

29.04.99

**Antrag
des Freistaates Bayern**

Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts

Punkt 9 b der 737. Sitzung des Bundesrates am 30. April 1999

Der Bundesrat möge beschließen:

Der Bundesrat lehnt den Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts ab.

Begründung:

Allgemein

Das geltende Staatsangehörigkeitsrecht ist - darüber besteht Einigkeit - insgesamt überarbeitungsbedürftig. Seine Aufsplitterung in zahlreiche Einzelgesetze, teils vor-, teils nachkonstitutioneller Natur, macht es unübersichtlich. Die Bundesregierung greift jedoch aus dem komplexen Staatsangehörigkeitsrecht nur einige Regelungsgegenstände heraus, um diese im Sinne der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD/Bündnis 90/Die Grünen aus parteipolitischen Gründen rasch umzusetzen, weil - wie in der Begründung zu dem Gesetzentwurf ausgeführt wird - eine Gesamtreform des Staatsangehörigkeitsrechts wegen des erheblichen Umfangs und seiner Kompliziertheit einer langwierigen Vorbereitung bedürfe, was nicht vertretbar sei.

Die jetzige Bundesregierung läßt dabei bewußt außer acht, daß in der letzten Legislaturperiode im Bundesinnenministerium ein Gesamtentwurf für ein neues

Ausgeliefert am 29. APR. 1999

Staatsangehörigkeitsrecht erarbeitet worden ist und daß die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag und der Freistaat Bayern im Bundesrat Gesetzentwürfe zur Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts eingebracht haben, die das zersplitterte Staatsangehörigkeitsrecht in einem Gesetz zusammenführt. Auf der Basis der genannten Vorarbeiten und Entwürfe erscheint eine Gesamtreform auch in angemessener Frist möglich.

Der Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts wird abgelehnt, weil er nicht die angekündigte Reform des Staatsangehörigkeitsrechts bringt, zur Lösung von Integrationsproblemen völlig ungeeignet ist, Mehrstaatigkeit im Ergebnis generell einführt und verfassungsrechtlich höchst problematisch erscheint. Was als umfassende Reform angekündigt wurde, stellt sich als Minimalvorschlag mit unvertretbaren Extremlösungen in Teilbereichen und im übrigen mit Textkosmetik dar. Die vorgesehenen Teilregelungen werden dem Reformanliegen nicht annähernd gerecht, sondern sind Stückwerk mit unvertretbaren Wertungswidersprüchen sowohl innerhalb des Staatsangehörigkeitsrechts als auch z. B. gegenüber dem Ausländerrecht. Das neue Staatsangehörigkeitsrecht muß durch ein umfassendes Gesetz verwirklicht werden, das solche Extremlösungen und Wertungswidersprüche vermeidet. Dabei sollte im Hinblick auf die grundsätzliche Bedeutung dieser Rechtsmaterie eine breite parlamentarische Mehrheit angestrebt werden.

Bei der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts handelt es sich um ein staatspolitisch sehr bedeutsames und höchst sensibles Thema. Die mit der Regelung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit bestimmte Zusammensetzung des künftigen Staatsvolkes ist nicht beliebig revidierbar und kann im Hinblick auf Art. 16 des Grundgesetzes nicht mehr rückgängig gemacht werden, wenn die deutsche Staatsangehörigkeit von Gesetzes wegen oder durch Einbürgerung erworben ist.

Die Einführung des Territorialitätsprinzips (*ius soli*) in das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht ist weder historisch bedingt, wie bei den früheren Kolonialmächten Großbritannien und Frankreich, noch im Hinblick auf die Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland gerechtfertigt. Das Territorialitätsprinzip ist auch unter Berücksichtigung des technischen Fortschritts und der Mobilität der Weltbevölkerung überflüssig. Es stellt kein Mehrheitsmodell dar, sondern wird nur noch von einigen wenigen Staaten in der Welt aufrechterhalten. Selbst in den USA sind z. B. bei den letzten Präsidentschaftswahlen bereits Stimmen laut geworden, die dort das Territorialitätsprinzip abschaffen wollen. Der Geburtserwerb ohne Ausschlagungsrecht mißachtet das Elternrecht, gefährdet den

Familienfrieden und beschränkt gegenüber der zweiten Generation von EU-Angehörigen die Niederlassungsfreiheit, weil er ihnen den Deutschenstatus aufdrängt.

Ebenso ist die generelle Hinnahme von Mehrstaatigkeit kein europäischer und schon gar nicht Weltstandard. Wenn die Bundesregierung mit dem Gesetzesentwurf vorgibt, Zweck des Gesetzes sei nicht die generelle Hinnahme von Mehrstaatigkeit, so beweist die Ausgestaltung des Entwurfs das Gegenteil. Die vorgesehenen Regelungen sind in ihren Formulierungen so ausgelegt, daß Mehrstaatigkeit nicht nur "geduldet", sondern massenweise eingeführt wird.

Im Interesse einer breiten Zustimmung und Akzeptanz muß ein Reformgesetz auf sachlich nicht zwingend notwendige und über den europäischen Regelungsstandard hinausgehende Extreme, wie Staatsangehörigkeitserwerb kraft Geburt im Inland und uneingeschränkte Hinnahme von Mehrstaatigkeit verzichten und konsensfähige Lösungen mit vergleichbarer Wirkung anstreben, wie etwa verbindliche Zusicherung des Erwerbs kraft Geburt oder Erwerb durch Erklärung nach Geburt im Inland.

Im Vordergrund der Neuregelungen dürfen nicht die Sonderinteressen einzelner Zuwanderergruppen stehen, vielmehr muß das Staatsangehörigkeitsreformgesetz sich an den staatlichen Interessen Deutschlands orientieren, in die sowohl die Anliegen der einheimischen Bevölkerung, wie sie inzwischen millionenfach zum Ausdruck gekommen sind, als auch aller Gruppen unserer ausländischen Mitbürger – auch der EU-Angehörigen – einfließen.

Einzelbegründung

Der Gesetzesentwurf enthält nicht nur zahlreiche Lücken, seine Regelungen sind teilweise auch kaum vollziehbar. Er ist in einigen Passagen so kompliziert, daß deren Durchführung in der Regel nicht möglich ist.

1. Optionsmodell

Das "Optionsmodell" in der Ausgestaltung des Entwurfs bringt erhebliche, unter anderem verwaltungsmäßige Schwierigkeiten. Unklar ist z.B., wie sich die Standesbeamten Klarheit darüber verschaffen sollen, ob die Eltern des Kindes die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 4 Abs. 3 StAG erfüllen. Eine Datenübermittlung an die Standesämter durch die Ausländerbehörden ist bisher nicht vorgesehen. Außerdem werden die ausländerrechtlichen Voraussetzungen sich regelmäßig nur aus den beizuziehenden Ausländerakten ergeben. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, was geschieht, wenn die deutsche Staatsangehörigkeit des Kindes vor Vollendung des 23. Lebensjahres untergeht. Wird auch das Erlöschen in das Geburtenbuch eingetragen? Wer stellt das Erlöschen fest? Wo sind die entsprechenden Mitteilungspflichten geregelt?

Die Standesbeamten sind bisher nicht mit der Prüfung und Feststellung von Staatsangehörigkeiten befaßt und müßten dies künftig in Tausenden von Fällen von Amts wegen tun. Falls diese Aufgabe auf die Standesbeamten übertragen wird, entsteht ein gigantischer Fortbildungsbedarf, der in kürzester Zeit abgearbeitet werden müßte, ohne daß dafür die personellen wie auch die finanziellen Mittel zur Verfügung stehen.

Das vorgesehene Regelungsmodell eines Staatsangehörigkeitserwerbs kraft Gesetzes aufgrund Geburt in zweiter Generation im Inland mit Prüfung der Erwerbsvoraussetzungen und anschließendem Registereintrag durch den Standesbeamten muß aus materiellrechtlichen und verfahrenstechnischen Gründen vermieden werden. Wie die Beispiele mit den vergleichbaren Registrierverfahren etwa in den Folgestaaten Jugoslawiens zeigen, kommt es durch die Kombination von Gesetzesautomatismus und Sachprüfung beim Registereintrag immer wieder zu Widersprüchen zwischen materieller und formeller Rechtslage und daraus folgender Rechtsunsicherheit. Zudem sind die Standesbeamten mit der Prüfung ausländerrechtlicher Vorfragen sachlich und durch den zusätzlichen Aufwand personell überfordert. Die konstitutive Entscheidung über den Rechtserwerb sollte deshalb den Staatsangehörigkeitsbehörden zugewiesen werden.

Außerdem fehlen die zur Überwachung und Durchführung des Optionsmodells erforderlichen Meldepflichten. Über 23 Jahre muß der Lebensweg eines in Deutschland geborenen Kindes ausländischer Eltern von den Staatsangehörigkeitsbehörden überwacht werden, um die Hinweispflichten des § 29 Abs. 5 StAG erfüllen zu können. Unabhängig von den dabei auftretenden datenschutzrechtlichen Problemen fehlen jegliche Meldepflichten, die die jeweils zuständige Staatsangehörigkeitsbehörde in die Lage versetzen, ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen.

Der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, wenn der Betroffene nicht für sie optiert, ist verfassungsrechtlich höchst bedenklich. Er verstößt gegen die Bestandsgarantie des Art. 16 Abs. 1 GG, wie sie von der Rechtsprechung des BVerfG interpretiert wird, weil der Verlust nicht an ein vom freien Willen des Betroffenen getragenes Handeln anknüpft, sondern an einen gesetzlichen Handlungszwang. § 29 Abs. 5 StAG erscheint als untauglicher Versuch, die Verlustfolge dadurch materiell-rechtlich abzusichern, daß der Betroffene formal bösgläubig gemacht wird, wobei eine öffentliche Zustellung in diesen Fällen äußerst fragwürdig, weil fiktiv ist. Vollzugstechnisch äußerst problematisch ist auch die Feststellung des Fortbestandes, bzw. Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit nach § 29 Abs. 6 StAG von Amts wegen. Wie das Verfahren ablaufen soll, ist vollkommen unklar, zumal der Aufenthalt des Betroffenen in der Regel nicht bekannt sein wird.

Unklar ist auch, was mit einer durch Geburt nach § 4 Abs. 1 RuStAG erworbenen deutschen Staatsangehörigkeit geschieht, wenn der vermittelnde Elternteil nicht optiert oder sich für seine ausländische Staatsangehörigkeit entscheidet. Hierzu und zu den sonst erforderlichen Folgeregelungen schweigt sich der Gesetzentwurf aus. Was geschieht mit den Betroffenen ausländerrechtlich, wenn ihre deutsche Staatsangehörigkeit verloren geht? Nach derzeit geltendem Recht können sie keine Aufenthaltsgenehmigung erhalten. Benötigen sie sofort eine Arbeitserlaubnis? Ein Beamtenstatus erlischt kraft Gesetzes. Müssen sie sich unverzüglich einen Nationalpaß ihres ausländischen Heimatstaates besorgen? Was geschieht mit Versicherungs- und Sozialleistungen, mit politischen Mandaten? All diese Fragen und Probleme sind nicht einmal in der Begründung des Entwurfs andiskutiert. Oder geht der Bundesminister des Innern davon aus, daß jedem auf Antrag die Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit genehmigt wird? Das würde wiederum zeigen, daß die generelle Hinnahme von Mehrstaatigkeit trotz gegenteiliger Beteuerungen gewollt ist und Mehrstaatigkeit in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise nahezu unbeschränkt herbeigeführt wird.

2. Mehrstaatigkeit

Grundlegende Bedenken bestehen auch gegen die Regelungen zur Hinnahme von Mehrstaatigkeit nach § 87 Ausländergesetz. Satz 1 läßt nach wie vor die Frage ungeklärt, ob dieser Satz als Generalklausel oder als Programmsatz konzipiert ist. Die Aufzählung in Satz 2 enthält entgegen der Konzeption, Ermessensspielräume weiter einzuengen, etliche unbestimmte Rechtsbegriffe, die der Gesetzgeber durch eindeutige Tatbestandsvoraussetzungen ersetzen sollte. Z. B. erscheint es erforderlich festzulegen, was unter älteren Personen im Sinne des Abs. 1 Nr. 4 zu verstehen ist. Hier dürfte der Grundsatz der Rechtsklarheit verletzt sein. Auch Abs. 1 Nr. 5 ist weitgehend unbestimmt. Nach dieser Regelung ist fast jede Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit möglich. Außerdem hat es der ausländische Heimatstaat in der Hand, seinen Staatsangehörigen die doppelte Staatsangehörigkeit dadurch zu verschaffen, daß er die Bedingungen für eine Aufgabe seiner Staatsangehörigkeit verschärft. Auch die generelle Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei politisch Verfolgten ist keinesfalls gerechtfertigt. In der Begründung hierzu wird unterstellt, daß Entlassungsbemühungen allgemein unzumutbar seien. Dem kann nicht gefolgt werden. "Kontingentflüchtlinge" haben in der Regel keinerlei Anlaß, die Kontaktaufnahme mit ihren Herkunftsstaaten zu verweigern. Politisch Verfolgte müssen geradezu ein Interesse daran haben, sich rechtlich von ihren Verfolgerstaaten zu lösen. Deshalb ist eine Kontaktaufnahme auch für sie grundsätzlich zumutbar.

Mit diesen offenbar bewußt unbestimmten gesetzlichen Regelungen soll in der Praxis offensichtlich regelmäßig Mehrstaatigkeit legalisiert werden, was sich integrationshemmend und gerade nicht integrationsfördernd auswirkt.

Eine unzutreffende, ja sogar unverständliche Begründung wird für die Hinnahme von Mehrstaatigkeit im Falle der Einbürgerung von EU-Angehörigen geliefert. Angesichts der Niederlassungsfreiheit überwiegt das öffentliche Interesse an der Vermeidung von Mehrstaatigkeit auch und gerade bei der Einbürgerung von Angehörigen der übrigen EU-Staaten. Dies ist auch durch das Europaratsübereinkommen vom 06.05.1963 dokumentiert. Es ist deshalb kein sachliches Bedürfnis zu erkennen, Angehörige von EU-Staaten entgegen den vertraglichen Absprachen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit einzubürgern. Die Argumentation, im Interesse der europäischen Integration sollte der Anreiz zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch EU-Angehörige verstärkt werden, mißachtet nicht nur die Niederlassungsfreiheit als Kerngarantie der EU, sie entlarvt auch ein fundamentales Mißverständnis von europäischer Integration.

...

Die Ausweitung der Beibehaltungsgenehmigungen nach § 25 Abs. 2 StAG ist mit der von der Bundesregierung behaupteten Zielsetzung nicht zu vereinbaren, Mehrstaatigkeit generell nicht herbeizuführen. Mit den massenhaften Beibehaltungsgenehmigungen für Deutsche wird die grundsätzlich unerwünschte Mehrstaatigkeit auch im Ausland weiter verbreitet und zwar auch in den Fällen, in denen ernsthafte Bindungen an Deutschland in Wirklichkeit gar nicht bestehen. Die Begründung mit dem Beispiel der USA ist unschlüssig, zum einen, weil dort ein Abschwöreid (Verzicht auf jegliche Loyalität zum bisherigen Staat) verlangt wird, zum anderen, weil noch ungeklärt ist, ob der deutsch-amerikanische Friedensvertrag vom 25.08.1921 (RGBl I S. 1317) in Verbindung mit Art. 278 des Versailler Vertrages völkerrechtlich überhaupt eine deutsche Beibehaltungsgenehmigung zuläßt.

3. Anspruch auf Einbürgerung

§ 40 a des StAG schließt nicht alle Lücken. Nach wie vor gibt es den Status Deutscher ohne deutsche Staatsangehörigkeit im Sinne des Art. 116 Abs. 1 Grundgesetz. Der Einbürgerungsanspruch nach § 6 des 1. StARegG muß deshalb bestehen bleiben, weil Deutsche ohne deutsche Staatsangehörigkeit sonst nicht eingebürgert werden und die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben könnten.

§ 40 b StAG ist als Altfallregelung für Kinder unter zehn Jahren gedacht. Bisher bestand Einvernehmen darüber, daß eine alleinige Einbürgerung von Kindern ohne Eltern vor Vollendung des 16. Lebensjahres in der Regel abzulehnen ist, weil Jugendliche unter 16 Jahren allgemein nicht die für eine Einbürgerung notwendige Entscheidungsreife besitzen. Es ist auch keineswegs selbstverständlich, daß die deutsche Staatsangehörigkeit dem Kind lediglich rechtliche Vorteile verschaffen würde. Zudem ist mit dem nur auf ein Jahr befristeten Anspruch ein kaum zu verkraftender Aufwand für die Staatsangehörigkeitsbehörden verbunden. Die Abarbeitung Zehntausender von Anträgen kann Jahre dauern. Hinzu kommt, daß es in diesen Fällen aufwendig und schwierig ist, die Tatbestandsvoraussetzungen bei den Eltern festzustellen, weil ihre Aufenthaltsverhältnisse zehn Jahre zurück überprüft werden müssen.

Der Einbürgerungsanspruch nach § 85 Ausländergesetz eröffnet nach acht Jahren Aufenthalt fast für jeden Ausländer die Möglichkeit der Einbürgerung. Er nimmt weder auf das Alter des Antragstellers noch darauf Rücksicht, ob der Bewerber integriert ist. Das geforderte Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung läuft leer, weil keinerlei Kontrolle über die Verfassungstreue vorgesehen ist. Damit wird den Einbürgerungsbehörden in der Regel auch nicht

bekannt, ob ein Einbürgerungsbewerber die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet, zumal die Ausländerakten hierzu in der Regel keine Hinweise enthalten.

Der Einbürgerungsanspruch nach acht Jahren Aufenthalt steht in einem Wertungswiderspruch zum Ausländerrecht. Es ist leichter, sich einbürgern zu lassen, als eine Aufenthaltsberechtigung nach § 27 AuslG zu erhalten. Insoweit besteht eine eindeutige Inkongruenz.

Die Forderungen, den Lebensunterhalt selbst zu besorgen und die bisherige Staatsangehörigkeit vor Einbürgerung abzugeben, laufen im Hinblick auf die zahlreichen und umfassenden Ausnahmen weitgehend leer. So wird von Antragstellern bis zum vollendeten 23. Lebensjahr keinerlei Nachweis darüber gefordert, daß sie ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten können. Darüber hinaus ist für eine Einbürgerung der Bezug von Sozial- oder Arbeitslosenhilfe dann unschädlich, wenn der Bewerber diese Hilfen aus einem von ihm nicht zu vertretenden Grunde bezieht.

Die Ausschlußgründe des § 86 Ausländergesetz greifen in der Regel nicht, weil sie, wie die Begründung hierzu ausführt, entweder nicht überprüft, also gar nicht festgestellt werden oder die Behörde den Nachweis, daß sie vorliegen, nicht erbringen kann. Die für die Integration entscheidenden "ausreichenden Kenntnisse der deutschen Sprache" müssen durch Schulzeugnisse, Zertifikate oder Prüfungen nachgewiesen werden. Die materielle und die formelle Beweislast für die Erfüllung einer Tatbestandsvoraussetzung, deren Fehlen die Einbürgerung ausschließt, muß beim Antragsteller liegen, sonst ist der Ausschlußgrund wirkungslos. Hinzu kommt, daß bei der derzeitigen Fassung des § 86 Abs. 1 Nr. 2 Ausländergesetz eine massive Ungleichbehandlung im Sinne des Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz vorliegt. Nur wenn über den Antragsteller zufällig Anhaltspunkte bekannt werden, daß er sich verfassungsfeindlich betätigt, ist eine Prüfung vorgesehen. Einer solchen willkürlichen Ungleichbehandlung kann nur durch die Regelanfrage begegnet werden.

Die Übergangsregelung in § 102 a Ausländergesetz ist überflüssig. Es ist kein Bedürfnis hierfür zu erkennen. Schon bisher ist in fast allen Verwaltungsbereichen grundsätzlich der Rechtsstand im Zeitpunkt der Entscheidung maßgebend, so auch regelmäßig in Verwaltungsstreitverfahren. Die vorgesehene Regelung führt lediglich dazu, daß auf der Basis des Übergangsbonus größtenteils unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit eingebürgert werden müßte. Das ist unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes nicht geboten.

4. Weitere Folgeregelungen

Nach § 17 Abs. 2 des 1. StARegG in der Fassung des Reformgesetzes soll das Bundesverwaltungsamt für alle Auslandsfälle zuständig werden. Das widerspricht dem Grundsatz, daß die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen (Art. 83 Grundgesetz). Diese Zuständigkeitsverlagerung würde den Ländern ohne sachlichen Grund in verfassungsrechtlich problematischer Weise einen weiten Bereich staatsangehörigkeitsrechtlicher Zuständigkeiten entziehen. Das gilt umso mehr, als das Bundesverwaltungsamt weitgehend auf die Mitarbeit der Länder angewiesen ist. Lediglich die Verwaltungsentscheidung auf das Bundesverwaltungsamt zu delegieren ist auch nicht verwaltungsökonomisch.

Auch die Folgeänderungen anderer Gesetze, z. B. die Änderungen des Melderechtsrahmengesetzes, des Personalausweis- und des Paßgesetzes sind nicht zu Ende gedacht. Weder die Melde- noch die Paßbehörden erfahren derzeit, daß das meldepflichtige Kind einer Feststellung nach § 29 Abs. 6 StAG unterliegt. Eine Datenübermittlung kann nicht erfolgen, weil weder eine Meldepflicht für Standesbeamte noch die datenrechtliche Ermächtigung hierfür vorgesehen ist.

Nicht geklärt sind im vorliegenden Gesetzentwurf auch die Fälle, in denen mehrere Ansprüche für ein Kind zusammentreffen. Kann ein deutsches Kind, dessen Staatsangehörigkeit mit einer Optionspflicht "belastet" ist, nach § 85 Ausländergesetz eingebürgert werden, obwohl es deutscher Doppelstaater ist? Kann ein optionspflichtiges deutsches Kind zusammen mit seinen ausländischen Eltern gemäß § 8 RuStAG oder § 85 Abs. 2 Ausländergesetz miteingebürgert werden? Welche staatsangehörigkeitsrechtliche Folgen hat die Minderjährigenadoption eines optionspflichtigen deutschen Kindes durch einen deutschen Elternteil? Muß das Kind erst auf seine optionsbelastete deutsche Staatsangehörigkeit verzichten, um die deutsche Staatsangehörigkeit ohne Optionsbelastung erhalten zu können?

Diese und viele weitere Fragen sind weder angedacht noch geregelt. Auch die Anhörung im Innenausschuß des Deutschen Bundestages am 13.04.1999 hat ergeben, daß der Gesetzentwurf der Bundesregierung extremen Verwaltungs- und Vollzugsaufwand erfordern wird. Angesichts der damit unvermeidbar verbundenen Verzögerungen besteht die Gefahr, daß die von der Bundesregierung geweckten und bestärkten Erwartungen zahlreicher ausländischer Mitbürger in eine sofortige, weitgehend voraussetzungslose Einbürgerung schon durch die Vollzugsprobleme zutiefst enttäuscht werden – mit allen negativen Folgen für die Integration. Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung ist deshalb abzulehnen.