung höhere Voraussetzungen gelten als für die Niederlassungserlaubnis, ist zumindest zweifelhaft. Bei Einbürgerungen müssen daher aus hiesiger Sicht jedenfalls zumindest längere Voraufenthaltsfristen gelten als bei der Niederlassungserlaubnis, damit das Abstandsgebot gewahrt bleibt und für die Niederlassungserlaubnis überhaupt noch ein relevanter Anwendungsbereich verbleibt.

Zu Art. 1 Nr. 6 a) aa) ccc) (Ersetzung des Merkmals fehlenden „Vertretenmüssens“ durch konkrete Voraussetzungen bei den Ausnahmen vom Erfordernis der Sicherung des Lebensunterhaltes in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StAG-neu)

Die vorgesehenen Anforderungen bei den Ausnahmen hinsichtlich der Fähigkeit der Sicherung des Lebensunterhaltes weisen grundsätzlich in die richtige Richtung, um eine hinreichende wirtschaftliche Integration des Einbürgerungsbewerbers sicherzustellen. Angesichts der vorgesehenen Verkürzung der Voraufenthaltszeiten sind sie zur Wahrung des Abstandsgebotes zur Niederlassungserlaubnis aber auch rechtlich geboten (siehe oben). Allerdings ist zweifelhaft, ob die vorgesehenen Voraussetzungen in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StAG-neu insbesondere mit Blick auf das Abstandsgebot schon ausreichen, sofern an der Verkürzung der regelmäßigen Voraufenthaltszeit auf fünf Jahre in § 10 Abs. 1 StAG-neu festgehalten wird. Mit Blick auf die bei der Niederlassungserlaubnis geforderten geleisteten Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung über mindestens 60 Monate (entspricht dem gesamten Zeitraum der für eine Niederlassungserlaubnis erforderlichen Voraufenthaltszeit) erscheint es geboten, auch in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 b) StAG-neu auf die gesamte mindestens erforderliche Voraufenthaltszeit abzustellen und eine Vollzeitbeschäftigung bzw. Lebensunterhaltssicherung über einen bestimmten überwiegenden Anteil (z.B. mindestens zwei Drittel) dieser Zeit zu verlangen. Für ein Abstellen auf die gesamte Mindestdauer des Voraufenthaltes spricht auch, dass im Rahmen der bisherigen Regelung hinsichtlich des „Vertretenmüssens“ ebenfalls auf den Zeitraum des mindestens erforderlichen Voraufenthaltes abgestellt wurde: Laut Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat der Gesetzgeber mit der Mindestdauer des rechtmäßigen und gewöhnlichen Aufenthalts selbst einen Anhaltspunkt dafür gesetzt, wie lang der Zeitraum zu bemessen ist, der zur Auflösung des Zurechnungszusammenhangs seit dem zu vertretenden Verhalten verstrichen sein muss (BVerwG, Urteil vom 19.2.2009, 5 C 22.08). Dieser Grundgedanke trägt aus hiesiger Sicht auch für die nun vorgesehenen Surrogate des bisherigen Vertretenmüssens.

Bei der Regelung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 c) StAG-neu erscheint fragwürdig, pauschal auf das Vorhandensein eines minderjährigen Kindes abzustellen – damit wären etwa auch 17-Jährige erfasst, deren „Betreuung“ in der Regel keinen gänzlichen Verzicht auf eine eigene Erwerbstätigkeit des Ehegatten erfordert. Es könnte sich anbieten, mit Blick auf den Ehegatten einer nach Maßgabe des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 b) StAG-neu erwerbstätigen Person an einer flexiblen, auf die Umstände des konkreten Einzelfalls abstellenden Regelung festzuhalten, etwa dahingehend, dass insoweit die Inanspruchnahme von Leistungen nach dem SGB nicht zu vertreten ist.

Zu allen vorgesehenen Ausnahmetatbeständen wären Erläuterungen und Ausführungshinweise (ggf. auch gesetzliche Klarstellungen) sinnvoll:

Hinsichtlich der Regelung § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 a) StAG-neu besteht Klarstellungsbedarf bezüglich der von den Einbürgerungsbewerbern zu fordernden Nachweise der Einreise aufgrund der genannten Abkommen. Unklar ist ferner, ob auch die Kinder und Ehegatten der seinerzeit als Arbeitskräfte eingereisten Personen von der Regelung erfasst sein sollen. Nach hiesigem Verständnis ist mit der Regelung eine Privilegierung nur der selbst als Arbeitskräfte eingereisten Personen beabsichtigt; eine entsprechende Klarstellung wäre aber sinnvoll, da der Wortlaut der vorgesehenen Regelung (Einreise „auf Grund eines Abkommens...“) hinsichtlich seinerzeit mit eingereister Kinder und Ehegatten zumindest nicht eindeutig ist. Schließlich ist unklar, ob es alleine auf die nach den genannten Voraussetzungen erfolgte Einreise als solche ankommen soll oder ob auch eine anschließend tatsächlich aufgenommene Erwerbstätigkeit in Deutschland (ggf. auch über einen gewissen Zeitraum) zu fordern ist.

Hinsichtlich der Regelung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 b) StAG-neu besteht Erläuterungsbedarf zur Frage des Nachweises und der Überprüfung der „Erwerbstätigkeit in Vollzeit“, insbesondere bei Selbstständigen.

Bezüglich § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 c) StAG-neu besteht Klarstellungsbedarf, was unter dem Terminus des „Lebens in familiärer Gemeinschaft“ zu verstehen ist – etwa, ob die genannten Personen hierfür in einer gemeinsamen Wohnung leben müssen.

Zu Art. 1 Nr. 6 a) aa) ddd) (Aufgabe des Grundsatzes der Vermeidung von Mehrstaatigkeit durch Abschaffung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StAG) und Folgeänderungen (insbesondere Art. 1 Nr. 16, Wegfall der „Optionspflicht“ in § 29 StAG)

Es ist nicht ersichtlich, aus welchem Grund Mehrfachstaatsangehörigkeiten künftig generell und ohne nähere Voraussetzungen hingenommen werden sollen. Von Einbürgerungsbewerbern sollte auch in Zukunft verlangt werden, dass sie sich bewusst für die deutsche Staatsangehörigkeit entscheiden und ihre bisherige Staatsangehörigkeit im Regelfall aufgeben. Die Teilung von staatsbürgerlicher Loyalität kann zu schwierigen Loyalitätskonflikten führen. Dass die Entstehung schwerwiegender Loyalitätskonflikte nicht bloß eine rein theoretische Konstruktion ist, zeigt im Übrigen auch die Existenz des § 28 StAG.

Für den Fall, dass die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit unmöglich oder unzumutbar ist, existieren bereits nach jetziger Rechtslage zahlreiche Ausnahmeregelungen, in denen das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht die Mehrstaatigkeit hinnimmt. Es ist kein Grund ersichtlich, warum dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis zu Gunsten genereller Mehrfachstaatsangehörigkeiten umgekehrt werden soll.

Nicht überzeugend ist insoweit, dass sich das Regel-Ausnahme-Prinzip in den vergangenen Jahren in tatsächlicher Hinsicht ohnehin bereits umgekehrt habe, ohne dass es dadurch zu erkennbaren Problemlagen gekommen wäre (Gesetzentwurf „A. I“ und Begründung zu Art. 1 Nr. 6 a) aa) ddd)): Denn der bisherige Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit ermöglichte es gerade, Mehrstaatigkeit gezielt dort zuzulassen, wo eben keine schwerwiegenden Loyalitätskonflikte zu erwarten sind (wie etwa bei Angehörigen von Mitgliedstaaten der Europäischen Union). Es ist logisch, dass die auf Basis der bestehenden – gezielten – Ausnahmen erfolgten Hinnahmen von Mehrstaatigkeit in der Regel nicht zu Problemlagen geführt haben. Für Angehörige von Staaten, wo im Einzelfall durchaus problematische Loyalitätskonflikte entstehen könnten (hier wäre beispielsweise an die Türkei oder Russland zu denken), wurde Mehrstaatigkeit bisher gerade nicht hingenommen. Mit der Aufgabe des Grundsatzes der Vermeidung von Mehrstaatigkeit würde man sich der Möglichkeit berauben, Mehrstaatigkeit nur gezielt dort zuzulassen, wo ernsthafte und problematische Loyalitätskonflikte nicht zu erwarten sind. Es ist nicht ersichtlich, warum auf diese Möglichkeit künftig ohne Not verzichtet werden soll. Die rechtliche Konstruktion des Regel-Ausnahme-Verhältnisses sollte daher in jedem Fall

beibehalten werden; sie ist sinnvoll und unabhängig von der Entwicklung des tatsächlichen Regel-Ausnahme-Verhältnisses bei den erfolgten Einbürgerungen.

Mit der Beibehaltung des Grundsatzes der Vermeidung von Mehrstaatigkeit entfielen auch der Grund für die Abschaffung der Optionsregelung des § 29 StAG beim Ius-soli-Erwerb. Die Beibehaltung der Regelung ist zur Verwirklichung des Grundsatzes erforderlich. Konsequente Vermeidung von Mehrstaatigkeit würde hier im Übrigen bedeuten, zur Rechtslage von vor 2014 zurückzukehren, also die Ausnahmeregelungen des § 29 Abs. 1 Nr. 2 StAG und § 29 Abs. 1 a) StAG) abzuschaffen. Es ist nicht ersichtlich, warum ein Aufwachsen im Inland zum Entfall der Optionspflicht und somit zur Beibehaltung einer Mehrfachstaatsangehörigkeit führen soll. Gerade bei einem Aufwachsen im Inland muss von einer guten Integration und einer hohen Identifikation des jungen Menschen mit der deutschen Gesellschaft ausgegangen werden und sollte somit die Entscheidung für (nur) die deutsche Staatsangehörigkeit leichtfallen.

Zu Art. 1 Nr. 6 a) cc) (Aufnahme einer Definition von in bestimmter Weise motivierten Handlungen als Verstoß gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung in § 10 Abs. 1 Satz 3 StAG)

Auf den vorgesehenen § 10 Abs. 1 Satz 3 StAG-neu sollte verzichtet werden. Es ist nicht ersichtlich, aus welchem Grund es einer „gesetzlichen Klarstellung“ eines „Teils“ des „bereichsspezifischen Verständnisses der freiheitlich demokratischen Grundordnung“ (Gesetzentwurf, Begründung zu Art. 1 Nr. 6 a) cc)) im StAG bedarf. Der Gesetzentwurf nennt hier auch keine Begründung. Bisher war weder eine Definition und erst recht keine „Teildefinition“ der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im StAG enthalten. Dies ist weder rechtlich noch aus sonstigen Gründen erforderlich. Vor allem aber erfassen die in der vorgesehenen Fassung genannten Verstöße nicht die im Rahmen von Einbürgerungsverfahren typischerweise zu beachtenden Verstöße gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung; vor allem werden die aus religiösem Extremismus (Islamismus etc.) motivierten Handlungen nicht genannt und durch die geplante Formulierung nicht (vollständig) erfasst, obwohl sie in der Einbürgerungspraxis häufigsten Fälle darstellen.

Im Übrigen sind über die Ausnahme von der Bagatellgrenze in § 12a Abs. 1 Satz 2 StAG ohnehin alle gerichtlich festgestellten rechtswidrigen antisemitischen, rassistischen, frem-

denfeindlichen oder sonstigen menschenverachtenden Taten ausnahmslos einbürgerungshindernd. Es bleibt unklar, ob die künftig in § 10 Abs. 1 Satz 3 StAG vorgesehene Regelung einen darüber hinaus gehenden Anwendungsbereich haben soll und wie dieser ggf. definiert sein bzw. von den Einbürgerungsbehörden geprüft werden soll.

Zu Art. 1 Nr. 6 e) (Einführung einer Privilegierung für „Gastarbeiter“ bei den erforderlichen Sprachkenntnissen, § 10 Abs. 4 Satz 3 StAG-neu)

Von der geplanten Regelung sollte abgesehen werden. Grundsätzlich sollte gerade von Menschen, die seit mehreren Jahrzehnten in Deutschland leben und die Einbürgerung begehren, erwartet werden, dass sie die generellen, für Einbürgerungen geltenden Anforderungen an die Sprachkenntnisse erfüllen. Wie der Gesetzentwurf an anderer Stelle (Begründung zu Art. 1 Nr. 6 f)) unter Berufung auf das BVerwG zutreffend ausführt, sind Sprachanforderungen kein Selbstzweck, sondern eine grundlegende Voraussetzung für die soziale, politische und gesellschaftliche Integration. Sie sind im Übrigen auch Voraussetzung für die Erfüllung anderer Einbürgerungsvoraussetzungen, etwa für die Abgabe der Bekenntnis- und Loyalitätserklärung. Deshalb muss Einbürgerungsbewerbern grundsätzlich zugemutet werden, bestehende Defizite bei den Sprachkenntnissen auszuräumen. Hierfür existieren zahlreiche Möglichkeiten wie etwa der Besuch von Sprachkursen. Selbst bei Analphabeten kann davon grundsätzlich nicht abgewichen werden (a.a.O.). Warum von diesem Grundsatz nun aber für „Gastarbeiter“ künftig pauschal abgerückt werden soll, ist nicht ersichtlich. Für den Fall, dass die Erfüllung der Anforderungen an die Sprachkenntnisse etwa aus gesundheitlichen oder altersbedingten Gründen nicht möglich ist, existieren bereits ausreichende Härtefallregelungen (wie etwa § 10 Abs. 6 StAG).

Mit Blick auf die praktische Umsetzbarkeit der vorgesehenen Regelung ist zum einen fraglich, wie die Eigenschaft als „Gastarbeiter“ im Sinne der Vorschrift konkret überprüft werden soll. Weiterhin ist unklar, welche konkreten Kriterien an die geforderte Fähigkeit zur „mündlichen Verständigung im Alltagsleben ohne nennenswerte Probleme“ angelegt werden sollen und wie die Erfüllung dieser Kriterien konkret geprüft werden soll. Die Prüfung dürfte jedenfalls einen erheblich höheren Verwaltungsaufwand mit sich bringen als die Prüfung von Sprachzertifikaten, wie sie bei der bisherigen Überprüfung der geforder-

ten Sprachkenntnisse im Einbürgerungsverfahren stattfindet. Auch diese schwierige, aufwändige und kaum auf einheitliche Weise realisierbare praktische Umsetzbarkeit spricht gegen die geplante Regelung.

Zu Art. 1 Nr. 6 f) (Einführung einer allgemeinen Härtefallregelung für die erforderlichen Sprachkenntnisse, § 10 Abs. 4a StAG-neu) und Folgeänderung in Art. 1 Nr. 5 (Einfügung eines Verweises auf § 10 Abs. 4a StAG-neu bei der Miteinbürgerung, § 9 Abs. 1 Satz 4 StAG)

Auf die geplante Regelung sollte verzichtet werden. Es existieren bereits ausreichende Härtefallregelungen (wie etwa § 10 Abs. 6 StAG). Angesichts dessen sowie vor dem Hintergrund der auch im Gesetzentwurf betonten Bedeutung von Sprachkenntnissen für die soziale, politische und gesellschaftliche Integration ist nicht ersichtlich, warum es künftig einer – im StAG bisher noch nie vorhandenen – „allgemeinen Härtefallregelung“ hinsichtlich der erforderlichen Sprachkenntnisse bedarf.

Die vorgesehene Regelung ist zudem in hohem Maße unbestimmt, was erhebliche Schwierigkeiten für die praktische Umsetzbarkeit mit sich bringen würde: Es ist nicht nur (wie bereits bei § 10 Abs. 4 Satz 3 StAG-neu, siehe oben „Zu Art. 1 Nr. 6 e)“) unklar, welche konkreten Kriterien an die geforderte Fähigkeit zur „mündlichen Verständigung im Alltagsleben ohne nennenswerte Probleme“ angelegt werden sollen und wie die Erfüllung dieser Kriterien konkret geprüft werden soll. Es ist darüber hinaus ebenfalls unklar, was „ernsthafte und nachhaltige Bemühungen“ für den Erwerb ausreichender Sprachkenntnisse sein sollen, wann ein entsprechender Erwerb „nicht möglich oder dauerhaft wesentlich erschwert“ sein soll und wie das Vorliegen dieser Voraussetzungen überprüft werden soll. Die im Gesetzentwurf enthaltenen Erläuterungen (Begründung Art. 1 Nr. 6 f)) helfen insoweit kaum weiter und bleiben fast ebenso allgemein wie die vorgesehene Regelung selbst. Überdies bringt die vorgesehene Regelung – insbesondere die laut Gesetzentwurf im Einzelfall vorzunehmende Prognose, dass auch in Zukunft der Erwerb der Sprachkenntnisse über einen langjährigen Zeitraum wesentlich erschwert sein wird, bei welcher „alle Umstände des Einzelfalls“ zu berücksichtigen sein sollen – einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand mit sich. Das formulierte Ziel, Einbürgerungen zu beschleunigen, wird dadurch konterkariert.

Nicht zuletzt besteht angesichts der weiten Auslegbarkeit, Unschärfe und schwierigen Überprüfbarkeit der Voraussetzungen der Regelung ein erhebliches Missbrauchspotential und letztlich die Gefahr, dass die grundsätzlichen und für eine gelungene Integration elementaren Anforderungen an die Sprachkenntnisse künftig oft umgangen werden.

Zu Art. 1 Nr. 6 g) (Einfügung weiterer Ausnahmen vom Erfordernis von Kenntnissen der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland, § 10 Abs. 6 Satz 2 StAG-neu)

Wird auf die in Art. 1 Nr. 6 e) und f) vorgesehenen Regelungen verzichtet (siehe oben), besteht auch kein Erfordernis für die vorgesehenen korrespondierenden zusätzlichen Ausnahmen vom Erfordernis staatsbürgerlicher Kenntnisse in § 10 Abs. 6 Satz 2 StAG-neu, die im Gesetzentwurf allein damit begründet werden, dass der den Regelungen in Art. 1 Nr. 6 e) und f) unterfallende Personenkreis die Anforderungen des Einbürgerungstests angesichts fehlender Sprachkenntnisse nicht erfüllen könnte – was aus hiesiger Sicht aber ohnehin kein schlüssiges Argument für die vorgesehene Konsequenz ist, diesen Personenkreis dann eben ohne staatsbürgerliche Kenntnisse einzubürgern. Vielmehr spräche gerade dies dafür, bei dem genannten Personenkreis noch nicht von einer für eine Einbürgerung ausreichenden Integration auszugehen.

Selbst wenn an den Regelungen des Art. 1 Nr. 6 e) und f) festgehalten wird, ist die vorgesehene Einfügung weiterer Ausnahmen vom Erfordernis von Kenntnissen der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland in § 10 Abs. 6 Satz 2 StAG-neu aus hiesiger Sicht nicht zwingend und sollte unterbleiben. Unzureichende Deutschkenntnisse sind kein zureichender Grund, auf staatsbürgerliche Kenntnisse im Einbürgerungsverfahren zu verzichten. Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland sind eine grundlegende Voraussetzung für Integration. Es ist durchaus möglich, den Einbürgerungstest für den hier betroffenen Personenkreis so auszugestalten bzw. entsprechende sprachliche Hilfen zu geben, dass er auch bei unzureichenden Deutschkenntnissen absolviert werden kann.

Zu § 12a Abs. 1 Satz 1 StAG (bisher keine diesbezügliche Regelung im Gesetzentwurf)

Sofern an der geplanten Verkürzung der Voraufenthaltszeiten festgehalten wird, wird angeregt, über eine Absenkung der Bagatellgrenzen bei den im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens zu berücksichtigenden Straftaten nachzudenken oder die Bagatellgrenze gänzlich zu streichen. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass eine bereits innerhalb einer kurzen Aufenthaltszeit aufgetretene Straffälligkeit (festgestellt durch rechtskräftige Verurteilung) der Annahme einer ausreichenden Integration des Einbürgerungsbewerbers entgegensteht bzw. angesichts einer künftig noch kürzeren Voraufenthaltszeit (und damit auch „Bewährungszeit“) bereits bei einer niedrigeren Schwelle zunächst noch nicht von einer gelungenen Integration und damit dem Vorliegen der Einbürgerungsvoraussetzungen ausgegangen werden sollte. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ohnehin unterhalb der Schwelle strafrechtlicher Verurteilungen Bagatellgrenzen verbleiben, wodurch geringfügige Verfehlungen des Einbürgerungsbewerbers grundsätzlich nicht einbürgerungsschädlich sind (z.B. Ordnungswidrigkeiten gleich welcher Art und Häufigkeit oder Ermittlungs- und Strafverfahren, in denen es trotz erwiesener strafbarer Handlungen nicht zu einer „Verurteilung“ kommt wie etwa in den Fällen der §§ 153, 153a StPO).

Eine Streichung der Bagatellgrenzen des § 12a Abs. 1 Satz 1 StAG hätte zudem den Vorteil, dass die praktisch schwierig umsetzbare Ausnahmeregelung des § 12a Abs. 1 Satz 2 StAG (siehe dazu unten „Zu Art. 1 Nr. 20“) gegenstandslos wäre und entfallen könnte.

Zu Art. 1 Nr. 12 b) (Aushändigung der Einbürgerungsurkunde im Rahmen einer öffentlichen Einbürgerungsfeier, § 16 Satz 3 StAG-neu)

Gerade angesichts des zu erwartenden starken Anstiegs der Einbürgerungszahlen sollte der bisherige Spielraum der zuständigen Behörden bei der Aushändigung der Einbürgerungsurkunde erhalten bleiben. Die Regelung des § 16 Satz 3 StAG-neu ist zwar als „Soll-Vorschrift“ vorgesehen; ein Abweichen der zuständigen Behörden wäre demnach aber stets begründungsbedürftig. Es bleibt zudem unklar, was unter dem Terminus einer „öffentlichen Einbürgerungsfeier“ konkret zu verstehen ist.

Nach einhelliger Auffassung der hessischen Staatsangehörigkeitsbehörden ist eine regelmäßig durchzuführende öffentliche Einbürgerungsfeier schon alleine wegen des erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwands praktisch nicht durchführbar. Darüber hinaus würde die Aushändigung der Urkunde durch die erforderliche Koordinierung der Termine bzw. das erforderliche Zuwarten bis zur nächsten offiziellen Feier regelmäßig erheblich verzögert, was auch nicht dem Interesse der einzubürgernden Personen entspricht.

Zu Art. 1 Nr. 19 (Einfügung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung in § 30 Abs. 1 StAG)

Die künftig vorgesehene Verhältnismäßigkeitsprüfung durch die Staatsangehörigkeitsbehörden erscheint rechtlich notwendig, aber praktisch schwierig umsetzbar. Insbesondere ist unklar, welche Gesichtspunkte im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu berücksichtigen sind. Hier wäre eine – ggf. auch außergesetzliche – Klarstellung wünschenswert.

Zu Art. 1 Nr. 21 (Einfügung eines neuen § 32b StAG; verpflichtende Abfrage bei der Staatsanwaltschaft in den Fällen einer rechtskräftigen Verurteilung nach bestimmten StGB-Vorschriften)

Aus staatsangehörigkeitsrechtlicher Perspektive wird die Regelung begrüßt, um den bisher bestehenden Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung des § 12a Abs. 1 Satz 2 StAG entgegenzuwirken. In der Verwaltungspraxis bereitet es bisher erhebliche Schwierigkeiten, einen Hintergrund von Strafurteilen im Sinne des § 12a Abs. 1 Satz 2 StAG überhaupt festzustellen. Positiv ist insbesondere die Verpflichtung der Staatsanwaltschaften, den Staatsangehörigkeitsbehörden konkret mitzuteilen, ob im Rahmen des betreffenden Urteils die in § 12a Abs. 1 Satz 2 StAG genannten Beweggründe festgestellt wurden. Dadurch erfolgt nicht nur eine zuverlässigere Feststellung dieser Beweggründe; es stellt für die Staatsangehörigkeitsbehörden auch eine Erleichterung dar, etwaige Strafurteile nicht selber auswerten zu müssen. Insoweit besteht bei den Staatsanwaltschaften ohnehin auch die deutlich bessere Expertise. Bekannt ist allerdings auch, dass die Justizverwaltungen die neue Regelung als fachfremd ablehnen.

Zu Art. 1 Nr. 23 a), b) (Streichung der Regelung zur Rücknahme rechtswidriger Beibehaltungsgenehmigungen, § 35 Abs. 1, Abs. 3 StAG)

Auch im Falle des Festhaltens an dem Wegfall des Grundsatzes der Vermeidung von Mehrstaatigkeit wird angeregt, die Regelung zur Rücknahme rechtswidriger Beibehaltungsgenehmigungen zunächst beizubehalten. Die Zahl der Fälle, in denen die Rücknahme einer erschlichenen rechtswidrigen Beibehaltungsgenehmigung erfolgt, mag praktisch gering sein. Es besteht aber andererseits auch kein Erfordernis, die Rücknahmeregelung bereits zum jetzigen Zeitpunkt zu streichen und damit keine Rechtsgrundlage mehr für die Rücknahme künftig noch bekanntwerdender Fälle rechtswidriger, erschlichener Beibehaltungsgenehmigungen zu haben. Die Streichung kann zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen, wenn keine „Altfälle“ mehr zu erwarten sind.

Zu Art. 2 Nr. 2 (Neufassung des § 37 StAG), Art. 2 Nr. 3 (Herausnahme des § 37 StAG aus der Aufzählung der Regelungen, von denen nicht durch Landesrecht abgewichen werden darf, in § 41 StAG)

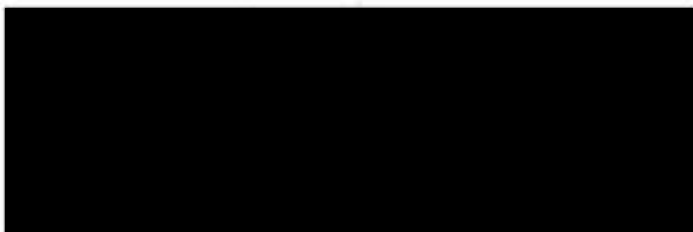
Die vorgesehene Neufassung des § 37 StAG wird abgelehnt. Die bisherige Regelung, die die Ausgestaltung und Durchführung der SBH-Abfragen den Ländern überlässt, hat sich bewährt. Einige Länder, so auch Hessen, nutzen bereits elektronische Systeme für SBH-Anfragen („OSIP“ und Ämter für Verfassungsschutz). „OSIP“ funktioniert reibungslos, wird kontinuierlich weiterentwickelt und kann erforderlichenfalls auch um weitere Komponenten ergänzt werden. Es besteht keine Notwendigkeit für das in § 37 StAG-neu vorgesehene zentrale Beteiligungsverfahren über das BVA; eine Anbindung an dieses wäre überdies mit unnötigen Kosten für die neue Schnittstelle verbunden.

Inhaltlich sind die in § 37 Abs. 2 StAG-neu vorgesehenen zwischenbehördlichen Regelantwortfristen problematisch. In der derzeitigen Praxis erfolgt die Antwort regelmäßig ohnehin innerhalb der künftig vorgesehenen Höchstfrist von drei Wochen, sofern keine Erkenntnisse vorliegen. Liegen hingegen Erkenntnisse vor bzw. sind weitere Überprüfungen erforderlich, wird die insoweit künftig vorgesehene – als „Soll-Vorschrift“ formulierte – Höchstfrist von vier Wochen regelmäßig überschritten. Dies wird auch künftig in der Regel so bleiben müssen, um bestehende Sicherheitsbedenken restlos und gründlich aufzuklären. Auch die Begründung des Gesetzentwurfes stellt insoweit klar, dass die Prüfung so lange andauert, bis bestehende Sicherheitsbedenken restlos aufgeklärt sind. Im Ergebnis werden die in § 37 Abs. 2 StAG-neu vorgesehenen Regelantwortfristen mithin

nicht zu einer veränderten Praxis führen, jedoch zusätzlichen Verwaltungsaufwand generieren, da sich Antragsteller auf die gesetzlichen Vorgaben berufen werden und die betreffenden Behörden aufgrund des „Soll-Charakters“ der Fristen regelmäßig werden begründen müssen, warum diese überschritten werden.

Ein Berufen der Antragsteller auf die in § 37 Abs. 2 StAG-neu vorgesehenen Fristen wird dabei voraussichtlich unabhängig davon erfolgen, ob das betreffende Land an dem in § 37 StAG-neu geregelten Verfahren teilnimmt oder nicht.

Sofern an der Neufassung des § 37 StAG festgehalten wird, sollte keine Verpflichtung der Länder zur Teilnahme an dem in § 37 StAG-neu vorgesehenen Beteiligungsverfahren bestehen. Zwar kann nach Art. 2 Nr. 4 des Gesetzentwurfes durch Landesrecht von § 37 StAG abgewichen werden. Zur Vermeidung von zusätzlicher Landesgesetzgebung sollte aber in § 37 StAG die freiwillige Teilnahme der Länder an dem dort vorgesehenen Verfahren vorgesehen werden.



(Wilhelm Kanther)



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 erkauft. 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 „Kampfanzeige 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 *Mykhalevko*, 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.]).



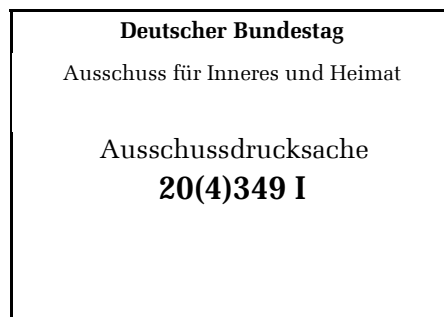
Vor allem sollte im Einbürgerungsverfahren die Prüfung der Loyalität zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung ein viel stärkeres Gewicht bekommen. Der vorformulierte, feste Fragenkatalog aus dem Einbürgerungstest (§ 10 Abs. 5 StAG) reicht hierfür nicht aus, weil die Antworten auswendig gelernt werden 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

Prof. Dr. Tarik Tabbara, LL.M. (McGill)
Professur für Öffentliches Recht,
insbesondere deutsches und europäisches Sicherheitsrecht



**Fachbereich Polizei und
Sicherheitsmanagement**

T +49 (0)30 30877-2894
F +49 (0)30 30877-2769
E Tarik.Tabbara@hwr-berlin.de

Haus 1 1.1004
Alt-Friedrichsfelde 60
10315 Berlin
www.hwr-berlin.de

Berlin, den 8. Dezember 2023

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung am 11. Dezember 2023 im Innenausschuss des Deutschen Bundestages zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

*Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts
(StARModG)*

BT-Drucksache 20/9044

Ich bedanke mich für die Einladung des Innenausschusses und die Gelegenheit
zur Stellungnahme.*

1. Allgemeine Bewertung	2
2. Verfassungsrechtliche Fundierung der Einbürgerung	3
3. Allgemeine Anerkennung von Mehrstaatigkeit	4
4. Verkürzung der erforderlichen Aufenthaltszeiten für Einbürgerungen und den Geburtsortserwerb	7

* Alle im Folgenden zitierten Stellungnahmen von Verbänden zum StARModG sind abrufbar
unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/gesetz-zur-modernisierung-des-staatsangehoerigkeitsrechts.html>.

5. Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung und antisemitische, rassistische und sonstige menschenverachtend motivierte Handlungen	8
6. Missachtung der Gleichberechtigung von Mann und Frau	11
7. Lebensunterhaltssicherung	14
8. Künftig keine Miteinbürgerung mehr von Kindern in den Ausnahmefällen der Lebensunterhaltssicherung?	18
9. Befreiung von Deutschkenntnissen und Einbürgerungstest	19
10. Einbürgerungsfeiern	19
11. Abfrage bei Staatsanwaltschaften zu Bagatelldelikten	20
12. Regelung zum Verlust Unionsbürgerschaft	20
13. Rückwirkender Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit bei Kindern unter fünf Jahren ..	21
14. Verringerung von Staatenlosigkeit	22

1. Allgemeine Bewertung

Mit der generellen Anerkennung der Mehrstaatigkeit im StARModG erfolgt ein wesentlicher Modernisierungsschritt im Staatsangehörigkeitsrecht. Mit dem Zwang, sich bei der Einbürgerung in Deutschland für eine Staatsangehörigkeit entscheiden zu müssen, fällt nicht nur die wahrscheinlich wichtigste Hürde für viele Menschen, die sich bisher noch nicht zu einer Einbürgerung entscheiden konnten. Die gesetzliche Anerkennung von Mehrstaatigkeit hat auch Strahlkraft für die postmigrantische Gesellschaft¹ über das Einbürgerungsrecht hinaus, weil sie die Lebensrealität von Menschen anerkennt, die ein gleichberechtigter Teil der deutschen Gesellschaft sind und sein sollen, ohne dass sie seit Generationen in Deutschland leben.

Es ist aber zu befürchten, dass einige der Änderungen des StARModG sich negativ auswirken werden, sowohl was die Steigerung der Einbürgerungszahlen angeht als auch im Hinblick auf die Signalwirkung in Bezug auf die gleichberechtigte Teilhabe. Das betrifft v.a. Änderungen, die den Einbürgerungsbehörden große Wertungsspielräume eröffnen könnten und daher schwer zu handhaben sein werden, die aber auch das Potential zu einer diskriminierungsgeneigten Praxis haben. Das könnte auf die Betroffenen eine abschreckende Wirkung haben. Insbesondere die

¹ Vgl. Tarik Tabbara, Auf dem Weg zu einem Staatsangehörigkeitsrecht der postmigrantischen Gesellschaft, in neue deutsche organisationen – das postmigrantische netzwerk e.V (Hg.), Staatsangehörigkeit Reloaded. Kritische Perspektiven auf Staatsangehörigkeit in der postmigrantischen Gesellschaft, 2023, S. 34 ff., abrufbar unter: https://neuedeutsche.org/fileadmin/user_upload/PDFs/ndo_Dossier_Staatsangehoerigkeit_2023.pdf.

Regelungen zur Erweiterung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sowie zur Ersetzung der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ sollten daher Regelungen gefunden werden, die in der Praxis leicht zu handhaben sind, weil sie an allgemeingültige gesetzliche Regeln anknüpfen bzw. an bewährte Regelungsstrukturen.

2. Verfassungsrechtliche Fundierung der Einbürgerung

Nach wie vor findet sich zwar verbreitet die Aussage, dass der Gesetzgeber bei der Einbürgerung einen nahezu unbegrenzten Gestaltungsspielraum habe.² Dies dürfte aber dennoch nicht mehr ganz dem Stand der Rechtsentwicklung entsprechen.³ So hat das Bundesverwaltungsgericht im Jahr 2020 in einem Fall zur Identitätsfeststellung entschieden, dass sich die Betroffene auf das Allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 I i. V. m. Art. 1 I GG) berufen könne, um nicht dauerhaft von einer Einbürgerung ausgeschlossen zu werden.⁴ Zur weiteren Begründung verwies das Gericht auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts,⁵ wonach aus dem grundgesetzlichen Demokratieprinzip ein Interesse an der Annäherung von Wohn- und Wahlbevölkerung bestehe. Dieser Begründungsansatz macht deutlich, dass die Entscheidung, anders als z.T. angenommen,⁶ nicht auf die Identitätsklärung beschränkt ist.⁷

Unabhängig von der umstrittenen Frage, ob von einem (subjektiven) Grundrecht auf Einbürgerung auszugehen ist, ergeben sich **aus der Verfassung zumindest Rahmenbedingungen für die Einbürgerung**, die den Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Einbürgerungsrechts zwar einen weiten Spielraum belassen, ihn aber an verfassungsrechtliche Prinzipien binden. So formuliert *Christoph Möllers* in einer Analyse der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum 2. NPD-Verbotsverfahren und der dortigen klaren Zurückweisung eines ethnischen Volksbegriffs und der Bekräftigung, dass die Ausgestaltung

² BVerwG Urt. v. 14.05.2019 - 1 B 29.19, Rn. 10; Daniel Thym, Fallstricke des „Doppelpasses“: rechtliche Inhalte und legitime Symbolpolitik, JZ 2023, S. 539, 541 f.

³ Ausführlicher Tarik Tabbara, Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts – halbierte Reform, ZRP 2023, S. 237, 238 f.

⁴ BVerwGE 169, 269, 273 Rn. 16; vgl. Tarik Tabbara, Die „Staatsangehörigkeitsreform 2000“ in der Migrationsgesellschaft, Im Dialog 202, S. 115, 127, abrufbar unter: <https://imdialog.akademie-rs.de/ojs/index.php/idadrs/article/view/737/672>.

⁵ BVerfGE 83, 37, 52.

⁶ Daniel Thym, Fallstricke des „Doppelpasses“: rechtliche Inhalte und legitime Symbolpolitik, JZ 2023, S. 539 541.

⁷ Tarik Tabbara, Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts – halbierte Reform, ZRP 2023, S. 237, 238.

der Staatsangehörigkeit ausdrücklich dem Gesetzgeber überlassen sei⁸ im Hinblick auf einen Zusammenhang von Migrationspolitik und Einbürgerungsrecht:

„eine rechtliche Ausgestaltung [des Einbürgerungsrechts], die einerseits die Präsenz von Nichtstaatsangehörigen in Deutschland und damit die Unterwerfung unter die Staatsgewalt systematisch befördert, ohne diesen die Aussicht auf Staatsangehörigkeit zu geben, müsste auf eine solche [aus Art. 1 Abs. 1 GG i.Vm. Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG ergebende] verfassungsrechtliche Grenze stoßen.“⁹

Setzt der Gesetzgeber auf Einwanderung (oder lässt sie zumindest zu), dann ergeben sich aus der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) in Verbindung mit Demokratieprinzip des Grundgesetzes (Art. 20 Abs 2 GG) zumindest **verfassungsrechtlich fundierte Anforderungen an den Zugang zur Einbürgerung** für voraussichtlich dauerhaft in Deutschland aufhältige Menschen. Weder darf dieser gänzlich ausgeschlossen, noch so erschwert werden, dass er faktisch dauerhaft versperrt wäre.

3. Allgemeine Anerkennung von Mehrstaatigkeit

Das StARModG überwindet sowohl im Einbürgerungsrecht als auch beim Ius soli das zum Dogma erstarrte Prinzip der Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Das Völkerrecht hat sich längst von der sog. Übel-Doktrin gelöst, wonach Mehrstaatigkeit ein Übel sei, das es zu vermeiden gelte (s. Übereinkommen des Europarats zur Mehrstaatigkeit von 1997, BGBl. 2004 II, S. 578). Leidtragende der Übel-Doktrin waren nicht zuletzt Frauen, die ihre Staatsangehörigkeit bei Eheschließung mit einem Ausländer verloren haben, ohne in allen Fällen die Staatsangehörigkeit ihres Ehemannes zu erwerben.¹⁰ Insbesondere die Kinder dieser Paare sollten keine mehrfache Staatsangehörigkeit erwerben. Die Spätfolgen dieses patriarchalischen Staatsangehörigkeitsverständnisses haben noch 2021 die Einführung einer

⁸ BVerfGE 144, 20 Rn. 690.

⁹ Christoph Möllers, Die verfassungsrechtliche Missbilligung eines materialisierten Volksbegriffs als Element des Schutzes der Verfassung, *Der Staat* 62 (2023), S. 181, 196 f.. Im Ergebnis ähnlich Mathias Hong in Katharina Mangold/Mehrdad Payandeh, *Handbuch Antidiskriminierungsrecht*, 2022, § 2 Rn. 77 ff.; Angelika Siehr in Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, 2021, § 9 Rn. 25, 94; Johannes Thierer, Kulturelle Anpassung als Voraussetzung der Einbürgerung, *DÖV* 2022, S. 1000, 1002 f.; Astrid Wallrabenstein, *Das Verfassungsrecht der Staatsangehörigkeit*, 1999, S 171 ff.

¹⁰ Helen Irving, *Citizenship, Alienage and the Modern Constitutional State. A Gendered History*, 2016; Candice Lewis Bredbenner, *A Nationality of Her Own*, 1998, S. 195 ff.

Wiedergutmachungsvorschrift (§ 5 StAG) durch das 4. Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (BGBl. I 2021, S. 3538) erforderlich gemacht.¹¹

Deutschland folgt mit der allgemeinen Anerkennung von Mehrstaatigkeit einer internationalen Entwicklung.¹² **Mit der Anerkennung von mehrfacher Staatsangehörigkeit geht eine Anerkennung migrantischer Identität in Deutschland einher.** Gleichberechtigte Teilhabe hängt nicht davon ab, dass Menschen schon seit Generationen hier ansässig sind, sondern steht auch Menschen mit Migrationsgeschichte zu. Das findet seinen symbolischen Ausdruck darin, dass Menschen zugleich als deutsch und Besitzer*innen ihrer früheren Staatsangehörigkeit anerkannt werden und dass das nicht als Widerspruch, sondern im Gegenteil als gesellschaftliche Normalität gewertet wird.¹³ Die allgemeine Anerkennung von Mehrstaatigkeit beendet auch eine Diskriminierung im Staatsangehörigkeitsrecht.¹⁴ Während Staatsangehörige einiger Staaten schon bisher unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit eingebürgert werden (Unionsbürger*innen aber auch Staatsangehörige aus Staaten, die eine Entlassung aus ihrer Staatsangehörigkeit nicht zulassen wie z.B. Syrien, Afghanistan, Irak), wurde insbesondere bei Staatsangehörigen aus der Türkei in aller Regel verlangt, dass sie ihre türkischer Staatsangehörigkeit aufgeben.¹⁵

Eine **Erweiterung des Generationenschnitts** über die bestehende Regelung für deutsche Staatsangehörige, die im Ausland geboren werden (§ 4 Abs. 4 StAG), ist **nicht angezeigt**. Diese Forderung wird seit mehr als zwanzig Jahren erhoben, z.T. auch wieder anlässlich des jetzigen Gesetzentwurfs.¹⁶ Danach sollen über den Weg bilateraler Abkommen geregelt werden, dass Eingebürgerte bzw. Ius soli-Kinder und ihre Nachfahren in der zweiten oder dritten Generation ihre „ursprüngliche“ Staatsangehörigkeit verlieren. Ein solcher umfassender Generationenschnitt, wäre weltweit einmalig. Er wäre zudem praktisch kaum umsetzbar, da Emigrationsstaaten grundsätzlich kein Interesse an solchen Abkommen haben dürften. Hintergrund dieser Vorschläge ist, ein (vermeintliches) demokratietheoretisches Problem aufgrund von Partizipationsrechten in zwei Staaten, die einer vollen politischen Integration in

¹¹ Vgl. hierzu Nicholas Courtman und Tarik Tabbara, Wiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht, Asylmagazin 2022, S. 145, 150 ff.

¹² Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung des Deutschen Bundestags, Gutachterliche Stellungnahme zum StARModG, Ausschussdrucksache 20(26)88-11, S. 1; Peter J. Spiro, Multiple Citizenship, in: Aylet Shachar u.a. (Hg.), The Oxford Handbook of Citizenship, 2017, S. 623, 631 ff.

¹³ Naika Foroutan, Die Postmigrantische Gesellschaft: Ein Versprechen der pluralen Demokratie, 2021, S. 104 ff.; Peter J. Spiro, Multiple Citizenship, in: Aylet Shachar u.a. (Hg.), The Oxford Handbook of Citizenship, 2017, S. 623, 635.

¹⁴ Peter J. Spiro, Multiple Citizenship, in: Aylet Shachar u.a. (Hg.), The Oxford Handbook of Citizenship, 2017, S. 623, 637 f.

¹⁵ Tarik Tabbara, Die „Staatsangehörigkeitsrechtsreform 2000“ in der Migrationsgesellschaft, Im Dialog 2021, S. 115, 118 f., abrufbar unter: <https://imdialog.akademie-rs.de/ojs/index.php/idadrs/article/view/737/672>.

¹⁶ Daniel Thym, Fallstricke des „Doppelpasses“: rechtliche Inhalte und legitime Symbolpolitik, JZ 2023, S. 539 545 ff.; Hans Vorländer, Berlin versäumt Generationenschnitt beim Doppelpass, FAZ Einspruch v. 24.9.2023.

Deutschland entgegenstünden. Die von den Unterstützer*innen eines Generationenschnitts angenommene Problematik entsteht aber ohnehin nicht durch Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit bzw. das *Ius soli*, sondern ist eine Folge, dass Menschen aus anderen Staaten bzw. ihre Nachkommen dauerhaft in Deutschland leben. Vielmehr besteht die begründete Erwartung, dass durch eine vermehrte Einbürgerung, die durch bei Anerkennung der Mehrstaatigkeit zu erwarten ist, der Anteil der Personen zunimmt, die sich aufgrund der Eröffnung der gleichberechtigten politischen Teilhabe in Deutschland politisch stärker oder ganz auf Deutschland orientieren. In jedem Fall schießt ein Generationenschnitt über das eigentlich angesprochene Ziel hinaus. Statt einen Staatsangehörigkeitsverlust vorzusehen, mit den weitreichenden Konsequenzen und ggf. Rechtsunsicherheiten, die so eine Statusänderung zur Folge hätte, wäre es nach dem erklärten Ziel eines erweiterten Generationenschnitts ohnehin eigentlich naheliegender, sich für ein völkerrechtliches Abkommen zur Beschränkung des Auslandswahlrechts einzusetzen. Dieses ist auch für deutsche Staatsangehörige im Ausland recht großzügig vorgesehen (§ 12 Abs. 2 Bundeswahlgesetz).

Die Aufgabe des Dogmas der Vermeidung von Mehrstaatigkeit erfolgt im Gesetzentwurf weitgehend konsequent (erfasst werden z.B. auch Konstellationen, bei denen deutsche Staatsangehörige eine andere Staatsangehörigkeit erwerben sowie Fälle von Adoptionen – StARModG Artikel 1 Nr. 16 und 18).

In einzelnen Punkten besteht aber im Hinblick auf eine konsequente Anerkennung der Mehrstaatigkeit noch **Nachbesserungsbedarf**.¹⁷

- Übergangsregelung für ehemalige Deutsche und ihrer Nachkommen, die aufgrund des Erwerbs einer ausländischen Staatsangehörigkeit ihre deutsche Staatsangehörigkeit nach § 25 StAG verloren haben.¹⁸
- Streichung der Einbürgerungsvoraussetzung „geklärte Staatsangehörigkeit“ in §§ 8 Abs 1 und 10 Abs. 1 Satz 1 StAG. Die Klärung einer oder mitunter mehrerer Staatsangehörigkeiten ist in der Praxis häufig mit erheblichem bürokratischem Aufwand verbunden. Angesichts des Umstandes, dass die Einbürgerung künftig ohnehin unter Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeiten erfolgen soll, sollte hierauf schon aus Gründen des Bürokratieabbaus verzichtet werden.

¹⁷ Eingehend hierzu Esther Weizsäcker, Mehrfache Staatsangehörigkeit ermöglichen – Vorschläge zur Umsetzung des Handlungsauftrags im Koalitionsvertrag, ZAR 2022, S. 389 ff.

¹⁸ Einen entsprechenden Formulierungsvorschlag zur Änderung von § 13 StAG macht Esther Weizsäcker, Mehrfache Staatsangehörigkeit ermöglichen – Vorschläge zur Umsetzung des Handlungsauftrags im Koalitionsvertrag, ZAR 2022, S. 389, 392.

4. Verkürzung der erforderlichen Aufenthaltszeiten für Einbürgerungen und den Geburtsortserwerb

Bei der Anspruchseinbürgerung soll die geforderte Frist eines rechtmäßigen und gewöhnlichen Aufenthalts im Regelfall von acht auf fünf Jahre verkürzt werden (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StAG-E) und im Falle besonderer Integrationsleistung von sieben bzw. bis zu sechs auf bis zu drei Jahre (§ 10 Abs. 3 StAG-E). Die Frist von fünf Jahren entspricht der von vielen europäischen Staaten (Belgien, Finnland, Frankreich, Irland, Niederlande, Vereinigtes Königreich) und anderen Einwanderungsländern (Neuseeland, Vereinigte Staaten), liegt aber immer noch über den Fristen der klassischen Einwanderungsländer Australien (vier Jahre) und Kanada (drei Jahre).¹⁹

Für den Regelfall werden die Aufenthaltsfristen von Anspruchseinbürgerung und Niederlassungserlaubnis (§ 9 AufenthG), dem Daueraufenthaltstitel nach dem Aufenthaltsgesetz, angeglichen. Das ist begrüßenswert, da es nicht im öffentlichen Interesse ist, dass sich Personen in einem ausländerrechtlichen Status „einrichten“. Entgegen der Annahme der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 20/9044, S. 35) gibt es kein Abstandsgebot zwischen Niederlassungserlaubnis und Einbürgerung. Das Ausländergesetz vom 9. Juli 1990 (BGBl I 1990 S. 1354) sah in § 27 mit der Aufenthaltsberechtigung bis zum 1.1.2005 einen Daueraufenthaltstitel vor, der, wie die Anspruchseinbürgerung ab dem 1.1.2000 (damals noch § 85 AuslG), einen Mindestaufenthalt von acht Jahren voraussetzte. Der Gleichlauf der Fristen von Daueraufenthaltstitel und Einbürgerung kann ein wichtiges Signal setzen, dass die Einbürgerung den Normalfall der Aufenthaltsverfestigung darstellen soll.²⁰

Auch beim Ius soli ist eine Verkürzung der Aufenthaltsfristen, die ein Elternteil erfüllen muss, von acht auf fünf Jahre vorgesehen (§ 4 Abs. 3 StAG-E). Es wird aber unverändert an dem zusätzlichen Erfordernis eines unbefristeten Aufenthaltsrechts, wie es insbesondere eine Niederlassungserlaubnis vermittelt, festgehalten. Hier wäre es naheliegend, die gleichen

¹⁹ Teilweise (z.B. Daniel Thym, Fallstricke des Doppelpasses, JZ 2023, S. 539, 543) wird nicht ganz zutreffend davon ausgegangen, dass in Kanada grundsätzlich eine längere Frist gelte als in Deutschland, da Kanada verlangt, da Kanada den dreijährigen Besitz eines Daueraufenthaltstitels verlange. Im Jahr 2022 erhielten aber 437.180 von insgesamt 1.044.962 Einwander*innen (Fachkräfte, Familiennachzug, Geflüchtete) von Beginn an einen Daueraufenthaltstitel und hatten dann schon nach drei Jahren Aufenthalt in Kanada einen Anspruch auf Einbürgerung. Statistics Canada, Canada's population estimates: Record-high population growth in 2022, 22.3.2023, abrufbar unter: <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/230322/dq230322f-eng.htm#>.

²⁰ Tarik Tabbara, Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts – halbierte Reform, ZRP 2023, S. 237.

aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen genügen zu lassen wie bei der Anspruchseinbürgerung. Daher **empfehle** ich, beim Ius soli aufenthaltsrechtlich ebenfalls eine befristete Aufenthaltserlaubnis zuzulassen und einen Geburtsortserwerb, wie bei der Anspruchseinbürgerung, nur bei solchen befristeten Aufenthaltstiteln auszuschließen, die ihrem Zweck nach nur für einen (zunächst) nur vorübergehenden Aufenthalt erteilt werden (siehe die Aufzählung in (§ 10 I Nr. 2 StAG).

5. Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung und antisemitische, rassistische und sonstige menschenverachtend motivierte Handlungen

Die im Gesetzentwurf (§ 10 Abs. 1 Satz 3 StAG-E) vorgesehene Änderung in Bezug auf das Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung (§ 10 Abs 1 Satz 1 Nr. 1 StAG) wirft viele Fragen auf und ist **rechtssystematisch nicht gelungen**. So wie sie konzipiert ist, führt sie in der Praxis absehbar zu erheblichen Anwendungsschwierigkeiten, die erheblichen Mehraufwand bei den ohnehin vielfach bereits überlasteten Einbürgerungsbehörden zur Folge haben würde. Hierauf hat auch der Deutsche Städtetag in seiner Stellungnahme (S. 5) zur Länder- und Verbändeanhörung hingewiesen. Die Umsetzung ist aufgrund von unbestimmten, stark wertungsbezogenen Begriffen mit erheblichen Unsicherheiten behaftet, die zumindest ein erhebliches Risiko bergen, zu einer diskriminierungsgeneigten Praxis zu führen.

Der Gesetzentwurf enthält eine Art erläuternder Begriffsdefinition allerdings in negativer Form. So wird bestimmt, dass antisemitische, rassistische und sonstige menschenverachtend motivierte Handlungen mit der Menschenwürdegarantie unvereinbar seien und gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung verstießen. Der Regelungsgehalt dieses als Satz 3 in § 10 Abs. 1 StAG einzufügenden Satzes erschließt sich aber nicht unmittelbar. So könnte er sich einerseits als ergänzende Definition auf § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StAG beziehen, er könnte aber auch als eigenständiger Ausschlussgrund verstanden werden bzw. im Zusammenhang mit dem Ausschlussgrund nach § 11 Nr. 1 StAG (Ausschluss der Einbürgerung wegen der Verfolgung oder Unterstützung, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind). Unklar ist auch das Verhältnis der in dieser Vorschrift vorgesehenen „Handlungen“ zum Begriff des „Verhaltens“ in § 11 Nr. 3 b) StAG-E. Auch die Abgrenzung zur „antisemitischen, rassistischen, fremdenfeindlichen oder sonstigen menschenverachtenden *Tat*“ in § 12a Abs. 1 Satz 2 StAG könnte in der Praxis Fragen aufwerfen. Die Gesetzesbegründung (BT-Drs. 20/9044, S. 34) führt insoweit auch nicht zur Klärung bei, wenn sie „Äußerungen“ *neben* die

„Handlungen“ stellt, die ebenso zum Ausschluss vom Einbürgerungsanspruch führen können, wie „Einstellung(en)“. Für die Einbürgerungsbehörden dürfte sich hier die schwierige Frage stellen, worauf sie hier eigentlich genau abstellen sollen. Aktive Handlungen, die aber noch nicht die Strafbarkeitsschwelle erreichen? Bei bloßen Äußerungen ist in jedem Fall die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) zu beachten, gerade dann, wenn es sich nicht um strafbare Äußerungen handelt. Und die Erforschung innerer Einstellungen gehört auch nicht zur bisherigen Praxis der Einbürgerungsverfahren und entspräche auch nicht einer freiheitlichen Demokratie.²¹

- Der Hinweis in der Begründung, dass insoweit keine „systematische Befragung aller Einbürgerungsbewerber“ (BT-Drs. 20/9044, S. 34) erfolgen solle, dürfte in der Praxis mehr Probleme aufwerfen als er löst. Denn **wenn nicht bei allen die entsprechenden Ausschlussgründe geprüft werden, stellt sich die Frage, bei wem und aufgrund welcher (konkreten?) Anhaltspunkte eine Prüfung erfolgen soll.** Dass sich hier schnell Fragen nach unzulässiger Benachteiligung stellen können, drängt sich geradezu auf. Eine weitere völlig **ungeklärte Frage** ist es, **ab wann denn entsprechende „Handlungen“ eine Einbürgerung nicht mehr entgegenstehen** sollen. Der Gesetzentwurf bietet hierfür keine Handhabe. Dass aber eine Äußerung in sozialen Netzwerken als Jugendlicher dauerhaft einer Einbürgerung entgegenstehen soll, ist schon aus rechtsstaatlicher Sicht nicht denkbar, schon weil aus dem Bundeszentralregister gelöschte Strafverurteilungen bei Einbürgerungen keine Rolle mehr spielen. Auch bei gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichteten Bestrebungen wird Einbürgerungsbewerber*innen (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 a.E. StAG) die Möglichkeit zugestanden, dass er oder sie „glaubhaft macht, dass er sich von der früheren Verfolgung oder Unterstützung derartiger Bestrebungen abgewandt hat“.

Der **Bundesrat** hat in seiner Stellungnahme zutreffend darauf hingewiesen, dass schon wegen der Erweiterung von § 46 Abs. 2 Satz 2 StGB eine **Erweiterung der Diskriminierungsmerkmale in § 10 Abs. 1 Satz 3 StAG-E auf geschlechtsspezifisch und sexuelle Orientierung** erfolgen solle. Dies hat die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung, aufgegriffen (BT Drs. 20/9044, S. 75). Der Satz soll danach Ansicht der Bundesregierung wie folgt gefasst werden:

„Antisemitisch, rassistisch, gegen das Geschlecht oder die sexuelle Orientierung gerichtete oder sonstige menschenverachtend motivierte Handlungen sind mit der

²¹ Vgl. Pascal Langer, Von der Treue der Bürger zur Verfassung: Loyalitätsanforderungen an den Staatsbürger im freiheitlichen Verfassungsstaat unter besonderer Berücksichtigung des Treuebekenntnisses im Einbürgerungsrecht, S. 264 ff.

Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes unvereinbar und verstoßen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne dieses Gesetzes.“

Gerade im Zusammenhang mit dem gesetzgeberischen Anliegen, die freiheitliche demokratische Grundordnung bereichsspezifisch zu bestimmen, würde es allerdings **näherliegend, den von Art. 3 GG ausgeprägten Grundsatz der Diskriminierungsverbote** (Art. 3 Abs. 2 und 3 GG sowie die „Quasi-Diskriminierungsverbote“ zu denen die sexuelle Orientierung, Alter und Staatsangehörigkeit zählen²²) **in Bezug zu nehmen**, statt eine insoweit unvollständige Aufzählung von nunmehr vier Diskriminierungsmerkmalen und dem Oberbegriff „menschenverachtend motivierte Handlungen“. Der Aufzählungscharakter könnte zwar auch dadurch vermieden werden, wenn, wie der Bundesrat an anderer Stelle vorgeschlagen hat,²³ nur auf menschenverachtende Handlungen abgestellt würde, es würde dann aber der spezifische begriffliche Zusammenhang zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht so deutlich, wie bei einem Bezug auf die grundgesetzlichen Diskriminierungsverbote.

In systematischer Hinsicht fügt sich der geplante Satz 3 in § 10 Abs. 1 StAG noch aus einem anderen Grund nicht gut ein. Während § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StAG auf ein positives Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung abzielt, formuliert der geplante Satz 3, wie oben schon angeführt, im Grunde einen Ausschlussgrund. **Statt einer solchen negativen Formulierung würde es der Struktur von § 10 StAG besser entsprechen, die Diskriminierungsverbote in das Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu integrieren.** Das entspräche auch der Praxis, wie sie in Folge einer Beschlussempfehlung des Innenausschusses zum 4. Staatsangehörigkeits-Änderungsgesetz (BGBl. I 2021, S. 3538) etabliert hat. In Ziffer 10.1.1.1 der Vorläufigen Anwendungshinweise des BMI zum StAG wurde der Text des Bekenntnisses zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung so geändert, dass die Einzubürgernden anerkennen, „dass eine Handlung, die antisemitische, rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende Ziele verfolgt, mit der vom Grundgesetz garantierten Würde und Gleichheit aller Menschen unvereinbar ist und dem Bekenntnis entgegensteht“.²⁴

In Reaktion auf die Verherrlichung u.ä. des völkerrechtswidrigen Angriffskriegs von Russland gegen die Ukraine oder der Terrorakte der Hamas gegen Israel könnte **in der Loyalitätserklärung** (Erklärung keine Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung zu verfolgen oder zu unterstützen oder verfolgt oder unterstützt zu haben) die

²² Ferdinand Wollenschläger in v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 145; m. Nachw. zur BVerfG-Rechtsprechung.

²³ Änderungsvorschlag zu § 12a Abs. 1 Satz 2 StAG (BT-Drs. 20/9044, S. 67).

²⁴ Vgl. BT-Drs. 20/9044, S. 34.

Geltung völkerrechtlicher Verpflichtungen (Art 25 GG) sowie das Verbot von Angriffskriegen und der Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker (Art. 26 GG) aufgenommen werden.²⁵

Um den zuvor genannten Bedenken Rechnung zu tragen, **empfehle** ich vor statt dem § 10 Abs. 1 einen neuen Satz 3 anzufügen, § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 wie folgt zu fassen (Änderungen hervorgehoben):

„1. sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland **insbesondere zum Schutz der Menschenwürde und vor Diskriminierung** bekennt und erklärt, dass er keine Bestrebungen verfolgt oder unterstützt oder verfolgt oder unterstützt hat, die

- a) gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder
- b) eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben oder
- c) durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden **oder**
- d) gegen die allgemeinen Regeln des Völkerrechts gerichtet sind oder**
- e) das friedliche Zusammenleben der Völker stören, insbesondere durch die Führung eines Angriffskriegs**

oder glaubhaft macht, dass er sich von der früheren Verfolgung oder Unterstützung derartiger Bestrebungen abgewandt hat,“.

6. Missachtung der Gleichberechtigung von Mann und Frau

Der geplante neue Ausschlussgrund in § 11 Nr. 3 StAG-E **begegnet erheblichen Bedenken**. Er soll die 2019 (BGBl. I, S. 1124) für die Anspruchs- und Ermessenseinbürgerung im Gesetz eingeführte „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ (§ 10 I 1 StAG) ersetzen.²⁶ Wie

²⁵ Zu Bezügen von Art. 26 GG und der freiheitlichen demokratischen Grundordnung Matthias Fahrner, Die freiheitlich demokratische Grundordnung: Eine rechtswissenschaftliche Grundsatztheorie zu Struktur und Gehalt des „Ewigkeitskerns des Grundgesetzes“, 2023, S. 216 ff.

²⁶ Zur problematischen Tendenz dieser Formel als Kulturvorbehalt für Einbürgerungen in Vergangenheit und Gegenwart: Tarik Tabbara, Zur Gewährleistung der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse als Einbürgerungsvoraussetzung, DÖV 2023, S. 185 ff.

bisher schon soll die Einbürgerung bei Vorliegen einer Mehrhe ausgeschlossen sein, im Übrigen aber auch wenn jemand „durch sein Verhalten zeigt, dass er die im Grundgesetz festgelegte Gleichberechtigung von Mann und Frau missachtet.“²⁷

Alle drei kommunalen Spitzenverbände, gewissermaßen das Sprachrohr der Einbürgerungsbehörden vor Ort, warnen in ihren Stellungnahmen in der Verbändeanhörung (in unterschiedlicher Deutlichkeit) vor Anwendungsschwierigkeiten dieser neuen Regelung.²⁸

Befürchtet wird, dass die neuen unbestimmten Rechtsbegriffe zu unklaren Prüfverfahren für die Einbürgerungsbehörden führen würden und es sehr schwer werden dürfte hier zu gerichtsfesten Entscheidungen zu kommen. Der Deutsche Städtetag (S. 5) weist zudem darauf hin, dass es hier „subjektiv unterschiedlichen Auslegungen durch die Sacharbeiter kommen“ kann. Das spricht die Problematik an, dass die **Regelung in der Praxis streitanfällig und diskriminierungsanfällig sein dürfte.**

Die in der Gesetzesbegründung angeführten Auslegungsbeispiele (Verhaftetsein in patriarchalischen Familienstrukturen wie Vorgaben, die minderjährigen Töchtern oder Ehefrauen ein Recht auf eigenständige Teilhabe am gesellschaftlichen Leben abzusprechen oder minderjährige Töchter religiös bzw. sozial zu verheiraten oder ein fundamentalistisch geprägtes Kultur- und Werteverständnis, wonach die Scharia über Teilen der deutschen Rechtsordnung stehe und Frauen eine mindere Rechtsstellung zukomme)²⁹ betreffen zwar nicht alle ausdrücklich Muslim*innen. Es handelt sich aber bei allen um Konstellationen, die mit den Debatten der letzten Jahre und Jahrzehnte um Islam/Islamismus in Deutschland erkennbar in Verbindung stehen.³⁰ Dass auch hierzu nach der Gesetzesbegründung keine systematische Befragung aller Einbürgerungsbewerber*innen erfolgen soll,³¹ ist hier eher ein Ausdruck des Problems und nicht seine Lösung.³² Fatal, weil ihn hohem Maße diskriminierend, wäre es, wenn sich eine Praxis wie beim sog. „Muslim-Test“ in Baden-Württemberg Mitte der 2000er entwickeln würde. Damals wurde ein besonderer (höchst problematischer) Fragebogen zur Klärung von Zweifeln hinsichtlich des Bekenntnisses zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung entwickelt, der (zunächst) fast ausschließlich bei Muslim*innen, bei diesen aber

²⁷ § 11 I Nr. 3 StAG-E.

²⁸ Deutscher Städtetag, S. 5; Deutscher Städte- und Gemeindebund, S. 3; Deutscher Landkreistag, S. 8: nur in besonders krassen Einzelfällen würde ein entsprechendes Fehlverhalten (gerichtsfest) feststellbar sein.

²⁹ BT-Drs. 20/9044, S. 37.

³⁰ Patrick Bahners, Die Panikmacher: Die deutsche Angst vor dem Islam, 2012; Yasemin Shooman, „... weil ihre Kultur so ist“: Narrative des antimuslimischen Rassismus, 2014; Mathias Rohe, Der Islam in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme, S. 259 ff.

³¹ BT-Drs. 20/9044, S. 38.

³² Tarik Tabbara, Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts – halbierte Reform, ZRP 2023, 237, 239.

ausnahmslos, Anwendung finden sollte.³³ **Die Unbestimmtheit des gesetzlichen Tatbestandes und die einseitige Ausrichtung der Ausführungen in der Gesetzesbegründung, lassen es befürchten, dass sich hier ein Muslim-Test 2.0 entwickeln könnte.**

Wie schon bei § 10 Abs. 1 Satz 3 StAG-E ist **auch hier nicht geregelt, wie lange ein entsprechendes Verhalten einer Einbürgerung entgegenstehen soll.** Ein dauerhafter Ausschluss wäre auch hier mit rechtsstaatlichen Grundsätzen unvereinbar.

Das Problem liegt insgesamt im Grundansatz der Vorschrift: Nach ihr kommt es eben nicht darauf an, ob Einbürgerungsbewerber*innen gegen Gesetze verstoßen haben. Die Vorschrift schreibt auch nicht selbst ein bestimmtes Verhalten vor, sondern ordnet eine unmittelbare Grundrechtsbindung für Private an bzw. eine Bindung an grundrechtliche Werte, was i.E. das gleiche bedeutet. An die Grundrechte ist aber sonst nur der Staat gebunden.³⁴ Wo der Staat Grundrechtsgefährdungen durch Private im Sinne seiner Schutzpflichten begegnet, tut ihr dies, wie insbesondere im Antidiskriminierungsrecht, durch konkrete gesetzliche Verpflichtungen, die im Falle eines Verstoßes sanktioniert werden. Ausweislich der Gesetzesbegründung zielt der neue Ausschlussgrund darauf, dass die „verfassungsrechtlich fundierte Gleichberechtigung der Geschlechter“, die zur „grundlegenden Werteordnung“ gehört, „anerkannt und gelebt“ wird.³⁵ So anerkennenswert dieses Ziel auch ist, hierbei handelt es sich um den – **untauglichen – Versuch mit illiberalen Mitteln Liberalität zu gewährleisten.** Oder in den Worten des ehemaligen Richters des Bundesverfassungsgerichts *Ernst-Wolfgang Böckenförde*:

„Zum rechtsstaatlichen Freiheitsprinzip gehört, daß der Bürger, der sich im Rahmen der Gesetze, also legal verhält, ein loyaler Bürger ist. Die Grenzen zulässiger Freiheitsbetätigung werden durch (von der Volksvertretung beschlossene) Gesetze, also gesetzliche Gebote und Verbote vollziehbar umschrieben, und ein Verhalten, das sich an diese Gebote und Verbote hält, sich damit im gesetzlichen Rahmen bewegt, gibt keinen Anlaß zu Zweifeln an der Gesetzestreue, darf auch kein Anknüpfungspunkt rechtlicher Nachteile sein.“³⁶

³³ Vorgesehen war zunächst, dass Gespräch zu führen war mit Staatsangehörigen aus den 57 Staaten der Islamischen Konferenz sowie mit Muslimen aus anderen Staaten, ferner mit Fundamentalisten anderer Religionszugehörigkeit und sonstigen verhaltensauffälligen Bewerber*innen. Vgl. Patrick Bahners, Die Panikmacher: Die deutsche Angst vor dem Islam, 2012, S. 175–212.

³⁴ Tarik Tabbara, Zur Gewährleistung der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse als Einbürgerungsvoraussetzung, DÖV 2023, S. 185, 195; Daniel Thym, Fallstricke des „Doppelpasses: rechtliche Inhalte und legitime Symbolpolitik, JZ 2023, S. 539, 543: „private Grundrechtsakzeptanz“.

³⁵ BT-Drs. 20/9044, S. 37.

³⁶ Ernst-Wolfgang Böckenförde, Verhaltensgewähr oder Gesinnungstreue, in ders., Staat, Verfassung, Demokratie, 1991, S. 277, 279; ähnlich mit Bezug zum Einbürgerungsrecht Pascal Langer, Von der Treue der Bürger zur Verfassung: Loyalitätsanforderungen an den Staatsbürger im freiheitlichen Verfassungsstaat unter besonderer Berücksichtigung des Treuebekenntnisses im Einbürgerungsrecht, S. 262 ff.

Ich **empfehle** daher hier zu einer Regelung zu kommen, die auf erhebliche Verstöße gegen einfachrechtliche Vorschriften abstellt. Anknüpfungspunkt wäre hier in erster Linie das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz aber auch weitere gesetzliche Vorschriften mit antidiskriminierungsrechtlichem Gehalt könnten hier herangezogen werden.³⁷

Alternativ könnte die Vorschrift auf die einfachrechtlichen Regelungen abstellen, die die im Grundgesetz garantierte³⁸ Gleichberechtigung von Mann und Frau umsetzen.

§ 11 Satz 1 Nr. 3 b) StAG-E sollte dann wie folgt gefasst werden:

„durch sein Verhalten zeigt, dass er die im Grundgesetz **garantierte und gesetzlich** festgelegte Gleichberechtigung von Mann und Frau missachtet.“

7. Lebensunterhaltssicherung

Bislang steht der Bezug von Sozialleistungen nach dem SGB II (Bürgergeld) oder SGB XII (Sozialhilfe/Grundsicherung im Alter) einem Anspruch auf Einbürgerung nur entgegen, wenn der Leistungsbezug zu vertreten ist (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StAG). Nach dem Gesetzentwurf sollen dagegen nur noch drei Ausnahmen von der Lebensunterhaltssicherung möglich sein:

- a) „Gastarbeiter“³⁹ und Vertragsarbeiter der DDR sofern sie den Leistungsbezug nicht zu vertreten haben;
- b) Personen, die innerhalb der letzten zwei Jahre mindestens 20 Monate in Vollzeit gearbeitet haben und
- c) die Ehegatten oder eingetragenen Lebenspartner der unter 2. genannten Personen, aber nur wenn sie mit mindestens einem minderjährigen Kind zusammenleben.

³⁷ Tarik Tabbara, Zur Gewährleistung der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse als Einbürgerungsvoraussetzung, DÖV 2023, S. 185, 195. Überblick zu antidiskriminierungsrechtlichen Vorschriften in Katharina Mangold/Mehrdad Payandeh (Hg.), Handbuch Antidiskriminierungsrecht: Strukturen, Rechtsfiguren und Konzepte, 2022.

³⁸ Die bislang in § 11 Satz Nr. 3 b) StAG-E vorgesehene Formulierung „im Grundgesetz *festgelegte* Gleichberechtigung von Mann und Frau“ passt ohnehin nicht zu einer grundrechtlichen Garantie.

³⁹ In Bezug auf „Gastarbeiter*innen“ ist die Ausnahme beschränkt, auf Personen, die bis zum 30.6.1974 eingereist sind. Diese Fristsetzung ist nicht nachvollziehbar, da mit dem Anwerbestopp durch Arbeitsminister Arndt vom 23.11.1973 ausdrücklich festgelegt wurde, dass Personen, die im Ausland bereits einen Arbeitsvertrag abgeschlossen hatten, auch nach diesem Datum die zur Einreise und Arbeitsaufnahme notwendige Legitimationskarte noch auszustellen war, so dass jedenfalls nicht auszuschließen ist, dass daraufhin „Gastarbeiter*innen“ noch nach dem 30.6.1974 nach Deutschland eingereist sind. Nicht erfasst werden zudem „Gastarbeiter*innen“ die auf dem sogn. 2. Weg über Touristenvisa u.ä. eingereist sind und dann mit Billigung der Behörden in Deutschland Arbeit aufgenommen haben. Vgl. hierzu Maria Alexopoulou, Deutschland und die Migration, 2020, S. 98 ff.

Dieses neue Ausnahmesystem stellt **in vielen Fällen eine Verschärfung** im Vergleich zur jetzigen Gesetzeslage dar, was auch nicht dadurch ausgeglichen wird, dass nach der neuen Systematik abschließend eine Betrachtung der bisherigen Erwerbstätigkeit erfolgt und daher eine bisher in der Praxis verbreitete Prognose der Lebensunterhaltssicherung entfiel.⁴⁰

Das Kriterium der Lebensunterhaltssicherung ist aus demokratietheoretischer Perspektive bei Einbürgerungen ohnehin nicht unproblematisch. Denn den Zugang zu Wahlen vom Einkommen abhängig zu machen, ist vom Demokratieprinzip her nicht mehr zu rechtfertigen.⁴¹ Große Einwanderungsländer wie Kanada⁴² oder die Vereinigten Staaten aber auch eine Reihe europäischer Staaten wie u.a. Belgien, Frankreich und Spanien kennen daher konsequenterweise überhaupt keine wirtschaftlichen Voraussetzungen für die Einbürgerung.⁴³

Bei der Neuregelung der Ausnahmen stellen sich sowohl Probleme mit Blick auf die Diskriminierungsverbote (Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 GG) als auch im Hinblick auf den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG). **Der Ausschluss von Menschen mit Behinderungen von der Einbürgerung, weil sie Sozialleistungen beziehen, steht offensichtlich in Hochspannung zum Diskriminierungsverbot wegen einer Behinderung (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG) und zur UN-Behindertenrechtskonvention⁴⁴.** Nach der UN-Behindertenrechtskonvention ist der Staat verpflichtet, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu achten, zu gewährleisten und zu schützen. Nach Art. 29 a) ii) ist dabei ausdrücklich auch die Teilhabe am politischen Leben in Form der Möglichkeit zur Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen umfasst, was bei einem dauerhaften Aufenthalt in Deutschland eine Einbürgerung voraussetzt.

Im Hinblick auf den Grundsatz der Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG) kommt dem Gesetzgeber im Bereich der gewährenden Staatstätigkeit für die Abgrenzung der begünstigten Personenkreise grundsätzlich zwar ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich allerdings aus verschiedenen Gründen ergeben, wie u.a. den jeweils betroffenen Freiheitsrechten oder je weniger die Merkmale, an die die gesetzliche Differenzierung anknüpft, für den Einzelnen verfügbar sind.⁴⁵ Unter

⁴⁰ Kritisch hierzu Rainer M. Hofmann/Thomas Oberhäuser, Einbürgerungsanspruch und die Sicherung des Lebensunterhalts: Gesetzgeberische Festlegungen vs. behördliche / gerichtliche Umdeutungen, in: Markus Krajewski/Matthias Reuß/ Tarik Tabbara (Hg.), Gesellschaftliche Herausforderungen des Rechts. Eigentum – Migration – Frieden und Solidarität, Gedächtnisschrift für Helmut Rittstieg, 2015, S. 145, 148 ff.

⁴¹ Franz Merli, Armut und Demokratie, Journal für Rechtspolitik (JRP), 2016, S. 107 ff.

⁴² Kanada verlangt lediglich, dass keine Steuerschulden bestehen.

⁴³ Daten abrufbar unter Maarten Vink u.a., GLOBALCIT Citizenship Law Dataset, <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/73190>.

⁴⁴ BGBl. 2008 II, S. 1419.

⁴⁵ BVerfGE 161, 1, 52 f.; 130, 240, 254.

Gleichbehandlungsgesichtspunkten stellen sich eine Reihe von Fragen, bei denen im Gesetzentwurf jedenfalls keine den Anforderungen der Rechtsprechung genügende Rechtfertigung. Denn dort wird als Grund lediglich angeführt, dass mit den Neuregelungen dem „nun stärker verankerten Grundsatz einer hinreichenden wirtschaftlichen Integration“ Rechnung getragen werden solle. Darin mag zwar ein sachlicher Grund für die Gesetzesänderung liegen, es ist aber sehr fraglich, ob dies verschärften Anforderungen an die Rechtfertigung genügt. Denn **hier kommt die verfassungsrechtliche Fundierung der Einbürgerung insbesondere dort zum Tragen, wo die neuen Ausschlussgründe absehbar dauerhaft oder doch längerfristig zum Ausschluss von demokratischer Teilhabe führen.**⁴⁶ Das gilt für verschiedene Fallgruppen, insbesondere:

- **Ehegatt*innen von „Gastarbeiter*innen“**, die nicht selbst als Gastarbeiter*innen eingereist sind, sondern im Familiennachzug, obwohl es für diese meist ebenso wenig Integrationsangebote gab wie für die „Gastarbeiter*innen“. Aus Altersründen dürfte für diese kaum mehr die Möglichkeit bestehen, ihren Lebensunterhalt eigenständig zu sichern bzw. dass sie unter eine der anderen Ausnahmen fallen.
- **Pflege von nicht minderjährigen Familienangehörigen**. Auch dies ist in vielen Fällen dauerhaft oder absehbar langfristig.
- **Alleinerziehende**, die zur Betreuung von minderjährigen Kindern in Teilzeit arbeiten, was absehbar längerfristig ist und eine Rückkehr bzw. ein Einstieg in Vollzeitberufstätigkeit häufig mit Schwierigkeiten behaftet sein kann.
- **Eltern, die sich die Betreuung ihrer minderjährigen Kinder gleichberechtigt aufteilen** und daher beide in Teilzeit arbeiten (und dabei u.U. ein höheres Einkommen erzielen als wenn einer von beiden in Vollzeit arbeiten würde).
- **Rentner*innen** die (aufstockend) Grundsicherung im Alter beziehen werden kaum je die Möglichkeit haben, ihren Lebensunterhalt eigenständig zu sichern.
- Menschen mit Behinderungen im Bezug von SGB II haben ebenfalls regelmäßig keine Möglichkeit perspektivisch ihren Lebensunterhalt eigenständig zu sichern.

Diese Fallgruppen werden überwiegend auch **Fragen im Hinblick auf den Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung** auf. Denn nach dem Sozialrecht besteht für Menschen mit Beeinträchtigungen, zur Betreuung von Kindern oder zur Pflege von Angehörigen unter bestimmten Voraussetzungen eine Ausnahme von der Obliegenheit zur Aufnahme einer (Vollzeit-)Erwerbstätigkeit besteht. Dies ergibt sich aus § 10 Abs. 1 SGB II:

⁴⁶ Tarik Tabbara, Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts – halbierte Reform, ZRP 2023, S. 237, 239.

„(1) Einer erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person ist jede Arbeit zumutbar, es sei denn, dass

1. sie zu der bestimmten Arbeit körperlich, geistig oder seelisch nicht in der Lage ist,

...

3. die Ausübung der Arbeit die Erziehung ihres Kindes oder des Kindes ihrer Partnerin oder ihres Partners gefährden würde; die Erziehung eines Kindes, das das dritte Lebensjahr vollendet hat, ist in der Regel nicht gefährdet, soweit die Betreuung in einer Tageseinrichtung oder in Tagespflege im Sinne der Vorschriften des Achten Buches oder auf sonstige Weise sichergestellt ist; die zuständigen kommunalen Träger sollen darauf hinwirken, dass erwerbsfähigen Erziehenden vorrangig ein Platz zur Tagesbetreuung des Kindes angeboten wird,

4. die Ausübung der Arbeit mit der Pflege einer oder eines Angehörigen nicht vereinbar wäre und die Pflege nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann,

...“

Insoweit würde künftig ein Widerspruch zwischen den Anforderungen nach Sozial- und dem Staatsangehörigkeitsrecht bestehen. Übrigens auch insoweit als § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 c) StAG-E über die sozialrechtliche Ausnahme hinausgeht, da bei Ehegatt*innen und Lebenspartner*innen von Vollzeitbeschäftigten unabhängig vom Alter des Kindes keine (Teilzeit-)Erwerbstätigkeit verlangt wird, nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II aber schon. In diesem Zusammenhang ist zu Recht darauf hingewiesen worden, dass sich hierin ein vor dem Hintergrund von der Gleichberechtigung von Mann und Frau (Art. 3 Abs. 2 GG) problematisches, traditionell-patriarchalisches Geschlechterrollenverständnis offenbart, was in gewissem Widerspruch zu § 11 Satz Nr. 3 b) StAG-E steht.⁴⁷ Auch die Fallgruppe der Alleinerziehenden bei den Ausnahmen von der Sicherung des Lebensunterhalts bei der Anspruchseinbürgerung nicht gesondert zu berücksichtigen, steht in Konflikt mit Art. 3 Abs. 2 GG, da hier absehbar überproportional Frauen benachteiligt werden, was eine mittelbare Diskriminierung darstellt.⁴⁸

Der **Hinweis in der Gesetzesbegründung auf die Härtefallklauseln für Ermessenseinbürgerungen** (§ 8 Abs. 2 StAG), wonach zur Vermeidung einer „besonderen Härte“ von der Lebensunterhaltsvoraussetzung nach § 8 Abs. 1 Nr. 4 StAG abgesehen werden

⁴⁷ Johannes Thierer, Deutschlands goldener Pass?: Zur geplanten Verschärfung der ökonomischen Voraussetzungen für die Einbürgerung, VerfBlog, 27.5.2023, <https://verfassungsblog.de/deutschlands-goldener-pass/>.

⁴⁸ BVerfGE 113, 1, 20; 104, 373, 393.

kann,⁴⁹ **dürfte in der Praxis kaum Wirkung zeigen**. Denn ein Rückgriff auf die Ermessenseinbürgerung in Fällen, in denen eine Einbürgerung an einer (oder mehreren) Voraussetzungen der Anspruchseinbürgerung scheitert, ist in der Praxis auf wenige atypische Ausnahmekonstellationen beschränkt.⁵⁰ Außerdem besteht in diesen Fällen keine mit einem Rechtsanspruch vergleichbare Rechtssicherheit auf Einbürgerung, vielmehr erfordert eine Ermessenseinbürgerung nach Ziffer 8.0 der Verwaltungsvorschriften/Allgemeinen Anwendungshinweise des BMI, dass „im Einzelfall ein öffentliches Interesse an der Einbürgerung festgestellt werden kann“.

- Ich **empfehle** daher, die Ausnahmeregelungen zur Sicherung des Lebensunterhalts insgesamt nochmal zu überdenken und insbesondere Brüche mit den sozialrechtlichen Vorschriften zu vermeiden.

8. Künftig keine Miteinbürgerung mehr von Kindern in den Ausnahmefällen der Lebensunterhaltssicherung?

Eine weitere, möglicherweise ungewollte Härte, betrifft die Miteinbürgerung von Kindern. Nach dem Gesetzentwurf könnten Kinder von Personen, die unter die Ausnahmenvorschriften bezüglich der Sicherung des Lebensunterhalts (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StAG-E) fallen, nicht mehr miteingebürgert werden. Eine Miteinbürgerung ist nach § 10 Abs. 2 StAG von Kindern ist möglich, auch wenn sie noch nicht die erforderliche Aufenthaltsdauer von acht (künftig fünf) Jahren erfüllen. Die übrigen Anspruchsvoraussetzungen müssen Kinder, die miteingebürgert werden, aber erfüllen. Da die neuen **Ausnahmen zur Sicherung des Lebensunterhalts nur für die dort Genannten anwendbar sind, können sie auf miteinzubürgernde Kinder nicht erstreckt werden**, so dass deren Einbürgerung an der fehlenden Sicherung des Lebensunterhalts scheitern muss. Hier **empfehle** ich § 10 Abs. 2 StAG-E weiter anzupassen, so dass auch minderjährige Kinder von Personen, die unter eine der Ausnahmen zur Sicherung des Lebensunterhalts fallen, weiterhin miteingebürgert werden können.

⁴⁹ BT-Drs. 20/9044, S. 32.

⁵⁰ Vgl. Ferdinand Weber in Winfried Kluth/Andreas Heusch (Hg.), BeckOK AuslR, Stand 1.10.2023, § 8 StAG Rn. 68: „[D]ie Norm [soll] besondere Ausnahmefälle abdecken ..., wofür hohe Hürden anzunehmen sind.“

9. Befreiung von Deutschkenntnissen und Einbürgerungstest

Nach dem Gesetzentwurf werden nur ehemalige Gastarbeiter*innen und Vertragsarbeiter*innen aus der DDR von der Prüfung schriftlicher Deutschkenntnisse und vom Ablegen eines Einbürgerungstests befreit (§ 10 Abs. 4 StAG-E). Gefordert würden weiterhin mündliche Deutschkenntnisse. Diese Regelung fällt hinter die Praxis einiger Bundesländer zurück, die bei Personen ab 65 Jahren aufgrund von § 10 Abs. 6 letzte Alternative StAG („altersbedingt nicht erfüllen kann“) weder schriftliche noch mündliche Deutschkenntnisse verlangen und ebenso von einem Einbürgerungstest absehen.⁵¹ Darüber hinaus sollen mündliche Deutschkenntnisse nur in Härtefällen genügen, wenn der Nachweis gelingt, dass der Erwerb ausreichender Deutschkenntnisse „trotz ernsthafter und nachhaltiger Bemühungen nicht möglich ... oder ... dauerhaft wesentlich erschwert ist“ (§ 10 Abs. 4a StAG-E). Gesetzliche Härtefälle im Migrationsrecht haben ohnehin die Tendenz kaum je praktisch Anwendung zu finden, das dürfte bei den hier gesondert formulierten hohen Hürden erst recht der Fall sein.

Ich **empfehle** sich hier am wesentlich **großzügigeren kanadischen Vorbild** zu orientieren, wo von Personen ab 55 Jahren weder schriftliche noch mündliche Sprachkenntnisse (Englisch oder Französisch) noch den ansonsten obligatorischen Einbürgerungstest verlangt.⁵²

10. Einbürgerungsfeiern

Einbürgerungen sind ein Grund zum Feiern. Einbürgerungsfeiern sollten aber kein Grund für die Verzögerung von Einbürgerungen sein. Wenn die Aushändigung der Einbürgerungsurkunde wie in § 16 Satz 3 StAG-E vorgesehen im Regelfall („sollen“) im Rahmen einer öffentlichen Einbürgerungsfeier zu erfolgen hat, könnte das insbesondere bei kleinen Einbürgerungsbehörden

⁵¹ Z.B. Ziffer 10.6 Vorläufige Anwendungshinweise Hessens zum Staatsangehörigkeitsrecht vom 10.9.2007, geändert durch Erlasse vom 19.12.2007 und 7.8.2009, abrufbar unter: https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-06/vorlaeufige_anwendungshinweise.pdf; ebenso Ziffer 10.6 der Vorläufigen Anwendungshinweise vom 13.8.2010 des Bremer Senators für Inneres und Sport zum Staatsangehörigkeitsgesetz, abrufbar unter:

<https://www.inneres.bremen.de/sixcms/media.php/13/anwendungshinweise.pdf> .

⁵² Government of Canada, Apply for citizenship, ohne Datum, abrufbar unter:

<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/canadian-citizenship/become-canadian-citizen/eligibility.html#language>.

zu **erheblichen Verzögerungen führen**, die wiederum dazu führen können, dass erneut Sicherheitsanfragen erfolgen müssen bzw. geprüft werden müsste, ob inzwischen relevante Änderungen bei der Lebensunterhaltssicherung etc. eingetreten sind, da die Einbürgerungsvoraussetzungen zum Zeitpunkt der Urkundenaushändigung, mit der die Einbürgerung wirksam wird (§ 16 Satz 1 StAG), vorliegen müssen. Um solche Effekte zu vermeiden, sollte die Möglichkeit geschaffen werden, **Einbürgerungsfeiern und Aushändigung der Einbürgerungsurkunde zu entkoppeln**, so dass der Verwaltungsakt Einbürgerung vorgezogen werden kann, aber alle Eingebürgerten zu einer Einbürgerungsfeier eingeladen werden.

11. Abfrage bei Staatsanwaltschaften zu Bagatelldelikten

Bei den Bagatelldelikten, die ausnahmsweise einer Einbürgerung entgegenstehen, weil die Gerichte antisemitische, rassistische, oder sonstige menschenverachtende Beweggründe nach § 46 Abs. 2 Satz 2 StGB festgestellt haben, sollen die Einbürgerungsbehörden nach § 32b StAG-E bei einem Katalog von fast 30 Straftatbeständen (u.a. Nötigung, Sachbeschädigung und Beleidigung) die Staatsanwaltschaften auffordern, zu überprüfen, ob dort entsprechende Beweggründe festgestellt wurden. Diese Regelung **könnte zu einem erheblichen Mehraufwand und zu Verzögerung von Einbürgerungsverfahren** führen. Da ohnehin sehr fraglich ist, ob es eine nennenswerte Zahl von Fällen gibt, bei denen es zur Verurteilung zu Bagatelldelikten bei Feststellung der entsprechenden strafschärfend zu berücksichtigenden Beweggründen kommt, sollte für diese Regelung im Gesetz eine unabhängige **wissenschaftliche Evaluierung** vorgesehen werden.

12. Regelung zum Verlust Unionsbürgerschaft

Mit § 30 Abs. 1 StAG-E soll den Vorgaben des EuGH in der Rechtssache *Tjebbes* (Urt. v. 12.3.2019 – C-221/17) entsprochen werden. Der EuGH verlangt, dass bei einem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, der auch zu einem Verlust der Unionsbürgerschaft führt, im Einzelfall eine Überprüfung der Verhältnismäßigkeit erfolgen muss. Nach Satz 4 von Absatz 1 soll hierzu grundsätzlich nachgelagert eine individuelle Prüfung im Falle eines Verlustes der Unionsbürgerschaft erfolgen. Nach Satz 5 soll das aber dann nicht erfolgen, wenn kein Antrag

zur Abwendung eines gesetzlichen Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit gestellt wurde oder einem solchen Antrag nicht entsprochen wurde.

Die erste Alternative steht nicht im Einklang mit der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache *Udlændinge- og Integrationsministeriet* (Urt. v. 5.9.2023 – C-689/21). Hier hat der EuGH für eine Verlustregelung, die nur durch eine Antragstellung bis zum 22. Geburtstag abgewendet werden konnte, entschieden, dass eine Person über das Recht, eine Beibehaltungsgenehmigung beantragen zu können, vorab ordnungsgemäß belehrt worden sein muss. Andernfalls habe die Person auch nach Fristablauf das Recht einen entsprechenden Antrag zu stellen. Das träfe auch auf Konstellation nach § 28 Abs. 1 Nr. 1 StAG (Verlust der Staatsangehörigkeit bei Wehrdienst in fremden Streitkräften) zu, sofern dort nicht vorab eine ordnungsgemäße Belehrung über die Möglichkeit, eine Zustimmung des Bundesministeriums der Verteidigung zu beantragen, erfolgt ist. Ich **empfehle** daher die 1. Alternative in § 30 Absatz 1 Satz 5 StAG-E zu streichen.

13. Rückwirkender Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit bei Kindern unter fünf Jahren

§ 17 Abs. 2 und 3 StAG-E schafft eine unmittelbare Regelung zum rückwirkenden Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit für Kinder unter fünf Jahren, für Fälle in denen der Erwerbsgrund für die deutsche Staatsangehörigkeit nachträglich entfallen ist, weil z.B. der Aufenthaltstitel des für den Ius soli-Erwerb maßgeblichen Elternteils weggefallen ist. Die Regelung ist als **automatischer Verlust** ausgestaltet. Vor dem Hintergrund der UN-Kinderrechtskonvention (BGBl. 1992 II, S. 122), die in Art. 7 auch das Recht auf eine Staatsangehörigkeit des Kindes schützt, wird daher eine **Ausgestaltung der Verlustregelung als Einzelfallprüfung im Ermessen empfohlen**.⁵³

⁵³ Deutsches Institut für Menschenrechte, Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts, Juni 2023, S. 7.

14. Verringerung von Staatenlosigkeit

Die Zahl der Staatenlosen steigt in Deutschland.⁵⁴ Ende 2022 waren in Deutschland 29.455 Menschen de jure staatenlos, d.h. sie wurden von keinem Staat aufgrund seines Rechts als Staatsangehörige angesehen. Hinzu kommen 97.150 Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit oder ohne Angaben zur Staatsangehörigkeit. Dieser Personenkreis bedarf dringend größerer Aufmerksamkeit. Ein zumindest erster Schritt könnte es sein, den ziemlich „versteckten“ **Einbürgerungstatbestand für Staatenlose** aus dem Ausführungsgesetz zu dem Übereinkommen vom 30. August 1961 zur Verminderung der Staatenlosigkeit und zu dem Übereinkommen vom 13. September 1973 zur Verringerung der Fälle von Staatenlosigkeit (BGBl. I 1977, S. 1101) **in das Staatsangehörigkeitsgesetz zu übernehmen**, da dieser auch in der einbürgerungsrechtlichen Praxis nicht immer bekannt ist.⁵⁵

Der Anspruch ist allerdings recht voraussetzungsvoll. Er berechtigt nur diejenigen, die in Deutschland, an Bord bestimmter deutscher Schiffe oder Flugzeuge als Staatenlose geboren wurden, seit fünf Jahren rechtmäßig einen dauernden Aufenthalt in Deutschland haben, den Antrag vor der Vollendung des 21. Lebensjahres stellen und nicht zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mehr als fünf Jahren verurteilt wurden. Um effektiver Staatenlosigkeit zu begegnen, sollten hier **auch Personen, die als Kinder nach Deutschland gekommen sind einbezogen werden ebenso sollte auch ein geduldeter Aufenthalt bei Staatenlosen für eine Einbürgerung genügen.**⁵⁶

Ein weiterer Vorschlag ist, eine spezielle Ius-soli Vorschrift für Kinder, die in Deutschland staatenlos geboren werden, aufzunehmen.⁵⁷ Weitere Schritte wären die Schaffung eines Verfahrens zur Klärung von Staatenlosigkeit und von Verfahren zur Klärung der Identität,⁵⁸ die den besonderen Schwierigkeiten dieses Personenkreises, Rechnung trägt.⁵⁹

⁵⁴ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 091 vom 9. März 2023, abrufbar:

https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23_091_125.html#:~:text=WIESBADEN%20-%20Zum%20Jahresende%202022%20waren,Personen%20damit%20ihren%20bisherigen%20Höchststand.

⁵⁵ Rat für Migration, Stellungnahme zum Referentenentwurf: Für eine konsequentere Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts, 2.6.2023.

⁵⁶ Vgl. Statefree e.V., Stellungnahme zum Entwurf zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts, 15.6.2023, S. 21.

⁵⁷ Patrick R. Hoffmann, Staatenlos ab Geburt: Ein Plädoyer für die Einführung von subsidiärem ius soli, VerfBlog, 8.11.2023, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/staatenlos-ab-geburt/>

⁵⁸ Vgl. hierzu Margarida Farinha, „What about it is unclear? I mean I was born here:“ *Ungeklärte Staatsangehörigkeit* and the (re-)production of de facto statelessness in Germany, *Citizenship Studies*, 2022, Vol. 26 No. 6, S. 799 ff.

⁵⁹ Vgl. eingehend State Free, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrecht, 15.6.2023.



Institut f. Völker- und Europarecht · Platz der Göttinger Sieben 5 · 37073 Göttingen

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)349 J neu

Dr. Ferdinand Weber, MLE.

Akad. Rat a.Z.
Juristische Fakultät
Lehrstuhl für Öffentliches Recht
und Europarecht

Göttingen, den 8. Dezember 2023

**Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Innenausschusses des
Deutschen Bundestages am Montag, dem 11. Dezember 2023 zum**

**Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des
Staatsangehörigkeitsrechts“, BT-Drs. 20/9044 vom 01. November 2023**

Sehr geehrter Professor Castellucci,
ich bedanke mich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung am 11. Dezember 2023 und äußere mich wie folgt zum Gesetzesentwurf:

- A. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse2**
- B. Rechtsrahmen der Staatsangehörigkeit: Verfassungs-, Völker- und Europarecht3**
- C. Stellungnahme zu Einzelaspekten4**
 - I. Unbedingte und unbegrenzte Hinnahme von Mehrstaatigkeit..... 4
 - a. Unzutreffende Darlegungen der Gesetzesbegründung..... 4
 - b. Rechtliche Konsequenzen unbedingter und unbegrenzter Mehrstaatigkeit..... 9
 - c. Fazit: Schaffung struktureller Vulnerabilität in neuer Dimension 12
 - II. Völkerrechtswidrigkeit der Streichung der Entlassung (§§ 18-19, 22-24 StAG)..... 14
 - III. Neufassung des § 30 StAG zur Umsetzung von Rechtsprechung des EuGH 16
 - IV. Weitere Änderungsvorhaben..... 19
 - V. Idee der Anrechnung von Aufenthaltszeiten im Ausland..... 20
- D. Gesamteinordnung 21**

A. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

- Eine *unbedingte* und *unbegrenzte* Zulassung von Mehrstaatigkeit vergrößert den Ausfall diplomatischer Schutzmöglichkeiten im zwischenstaatlichen Verkehr, erweitert (bekannte) außenpolitische Interventionspotenziale in innergesellschaftliche Vorgänge der Bundesrepublik, multipliziert in ungesteuerter und überinklusive Form Wahlrechte im In- und Ausland und lässt jegliches zwischenstaatliche Verhandlungspotenzial der Bundesregierung für eine Regulierung konflikthafter Aspekte von Mehrstaatigkeit entfallen, womit auch der im Koalitionsvertrag vereinbarte Prüfauftrag obsolet wird (unten, C. I.).
- Die Streichung der Vorschriften zur Entlassung (§§ 18-19, 22-24 StAG) verstößt gegen Artikel 8 Absatz 1 des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit vom 6. November 1997, an das die Bundesrepublik gebunden ist. (unten, C. II).
- Die Umsetzung von – ausweislich der Entwurfsbegründung als zwingend empfundenen Vorgaben des EuGH – der trotz fehlender Zuständigkeit der Union bis in verfahrensrechtliche Details hinein Vorgaben für das mitgliedstaatliche Staatsangehörigkeitsrecht vorgibt, wirft die grundsätzliche Frage auf, ob die Integrationsverantwortung des Deutschen Bundestages eine Umsetzung aus verfassungsrechtlichen Gründen sperrt. Die klar anderslautende Kompetenzverteilung, damit das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Artikel 4 Absatz 1 und Artikel 5 Absatz 2 EUV), die Erklärung der Mitgliedstaaten in der Schlussakte zum Vertrag von Maastricht und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sprechen für dieses Ergebnis. Unabhängig davon dürfte sich der Bezugspunkt der Entwurfsbegründung aufgrund eines kürzlich ergangenen Urteils der Großen Kammer des EuGH nicht mehr auf dem aktuellen Stand befinden (unten, C. III.).
- Für die mit § 10 Absatz 4a-neu anvisierten Ausnahmen von Einbürgerungserfordernissen sollte geprüft werden, inwieweit diese materiell mit jenen in § 10 Absatz 6 StAG zusammenfallen und systematisch passender in einem Absatz zusammengefasst werden können (unten, C. IV.).

B. Rechtsrahmen der Staatsangehörigkeit: Verfassungs-, Völker- und Europarecht

Jede Staatsangehörigkeitsreform löst gesellschaftliche Reflexionsprozesse aus, was politische Mitgliedschaft bedeuten und wie sie rechtlich übersetzt werden soll.¹ Rechtliche Debatten stoßen in diesem Bereich gesellschaftliche Selbstverständigungsprozesse mit an, weil über die Gestaltung der Erwerbsbedingungen ein politisches Mitgliedschaftsangebot an den nichtstaatsangehörigen Teil der Gesellschaft formuliert wird und dieser kommunikativ daran beteiligt ist.²

Zugleich ist das Staatsangehörigkeitsrecht in Mehrebenenzusammenhänge eingebettet. Verfassungsrechtlich bilden die Staatsangehörigen das Legitimationssubjekt der Staatsgewalt, das Staatsvolk, weshalb mit dem Status alle politischen Rechte verbunden sind. Völkerrechtlich werden diese Staatsvölker nicht als Selbstzweck voneinander abgegrenzt, sondern zur möglichst klaren Zuordnung diplomatischer Schutzverantwortung im zwischenstaatlichen Verkehr. Unionsrechtlich sind Grundfreiheiten und Unionsbürgerschaft als besondere Rechte mit den Staatsangehörigkeiten der Mitgliedstaaten verbunden.³

Aus Zeitgründen wird das Augenmerk im Folgenden auf jene Aspekte des Gesetzesentwurfs gerichtet, mit denen diese Funktionsebenen isoliert oder in ihrer Verbindung in besonderer Weise berührt werden und teils verfassungsrechtliche, teils völker- und teils unionsrechtliche Fragen aufwerfen, die im Entwurf ausweislich seiner Begründungsanteile nicht reflektiert wurden. Hinsichtlich der *unbedingten* und *unbegrenzten* Aufgabe des Grundsatzes der Vermeidung von Mehrstaatigkeit sind zusätzlich die Prämissen der Entwurfsbegründung kritisch zu hinterfragen.

¹ Vgl. *Thym*, Staatsvolk, Migration, Nation, in: Kischel/Kube (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Bd. 1, 4. Aufl. 2023, § 11 Rn. 27 f.; *Möllers*, Demokratie, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 5 Rn. 15 f.

² *Weber*, „Wir-Gefühl“ in einer diversen Gesellschaft, in: Thym (Hrsg.), Deutschland als Einwanderungsland, 2024, Abschn. III. 2. (i. Ersch.).

³ Näher zu den Funktionsebenen *Weber*, Konzeptionelle Grundfragen des Staatsangehörigkeitsrechts, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/ders., Staatsangehörigkeitsrecht, 7. Aufl. 2022, Grundlagen B. Rn. 132 ff.

C. Stellungnahme zu Einzelaspekten

I. Unbedingte und unbegrenzte Hinnahme von Mehrstaatigkeit

a. Unzutreffende Darlegungen der Gesetzesbegründung

Der Gesetzentwurf begründet die unbedingte Zulassung von Mehrstaatigkeit wie folgt: Viele Ausländer fühlten sich Deutschland zugehörig, wollen aber ihre bisherige Staatsangehörigkeit nicht aufgeben, da sie sich auch mit ihrem Herkunftsland verbunden fühlen.⁴ Das geltende Staatsangehörigkeitsrecht komme dem Bedürfnis dieser Personen mit Einwanderungsgeschichte nicht nach und führe zu (zu) geringen Einbürgerungsraten.⁵

Ein Argument der Entwurfsbegründung, mit dem rechtspolitisch und medial auch vermehrt aufgetreten wird, ist hier zuerst zu adressieren: der Umstand, dass die tatsächlich-praktische Hinnahmequote von Mehrstaatigkeit statistisch signifikant vom Vermeidungsgrundsatz abweiche.⁶ Das ist numerisch-oberflächlich zutreffend und rechtlich doch verfehlt. Die Bundesregierung erläutert es in ihrem Migrationsbericht 2021, anders als der Gesetzesentwurf, selbst:

„Die hohe Mehrstaaterquote basiert neben der Tatsache, dass die nunmehr mit Abstand größte Gruppe von Eingebürgerten die syrische Staatsangehörigkeit behalten hat, zu einem beachtlichen Teil auf der Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei Einbürgerungen von Staatsangehörigen aus EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz.“⁷

Die hohe Hinnahmequote ist mit anderen Worten die Folge selbst verantworteter Ausnahmen (§ 12 Abs. 2 StAG für EU-Ausländer und die Schweiz), insbesondere solcher, die Menschen entgegenkommt, deren Heimatstaat eine Aufgabe rechtlich oder faktisch unmöglich macht, um ihnen die Einbürgerung nicht zu verwehren (§ 12 Abs. 1 StAG). Das desavouiert nicht das Anliegen des Vermeidungsgrundsatzes, sondern bestätigt sein Funktionieren. Zahlen des Statistischen Bundesamtes belegen dies: Bei EU-Kandidatenländern beträgt die Hinnahmequote 19%, bei anderen europäischen Staaten 12,7% und bei weiteren Drittstaaten, etwa Kamerun, nur 2,3%.⁸ Anders als dargestellt und wie auch andernorts festgestellt wird, greift der Vermeidungs-

⁴ BT-Drs. 20/9044 v. 1.11.2023, 1, 18 und 34: „wollen aber den Bezug zu ihrem Herkunftsland nicht völlig kappen, den sie vor allem auch mit ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit verknüpft sehen.“

⁵ BT-Drs. 20/9044 v. 1.11.2023, 18.

⁶ In BT-Drs. 20/9044 v. 1.11.2023 bei 18 f. und 34.

⁷ Migrationsbericht der Bundesregierung 2021 (Stand: 12/2022), 172.

⁸ Als EU-Kandidatenländer zählten Albanien, Island, Nordmazedonien, Montenegro, Serbien und die Türkei, als andere europäische Staaten Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Moldau, Russland, die Ukraine und Weißrussland, vgl. Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Einbürgerungen 2015, 2016, 144–147, <https://bit.ly/3QmCZ9a>.

grundsatz.⁹ Wenn der Gesetzgeber nun selbst den verfassungsgerichtlich- und höchstgerichtlich wiederholt als legitim eingestuften Vermeidungsgrundsatz¹⁰ so ausgestaltet, dass die Hinnahmequote aus guten Gründen hoch ausfallen kann, dann aber diesen Umstand aufgreift, um seine Abschaffung begründen zu wollen, bedient er sich eines äußerst inkohärenten Argumentationsgangs. Zurückzuweisen ist angesichts der klaren Rechtsprechung die These, es handle sich um ein „selektiv-diskriminierende[s] Dogma“¹¹, um dem rechtspolitisch Favorisierten (Abschaffung) mit der Semantik des Antidiskriminierungsrechts ein Rechtskleid umzulegen. Wenn im Rahmen eines höchstgerichtlich bestätigten legitimen Ziels Ausnahmen zugunsten bestimmter Personengruppen gemacht werden, stellt das Verhältnisse offensichtlich auf den Kopf.

Rechtspolitische Argumentation im Parteienwettbewerb mag bestimmte Argumente aus taktischen Gründen zu Recht negieren. Eine Gesetzesentwurfsbegründung setzt sich mit einem solchen Vorgehen Einwänden aus. Der Migrationsbericht der Bundesregierung selbst und der Bericht der Fachkommission Integrationsfähigkeit widerlegen so denn auch die weiteren Annahmen dieser Gesetzesbegründung.

Der Migrationsbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2021 hält ausdrücklich fest, dass die Einbürgerungsbereitschaft unter den Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union („EU-Ausländern“) unterdurchschnittlich ist.¹² Das liegt daran, dass mittels der Unionsbürgerschaft bereits eine weitgehende rechtliche Gleichstellung besteht, die Einbürgerung – trotz unbedingter Hinnahme von Mehrstaatigkeit (§ 12 Abs. 2 StAG) – schlicht nicht angestrebt wird. Es handelt sich um einen Umstand, der bereits vor Einführung der Unionsbürgerschaft aufgrund der europäischen Grundfreiheiten und damit verbundener privilegierter Aufenthaltsrechte, also seit Dekaden als roter Faden erkennbar und bekannt ist.

Wenn rechtlich gut ausgestattete Alternativstatus aber eine solche Wirkung haben, ist der Blick

⁹ *Friehe*, Reform der Staatsangehörigkeit – ein demokratiepolitischer Rückschritt, NJW 2023, 3626 (3627); *Weber*, Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Zu einem möglichen Systemwechsel im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht, in: Berlit/Hoppe/Kluth (Hrsg.), Jahrbuch des Migrationsrechts für die Bundesrepublik Deutschland 2022, 2023, 395 (426 f.).

¹⁰ Siehe BVerfGE 37, 217 (254 f., 257) – Staatsangehörigkeit von Abkömmlingen [1974]; NJW 1990, 2193; NVwZ 2001, 1393; NVwZ 2007, 441 (442); BVerwG, Beschluss v. 14.5.2019, 1 B 29.19, Rn. 8; EuGH (Große Kammer), Urt. v. 18.1.2022, C-118/20, Rn. 53-55 – JY/Wiener Landesregierung; auch nach dem EGMR ist es Sache der Vertragsparteien, wie sie ihr Staatsangehörigkeitsrecht inklusive der Mehrstaatigkeit regeln, vgl. EGMR, Urt. v. 13.1.2015, No. 44230/06, Rn. 36, 83-85 – Petropavlovskis/Lettland; die Beschneidung politischer Rechte *nur* von Mehrstaaten im Nachhinein kann dagegen konventionsrechtliche Probleme aufwerfen, vgl. EGMR (Große Kammer), Urt. v. 27.4.2010, No. 7/08, Rn. 87-93 und 171-180 – Tănase/Moldawien.

¹¹ *Tabbara*, Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts – halbierte Reform, ZRP 2023, 237 (237 aE).

¹² Migrationsbericht der Bundesregierung 2021 (Stand: 12/2022), 171 und 264 f.

auf einen weiteren Umstand zu richten: Das deutsche Aufenthaltsrecht bietet seit Jahren Daueraufenthaltsrechte, die wie apolitische Zugehörigkeitsstatus wirken und vielen genügen, als Alternativen dauerhaften Bleibens an.¹³ Auf dieser Grundlage, *individueller Wahlfreiheit zwischen einem Verbleib in Daueraufenthaltsstatus oder der Einbürgerung*, lässt sich weder ein Teilhabeproblem behaupten, das durch die unbedingte Zulassung von Mehrstaatigkeit gelöst werden müsste, noch ein Demokratieproblem, will man nicht einem rein schablonenhaften Demokratie- und Kongruenzverständnis anhängen, das diese Umstände ausblendet.¹⁴

Auch die auf Eurostat gestützte Angabe der Entwurfsbegründung einer unterdurchschnittlichen Ausschöpfung des Einbürgerungspotenzials von 1,1 Prozent in der Bundesrepublik – im Vergleich zum europäischen Durchschnitt von 2 Prozent¹⁵ – ruft mit der gesamten im Land lebenden ausländischen Bevölkerung offenbar eine zweifelhafte Vergleichsgröße auf. Das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial muss hier umso kleiner ausfallen, je großzügiger etwa kurzfristige Flüchtlingsaufnahme stattfand hat oder je mehr ausreisepflichtige Personen ohne Aufenthaltstitel aus rechtlichen oder praktischen Gründen das Land nicht verlassen (können). Die Bundesregierung selbst wählt explizit eine andere und spricht für das Jahr 2021 von 2,5 Prozent,¹⁶ was nach den Angaben der Gesetzesbegründung *über* dem Durchschnitt der europäischen Staaten läge, und dies unter der derzeit geltenden Rechtsstruktur. Das schwächt die Argumentation einer modernisierungsbedürftigen Unzugänglichkeit des geltenden Staatsangehörigkeitsrechts merklich. Der Deutsche Landkreistag hat sich gleichlaufend kritisch geäußert und kann die Grundprämisse der Entwurfsbegründung aus Sicht der Praxis nicht teilen.¹⁷ Das lässt das Grundmotiv der Entwurfsbegründung mehr als zweifelhaft erscheinen.

¹³ Nachweise zur deutschen Normsetzung seit den 1970er-Jahren mit dieser Wirkung und der Wirkung des Europarechts auf die Einbürgerungsbereitschaft bei *Weber*, Konzeptionelle Grundfragen des Staatsangehörigkeitsrechts, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/ders., Staatsangehörigkeitsrecht, 7. Aufl. 2022, Rn. 148; vgl. auch *Thym*, Fallstricke des „Doppelpasses“: rechtliche Inhalte und legitime Symbolik, JZ 78 (2023), 539 (540 f.).

¹⁴ Konsequenz dieser Alternativangebote ist eben die Freiheit zur Einrichtung in einem ausländerrechtlichen Status, dem man angesichts der selbst verantworteten Rechtsstruktur gerade in einem offenen Staat, der zahlreiche völker- und europarechtlich begründete Freizügigkeits- und Niederlassungsrechte gewährt, kein „öffentliches Interesse“ entgegenhalten kann (so aber offenbar *Tabbara*, Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts – halbierte Reform, ZRP 2023, 237 [237]), wobei das Werben für die Annahme der deutschen Staatsangehörigkeit selbstverständlich ein völlig berechtigtes rechtspolitisches Anliegen bleibt.

¹⁵ Siehe BT-Drs. 20/9044 v. 1.11.2023, 17.

¹⁶ Migrationsbericht der Bundesregierung 2021 (Stand: 12/2022), 171 mit der Erklärung: „Die Einbürgerungszahlen lassen für sich genommen allerdings keine Aussagen über das Interesse an der deutschen Staatsangehörigkeit zu. Dafür eignet sich das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial besser, denn es bezieht die Zahl der Einbürgerungen auf die Zahl der ausländischen Personen, die zu Beginn des jeweiligen Berichtsjahres mindestens seit 10 Jahren in Deutschland lebten.“

¹⁷ Stellungnahme des Deutschen Landkreistags v. 7.12.2023, Ausschuss-Drs. 20(4)349 F, 1.

Die von einer deutschen Bundesregierung selbst eingesetzte Fachkommission Integrationsfähigkeit hat in ihrem Bericht aus dem Jahr 2020 schließlich explizit darauf hingewiesen, dass nicht die Unzugänglichkeit des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts das Problem ist, sondern mangelhafte Kommunikation über die Vorteile eines Staatsangehörigkeitserwerbs, mit dem das Einbürgerungspotenzial besser ausgeschöpft werden kann.¹⁸ Hier kommt erneut die individuelle Statuswahlfreiheit zwischen Daueraufenthaltsrechten und Einbürgerung zum Tragen. Eine Studie des BAMF aus dem Jahr 2011 unterstreicht das. Danach empfanden 68,1% der Befragten ihren Aufenthalt als ausreichend gesichert und versprachen sich von einer Einbürgerung keine weiteren Vorteile.¹⁹ Empirische Bestätigung findet diese – der Gesetzesbegründung gegenläufige Einschätzung – in dem Umstand, dass in der Hansestadt Hamburg versandte Informationsbriefe über Vorteile der Einbürgerung bei Personen, welche die aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllten, zu einer Steigerung der Einbürgerungsquote von 36% führten.²⁰ Wenn der Bericht der Fachkommission zudem deutlich differenzierter bereits vor drei Jahren festhielt, dass die Einbürgerungsbereitschaft je nach Erhebung und befragter Gruppe zwischen 20-30% liegt und aus verschiedenen Gründen variiert,²¹ weist das einen pauschalen Rückgriff auf Gesamtzahlen zurück und ist ein klarer Hinweis dafür, einbürgerungsbereite Personen gezielt anzusprechen. Die unbedingte und unbegrenzte Zulassung von Mehrstaatigkeit muss hier keinesfalls etwas ändern.²²

Im Koalitionsvertrag wurde vereinbart, ernsthaft zu prüfen wie sich eine unbegrenzte Vererbung mehrfacher Staatsangehörigkeiten vermeiden lässt.²³ Sicherheitspolitisch wird mit der – mit zunehmenden innergesellschaftlichen Konflikten lauter werdenden – Ankündigung aufgetreten, (weitere) ausländische Regierungseinflüsse, etwa über Ableger gesteuerter Religionsbehörden, die Finanzierung und Ausbildung von Geistlichen und Religionsstätten, anderen Gruppen sowie

¹⁸ Fachkommission Integrationsfähigkeit, Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten, 2020, 148.

¹⁹ Weinmann/Becher/Babka von Gostomski, Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Erkenntnisse zu Optionspflichtigen, BAMF Einbürgerungsstudie 2011, 2012, 250.

²⁰ Weinmann/Becher/Babka von Gostomski, Einbürgerungen in Deutschland: Wissenschaftliche Erkenntnisse und Handlungsmöglichkeiten für die Praxis, ZAR 2013, 373 (376).

²¹ Fachkommission Integrationsfähigkeit, Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten, 2020, 148.

²² Vgl. auch Thym, Fallstricke des „Doppelpasses“: rechtliche Inhalte und legitime Symbolik, JZ 78 (2023), 539 (541): „Die EU-Länder, die Maghreb-Staaten und der Irak zeigen jedoch, dass sich weiterhin nicht alle unverzüglich einbürgern lassen, wenn man den Heimatpass behalten darf. Bei diesen Ländern wird nämlich schon heute die Mehrstaatigkeit hingenommen, ohne dass das Einbürgerungspotenzial ausgeschöpft würde.“

²³ Koalitionsvertrag vom 07.12.2021, 118, <https://bit.ly/3ZiV8ZA>; zu Möglichkeiten Weber, Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Zu einem möglichen Systemwechsel im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht, in: Berlitz/Hoppe/Kluth (Hrsg.), Jahrbuch des Migrationsrechts für die Bundesrepublik Deutschland 2022, 2023, 395-458.

das gezielte Ansprechen ausländischer Diasporagruppen autoritärer Regierungen als eigene Bürgerinnen und Bürger zu beenden oder wenigstens spürbar zu einzudämmen. Aus dem Prüfvorhaben sind offenbar dennoch keine Schlussfolgerungen gezogen worden. Die vorliegende Entwurfsbegründung operiert trotz der obigen Erkenntnisse bemerkenswert individualistisch und introvertiert. Dabei steht außer Frage, dass eine *vorübergehende* Hinnahme von Mehrstaatigkeit integrationspolitisch sinnvoll sein und tragfähig begründet werden kann. Doch spätestens für nachfolgende Generationen entfallen diese integrationspolitischen Argumente²⁴ und führen in mehrfacher Hinsicht zu unregelmäßigten und überinklusive Effekten.

Vor diesen und langfristigen Nachteilen einer *unbedingten* Zulassung von Mehrstaatigkeit warnt deshalb nicht ein einsamer, unmoderner Teil aus Politik und Wissenschaft, sondern unter anderen der Sachverständigenrat für Integration und Migration, zuletzt im November 2023,²⁵ im Übrigen seit Jahren²⁶, Stimmen aus der Rechtswissenschaft²⁷ und selbst Betroffene wie *Deniz Yücel*, der in diesem Jahr dazu aufforderte, „die alte rot-grüne Idee von einer doppelten Staatsbürgerschaft im Regelfall“ aufzugeben.²⁸

²⁴ Zu ihnen *Weber*, Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Zu einem möglichen Systemwechsel im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht, in: Berlit/Hoppe/Kluth (Hrsg.), Jahrbuch des Migrationsrechts für die Bundesrepublik Deutschland 2022, 2023, 395 (445-447); *Thym*, Fallstricke des „Doppelpasses“: rechtliche Inhalte und legitime Symbolik, JZ 78 (2023), 539 (547).

²⁵ Sachverständigenrat zur Weiterentwicklung des Staatsangehörigkeitsrechts, 23.11.2023, 4 f.

²⁶ Sachverständigenrat, Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland, Jahresgutachten 2014, 151: „In manchen Ländern ist das im Ausland lebende Elektorat für den Ausgang von Wahlen durchaus bedeutsam. Damit wird das politische System im Herkunftsland zum Teil erheblich von Personen beeinflusst, die von dort gefassten politischen Entscheidungen nur eingeschränkt oder gar nicht betroffen sind. Unabhängig davon birgt das mehrfache Wahlrecht eine erhebliche Symbolkraft, und es kann dazu führen, dass innenpolitische Konflikte aus den Herkunftsländern in die Einwanderungsländer importiert werden und dort zum Gegenstand von Wahlauseinandersetzungen werden. Im Extremfall entstehen daraus bilaterale Konflikte zwischen Staaten, in denen eine größere Gruppe von Doppelstaatern lebt [...]“ mit Nachweisen bis zum Jahr 2013 ders., Der Doppelpass mit Generationenschnitt, Positionspapier vom 26.6.2017, 2 und 9.

²⁷ Vgl. etwa *Masing*, Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration, 2001, 57-60; *von Mangoldt*, Ius-sanguinis-Prinzip, Ius-soli-Prinzip und Mehrstaatigkeit: Umbrüche durch das Staatsangehörigkeitsreformgesetz, ZAR 1999, 243 (243); abstrakter *Kämmerer*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 16 GG Rn. 59 (176. Lfg. Dezember 2015): „Verletzt wäre die institutionelle Garantie des Art. 16 Abs. 1 GG erst, wenn der Gesetzgeber der Mehrstaatigkeit in einem Umfang Vorschub leisten würde, dass ein deutsches Staatsvolk nicht mehr erkennbar und abgrenzbar wird.“; für ein Verfassungsgebot zur Vermeidung von Mehrstaatigkeit mit weiteren Nachweisen *Gärditz*, Der Bürgerstatus im Lichte von Migration und europäischer Integration, VVDStRL 72 (2013), 49 (137 Fn. 295) und 138 Fn. 298; vor der Vervielfältigung politischer Einflusspfade warnt auch (mit Beispielen aus der Bundesrepublik) *Langenfeld*, Staatsbürgerschaft und Bürgerrecht – Doppelte Staatsangehörigkeit, in: Bröhmer (Hrsg.), Kolloquium aus Anlass des 80. Geburtstages von Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Georg Ress, 2016, 153 (16); *Weinmann*, Eine Staatsangehörigkeit „auf Dauer“: der Generationenschnitt als Modell für ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht, ZAR 2016, 317 (323) erwähnt u.a. die Armenien-Resolution des Deutschen Bundestages, nach der aus der türkischen Politik Forderungen aufkamen, türkeistämmige deutsche Abgeordnete mit auch türkischer Staatsangehörigkeit auszubürgern.

²⁸ *Yücel*, Wir müssen Grenzen ziehen, Die Welt v. 31.5.2023, 7.

Um auch die langfristigen rechtlichen Konsequenzen im parlamentarischen Verfahren nicht aus den Augen zu verlieren, werden diese kurz aufgerufen. Die Aussage der Entwurfsbegründung, es sei durch Mehrstaatigkeit bislang nicht „zu erkennbaren Problemlagen oder einer kontroversen gesellschaftlichen Debatte gekommen“²⁹ ist angesichts bekannter Vorfälle nicht nachvollziehbar.³⁰

b. Rechtliche Konsequenzen unbedingter und unbegrenzter Mehrstaatigkeit

Die unbedingte Zulassung von Mehrstaatigkeit führt erstens zu einer internationalen Schutzverkürzung im Konfliktfall. Die Ausübung diplomatischen Schutzes durch den Heimatstaat ist völkerrechtlich mit dem Besitz seiner Staatsangehörigkeit verbunden. Verfassungsrechtlich besteht eine grundsätzliche Verfassungspflicht zur Schutzausübung, wobei der Bundesregierung ein weites außenpolitisches Ermessen über das Ob und Wie obliegt.³¹

Mit der unbedingten Zulassung von Mehrstaatigkeit verkleinert der Gesetzgeber die Möglichkeit der Schutzausübung gegenüber allen anderen Heimatstaaten der eingebürgerten Personen, weil diese nur auf ihre Staatsangehörigkeit abstellen und so die Schutzausübung zurückweisen können (*nationality rule*). Die völkerrechtlichen Rechtsfolgen der Staatsangehörigkeit und ihre Funktion, verschiedene Staatsvölker voneinander abgrenzen, um Schutz und Verantwortung klar zuzuordnen, wird hier deutlich. Sie soll als Mittel präventiver Konfliktregulierung und praktisch wirksamer Schutzverantwortung wirken. Eine unbedingte und unbegrenzte Zulassung von Mehrstaatigkeit vergrößert die Wahrscheinlichkeit für einen Ausfall dieser Schutzfunktion fortlaufend. In diesen Fällen auf die „aktivere“, den tatsächlichen Lebensmittelpunkt reflektierende Staatsangehörigkeit abzustellen, ist ein wissenschaftlicher Vorschlag geblieben, der nicht zu Völkergewohnheitsrecht erstarkt und die *nationality rule* bislang nicht ergänzt hat, abgesehen vom Fehlen einer Streitschlichtungsinstanz für den Fall der Uneinigkeit beteiligter Staaten, welche Staatsangehörigkeit nun im Streitfall als aktivere einzustufen ist.³²

²⁹ So BT-Drs. 20/9044 v. 1.11.2023, 19.

³⁰ Zu möglichen, rein rechtlichen Konfliktlagen und Problemen *Jaekel/Gutmann*, Herausforderungen doppelter Staatsangehörigkeit, ZAR 2023, 74 (75-78) mit Ausführungen u.a. zur Doppelbestrafung, zum Militärdienst und zum Internationalen Privatrecht (Personenrecht, Familienrecht, Erbrecht und Steuerrecht), was selbstverständlich alles durch Verträge regelbar ist, bei einer Globalzulassung von Mehrstaatigkeit aber auch eine Vielzahl von regelungsbereiten Vertragspartnern braucht.

³¹ BVerfGE 55, 349 (364 ff.) – Hess-Entscheidung [1980]; *Giegerich*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 78. Lfg. September 2016, Art.16 GG Rn.204-210 mit weiteren Einzelheiten.

³² Zum Sachstand siehe *Kämmerer*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 16 GG Rn. 39 m. Fn. 93 (176. Lfg. Dezember 2015); *Guo*, in: Mouton/Kovács (Hrsg.), The Concept of Citizenship in International Law, 2018, 131 (158-160); *Hailbronner*, in: Martin/Ders. (Hrsg.), Rights and Duties of Dual

Zweitens verstetigt die unbedingte und unbegrenzte Zulassung von Mehrstaatigkeit international klar sichtbares außenpolitisches Interventionspotenzial in innergesellschaftliche Vorgänge in neuer Tiefe. Wie sehr eine Proliferation von Mehrstaatigkeit zu Missbrauch einlädt und zwischenstaatliche Konflikte befeuern kann, zeigt die Staatenpraxis, darunter konkrete Vorfälle zwischen Ungarn und Slowenien, Ungarn und der Ukraine, weiteren europäischen Staaten,³³ vor allem aber das Verhalten der Russischen Föderation in Konfliktregionen (Georgien, Krim, Donbass), die hinlänglich bekannt sind und auf andere Staaten ausgedehnt werden können, in der Entwurfsbegründung aber gänzlich außen vor bleiben.³⁴ In einer Welt, in der liberale Demokratien inklusive der Bundesrepublik sich in der Minderheit befinden³⁵ und Herausforderungen innerer Stabilisierung entgegensehen, wird eine latente externe Einfluss- und Konfliktmöglichkeit geöffnet, um Personen gern weiterhin als ihre Bürgerinnen und Bürger in Anspruch zu nehmen. Zieht man fremde Rechtsordnungen hinzu, wird deutlich, dass Einbürgerungen unter Beibehaltung der russischen, serbischen, türkischen und kosovarischen Staatsangehörigkeit ermöglicht werden, während etwa die indische Staatsangehörigkeit dennoch entfällt, weil das dortige Recht eine entsprechende Verlustregel kennt.³⁶ Die Öffnung für externe Überinklusion fördert so durchaus problematische Konfliktkonstellationen.³⁷ Der türkischen Regierung wird ganz konkret

Nationals, 2003, 19 (24); optimistischer *Stein/von Buttlar/Kotzur*, Völkerrecht, 14. Aufl. 2017, Rn. 570, wobei die dort in Bezug genommenen Entwurfsartikel der Völkerrechtskommission nicht verbindlich sind und sich maßgeblich auf Entscheidungen von Schiedsinstanzen im Zeitraum von 1955–1962 und 1983–1984 stützen; zweifelnd auch *de Groot/Vonk*, International Standards of Nationality Law, 2015, 22, weisen darauf hin, dass die völkergewohnheitsrechtliche „Durchsetzung“ dieser Ergänzungsregel im Grunde bereits seit 1959 angekündigt wird.

³³ Überblick mit weiteren Nachweisen bei *Weber*, Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Zu einem möglichen Systemwechsel im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht, in: Berlitz/Hoppe/Kluth (Hrsg.), Jahrbuch des Migrationsrechts für die Bundesrepublik Deutschland 2022, 2023, 395 (417-420).

³⁴ Hier nur *Zevelev*, Russia in the Post-Soviet Space: Dual Citizenship as a Foreign Policy Instrument, *Russia in Global Affairs* 19 (2021), 10 (15): „Whereas in Western Europe and the United States dual citizenship is often promoted by left-wing and center-left forces seeking to include migrants from developing countries in the political system of their new homeland, in the east of the continent, it is mainly right-wing nationalist parties that recruit new citizens from among diaspora members.“; Überblick zur Staatenpraxis in Osteuropa und mit Blick auf Russland unter Zsf. der Literatur bei *Weber*, Passportisation: From a Neglectable Phenomenon under International Law to an Elusive Imperialist Strategy?, Abschn. II. und III., ersch. in: *German Yearbook of International Law* 67 (2024).

³⁵ Für 2019 weist das Statistische Bundesamt 22 vollständige neben 54 unvollständigen Demokratien aus, es folgen 37 Hybridregime und 54 autoritäre Regime, näher <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1102559/umfrage/anzahl-der-laender-mit-einer-demokratischen-regierungsform/#professional>; die Bertelsmann-Stiftung berichtet im Jahr 2022 auf der Grundlage ihres Transformationsindexes – erstmals seit 2004 – von einer globalen Mehrheit autokratischer gegenüber demokratischen Staaten (67 Demokratien von 137 untersuchten Ländern), näher <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2022/februar/demokratie-weltweit-unterdruck>.

³⁶ Vgl. *Friehe*, Reform der Staatsangehörigkeit – ein demokratiepolitischer Rückschritt, *NJW* 2023, 3626 (3627, 3629).

³⁷ Zum Vorgehen Ungarns etwa *Pogonyi*, The passport as means of identity management: making and unmaking ethnic boundaries through citizenship, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45 (2019), 975 (981); *Dumbrava*, The ethno-demographic impact of co-ethnic citizenship in Central and Eastern Europe, *Journal of Ethnic and*

ein größeres, generationenübergreifendes Auslandswählerpotenzial verschafft und in der Sache seit Jahren obergerichtlich und dem Auswärtigen Amt bekannte Urkundenmanipulationen letztlich nachgegeben.³⁸ Mehr Erklärungsbereitschaft und -anstrengung, warum die Aufgabe alter Pässe *nicht* mit einer soziokulturellen Identitätsaufgabe gleichzusetzen ist, wäre der größere Gewinn für eine übergreifende Integrationsaufgabe der Bundesrepublik anstatt diese Idee politisch zu perpetuieren und rechtlich auf Dauer zu stellen.³⁹

Drittens wird seit Langem darauf hingewiesen, dass eine unbedingte Vermehrung von Mehrstaatigkeit durch die Anhäufung regelmäßig mit ihr verbundener Wahlrechte den Zusammenhang von Mitentscheidung und Mitverantwortung für demokratische Entscheidungen auseinanderdriften lässt, also einen strukturell überinklusiven Effekt hat.⁴⁰ Das gilt mit der beabsichtigten Streichung des § 25 StAG nicht weniger für deutsche Auswanderer, die selbst und ihre Abkömmlinge über eine praktisch unbegrenzte Statusweitergabe wahlberechtigt bleiben können (§ 4 Abs. 4 S. 2 StAG iVm § 12 Abs. 2 Nr. 1 und 2 BWahlG).⁴¹ Diesen Folgen wird in der Entwurfsbegründung nicht begegnet. Ihre Inkaufnahme ist gerade angesichts der Zugänglichkeit des geltenden Staatsangehörigkeitsrechts und der individuellen Wahlfreiheit zwischen Einbürgerung unter Aufgabe des alten Passes oder dem freien Verbleib in einem Daueraufenthaltsrecht auch in der Sache unplausibel.

Migration Studies 45 (2019), 958 (961); zu den dadurch ausgelösten zwischenstaatlichen Konflikten mit der Slowakei *Bauböck*, Dual citizenship for transborder minorities? How to respond to the Hungarian-Slovak tit-for-tat, in: ders. (Hrsg.), Dual citizenship for transborder minorities? How to respond to the Hungarian-Slovak tit-for-tat, EUI Working Paper RSCAS 2010/75, 1, <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/14625>.

³⁸ Zur Türkei *Friehe*, Reform der Staatsangehörigkeit – ein demokratiepolitischer Rückschritt, NJW 2023, 3626 (3629) und, auch zu überproportionalen Stimmabgaben aus Deutschland für *Putin, Thym*, Fallstricke des „Doppelpasses“: rechtliche Inhalte und legitime Symbolik, JZ 78 (2023), 539 (545); eine Mitteilung des Auswärtigen Amtes aus dem Jahr 2014 zitiert OVG Münster, Beschluss v. 31.07.2018 – 19 A 166/17, Rn. 10f., wonach „davon ausgegangen werden [muss], dass es sich hier um eine koordinierte und zielgerichtete Vorgehensweise der türkischen Behörden, möglicherweise auf Weisung einer vorgesetzten Behörde handelt, die das Ziel hat, einen rechtlichen Nachteil für die Betroffenen (Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit) durch Manipulation der entsprechenden Daten abzuwenden.“, dort mit weiteren Nachweisen zur Rechtsprechung, wo u.a. die Rede von „zahlreiche[n] Einzelfällen“ ist; weitere Nachweise zu erstinstanzlichen und obergerichtlichen Entscheidungen bei *Berlit*, Mehrfache Staatsangehörigkeit, RW 2021, 382 (407 f.); *Weber*, Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Zu einem möglichen Systemwechsel im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht, in: Berlit/Hoppe/Kluth (Hrsg.), Jahrbuch des Migrationsrechts für die Bundesrepublik Deutschland 2022, 2023, 395 (418).

³⁹ Zur rechtlichen Möglichkeit der Einführung einer nachgelagerten Optionspflicht, um Mehrstaatigkeit strukturell und nachhaltig abzubauen *Weber*, Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Zu einem möglichen Systemwechsel im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht, in: Berlit/Hoppe/Kluth (Hrsg.), Jahrbuch des Migrationsrechts für die Bundesrepublik Deutschland 2022, 2023, 395 (439-457).

⁴⁰ Etwa Sachverständigenrat zur Weiterentwicklung des Staatsangehörigkeitsrechts, 23.11.2023, 5; *Masing*, Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration, 2001, 59 f.

⁴¹ Zur Kritik *Weber*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 39. Edition 1.10.2023, § 4 StAG Rn. 20; *Friehe*, Reform der Staatsangehörigkeit – ein demokratiepolitischer Rückschritt, NJW 2023, 3626 (3628).

Schließlich bleibt, besonders bei weiteren Beitritten zur Europäischen Union, ein konkretes Demokratieproblem. „Europäische Mehrstaater“ können über unregulierte Auslandswahlrechte zu ihren anderen Parlaments- und/oder Präsidentschaftswahlen die mitgliedstaatlichen Vertretungen in den Organen des Europäischen Rates und des Rates mehrfach legitimieren.⁴² Bei Wahlen zum Europäischen Parlament sind Mehrfachwahlen vorgekommen, was die mangelnde Verwaltungszusammenarbeit der Mitgliedstaaten selbst in geregelten Bereichen belegt (§ 6 Abs. 4 EuWG).⁴³ Diese Organe setzen supranationales Recht mit dem Anspruch des unbedingten Anwendungsvorrangs inklusive nationalen Verfassungsrechts. Auf dieses Problem, auf das seit Jahren hingewiesen wird⁴⁴ und dessen Zulassung innerstaatlich unstreitig verfassungsrechtlich unhaltbar wäre,⁴⁵ reagiert der Entwurf ebenfalls nicht.

c. Fazit: Schaffung struktureller Vulnerabilität in neuer Dimension

Bei Erfüllung der aufenthaltsrechtlichen, sprachlichen und gesellschaftlichen Einbürgerungsvoraussetzungen kann legitimierweise von einem überwiegenden Lebensmittelpunkt in der Bundesrepublik Deutschland ausgegangen werden. Die Erhaltung und Pflege soziokultureller Identitäten und Zugehörigkeitsgefühle gewährleistet das Grundgesetz seit Langem, nur nicht durch unbegrenzte Staatsangehörigkeitsvermehrung, sondern durch die Grundrechte des Grundgesetzes. Dem auch soziologisch unplausiblen Argument mehrerer Lebensmittelpunkte zu folgen⁴⁶

⁴² Nur fünf von 27 Mitgliedstaaten schränken ihr Auslandswahlrecht überhaupt ein, vgl. European Parliamentary Research Service (Poptcheva), Disenfranchisement of EU Citizens resident abroad, Situation in national and European elections in EU Member States, June 2015, 4, <https://bit.ly/3CwTda4>.

⁴³ Siehe den prominenten Fall *Giovanni di Lorenzos* und der Frage der Ungültigkeit der Europawahl, weil die zahlreichen Möglichkeiten doppelter Stimmabgaben im Anschluss klar wurden, *Amann/Hülsen/Müller/Röbel/Scheuermann*, Doppelte Misere, *Der Spiegel* 23/2014, 24; *Hailbronner/Weber*, Probleme der Ausübung politischer Rechte von Doppelstaatlern, in: *Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber*, Staatsangehörigkeitsrecht, 7. Aufl. 2022, Rn. 392.

⁴⁴ *Huber/Butzke*, Das neue Staatsangehörigkeitsrecht und sein verfassungsrechtliches Fundament, *NJW* 1999, 2769 (2773); *Göbel-Zimmermann/Masuch*, Die Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts, *DÖV* 2000, 95 (101f.); *Belamy*, A Republican Europe of States, 2019, 168; *Berlit*, Mehrfache Staatsangehörigkeit, *RW* 2021, 382 (399 f.); *Hailbronner/Weber*, Probleme der Ausübung politischer Rechte von Doppelstaatlern, in: *Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber*, Staatsangehörigkeitsrecht, 7. Aufl. 2022, Rn. 389 ff.; *Thym*, Fallstricke des „Doppelpasses“: rechtliche Inhalte und legitime Symbolik, *JZ* 78 (2023), 539 (546).

⁴⁵ *Bauböck*, Theoretical Inquiries in Law 8 (2007), 453 (475): „Since dual member-state citizens are able to vote in several national elections, they can be represented twice through different national governments in the Union’s most important legislative bodies. Ignoring this problem because the number of such dual votes is insignificant would not be the right attitude to take. Electoral rights are the very core of citizenship, and we would not tolerate the possibility of multiple voting for a certain group of citizens in domestic elections even if the group were very small.“

⁴⁶ *Heckmann*, Integration von Migranten, 2015, 82: „Auch können es sich die allermeisten Migranten materiell und sozial gar nicht anders leisten als nur eine Gesellschaft als Lebensmittelpunkt zu haben und sich nicht ständig in transnationalen Sozialräumen zu bewegen. Das durchaus faszinierende Phänomen der Transmigration und transnationaler Räume, bei welchem der »Wechsel zwischen verschiedenen Lebensorten und unterschiedlichen Ländern

oder individuelle Identitätsgefühle mit der Vergabe von Staatsangehörigkeiten gleichzusetzen, eröffnet strukturell und langfristig latente Konfliktmöglichkeiten im zwischenstaatlich-politischen Völkerrechtsverkehr. Den Besitz der Staatsangehörigkeit als zukunftsgerichtete *politische* Mitgliedschaft in einem, den Lebensmittelpunkt reflektierendem Gemeinwesen zu kommunizieren und es von biographischen Zugehörigkeitsgefühlen abzugrenzen, wäre demgegenüber gerade für nachfolgende Generationen von Eingewanderten auch integrationspolitisch sinnvoll.

Mit der unbedingten und unbegrenzten Zulassung von Mehrstaatigkeit würde zugleich, darauf wurde ebenfalls vom Sachverständigenrat hingewiesen, jede Verhandlungsposition zur Begrenzung dieses Konfliktpotenzials dauerhaft aufgegeben, weil die zwischenstaatliche Verhandlungsposition der Bundesregierung wegfällt.⁴⁷ Damit wird in der Sache jeglicher Prüfauftrag für die Zukunft obsolet.

Das Abstellen darauf, dass auch im internationalen Vergleich Mehrstaatigkeit überwiegend hingenommen wird – so die Entwurfsbegründung ohne genau Angabe⁴⁸ – impliziert die Notwendigkeit eines Aufschließens zu einem statistischen Mainstream. Die Orientierung an den eigenen einwanderungspolitischen und gesellschaftlichen Lage muss indes schon angesichts der Diversität des globalen Migrationsgeschehens anstelle abstrakter Trends ausschlaggebend bleiben, weil der bloße Blick auf die statistische Hinnahme von Mehrstaatigkeit andere Faktoren, etwa den machtpolitischen Kontext (wie etwa im Fall der USA)⁴⁹ ausblendet.

kein singulärer Vorgang, sondern zu einem Normalzustand wird ...«, ist durchaus eine gesellschaftliche Realität, aber betrifft nur einen Bruchteil von (überwiegend privilegierten) Migranten und ihre Lebensverhältnisse.“, Hervorhebungen und Nachweise weggelassen; *Thym*, Fallstricke des „Doppelpasses“: rechtliche Inhalte und legitime Symbolik, *JZ* 78 (2023), 539 (546): „Gewiss kann man sich für mehrere Länder interessieren, tendenziell geht das Interesse am Heimatland jedoch zu Lasten der Bundesrepublik, wo man wohnt und häufig auch geboren wurde.“, Nachw. weggelassen.

⁴⁷ Sachverständigenrat zur Weiterentwicklung des Staatsangehörigkeitsrechts, 23.11.2023, 5: „Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die vorgesehene uneingeschränkte Hinnahme von Mehrstaatigkeit den Nachteil aufweist, dass Deutschland damit jegliche Verhandlungsposition aus der Hand gibt, um wichtige Herkunftsländer beispielsweise zum Abschluss bilateraler Abkommen zur Vermeidung der unbegrenzten Weitergabe der Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes zu veranlassen.“; ders., Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland, Jahresgutachten 2014, 152; *Thym*, Fallstricke des „Doppelpasses“: rechtliche Inhalte und legitime Symbolik, *JZ* 78 (2023), 539 (547 f.).

⁴⁸ BT-Drs. 20/9044 v. 1.11.2023, 19 unter Verweis auf eine Internetseite, bei der sich schließlich die Angabe findet, dass Mehrstaatigkeit von dort untersuchten 31 Staaten akzeptiert wurde, in dagegen 13 nur bedingt; bei *Gathmann/Garbers*, Citizenship and Integration, IZA DP No. 15786, December 2022, 9 (Schaubild) findet sich dagegen die umfassendere Angabe: von 175 Staaten verlangen 64 von Einzubürgernden grds. die Aufgabe ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit, 111 tun dies nicht, <https://docs.iza.org/dp15786.pdf>.

⁴⁹ *Hailbronner*, ZAR 2013, 357 (363): „Es trifft zwar zu, dass die USA mit dem Erwerb der amerikanischen Staatsangehörigkeit keinen Verlust oder Zwang zur Aufgabe einer ausländischen Staatsangehörigkeit verbinden. Dies beruht aber nicht auf einer „Akzeptanz“ mehrfacher staatsangehörigkeitsrechtlicher Bindung, sondern allenfalls auf einer Ignorierung anderweitiger Staatsangehörigkeit, solange sie nicht mit den Interessen der USA in Konflikt gerät. Der bei der Einbürgerung verlangte Eid, jeder fremden Souveränität abzuschwören und primär gegenüber den USA

II. Völkerrechtswidrigkeit der Streichung der Entlassung (§§ 18-19, 22-24 StAG)

Nach der Entwurfsbegründung soll das Entlassungsverfahren gestrichen werden. Begründet wird dies mit geringer praktischer Relevanz und dem Motiv, Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs entsprechen zu wollen. Die Regelungen zum Verzicht seien insofern ausreichend.⁵⁰

Das dürfte unzutreffend sein und völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik widersprechen. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs betrifft und kann, wie die Entwurfsbegründung selbst ausführt, nur Einbürgerungsverfahren betreffen, die zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union stattfinden,⁵¹ weil der Union nicht zugehörige Staaten an die Rechtsprechung zur Unionsbürgerschaft nicht gebunden sind. Für die Konstellation zwischen EU-Mitgliedstaaten, die der Entwurf mit Blick auf den EuGH anspricht, ist eine unionsrechtskonforme Anwendung des deutschen Entlassungsverfahrens zudem ohnehin möglich.⁵²

Die Bundesrepublik hat sich für die Ausgestaltung ihres Staatsangehörigkeitsrechts daneben im Generellen an die Vorgaben des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit vom 6. November 1997 (EuStAGÜ) gebunden.⁵³ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist mit Blick auf völkerrechtliche Vertragsbindungen grundsätzlich nicht anzunehmen, dass der Gesetzgeber daraus folgenden Verpflichtungen zuwider handeln möchte, sofern er einen solchen Willen nicht klar bekundet.⁵⁴

In der authentischen englischen Sprachfassung des EuStAGÜ bestimmt Artikel 8 Absatz 1:

„Each State Party shall permit the renunciation of its nationality provided the persons concerned do not thereby become stateless.“

Der erläuternde Bericht zum Übereinkommen, der vom Ministerkomitee des Europarats angenommen und genehmigt wurde, ist gemäß Artikel 31 Abs. 2 lit. a des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WVRK) als Auslegungsinstrument hinzuziehen.⁵⁵ Dieser hebt für

loyal zu sein, ist nicht rein theoretisch, sondern kann durchaus praktische Auswirkungen zeigen, wenn es etwa um die aus dem Personalitätsrecht abzuleitenden Pflichten amerikanischer Staatsangehöriger geht.“

⁵⁰ BT-Drs. 20/9044 v. 1.11.2023, 21 f.

⁵¹ BT-Drs. 20/9044 v. 1.11.2023, 21.

⁵² Dies ist näher dargestellt bei *Weber*, Kompetenzfusion durch Bürgerschaft. Die föderale Logik in der Rechtsprechung des EuGH zur Unionsbürgerschaft, DER STAAT 61 (2022), 297 (314 f.).

⁵³ BGBl 2004 II, 578, Inkrafttreten zum 1.9.2005, BGBl 2006 II, 1351.

⁵⁴ BVerfGE 141, 1 (30 f. Rn. 72) – Treaty Override [2015].

⁵⁵ Zum erläuternden Bericht vgl. *Salaheldin Kanaan*, Abkommen zur Mehrstaatigkeit: Europaratsabkommen und ihr Einfluss auf die Staatsangehörigkeitsgesetzgebung Deutschlands, 2012, 142; zur WVRK *Dörr*, in: ders./*Schmalenbach*, Vienna Convention on the Law of Treaties, 2. Aufl. 2018, Art. 31 Rn. 66; für die Anwendung von Art. 31

Artikel 8 Absatz 1 EuStAGÜ die besondere Bedeutung des Willens des Individuums, sein bisheriges staatsangehörigkeitsrechtliche Band freiwillig lösen zu wollen, hervor und fügt hinzu, der Aufgabewunsch sollte hier deshalb im weitestmöglichen Sinne zu verstehen sein.⁵⁶

Auch das Problem möglicher Staatenlosigkeit wird sowohl von der Norm als auch dem erläuternden Bericht adressiert. Es geht hier gerade um jene Fälle, in denen das Einbürgerungsrecht eines dritten Staates, in den sich Betroffene einbürgern lassen wollen, zuvor die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit verlangt. Der Bericht fordert die Vertragsparteien für diese Konstellation dazu auf, eine Wiedererlangungsmöglichkeit oder rechtliche Nichtverlustfiktion vorzusehen, falls die angestrebte Einbürgerung im Drittstaat, aus welchen Gründen auch immer, misslingt.⁵⁷

Genau diese Fallgestaltung zur Vermeidung von Staatenlosigkeit ist bislang in §18 in Verbindung mit § 22 und § 24 StAG mittels einer rückwirkenden Fiktion des nicht erfolgten Verlusts völkerrechtskonform geregelt. Diese Normen sollen nach dem Gesetzesentwurf entfallen.

Bereits der erläuterte Regelungskontext zeigt, dass der in § 26 Absatz 1 StAG normierte Verzicht entgegen der Entwurfsbegründung nicht ausreicht. Ein Verzicht ist ausweislich des klaren Wortlauts nur möglich, wenn noch eine andere Staatsangehörigkeit im Besitz Betroffener ist. Personen mit nur einer, der deutschen Staatsangehörigkeit, die sich in einem Drittstaat einbürgern lassen wollen, der aber die vorherige Entlassung aus der alten Staatsangehörigkeit fordert, wird dies in Zukunft gegen ihren klaren Willen unmöglich gemacht, obwohl dies unter völkerrechtskonformer Vermeidung von Staatenlosigkeit möglich ist. Unter anderem Indien, Japan und Taiwan verlangen die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit, weltweit derzeit 64 Staaten, in Asien die Mehrheit.⁵⁸

Abs. 2 lit. b) WVRK *Villiger*, Commentary in the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, 2009, Art. 31 Rn. 19.

⁵⁶ Explanatory Report to the European Convention on Nationality, Ziff. 78, <https://rm.coe.int/16800ccde7>.

⁵⁷ Explanatory Report to the European Convention on Nationality, Ziff. 79, <https://rm.coe.int/16800ccde7>: „Where the acquisition of nationality is subject to certain conditions which have not been fulfilled and the persons concerned failed to acquire the new nationality, the State whose nationality has been renounced must allow them to recover their nationality or must consider that they never lost it, so that statelessness does not occur.“

⁵⁸ Für die weltweiten Zahlen *van der Baaren/Vink*, Modes of acquisition and loss of citizenship around the world, Comparative typology and main patterns in 2020, December 2021, 27, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/73267/RSC_2021_90.pdf?sequence=1&isAllowed=y; für Asien *Vonk*, Comparative Report: Citizenship in Asia, December 2017, 28, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/50047/RSCAS_GLOB-ALCIT_Comp_2017_04.pdf?sequence=1.

Ein Verweis auf die geringe Praxisrelevanz der Vorschriften⁵⁹ zur Entlassung kann zu keiner anderen Beurteilung führen. Bei ihr muss es auch nicht bleiben. Sehen zukünftig mehr Staaten diese Voraussetzung in ihrem innerstaatlichen Recht vor, wird mehr Personen, die sich anderswo einbürgern lassen und zu diesem Zweck freiwillig die deutsche Staatsangehörigkeit ablegen möchten, dies unmöglich gemacht. Jenseits dessen haben numerische Angaben keine Bedeutung für das rechtliche Ergebnis: der Gesetzesentwurf erweist sich diesbezüglich wegen Verstoßes gegen Artikel 8 Absatz 1 EuStAGÜ als völkerrechtswidrig.

III. Neufassung des § 30 StAG zur Umsetzung von Rechtsprechung des EuGH

Mit § 30 Absatz 1 Sätze 4-5 neu möchte der Gesetzgeber „Vorgaben aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache Tjebbes“ umsetzen.⁶⁰ Hierzu wird den Staatsangehörigkeitsbehörden aufgegeben, in Fällen der Betroffenheit auch der Unionsbürgerschaft (Art. 9 S. 2 EUV; Art. 20 Abs. 1 S. 2 AEUV)⁶¹ den Staatsangehörigkeitsverlust nur dann festzustellen, „wenn der Verlust auch der Unionsbürgerschaft verhältnismäßig ist.“ (§ 30 Abs. 1 Satz 4-neu). Diese Maßgabe soll wiederum entfallen, wenn Betroffene einen möglichen Antrag zur Abwendung des gesetzlichen Verlusts nicht gestellt haben oder ein solcher Antrag negativ beschieden wurde (§ 30 Abs. 1 Satz 5-neu).

Hierzu ist zunächst kritisch anzumerken, dass der Gesetzgeber Rechtsprechungsakte für einen Bereich in nationales Recht umzusetzen gedenkt, in der der Europäischen Union nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung eine Regelungskompetenz nicht zukommt (Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 2 EUV). Es existieren keine demokratisch legitimierten Rechtsakte des Unionsgesetzgebers in diesem Bereich. Das Bundesverfassungsgericht hat zum Verhältnis von Staatsangehörigkeit und Unionsbürgerschaft zudem ausdrücklich festgehalten:

„Der abgeleitete Status der Unionsbürgerschaft und die Wahrung der mitgliedstaatlichen Staatsangehörigkeit bilden die Grenze für die in Art. 25 Abs. 2 AEUV angelegte Entwicklung der Unionsbürgerrechte *und für die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union.*“⁶²

Mit der Umsetzung goutiert der Entwurf eine in das mitgliedstaatliche Staatsangehörigkeits-

⁵⁹ BT-Drs. 20/9044 v. 1.11.2023, 42.

⁶⁰ BT-Drs. 20/9044 v. 1.11.2023, 21.

⁶¹ Die Entwurfsbegründung zitiert irrtümlich Art. 20 GRCh (Gleichheit vor dem Gesetz), BT-Drs. 20/9044 v. 1.11.2023, 43 aE.

⁶² BVerfGE 123, 267 (405) – Lissabon [2009], Hervorhebungen hinzugefügt.

recht erfolgende, schrittweise Rechtsprechungsexpansion der vergangenen Jahre, die dieses Ableitungsverhältnis teilweise umkehrt.⁶³ Gerade angesichts der Entscheidung der Mitgliedstaaten, der Union hier keine Regelungskompetenz übertragen zu wollen und zweitens der ausdrücklichen Betonung derselben, die Staatsangehörigkeit bestimme sich auch angesichts der Unionsbürgerschaft nur nach mitgliedstaatlichem Recht,⁶⁴ stellt es ein Demokratieproblem dar, wenn Rechtsprechungsvorgaben trotz dieses unmissverständlichen Rahmens wie zwingendes Umsetzungsrecht einer *nichtlegislativen* supranationalen Einrichtung behandelt werden. Genau das ist ausweislich der Entwurfsbegründung aber der Fall.

Das Bundesverfassungsgericht hat kürzlich mit Blick auf das Recht der Europäischen Union festgehalten, eine „wirksame Ermächtigung für die Ausübung öffentlicher Gewalt ist auch ein Gebot der Rechtsstaatlichkeit (Art. 2 EUV, Art. 20 Abs. 3 GG), so dass sich Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, die auf Kompetenzüberschreitungen beruhen, weder auf eine gültige Aufgabenzuweisung durch die Verträge in Verbindung mit dem jeweiligen Zustimmungsgesetz stützen können (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 EUV) noch Eingriffe in die Rechtssphäre der Bürgerinnen und Bürger zu rechtfertigen vermögen.“⁶⁵ Der EuGH ist ein Organ der Union, begründet und begrenzt durch die Verträge. Weil allen deutschen Verfassungsorganen, auch dem Deutschen Bundestag, aus ihrer Integrationsverantwortung die Pflicht erwächst, an kompetenzüberschreitenden Akten von Organen der Europäischen Union nicht mitzuwirken, ihnen sogar entgegenzutreten,⁶⁶ muss der Deutsche Bundestag hier in eine vertiefte Prüfung eintreten, ob diese Übersetzung unionsgerichtlicher Vorgaben in einem nicht übertragenen Kompetenzbereich die verfassungsrechtliche Integrationsverantwortung verletzt und deshalb eine Umsetzung sperrt. Hierüber wurden ausweislich der Gesetzesbegründung trotz der bestehenden Integrationsverantwortung des Deutschen Bundestages und der klaren Verhältnisbestimmung zu Unionsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit durch das Bundesverfassungsgericht bislang gar keine Überlegungen angestellt.

⁶³ Aufarbeitend *Weber*, Kompetenzfusion durch Bürgerschaft. Die föderale Logik in der Rechtsprechung des EuGH zur Unionsbürgerschaft, DER STAAT 61 (2022), 297-320.

⁶⁴ Erklärung Nr. 2 der Schlussakte zum Vertrag von Maastricht, ABIEU 1992 C 192, 8: „Die Konferenz erklärt, dass bei Bezugnahmen des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf die Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten die Frage, welchem Mitgliedstaat eine Person angehört, *allein* durch Bezug auf das innerstaatliche Recht des betreffenden Mitgliedstaats geregelt wird.“

⁶⁵ BVerfG, Urteil v. 6.12.2022, Az. 2 BvR 547/21 u. 2 BvR 798/21, NJW 2023, 425 (429 Rn. 127).

⁶⁶ BVerfG, Urteil v. 6.12.2022, Az. 2 BvR 547/21 u. 2 BvR 798/21, NJW 2023, 425 (431 Rn. 141).

Jenseits dieses Umstands stellt sich die Folgefrage, ob die Entwurfsbegründung noch auf dem aktuellen Stand ist und so ausreicht. Die auf den 1. November 2023 datierende Entwurfsbegründung bewegt sich hier auf der Erkenntnisebene des Tjebbes-Urteils vom März 2019. Im September 2023 erging jedoch ein Urteil der Großen Kammer des EuGH, das genau die Situation des gesetzlichen Staatsangehörigkeitsverlusts betrifft.⁶⁷ Hier hat der EuGH den problematischen Durchgriff auf das mitgliedstaatliche Staatsangehörigkeit vertieft und dabei folgende Direktiven vorgegeben: die Möglichkeit zur Stellung eines Antrags zur Abwendung des Staatsangehörigkeitsverlusts, der mit einer Ausschlussfrist versehen ist, ist grundsätzlich in Ordnung. Die Frist kann aber nur zu laufen beginnen, „wenn die zuständigen Behörden die betroffene Person ordnungsgemäß vom Verlust oder vom unmittelbar kraft Gesetzes drohenden Verlust der Staatsangehörigkeit des betreffenden Mitgliedstaats sowie von ihrem Recht, innerhalb dieser Frist die Beibehaltung oder rückwirkende Wiedererlangung der Staatsangehörigkeit zu beantragen, unterrichtet haben.“⁶⁸ Andernfalls müssen nationale Behörden oder Gerichte in der Lage sein, die Verhältnismäßigkeit nachträglich inzident zu prüfen und die Staatsangehörigkeit rückwirkend wiederherzustellen, „selbst wenn ein solcher Antrag nach Ablauf einer angemessenen Frist [...] gestellt wurde.“⁶⁹

Die Auszüge machen deutlich, dass allein über Art. 20 AEUV und das Verhältnismäßigkeitsprinzip normsetzungsgleiche Regelungseingriffe in das mitgliedstaatliche Staatsangehörigkeitsrecht stattfinden, obwohl nicht einmal den legislativ tätigen Unionsorganen eine Rechtssetzungskompetenz zusteht. Damit verschärfen sich die Bedenken hinsichtlich einer Umsetzung angesichts des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung und der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zu den Entwicklungsgrenzen für rechtsfortbildende Akte des EuGH in diesem Bereich.

Zugleich wird deutlich, dass § 30 Satz 5-neu den Vorgaben der Rechtsprechung des EuGH nicht mehr genügen dürfte. Denn erstens genügt die reine Möglichkeit zur Beantragung einer Beibehaltungsgenehmigung nach der Rechtsprechung ersichtlich nicht, wenn die Betroffenen zuvor von den zuständigen Behörden nicht über diese Möglichkeit informiert wurden. Zweitens schweigt die Entwurfsbegründung gänzlich zum gesetzlichen Verlust wegen der

⁶⁷ EuGH (Große Kammer), Urt. v. 5.9.2023, Rs. C-689/21 – *X/Udlændinge- og Integrationsministeriet*.

⁶⁸ EuGH (Große Kammer), Urt. v. 5.9.2023, Rs. C-689/21, Rn. 43, 47, 51 (Zitat) – *X/Udlændinge- og Integrationsministeriet*.

⁶⁹ EuGH (Große Kammer), Urt. v. 5.9.2023, Rs. C-689/21, Rn. 52 – *X/Udlændinge- og Integrationsministeriet*.

konkreten Beteiligung an Kampfhandlungen einer terroristischen Vereinigung im Ausland gemäß § 28 Abs. 1 Nr. 2 StAG. Die Entwurfsbegründung stellt nur auf § 28 Abs. 1 Nr. 1 StAG ab und meint, die Möglichkeit, vorher eine Zustimmung beim Bundesministerium der Verteidigung zu beantragen genüge, um von einer Verhältnismäßigkeitsprüfung abzusehen.⁷⁰ Das ist nach dem letzten Urteil des EuGH nicht mehr richtig, weil Betroffene vorher über die Verlustfolge zu informieren sind, andernfalls eine rückwirkende Wiederherstellung der Staatsangehörigkeit (laut dem EuGH) erfolgen können muss.

Zu § 28 Abs. 1 Nr. 2 StAG verschärfen sich die Probleme. Den Tatbestand erfüllende Personen können vorher kaum über die kraft Gesetzes eintretende Verlustfolge informiert werden. Zudem hat die Verlustfeststellung von Amts wegen nach der Gesetzessystematik gem. § 28 Abs. 3 S. 1 StAG rein deklaratorischen Charakter. Das Problem wurde bereits zuvor diskutiert, wird aber in der Entwurfsbegründung nicht adressiert.⁷¹ Hier zeigen sich die unreflektierten Probleme, die durch die Rechtsprechung des EuGH und ihre parlamentarischen Übersetzungsversuche ausgelöst werden, die mangels demokratischer Entscheidung des Unionsgesetzgebers hierüber stets fallabhängig bleiben. Das spricht dafür, sich zunächst Gedanken über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieser Entwicklung im Ganzen zu machen.

IV. Weitere Änderungsvorhaben

Das in § 16 Satz 3-neu zum Ausdruck kommende Vorhaben, Einbürgerungsurkunden zukünftig möglichst im Rahmen einer öffentlichen Einbürgerungsfeier, in feierlicher Form und unter Verwendung der nationalen Symbole der Bundesrepublik Deutschland, auszuhändigen, ist zu begrüßen. Die Regelung würde die zuständigen Staatsangehörigkeitsbehörden in den Ländern in verbindlicherer Form dazu anhalten, die Bedeutung der Erlangung der politischen Mitwirkungsmöglichkeiten durch die Staatsangehörigkeit angemessen hervorzuheben und sie gerade für die Personen aufzuwerten, die sich um die Erfüllung der Einbürgerungsvoraussetzungen bemüht haben. Bislang waren Einbürgerungsfeiern nicht obligatorisch, wurden sehr unterschiedlich aufgegriffen und haben auch nach vergleichenden Beobachtungen eine nicht zu unterschätzende symbolisch-integrative Bedeutung für die Eingebürgerten.⁷²

⁷⁰ BT-Drs. 20/9044 v. 1.11.2023, 43.

⁷¹ Zum Ganzen auch unter Verweis auf Stellungnahmen im Innenausschuss *Weber*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 39. Edition 1.10.2023, § 28 StAG Rn. 40-44.

⁷² Zum Ablauf deutscher Einbürgerungsfeiern etwa *Jakob*, Einbürgerungsfeiern, Wie Zugehörigkeit praktiziert wird, 2007, 103 ff., 315 f.; siehe auch *Griesbeck*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 39. Edition 1.10.2023, § 16 StAG Rn. 18-20; zur Enttäuschung Eingewanderter über die technische Formalisiertheit der Einbürgerung in

Der genaue Anwendungsbereich der in § 10 Absatz 4a-neu vorgesehenen Härtefallregelung ist fraglich. Die Unmöglichkeit des Spracherwerbs trotz ernsthafter und nachhaltiger Bemühungen könnte in die bestehende Regelung des § 10 Absatz 6 StAG integriert werden. Jedenfalls die in § 10 Absatz 4a-neu vorgesehene Ausnahme wegen dauerhafter wesentlicher Erschwernis dürfte von der bisherigen Regelung, die auf geistiger oder seelischer Krankheiten oder Behinderungen sowie altersbedingte Nichterfüllbarkeit abstellt, weitgehend erfasst werden, vor allem weil es nach der Rechtsprechung im Rahmen der altersbedingten Nichterbringung keine Rolle spielt, ob der Einbürgerungsbewerber die erforderlichen Sprachkenntnisse zu einem früheren Zeitpunkt hätte erwerben können.⁷³ Die Entwurfsbegründung spricht in diesem Zusammenhang selbst davon, dass je jünger der Einbürgerungsbewerber ist, desto eher noch von einem zukünftigen Erwerb der erforderlichen Sprachkenntnisse ausgegangen werden kann und zieht als mögliche Fallkonstellation allein die (dauerhafte) Pflegebedürftigkeit eines Angehörigen in Betracht, durch die ein Spracherwerb offenbar aus Zeitgründen dauerhaft ausgeschlossen sein soll. Systematisch bietet sich an, die Ausnahmen in einem Absatz zusammenzufassen anstatt zwei Ausnahmebestimmungen in verschiedenen Absätzen zu verankern.

V. Idee der Anrechnung von Aufenthaltszeiten im Ausland

Die vereinzelt aufkommende Idee, Aufenthaltszeiten aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Staatsangehörigkeitsrecht anzurechnen,⁷⁴ legt transnationales Freizügigkeitsdenken über die eigentliche Integrationsfunktion der Staatsangehörigkeit, die gerade auf eine bestimmte politische Gemeinschaft, jene der Bundesrepublik, gerichtet ist. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem anderen Zusammenhang festgestellt, dass das Territorium der Mitgliedstaaten der Europäischen Union „nicht mehr „Ausland“ im klassischen Sinne sein mag“, es „es dadurch aber nicht zum „Inland“ im Sinne der territorialen Gebietshoheit“ werde.⁷⁵ Es dürfte auch unstrittig sein, dass Aufenthaltszeiten in Portugal, Bulgarien oder Finnland zur Integration in die gesellschaftlichen Verhältnisse der Bundesrepublik schlicht keinen Beitrag leisten können,

den Niederlanden plastisch mit Zitate *Scheffer*, Die Eingewanderten, 2008, 443 ff.

⁷³ Dazu *Hailbronner/Gnatzy*, in: *Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber*, Staatsangehörigkeitsrecht, 7. Aufl. 2022, § 10 StAG Rn. 139.

⁷⁴ Offenbar generell im Rahmen des Geburtsortserwerbs dafür *Fontana*, Stellungnahme, Ausschuss-Drs. 20(4)349 B, 3; zuvor begrenzt auf Fragen der Optionspflichtigkeit *Wallrabenstein*, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Aufhebung der Optionsregelung vom 20.6.2014, Ausschuss-Drs. 18(4)91 E, 4; weiter eingrenzend, wenn jedenfalls *auch* ein Aufwachsen in Deutschland erfolgt ist, *Siehr*, Der Staat als Personalverband: Staatsangehörigkeit, Unionsbürgerschaft und Migration, in: *Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz* (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 9 Rn. 35.

⁷⁵ BVerfGE 129, 78 (96) – Anwendungserweiterung [2011].

weshalb dieser Gedanke mangels integrationsfördernder Wirkungen abzulehnen ist.⁷⁶

D. Gesamteinordnung

Mit der unbedingten und *unbegrenzten* Zulassung von Mehrstaatigkeit würde abseits der oben dargestellten Probleme eine Ineinsetzung von soziokultureller Identität mit Pässen betrieben, die einen theoretischen Widerspruch zeigt, der im Entwurf beschwiegen wird.⁷⁷ „Es irritiert, wie selbstverständlich die Anhänger des Doppelpasses diesen als Ausdruck von Modernität“ feiern und die Kritik als latent nationalistisch abtun, obgleich der Doppelpass seinerseits eine ethnokulturelle Herkunftslandbindung perpetuiert. Es stimmt also keineswegs, dass der Doppelpass in einem „modernen“ Einwanderungsland selbstverständlich ist.“⁷⁸ Hinzu kommen die Folgen jederzeit aktivierbarer externer Interventionspotenziale in innergesellschaftliche Entwicklungen, leicht instrumentalisierbare diplomatische Schutzverkürzungen, eine ungesteuerte u Multiplizierung politischer Rechte und eine zweifelhafte Datenbasis erwarteter positiver Effekte in Verbindung mit einem entkontextualisierten Demokratieverständnis, das selbst geschaffene Alternativstatus ausblendet. Auch aus rechtswissenschaftlicher Sicht lässt das nur den Schluss zu, von diesem „Modernisierungsvorhaben“ abzusehen.

Im Rahmen der Streichung des Entlassungsverfahrens scheint ausweislich der Entwurfsbegründung das EuStAGÜ übersehen worden zu sein und im Hinblick auf die Interventionstiefe der EuGH-Rechtsprechung in das in mitgliedstaatlicher Kompetenz verbliebene Staatsangehörigkeitsrecht stellen sich weitere, im Entwurf nicht reflektierte Grundsatzfragen.

Aus diesen Gründen sollte der Entwurf (jenseits der in anderen Stellungnahmen angesprochenen Problempunkte) noch einmal grundsätzlich durchdacht werden.

Dr. Ferdinand Weber, MLE.

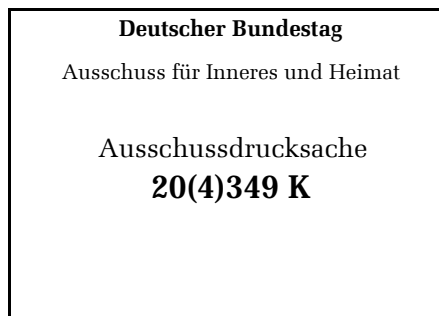
⁷⁶ Vgl. auch Gärditz, Der Bürgerstatus im Lichte von Migration und europäischer Integration, VVDStRL 72 (2013), 49 (151 Fn. 343).

⁷⁷ Thym, Fallstricke des „Doppelpasses“: rechtliche Inhalte und legitime Symbolik, JZ 78 (2023), 539 (546): „Man begibt sich jedoch in einen theoretischen Widerspruch, wenn man diesen Gedanken auf diejenigen erstreckt, die in Deutschland geboren werden und dauerhaft hier leben. Die Mehrstaatigkeit perpetuiert in diesen Fällen ein ethnokulturelles Volksverständnis aufgrund eines *ius sanguinis*, das die radikale Kritik für Deutschland als Nationalismus brandmarkt.“

⁷⁸ Thym, Fallstricke des „Doppelpasses“: rechtliche Inhalte und legitime Symbolik, JZ 78 (2023), 539 (546 f.).

An den
Deutschen Bundestag
Ausschuß für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1

11011 Berlin



10. Dezember 2023

per E-Mail: innenausschuss@bundestag.de

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung: „Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts“, BT-Drucks. 20/9044

Anhörung des Innenausschusses am 11. Dezember 2023

I. Ausgangspunkt: Volk, Selbstbestimmungsrecht und Wahlrecht

Niemand muß in Deutschland eingebürgert werden, um hier gut, gerne und sinnvoll leben zu können. Denn wer einmal eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis hat, ist Inländern eigentlich gleichgestellt¹ und wird keineswegs rechtlich irgendwie diskriminiert.² Was ein Ausländer nicht hat, ist das Wahlrecht. Dies ist allerdings auch kein Defizit, da das Recht auf Mitwirkung bei der demokratischen Legitimation des staatlichen Handelns im allgemeinen und der Gesetzgebung im besonderen nicht etwa aus dem faktischen Betroffensein vom staatlichen Handeln folgt, sondern – wie Staat und Verfassung überhaupt – verwaltungsmäßiger Ausdruck und praktische Umsetzung des völkerrechtlichen *Selbstbestimmungsrechts der Völker* ist. Indem das Grundgesetz in seiner Präambel wie in Art. 146 das deutsche Volk als verfassungsgebende Gewalt des Grundgesetzes ausweist, schafft es einen Nexus zur völkergewohnheitsrechtlich spätestens seit 1918 anerkannten Vorgabe, daß Staaten Ausdruck dieses Selbstbestimmungsrechts sind (Volkssouveränität).³ Daß es sich hierbei nicht um ein symbolisches Bekenntnis ohne praktische Bedeutung (etwa nach Art der *advocatio dei*) handelt, zeigt überdeutlich der Selbstbestimmungsvorbehalt in Art. 79 Abs. 3 GG, der dem verfassungsändernden Gesetzgeber entzieht, was der verfassungsgebenden Gewalt, also dem deutschen Volk, vorbehalten bleibt. Schon von daher dürfen nur Deutsche wählen: könnten Ausländer in Deutschland wählen, wären diese Wahlen nicht mehr Ausdruck des Selbstbestimmungsrechts gerade des deutschen Volkes, sondern partielle Fremdbestimmung.⁴

Wer also wählen will, muß Deutscher werden. Die *Naturalisation* von Ausländern war schon immer möglich, auch schon unter dem ursprünglichen Reichs- und Staatsbürgerschaftsgesetz von 1913. Voraussetzung dessen ist richtigerweise die Assimilation, d.h. eine so weitreichende und tiefgehende Integration in die deutschen Anschauungsweisen und Verhältnisse, daß die Ausübung des Wahlrechts des (bisherigen) Ausländers eben *keine* Fremdbestimmung ist, sondern *Selbstbestimmung* des deutschen Volkes.

Diese einfachen Zusammenhänge und Voraussetzungen werden heute teils nicht mehr verstanden bzw. von einer „modernisierungswilligen“ und dezidiert einwanderungsfreundlichen Staatsrechtlehre in Abrede gestellt⁵. Diese will das Wahlrecht vom Volksbegriff völlig ablö-

¹ Gelungene Darstellung übrigens nun durch *Sarrazin*, JF Nr. 50/23, 8. Dezember 2023, S. 1.

² Bekanntes Beispiel: die Versammlungsfreiheit ist im Grundgesetz eigentlich als reines Deutschengrundrecht ausgestaltet (Art. 8 Abs. 1). Daß dies für EU-Ausländer aber nicht gilt, sondern diese gewissermaßen Deutsche im Sinne der Versammlungsfreiheit sind, folgt ohne weiteres aus dem unionsrechtlichen Diskriminierungsverbot (Art. 18 Abs. 1 AEUV). Aber auch alle übrigen Ausländer genießen bereits auf der grundrechtlichen Ebene Versammlungsfreiheit, was die Rechtsprechung bereits seit Jahrzehnten dann eben aus dem Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit ableitet (Art. 2 Abs. 1 GG, BVerfGE 6, 32 [36] – *Elfes*). Entsprechend spricht auf der einfach-gesetzlichen Ebene § 1 [Bundes-]VersammlG das Versammlungsrecht „jedermann“ zu, was rein rechtlich unbedenklich ist, da die Grundrechte eben einen Mindeststandard garantieren, wodurch der Gesetzgeber jedoch nicht gehindert wird, weitere und über die grundrechtlichen Garantien hinausgehend subjektive Rechte zu gewährleisten. Man sieht also: auch wenn die Väter und Mütter des Grundgesetzes hier eine klare Abgrenzung zwischen Deutschen und Nichtdeutschen vorgesehen hatten, wurde diese längst einvernehmlich von Rechtsprechung und Gesetzgeber beseitigt.

³ Vergl. *Vosgerau*, Staatliche Gemeinschaft und Staatengemeinschaft (2016), S. 220 ff. und passim.

⁴ *Ders.*, ebda., s. 168 f., S. 174 ff.

⁵ Grundlegend insofern wohl *Bryde*, StwStP [=Staatswissenschaft und Staatspraxis] 5 (1994), S. 305 ff.

sen („Demokratie ohne *demos*“⁶) und sie stattdessen auf individuelle Grundrechte, v.a. Menschenwürde und Gleichheit, zurückführen.⁷ Daß diese Sichtweise das völkerrechtlich einigemaßen zentrale *Selbstbestimmungsrecht der Völker* in praktischer Hinsicht negiert und durch eine Art „Jedermann-Teilhaberecht an jedem Punkt der Erdoberfläche“ zu ersetzen versucht, das völkerrechtlich natürlich nicht anerkannt ist und außerhalb Westeuropas auch niemals anerkannt werden wird, wird von dessen Vertretern nicht weiter thematisiert, sondern es wird allein die vermeintlich größere „Modernität“ dieses individualzentrierten Ansatzes behauptet.

II. Das pragmatische Problem

Es bleibt unklar, *warum* der Bundestag das Staatsangehörigkeitsrecht in der hier vorgesehenen Weise „modernisieren“ will und was er sich davon verspricht. Eigentlich hat das Gemeinwesen davon nur Nachteile. Daß deren Inkaufnahme durch die Grundrechte Dritter geboten wäre, ist hingegen nicht zu erkennen; ein Grundrecht auf Einbürgerung gibt es jedenfalls nicht. Vielmehr zeichnen sich echte Einwanderungsländer gerade dadurch aus, daß es gerade *kein* subjektives Recht auf Einbürgerung gibt, weil der Einwanderungsstaat sich gerade die Entscheidung vorbehält, wen er haben will und wen nicht.⁸

Wie gezeigt, hat ein Ausländer mit unbefristetem Aufenthaltsrecht in Deutschland eigentlich diskriminierungsfrei alle Rechte, nur das Wahlrecht nicht, und dieses *kann* er auch nicht bekommen, da müßte er Deutscher werden⁹. Freilich gibt es dann doch einen Unterschied: die rechtliche Gleichstellung mit Deutschen endet, wo schwere Straftaten begangen werden. Bei Ehrenmord, islamistischem Terrorismus oder organisierter Kriminalität kann auch der unbefristete Aufenthaltsstatus wieder entzogen und der Ausländer nach Verbüßung seiner Strafe in sein Heimatland abgeschoben werden. Nun spielt dies – seit das Staatsbürgerschaftsrecht seit 1999 in immer neuen Wellen „modernisiert“ und immer mehr Ausländer eingebürgert werden – eine immer geringere Rolle. So werden die Mitglieder des sogenannten Remmo-Clans, die gerichtlich verurteilt wurden, die Marple-Leaf-Goldmünze aus dem Bode-Museum geklaut und eingeschmolzen sowie das Dresdner Grüne Gewölbe ausgeräumt zu haben, auch nach ihrer Entlassung aus dem Gefängnis in Deutschland bleiben: diese Leute sind lange schon deutsche Staatsbürger. Aber auch die türkisch- und arabischstämmigen jungen Männer, die in der letzten Silvesternacht in Berlin Polizei, Feuerwehr und Rettungskräfte angriffen und auch anderweitig zahlreiche Straftaten begingen, wie auch die arabischstämmigen Leute, die nun (ebenfalls gern in Berlin) bei immer neuen Kundgebungen nach dem Blut der Juden und der

⁶ *Isensee*, JZ 2009, S. 949 ff.

⁷ So etwa v. *Bogdandy*, Gubernative Rechtssetzung (2000), S. 31 f.; *Christoph Möllers*, Gewaltengliederung (2005), S. 28 ff.

⁸ So strebte der ägyptische Unternehmer und Milliardär Mohamed al-Fayed, der in London lebte und dem dort u.a. das Kaufhaus „Harrod’s“ und der Fußballverein FC Fulham gehörten, jahrzehntelang vergeblich die britische Staatsbürgerschaft an. Sowohl unter konservativer wie unter sozialistischer Führung wollten in die britischen Einwanderungsstellen ihn nicht, weil sie ihn dubios, undurchsichtig und halbseiden fanden. Sein ganzes Geld hat ihm nicht geholfen

⁹ BVerfGE 83, 37 ff. – *Ausländerwahlrecht I*; E 83, 60 ff – *Ausländerwahlrecht II*.

Vernichtung Israels schreien, sind zu einem überaus großen Anteil, rein rechtlich gesehen, längst unsere Landsleute, auch wenn wir uns diese früher anders vorgestellt hätten.¹⁰

D.h.: wer in den letzten Jahren Zeitungen gelesen und die Nachrichten verfolgt hat, müßte eigentlich den Verdacht haben, daß bereits viel zu viele und nicht etwa zu wenige Ausländer eingebürgert worden sind und daß die Erfahrungen der letzten Jahre es angeraten erscheinen lassen, die einbürgerungsfreundlichen „Modernisierungen“ des Staatsbürgerschaftsrechts seit der Schröder-Zeit eher wieder rückgängig zu machen; denn hat man erst alle eingebürgert, so kann es mit dem „Abschieben im großen Stil“, das neuerdings der Bundeskanzler in Aussicht stellt¹¹, oder der „Rückführungsoffensive“, von der schon der gegenwärtige Koalitionsvertrag spricht¹², nichts mehr werden.

Demgegenüber bezeichnet der Gesetzentwurf die Beschleunigung und Erleichterung der Einbürgerung ohne jede nähere Substantiierung als „Integrationsanreiz“.¹³ Dem ist schon auf den ersten Blick entgegenzuhalten, daß die eben erwähnten Verbrecher, Gewalttäter und Judenfeinde offenbar weder durch ihre „Naturalisation“ noch durch die vorherige Aussicht darauf „integriert“ worden sind. Vielmehr scheint das Gegenteil richtig zu sein: die Verleihung der Staatsbürgerschaft, die nun eben noch schneller und unter noch leichteren Voraussetzungen als bisher schon erfolgen soll, ist die lebenslängliche Garantie, in Deutschland bleiben und gegebenenfalls hier Sozialleistungen beanspruchen zu können, egal, wie viele Synagogen man in Brand gesetzt hat. Wer hingegen weiß, daß er, jedenfalls nach gravierenden Straftaten, aus Deutschland auch wieder herausfliegen kann, hat jedenfalls einen Anreiz, sich angepaßt zu verhalten; dieser hätte sich bei den angeführten Personengruppen vermutlich sehr viel hilf- und segensreicher ausgewirkt als die Verleihung der deutschen Staatsbürgerschaft!

Der Staat schadet sich also durch die Reform, weil er die wohl wichtigste innenpolitische Waffe z.B. gegen Israel-Hasser vorab freiwillig und unnötig aus der Hand legt; so wird das Existenzrecht Israels als „deutsche Staatsraison“ innenpolitisch schwer durchsetzbar!

Weiterhin verweist der Gesetzentwurf darauf, die Einbürgerungsrate sei in Deutschland, jedenfalls im europäischen Vergleich, nicht sonderlich hoch.¹⁴ Dabei erscheint es bereits kaum zwingend, Deutschland *überhaupt* mit anderen EU-Mitgliedsstaaten, wie etwa Frankreich oder Schweden, zu vergleichen, um daraus dann irgendwelche Schlüsse zu ziehen.¹⁵ Vor allem aber kann es kaum darauf ankommen, ob in manchen anderen EU-Mitgliedstaaten die

¹⁰ Sarrazin, a.a.O.

¹¹ ZEIT Online, 23. Oktober 2023, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2023-10/olaf-scholz-bundeskanzler-abschiebungen-migration>.

¹² S. 140: „Wir starten eine Rückführungsoffensive, um Ausreisen konsequenter umzusetzen, insbesondere die Abschiebung von Straftätern und Gefährdern.“

¹³ S. 1.

¹⁴ Ebda.

¹⁵ Man könnte ja z.B. auch vor dem Hintergrund, daß in den letzten Jahren zahlreiche Syrer in Deutschland eingebürgert worden sind, die 2015/16 gekommen waren (und nun wohl für den Wiederaufbau ihres Landes nicht mehr zur Verfügung stehen), die Einbürgerungsraten von Deutschland und Syrien im allgemeinen vergleichen und im besonderen auch noch fragen, wie viele Deutsche in den letzten Jahren in Syrien eingebürgert worden sind. Das Ergebnis eines *solchen* Vergleichs wäre dann wohl, daß die Einbürgerungsraten in Deutschland ungeheuer hoch sind.

Einbürgerungsraten sogar noch höher sind als in Deutschland, sondern eher darauf, ob die entsprechenden Staaten mit ihrer Politik glücklich geworden sind. Insofern zeigt sich dann aber, daß gerade diejenigen EU-Mitgliedstaaten, die eine noch „liberale“ (oder: „modernere“) Einbürgerungspolitik betrieben haben als Deutschland, also eben v.a. Schweden und Frankreich, heute diejenigen sind, die die allergrößten Probleme mit ständigen Gewalttaten muslimischer Migranten haben. Daher können diese Länder insofern keine Vorbilder sein, sondern sie sind abschreckende Beispiele.

Abstrus erscheint auch der weitere Plan, ehemaligen Gastarbeitern, die sich ohne Erwerb der Staatsbürgerschaft schon seit vielen Jahrzehnten dauerhaft in Deutschland aufhalten, „in Anerkennung ihrer Lebensleistung“ möglichst die Staatsbürgerschaft zu verleihen, wofür das nachzuweisende Sprachniveau auf ein primitivstes *Level* reduziert und ein Einbürgerungstest gar nicht mehr verlangt werden soll.¹⁶ D.h., der hier adressierte Personenkreis (a) hat sich in vielen Jahrzehnten seines Aufenthalts offenbar noch nie ernsthaft und durchgreifend um die Einbürgerung bemüht, denn nach acht Jahren war diese ja immer schon möglich, und (b) spricht auch nach Jahrzehnten des Lebens in Deutschland, warum auch immer, kaum Deutsch. (c) Von der Nicht-Innehabung der deutschen Staatsbürgerschaft hat er wegen seines unbefristeten Aufenthaltsstatus keine nennenswerten Nachteile, aber der Gesetzgeber möchte diesen Leuten nun auch noch (d) das Wahlrecht hinterherwerfen¹⁷. Und das wirft die Frage auf: was sollen Menschen, die kaum Deutsch können und einen Einbürgerungstest niemals bestehen würden, mit dem Wahlrecht in Deutschland anfangen? Im übrigen werden durch die Verleihung der Staatsbürgerschaft an Menschen, die sich in vielen Jahrzehnten offenbar praktisch *gar nicht* integriert haben, und zwar „in Anerkennung ihrer Lebensleistung“, diejenigen Ausländer im nachhinein ungerecht behandelt, die sich wirklich integriert, die Sprache gut gelernt und den Integrationstest bestanden haben, um Deutsche zu werden.

III. Das verfassungsrechtliche Fundamentalproblem: Volk als verfassungsgebende Gewalt

Der Gesetzentwurf behauptet:

„Es besteht [...] ein gesamtgesellschaftliches Interesse, daß sich möglichst viele Ausländer, die die rechtlichen Voraussetzungen erfüllen, für eine Einbürgerung entscheiden, um aktiv das gesellschaftliche Zusammenleben mitgestalten zu können“.¹⁸

Warum dies so sein soll, wird nicht erklärt. Auch, was eigentlich ein „gesamtgesellschaftliches Interesse“ ist und wie man dessen Vorliegen belastbar feststellt, bleibt im dunklen. Dies kann aber auch auf sich beruhen, da, wie gesehen (s.o. → I.) Staat, Verfassung und Wahlrecht, sollen sie legitim sein, Ausdruck des völkerrechtlichen *Selbstbestimmungsrechts der*

¹⁶ BT-Drucks. 20/9044, S. 2.

¹⁷ Zu Recht kritisch auch *Sarrazin*, a.a.O.

¹⁸ S. 1.

Völker sind; ein „Selbstbestimmungsrecht der Gesamtgesellschaften“ gibt es nicht¹⁹. Es wäre also allenfalls die Frage, ob gerade die Deutschen ein spezifisches Interesse daran haben, daß Ausländer, die eingebürgert werden könnten, auch möglichst alle eingebürgert werden. *Dies* scheint auf den ersten Blick jedenfalls nicht zwingend zu sein und es käme wohl eher auf den Einzelfall an. Zwar scheint die Formulierung „die die rechtlichen Voraussetzungen erfüllen“ die Problematik zu entschärfen; dem ist aber entgegenzuhalten, daß diese rechtlichen Voraussetzungen bereits seit 1999 in mehreren „Modernisierungs“-Wellen immer weiter abgesenkt worden sind und nun noch weiter abgesenkt werden sollen. Daß die Deutschen ein besonderes Interesse daran haben sollten, daß Fremde, die eigentlich kulturell kaum dazugehören, dessen ungeachtet überall mitmachen dürfen, v.a. bei Wahlen, wird man wohl nicht annehmen dürfen. Und das Abstellen auf *deren* Interessen verbietet sich: denn dies wäre ja Fremdbestimmung und nicht Selbstbestimmung (s.o.).

Das eigentliche Problem besteht aber darin, daß das Grundgesetz – das aber insofern das völkerrechtliche Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes auch nur abbildet bzw. klarstellend bestätigt – das deutsche Volk als verfassungsgebende Gewalt voraussetzt. Und bereits daraus folgt, daß die verfaßten Gewalten, also etwa der verfassungsändernde Gesetzgeber oder gar der einfache Gesetzgeber, nicht einfach die verfassungsgebende Gewalt austauschen dürfen. Es gibt daher zugunsten eines Staatsbürgerschaftsrechts, wie es den Vätern und Müttern des Grundgesetzes konkret vor Augen stand und das die Naturalisation von Ausländern in begründeten Ausnahmefällen (und regelmäßig unter Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit!) freilich zuläßt, zugleich aber an der Abstammungsgemeinschaft als allgemeinem Normalfall der Weitergabe der Staatsangehörigkeit festhält, nicht nur eine aus Art. 16 GG fließende *institutionelle Garantie*²⁰ (die verfassungsändernde Gesetzgeber vermutlich notfalls beseitigen könnte). Sondern es gibt darüber hinaus eine *selbstbestimmungsbezogene Garantie* der Erhaltung der verfassungsgebenden Gewalt, die auch dem verfassungsändernden Gesetzgeber nicht zur Disposition steht, weil sie einer ungeschriebenen²¹, aber vor dem Hintergrund der Unterscheidung zwischen verfassungsgebender Gewalt und verfaßten Gewalten im Grundgesetz denknotwendigen „Ewigkeitsgarantie“ unterfällt.²²

IV. Ergebnis

Die weitere „Modernisierung“ des Staatsangehörigkeitsrechts ist weder sinnvoll noch verfassungsgemäß; sie schadet staatlichen Interessen und fügt dem deutschen Volk Schaden zu.

¹⁹ Ansonsten hätten ja, jedenfalls in der Nachkriegszeit, die zahlreichen alliierten Besatzungssoldaten offenbar an jeder deutschen Landtags- und Bundestagswahl teilnehmen müssen; denn sie lebten hier, waren von deutschen Gesetzen durchaus betroffen und die Bundesrepublik Deutschland hätte, jedenfalls vor 1955, ihren Aufenthalt nicht einseitig beenden können. Nun kam damals niemand, trotz der anfangs dominierenden Stellung der Besatzungsmächte, auf diesen Gedanken; denn es war eben selbstverständlich, daß in einer Demokratie das Volk wählt und nicht „die Gesamtgesellschaft“.

²⁰ Hierzu etwa *Hillgruber*, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, 3. Aufl. 2004, § 32 Rn. 18 ff.

²¹ Näher *Vosgerau*, a.a.O., S. 263 ff.

²² *Vosgerau*, a.a.O., S. 153 ff.

Innenausschuss Postfachaccount PA4

Von: Info | DaMigra e.V. <info@damigra.de>
Gesendet: Montag, 19. Juni 2023 13:01
An: Innenausschuss Postfachaccount PA4
Betreff: DaMigra Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts
Anlagen: DaMigra_StellungStaatsangehörigkeit_BMI_Juni23.pdf

Sehr geehrte ordentliche Mitglieder des Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages,

anbei übermitteln wir Ihnen die Stellungnahme des Dachverbands der Migrantinnenorganisationen zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts. Gerne wollen wir den Moment nutzen, die Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes im Generellen zu begrüßen, wollen jedoch auch betonen, dass die Umsetzungsvorschläge der Gesetzesreform in Abschätzung aus intersektionell-feministischer Perspektive mangelhaft sind. Der jetzige Entwurf des Gesetzes trägt nicht zur Gleichstellung der Geschlechter bei, wie sie in Artikel 3 des Grundgesetzes (GG) festgeschrieben steht und wir sehen Verbesserungsbedarf in der Berücksichtigung der geschlechtsspezifischen Auswirkungen der Gesetzgebung.

Gerne können wir bezüglich unserer Positionen sowohl wie über die effektive Berücksichtigung der Bedarfe von Frauen mit Migrations- und Fluchtgeschichte ins Gespräch kommen und hoffen, dass die Forderungen und Anmerkungen dieser Stellungnahme bei Ihnen auf offene Ohren treffen.

Bei jeglichen Rückfragen sind wir selbstverständlich jederzeit zu erreichen.

DaMigra e.V. versteht sich als Sprachrohr von Migrantinnenorganisationen und vertritt bundesweit und auf der EU-Ebene die Interessen ihrer Mitgliedsorganisationen in der Politik, Öffentlichkeit und Wirtschaft. DaMigra e.V. setzt sich für Chancengerechtigkeit und Gleichberechtigung von Frauen mit Migrations- und Fluchtgeschichte in Deutschland ein und verfolgt den Ansatz des intersektionalen, antirassistischen Feminismus.

Mit freundlichen Grüßen,
der Dachverband der Migrantinnenorganisationen e.V.

Anmerkung: Diese Mail erreicht Sie i.A. der Geschäftsführung Dr. Delal Atmaca.



www.damigra.de/

<p style="text-align: center;">Deutscher Bundestag Ausschuss für Inneres und Heimat</p> <p style="text-align: center;">Ausschussdrucksache 20(4)253</p>

<p>Innenausschuss 9491</p> <p>Eingang mit 1 Anl. am 19.6.23</p> <p>1. Vors. m.d.B. um <u>Kenntnisnahme/Rücksprache</u></p> <p>2. <u>Mehrfertigungen mit/ohne Anschreiben</u> an Abg. BE, Obl. Sekr. ed. wk 19.6.23</p> <p>an <u>20(4)253 A An</u></p> <p>3. Wv</p> <p>4. z.d.A. (alphan.-Gesetz- BMI)</p>
--

Berlin, der 16.06.2023

Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts

Der Dachverband der Migrantinnenorganisation (DaMigra) e.V. bedankt sich für die Möglichkeit einer Stellungnahme und der Formulierung von Anregungen bezüglich des Referentenentwurfs für ein Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts.

DaMigra e.V. versteht sich als Sprachrohr von Migrantinnenorganisationen und vertritt bundesweit und auf der EU-Ebene die Interessen ihrer Mitgliedsorganisationen in der Politik, Öffentlichkeit und Wirtschaft. DaMigra e.V. setzt sich für Chancengerechtigkeit und Gleichberechtigung von Frauen mit Migrations- und Fluchtgeschichte in Deutschland ein und verfolgt den Ansatz des intersektionalen, antirassistischen Feminismus.

1. Erste, generelle Anmerkungen zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts.

Zunächst wollen wir den Moment nutzen, die Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes im Generellen zu begrüßen. Jedoch sind die Umsetzungsvorschläge der Gesetzesreform in Abschätzung aus intersektionell-feministischer Perspektive mangelhaft, weshalb es umso relevanter sein wird, bestimmte Aspekte des Gesetzes zu überarbeiten oder zu ergänzen. **Der jetzige Entwurf des Gesetzes trägt nicht zur Gleichstellung der Geschlechter bei, wie sie in Artikel 3 des Grundgesetzes (GG) steht, da die geschlechtsspezifischen Auswirkungen des Gesetzes nicht genügend berücksichtigt werden.** Auch wenn die Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes im Allgemeinen zu begrüßen ist, ist die politische Konnotation der Reform nicht zu vernachlässigen.

„Bürgerliche Freiheitsrechte sind eine wichtige Errungenschaft in unserer Demokratie. Sie schützen den Einzelnen und seine Entscheidungen gegenüber dem Staat und schaffen so Raum für Freiheit und Selbstbestimmung – auch in Krisenzeiten.“ So steht es auf der Homepage der FDP. Jedoch entspricht diese Aussage nicht ganz der Realität in Deutschland, denn diese wichtige Rechte haben nur deutsche Staatsangehörige, da Bürger*innenrechte an die Staatsbürgerschaft verknüpft sind. Das bedeutet nicht alle Menschen, die in Deutschland ihren Lebensmittelpunkt haben und hier leben, haben Zugang zu dieser Rechte. **Umso wichtiger wird es also, das Staatsangehörigkeitsrecht zu reformieren, damit Deutschland nicht nur ein modernes Einwanderungsland, sondern auch eine gerechtere Gesellschaft wird. Ein Land, in der alle Aspekte der demokratischen und politischen Teilhabe für alle Bürger*innen möglich sind – denn der Zugang zu diesen Rechten ist in einer Demokratie kein Privileg, sondern ein Menschenrecht. Teilhabe für alle bedeutet insbesondere auch mitentscheiden zu dürfen bzw. politische Entscheidungsmacht zu haben.**

Der jetzige Gesetzentwurf betont, dass „ein gesamtgesellschaftliches Interesse (besteht), dass sich möglichst viele Ausländer einbürgern lassen“. Allein die Sprache dieses Gesetzesentwurfes lässt auf Exklusion und fehlende Präzision schließen. Worte schaffen Realität und können ausgrenzende Konsequenzen mit sich bringen. Wir sprechen noch immer von einem „wir“ und einem „ihr“. Der Gesetzesentwurf betont, Zugänge schaffen zu wollen, aber der Diskurs zeigt etwas anderes. Wer sind „die Ausländer“ von denen im Entwurf gesprochen wird? Sind es die Menschen der Gastarbeiter*innengeneration, die zum Teil seit über 50 Jahren in Deutschland leben? Sind es die Fachkräfte aus dem Ausland, für welche dieses Gesetz versucht einen Anreiz zu schaffen? Es stellt sich uns hier die Frage, wer wirklich „der Ausländer“ des Gesetzestextes ist und wem dieses Gesetz die Tür öffnen will, hier teilhaben zu „dürfen“. Da fragt sich auch, wer hier welches Defizit auszugleichen bedarf. **Anstatt Einbürgerung nur als Möglichkeit in der Gesetzeslage zu verankern, sollte die Bundesregierung klare Signale senden und auch richtig kommunizieren, dass Einbürgerungsverfahren aller Menschen mit allen**

Staatsangehörigkeiten gewünscht sind – das bedeutet also auch eine Priorisierung der Umsetzungsmaßnahmen der Einbürgerungsverfahren, wie bspw. eine verbesserte Ausstattung der Behörden.

Unsere weiteren Anmerkungen aus antirassistischer und intersektionell-feministischer Perspektive in Gliederung anbei.

2. Der jetzige Entwurf der Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes berücksichtigt keine geschlechtsspezifische Perspektive und trägt nicht zu Gleichstellung bei.

Obwohl der Gesetzesentwurf in Teilen versucht die besondere Lage von vulnerablen Gruppen zu berücksichtigen, beispielsweise in der Anerkennung, dass nicht alle Menschen die Voraussetzungen der Einbürgerung gleichmäßig erfüllen können, sind die geschlechtsspezifische Aspekte nicht ausreichend berücksichtigt, **insbesondere die Hürden und Barrieren, mit welchen migrierte und geflüchtete Frauen in der Realität konfrontiert sind.**

Diese Hürden und Barrieren sind beispielsweise, dass Frauen oft unbezahlte Care-Arbeit leisten (wie bspw. Kinderbetreuung), ökonomisch abhängiger sind und weiteren Exklusionen am Arbeitsmarkt begegnen müssen und dadurch davon abgehalten sind, bspw. von Sprachkursen Gebrauch zu machen. Care-Arbeit ist durch zugeschriebene Stereotype und Rollenzuweisungen im „Aufgabenbereich“ von Frauen angegliedert. Gerade auch für migrierte und geflüchtete Frauen gibt es nicht genügend Zugänge zu z.B. Kinderbetreuung, und auch dies hält sie davon ab, die vorgeschriebenen notwendigen Schritte zu ergreifen, um einen Einbürgerungsprozess in die Wege leiten zu können. Zwar ist die Erschaffung einer Härtefallklausel für den Sprachnachweis, durch die in Fällen einer unbilligen Härte mündliche Kenntnisse ausreichend sind, wenn der Erwerb von Sprachkenntnissen trotz ernsthafter und nachhaltiger Bemühungen nicht möglich ist oder dauerhaft erschwert ist (§10, Abs. 4, welcher um Abs. 4a ergänzt werden soll), ein guter Schritt in die richtige Richtung. Diese Härtefallklausel muss jedoch klarer benannt und definiert werden und um die Hürden für Frauen und Mädchen addiert werden. Das heißt, dass das Gesetz direkter und konkreter gestaltet werden muss, um mehr Teilhabe von Frauen zu ermöglichen und bspw. ihre Hürden konkret mit aufgreifen.

Zudem kommt, dass es enorm wichtig ist zu prüfen, welchen Beitrag diese Gesetzesänderung auf die Gleichstellung der Geschlechter haben wird. Eigentlich sieht die „Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)“ vor, dass das BMFSFJ bei Gesetzgebungsverfahren zu beteiligen ist, um negative Effekte auf der Basis geschlechtsspezifischer Diskriminierung im Vorfeld zu vermeiden. Dies scheint bis dato nicht geschehen zu sein, denn eine solche Prüfung hätte sehr wahrscheinlich ergeben, dass das Gesetz nicht zu einer Gleichstellung der Geschlechter beitragen wird. Das beinhaltet beispielsweise das Erfordernis, den eigenen und den Lebensunterhalt der unterhaltsberechtigten Familienangehörigen ohne Inanspruchnahme von Leistungen bestreiten zu können. Diese Voraussetzung wird, wie bereits oben beispielhaft beschrieben, aufgrund ungleicher

Zugänge weiterhin die Ungleichheit geschlechtsspezifischer Diskriminierung zementieren. Davon abgesehen ist es demokratisch schwierig, das Recht auf Staatsbürgerschaft an ökonomische Realitäten zu knüpfen.

Ein weiterer kritischer Punkt ist die Verknüpfung des Rechtes auf Staatsbürgerschaft mit ökonomischen Voraussetzungen. Denn es ist stark davon auszugehen, dass die Voraussetzung ökonomischer Unabhängigkeit für ein Einbürgerungsverfahren, dass demokratische und politische Teilhabe vom Einkommen abhängig machen zu wollen, insbesondere migrierte Frauen und Menschen, die bereits Diskriminierungen erfahren (müssen), in besonderer Härte treffen wird. Was ist mit Alleinerziehenden, insbesondere Müttern oder jenen, die Angehörige pflegen? Was ist mit Menschen mit Behinderung? Hier liegt die Möglichkeit, dass der Gesetzesentwurf in Konflikt mit der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen oder dem Grundgesetz geraten könnte. Bei Alleinerziehenden oder Pflegenden entsteht ein Konflikt mit dem Grundgesetz (Art. 3, Abs. 2), da es überproportional Frauen treffen dürfte, denen dann nicht nur kurzfristig der Zugang zur demokratischen und politischen Teilhabe verwehrt bleiben würde. Es sind insbesondere Frauen mit Migrationsgeschichte, die in feminisierten Bereichen wie z.B. in der Pflege arbeiten, welche trotz ihrer Erwerbstätigkeit oft nicht komplette ökonomische Unabhängigkeit erreichen können. Das Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige im Halbjahresbericht 2022 des BAMF illustrierte beispielsweise statistisch, dass Unterschiede anhand von Geschlecht in der Erwerbsmigration auf eine besondere Relevanz des Pflegesektors hindeuten können (Seite 16). Dazu kommt, dass das Bundesarbeitsgericht erst im Juni 2021 entschied, dass Pflegekräften aus dem Ausland der Mindestlohn zusteht, obwohl es Care-Ketten, die Ausbeutung von migrierten Frauen und der Gender Migration Pay Gap sind, die das deutsche Pflegesystem stützen.

Ihren Anspruch auf Einbürgerung durch die Verschärfung der Staatsangehörigkeitsgesetze durch die Gesetzeslage, selbst für den Lebensunterhalt aufkommen zu müssen, einzuschränken ist undemokratisch und muss unbedingt verändert werden. Es braucht also weiterhin die konkrete Ausarbeitung von Ausnahmen für Menschen, die Angehörige pflegen, in feminisierten Bereichen arbeiten, von der Arbeit abgehalten werden oder im Alter aufstocken. Wir dürfen Menschen nicht von der Staatsbürgerschaft und demokratischen Teilhabe ausschließen, weil sie sich um andere kümmern oder in schlecht bezahlten Jobs arbeiten. **Der jetzige Entwurf der Staatsangehörigkeitsgesetzes wird somit Diskriminierung aufgrund von Geschlecht höchstwahrscheinlich in der Praxis verschlimmern und verletzt somit die Voraussetzungen des AGG und des Grundgesetzes.** Der Gesetzesentwurf betont an einigen Stellen Gleichberechtigung, jedoch scheinen im Text patriarchale Denkmuster durch, denn die jetzigen Regelungen erschweren die Einbürgerung insbesondere für Frauen und queere Menschen, die vom Gender Pay Gap und der schlechteren Bezahlung feminisierter Arbeit betroffen sind. Dies sollte sowohl der Gesetzesentwurf als auch die Regelungen des Einbürgerungsverfahrens berücksichtigen.

3. Der letzte Entwurf der Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes trägt diverse kulturalisierende Untertöne und wird damit nicht dem Anspruch gerecht, Deutschland ein diverses und post-migrantisches Einwanderungsland für alle zu machen.

Es gibt eine Vielzahl an schwammigen Voraussetzungen, welche das Einbürgerungsverfahren strukturieren sollen. Statt klare Regelungen für Behörden vorzusehen, bezieht sich der Gesetzesentwurf auf Kriterien wie „die im Grundgesetz festgelegte Gleichberechtigung von Mann und Frau“ oder setzt vor, dass keine Einbürgerung bei „Menschenfeindlichkeit“ besteht (§ 32b). Das ist im Grundsatz begrüßenswert, aber anstatt Vorschriften des AGG (Allgemeines Gleichbehandlungsgesetzes) für Einbürgerungsbehörden vorzuschreiben, gibt es eine erneute Vielzahl an **schwammigen und wertungsbezogenen Prüfungen ohne klare Kriterien**. Dies ist nicht nur aufwendig und verkompliziert den Prozess sowohl für Menschen, die die Einbürgerung beantragen, sondern erschwert Behördenmitarbeitenden auch den Prozess, welcher politisch konnotiert ist. Bei der vorgesehenen Möglichkeit der Einbürgerung nach drei Jahren bei besonderen Integrationsleistungen sollten diese Voraussetzungen so präzise wie möglich gefasst werden, insbesondere kulturalisierende Formulierungen sollten unbedingt vermieden werden. Beispielsweise ist Antisemitismus ein Ausschluss Kriterium. Eine antisemitische Straftat war aber auch bisher bei der Einbürgerung ein Hinderungsgrund. Das ist auch gut so. Es kann zwar ein wichtiges Zeichen sein, dass wir bestimmte Kriterien im Gesetz verankern, aber nicht, wenn Antisemitismus als importiert dargestellt wird, denn Antisemitismus ist in Deutschland tief verwurzelt.

Auch die Mehrheitsgesellschaft oder Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit, erfüllen nicht die Forderungen, die im Rahmen hier angebracht werden. Eine Wertediskussion ist nur dann zulässig, wenn wir sie auf der Basis der Menschenrechte führen – beispielsweise auf der Basis des AGG, des Grundgesetzes oder der Charta der Menschenrechte. Doch wenn wir nicht den gleichen Anspruch an alle Bürger*innen haben, dies zu achten, entsteht hier der Eindruck, **dass sich einbürgern zu lassen zugleich voraussetzt, sich mehrheitlich zu assimilieren und die Werte der Dominanzgesellschaft übernehmen zu müssen.**

Zudem sind Aspekte der Erleichterung einer Einbürgerung bei besonderen Integrationsleistungen wie besonders guten schulischen oder beruflichen Leistungen oder bei bürgerschaftlichem Engagement und die damit einhergehende Verkürzung der Einbürgerungsfrist auf drei Jahre statt wie bisher sechs bzw. sieben Jahre in unseren Augen problematisch. Ein solch wertbezogenes „Belohnungssystem“ mit großen, individuellen Ermessensspielräumen für Behörden (und Behördenmitarbeiter*innen) sind mit einem demokratischen Verständnis von Staatsangehörigkeit eher nicht vereinbar. Hier wäre es zumindest wünschenswert, wenn die Gesetzeslage hier **klärende Kriterien** vorgeben würde.

4. Die Akzeptanz von Mehrstaatigkeit im jetzigen Gesetzesentwurf ist begrüßenswert, muss jedoch auch um geschlechtsspezifische Auswirkungen addiert werden.

Wir begrüßen die geplante Anerkennung der doppelten Staatsangehörigkeit bzw. der Mehrstaatigkeit (Begründung, A.I., S.15&16) – diese ist ein praktischer Ausdruck der Realität postmigrantischer, transnationaler Identitäten und wird dem Charakter Deutschlands als Einwanderungsland, wenn auch zu spät, nun gerecht. Die Akzeptanz von Mehrstaatigkeit wird langfristig dazu beitragen, den integrativen Charakter der deutschen Demokratie zu verbessern und die interkulturelle, interreligiöse Vielfalt der in Deutschland lebenden Menschen zu berücksichtigen. Die Anerkennung der Mehrstaatigkeit für Drittstaatsangehörige war längst überfällig, da EU-Bürger*innen und Personen, die aus Staaten stammen, welche sie nicht aus ihrer Staatsangehörigkeit entlassen (bspw. Iran, Afghanistan, Syrien) bereits gültig war. Auch hier ist anzumerken, dass die Gesetzeslage um die generelle Akzeptanz von Mehrstaatigkeit im Entwurf teilweise problematisch und mit kulturalisierenden Prägungen beschrieben ist – bspw. die geäußerte Sorge vor Loyalitätskonflikten, welche nicht nur unbegründet, sondern rechtlich auch unangebracht sind. Es gibt weder rechtliche, staatsbürgerliche Loyalitätspflichten, noch werden diese durch eine mögliche Mehrstaatigkeit bedroht. Anstatt kulturalisierende Loyalitätskonzepte anzubringen, sollte die Bundesregierung auf ein Staatsangehörigkeitsrecht pochen, welches dem Charakter Deutschlands als post-migrantischer Einwanderungsgesellschaft gerecht wird.

Statistiken zeigen, dass sich 2022 so viele Menschen haben einbürgern lassen wie seit über zwanzig Jahren nicht mehr, im Schnitt 168.4500 Menschen (Statistisches Bundesamt, 2022)¹. Was sich zunächst nach einer hohen Zahl anhört, sieht in der Realität jedoch anders aus, da die Zahl an Zuwanderer*innen in Deutschland die Anzahl der Einbürgerten um das Dreifache übersteigt. Dies zeigt, dass sich wenig getan hat, und in der Konsequenz die demokratische Lücke vergrößert wird, da die politische und demokratische Repräsentanz für Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit faktisch nicht existent ist. Diese Quote ist unter anderem auf die Vielzahl der Hürden im Einbürgerungsverfahren zurückzuführen. Die vorgesehene Fristverkürzung für Einbürgerung von acht auf fünf Jahre (§1, Abs. 3.1) ist begrüßenswert – auch wenn diese hätte weiter verkürzt werden können. Wenn es absehbar ist, dass Menschen dauerhaft in Deutschland bleiben werden, sollte jede Möglichkeit ergriffen werden, dass sie ihr Menschenrecht auf demokratische und politische Teilhabe schnellstmöglich ergreifen können. **Auch hier sollte die Bundesregierung neben der Gesetzesänderung insbesondere darauf achten, Anreize und Erleichterungen der Einbürgerung insbesondere für Migrantinnen zu schaffen** – denn es sind sie, wie bereits erläutert, die gesellschaftlich, kulturell, sozial und wirtschaftlich weitestgehend ausgeschlossen sind. Dementsprechend sollte die Bundesregierung neben der Gesetzesänderung insbesondere darauf achten, Anreize und Erleichterungen der Einbürgerung insbesondere für Migrantinnen zu schaffen.

¹ Einbürgerungen und ausgeschöpftes Einbürgerungspotential - Statistisches Bundesamt | destatis.de

5. Der jetzige Gesetzesentwurf muss unbedingt um Einbürgerungsregelungen für Staatenlose ergänzt werden.

Unbedingt notwendig ist die Änderung der Gesetzeslage, Einbürgerungsregelungen für Staatenlose ins Staatsangehörigkeitsgesetz aufzunehmen. Im jetzigen Gesetzesentwurf fallen Menschen ohne Staatsangehörigkeit komplett durch das Raster und eine bereits prekäre Gesellschaftsgruppe wird weiter diskriminiert. In Deutschland leben laut der NGO State Free² ca. 126.000 staatenlose Menschen, 50.000 davon sind minderjährig und 36.000 davon sind bereits in Deutschland geboren. Zudem existiert in Deutschland kein vorgeschriebenes Verfahren, in dem sich staatenlose Menschen ihre Staatenlosigkeit anerkennen lassen können. Auch diese Bevölkerungsgruppe ist somit also von der demokratischen und politischen Teilhabe komplett ausgeschlossen. Dieses Problem muss nicht nur unbedingt sichtbar gemacht werden, sondern aktiv im Staatsangehörigkeitsgesetz bekämpft werden. Das heißt konkret, die explizite Nennung von Staatenlosigkeit im Gesetzesentwurf aufzugreifen und Staatenlosigkeit als Einbürgerungsvoraussetzung im Gesetzesentwurf zu nennen. Dazu gehört des Weiteren auch Schulungen und Sensibilisierung für Mitarbeitende der Behörden im Umgang mit Staatenlosigkeit.

6. Das Recht auf Staatsbürgerschaft sollte in der jetzigen Gesetzeslage ohne Hierarchisierung gestaltet werden. Bürokratisierung umgehen und Prozesse vereinfachen.

Wir begrüßen das Entfallen des Einbürgerungstest und des Sprachtests für Migrant*innen über 67 Jahre (die sogenannte „Gastarbeiter*innengeneration“), sowohl wie die vorgesehene Regelung, dass der schriftliche Test zur Überprüfung der ausreichenden Deutschkenntnisse durch eine mündliche Prüfung ersetzt werden wird (Begründung, A.1., Seite 17). Dies ist ein respektvoller und würdiger Schritt in Richtung einer Generation an Menschen, welche die deutsche Wirtschaft und somit den Aufbau der Bundesrepublik über Jahrzehnte angekurbelt haben. Jedoch ist hier anzumerken, dass die Regelung ausbaufähig ist und sich das Gesetz auch an Ländern wie Kanada orientieren könnte, welches auf Sprach- und Einbürgerungstests für Personen über 54 Jahren verzichtet.

Zudem kommt, dass der Prozess der Einbürgerung in Deutschland durch die Gesetzesreform in ihrem Ablauf quasi unverändert bleibt. Einbürgerungsverfahren in Deutschland sind bürokratisch, teuer und kompliziert und die strukturellen und institutionellen Bedingungen zur Umsetzung müssen dringend verbessert werden. Beispielsweise berichten uns viele Frauen, dass es Monate oder teils über ein Jahr Wartezeit gibt, um einen Termin bei einer Einbürgerungsbehörde zu bekommen. **Somit ist hier ein klarer Schritt in Richtung der Einbürgerungsbehörden mehr als notwendig.** Es benötigt bspw. sowohl bessere personelle Ausstattung wie auch eine Vereinfachung der Gesetzeslage, um effektivere Verfahren zu ermöglichen und den Aufwand der

² <https://statefree.world/polic-work/>

Einbürgerung für Menschen so gering wie möglich zu gestalten. Zudem fehlen noch immer rassistuskritische und interkulturell-sensible Schulungen für Mitarbeiter*innen von Behörden. Außerdem beinhaltet der jetzige Gesetzesentwurf für die Einbürgerungsbehörden einen großen Aufwand in der Prüfung der diversen Voraussetzungen, welche rechtliche Unsicherheiten mit sich bringen könnten.

7. Finale Anmerkungen

Zusammengefasst sehen wir in der Gesetzesreform einen Schritt in die richtige Richtung und dass das Bemühen dahinter, durch den neuen Gesetzesentwurf Staatsangehörigkeitsrecht zu verbessern. **Allerdings sehen wir auch, dass zeitgleich auch viele neue Barrieren und Hürden im Prozess entstehen werden, insbesondere für Frauen und andere vulnerable Gruppen.** Dies ist insbesondere der Tatsache zuzuschreiben, dass noch immer eine intersektionelle gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgeabschätzung fehlt. So begrüßenswert eine Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes ist, von einem Staatsangehörigkeitsrecht, das den Realitäten der einer postmigrantischen Einwanderungsgesellschaft gerecht wird, kann leider immer noch keine Rede sein. Wir brauchen nicht nur ein neues Staatsbürgerschaftsrecht, sondern auch ein neues gesellschaftliches und politisches Verständnis, welches einer gleichstellungsorientierten, postmigrantischen Realität Deutschlands gerecht wird. Gur gemacht kann diese Reform nicht nur unsere Demokratie stärken in dem sie Menschen, die ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland haben, bessere Teilhabechancen bietet, sondern schafft zugleich die richtige Anreize für Zuwanderung, die wir dringend brauchen. Im internationalen Wettbewerb gehen Menschen nicht nur dorthin, wo sie gut verdienen, sondern dorthin wo sie nicht als Bürger*innenzweiter oder dritter Klasse behandelt werden!



Stellungnahme der Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts

23. August 2023

Die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung begrüßt, dass das Staatsangehörigkeitsrecht modernisiert werden soll, sieht allerdings in einzelnen Punkten des Gesetzes erhebliche Benachteiligungspotentiale.

Grundsätzlich muss es das Ziel eines modernen Staatsangehörigkeitsrechts sein, die stetig wachsende Lücke zwischen Wohn- und Wahlbevölkerung zu verringern, da sich kein demokratisches Gemeinwesen leisten kann, große Bevölkerungsteile dauerhaft vom demokratischen Willensbildungsprozess auszuschließen. Das sog. ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial ist in Deutschland seit langem konstant niedrig. 2022 wurden lediglich 3,1 % derjenigen, die zehn Jahre oder länger als Ausländer*innen hier leben, eingebürgert. Für das Leben in Deutschland hat die fehlende Staatsangehörigkeit nicht nur Auswirkungen auf die demokratische Teilhabe. Eine nicht-deutsche Staatsangehörigkeit ist ein häufiger Grund für Ungleichbehandlungen und Diskriminierungen, beispielsweise bei der Wohnungsvergabe, der Kontoeröffnung oder im Arbeitsleben.

Die Einbürgerungsverfahren müssen dringend vereinfacht, beschleunigt und entbürokratisiert werden. In der Vergangenheit haben die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe und ein unnötiger Prüfungsaufwand die Einbürgerungen oftmals verzögert oder gar verhindert. Die Modernisierung unseres Staatsangehörigkeitsrechts ist daher ein bedeutsamer Schritt zu mehr demokratischer Teilhabe.

Einbürgerungen werden in Zukunft grundsätzlich ab 5 Jahren Aufenthalt, und bei besonderen Leistungen noch früher, möglich sein. Mit der Akzeptanz von Mehrstaatigkeit werden zudem große Einbürgerungshindernisse und Ungleichbehandlungen von Drittstaatenangehörigen abgebaut. Durch einen einfacheren Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit kann die gleichberechtigte Teilhabe der hier lebenden Menschen maßgeblich gestärkt werden.

Aber auch darüber hinaus gilt es, Hindernisse in Einbürgerungsverfahren konsequent abzubauen.



Aus Sicht der Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung muss das Gesetz ein deutlicheres Zeichen setzen, dass Einbürgerungen und die Teilhabe an staatsbürgerlichen Rechten gewollt sind. Zudem darf ein Einbürgerungsrecht nicht diskriminierend wirken und ganze Bevölkerungsgruppen stigmatisierend ins Auge fassen. So muss etwa der Erwerbssituation von Menschen mit Behinderungen oder Fürsorgeleistenden bei den Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung weiterhin hinreichend Rechnung getragen werden. Das bisherige Einbürgerungserfordernis der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse sollte mit dem Gesetzentwurf eigentlich durch klare Kriterien ersetzt werden. Alle Einbürgerungswilligen müssen sich zum Grundgesetz bekennen – ganz gleich, welcher Religion sie angehören oder auch nicht. Einzelne Religionen wie im Begründungstext den Islam konkret hervorzuheben, ist verfassungsrechtlich bedenklich und tendenziell stigmatisierend. Begünstigt wird damit auch eine uneinheitliche Verwaltungspraxis, da es den jeweiligen Behörden obliegt, das Verhalten der Antragstellenden zu bewerten und bei Anhaltspunkten eine Prüfung einzuleiten.

Vor diesem Hintergrund besteht noch Nachbesserungsbedarf am Gesetzentwurf, der nachfolgend im Einzelnen erläutert wird.

§ 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 StAG - E

- Mit der Vorschrift wird die bestehende Rechtslage verschärft. Die Anforderungen an Einbürgerungsbewerber*innen, die existenzsichernde Leistungen beziehen, werden erhöht. Bisher sollte für Leistungsbezug, wenn er als „unverschuldet“ galt, Ausnahmen gemacht werden. Mit den nun höheren Anforderungen werden Diskriminierungen beispielsweise von Frauen und von Menschen mit Behinderungen begünstigt.
- Die Unabhängige Bundesbeauftragte plädiert dafür, eine klare Regelung in das Gesetz aufzunehmen, die sicherstellt, dass
 - Menschen mit Behinderungen,
 - Alleinerziehende,
 - Personen, die Angehörige pflegen
 - sowie Menschen, die ohne Trauschein Fürsorgeverantwortung in familiärer Gemeinschaft übernehmen

nicht beim Anspruch auf Einbürgerung diskriminiert werden, weil sie Leistungen zum Lebensunterhalt beziehen. Gleiches gilt für Menschen, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung beziehen. Auch sie dürfen nicht beim Einbürgerungsanspruch benachteiligt werden.



- Durch die Vorschrift werden strukturell benachteiligte Personengruppen bei den Möglichkeiten der staatsbürgerlichen Teilhabe schlechter gestellt: Frauen tragen in Deutschland den größten Teil der Fürsorgearbeit. Auch von Altersarmut sind Frauen häufiger betroffen als Männer. Insgesamt haben Migrant*innen statistisch ein deutlich höheres Armutsrisiko als Menschen ohne Migrationsgeschichte. Migrant*innen sind außerdem deutlich häufiger im Niedriglohnsektor beschäftigt.
- In der Gesetzesbegründung heißt es, dass unter anderem für Menschen mit Behinderungen oder Alleinerziehende, die in Teilzeit arbeiten, die Härtefallregelung aus § 8 Abs. 2 StAG angewendet werden kann, wenn die leistungsbeziehenden Personen alles Mögliche und subjektiv Zumutbare unternommen haben, um ihren Lebensunterhalt dauerhaft zu sichern. Die Entscheidung darüber, ob im Einzelfall die Voraussetzung der Härtefallregelung erfüllt sei, obliege den zuständigen Behörden und Gerichten.
- Die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung weist darauf hin, dass der Hinweis in der Gesetzesbegründung und auf eine mögliche Anwendung der voraussetzungsvollen Härtefallregelung aus § 8 Abs. 2 StAG nicht geeignet ist, um das Diskriminierungsrisiko zu beseitigen.
- An die Anwendung der Härtefallregelung aus § 8 Abs. 2 StAG werden bereits in ihrem eigentlichen Anwendungsbereich, der Ermessenseinbürgerung nach § 8 StAG hohe Anforderungen gestellt. Laut der Begründung zu § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 – StAG - E, werden diese Voraussetzungen zusätzlich erhöht. Die Gesetzesbegründung zu § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 StAG - E enthält zudem weitere unbestimmte Rechtsbegriffe. Es ist daher zu befürchten, dass die Anwendung der Härtefallregelung in der Verwaltungspraxis sehr begrenzt sein wird und mit Diskriminierungsrisiken gegenüber Menschen mit (unverschuldetem) Leistungsbezug einhergehen wird.
- Zudem fehlt im Normtext ein Verweis auf die intendierte Anwendung der Härtefallregelung. Ob ein Hinweis in der Gesetzesbegründung zu § 10 StAG - E ausreicht, um rechtssicher die Anwendung einer Regelung aus § 8 StAG festzuhalten, sollte überprüft werden.
- Der Gesetzgeber sollte im Normtext selbst eine entsprechende Klarstellung regeln, um in der Praxis Rechtssicherheit zu gewährleisten. Die Entscheidung über die Anforderungen, die an Härtefälle gestellt werden, sollte nicht der Verwaltungspraxis und den Gerichten überlassen werden.



§ 10 Abs. 3 StAG - E

- Die Regelung zur Berücksichtigung besonderer Integrationsleistungen benachteiligt aufgrund der Voraussetzung der uneingeschränkten Unterhaltspflicht spezifische Personengruppen, die „unverschuldet“ Sozialleistungen erhalten; insbesondere Frauen und Menschen mit Behinderungen. Beispielsweise würden besondere Integrationsleistungen nicht berücksichtigt werden können, wenn sie von Personen erbracht werden, die aufstockend Leistungen zum Lebensunterhalt beziehen, weil sie alleinerziehend Kinder betreuen oder aufgrund der Pflege eines Angehörigen in Teilzeit arbeiten.
- Die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung schlägt daher vor, § 10 Abs. 3 Nr. 2 StAG - E zu streichen.

§ 10 Abs. 4 S. 2 StAG - E

- Die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung regt an, Erleichterungen beim Sprachnachweis auch für nachgezogene Ehepartner*innen zu regeln. Bei den zugezogenen sogenannten Gastarbeiter*innen und Vertragsarbeitnehmer*innen handelt es sich mehrheitlich um Männer. Im Koalitionsvertrag wurde vereinbart, die Einbürgerung für Angehörige der sogenannten Gastarbeitergeneration zu erleichtern, deren Integration lange Zeit nicht unterstützt wurde. Auch den nachgezogenen Ehepartner*innen wurden keine oder nur wenige Integrationsangebote unterbreitet. Folgerichtig sollte auch ihre Einbürgerung erleichtert werden.
- Die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung regt an, im StAG grundsätzlich eine Ausnahmeregelung vom Sprachnachweis für ältere Menschen vorzusehen. Bisher sind Ausnahmen vom Sprachnachweis aufgrund des Alters nur im Wege der Einzelfallentscheidung möglich (§ 10 Abs. 6 StAG). Ziel sollte sein, allen älteren Menschen staatsbürgerliche Teilhabe zu ermöglichen. Für ältere Menschen kann das Erfordernis des formalen Sprachnachweises eine hohe Hürde der Einbürgerung darstellen. Diese Hürde betrifft nicht nur die sogenannte Gastarbeitergeneration.



§ 11 S. 1 Nr. 3 Buchst. b) StAG - E

- Aus Sicht der Unabhängigen Bundesbeauftragten ist die Vorschrift in Gänze nicht erforderlich, um dem der Bedeutung des Wertes der Gleichberechtigung der Geschlechter Rechnung zu tragen. Laut der Legaldefinition des Begriffs der freiheitlich demokratischen Grundordnung aus § 4 Abs. 2 BVerSchG gehören auch die im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechte zur freiheitlich demokratischen Grundordnung. Die Akzeptanz der grundgesetzlich verbrieften Gleichheitsrechte dürfte somit bereits durch das Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 StAG sichergestellt werden können.
- Aus Sicht der Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung sind die in § 11 S. 1 StAG - E neu eingeführten Tatbestände ungeeignet, die bisherige Anforderung der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ zu präzisieren. Die Vorschrift aus § 11 S. 1 Nr. 3 Buchst. b) StAG - E ist vielmehr geeignet, eine Diskriminierung von als muslimisch wahrgenommenen Antragstellenden zu begünstigen.
- Die Vorschrift fordert von den Beschäftigten der Einbürgerungsbehörden die Beurteilung des Verhaltens der antragstellenden Person ein. Den Beschäftigten wird damit ein diskriminierungsanfälliger Beurteilungsspielraum eingeräumt, in den die (ggf. unbewussten) Ansichten und Zuschreibungen der mit dem Antrag befassten Person einfließen können. Hinzu kommt, dass sich die Begründung der Vorschrift diskriminierende Zuschreibungen gegenüber Muslim*innen begünstigt.

POSITION

Bundesarbeitsgemeinschaft
Katholische Jugendsozialarbeit (BAG KJS) e. V.

Büro Düsseldorf
Carl-Mosterts-Platz 1, 40477 Düsseldorf

Büro Berlin
Chausseestraße 128/129, 10115 Berlin

Fon 0211 94485-0
bagkjs@jugendsozialarbeit.de
www.bagkjs.de

Bedingungen für eine menschenwürdige und gerechte Flüchtlings- und Migrationspolitik

Fachkräfte in den Einrichtungen der Katholischen Jugendsozialarbeit beraten und begleiten bundesweit sowohl geflüchtete junge Menschen beim Ankommen und auf ihren Wegen am neuen Lebensort als auch länger in Deutschland lebende junge Migrant*innen: mit Angeboten und Programmen der Jugendmigrationsdienste (JMD), in der Schulsozialarbeit/schulbezogenen Jugendsozialarbeit, beim Jugendwohnen oder in der Jugendberufshilfe. Es geht in der Begleitung um die Verbesserung der Integrationschancen, die Erhöhung der Chancengerechtigkeit und die Förderung der Partizipation junger Migrant*innen in allen Bereichen des sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen, religiösen und politischen Lebens. Für diese jungen Menschen mischt sich die Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit (BAG KJS) anwaltschaftlich in die politischen Debatten ein. Die BAG KJS bezieht Position für ein menschenwürdiges und sicheres Leben und gegen rechtspopulistische und rassistische Positionen und Handlungen, die Debatten um Migration und Flucht verschieben sowie das friedliche und solidarische Zusammenleben in der Gesellschaft gefährden.

Ausgangslage

Deutschland hat aus historischen, politischen und wirtschaftlichen Gründen eine Verantwortung für Menschen, die nach ihrer Flucht in Sicherheit leben wollen. Als politisch und wirtschaftlich relevanter Staat in Europa ist es zudem abhängig von Menschen, die einwandern und dauerhaft in Deutschland leben wollen. 2005 hat Deutschland sich erstmals rechtlich als Einwanderungsland definiert. Die Bedingungen für geflüchtete junge Menschen und die Signale an junge Migrant*innen spiegeln diese Lage jedoch nicht.

Menschen, die in Deutschland leben und arbeiten wollen und die aus anderen Ländern migriert sind, haben mit vielen rechtlichen strukturellen und institutionellen Barrieren zu kämpfen. Diese stehen im Gegensatz zu den Anforderungen, die sie selbst erfüllen sollen.

POSITION

Fachkräfte aus der Jugendsozialarbeit berichten davon, dass Behörden nicht erreichbar sind. Sie dokumentieren lange Bearbeitungszeiten von Ämtern mit gravierenden Folgen: fehlende finanzielle Unterstützung bis hin zum Wohnungs- und Arbeitsplatzverlust. Es mangelt an Wohnraum oder an Kitaplätzen, obwohl in einigen Bundesländern der Kita-besuch Bedingung für die Aufnahme in ersten Klassen an Grundschulen ist. Es fehlt an Inklusionsfähigkeit in den Systemen Schule und Ausbildung. Es bestehen viele Warteschleifen, die Geduld und Wissen fordern, sowie diverse rechtlich wie politisch gewollte Kategorisierungen nach Aufenthaltsstatus.

Teile der Bevölkerung sind zudem offen feindlich gegenüber Menschen, die sie als fremd und ausländisch lesen. Viele Menschen äußern sich skeptisch oder formulieren Ängste zur Integration von jungen Geflüchteten und Migrant*innen. Diese Teile der Gesellschaft haben relevanten Einfluss auf das Reden und Handeln rassistischer und rechtspopulistischer Akteur*innen in Politik und Medien – und sie werden wiederum durch den Populismus beeinflusst.

Deutschland ist und bleibt zugleich Fluchtort und Einwanderungsland. Von den 83 Millionen Menschen, die in Deutschland leben, haben 23,8 Millionen einen Migrationshintergrund. 13,4 Millionen haben keine deutsche Staatsangehörigkeit – mehr als zehn Prozent¹. Über die Hälfte von diesen 13,4 Millionen lebt seit mehr als zehn Jahren in Deutschland. Das Bundesinnenministerium hat im Juni 2023 den Entwurf eines Einwanderungsgesetzes vorgelegt, das Menschen ohne deutsche Staatsbürgerschaft ein Angebot machen will, um schneller eingebürgert zu werden. In der europäischen Union wird zeitgleich ein Asylgesetz verhandelt, das die europäischen Außengrenzen für Menschen auf der Flucht undurchlässig machen soll. Demokratische Parteien im Bundestag diskutieren dazu erneut eine Verschärfung des deutschen Asylrechts. Bund und Länder mühen sich um eine Einigung bei der Finanzierung von und im Umgang mit Geflüchteten. Und parallel denken Politik, Wirtschaft und Gesellschaft darüber nach, wie dem akuten Fachkräftemangel in den Bereichen Industrie, Dienstleistung, Verwaltung, Bildung und Sozialwesen entgegengewirkt und wie er langfristig verhindert werden kann.

Rechte, Verantwortung und Haltung

Internationale Regeln und Vereinbarungen stellen Geflüchtete und Migrant*innen unter Schutz, zum Beispiel die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. In Artikel 6 heißt es: Jeder hat das Recht, überall als rechtsfähig anerkannt zu werden. Und Artikel 13 garantiert: Jeder hat das Recht, sich innerhalb eines Staates frei zu bewegen und sei-

¹ Vgl. Destatis: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/_inhalt.html (abgerufen am 30.06.2023)

POSITION

nen Aufenthaltsort frei zu wählen. Jeder hat das Recht, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen und in sein Land zurückzukehren. Artikel 14 sagt: Jeder hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen.

Für Kinder und Jugendliche gelten zudem die weltweiten Kinderrechte, die sie unter besonderen Schutz stellen, zugleich Befähigung und Teilhabe einfordern. Das Völkerrecht setzt einen globalen Rahmen und zieht darin eine klare Trennlinie zwischen Migrant*innen und Geflüchteten, die unter besonderen Schutz gestellt werden müssen. Die Europäische Union schafft mit ihrer Charta der Grundrechte eine Grundlage für Freiheit, Solidarität und Selbstbestimmung aller Menschen, die in Europa leben. Zugleich regelt die EU stark und detailliert den Zugang von Menschen aus Drittstaaten in die EU und ihren dortigen Aufenthalt. Es gibt komplexe Regelungen und Abkommen zum Asyl- und Einwanderungsrecht, zum Schutz der EU-Außengrenzen, zu Fragen der illegalen Migration sowie zur Integration von Zugewanderten.

Abgesehen von der Rechtslage und der daraus folgenden Verantwortung für Staaten und Gesellschaften zählt die Einstellung gegenüber Menschen, die ihre Heimat verlassen und ihren Lebensmittelpunkt verlagern. Die Katholische Jugendsozialarbeit geht von der Grundannahme aus, dass jeder Mensch – unabhängig von Status, Alter, Geschlecht, sexueller Orientierung, Herkunft oder Religion – Ebenbild Gottes ist und darum Anspruch auf einen würdevollen Platz in der Gesellschaft hat. Es geht um Selbstbestimmung und gleichberechtigtes Miteinander auf Augenhöhe.

Ansatzpunkte und Forderungen

Junge Geflüchtete und Migrant*innen sind keine homogene Gruppe. Jede*r Einzelne befindet sich in einer spezifischen Lebenslage, hat unterschiedliche Bedarfe, Interessen und Möglichkeiten. Das gilt es zu verstehen und anzuerkennen.

Die BAG KJS formuliert folgende Forderungen und Ansprüche für eine menschenwürdige, solidarische und gerechte Asyl- und Migrationspolitik:

- Alle jungen Menschen, die nach Deutschland fliehen oder einwandern, müssen bei Bedarf ein verlässliches personales Angebot von professioneller sozialpädagogischer Qualität sowie eine rechtliche Beratung nutzen können.
- Schulbesuche sind allen schulpflichtigen jungen Menschen zu ermöglichen. Insbesondere junge Erwachsene bis 21 Jahre, die nicht über einen Schulabschluss und ausreichende Deutschkenntnisse verfügen, brauchen passende schulische Angebote.

POSITION

- Die Schulsozialarbeit/schulbezogene Jugendsozialarbeit ist systematisch auszubauen und finanziell abzusichern, um junge Menschen angemessen begleiten zu können.
- Spätestens drei Monate nach Ankunft müssen alle jungen Menschen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus Zugang zu Bildungs-, Ausbildungs- und/oder Arbeitsförderung erhalten und angemessen beraten und begleitet werden.
- Die bestehende Ungleichbehandlung von geflüchteten jungen Menschen nach Herkunftsländern muss aufgelöst werden.
- Bürokratische Prozesse müssen deutlich kürzer und bürokratische Hürden abgebaut werden, beispielsweise durch eine personelle Verstärkung der zuständigen Ämter sowie eine schnelle Digitalisierung der Ausländerbehörden in Ländern und Kommunen, um einen bundesweiten Bewegungsradius möglich zu machen.
- Die Mitbestimmungsrechte für junge Menschen bei Art und Ort der Inklusionsangebote müssen erweitert werden. Der sogenannte Königsteiner Schlüssel, der als Verteilungsinstrument im Jahr 1949 entstand, soll alleine eine gerechte gemeinsame Finanzierung der Länder sicherstellen. Er schränkt zugleich die Mitbestimmung zum Aufenthaltsort ein.
- Die Wahrung von Menschenrechten und Kindeswohl müssen die Leitlinien europäischer Politik sein. Dazu ist ein effektiver Rechtsschutz in Screening, Alterseinschätzung, Zuständigkeits- und Grenzverfahren notwendig. Es darf keine Haft oder haftähnliche Unterbringung von Kindern und Jugendlichen geben.
- Eine Überstellung von Kindern und Jugendlichen in sogenannte „sichere Drittstaaten“ muss ebenso ausgeschlossen sein wie die Überstellung von unbegleiteten Kindern und Jugendlichen in den Herkunftsstaat. Es darf keine Einschnitte bei innereuropäischen Familienzusammenführungen geben.
- Mauern, Zäune und Asylverfahren an der Außengrenze der EU darf es ebenso wenig geben wie die sogenannten Migrationspartnerschaften im Asylgesetz der EU. Bei den Migrationspartnerschaften verpflichten sich Länder weltweit, diejenigen zurückzunehmen, die in der EU kein Bleiberecht haben. Im Gegenzug bietet die EU an, entsprechend qualifizierte Menschen legal in der EU arbeiten zu lassen. Die Bundesregierung muss Abstand davon nehmen, durch diesen (Menschen-)Handel Fachkräfte zu gewinnen.

POSITION

- Statt Ablehnung und Ausgrenzung muss ein modernes Einwanderungsgesetz Solidarität, Offenheit und Teilhabe spiegeln. Dazu zählt unter anderem die Abschaffung der Optionspflicht und die Reduktion der Fristen für eine Einbürgerung, die Möglichkeit des Beibehaltens mehrerer Staatsangehörigkeiten (Mehrstaatlichkeit) sowie die Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen und die Möglichkeit der Verantwortungsübernahme in politischen Ämtern.
- Die Lager in den EU-Staaten am Mittelmeer – insbesondere auf den griechischen Inseln – müssen aufgelöst werden. Geflüchtete müssen eine ausreichend medizinische Versorgung erhalten sowie Rechtssicherheit in den Verfahren, beispielsweise durch juristischen Beistand.

Die BAG KJS teilt die Forderung von Bundespräsident Frank Walter Steinmeier (geäußert am 30. Jahrestag der Anschläge von Solingen): Jeder Mensch muss in unserem gemeinsamen Land in Sicherheit und Frieden leben können, und der Staat muss besonders diejenigen schützen, die ein höheres Risiko haben, zum Opfer zu werden. Dafür muss er alles, dafür muss er noch mehr tun. Wenn Politiker*innen glauben, verbal um den rechten Rand buhlen zu müssen; wenn auch Politiker*innen die Grenzen zwischen dem Sagbaren und dem Unsäglichen verschieben, dann befeuern sie damit auch die Gewalt. Zugleich hat jede*r Bürger*in eine Verantwortung. Es braucht Mitmenschen, die widersprechen, wenn Lügen, Hass und Hetze am Arbeitsplatz oder in sozialen Netzwerken, im Hausflur oder am Stammtisch verbreitet werden. Schweigen und Gleichgültigkeit werden viel zu oft als stille Zustimmung für Gegner einer offenen, freien und demokratischen Gesellschaft gedeutet. Was wir stattdessen brauchen, sind Zivilcourage und Mut!

In diesem Sinne engagiert sich die BAG KJS für eine menschenwürdige und gerechte Flüchtlings- und Migrationspolitik. Und sie tritt Rechtsextremismus/Rechtspopulismus und Rassismus entschieden entgegen.

Berlin/Düsseldorf, den 30. Juni 2023

Vorstand der BAG KJS

STELLUNGNAHME

**Bundesarbeitsgemeinschaft
Katholische Jugendsozialarbeit (BAG KJS) e. V.**

Büro Düsseldorf
Carl-Mosterts-Platz 1, 40477 Düsseldorf

Büro Berlin
Chausseestraße 128/129, 10115 Berlin

Fon 0211 94485-0
bagkjs@jugendsozialarbeit.de
www.bagkjs.de

Zum Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts

Die Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit (BAG KJS) arbeitet in den Bereichen der Schulsozialarbeit/schulbezogenen Jugendsozialarbeit und in der Jugendberufshilfe sowie im Jugendwohnen mit jungen Menschen mit Migrationsgeschichte. Außerdem ist die BAG KJS federführend verantwortlich für rund 130 Jugendmigrationsdienste (JMD) in katholischer Trägerschaft. Die JMD begleiten bundesweit junge Menschen mit Migrationsgeschichte im Alter von 12 bis 27 Jahren bei ihrem Integrationsprozess in Deutschland. Mit individuellen Angeboten und professioneller Beratung helfen die Angebote der Jugendsozialarbeit und die JMD dabei, dass sich junge Menschen in Deutschland zurechtfinden: ob bei schulischen Fragen, der Suche nach einer Lehrstelle oder bei Fragen zur Bürokratie. Im Interesse dieser jungen Menschen nimmt die BAG KJS Stellung zum Referentenentwurf des Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts (StAG) aus dem Bundesministerium des Innern und für Heimat.

Die BAG KJS unterstützt das Ziel, dass sich möglichst viele Ausländer*innen für eine Einbürgerung entscheiden, um teilhaben und aktiv das gesellschaftliche Zusammenleben mitgestalten zu können. Das Bundesinnenministerium kommt zur richtigen Erkenntnis, dass das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht bisher nicht ausreichend darauf ausgerichtet ist, die Bedürfnisse von Menschen mit Einwanderungsgeschichte angemessen zu berücksichtigen und entsprechende Anreize zu setzen. Die BAG KJS teilt ebenfalls die Einschätzung, dass das Staatsangehörigkeitsrecht modernisiert und an die Erfordernisse eines Einwanderungslandes angepasst werden muss.

Die Beschreibung zur Mehrstaatlichkeit deckt sich mit den Erfahrungen der BAG KJS. In den Ausführungen zum Gesetz heißt es: "Viele Ausländer fühlen sich Deutschland zugehörig, wollen aber nicht ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben, da sie sich auch mit ihrem Herkunftsland verbunden fühlen. Für die Integration in die deutsche Gesellschaft sind Aspekte wie Sprachkenntnisse, Bildung, berufliche Eingliederung, die Fähigkeit, grundsätzlich den Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln bestreiten zu können, gesellschaftliche Teilhabe, bürgerschaftliches Engagement, staatsbürgerliche Kenntnisse und ein Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung weitaus wichtiger als die Frage, ob jemand eine oder mehrere Staatsangehörigkeiten besitzt."

Mitgliedsorganisationen Bund der Deutschen Katholischen Jugend (BDKJ) – Bundesstelle e.V.; Deutscher Caritasverband e.V.; Deutsche Provinz der Salesianer Don Boscos; IN VIA Katholischer Verband für Mädchen- und Frauensozialarbeit – Deutschland e.V.; Katholische Arbeitsgemeinschaft Migration (KAM); Kolpingwerk Deutschland – Bundesverband; Sozialdienst Katholischer Frauen, Zentrale e.V.; Verband der Kolpinghäuser e.V.; Sieben Landesarbeitsgemeinschaften in: Baden-Württemberg; Bayern; Berlin/Brandenburg; Nordrhein-Westfalen; Niedersachsen/Bremen/Hamburg/Schleswig-Holstein/Mecklenburg-Vorpommern; Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland; Thüringen



STELLUNGNAHME

Der Gesetzentwurf stellt aus Sicht der BAG KJS die richtigen Weichen. Explizit geht die BAG KJS auf folgende Änderungen ein:

§10 Absatz 1

Die Verkürzung der Fristen von acht auf fünf Jahre, in einigen Fällen auf drei Jahre, ist ein längst überfälliger Schritt im Sinne des Selbstbestimmungsrechtes und im Sinne einer pluralen und offenen Gesellschaft. In den Folgeabsätzen des §10 werden teils einschränkende Bedingungen genannt. Der Gesetzgeber ist in der Pflicht, einwanderungswillige Menschen bestmöglich darin zu unterstützen, die Bedingungen für eine rasche Einbürgerung erfüllen zu können.

§10 Absatz 3

Die zusätzliche Verkürzung der Aufenthaltsdauer soll möglich werden, wenn Integrationsleistungen, vor allem besonders gute schulische, berufsqualifizierende oder berufliche Leistungen oder bürgerschaftliches Engagement nachgewiesen wird. Die Gleichstellung der schulischen und beruflichen Leistung mit bürgerschaftlichem Engagement erhöht zwar die inklusive Ausrichtung der Einbürgerung. Es muss zugleich sichergestellt werden, dass ausländische Kinder und Jugendliche gerechte Bildungschancen erhalten. Das ist im deutschen Bildungssystem durch unterschiedliche Faktoren aktuell nicht gegeben. Der Anspruch nach "besonders guten Leistungen" ist eine extrem hohe Hürde. Es fehlen Kriterien, die transparent die Leistungen definieren und ein inklusives Bildungsverständnis zugrunde legen.

Damit ein ausländischer Mensch den erforderlichen Lebensunterhalt für sich und seine unterhaltsberechtigten Familienangehörigen ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel bestreiten kann, müssen entsprechende Zugangsbarrieren in die Erwerbsarbeit abgebaut und ein inklusiver Weg in die Erwerbsarbeit gestärkt werden. Dazu zählt unbedingt die Anerkennung ausländischer Schul-, Studien- und Berufsabschlüsse, die Basis für eine auskömmliche Erwerbsarbeit sind. Wenn der Aufenthaltsstatus oder die ausländische Staatsbürgerschaft verhindern, dass der Lebensunterhalt ohne öffentliche Mittel kaum zu bestreiten ist, klaffen gesetzlicher Anspruch und Lebenswirklichkeit für viele Millionen Menschen auseinander.

Positiv wertet die BAG KJS die Anerkennung der Arbeits- und Lebensleistung vieler "Gastarbeiter*innen", indem für diese Personengruppe die Voraussetzungen für eine Einbürgerung den Lebensumständen angepasst werden.

Drastische Folgen entstehen jedoch aus Sicht der BAG KJS durch Verschärfung bei der Pflicht zur Lebensunterhaltssicherung. Die bisherige Ausnahme bei unverschuldetem Leistungsbezug soll gestrichen werden. Stattdessen müssen künftig Einbürgerungswilli-

STELLUNGNAHME

ge in Vollzeit erwerbstätig und dies innerhalb der letzten 24 Monate mindestens 20 Monate gewesen sein oder als Ehegatte oder eingetragene*r Lebenspartner*in "mit einer nach Maßgabe des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 3 Buchstabe b erwerbstätigen Person und einem minderjährigen Kind in familiärer Gemeinschaft" leben. Abgesehen davon, dass die Berechnung des Lebensunterhaltes so angesetzt ist, dass es grundsätzlich für Geringverdienende schwierig wird, ohne Unterstützung zu leben, werden von einer Eingliederung mit den Anforderungen folgende Personengruppen nahezu ausgeschlossen:

- Menschen, die aufgrund von Krankheit oder Behinderung nicht oder eingeschränkt erwerbsfähig sind,
- Menschen mit Behinderung, die in stationären Einrichtungen leben und ihren Lebensunterhalt über das SGB XII vom Sozialamt erhalten,
- Alleinerziehende, die aufgrund der Kinderbetreuung nicht (Vollzeit) arbeiten können und bei denen Unterhaltsvorschuss, Kinderzuschlag, Kindergeld und Wohngeld nicht ausreichen,
- Pflegende Angehörige, die nicht Vollzeit arbeiten können und deshalb
- Bürger*innengeld beziehen,
- Schüler*innen, die ergänzende SGB-II-Leistungen erhalten,
- Menschen, die unverschuldet arbeitslos geworden sind und ergänzend zum Arbeitslosengeld I noch SGB-II-Leistungen beziehen.

Die BAG KJS fordert, die alte Regelung zu belassen, weil die Neuregelung nicht menschenrechtskonform ist.

§10 Absatz 4

Das Streichen des Absatz 4 aus dem Gesetz ist überfällig. Damit wird der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit endlich aufgegeben und die Realität anerkannt, dass sich viele ausländische Menschen für ein Leben in Deutschland entscheiden, ohne ihre Wurzeln zur Herkunft (Ius-soli) durchtrennen zu wollen. Die Mehrstaatigkeit ist die überfällige Einladung, Gesellschaft mitgestalten zu können, zu wählen und demokratische Verantwortung zu tragen.

Für Kinder und Jugendliche ist entscheidend, dass die Optionsregelung beim Ius-soli-Erwerb entfällt: Künftig werden dadurch alle Ius-soli geborenen Kinder ohne jeglichen Vorbehalt die deutsche Staatsangehörigkeit und die Staatsangehörigkeit ihrer Eltern erhalten und dauerhaft behalten.

STELLUNGNAHME

Aus Sicht der BAG KJS ist wichtig, dass diejenigen jungen Menschen (vor allem zwischen 18 und 25 Jahre) mit dem neuen Gesetz ebenfalls eine Chance haben, deren Eltern durch das bisherige Gesetz (das Einbürgerung erschwert) lange nicht vollwertig teilhaben konnten. Sie waren und sind deswegen teilweise von staatlicher Leistung abhängig und haben aus diesem Grund eine geringe Chance, schneller eingebürgert zu werden. Viele ausländische Familien und damit junge Menschen stecken voraussichtlich zu lange in dieser negativen Spirale: Aufenthaltsstatus/ausländische Staatsangehörigkeit bedingt Bildungschancen, bedingt Ausbildung und Studium, bedingt auskömmliche Erwerbsarbeit, bedingt Voraussetzung für Einbürgerung. Die BAG KJS regt an, ähnlich wie bei der "Gastarbeiterregelung" (neue §10, Absatz 4a) rückwirkend ein jus-soli anzuwenden: Es braucht eine Stichtagsregelung für die Optionsregelung.

§10 Absatz 7

Zur Konkretisierung des Begriffs der freiheitlichen demokratischen Grundordnung wird im Gesetz ergänzt: „Antisemitisch, rassistisch, fremdenfeindlich oder sonstige menschenverachtend motivierte Handlungen sind mit der Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland unvereinbar und verstoßen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne dieses Gesetzes“. Inhaltlich teilt die BAG KJS diese Definition. Diese Neuregelung ist jedoch ungeeignet. Und sie ist mit Blick auf häufige und dokumentierte Verstöße von Bürger*innen gegen diesen Anspruch eine unzulässige Ungleichbehandlung vor dem Gesetz. Verfassungsschutz und Strafrecht zum Schutz der demokratischen Grundordnung sind ebenso ausreichend wie die bestehenden Regelungen des StAG zum Schutz vor der Einbürgerung von Verfassungsfeinden.

Schlussbemerkung

Das Gesetz bietet im Grundsatz die Chance, nach stagnierenden Einbürgerungszahlen auf niedrigem Niveau steigende Zahlen auf europäischem Niveau in Deutschland zu erreichen. Das Gesetz formuliert zugleich durch kleinteilige Regelungen und Überprüfungskriterien im Entwurf latent Vorbehalte und erhöht die Exklusion von ausländischen Menschen. Dabei sind für alle, die in Deutschland leben, inklusive Teilhabe und Mitwirkung wesentliche Faktoren, um gemeinsam Verantwortung für eine offene, friedliche, solidarische und demokratische Gesellschaft zu tragen.

Berlin, 16. Juni 2023

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines „Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts“ BT-Drs. 20/9044 vom 1.11.2023

dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages
aus Anlass der öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf am 11.12.2023
am 7.12.2023 unverlangt übermittelt durch

Prof. Dr. Uwe Berlit*

I. Zusammenfassung der zentralen Anmerkungen	3
II. Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung (Streichung § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, § 12 StAG)	4
1. Grundentscheidung.....	4
2. Mehrstaatigkeit als komplexes, lösbares Problem und „Reizthema“?.....	4
3. Kein Ende der Debatte um Mehrstaatigkeit.....	5
III. Verkürzung des Voraufenthaltszeiten.....	6
1. Regelvoraufenthaltsfrist von fünf Jahren (§ 10 Abs. 1 Satz 1 vor Nr. 1 E-StAG)	6
2. Problem der behördlichen Verfahrensdauer.....	6
3. Weitere Verkürzung bei besonderen Integrationsleistungen (§ 10 Abs. 3 E-StAG)	7
IV. Lebensunterhaltssicherung als Einbürgerungserfordernis (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, § 40a E-StAG)	7
1. Wegfall der Vertretensklausel (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StAG)	8
2. Übergangsregelung (§ 40a E-StAG)	8
3. Vereinbarkeit mit Völker- und Verfassungsrecht?.....	9
3.1 Geregelte Rückausnahmen.....	9
3.2. Ausgeschlossene Personengruppen.....	10
3.2.1 Altersarmut	10
3.2.2 Behinderte Menschen	10
3.2.3 Alleinerziehende; Erwerbsgeminderte/ Erziehungs-, Sorge- oder Pflegearbeit.....	11
3.2.4 Junge Menschen in Ausbildung.....	11
3. Verweise auf Härteklausel des § 8 Abs. 2 StAG als „Scheinlösung“.....	11
4. Regelungsalternativen	12
V. Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Satz 3, § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 E-StAG)	13
1. „Einordnung“ als unbestimmter Rechtsbegriff	13

* Der Verfasser ist VRiBVerwG a.D., VPräsSächsVerfG a.D. und Honorarprofessor der Juristenfakultät der Universität Leipzig. Er hat u.a. zum Staatsangehörigkeitsrecht wissenschaftlich publiziert und ist Herausgeber und Autor des „Gemeinschaftskommentars zum Staatsangehörigkeitsrechts“.

2. Konkretisierung § 10 Abs. 1 Satz 1 letzter Halbsatz StAG/Verlagerung in § 11 E-StAG.....	14
3. Sonderdefinition der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ (§ 10 Abs. 1 Satz 3 E-StAG).....	14
4. § 8 Abs. 1 letzter Halbsatz E-StAG	16
VI. Weitere Einbürgerungsvoraussetzungen.....	16
1. Sprachanforderungen (§ 10 Abs. 3, Abs. 4 Satz 3 und Abs. 4a E-StAG)	16
2. Einbürgerung der Ehegatten/Lebenspartner Deutscher	17
3. Motivüberprüfung bei Bagatelldelicten (§ 32b E-StAG).....	17
4. Urkundenübergabe im Rahmen einer öffentlichen Einbürgerungsfeier (§ 16 Satz 3 E-StAG)	17
VII. Verlustgründe (§§ 17 ff. E-StAG).....	18
1. Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit (Art. 1 § 17, Art. 4 E-StAG).....	18
2. Einzelne Verlusttatbestände (§§ 18 ff. E-StAG).....	18
3. Verlustfeststellung (§ 30 Abs. 1 Satz 4 und 5 E-StAG).....	19
4. Verlust bei Rücknahme der Einbürgerung.....	19
VIII. Änderungen geringer Reichweite/redaktionelle Änderungen.....	20
1. Unterbrechung des Aufenthalts (§ 12b E-StAG).....	20
2. Staatsangehörigkeitsrechtliche Handlungsfähigkeit (§ 37 Abs. 1 Satz 1 StAG/§ 34 Satz 1 E-StAG).....	20
3. Datenübermittlung im Verfahren der Sicherheitsüberprüfung (§ 31 Satz 2, §§ 32c, 37 E-StAG [neu]).....	20
4. Einbürgerungsstatistik (§ 36 E-StAG).....	21
5. Redaktionelle Änderungen.....	21
IX. Zusätzliche Regelungsbedarfe.....	21
1. Identitätsklärung/-feststellung.....	21
1.1 Regelungsbedarf.....	21
1.2 Regelungsansätze	22
1.2.1 Kodifizierung gestufter Identitätsfeststellung	22
1.2.2 Ausländerbehördliches Identitätsfeststellungsverfahren.....	22
2. Streichung des Merkmals „Staatsangehörigkeit“ in § 10 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz StAG	22
3. Altfälle unerkannten Staatsangehörigkeitsverlustes kraft Gesetzes	22
4. Regelungen zum Generationenschnitt	23
5. Öffnungsklausel im Grundgesetz für eine landes(verfassungs)gesetzliche Zulassung von Ausländer:innen zum Kommunal- und/oder Landtagswahlrecht.....	23
6. Handlungsfähigkeit der Staatsangehörigkeitsbehörden.....	23

I. Zusammenfassung der zentralen Anmerkungen

1. Die Zulassung von Mehrstaatigkeit unabhängig davon zu, ob gewichtige Gründe für deren Hin- nahme bestehen, ist völker- und verfassungsrechtlich weder geboten noch ausgeschlossen und eine genuin verfassungspolitische Entscheidung. Es ist eine ambivalente, indes rechtfertigungsfä- hige und auch in einem Staatsangehörigkeitssystem, das bei nachlassender Bindung an die Bun- desrepublik Deutschland die Staatsangehörigkeit allenfalls begrenzt „entziehen“ kann, für die „Ein- bürgerungsgeneration“ vorzugswürdige Abwägungsentscheidung (dazu II).

2. Die Verkürzung der Voraufenthaltszeiten sowohl im Bereich des ius soli-Erwerbs (§ 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 E-StAG) als bei der Anspruchseinbürgerung (§ 10 Abs. 1 Satz E-StAG) ist eine völker- wie verfassungsrechtlich mögliche und fachpolitisch sinnvolle Erleichterung des Staatsangehörig- keitserwerbs. Ohne eine deutliche Verkürzung der aktuellen, belastungsbedingt teils mehrjährigen Bearbeitungszeiten bei Staatsangehörigkeitsbehörden bewirkt sie allenfalls mittelfristig spürbare Verbesserungseffekte. Eine gestaffeltes Inkrafttreten ist in Betracht zu ziehen (dazu III.).

3. Bei dem Einbürgerungserfordernis der eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts führt die Streichung der Ausnahme, dass ein von den Einbürgerungsberwerber:innen nicht zu vertretender Bezug von SGB II/SGB XII-Leistungen der Einbürgerung nicht entgegensteht, zu einer deutlichen, sozial klar unausgewogenen sowie (zumindest bei Teilgruppen) zu einer völkerrechts- bzw. verfas- sungs-, weil gleichheitswidrigen Erschwerung der Einbürgerung.

Die nun vorgesehenen Ausnahmen sind viel zu eng. Sie erfassen z.B. nicht Personen in Altersar- mut, behinderte oder chronisch kranke Menschen mit eingeschränktem oder entfallenem Arbeits- vermögen, Alleinerziehende oder Menschen, die sonst familiäre/unbezahlte Erziehungs-, Sorge- oder Pflegearbeit leisten, sowie auf aufstockende Leistungen angewiesene junge Menschen in Ausbildung; überdies verkennen sie, dass bei vielen Ausländer:innen der lange Weg in das Er- werbsleben über schlecht bezahlte, prekäre Beschäftigungsverhältnisse führt. Der Hinweis in der Begründung des Regierungsentwurfes auf die Härteklausele des § 8 Abs. 2 StAG ist eine objektiv täuschende Scheinlösung und bestenfalls schlechte Gesetzgebung. (dazu IV.1 bis 3)

Neben der Beibehaltung der derzeitigen Rechtslage bestehen weitere, die Verschärfung mildernde Regelungsalternativen (dazu IV.4).

4. Die Konkretisierung der auf die „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ und deren Umgestaltung mindert insoweit bestehenden Bedenken. Auf die Einführung einer eigenständigen, staatsangehörigkeitsrechtlichen Definition der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ist ab- zusehen: Sie suggeriert eine rechtliche Bestimmtheit, die sie bei einer „isolierten“ Verwendung als negative Einbürgerungsvoraussetzung nicht hat – und in einer pluralen Gesellschaft auch schwer- lich haben kann. Werteorientierung oder -bindung droht zur repressiven, antiliberalen Tugendlehre zu werden. (dazu V).

5. Von einer Verpflichtung, die für die Wirksamkeit der Einbürgerung erforderlich Urkunde im Re- gelfall in einer Einbürgerungsfeier zu übergeben, bewirkt eine sinnlose Verlängerung der ohnehin zu langen Verfahrensdauer oder eine Entwertung von Einbürgerungsfeiern (dazu VI.4).

6. Weitere Themen, die im Zusammenhang mit der Modernisierung des Staatsangehörigkeits- rechts aufzugreifen sind, sind insb.

- die Schaffung eines ausländerbehördlichen Identitätsfeststellungsverfahrens mit Bindungs- wirkung auch für die Staatsangehörigkeitsbehörde für alle Ausländer:innen ohne gültige Passdokumente unbestrittener Echtheit (IX.1.),
- eine Altfallregelung für einen Staatsangehörigkeitsverlust wegen Wiedererwerbs der zu Zwecken der Einbürgerung aufgegebenen fremden Staatsangehörigkeit ohne Beibehal- tungsgenehmigung (IX.2.),

- erweiterte Regelungen zum sog. „Generationenschnitt“ (IX.3.),
- Öffnungsklausel im Grundgesetz für eine landes(verfassungs)gesetzliche Zulassung von Ausländer:innen zum Kommunal- und/oder Landtagswahlrecht (dazu IX.4.),
- die Stärkung der Handlungsfähigkeit der Staatsangehörigkeitsbehörden (dazu IX.5.).

II. Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung (Streichung § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, § 12 StAG)

1. Grundentscheidung

Der Gesetzentwurf¹ lässt mit der Streichung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, § 12 StAG nunmehr Mehrstaatigkeit² unabhängig davon zu, ob im Einzelnen benannte gewichtige Gründe für deren Hinnahme bestehen. Dies ist völker- und verfassungsrechtlich weder geboten noch ausgeschlossen – und eine genuin verfassungspolitische Entscheidung.³ Die voraussetzungslose Zulassung von Mehrstaatigkeit ist eine ambivalente, indes rechtfertigungsfähige und auch in einem Staatsangehörigkeitssystem, das bei nachlassender Bindung an die Bundesrepublik Deutschland die Staatsangehörigkeit allenfalls begrenzt „entziehen“ kann, für die „Einbürgerungsgeneration“ vorzugswürdige Abwägungsentscheidung.

Konsequenz dieser Entscheidung ist dann auch, den an den Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit anknüpfenden Verlustgrund des § 25 StAG sowie solche Regelungen aufzuheben, die – wie § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4a StAG (Auflage bei Einbürgerung) – die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit als Einbürgerungsvoraussetzung durchsetzen sollen oder auf solche Regelungen bezogen sind (z.B. Aufhebung der Gebührentatbestände des § 38 Abs. 1 Nr. 2 und 3 StAG). Zu erwägen ist eine Klarstellung, dass diese systematische Grundentscheidung nicht dadurch konterkariert werden darf, dass bei der Ermessens- oder Solleinbürgerung (§§ 8, 9 StAG) die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit im Ermessenswege verlangt wird.

2. Mehrstaatigkeit als komplexes, lösbares Problem und „Reizthema“?

Über Grund und Grenze für eine staatsangehörigkeitsrechtliche Zulassung von Mehrstaatigkeit wird seit über 30 Jahren⁴ intensiv diskutiert. Für die erste Einwanderungsgeneration kann und soll nicht bestritten werden, dass es zumindest beachtliche, wenn nicht gar überwiegende Gründe für deren Hinnahme gibt.

- Ein systematisch nur schwaches Argument ist die Zahl der Einbürgerungen, die bereits heute wegen der bestehenden Ausnahmeregelungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit erfolgt und insgesamt bei über 50 v.H. liegt – bei nach Herkunftsstaat stark schwankender Hinnahmequote: Quantität schlägt nicht notwendig um in Qualität.
- Ein ebenfalls eher schwächeres Argument ist die bereits heute hohe Zahl von Mehr- bzw. Doppelstaatern. Sie wird auf ca. 2,5 bis 4 Mio Personen geschätzt, liegt also bei bis zu knapp 5 v.H. der Wohnbevölkerung. Dies gilt ungeachtet dessen, dass sich deren Zahl not-

¹ Zum Referentenentwurf die Stellungnahmen im Rahmen der Verbändeanhörung (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/gesetz-zur-modernisierung-des-staatsangehoerigkeitsrechts.html>) Tonn, Noch Luft nach oben – Potentiale für die geplante Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts, ZAR 2023, 235.

² Dazu – aus unterschiedlichen Perspektiven – Berlit, Mehrfache Staatsangehörigkeit, RW 2021, 382-421; Thym, Fallstricke des „Doppelpasses“: rechtliche Inhalte und legitime Symbolik, JZ 2023, 539-548; Weber, in: JBMigR 2022, Baden-Baden 2023, Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Zu einem möglichen Systemwechsel im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht, 393-456.

³ Dazu eingehend Hoffmann, Völkerrechtliche Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit, 2022.

⁴ Zu erinnern ist an die sog. „Doppelpasskampagne“ der Hessischen CDU als Anlass der Landtagswahl Februar 1999; dazu GK-StAR/Hohm, Entstehung und Entwicklungsgeschichte des Gesetzes zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, III Rn. 133 ff.

wendig jedenfalls dann stetig erhöhen wird, wenn grundsätzlich an der Staatsangehörigkeitsweitergabe über das *ius sanguinis* und einem Geburtserwerb bei Inlandsgeburt und qualifiziertem Aufenthaltsrecht eines Elternteils unter *de facto* dauerhaft Hinnahme von Mehrstaatigkeit auch fehlenden oder gelockertem Gebietsbezug in der Folgezeit festgehalten wird.

- Das zentrale demokratiebezogene Argument ist, dass die politisch verbindliche Teilhabe der Wohnbevölkerung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den Staatsangehörigen vorbehalten ist, die Kluft zwischen Wohn- und Wahlbevölkerung durch das Staatsangehörigkeitsrecht zu schließen ist. Dies bezeichnet nicht nur einen Weg, sondern einen Auftrag.
- Dass die vielfältigen Detailprobleme mehrfacher Staatsangehörigkeit letztlich lösbar sind,⁵ ändert nichts an durchaus bestehenden Friktionen,⁶ denen im Interesse gezielter Integrationsförderung der Nachrang zugunsten der Hinnahme von Mehrstaatigkeit eingeräumt werden kann.
- Umgekehrt sollte der „integrative Mehrwert“ einer Einbürgerung auch nicht überschätzt werden. Bei Unionsbürgern geht er gen Null, bei anderen Gruppen meist dann schon hinreichend integrierter Ausländer geht es primär um eine zusätzliche Absicherung des Aufenthalts und Reisefreiheit für sich selbst und die Nachkommen, nicht vorrangig um weitere Integration und demokratische Teilhabe.

Die Debatte um dauerhafte Zulassung von Mehrstaatigkeit ist real in gewisser Weise auch eine Scheindebatte.

- Eine Möglichkeit der Bundesrepublik Deutschland, den steten Zuwachs an Mehrstaatlern mit deutscher Staatsangehörigkeit durch nationale Maßnahmen gegenzusteuern, besteht nur durch eine drastische Erweiterung der Regelungen zum Generationenschnitt bei Auslandsgeburt (§ 4 Abs. 4 StAG) oder durch Rückkehr zu einem Optionenmodell für zumindest die zweite oder dritte Generation.⁷ Hierfür fehlt auf absehbare Zeit indes – aus nachvollziehbaren Gründen – die politische Mehrheit. Denn solche Beschränkungen hätten sich auch und gerade auf die Weitergabe der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt insgesamt zu beziehen – nicht nur auf Einbürgerungsfälle.
- International haben wichtige Herkunftsstaaten ihre „Staatsangehörigen“ in Drittstaaten als strategische Machtressource entdeckt, nicht zuletzt die Türkische Republik. Dass die Präsidentschaftswahlen in der Türkei partiell in Deutschland entschieden worden sein sollen, steht – ohne verfassungsrechtlich allenfalls begrenzt mögliche Beschränkung des Auslandswahlrechts – mittelfristig auch für die deutschen Bundestagswahlen durch Türkeirückkehrer deutscher Staatsangehörigkeit und deren Abkömmlinge im Raum. Migrationsbewegungen bilden keine Einbahnstraße.
- Anreize für zwischenstaatliche Abkommen zum „Generationenschnitt“ kann die Bundesrepublik Deutschland nicht mehr setzen.

3. Kein Ende der Debatte um Mehrstaatigkeit

Unter Demokratieaspekten ist mehrfache Staatsangehörigkeit vor allem für die Teilhabe der ersten Einwanderungs-/bürgerungsgeneration ein rechtfertigungsfähiger Gewinn. Schon heute und – zumindest – mittelfristig bei einer weiteren Verbreitung von Mehrstaatigkeit sind aber „Demokratieprobleme“ absehbar.⁸ Dies ist – auch in einem modernen Einwanderungsland – nicht per se eine positiv zu wertende Modernisierung und auch der Sache nach keine systematische Abkehr von einem ethno-kulturell bestimmten Staatsangehörigkeitsverständnis. Dieses wird vielmehr durch die

⁵ Hoffmann (Fn. 3), 92 ff.; s.a. Jaekel/Gutmann ZAR 2023, 74 (75 ff.).

⁶ S. etwa Berlit (Fn. 2), 382 (386); Jaekel/Gutmann, Herausforderungen doppelter Staatsangehörigkeit, ZAR 2023, 74.

⁷ Dazu eingehend Weber (Fn. 2), 393 (428 ff.); s.a. Weizsäcker, Mehrfache Staatsangehörigkeit ermöglichen – Vorschläge zur Umsetzung des Handlungsauftrages im Koalitionsvertrag, ZAR 2022, 389 (393 f.).

⁸ Ebd., 393 (408 ff., 423 ff.).

⁵

Koppelung von ius soli und ius sanguinis ohne Options- oder wirksame Generationenschnittmodelle auf nationaler oder völkerrechtlicher Ebene in konzeptionell unklarer Wirkung bekräftigt.

Mittelfristig aufgegeben bleibt mithin die Entwicklung ein positives Gegenmodell eines mitglied-schaftlichen Staatsangehörigkeitsverständnisses, das auf einer in gesellschaftlichem Zusammenhalt in pluraler Vielfalt gelebten Demokratie gründet. Die Debatte hierüber mag sinnvoll nicht im Rahmen der teils von grundsätzlichen Unterschieden geprägten, symbolisch überlagerten Debatte über den Gesetzentwurf⁹ geführt werden können. Sie sollte aber auf der politischen Tagesordnung bleiben.

III. Verkürzung des Voraufenthaltszeiten (§ 10 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 E-StAG)

1. Regelvoraufenthaltsfrist von fünf Jahren (§ 10 Abs. 1 Satz 1 vor Nr. 1 E-StAG)

Die Verkürzung der Voraufenthaltszeiten sowohl im Bereich des ius soli-Erwerbs (§ 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 E-StAG) als auch bei der Anspruchseinbürgerung (§ 10 Abs. 1 Satz E-StAG) ist eine völker- wie verfassungsrechtlich mögliche Erleichterung des Staatsangehörigkeitserwerbs. Diese Mindestfrist ist auch im internationalen Vergleich nicht unüblich.¹⁰ Auch wenn im Jahr 2022 in Deutschland die Voraufenthaltsdauer im Durchschnitt 12,3 Jahre betragen hat, lag sie bei ca. 40 v.H. allerdings unter dem derzeit in § 10 Abs. 1 Satz 1 StAG für die Anspruchseinbürgerung im Regelfall geltenden achtjährigen Inlandsaufenthalt. Rechtspolitisch sprechen jeweils gute Gründe für diese Verkürzung; die verkürzte Inlandsaufenthaltszeit wird zudem jeweils durch weitere „Integrationsindikatoren“ flankiert.

Auf den ersten Blick erfasst diese Verkürzung vor allem die große Gruppe der 2015/16 in das Bundesgebiet gelangten Flüchtlinge vor allem u.a. aus Syrien, die allerdings erheblich von der Verschärfung des Lebensunterhaltssicherungserfordernisses betroffen sein wird. Praktisch relevanter wird die korrespondierende Verkürzung der elterlichen Voraufenthaltszeiten bei Geburtserwerb (§ 4 Abs. 3 StAG) sein; sie sichert über die Rechtsprechung des EuGH zu Art. 20, 21 AEUV regelmäßig auch den Eltern eines Kindes, das durch die Inlandsgeburt die deutsche Staatsangehörigkeit erworben hat, bei fortbestehender Betreuung bis zum Erwerb der Volljährigkeit des Kindes den Inlandsaufenthalt.

2. Problem der behördlichen Verfahrensdauer

Eine Verkürzung der Voraufenthaltszeiten macht indes nur dann Sinn, wenn die Anträge auch binnen angemessener Frist bearbeitet werden können. Dies ist angesichts der strukturellen Überlastung vieler Ausländerbehörden allgemein und insb. auch der Staatsangehörigkeitsbehörden schon heute nicht der Fall. Der auch ohne Verkürzung erwartbare exponentielle Anstieg von Einbürgerungsanträgen in den nächsten Jahren¹¹ wird durch die Verkürzung nochmals deutlich verstärkt werden. Der Fachkräftemangel auch in der Migrationsverwaltung¹² lässt ein kurzfristiges, wirksames Gegensteuern zumindest flächendeckend nicht zu. Dies lässt Zusatzaufwand und -kosten auch bei „liquiden“ Kommunen (bzw. Landesbehörden) nicht zu.

Aufgegriffen werden sollten daher die Anregungen des Deutschen Landkreistages im Anhörungsverfahren zum Referentenentwurf, die Fristverkürzung – wengleich eng getaktet – gestaffelt in Kraft treten zu lassen und dies mit einer befristeten Verlängerung der Frist des § 75 Satz 2 VwGO

⁹ Dazu BT-Prot. 20/141 v. 30.11.2023, 17807 ff.

¹⁰ Angaben zu den EU-Mitgliedstaaten bei <https://globalcit.eu/modes-acquisition-citizenship/>

¹¹ Sachverständigenrat für Integration und Migration, Flüchtlinge als Neubürgerinnen und Neubürger. Das Potenzial der nächsten Jahre, SVR-Policy Brief 2022/2, 16 ff.

¹² Dazu allg. Kluth, Rechtliche Auswirkungen des Fachkräftemangels in der öffentlichen Verwaltung. Zugleich Überlegungen zu Reaktionsmöglichkeiten von Verwaltung und Gesetzgeber, NVwZ-Extra 7/2023.

bei auf Einbürgerung gerichteten Klagen zu verbinden.¹³ Der deutliche Anstieg der Einbürgerungsanträge im Jahre 2022, der sich Presseberichten zufolge im Jahr 2023 fortgesetzt hat, sollte Anlass sein, dem durch die Verkürzung der Voraufenthaltszeit und den Verzicht auf die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit zu erwartenden Anstieg einbürgerungswilliger Personen keine Hoffnungen zu machen, die sich wegen der absehbaren Probleme des Verwaltungsvollzuges real nicht erfüllen werden. Die in der Gegenäußerung der Bundesregierung zum Bundesratsvorschlag, eines angemessenen zeitlichen Vorlauf zwischen Verkündung und dem Inkrafttreten des Gesetzes zu schaffen, angesprochene Erwartungshaltung in der Bevölkerung¹⁴ ändert nichts an den erwartbaren Realitäten. Ein zeitlich verzögertes oder gestaffeltes Inkrafttreten der Verkürzung allein der Voraufenthaltsdauer berührt nicht das zeitnahe Inkrafttreten der übrigen Neuregelungen.

3. Weitere Verkürzung bei besonderen Integrationsleistungen (§ 10 Abs. 3 E-StAG)

Die weitere Verkürzung der Voraufenthaltsfrist bei besonderen Integrationsleistungen von fünf auf bis zu drei Jahre ist ebenfalls völker- wie verfassungsrechtlich im Ergebnis unbedenklich, weil sie mit weiteren, gelungene Integration indizierenden Voraussetzungen verbunden ist und überdies nach Grund und Umfang im Ermessen der Staatsangehörigkeitsbehörde steht.

Namentlich das Sprachniveau der Stufe C1¹⁵ bildet eine hohe – teils genau deswegen auch kritisierte – Schwelle, die der Verkürzungsregelung weite Teile des vermutlich ohnehin überschaubaren Anwendungsbereichs nimmt (und dadurch Enttäuschungen vorprogrammiert); auch ohne ausdrückliche Regelung zum Nachweis dieses Sprachniveaus ist neben entsprechenden Zeugnissen anerkannter Sprachinstitute auch die Überprüfung durch die Staatsangehörigkeitsbehörde möglich und geboten.

IV. Lebensunterhaltssicherung als Einbürgerungserfordernis (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, § 40a E-StAG)

Der Gesetzentwurf hält an dem Erfordernis eigenständiger Lebensunterhaltssicherung als Einbürgerungsvoraussetzung fest, das den Bezug von SGB II/SGB XII-Leistungen als grundsätzlich einbürgerungshindernd wertet, streicht aber die derzeitige Ausnahme in Fällen, in denen der Leistungsbezug „nicht zu vertreten“ ist. Diese Ausnahme findet sich der Sache nach bereits in der zum 1.1.2005 in Kraft getretenen Fassung des Gesetzes¹⁶ und hat sich in den letzten Jahren achtzehn Jahren bewährt.¹⁷ Eine Stütze im Koalitionsvertrag hat diese Regelung nicht. Sie bewirkt einer deutliche Verschärfung des Lebensunterhaltssicherungserfordernisses und führt zu ohne Anlass oder Rechtfertigung zu völker- und verfassungswidrigen sozialen Verwerfungen.

¹³ Für die Untätigkeitsklage ähnlich Nr. 7 der Stellungnahme des Bundesrats (BT-Drs. 20/9044, 86); dazu die – hierfür in modifizierter Form offene – Gegenäußerung der Bundesregierung (BT-Drs. 20/9044, 86).

¹⁴ BT-Drs. 20/9044, 88.

¹⁵ „Kann ein breites Spektrum anspruchsvoller, längerer Texte verstehen und auch implizite Bedeutungen erfassen. Kann sich spontan und fließend ausdrücken, ohne öfter deutlich erkennbar nach Worten suchen zu müssen (verhandlungssichere Sprachkenntnisse)“.

¹⁶ In der ab dem 1.1.2005 in Kraft getretenen Fassung noch als § 10 Abs. 1 Satz 3 StAG: „Von der in Satz 1 Nr. 3 bezeichneten Voraussetzung wird abgesehen, wenn der Ausländer das 23. Lebensjahr noch nicht vollendet hat oder aus einem von ihm nicht zu vertretenden Grund den Lebensunterhalt nicht ohne Inanspruchnahme von Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch bestreiten kann.“

¹⁷ Eingehend zum Lebensunterhaltserfordernis und der geltenden Rückausnahme Berlit, in: GK-StAR, § 10 StAG Rn. 217-269 (EL 40 [August 2022]).

1. Ersetzung der Vertretensklausel durch enge Ausnahmeregelungen (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StAG)

Nach dem Gesetzentwurf soll diese „Vertretensklausel“ entfallen und nur noch in drei Fallgruppen, die bereits de lege lata von der Vertretensklausel erfasst waren, eine Ausnahme gelten.

- Bei Angehörigen der ersten „Gastarbeitergeneration“ (Zuzug bis Mitte 1974 bzw. bei den DDR-Vertragsarbeitnehmer:innen – bis Mitte 1990), wenn sie den Leistungsbezug nicht zu vertreten haben.
- bei „Aufstockern“, die in den letzten 24 Monaten mindestens 20 Monate in Vollzeit erwerbsfähig waren, und
- bei deren Ehegatten/eingetragenen Lebenspartnern, die mit diesem und einem minderjährigen Kind in familiärer Gemeinschaft leben.

Dies erschwert für eine – schwer quantifizierbare, vermutlich aber beachtliche – Zahl von Betroffenen, die schon heute bereits die längeren Inlandsvoraufenthaltszeiten aufweisen und nur wegen des Antragsstaus bei vielen Staatsangehörigkeitsbehörden noch nicht eingebürgert worden sind bzw. keinen Antrag gestellt haben, auf absehbare Zeit die Einbürgerung.

Der Entwurf nennt insoweit keine Gründe für diese deutliche Erschwerung der Einbürgerung.

- Das Ziel, einer „Einwanderung in die Sozialsysteme“ entgegenzuwirken, scheidet wegen des verfestigten Aufenthaltsrechts des nunmehr ausgeschlossenen Personenkreis aus: Er wird voraussichtlich für eine lange Zeit oder auf Dauer im Bundesgebiet leben – und SGB II/SGB XII-Leistungen beziehen, ohne dass er diesen Leistungsbezug zu vertreten hat.
- Nach den mit der bisherigen Regelung gemachten Erfahrungen dürfte die Neuregelung allenfalls in seltenen Ausnahmefällen einen zusätzlichen Motivationsschub hin zu wirtschaftlicher Integration bewirken und in vielen Fällen die öffentlich geweckten Einbürgerungserwartungen enttäuschen.

Auf diese Änderung ist zu verzichten.¹⁸ Zumindest bedarf die Regelung dringend der gründlichen Überarbeitung, um deren negative Wirkung zu mildern.

2. Übergangsregelung (§ 40a E-StAG)

Die im Regierungsentwurf vorgenommene Ergänzung um eine Übergangsregelung für Personen, die bis zum 23.8.2023 einen Antrag gestellt haben (§ 40a E-StAG), beseitigt lediglich eine offenkundige Verletzung von Vertrauensschutzaspekten mit Blick auf eine deutliche Verschlechterung im Laufe eines Verfahrens, dessen Dauer einem Einbürgerungsbewerber regelmäßig nicht zuzurechnen ist.

Nicht zu folgen ist der Begründung, dass seit dem 19.5.2023 (Veröffentlichung des Referentenentwurfs) die geplante Einschränkung bekannt gewesen sei, potentielle Einbürgerungsinteressent:innen seitdem mit einer einschränkenden Regelung hätten rechnen müssen und bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des Bundeskabinetts (23.8.2023) Einbürgerungsbewerber „noch Gelegenheit gehabt hätten, zu den Bedingungen des zu diesem Zeitpunkt geltenden Rechts einen Einbürgerungsantrag zu stellen. Sie überspannt die Anforderungen an die Sorgfaltspflichten der Einbürgerungsbewerber. Diese hatten keinen Anlass, mit einer solchen Verschlechterung zu rechnen, zumal in der öffentlichen Kommunikation durchweg von einer Erleichterung der Einbürgerung die Rede war.

Ausgeblendet bleibt auch die Lage bei den Einbürgerungsbehörden, bei denen vielfach bereits für den dort als erforderlich gesehenen Termin zur Antragsstellung eine Wartezeit von deutlich mehr

¹⁸ So die nahezu einhellige, in unterschiedlicher Deutlichkeit vorgetragene Auffassung der Stellungnahmen zum Referentenentwurf.

als drei Monaten bestand; der Deutsche Städtetag hat – im Kontext der Verkürzung der Voraufenthaltsfristen (§ 4 Abs. 3, § 10 Abs. 1 E-StAG) – darauf verwiesen, dass die Steigerung des Antragsaufkommens „eine erhöhte Wartezeit auf einen Termin für die persönliche Beratung und Entgegennahme des Einbürgerungsantrages“ nach sich ziehen werde, und so deutlich gemacht, dass in der Praxis entgegen geltenden Verwaltungsverfahrenrechts eine Antragstellung nicht auch schriftlich oder gar formlos möglich sei.

3. Vereinbarkeit mit Völker- und Verfassungsrecht?

Der vorgesehene Einbürgerungsausschluss auch in Fällen nicht zu vertretenden Leistungsausschlusses ist nicht nur einbürgerungspolitisch nicht begründbar. Er begegnet – auch in Ansehung des weiten Gestaltungsspielraums, der dem Gesetzgeber für die Ausgestaltung des Zuganges zur deutschen Staatsangehörigkeit einzuräumen ist – rechtlichen Bedenken.

Das Bundesverwaltungsgericht¹⁹ hat 2021 im Zusammenhang mit den Anforderungen, die an die Klärung der Identität von Einbürgerungsbewerber:innen zu stellen sind, an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts²⁰ erinnert, dass die von einbürgerungswilligen Menschen erstrebte deutsche Staatsangehörigkeit die rechtliche Voraussetzung für den staatsbürgerlichen Status ist, der neben Pflichten auch grundlegende demokratische Rechte vermittelt und so die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu wahrende Kongruenz zwischen den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen und den Inhabern demokratischer politischer Rechte herstellt.

Der Zusammenhang von Demokratie und Einbürgerung ist auch bei der Ausgestaltung – dem Grunde nach nicht ausgeschlossener – wirtschaftlicher Einbürgerungsvoraussetzungen zu berücksichtigen (auf die im internationalen Vergleich viele Staaten im Übrigen vollständig verzichten). Demokratische Teilhabe darf nicht dauerhaft ausnahmslos an die wirtschaftliche Unabhängigkeit gekoppelt werden und muss auch für Personen, die sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten um eine eigenständige Lebensunterhaltssicherung mühen, ohne diese im Ergebnis zu erreichen, möglich sein. Allein der zu vertretende Leistungsbezug mag als Indikator unzureichender Integration zu werten sein, nicht aber der nach der Sozialrechtsordnung eröffnete und vom Leistungsberechtigten nicht zu vertretende Leistungsbezug.

3.1 Geregelt Rückausnahmen

Die vorgesehenen Rückausnahmen sind schon bei einer immanenten Betrachtung unzureichend. Sie erfassen ohnehin Fälle, in denen nach derzeitiger Rechtslage der Leistungsbezug regelmäßig nicht zu vertreten ist; dies gilt insb. in den Fällen des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 lit. b) und b) E-StAG).

Bei den sog. „Gastarbeitern“ und „Vertragsarbeitnehmern“ ist durch die Einreisestichtage eine zeitlich restriktive Grenze gesetzt. Von der Rückausnahme weitgehend ausgeschlossen bleiben vor allem die im Wege des Familiennachzuges nachgereisten Personen. Für diese „Angehörigen der sogenannten Gastarbeitergeneration“ wird der Staatsangehörigkeitserwerb, der nach dem Koalitionsvertrag anderweitig erleichtert werden soll, nicht erleichtert, sondern deutlich erschwert. Die bis 1974 in das Bundesgebiet eingereisten Angehörigen der ersten „Gastarbeitergeneration“²¹ haben längst das Rentenalter erreicht, sind in nicht unerheblichem Umfang (inzwischen) Unionsbürger mit meist geringem Einbürgerungsinteresse und befinden sich in einem Lebensalter, in dem Ausnahmeregelungen aus Altersgründen (§ 10 Abs. 6, § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 StAG) n Betracht kommen.

¹⁹ BVerwG, U. v. 23.9.2020 – 1 C 36.19.

²⁰ BVerfG, U. v. 31.10.1990 - 2 BvF 2/89, 2 BvF 6/89 - BVerfGE 83, 37 <51, 52>.

²¹ Über Verbleib, aktuelle Lebenslagen und Altersstruktur der 1989 in der DDR lebenden ca. 94.000 Vertragsarbeiter liegen tragfähige statistische Angaben soweit erkennbar nicht vor, so dass sie nachfolgend ausgeblendet bleiben.

Die Rückausnahme bei Vollzeitwerbstätigkeit berücksichtigt nicht hinreichend die besonderen Schwierigkeiten anerkannter Schutzberechtigter bei der Arbeitsmarktintegration, die nicht nur die Einkommenshöhe (Niedriglohnsektor), sondern auch den erreichbaren Arbeitsumfang (prekäre Beschäftigung) betreffen. Für viele Ausländer:innen, die in Vollzeit arbeiten wollen und können, sind nach ihren beruflichen oder sprachlichen Kompetenzen und faktischer Zugangshemmnisse auf dem Arbeitsmarkt Vollzeit Arbeitsplätze nicht auch erreichbar.

3.2. Ausgeschlossene Personengruppen

Relevante Personengruppen bleiben zumindest für einen längeren Zeitraum oder gar dauerhaft ausgeschlossen. Eine genaue Quantifizierung

3.2.1 Altersarmut

Ausländer:innen, die Altersarmut zu befürchten haben oder zum wachsenden Personenkreis der Personen rechnen, die (ergänzende) Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung beziehen müssen, bleibt – von der kleinen Gruppe der vor 1974 eingereisten „Gastarbeiter“ und der Vertragsarbeitnehmer – dauerhaft keine Chance auf eine Anspruchseinbürgerung. Dies ist mit dem Gleichheitssatz des Grundgesetzes (Art. 3 Abs. 1 GG) – auch mit Blick auf den weiten Gestaltungsspielraum, die dem Gesetzgeber in Fragen des Staatsangehörigkeits- und insbesondere Einbürgerungsrechts zuzubilligen ist – schwerlich vertretbar.

Die sozialpolitische Entscheidung, ob eine Existenzsicherung im Alter durch eine „Aufstockung“ im Rentensystem (bedarfsorientierte Mindestrente) oder eine besondere Sozialleistung (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung [§§ 41 ff. SGB XII]) erfolgt, bestimmt so über die Einbürgerungschancen und damit die Chance zur politischen Teilhabe. Diese Problem betrifft vor allem ältere Ausländer:innen, die oftmals im Niedriglohnsektor oder in sonst „randständigen“ Beschäftigungsformen tätig waren und damit lediglich Rentenanwartschaften aufbauen/aufgebaut haben, die letztlich nicht vollständig existenzsichernd sind, ohne unter die Mindestrentenregelung zu fallen.

3.2.2 Behinderte Menschen

Für ausländische behinderte Menschen, die wegen ihrer Behinderung ihren eigenen Lebensunterhalt durch Erwerbstätigkeit nicht sichern können, verstößt die geplante Verschärfung gegen die UN-Behindertenrechtskonvention (BRK).

Art. 18 Abs. 1 lit. a) BRK garantiert Menschen mit Behinderungen das Recht, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben und ihre Staatsangehörigkeit zu wechseln (inkl. des Schutzes davor, dass ihnen diese nicht willkürlich oder aufgrund von Behinderungen entzogen wird). Ein Lebensunterhaltssicherungserfordernis, das zwar nicht direkt an die Behinderung anknüpft, aber erwerbsunfähige oder in der Erwerbsfähigkeit geminderte behinderte Menschen klar und vorhersehbar aus unmittelbar mit der Behinderung im Zusammenhang stehenden Gründen von einer Einbürgerung ausschließt, ist als „willkürlich“ im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention zu qualifizieren. Art. 1, 3 und 4 BRK verpflichtet die Bundesrepublik Deutschland zudem, alle Gesetze – und damit auch das StAG – diskriminierungsfrei auszugestalten.

Auch Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG verbietet eine Benachteiligung wegen einer Behinderung. Ein klarer Verstoß der geplanten Neuregelung ist nur wegen der noch nicht abschließend ausgeloteten Voraussetzungen ausgeschlossen, die an die Finalität der Benachteiligung zu stellen sind. Gute Gründe sprechen aber dafür, auch bei den Merkmalen Geschlecht und Behinderung einzubeziehen,²² so dass auch insoweit einen Verstoß anzunehmen. § 10 Abs. 5 StAG trägt dem für die Voraussetzungen des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 und 7 StAG de lege lata und für die der Nr. 3 über die „Vertretbarkeitsklausel“ Rechnung.

²² Dürig/Herzog/Scholz/Langenfeld, GG, Art. 3 Abs. 3 Rn. 38 (74. Lfg. 5/2015), Rn. 116 (88. Lfg. 8/2019).

¹⁰

3.2.3 Alleinerziehende; Erwerbsgeminderte/ Erziehungs-, Sorge- oder Pflegearbeit

Dass bei aufstockenden SGB II-Leistungen ein nicht zu vertretender Leistungsbezug nur dann unerschädlich sein soll, wenn in Vollzeit gearbeitet wird, schließt alle ausländischen Menschen aus, die aus nicht von ihnen zu verantwortenden/ihnen zuzurechnenden Gründen (zeitweilig oder dauerhaft) nicht oder nicht mehr Vollzeit erwerbstätig sein können, z.B. aus gesundheitlichen Gründen (chronische Erkrankung) oder Erziehungs-, Sorge- oder Pflegepflichten. Dies trifft überdurchschnittlich insb. in Teilzeit arbeitende Frauen, die oftmals aus von ihnen nicht „gestaltbaren“ Gründen (insb. Erziehungs-, Sorge- oder Pflegepflichten) nicht vollschichtig tätig sein können. Selbst wenn Einbürgerung als „Belohnung“ für einen Beitrag zum Gemeinwohl auszugestalten wäre – schon dies wäre ein unterkomplexes, demokratischen Anforderungen schwerlich entsprechendes Konzept – reduzierte der Ausnahmetatbestand für die in Vollzeit tätigen (und deren Kernfamilie) den „belohnungsfähigen“ Beitrag auf einen monetär messbaren Effekt (keine wirtschaftliche Hilfebedürftigkeit im Sinne des SGB II (SGB XII) und blendet die vielfältigen Formen unentgeltlicher Erziehungs-, Sorge- oder Pflegearbeit (Carearbeit) aus.

Dieser „Begünstigungsausschluss“ ist (jedenfalls) mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar. Das Differenzierungskriterium zwischen den Vergleichsgruppen knüpft sachwidrig an den (ergänzenden) Leistungsbezug im Ergebnis, nicht einen zu vertretenden Bezug an; damit verselbständigt sich das Kriterium der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von einem Indikator für gelungene Integration zu einem von den Einbürgerungsbewerber:innen nicht mehr individuell beeinflussbares oder sinnvoll auf Unterschiede im Bereich demokratischer Teilhabe zu beziehendes Kriterium. Wegen der überwiegend von Frauen übernommenen „Cararbeit“ ist zudem eine Verletzung des Art. 3 Abs. 2 GG zu prüfen.

Bei alleinerziehenden Elternteilen kann dies auch nicht damit gerechtfertigt werden, dass es ja möglicherweise nur ein vorübergehender Ausschluss ist: Die Wahrnehmung der verfassungsrechtlich zuvörderst den Eltern (und damit auch den einzelnen Elternteilen) zugewiesene Aufgabe der Pflege und Erziehung der Kinder kann auch nicht zeitweilig mit dem Ausschluss des Rechts verbunden werden, durch Einbürgerung die Chance auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe zu erreichen; so weitgehend darf demokratische Teilhabe wie das Wahlrecht in der grundgesetzlichen Demokratie nicht an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit anknüpfen. Mittelbar betroffen sind auch die Kinder alleinerziehender ausländischer Elternteile, die weder selbst noch gemeinsam mit ihrer/m Erziehungsberechtigten eingebürgert werden können – mit allen damit verbundenen Problemen etwa bei grenzüberschreitenden Klassenfahrten. Bei Alleinerziehenden kommt hinzu, dass die sozialrechtliche „Wohltat“ des Bürgergeldzuschlages für Alleinerziehende (§ 21 Abs. 3 SGB II), einbürgerungsrechtlich wegen des damit verbundenen SGB II-Bezugs zum Einbürgerungsausschluss führt.

3.2.4 Junge Menschen in Ausbildung

Bei in Ausbildung befindlichen jungen Menschen, die sich eine Perspektive in Deutschland schaffen sollen und wollen, werden durch das Ausbildungsförderungsrecht und die Ausbildungshilfen nach dem SGB III viele, aber eben nicht alle Probleme gelöst, wenn sie wegen des anerkenntniswertes Strebens, eine qualifizierte Ausbildung zu erlangen, auf (aufstockende) SGB II-Leistungen zurückgreifen müssen – und damit von einer ansonsten möglichen Einbürgerung ausgeschlossen werden.

3. Verweise auf Härteklausele des § 8 Abs. 2 StAG als „Scheinlösung“

Der Regierungsentwurf anerkennt nunmehr selbst, dass „einzelne Personengruppen die Voraussetzungen für einen Einbürgerungsanspruch nicht mehr erfüllen (können), auch wenn sie die erforderliche Unterhaltssicherung aufgrund von Umständen nicht erreichen können, die außerhalb ihrer Beeinflussungsmöglichkeiten liegen“, und nennt als potentiell Betroffene „etwa Menschen mit einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung, pflegende Angehörige, Alleinerziehende, die wegen Kinderbetreuung nicht oder nur in Teilzeit erwerbstätig sein können, oder Schüler/Auszubildende/Studierende, die, ggf. ergänzende, Leistungen nachdem SGB II oder SGB

XII beziehen“. Er belässt es aber bei der Streichung der „Vertretbarkeitsklausel“ und verweist darauf, dass „(f)ür sie die Härtefallregelung in § 8 Absatz 2 zum Tragen kommen (kann), wenn sie alles objektiv Mögliche und subjektiv Zumutbare unternommen haben, um ihren Lebensunterhalt dauerhaft zu sichern.“ Dies sei „bei der künftigen Auslegung der Härtefallregelung in § 8 Absatz 2 zu berücksichtigen. Die Entscheidung darüber, ob im Einzelfall die Voraussetzungen nach § 8 Absatz 2 StAG erfüllt sind, obliegt den zuständigen Behörden und Gerichten.“

Dies ist ein untauglicher Versuch, das selbstgeschaffene Problem zu mildern. Der klare Wille des Gesetzgebers des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StAG, auf das Kriterium der „Vertretbarkeit“ zu verzichten und nur abschließend aufgezählte Ausnahmen vom Gebot der auch im Ergebnis eigenständigen Lebensunterhaltssicherung zuzulassen, wird weiterhin umgesetzt. Für die selbst erkannten und benannten „Problemgruppen“, die sich gerade nicht auf Einzelfälle beschränken, wird auf die im Wortlaut unveränderte Härtefallklausel des § 8 Abs. 2 StAG verlagert, nach der u.a. vom dem Lebensunterhaltssicherungserfordernis „aus Gründen des öffentlichen Interesses oder zur Vermeidung einer besonderen Härte abgesehen werden kann“.

Diese Problemverlagerung ist bestenfalls schlechte Gesetzgebung. Behörden und Gerichte werden der Sache nach mit der Aufgabe einer – teilweisen oder vollständigen, jedenfalls aber „systemischen“ – Korrektur der in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StAG getroffenen Entscheidung unter Nutzung einer Norm belastet, die hierfür weder geschaffen noch – wegen des Gebots der „Vermeidung einer besonderen Härte“ – geeignet ist. Nach der Rechtsprechung muss ein besonderer Härtefall i.S.d. § 8 Abs. 2 StAG durch atypische Umstände des Einzelfalls bedingt sein und gerade durch die Verweigerung der Einbürgerung hervorgerufen werden und deshalb durch eine Einbürgerung vermieden oder zumindest entscheidend abgemildert werden können.²³ Das OVG Nordrhein-Westfalen²⁴ hat jüngst ausdrücklich entschieden, dass „(d)er Umstand, dass ein Einbürgerungsbewerber die Inanspruchnahme von Sozialleistungen nicht zu vertreten hat, (...) im Rahmen des § 8 Abs. 1 Nr. 4 RuStAG ohne Belang (ist) und (...) daher für sich allein genommen auch keinen besonderen Härtefall zu begründen (vermag). Eine Gesetzesbegründung, die im Gesetzeswortlaut keinen Ausdruck findet und das gewählte Regelungssystem konterkariert, mag zwar zur „Beruhigung“ von Parlament und Öffentlichkeit dienen, ist aber keine taugliche Grundlage für die Gesetzesanwendung und -auslegung.

4. Regelungsalternativen

Für eine konventions- und verfassungsrechtliche, weil gleichheitskonformen Ausgestaltung des Lebensunterhaltssicherungserfordernisses gibt es verschiedene Möglichkeiten.

- Der einfachste Weg ist die Beibehaltung der bisherigen Rückausnahme vom Erfordernis eigenständiger Lebensunterhaltssicherung in Fällen fehlender Vertretbarkeit. Sie belässt es bei einer Rechtslage, die sich in den letzten 18 Jahren bewährt hat.
- Denkbar ist auch, die bisherige Vertretbarkeitsklausel zusätzlich zu der Ausnahme bei Vollzeitarbeit um ausdrückliche Regelungen zu den vorstehend benannten Fallgruppen (z.B. Behinderung; Erwerbsminderung/-Unfähigkeit; Alleinerziehende, Auszubildende) exemplarisch zu ergänzen („nicht zu vertreten hat, insbesondere aus Altersgründen, wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung, wegen Alleinerziehung im Sinne des § 21 Abs. 2 SGB II, oder wegen einer Aus- oder Fortbildung).
- Rechtfertigungsfähig erscheint auch, als „Gegenstück“ zu der beabsichtigten Möglichkeiten, bei besonderen Integrationsleistungen die Voraufenthaltszeit weiter zu verkürzen, die Voraufenthaltszeit in Fällen vermeidbaren Leistungsbezuges auf acht Jahre zu verlängern. Dies kann erfolgen durch eine Ergänzung des in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 E-StAG um eine Buchst. d) [neu] („... oder seit acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat und den Leistungsbezug nicht zu vertreten hat“) oder eine entsprechende Erweiterung des § 40a E-StAG (Satz 2: „Unabhängig vom Zeitpunkt der Antragstellung gilt Satz 1

²³ S. m.w.N. – OVG Saarland, B. v. 13.10.2021 – 2 D 168/21; s.a. BVerwG, U. v. 20.3.2012 – 5 C 5.11, BVerwGE 142, 145 (zu Bagatellstrafe).

²⁴ OVG NRW, B. v. 24.6.2022 - 19 E 25/22.

auf Antrag des Ausländers auch, wenn er seit acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat.“).

- Jedenfalls ist eine „Härteausnahme“ in die Anspruchsregelung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 E-StAG aufzunehmen, wobei das Nichtvertretenmüssen selbst die „Härte“ indiziert (Nr. 3 Satz 2 [neu]: „Im Übrigen ist von dieser Voraussetzung abzusehen, wenn der Leistungsbezug nicht zu vertreten ist“ oder „Im Übrigen soll von dieser Voraussetzung abgesehen werden, wenn der Leistungsbezug nicht zu vertreten ist“).
- Eine zumindest sektorale Minderung der sozialen Unausgewogen kann durch Herausnahme bestimmter SGB II/SGB XII-Leistungen (z.B. Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung [§§ 40 ff. SGB XII]) oder von lediglich ergänzenden/aufstockenden Leistungen insgesamt oder solchen, die einen bestimmten Betrag/eine bestimmte Quote überwiegend eigenständiger Lebensunterhaltssicherung erreicht werden.

V. Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Satz 3, § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 E-StAG)

Diskussions- und revisionsbedürftig sind auch die Änderungen des § 10 E-StAG, die sich auf die „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ beziehen (1. bis 3.). Die Streichung dieses Begriffs aus § 8 StAG reagiert auf die inzwischen zu Tage getretene Unbestimmtheit dieses Begriffs (4.).

1. „Einordnung“ als unbestimmter Rechtsbegriff

Zu erinnern ist daran, dass der unbestimmte Rechtsbegriff der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“, der seit langem in § 8 Abs. 1 Nr. 4 StAG genutzt worden war, bis 2019 dahin verstanden worden ist, dass er über die in § 8 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 StAG genannten Tatbestandsvoraussetzungen hinaus im Kern die für die Anspruchseinbürgerung in § 10 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 (Voraufenthaltsdauer), Nr. 1, 4, 6 und 7 sowie § 11 StAG bereits ausdrücklich geregelten Aspekte erfasste und lediglich in besonderen Ausnahmefällen einen zusätzlichen Regelungsgehalt hatte, wenn es um nicht strafbare Handlungen geht, die im klaren Widerspruch zu elementaren Grundsätze des gesellschaftlich-kulturellen Gemeinschaftslebens stehen, die als unverzichtbare außerrechtliche Voraussetzungen eines gedeihlichen Zusammenlebens zu werten sind und die gekennzeichnet sind durch ein Zusammenspiel von tiefgreifender gesellschaftlich-kultureller Prägung und deren hochrangiger verfassungs- und strafrechtlicher Verankerung.²⁵

Die Mitte 2019 zur Korrektur des „Doppelehenurteils“ des Bundesverwaltungsgerichts²⁶ eingefügte allgemeine Klausel des § 10 Abs. 1 Satz 1 letzter Halbsatz StAG, dass die Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse gewährleistet sein müsse, war umstritten und mit zumindest beachtlichen Gründen²⁷ teils als „Leitkulturklausel“ kritisiert worden.²⁸

²⁵ BVerwG, U. v. 29.5.2018 – 1 C 15.17.

²⁶ BVerwG, U. v. 29.5.2018 – 1 C 15.17.

²⁷ Aufruf „Leitkultur-Paragraph verhindern. Staatsangehörigkeit als dauerhafte Grundlage gleichberechtigten Zusammenlebens anerkennen“, Juni 2019; s.a. Tabbara, BT-Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 19 <4>315, C, 2 ff.; differenzierter Thym, Verfassungspatriotismus in der Einwanderungsgesellschaft. Über die gesellschaftliche Breitenwirkung des Verfassungsrechts und kulturelle Parteinahme unter dem Grundgesetz, AöR 145 (2020), 40; Emmerich-Fritsche, Verfassungsrechtliche Fragen nationaler Identität und Homogenität sowie einer Leitkultur, Der Staat 2019, 575; s.a. Krings, Zuwanderung und Leitkultur, ZAR 2019, 315.

²⁸ S. Tabbara, Zur Gewährleistung der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse als Einbürgerungsvoraussetzung. Anzeichen in der Praxis für einen allgemeinen Kulturvorbehalt für Einbürgerungen, DÖV 2023, 185-195.

2. Konkretisierung § 10 Abs. 1 Satz 1 letzter Halbsatz StAG/Verlagerung in § 11 E-StAG

Zu begrüßen ist, dass § 10 Abs. 1 Satz 1 letzter Halbsatz StAG (F. 2019) nunmehr als Einbürgerungsausschluss in § 11 StAG verankert und durch Streichung des Wortes „insbesondere“ dahin konkretisiert wird, dass der Ausländer gleichzeitig mit mehreren Ehegatten verheiratet sein muss.

Mangels hinreichender Bestimmtheit zu kritisieren ist die weitere Klausel des § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Buchst. b E-StAG, dass eine Einbürgerung auch dann ausgeschlossen ist, wenn der Ausländer „durch sein Verhalten zeigt, dass er die im Grundgesetz festgelegte Gleichberechtigung von Mann und Frau missachtet“. Dies schließt eine Auslegung als „Leitkulturklausel“ zwar noch hinreichend aus.²⁹ Sie birgt aber weiterhin erhebliche Unschärfen und Fehlgebrauchsmöglichkeiten. Exemplarische, in der Gesetzesbegründung benannte Streitfragen sind etwa,³⁰ ob davon nur mit einer Person verheirateten Glieder eine Mehrehe erfasst werden (und sei es durch betätigte Missachtung der Gleichberechtigung von Frau und Mann), wie eine Verweigerung des Handschlages,³¹ der während Corona „aus der Mode“ gekommen war, generell oder eine solche aus religiösen Gründen einzustufen ist.

3. Sonderdefinition der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ (§ 10 Abs. 1 Satz 3 E-StAG)

Die durch die Verlagerung des § 10 Abs. 1 Satz 1 letzter Halbsatz StAG in § 11 Abs. 1 Satz 3 E-StAG gewonnene relative Rechtssicherheit und -klarheit wird durch die als § 10 Abs. 1 Satz 3 StAG geplante Fiktion aufgehoben, nach der „antisemitische, rassistisch, gegen das Geschlecht oder die sexuelle Orientierung oder sonstige menschenverachtend motivierte Handlungen (...) mit der Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland unvereinbar (sind) und gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne“ des Staatsangehörigkeitsgesetzes verstoßen.³²

Als dem Gesetzgeber selbstredend eröffnete Korrektur der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts³³ tritt diese Klausel neben das Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes, das nach der herrschen Auffassung von deren Kenntnis getragen und wahrheitsgemäß sein muss, die Erklärung, keine Bestrebungen im Sinne des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StAG zu verfolgen oder zu unterstützen, sowie die Einbürgerungsausschlüsse nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 StAG, es also um „Handlungen“ weit im Vorfeld der Strafbarkeit geht, die bei entsprechender Ahndung die Einbürgerung wegen des Unbescholtenheitserfordernisses hinderten.

Antisemitische, rassistische, gegen das Geschlecht oder die sexuelle Orientierung oder sonstige menschenverachtend motivierte Handlungen verdienen und bedürfen klarer und nachhaltiger Kritik. Sie sollten – jedenfalls nach Meinung Vieler, die auch die meine ist – unterbleiben: bei Einbürgerungsbewerber:innen wie bei deutschen Staatsangehörigen. Die Stellungnahme votiert nicht gegen die Ablehnung solcher Handlungen. Sie votiert für eine normenklare, rechtsstaatlich handhabbare Tatbestandsmerkmale für die Anspruchseinbürgerung. Die erfordert eine subsumierbare Abgrenzung von Äußerungen und Handlungen, die – ungeachtet ihrer inhaltlichen Kritikwürdigkeit – grundrechtlich geschützt sind. Die Regelung suggeriert mit dem Hinweis auf § 46 Abs. 2 Satz 2 StGB eine Bestimmtheit, die sie bei einer „isolierten“ Verwendung als negative Einbürgerungsvoraussetzung nicht hat – und in einer pluralen Gesellschaft auch schwerlich haben kann.

²⁹ GK-StAR/Berlit, § 10 StAG Rn. 330.4 (40. EL 8/2022).

³⁰ GK-StAR/Berlit, § 10 StAG Rn. 330.9 ff. (40. EL 8/2022).

³¹ Dazu u.a. Beaucamp, Wie wichtig ist Händeschütteln für unsere Rechtsordnung?, DVBl. 2023, 383; Kluth NVwZ 2021, 174; Weber ZAR 2020, 419; Günther ZBR 2018, 109.

³² Art. 1 Nr. 6 Buchst. a Doppelbuchst. c E-StAG in der Fassung der Gegenäußerung der Bundesregierung (BT-Drs. 10/9044, 82).

³³ BVerwG, U. v. 29.5.2018 – 1 C 15.17.

Die Verselbständigung bewirkt auch qualitativ andere und deutlich höhere Auslegungs- und Anwendungsprobleme als die Verwendung als mögliche Strafzumessungsgründe in § 46 Abs. 2 Satz 1 1. Halbsatz StAG.

- Unklar ist schon die Frage, ob auch Äußerungen Handlung sind. Nach der Begründung des Gesetzentwurfes sind teils auch Handlungen erfasst.
- Rechtsstaatlich zu unbestimmt und in einer pluralen Gesellschaft mit umfassend geschützter Meinungsfreiheit schwerlich klar zu bestimmen ist vor allem, welche Handlungen oder auch Äußerungen denn nun – im Vorfeld strafbarer Handlungen – von der Regelung erfasst wird. Alltagsrassismus, mangelnde Queer-Sensibilität und Homophobie, Fragen nach den Mitteln und Wegen einer rechtsstaatlichen Begrenzung von bestimmten Formen der Migration oder der Kritik an bestimmten Kriminalitätsphänomenen, antiquierte Vorstellungen zu Geschlechterrollen oder das freiwillige und selbstbestimmte Tragen eines Kopftuches sind „Kandidaten“ für die einbürgerungshindernde Qualifizierung als Verstoß gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung.
- Die Strafzumessungsregel des § 46 Abs. 2 Satz 2 StGB begrenzt die komplexen Probleme der Motiverkennung oder -zuschreibung auf Handlungen, in denen der Tatbestand einer Strafnorm – die ihrerseits hinreichend bestimmt sein muss – erfüllt worden ist. Diese Begrenzung entfällt bei § 10 Abs. 1 Satz E-StAG.
- Den erheblichen Abstufungen im Grad der – möglicherweise – erfassten Handlungen kann nach dem Gesetzeswortlaut, der auf jegliche Gewichtungsvorgaben verzichtet, nicht Rechnung getragen werden, weil jegliche von den benannten Gründen motivierte Handlung als menschenverachtende Handlung vorausgesetzt und damit als Verstoß gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung definiert wird.

Werteorientierung oder -bindung, deren Notwendigkeit dem Grunde nach nicht in Abrede gestellt wird, droht zur repressiven, antiliberalen Tugendlehre zu werden. Dies geht noch deutlich über die beamtenrechtlichen Treuepflichten hinaus, die in die Bevölkerung ohne deutsche Staatsangehörigkeit verlängert wird, ohne Vergleichbares von der Bevölkerung deutscher Staatsangehörigkeit einzufordern oder ähnlich entschieden darauf hinzuwirken. Das Ideal einer von Diskriminierung jeglicher Art freien Gesellschaft, das in der real existierenden Welt je Mühe wert ist, aber schwerlich vollständig erreichbar sein wird, wird für eine Teilgruppe der Einwohnerschaft verpflichtend gemacht; dass dies vielfach selbst im Alltag mit einer rassistischen/fremden Realität konfrontiert, rechtfertigt zwar nicht entsprechende Handlungen, mahnt aber zur Zurückhaltung bei der Normierung von Anforderungen an diskriminierungsfreies (Alltag-)Verhalten.

Die – jenseits denkbarer klarer, dann aber in der Regel strafbarer und nach § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5, § 12a Abs. 1 Satz 2 StAG³⁴ eine Einbürgerung hindernder Fälle – gravierenden Feststellungs- und Bewertungsprobleme konzidiert mittelbar letztlich der Gesetzentwurf selbst, wenn die eigenständige Beurteilung strafgerichtlicher Verurteilungen darauf, ob die Strafzumessung auf die in § 46 Absatz 2 Satz 2 StGB aufgeführten und von § 12a Absatz 1 Satz 2 StAG relevanten Beweggründe bestimmend gewesen sind, durch die Staatsangehörigkeitsbehörde mit der Begründung abgelehnt wird, dass „die Interpretation des Strafurteils, ob antisemitische, rassistische oder sonstige menschenverachtende Beweggründe zugrunde liegen, „aufgrund der Fachkenntnis und größeren Nähe zu den strafrechtlichen Verfahren rechtssicher nur durch die Staatsanwaltschaften erfolgen“ kann.“³⁵

Jede Ergänzung der Einbürgerungsvoraussetzungen zur Sicherung der „Wertegebundenheit“ der Einbürgerungsbewerber wandelt auf einem schmalen Pfad jedenfalls dann, wenn Äußerungen als „Handlungstypus“ – auch in kollektiver Form (Versammlungen) – nicht klar ausgeschlossen sind und die Meinungsäußerungs- und Religionsfreiheit als grundlegende Orientierungswerte des Grundgesetzes nicht systematisch beachtet werden. Dies spricht dafür durchgreifend dafür, sich

³⁴ Dazu GK-StAR/Berlit, § 12a StAG (Rn. 37.01 ff. (41 EL 12/2022).

³⁵ BT-Drs. 20/9044, 85.

für eine subsumierbare Regelung mit unmittelbaren, nicht – wie im Bereich der Strafzumessungsregelung des § 46 Abs. 2 Satz 2 StGB – skalierbaren Rechtsfolgen auf einzelne, klar definierte Handlungen oder Haltungen zu beschränken. Die rechtsstaatlichen Bestimmtheitsanforderungen richten sich auch nach Art und Gewicht der Rechtsfolgen und dem jeweiligen normativen Umfeld.

Der schreckliche Überfall der Hamas auf Israel mag etwa Anlass sein, im Rahmen der Einbürgerung das Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung auf die ausdrückliche Anerkennung des Existenzrecht des Staates Israel zu erweitern.

4. § 8 Abs. 1 letzter Halbsatz E-StAG

Die Streichung der Tatbestandsvoraussetzung, dass des Ausländers „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse gewährleistet“ ist, erhöht Rechtssicherheit und Rechtsklarheit. Systematisch ist dies stimmig, weil das weite Einbürgerungsermessen eine Berücksichtigung der Umstände gestattet, die in § 10 Abs. 1 StAG, § 11 Abs. 1 Nr. 3 E-StAG die von diesem unbestimmten Rechtsbegriff ausformen.

Die Debatte der letzten Jahre um eine Einpassung in eine „deutsche Leitkultur“ als Einbürgerungsvoraussetzung hat zudem das Bewusstsein dafür geschärft, dass die erforderliche Bestimmtheit diese – bei anderweitiger Verwendung kontextbezogen eingegrenzten – unbestimmten Rechtsbegriffs nicht (mehr) hinreichend gewahrt ist.

VI. Weitere Einbürgerungsvoraussetzungen

1. Sprachanforderungen (§ 10 Abs. 3, Abs. 4 Satz 3 und Abs. 4a E-StAG)

1.1 Der geplanten Herabsetzung der Sprachanforderungen für Ausländer, die bis Mitte 1974 als Gastarbeiter oder bis Mitte 1990 als Vertragsarbeitnehmer eingereist sind (§ 10 Abs. 4 Satz 3 E-StAG), ist eine rechts- und symbolpolitisch vertretbare, verfassungsrechtlich zulässige Einbürgerungserleichterung mit voraussichtlich begrenztem Anwendungsbereich. Sie sollte auf nachgezogene Familienangehörige, insbesondere Ehegatten, sowie Personen erstreckt werden, die in Ausübung unionsrechtlicher Freizügigkeitsrechte eingereist sind.

1.2 Die im Ermessen stehende Absenkung der Sprachanforderungen in Härtefällen bei bestehender mündlicher Mindestverständigungsmöglichkeit und Unvermögen zum Erwerb ausreichender Sprachkenntnisse (§ 10 Abs. 4a E-StAG) ist eine sinnvolle Ergänzung der obligatorischen Ausnahmeklausel des § 10 Abs. 6 StAG.

Der voraussichtlich schmale Anwendungsbereich erfasst vor allem (funktionale) Analphabeten mittleren bis fortgeschrittenen Alters, bei denen der Erwerb der für „ausreichende“ Sprachkenntnisse erforderlichen Kenntnisse der deutschen Schriftsprache (Lesen und Schreiben) auf mitunter nicht überwindbare Schwierigkeiten stößt. Die durch das Erfordernis „ernsthafter und nachhaltiger“ Spracherwerbsbemühungen gesetzten Hürden, für die der Ausländer darlegungs- und beweispflichtig ist, sind allerdings – aus Sicht einiger: zu – hoch. In der aufenthaltsrechtlichen Rechtsprechung zum Ehegattennachzug zu Ausländern sind Ansätze für Kriterien entwickelt, welche Spracherwerbsbemühungen zumutbar sind.

Mit Blick auf die Belastung der Staatsangehörigkeitsbehörden bleibt indes der mit fakultativen (Abs. 4a) bzw. obligatorischen (Abs. 4) Ausnahmen vom Spracherfordernis verbundene Prüfungsaufwand problematisch. Sinnvoll erscheint demgegenüber eine obligatorische Reduktion auf „alltagstaugliche“ mündliche Sprachkenntnisse bei Überschreitung einer bestimmten Altersgrenze (z.B. 60/65 Jahre) sowie erheblichen Inlandsvoraufenthaltszeiten (15/20 Jahre).

1.3. Dieser Erleichterung steht für die Verkürzung der Voraufenthaltszeiten wegen besonderer Integration die Heraufsetzung der Sprachanforderungen auf das Niveau C1 entgegen. Mangels verfassungsrechtlichen Anspruchs auf Verkürzung der Voraufenthaltszeiten steht auch dies im Gestaltungsermessen des Gesetzgebers.

2. Einbürgerung der Ehegatten/Lebenspartner Deutscher

Die Änderungen des § 9 StAG übernehmen ohne „regulatorischen Mehrwert“ folgerichtig die Änderungen bei der Anspruchseinbürgerung (§ 10 StAG), soweit sie als Voraussetzung der Solleinbürgerung nach § 9 Abs. 1 Satz 4 StAG in Bezug genommen sind. Der Sache nach handelt es sich bei der Solleinbürgerung inzwischen um einen Unterfall der Anspruchseinbürgerung, bei dem die Voraufenthaltszeiten weiter verkürzt sind. Zu erwägen ist, dies durch Eingliederung in § 10 StAG deutlich zu machen.

3. Motivüberprüfung bei Bagatelldelikten (§ 32b E-StAG)

2021 sind in § 12a Abs. 1 Satz 2 StAG von der Nichtbeachtung von Bagatelldelikten bei der Einbürgerungsvoraussetzung strafrechtlicher Unbescholtenheit Verurteilungen ausgenommen worden, bei denen der Ausländer wegen einer rechtswidrigen antisemitischen, rassistischen, fremdenfeindlichen oder sonstigen menschenverachtenden Straftat im Sinne des § 46 Abs. 2 Satz 2 StGB verurteilt worden ist und dies im Rahmen des Urteils festgestellt worden ist. Dies ist mit beachtlichen Gründen als gutgemeinte, aber folgenlose Symbolpolitik qualifiziert worden. Verurteilungen aus solchen Motiven, die unterhalb der „Bagatellgrenze“ (90 Tagessätze) bleiben, sind – soweit es überhaupt zu solchen Verurteilungen kommt – die absolute Ausnahme.

Immanent hat es eine gewisse Konsequenz, die diese Regelung nunmehr durch das in § 32b E-StAG geregelte Anfrageverfahren verfahrensrechtlich „scharfzuschalten“, nach dem die Einbürgerungsbehörde bei Bagatelldelikten wegen einer Katalogstraftat von ca. 30 Strafrechtsnormen die zuständige Staatsanwaltschaft um Auskunft ersuchen, ob sie aus inkriminierten Motiven erfolgt ist.

Dies bewirkt eine spürbare Mehrbelastung sowohl der Staatsangehörigkeitsbehörden als auch der Strafverfolgungsorgane, die angesichts der allenfalls sehr geringen Zahl entsprechender Verurteilungen in keinem angemessenen Verhältnis zum Zusatzertrag steht, und so das Einbürgerungsverfahren zusätzlich verzögern. Entlastung der Staatsangehörigkeitsbehörden ist indes das Gebot der Stunde.

4 Urkundenübergabe im Rahmen einer öffentlichen Einbürgerungsfeier (§ 16 Satz 3 E-StAG)

Von der Einführung obligatorischer Einbürgerungsfeiern (§ 16 Satz 3 E-StAG) ist allzumal dann abzusehen, wenn/weil diese mit der Übergabe der Einbürgerungsurkunde gekoppelt wird.

Eine Einbürgerung ist kein Verwaltungsakt wie jeder andere. Einbürgerungsfeiern sind eine gute Gelegenheit, dies symbolisch zu unterstreichen; sie können auch integrative Funktion haben. Sie sollten für alle Beteiligten freiwillige Veranstaltungen bleiben und eignen sich nicht für eine bundesgesetzliche „Pflichtenmahnung“ an anlassgerechtes Verwaltungshandeln. Dass eine Einbürgerung bei Übergabe der Einbürgerungsurkunde in einem nicht hinreichend „feierlichen“ oder „öffentlichen“ Rahmen nicht wirksam sein soll, scheint nicht beabsichtigt, so dass gegen die Sollvorschrift folgenlos verstoßen werden könnte.

Die geplante Regelung, dass im Regelfall („soll“) die Einbürgerungsurkunde im Rahmen einer öffentlichen Einbürgerungsfeier auszuhändigen ist, ist vor allem kontraproduktiv. Diese macht – für Behörden wie Einzubürgernde – Einbürgerungsfeiern im Regelfall verpflichtend – mit allen schon organisatorischen Folgeproblemen. Denn die Einbürgerung wird erst mit der Urkundenaushändigung wirksam.

Der Zwang zur Durchführung und Teilnahme verändert bereits den positiven Effekt der Einbürgerungsfeier. Vor allem wird die Übergabe der Urkunde erst im Rahmen einer Einbürgerungsfeier zu einer zusätzlichen Verlängerung der ohnehin zu langen Verfahrensdauer führen, wenn die Einbürgerungsfeiern nicht in engem, maximal zweiwöchentlichem Rhythmus stattfinden; eine derartige Taktung nähme indes den Einbürgerungs“feiern“ ihren feierlichen Rahmen.³⁶ Die von der Bundesregierung – in der Gegenäußerung³⁷ zu der ähnlich wie hier argumentierenden Stellungnahme des Bundesrates – skizzierten „wichtigen Gründe“ für ein Abweichen von der Soll-Aushändigung in einer öffentlichen Einbürgerungsfeier begrenzen dies auf „zwingende organisatorische Erwägungen“ oder Einzelfälle glaubhaft gemachter „Eilbedürftigkeit“ der Einbürgerung – die bei unstreitig gegebenem Einbürgerungsanspruch stets oder nicht anzunehmen ist. Datenschutzrechtlich ist die zwingende „Öffentlichkeit“ der Einbürgerungsfeier allein durch das Interesse an einer „würdigen Gestaltung“ unter Verwendung der nationalen Symbole der Bundesrepublik Deutschland nicht zu rechtfertigen. Dies kann – wirkungsgleich – auch in kleinerem, nichtöffentlichen Rahmen und bei einer Einzelübergabe der Urkunde gewährleistet werden – und schließt eine Einbürgerungsfeier nicht aus.

VII. Verlustgründe (§§ 17 ff. E-StAG)

Unter Aspekten der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit zu begrüßen ist die Neuordnung der Verlustgründe, die neben Folgeänderungen zur voraussetzungslosen Hinnahme mehrfacher Staatsangehörigkeit die neuere Rechtsprechung des EuGH und des Bundesverfassungsgerichts aufgreift und sie im Ansatz „systemkonform“ verarbeitet.

1. Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit (Art. 1 § 17, Art. 4 E-StAG)

Die Zusammenfassung der Gründe, aus denen die deutsche Staatsangehörigkeit verloren geht, greift mit der Neuregelung auch der Fälle, in denen der (rückwirkende) Staatsangehörigkeitsverlust Folge personenstands- oder aufenthaltsrechtlicher Entscheidungen, unter nunmehriger Wahrung des Zitiergebotes die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht³⁸ auf. Sie sollten jedenfalls nunmehr³⁹ dem Gebot der Normenklarheit durch eine ausdrückliche, erkennbare Rechtsgrundlage entsprechen. Ein „Wiedergutmachungsauftrag“, rückwirkend Fällen bestandskräftiger Verlustfeststellungen aufgrund einer vom Bundesverfassungsgericht letztendlich nicht geteilten Auslegung des § 17 StAG a.F.) zu bereinigen, ist vom Bundesverfassungsgericht nicht erteilt worden und ist auch sonst verfassungsrechtlich zwar möglich und rechtspolitisch erwägenswert, aber nicht zwingend.

2. Einzelne Verlusttatbestände (§§ 18 ff. E-StAG)

Die Neuordnung der Verlusttatbestände (§§ 18 ff. StAG) folgt weitgehend der Grundentscheidung, auch bei der Einbürgerung Mehrstaatigkeit generell hinzunehmen; es fehlt dann der Sachgrund, den Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit oder die Annahme als Kind durch einen Ausländer (§ 27 StAG) als Grund für den Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit zu werten (§ 25 StAG) oder an der Optionsregelung bei Geburtserwerb (§ 29 StAG) festzuhalten.

Die Zusammenführung von Entlassung aus der deutschen Staatsangehörigkeit (§ 18 ff. StAG) und den Verzicht auf diese (§ 26 StAG) dient vordergründig der Verwaltungsvereinfachung – allzumal wegen der quantitativ geringen Bedeutung des Entlassungsverfahrens. Bei Staaten, welche – wie bislang die Bundesrepublik Deutschland – die Entlassung aus/Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit als Voraussetzung einer Einbürgerung normieren, sperrt dies den Erwerb der fremden Staatsangehörigkeit durch einen dort einbürgerungswilligen Deutschen, weil der Verzicht den Be-

³⁶ Dazu auch Nr. Nr. 4 der Stellungnahme des Bundesrates (BT-Drs. 20/9044, 74).

³⁷ BT-Drs. 20/9044, 85.

³⁸ BVerfG, B. v. 13.12.2013 – 1 BvL 6/10, BVerfGE 135, 48; s.a. BVerfG, B. v. 24.10.2006 – 2 BvR 696/04; BVerfG (K), B. 17.7.2019 – 2 BvR 1327/18.

³⁹ S. BVerfG, U. v. 19.4.2018 – 1 C 1.17; aufgehoben durch BVerfG (K), B. 17.7.2019 – 2 BvR 1327/18

sitz mehrerer Staatsangehörigkeiten voraussetzt. Soll dies vermieden werden, ist entweder an einer (dann überarbeitungsbedürftigen) Entlassungsregelung festzuhalten oder in den derzeit in § 18 StAG genannten Ausnahmefällen einen Verzicht auch dann zuzulassen, wenn er zur vorübergehenden Staatenlosigkeit führt, für den dann eine § 24 StAG entsprechende Sonderregelung zu schaffen wäre.

3. Verlustfeststellung (§ 30 Abs. 1 Satz 4 und 5 E-StAG)

§ 30 Abs. 1 Satz 4 und 5 E-StAG greift für die Feststellung des Nichtbestehens der deutschen Staatsangehörigkeit die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union⁴⁰ zur Notwendigkeit einer Verhältnismäßigkeitsprüfung auch in Fällen eines kraft Gesetzes eintretenden Staatsangehörigkeitsverlustes bei drohendem Verlust der Unionsbürgerschaft auf und folgt für die Reichweite dessen Reichweite der – durch Vorlage des VG Düsseldorf⁴¹ zur Prüfung durch den EuGH gestellten – Rechtsprechung des OVG NRW,⁴² dass zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit die Möglichkeit ausreicht, durch einen Antrag den Eintritt des kraft Gesetzes eintretenden Verlust abzuwenden.

Dogmatisch ist die Regelung überarbeitungsbedürftig. Nach Wortlaut und Systematik tritt der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit auch bei Unverhältnismäßigkeit des damit verbundenen Verlustes der Unionsbürgerschaft zwar ein, darf aber nicht festgestellt werden. Eine positive Feststellung der deutschen Staatsangehörigkeit (bzw. deren Fortbestand) ist nach Satz 4 nicht vorgesehen und wegen des kraft Gesetzes eingetretenen Verlustes auch nach Abs. 3 nicht möglich. In Absatz 3 wird einem Ausländer auch nicht die Möglichkeit eröffnet, mit Wirkung für oder gegen alle Behörden die unionsrechtliche Unverhältnismäßigkeit eines Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes festzustellen.

Nach bisherigem Rechtsverständnis hat die Entscheidung nach § 30 Abs. 1 StAG rein deklaratorisch-feststellende, aber keine für den ex lege-Verlust konstitutive Wirkung. Satz 3 E-StAG programmiert eine Zwischensituation mit unklaren Rechtsfolgen vor. Mangels verbindlicher (§ 30 Abs. 1 Satz 2 StAG) Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens der deutschen Staatsangehörigkeit hat nunmehr jede Behörde bei Entscheidungen, für die das Bestehen oder Nichtbestehen der deutschen Staatsangehörigkeit rechtserheblich ist, die unionsrechtlich veranlasste Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen.

Nach der Aufhebung des § 25 StAG und des geregelten Antrages auf Beibehaltungsgenehmigung ist auch unklar, an welchen „Antrag zur Abwendung des gesetzlichen Verlusts der deutschen Staatsangehörigkeit“ künftig angeknüpft werden soll. Weder § 17 Abs. 2 E-StAG noch § 28 StAG sehen einen entsprechenden Antrag vor. Dem Wortlaut nach setzt § 30 Abs. 1 Satz 5 E-StAG einen anderweitig als möglich geregelten Antrag voraus, ohne selbst eine solche Antragsmöglichkeit, die eine umfassende Prüfung der auch unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeit ermöglicht, in allen Fällen des Verlustes kraft Gesetzes zu eröffnen. Eine solche Antragsmöglichkeit ist bei dem jeweiligen Verlustgrund kraft Gesetzes bzw. als allgemeine Regelung für alle Verlustgründe zu regeln und so auszugestalten, dass sie bereits den Verlust selbst – und nicht nur dessen Feststellung – hindert. Als Regelungsstandort für einen solchen Antrag bietet sich § 17 StAG an.

4. Verlust bei Rücknahme der Einbürgerung

Für die Rücknahme, die nach § 35 Abs. 4 StAG „mit Wirkung für die Vergangenheit“ erfolgt, stellt der eingefügte Absatz 6 (neu) klar, dass die deutsche Staatsangehörigkeit mit der Unanfechtbarkeit der Rücknahmeentscheidung – und zwar rückwirkend – verloren geht (also eine Sofortvollzugserklärung der Rücknahmeentscheidung nicht ausreicht), und erweitert dies auf die Rück-

⁴⁰ Insb. EuGH, U. v. 12.3.2019 – C-221/17 (Tjebbes).

⁴¹ VG Düsseldorf, B. v. 3.11.2022 – 8 K 2100/21.

⁴² OVG NRW, B. v. 12.4.2022 – 19 B 329/22.

nahme einer vertriebenenrechtlichen Bescheinigung nach § 15 Abs. 1, 2 BVFG. Damit wird möglichen Bedenken Rechnung getragen, ob die Erwähnung der Rücknahme bei den Verlustgründen (§ 17 Abs. 1 StAG) ausreicht. Nach vorzugswürdiger Ansicht liegt hierin keine sachliche Änderung.

Die sofortige Streichung der Möglichkeit, eine rechtswidrige Beibehaltungsgenehmigung zurückzunehmen, ist Konsequenz der unkonditionierten Hinnahme von Mehrstaatigkeit; der Ablauf der zehnjährigen Rücknahmefrist ist nicht abzuwarten, zumal bei „erschlichener“ Beibehaltungsgenehmigung der Rücknahme regelmäßig das Bestehen eines aktuellen Einbürgerungsanspruchs entgegenstehen, weil es nunmehr der Beibehaltungsgenehmigung nicht mehr bedarf. Bei Schaffung einer Altfallregelung für Fälle eines unerkannten Staatsangehörigkeitsverlust nach § 25 StAG (dazu IX.3) entfällt ein weiteres Argument für eine übergangsweise Beibehaltung.

VIII. Änderungen geringer Reichweite/redaktionelle Änderungen

1. Unterbrechung des Aufenthalts (§ 12b E-StAG)

Die Ergänzung des § 12b Abs. 1 StAG kodifiziert eine Regelung der VAG-StAG, nach der bei mehreren kurzfristigen Aufenthaltsunterbrechungen ein fortbestehender Inlandsaufenthalt nicht mehr angenommen werden kann, wenn mehr als die Hälfte der jeweils geforderten Voraufenthaltsdauer im Ausland verbracht worden ist. Dies korrigiert – fachlich vertretbar – konstitutiv eine entgegenstehende gefestigte Rechtsprechung.

Die Möglichkeit der Anrechnung früherer Inlandsaufenthalte wird in Konsequenz der Verkürzung der Voraufenthaltsdauer bei der Einbürgerung deutlich verkürzt.

2. Staatsangehörigkeitsrechtliche Handlungsfähigkeit (§ 37 Abs. 1 Satz 1 StAG/§ 34 Satz 1 E-StAG)

Keine wesentliche Änderung in der Sache bewirkt die Verlagerung der staatsangehörigkeitsrechtlichen „Verfahrensfähigkeit“ aus § 37 Abs. 1 Satz 1 StAG als § 34 StAG (neu), die um eine Regelung zur Betreuung in staatsangehörigkeitsrechtlichen Angelegenheiten ergänzt wird. Sie führt zu einer Reihe redaktioneller Folgeänderungen (u.a. § 5 Abs. 1 Satz 1, § 8 Abs. 1, § 10 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz, § 15 Satz 1).

3. Datenübermittlung im Verfahren der Sicherheitsüberprüfung (§ 31 Satz 2, §§ 32c, 37 E-StAG [neu])

Immanent konsequent ist die Einbindung auch der „Sicherheitsüberprüfung“ bei der Einbürgerung (Feststellung von Ausschlussgründen nach § 11 Satz 1 Nr. 1 und 2 StAG und ausländischen Verurteilungen/Strafverfahren in ein digitales Verfahren, das sich an das SBH⁴³-Verfahren nach § 73 Abs. 2 und 3 AufenthG anlehnt und zugleich den gestiegenen datenschutzrechtlichen Anforderungen nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁴⁴ entsprechen soll. Die im Vergleich zu § 37 Abs. 2 StAG (a.F.) deutliche Erweiterung der Sicherheitsbehörden, deren Erkenntnisse abgefragt werden, wird durch eine klarere Regelung der zu übermittelnden Daten und ihrer Verwendung „kompensiert“; die Digitalisierung der Abläufe lässt – allzumal in Verbindung mit der Regelantwortfrist von 22 Tagen und der Nachfrist von 14 Tagen – hoffen, dass es nicht zu einer abfragebedingten Verlängerung der Verfahrenslaufzeit führt. Die Herausnahme der Regelung aus der Liste der Verfahrensregelungen, die durch Landesrecht nicht änderbar sind (§ 41 E-StAG) ermöglicht Ländern, sich nicht dem einheitlichen digital abzuwickelnden Sicherheitsüberprüfungsverfahren anzuschließen.

Eine Ergänzung des § 31 Satz 2 StAG ermöglicht die Verarbeitung der entsprechenden personenbezogenen Daten, § 32c E-StAG verpflichtet die Sicherheitsbehörden zur Übermittlung relevanter

⁴³ SBH = Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder.

⁴⁴ BVerfG, U. v. 26.4.2022 – 1 BvR 1619/17 (Verfassungsschutzgesetz Bayern).

²⁰

Erkenntnisse, soweit dies zur Feststellung von Ausschlussgründen oder Gründen nach § 12a StAG erforderlich ist und begrenzt so (vordergründig) die Datenübermittlungsbefugnisse.

Diese Regelungen treten erst in Kraft, wenn das BMI im Bundesgesetzblatt bekannt gibt, dass die technischen Voraussetzungen für die Datenübermittlung gegeben sind (Art. 6 Abs. 3 E-StAG-ModG). Der Verzicht auf einen bestimmten Zeitpunkt berücksichtigt, dass Digitalvorhaben oftmals nicht wie geplant umgesetzt werden können, und vermeidet, dass klare gesetzliche Termine eingehalten werden. Aus Sicht der umsetzenden Länder und Kommunen ist zu kritisieren, dass die Regelung dann bereits am Tage der Bekanntmachung in Kraft tritt; die ist vertretbar nur bei intensiver Binnenkommunikation und erfolgreichen Testläufen.

4. Einbürgerungsstatistik (§ 36 E-StAG)

Die Ergänzung der Erhebungsmerkmale der Einbürgerungsstatistik um Anträge (§ 36 Abs. 2a E-StAG) und die Verfahrenserledigungen (§ 36 Abs. 2b E-StAG) erhöht den Informationsgehalt und die Aussagekraft der Einbürgerungsstatistik. Bis zu einer vollständigen Digitalisierung der Staatsangehörigkeitsbehörden wird indes auch der Aufwand erhöht. Dem trägt (wohl) hinreichend Rechnung, dass dies erst 2025 beginnt.

Der Verzicht auf das Erhebungsmerkmal „bisherige Staatsangehörigkeit“ ist Konsequenz aus der unkonditionierten Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung. Der damit verbundene Informationsverlust in Bezug auf die Zahl im Bundesgebiet lebender Mehrstaatler ist begrenzt, weil die Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit nur einer von mehreren Gründen für Mehrstaatigkeit ist.

5. Redaktionelle Änderungen

Zu begrüßen ist die sprachliche Vereinheitlichung der Bezeichnung der zuständigen Behörde als „Staatsangehörigkeitsbehörde“ (z.B. § 16 Satz 1, § 36 Abs. 4 StAG).

IX. Zusätzliche Regelungsbedarfe

Der Gesetzentwurf spiegelt einen Kompromiss – zumindest subkutan – signifikant divergierender migrationspolitischer Grundkonzepten. Zur koalitionsinternen Kompromissbildung gehört auch, dass der Koalitionsvertrag „abgearbeitet“ wird. Themen, die dort nicht benannt sind, haben es schwer, auf die „Modernisierungsagenda“ zu gelangen. Der Aufmerksamkeit des Gesetzgebers wert und würdig wären weitere, regulierungsbedürftige Themen. Beispiele sind:

1. Identitätsklärung/-feststellung

§ 10 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 StAG hält aus nachvollziehbaren Gründen daran fest, dass für eine Einbürgerung die Identität der Einbürgerungsbewerber:innen geklärt ist. Im Regelfall bereitet die keine oder doch nur leicht überwindbare Schwierigkeiten.

1.1 Regelungsbedarf

Regelungsbedarf besteht allerdings in den Ausnahmefällen, in denen Menschen Probleme mit Blick auf die geforderte Identitätsfeststellung haben. Jeder Mensch muss eine realistische Chance auf eine Klärung seiner Identität auch dann haben, wenn er über einen (gültigen) Pass seines Heimatstaates verfügt, aber sich ernsthaft und nachhaltig um eine Klärung bemüht. Dies stößt vielfach aber an Grenzen: fehlende Mitwirkungsbereitschaft von Verfolgerstaaten oder potentiellen Rückführungsstaaten, Staaten mit desolatem Personenstandswesen oder Staaten mit massiven Korruptionsproblemen in Bezug auf Personenstandsdokumente, bei denen eine Personenstandsklärung entweder von prohibitiven Kosten oder unzumutbaren Mitwirkungshandlungen abhängig gemacht wird oder deren Dokumente wenig zur Identitätsklärung beitragen, weil auch formale echte Dokumente vielfach inhaltlich falsch sind.

1.2 Regelungsansätze

1.2.1 Kodifizierung gestufter Identitätsfeststellung

Ein erste Ansatz ist eine Kodifizierung, welche die „Stufenrechtsprechung“ des Bundesverwaltungsgerichts⁴⁵ zur Identitätsfeststellung weiter und für die Ausländer-/Staatsangehörigkeitsbehörden handhabbar ausformt und insbesondere die Anforderungen an die Zumutbarkeit abzuverlangender Mitwirkungshandlungen konkretisiert. Weitere Regelungspunkte sind die Voraussetzungen, unter denen ausnahmsweise eine Versicherung an Eides statt als (hilfsweises und ergänzendes) Nachweismittel zuzulassen ist. Erforderlich sind insoweit auch Erleichterungen für die – auch für eine Einbürgerung hinreichende – Klärung der Identität im Bundesgebiet geborener oder als Kleinstkind eingereister Kinder, um der „Vererbung“ von Identitätslosigkeit entgegenzuwirken (bzw. entsprechende Ausnahmen von den vielfältigen Identitätsklärungserfordernissen).

Weitergehend ist insoweit auch eine Härteklausele zu diskutieren, nach der in Fällen nicht überwindbarer Schwierigkeiten, die eigenen Identität nachzuweisen, von diesem Erfordernis abzusehen ist/werden kann.

1.2.2 Ausländerbehördliches Identitätsfeststellungsverfahren

Zur Entlastung der Staatsangehörigkeitsbehörden ist ein dem Einbürgerungsverfahren vorgeschaltetes, antragsabhängiges besonderes ausländerbehördliches Feststellungsverfahren zur Identitätsklärung, dessen Ergebnis – nach dem Vorbild des Staatsangehörigkeitsfeststellungsverfahrens – in allen Angelegenheiten verbindlich ist, für welche die Identität eines Ausländers rechtserheblich ist und auch die Staatsangehörigkeitsbehörden bindet. Denn die Klärung der Identität ist aufenthaltsrechtlich Regelerteilungsvoraussetzung für einen Aufenthaltstitel (§ 5 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG); nach § 3 AufenthG besteht Passpflicht, die allerdings auch durch einen Pass- oder Passersatz oder – im Inland – eines Ausweisersatzes erfüllt werden kann. §§ 4 ff. AufenthV regeln detailliert die Zulassung deutscher Passersatzpapiere für Ausländer, u.a. die Voraussetzungen der Ausstellung eines Reiseausweises für Ausländer, die nachweislich keinen Pass oder Passersatz besitzen und ihn nicht auf zumutbare Weise erlangen können (§ 5 AufenthV). Die ausländerbehördlichen Prüfungen und Feststellungen binden de lege lata die Staatsangehörigkeitsbehörden nicht; dies führt in den Problemfällen zu aufwändigen Doppelprüfungen mit teils nicht vermittelbaren divergierenden Ergebnissen.

2. Streichung des Merkmals „Staatsangehörigkeit“ in § 10 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz StAG

In § 10 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 E-StAG wird systemwidrig daran festgehalten, dass neben der jeweiligen Identität auch die Staatsangehörigkeit geklärt sein muss.

Regelmäßig ist zwar durch die Feststellung der Identität auch zumindest eine Staatsangehörigkeit geklärt. Das Problem bilden aber Einbürgerungsbewerber mit – potentiell – einer oder mehreren weiteren Staatsangehörigkeiten. Gerade bei Ausländern, die aus (vormals) zerfallenen Staaten (z.B. Sowjetunion, Jugoslawien) oder umstrittenen Grenzregionen stammen (etwa im Bereich Eritrea/Äthiopien/Somalia), ist es immer wieder mit erheblichem Aufwand verbunden bzw. im Ergebnis nicht möglich, den Bestand/Nichtbestand einer weiteren Staatsangehörigkeit zu klären.

Bei genereller Hinnahme mehrfacher Staatsangehörigkeit besteht kein hinreichend tragfähiger Grund, an diesem Tatbestandsmerkmal festzuhalten.

3. Altfälle unerkannten Staatsangehörigkeitsverlustes kraft Gesetzes

§ 30 Abs. 4 und 5 E-StAG haben unabhängig davon, ob aus der Sicht des EuGH die Möglichkeit eines Beibehaltungsantrages zur Wahrung des unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ausreicht, Bedeutung vor allem für eine unbekanntes Vielzahl von „Altfällen“, in denen nach der

⁴⁵ BVerwG, U. v. 23.9.2020 – 1 C 36.19 (gestufte Prüfung zur Klärung der Identität des Einbürgerungsbewerbers).

Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit zum Zwecke der Einbürgerung diese dann, ohne eine Beibehaltungsgenehmigung zu beantragen, nach vollzogener Einbürgerung wieder erworben worden ist und zum Staatsangehörigkeitsverlust kraft Gesetzes geführt hat. Für deren Nachkommen wird dies regelmäßig durch § 3 Abs. 2 StAG mit Vollendung des zwölften Lebensjahres „bereinigt“ werden; die „Wiedererwerber“ haben ihre fortwirkende Behandlung als deutsche Staatsangehörige nach dem ex lege-Verlust aber i.S.d. § 3 Abs. 2 StAG zu vertreten.

Für diese „Wiedererwerbsfälle“ scheint eine „Brücke in die Legalität“ angezeigt. Den betroffenen Ausländer:innen sollte bei fortbestehendem Inlandswohnsitz, strafrechtlicher Unbescholtenheit (i.S.d. § 12 StAG [ohne Berücksichtigung der durch die Wiedereinbürgerung etwa verwirkten Straftatbestände] oder § 5 Abs. 1 Satz 1 letzter Halbsatz StAG) und fehlendem Sicherheitsrisiko (§ 11 StAG) ein Anspruch eingeräumt werden, dass für sie – auf einen entsprechenden, bis zu einem bestimmten Stichtag zu stellenden Antrag hin – der durch Wiedererwerb der bisherigen Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes eingetretene Staatsangehörigkeitsverlust rückwirkend als nicht eingetreten gilt, und zwar auch in Bezug auf die Abkömmlinge nicht, die ihre Staatsangehörigkeit von diesem Ausländer ableiten.

4. Regelungen zum Generationenschnitt

Der Prüfauftrag des Koalitionsvertrages „Für zukünftige Generationen prüfen wir, wie sich ausländische Staatsbürgerschaften nicht über Generationen vererben.“ ist durch den Gesetzentwurf nicht abgearbeitet.

Die Entscheidung für die generelle Hinnahme von Mehrstaatigkeit mag bi- oder multilaterale Vereinbarungen zur Begrenzung der Weitergabe bei bestehender Mehrstaatigkeit erschweren. Sie schließt aber nationale Regelungen zur Erweiterung/Verschärfung eines Generationenschnitts, insb. bei bestehendem Auslandswohnsitz nicht aus. Dieser hätte dann aber alle deutschen Staatsangehörigen unabhängig vom Zeitpunkt und der Art des Erwerbs zu erfassen. Zu prüfen und völkerrechtlich zulässig sind auch Optionsregelungen/-pflichten, bei denen die Voraussetzungen für den Fortbestand (auch) der deutschen Staatsangehörigkeit weiter als derzeit nach § 29 StAG zu fassen wären.

5. Öffnungsklausel im Grundgesetz für eine landes(verfassungs)gesetzliche Zulassung von Ausländer:innen zum Kommunal- und/oder Landtagswahlrecht

Das demokratietheoretische Problem der Kluft zwischen (dauerhafter) Wohnbevölkerung und Wahlberechtigung lässt sich dadurch mildern, dass in das Grundgesetz eine Öffnungsklausel dahin aufgenommen wird, dass durch Landes(verfassungs)recht Personen mit langjährigem rechtmäßigem Inlandsaufenthalt das (aktive und passive) Kommunalwahlrecht oder – in der verfassungsrechtlichen Begründung anspruchsvoller – das Wahlrecht für das Landesparlament eingeräumt werden kann. Dies griffe normativ Konzepten gestufter Zugehörigkeit/Teilhabe („Denizenship“)⁴⁶ auf und nutzte die föderale Struktur der Bundesrepublik zur Erprobung neuer Formen der Organisation demokratischer Teilhabe, ohne dass eine – dann auch durch Geburtserwerb weitergabefähige – deutsche Staatsangehörigkeit weitergegeben werden muss.

6. Handlungsfähigkeit der Staatsangehörigkeitsbehörden

Ausländer- wie Staatsangehörigkeitsbehörden arbeiten seit Längerem (zumindest) an der Belastungsgrenze. Qualitätsneutrale Entlastungsmöglichkeiten im materiellen wie im Verfahrensrecht sind tunlichst auszuschöpfen, neue Belastungen durch prüfungsintensive materielle Regelungen tunlichst zu vermeiden; Digitalisierungsmöglichkeiten (inkl. KI-unterstützter Antragsverfahren, die eine Vorprüfung auch in Bezug auf fehlende Unterlagen ermöglichen) sind auszuschöpfen.

⁴⁶ Bast, Denizenship als rechtliche Form der Inklusion in eine Einwanderungsgesellschaft, ZAR 2013, 353; Thym, Vom "Fremdenrecht" über die "Denizenship" zur "Bürgerschaft". Gewandeltes Selbstverständnis im deutschen Migrationsrecht, Der Staat 2018, 77.



Die Bevollmächtigte des Rates der
Evangelischen Kirche in Deutschland
bei der Bundesrepublik Deutschland
und der Europäischen Union

KOMMISSARIAT DER
DEUTSCHEN BISCHÖFE

Katholisches Büro in Berlin



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)351

**Gemeinsame Stellungnahme
der Bevollmächtigten des Rates der EKD
bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union und
des Kommissariats der deutschen Bischöfe
– Katholisches Büro in Berlin –**

**zur Öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestags
am 11. Dezember 2023 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörig-
keitsrechts (BT-Drs. 20/9044)**

Anlässlich der öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages nehmen die beiden großen Kirchen Stellung zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts.

Die Kirchen betonen stets, dass gleiche Würde eine realistische Option auf gleiche Partizipation umfassen muss¹, und begrüßen daher das Ziel des Gesetzes, den Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit für die auf Dauer rechtmäßig in Deutschland lebenden Ausländer zu vereinfachen und zu beschleunigen, um ihnen eine gleichberechtigte Teilhabe zu ermöglichen.²

Besonders positiv hervorheben möchten wir die Fristverkürzungen in § 4 Abs. 3 Nr. 1 und § 10 Abs. 1, 3 StAG-E für einen Anspruch für die Einbürgerung und die grundsätzliche Hin- nahme von Mehrstaatigkeit (Wegfall von § 10 Abs. 1 Nr. 4 StAG). Hierfür haben die beiden Kirchen bereits seit langem geworben.³

Problematisch sehen die Kirchen den Wegfall von § 10 Abs. 1 Nr. 3 a.E. StAG, wonach das Fehlen der Lebensunterhaltssicherung nur dann vom Anspruch auf Staatsangehörigkeit ausschließt, wenn die antragstellende Person die Inanspruchnahme von Sozialleistungen nach dem SGB II oder SGB XII zu vertreten hat.

Die Kirchen regen an, die nun angedachten Änderungen zum Anlass zu nehmen, die noch immer gültigen, aber seit 2000 nicht veränderten allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum StAG zu aktualisieren. Das würde auch die anwendenden Behörden entlasten.

¹„Migration menschenwürdig gestalten“, S. 190, (Vgl. https://www.dbk-shop.de/media/fies_public/fb008766962fc69a8c0877da1d9ebe61/DBK_627_neu.pdf.)

²BT-Drs. 20/9044, S. 18.

³ Siehe Gemeinsame Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, abrufbar unter: https://www.ekd.de/ekd_de/ds_doc/Stellungnahme.pdf und S. 191 „Migration menschenwürdig gestalten“.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

§ 10 Abs. 1 Nr. 3 StAG-E

In § 10 Abs. 1 Nr. 3 StAG-E soll die bisherige Regelung, wonach der Ausländer den Lebensunterhalt für sich und seine unterhaltsberechtigten Familienangehörigen ohne Inanspruchnahme von Leistungen nach SGB II oder SGB XII bestreiten kann oder deren Inanspruchnahme nicht zu vertreten hat, dahingehend geändert werden, dass Ausnahmen von der Lebensunterhaltssicherung nur noch vorgesehen sind für Gast- und Vertragsarbeiter, Menschen, die in den letzten 24 Monaten 20 Monate in Vollzeit erwerbstätig waren oder als Ehegatte oder eingetragener Lebenspartner mit einer in Vollzeit erwerbstätigen Person und einem minderjähriges Kind in familiärer Gemeinschaft leben.

Die Ausnahmen von der Voraussetzung der Lebensunterhaltssicherung derart einzuschränken, kritisieren die beiden Kirchen scharf. Die bisherige Rechtslage gewährt u.a. Menschen mit Behinderung, Alleinerziehenden, Jugendlichen, Studierenden, pflegenden Angehörigen und Rentner*innen die Möglichkeit, einen Anspruch auf Einbürgerung zu erwerben, da Personen, die nach Alter, Gesundheitszustand oder sozialer Situation sozialrechtlich (§ 10 SGB II, § 11 SGB XII) nicht erwerbsverpflichtet sind, den Leistungsbezug normativ regelmäßig nicht zu vertreten haben.⁴ Die nun vorgesehene Regelung bedeutet für viele Angehörige dieser Gruppen zumindest einen mittelbaren Ausschluss vom Anspruch auf Einbürgerung, da es häufig nicht möglich sein wird, den Lebensunterhalt für sich und ihre unterhaltsberechtigten Familienangehörigen ohne die Inanspruchnahme von Leistungen aus dem SGB II oder SGB XII zu bestreiten oder in Vollzeit erwerbstätig zu sein.

Insbesondere für Menschen mit Behinderung hat die nun vorgesehene Änderung negative Folgen, da sie einen Großteil dieser Gruppe vom Anspruch auf Einbürgerung ausschließt, auch wenn die meisten Menschen mit Behinderung nach dem SGB IX zusätzliche Leistungen erhalten. Die Kirchen weisen deshalb darauf hin, dass eine solche Regelung gegen die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) verstößt. Gemäß Art. 3 b), c) und e) UN-BRK sind die Grundsätze dieses Übereinkommens die Nichtdiskriminierung, die volle und wirkungsvolle Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft, sowie die Chancengleichheit. Eine gesetzliche Regelung, die es für Menschen mit Behinderung unmöglich macht, einen Anspruch auf Staatsangehörigkeit zu erwerben, verstößt eindeutig gegen diese Grundsätze.

Es liegt zudem ein Verstoß gegen Art. 5 Abs. 2 UN-BRK auf der Hand. Danach müssen die Vertragsstaaten jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung verbieten und Menschen mit Behinderung gleichen und wirksamen rechtlichen Schutz vor Diskriminierung garantieren. Zwar schließt die Neuregelung Personen mit Behinderung nicht ausdrücklich, sondern nur mittelbar aus, da es ihnen häufig nicht möglich sein wird, den Lebensunterhalt ohne Unterstützung zu bestreiten. Dies reicht aber aus, um eine Diskriminierung anzunehmen. Außerdem verstößt der Vorschlag gegen Art. 29 UN-BRK, wonach die Vertragsstaaten Menschen mit Behinderung politische Rechte garantieren und die Möglichkeit, diese gleichberechtigt mit anderen zu genießen. Das betrifft unter anderem auch das Wahlrecht, vgl.

⁴ Siehe etwa OVG Lüneburg, Urteil v. 13.2.2020, Az 13 LA 491/18.

Art. 19 a UN-BRK. So kann sich ein Wahlberechtigter, der des Lesens unkundig ist oder wegen einer Behinderung an der Abgabe seiner Stimme gehindert ist, gemäß § 14 Abs. 5 BWahlG zur Stimmabgabe der Hilfe einer anderen Person bedienen. Insofern sollten Menschen mit Behinderung eine realistische Perspektive haben, eingebürgert zu werden, denn nur so sind sie auch in der Lage, zu wählen und umfassend am politischen Leben teilzuhaben.

Schließlich widerspricht die angedachte Gesetzesänderung Art. 18 Abs. 1 a) und b) UN-BRK, wonach Menschen mit Behinderung das Recht haben, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben und ihre Staatsangehörigkeit zu wechseln sowie einschlägige Verfahren wie Einwanderungsverfahren in Anspruch zu nehmen. Eine Einbürgerung gemäß § 8 StAG im Wege einer Ermessensentscheidung kann das nicht gewährleisten, da diese Regelung Menschen mit Behinderung gerade keinen Anspruch gewährt. Außerdem setzt auch die Ermessenseinbürgerung die Lebensunterhaltssicherung voraus, da der Ausländer eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen gefunden haben (§ 8 Abs. 1 Nr. 3 StAG) und imstande sein muss, sich und seine Angehörigen zu ernähren (§ 8 Abs. 1 Nr. 4 StAG). Von der Voraussetzung des § 8 Abs. 1 Nr. 4 StAG kann gemäß § 8 Abs. 2 StAG nur aus Gründen des öffentlichen Interesses oder zur Vermeidung eines besonderen Härtefalls abgesehen werden. Damit sind Menschen, die aufgrund ihrer Behinderung nicht Vollzeit arbeiten können, benachteiligt gegenüber anderen Menschen, die Vollzeit arbeiten und die sich einbürgern lassen wollen.

Die Kirchen weisen außerdem darauf hin, dass die Änderung in § 10 Abs. 1 Nr. 3 StAG-E nicht der Systematik des Gesetzes entspricht. So wird nach § 10 Abs. 6 StAG von den Voraussetzungen der ausreichenden Kenntnis der deutschen Sprache (§ 10 Abs. 1 Nr. 6 StAG) und der Kenntnis der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland (§ 10 Abs. 1 Nr. 7 StAG) abgesehen, wenn der Ausländer sie wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung oder altersbedingt nicht erfüllen kann. Diese Ausnahmeregel ist verfassungsrechtlich gemäß Art. 3 Abs. 3 GG geboten⁵. Zu ihrer Anwendung wird es aber in vielen Fällen nicht mehr kommen, wenn schon der Lebensunterhalt nicht gesichert werden kann. So wird der Anspruch auf Teilhabe ad absurdum geführt.

Die bisherige Regelung ermöglicht es im Speziellen jungen Menschen ihre Schulbildung, Ausbildung oder ein Studium zu absolvieren, ohne ihren Anspruch auf Einbürgerung zu verlieren, und die eigene Arbeitskraft aus Gründen der (Weiter)Bildung nicht einzusetzen.⁶ Dieser Grundsatz sollte aus Sicht der Kirchen beibehalten werden, um bildungswillige (junge) Menschen nicht von der Einbürgerung abzuhalten. Die Regelung des § 10 Abs. 1 Nr. 3 StAG-E sendet demgegenüber das Signal, dass Ausbildung und Weiterbildung hinter der Vollbeschäftigung zurückstehen sollten.

Ebenso spielen nach dem Entwurf mangelnde Ausbildungs- oder Arbeitsplatzangebote oder schwierige berufliche Situationen keine Rolle mehr für die Antragstellenden. Das ist bedauerlich, da so Menschen, die mit dem Start am Arbeits- bzw. Ausbildungsmarkt an einem

⁵ Vgl. Geyer in Hofmann: Ausländerrecht, 3. Aufl. 2023, StAG § 10 Rn. 59.

⁶ Vgl. etwa Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber/Hailbronner/Gnatzy, 7. Aufl. 2022, StAG § 10 Rn. 89.

wichtigen Punkte ihrer Integrationsgeschichte stehen, nach dem neuen StAG lieber irgendeine Ausbildung oder Vollbeschäftigung aufnehmen sollen, als eine Tätigkeit, die ihnen liegt, die aber beispielsweise mit Wartezeiten verbunden ist.

Dass Leistungsbezug wegen Verlust des Arbeitsplatzes, der auf gesundheitsbedingte oder konjunkturelle Ursachen zurückzuführen ist, nun auch zur Unmöglichkeit führt, die deutsche Staatsangehörigkeit zu erhalten, erschließt sich den Kirchen nicht. Außerdem wird mit dem Entwurf der besonderen finanziellen und sprachlichen Lage von anerkannten Flüchtlingen keine Rechnung mehr getragen.

Der neue Wegfall der Ausnahme von der Lebensunterhaltssicherung betrifft schließlich Alleinerziehende, die bisher Leistungen beziehen durften und trotzdem eingebürgert werden konnten, wenn eine Arbeitsaufnahme das Kindeswohl gefährdet hätte. Dies betrifft im Übrigen auch Menschen, die wegen der Pflege von Angehörigen nicht voll arbeiten.

Bei allen diesen Personengruppen liegt es außerhalb der Fähigkeiten der betroffenen Person, die Umstände zu ändern, die zum Leistungsbezug führen. Nach Auffassung und Menschenbild der Kirchen sind aber diese Menschen trotzdem ein wertvoller Teil des „Staatsvolkes“ und sollten von der Pflicht zur Lebensunterhaltssicherung ausgenommen werden.

Abschließend möchten die Kirchen darauf hinweisen, dass ein pauschaler Ausschluss vulnerabler Gruppen das Ziel des Gesetzes, die Einbürgerungszahlen zu steigern, konterkarieren könnte. Familien, die sich um erwachsene Pflegebedürftige oder Menschen mit Behinderung kümmern, könnten sich gegen eine Einbürgerung entscheiden, wenn ein Familienmitglied davon ausgeschlossen wird.

Die nun angedachte Gesetzesänderung ist umso befremdlicher, da aus dem Gesetzentwurf keine Begründung für deren Notwendigkeit ersichtlich ist. Wir sprechen uns daher für die Beibehaltung des bisherigen „Vertretenmüssens“ in § 10 Abs. 1 Nr. 3 StAG aus, weil so auch für Menschen, die auf Sozialleistungen angewiesen sind, ein Anspruch auf Einbürgerung möglich bleibt.

§ 10 Abs. 1 Nr. 3 a) StAG-E

In § 10 Abs. 1 Nr. 3 a) StAG-E wird eine Ausnahme vorgesehen von der Voraussetzung der Lebensunterhaltssicherung für sogenannte „Gastarbeiter“, die aufgrund eines Abkommens zur Anwerbung und Vermittlung von Arbeitskräften bis zum 30. Juni 1974 in die Bundesrepublik Deutschland oder als Vertragsarbeitnehmer bis zum 13. Juni 1990 in die ehemalige Deutsche Demokratische Republik eingereist sind. Auch wenn die Kirchen hier noch einmal betonen, dass die strikte Anwendung des Merkmals der Lebensunterhaltssicherung ohne den Ausweg des „Nichtvertretenmüssens“ generell nicht geeignet ist, der Vielzahl an Sonderkonstellationen gerecht zu werden, in denen Menschen keine Schuld an der fehlenden Erwerbsfähigkeit trifft, begrüßen sie, dass der Beitrag dieser Menschen zur deutschen Wohlstandsgesellschaft im Nachhinein gewürdigt wird.

Es ist jedoch bedauerlich, dass die nun vorgesehene Regelung keine Ausnahme für die gesamte Generation der Gastarbeiter vorsieht. So sind Ehepartner – meist Frauen – die im Wege des Familiennachzugs eingereist sind und sich zunächst um die Kinder gekümmert

haben, genauso wenig erfasst wie Staatsangehörige aus Italien oder Spanien, die im genannten Zeitraum eingereist sind und damit ihre Freizügigkeit ausgeübt haben. Sollte es bei dem eng begrenzten Ausnahmenkatalog des § 10 Abs. 1 Nr. 3 StAG bleiben, schlagen die beiden großen Kirchen vor, aus Gesichtspunkten der Gleichbehandlung für ältere Personen und solche, die formal nicht durch die Anwerbungsabkommen nach Deutschland kamen, die Ausnahme weiter zu fassen und für alle Ausländer zu öffnen, die das 67. Lebensjahr vollendet haben. Damit wird man der Realität gerecht, dass zugewanderte ältere Menschen aufgrund ihrer Biografie größere Schwierigkeiten haben, den gesamten Lebensunterhalt zu sichern. Sie sollten aus Sicht der Kirchen trotzdem eine Chance haben, eingebürgert zu werden.

Im Übrigen weisen die Kirchen darauf hin, dass die Erleichterungen, die in § 10 Abs. 4 StAG-E ebenfalls zu eng gefasst sind, wonach die Anforderungen an die Kenntnis der deutschen Sprache bei der Einbürgerung für sogenannte „Gastarbeiter“ und Vertragsarbeiter reduziert werden. Auch hier sind Ehepartner und Personen, die im gleichen Zeitraum ihr Freizügigkeitsrecht ausgeübt haben, nicht erfasst.

§ 10 Abs. 1 S. 1 a.E. StAG-E

Der Entwurf stellt in § 10 Abs. 1 S. 1 a.E. StAG-E klar, dass „antisemitisch, rassistisch, fremdenfeindlich oder sonstige menschenverachtend motivierte Handlungen“ mit der Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes unvereinbar sind und gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung (fdGO) i.S. des StAG verstoßen. Aus der Gesetzesbegründung geht weder hervor, wieso diese Klarstellung an dieser Stelle vorgenommen wird, noch weshalb sie für notwendig erachtet wird. Die Kirchen geben zu bedenken, dass weder aus der Regelung noch aus der Begründung ersichtlich ist, welche menschenverachtenden „Handlungen“ erfasst sein sollen und in welchem Verhältnis die Regelung zu den Ausschlussgründen nach § 11 Nr. 1 StAG stehen soll („Bestrebungen“). Schließlich kommt bereits durch die Wertung des § 12a Nr. 3 S. 2 StAG zur Geltung, dass menschenverachtendes Verhalten, sofern strafrechtlich relevant, aber unterhalb einer Bagatellgrenze, trotzdem zu einem Ausschluss vom Anspruch auf Einbürgerung führt. Der Passus wäre im Übrigen – wenn er nicht gestrichen wird – systematisch in § 11 Nr. 1 StAG bei den Ausschlussgründen zur Bestimmung der fdGO unterzubringen.

§ 10 Abs. 3 StAG-E

Gemäß § 10 Abs. 3 StAG-E kann die notwendige Voraufenthaltsdauer von fünf Jahren auf drei Jahre verkürzt werden, wenn der Ausländer besondere Integrationsleistungen nachweist, den Lebensunterhalt für sich und seine unterhaltsberechtigten Familienangehörigen ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel bestreiten kann und die Anforderungen einer Sprachprüfung der Stufe C1 des Gemeinsamen Referenzrahmens für Sprachen erfüllt. Nach geltendem Recht wird die Voraufenthaltsdauer bisher von acht auf sieben Jahre verkürzt, wenn der Ausländer durch eine Bescheinigung des BAMF nachweist, dass er erfolgreich an einem Integrationskurs teilgenommen hat. Die erfolgreiche Teilnahme an einem

Integrationskurs setzt Sprachkenntnisse auf dem Niveau B1 des Gemeinsamen Referenzrahmens für Sprachen voraus.

Die Kirchen bedauern, dass die begrüßenswerte Verkürzung der Voraufenthaltszeiten für eine derartige Verschärfung der Voraussetzungen genutzt wird. Es ist zu befürchten, dass die in § 10 Abs. 3 StAG-E vorgesehene Verkürzung der Aufenthaltsdauer nur für eine kleine Zahl von Ausländern, wie etwa ausländische Studierende, die eine Anstellung gefunden haben, Anwendung finden wird, weil die Sprachanforderungen mit C1 zu hoch angesetzt sind.

§ 11 S. 1 Nr. 3 StAG-E

Ein weiterer Ausschlussgrund von der Einbürgerung soll nach § 11 S. 1 Nr. 3 StAG-E vorliegen, wenn die Antragstellenden „durch [ihr] Verhalten“ zeigen, dass sie „die im Grundgesetz festgelegte Gleichberechtigung von Mann und Frau missachte[n]“. Auch wenn die Kirchen die Zielsetzung des Gesetzgebers teilen, die Gleichberechtigung von Mann und Frau zu fördern, erscheint ihnen diese Regelung trotzdem nicht zielführend. Der neue Ausschlussgrund führt wegen seiner vagen Formulierung („Verhalten“) zu Rechtsunsicherheit und zu hohem Prüfaufwand bei den zuständigen Behörden. Aus der Begründung geht nicht konkret hervor, um was für „Verhalten“ und welchen Zeitraum es gehen soll. Hier werden den prüfenden Behörden völlig unklare Kriterien an die Hand gegeben, was sie weiter belastet.

§ 16 S. 4 StAG-E

Die Regelung in § 16 S. 4 StAG-E, dass die Einbürgerungsurkunde im Rahmen einer öffentlichen Feier ausgehändigt werden soll, unterstützen die beiden Kirchen ausdrücklich. Die Übergabe der Einbürgerungsurkunde in einer feierlichen Zeremonie wird dem großen Schritt für die Betroffenen gerecht und zeigt besondere Wertschätzung unseren neuen Staatsangehörigen gegenüber. Die Kirchen geben allerdings zu bedenken, dass die Aushändigung der Urkunde im Rahmen einer öffentlichen Feier die Wirksamkeit der Einbürgerung nach § 16 S. 1 StAG nicht verzögern sollte. Hier sollte darüber nachgedacht werden, die Originalurkunde bereits früher auszuhändigen.

Berlin, den 8. Dezember 2023