

19.05.99

**Antrag
des Freistaates Bayern**

Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts

Punkt 5 der 738. Sitzung des Bundesrates am 21. Mai 1999

Der Bundesrat möge beschließen:

Dem Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts wird nicht zugestimmt.

Begründung:

Das Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts ist abzulehnen, weil es nicht die angekündigte Reform des Staatsangehörigkeitsrechts bringt, zur Lösung von Integrationsproblemen völlig ungeeignet ist, Mehrstaatigkeit im Ergebnis generell einführt, verfassungsrechtlich in mehreren Punkten problematisch erscheint und die Verwaltungspraxis vor nahezu unlösbare Probleme stellt.

Unstreitig ist, daß das geltende Staatsangehörigkeitsrecht insgesamt überarbeitungsbedürftig ist. Das beschlossene Gesetz greift jedoch aus dieser komplexen Rechtsmaterie nur einige Regelungsgegenstände heraus, um diese im Sinne der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen aus parteipolitischen Gründen rasch umzusetzen.

Die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts ist jedoch von großer staatspolitischer Tragweite - gerade für zukünftige Generationen. Die mit der Regelung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit bestimmte

**Ausgeliefert am
20. MAI 1999**

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. Daher erscheint es besonders wichtig, daß sich ein Reformgesetz in diesem Bereich nach sorgfältiger Diskussion auf eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung stützen kann.

Es muß 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.

Umso unvertretbarer erscheint die Hast, in der das beschlossene, mit zahlreichen Mängeln behaftete, in entscheidenden Teilen nicht vollziehbare Gesetz gegen den Rat der Fachleute durch die parlamentarischen Gremien gepeitscht wird. Gerade angesichts der dramatischen Lage im Kosovo ist es bedenklich, jetzt kurzfristig mehrere hunderttausend Einbürgerungsmöglichkeiten unter weitestgehender Hinnahme von Mehrstaatigkeit für Mitbürger aus Jugoslawien zu schaffen mit der möglichen Folge, daß Deutschserben auf deutsche und andere NATO-Soldaten schießen oder umgekehrt!

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.

Diesem Anspruch wird der von der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag und vom Freistaat Bayern im Bundesrat eingebrachte Gesetzentwurf zur Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts gerecht,

der dieses zersplitterte Rechtsgebiet in einem Gesetz zusammenführt. Das beschlossene Gesetz stellt sich demgegenüber als Minimalvorschlag mit unvertretbaren Extremlösungen in Teilbereichen und im übrigen mit Textkosmetik dar.

Die Einführung des Territorialitätsprinzips (ius soli) in das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht ist weder historisch noch im Hinblick auf die Zuwanderung nach Deutschland gerechtfertigt. Angesichts der Mobilität der Weltbevölkerung ist das Territorialitätsprinzip weder ein Zukunfts- noch ein Mehrheitsmodell, sondern wird nur noch von einigen wenigen Staaten in der Welt aufrechterhalten. Der Geburtserwerb ohne Ausschlagungsrecht mißachtet das Elternrecht, gefährdet den Familienfrieden und beschränkt gegenüber der zweiten Generation von EU-Angehörigen das mit der Niederlassungsfreiheit in der EU auch verbürgte Recht, in Deutschland als Ausländer zu leben, weil er ihnen den Deutschenstatus aufdrängt.

Ebenso ist die generelle Hinnahme von Mehrstaatigkeit kein europäischer und schon gar nicht Weltstandard. Wenn die Gesetzesbegründung vorgibt, Zweck des Gesetzes sei nicht die generelle Hinnahme von Mehrstaatigkeit, so beweist seine Ausgestaltung genau das Gegenteil. Die neuen Regelungen sind so ausgelegt, daß Mehrstaatigkeit nicht nur "geduldet", sondern massenweise eingeführt wird.

Das Gesetz weist zudem nicht nur zahlreiche Lücken auf, seine Regelungen sind teilweise auch kaum vollziehbar.

Das "Optionsmodell" in der Ausgestaltung des Gesetzes kann nicht funktionieren. Es regelt z.B. nicht, wie sich die Standesbeamten Klarheit darüber verschaffen sollen, ob die Eltern des Kindes die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 4 Abs. 3 StAG erfüllen.

Die Standesbeamten sind bisher nicht mit der Prüfung und Feststellung von Staatsangehörigkeiten befaßt und müssen dies künftig in Tausenden von Fällen von Amts wegen tun. Damit entsteht ein gigantischer Fortbildungsbedarf, der in kürzester Zeit abgearbeitet

werden muß, ohne daß dafür die personellen wie auch die finanziellen Mittel zur Verfügung stehen.

Die Regelung eines Staatsangehörigkeitserwerbs kraft Gesetzes aufgrund Geburt im Inland mit Prüfung der Erwerbsvoraussetzungen und anschließendem Registereintrag durch den Standesbeamten ist aus materiellrechtlichen und verfahrenstechnischen Gründen untauglich. 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.

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.

Grundlegende Bedenken bestehen auch gegen die Regelungen zur Hinnahme von Mehrstaatigkeit nach § 87 Ausländergesetz. Die Aufzählung in Satz 2 enthält entgegen der Konzeption,

Ermessensspielräume weiter einzuengen, etliche unbestimmte Rechtsbegriffe, die der Gesetzgeber durch eindeutige Tatbestandsvoraussetzungen ersetzen sollte. So hat es nach Abs. 1 Nr. 5 im Ergebnis der ausländische Heimatstaat in der Hand, seinen Staatsangehörigen die doppelte Staatsangehörigkeit dadurch zu verschaffen, daß er die Bedingungen für eine Aufgabe seiner Staatsangehörigkeit verschärft. Mit diesen offenbar bewußt unbestimmten gesetzlichen Regelungen soll regelmäßig Mehrstaatigkeit legalisiert werden. Dies wirkt sich integrationshemmend und gerade nicht integrationsfördernd aus.

§ 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. Diese Rechtsfolge ist mit dem Gleichheitssatz nicht vereinbar.

§ 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. Zudem ist mit dem nur auf ein Jahr befristeten Anspruch ein kaum zu verkraftender Aufwand für die Staatsangehörigkeitsbehörden verbunden.

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 jetzt 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.

Die Ausschlußgründe des § 86 Ausländergesetz greifen in der Regel nicht, weil sie nach der Gesetzesbegründung entweder nicht überprüft, also gar nicht festgestellt werden, oder die Behörde den Nachweis, daß sie vorliegen, nicht erbringen kann.

Die in der parlamentarischen Beratung eingefügte Distanzierungsmöglichkeit entwertet die Sicherheitsklausel völlig, weil sie sich in der formelhaften Behauptung einer nicht nachprüfbaren inneren Haltung erschöpft.

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 wird den Ländern ohne sachlichen Grund in verfassungsrechtlich problematischer Weise einen weiten Bereich staatsangehörigkeitsrechtlicher Zuständigkeiten entziehen.

Auch die Folgeänderungen anderer Gesetze, z. B. die Änderungen des Melderechtsrahmengesetzes, des Personalausweis- und des Paßgesetzes sind nicht zu Ende gedacht. Soweit die Ergänzung des § 23 des Melderechtsrahmengesetzes die übergangsweise unmittelbare Geltung von Bundesrecht vorschreibt, verstößt sie wohl gegen Art. 75 Abs. 3 i.V.m. Art. 30, 83 GG.

...

Das Gesetz ist deshalb insgesamt abzulehnen. Es stellt entgegen seiner Bezeichnung keine ausgewogene Reform des Staatsangehörigkeitsrechts dar, sondern ein Stückwerk mit unververtretbaren Wertungswidersprüchen. Die Anhörung im Innenausschuß des Deutschen Bundestages am 13.04.1999 hat darüberhinaus ergeben, daß der Gesetzesvollzug extremen Verwaltungsaufwand erfordern wird. Die deshalb unvermeidbaren Verzögerungen im Vollzug des neuen Gesetzes werden dazu führen, daß die von der Bundesregierung geweckten und bestärkten Erwartungen zahlreicher ausländischer Mitbürger in eine sofortige, weitgehend voraussetzungslose Einbürgerung zutiefst enttäuscht werden – mit allen negativen Folgen für die Integration.