

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Dr. Gottfried Curio, Dr. Bernd Baumann, Martin Hess, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
– Drucksache 20/4845 –**

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes

A. Problem

Bis zum 1. Januar 1991 stand die Einbürgerung von Ausländern grundsätzlich im Ermessen der zuständigen Behörde. Zentrale Rechtsnorm des Einbürgerungsrechts war § 8 des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes, der mit Änderungen noch heute als § 8 des Staatsangehörigkeitsgesetz fortexistiert, aber massiv an Bedeutung verloren hat. Diese Norm war nicht dazu bestimmt, zu einer planmäßigen, erheblichen Verstärkung des Staatsvolkes genutzt zu werden (Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber, Staatsangehörigkeitsrecht, 7. Auflage, München 2022, Grundlagen, Rn. 64). Vielmehr ging sie vom Leitbild der individuellen Einzelfallentscheidung aus, wobei die Rechtsprechung als ungeschriebene Voraussetzung forderte, dass die Einbürgerung im staatlichen Interesse liegen müsse. Das Interesse des Antragstellers an der Einbürgerung war demgemäß nachrangig (a. a. O., § 8, Rn. 48 ff.).

Zum 1. Januar 1991 erfolgte mit dem Inkrafttreten der §§ 85 und 86 des Ausländergesetzes die Abkehr vom Leitbild der individuellen Einzelfallentscheidung. Beide Normen führten einen Regelanspruch ein, § 85 für junge im Bundesgebiet geborene und/oder aufgewachsene Ausländer (die Vorgängerregelung des heutigen Ius soli, § 4 Abs. 3 des Staatsangehörigkeitsgesetzes), § 86 für im Erwachsenenalter nach Deutschland migrierte Ausländer mit langem Aufenthalt (15 Jahre und mehr). Nunmehr war die zuständige Behörde „in der Regel“ verpflichtet, Antragsteller bei Vorliegen der in § 85 oder § 86 genannten Voraussetzungen einzubürgern. Nur noch in begründeten Ausnahmefällen sollte die Einbürgerung bei Vorliegen der Voraussetzungen der jeweils anzuwendenden Vorschrift abgelehnt werden können. Bereits ab dem 1. Juli 1993 fiel auch diese Einschränkung weg, von da an hatten Antragsteller, die entweder die Voraussetzungen des § 85 oder des § 86 erfüllten, einen unbedingten Anspruch auf Einbürgerung. Mit diesen Rechtsänderungen wurde die Einbürgerung zum Massenverfahren, in dem anhand der formalen Prüfung des Vorliegens der gesetzlichen Voraussetzungen auf Antrag entschieden wurde.

Zum 1. Januar 2000 wurde der Einbürgerungsanspruch für in Deutschland aufgewachsene junge Ausländer gemäß § 85 des Ausländergesetzes in das heute geltende *Ius soli* des § 4 Abs. 3 des Staatsangehörigkeitsgesetzes umgewandelt, so dass in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern nun durch Geburt Deutsche werden, wenn ein Elternteil seit acht Jahren seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hat. Die Anspruchsnorm des § 86 des Ausländergesetzes wurde in den § 10 des Staatsangehörigkeitsgesetzes überführt, wobei die Wartezeit für die Einbürgerung von 15 auf acht Jahre oder in bestimmten Fällen auf sieben Jahre herabgesetzt wurde. Seit 2007 liegt die Wartezeit bei besonderen Integrationsleistungen sogar bei nur sechs Jahren.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass seit dem ersten großen Liberalisierungsschritt von 1991 das Staatsangehörigkeitsrecht konstant weiter gelockert worden ist und nach dem Willen zahlreicher politischer Akteure noch weiter geöffnet werden soll.

Dabei wurde und wird das Staatsangehörigkeitsrecht in erster Linie in einem migrationspolitischen Kontext unter dem Aspekt der Integration von in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund diskutiert. Es stellt sich aber die Frage, ob dies der richtige Gesichtspunkt ist. Denn Einbürgerung bedeutet Ergänzung des Staatsvolks. Staatsvolk ist aber ein verfassungsrechtlicher Begriff, dessen Gehalt vom Grundgesetz geprägt wird. Die Ergänzung des Staatsvolkes sollte daher der Konzeption des Grundgesetzes vom Staatsvolk Rechnung tragen. Mehr noch: Staatsangehörigkeitsrecht ist seinem Wesen nach erweitertes Verfassungsrecht, auch wenn es seinen Regelungsort nicht in der Verfassungsurkunde hat (vgl. Grawert in Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Heidelberg 2004, § 16 Staatsvolk und Staatsangehörigkeit, Rn. 42).

Das Verständnis des Grundgesetzes (GG) vom Staatsvolk tritt nun in der zentralen Norm des Art. 20 GG zutage, der Staatsformbestimmung unserer Verfassung. Gemäß Art. 20 Abs. 1 GG ist Deutschland demokratisch verfasst, was bedeutet (Abs. 2 sagt es noch einmal ausdrücklich), dass alle Macht vom Volke ausgeht. In seinem Art. 20 entscheidet sich das Grundgesetz mithin für die Lehre von der Volkssouveränität (vgl. Böckenförde in Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Heidelberg 2004, § 24 Demokratie als Verfassungsprinzip, Rn. 1 bis 8), die das Volk als politisches Subjekt begreift, dem staatsrechtliche Rechte nicht nur zugeordnet werden, sondern das als der Ursprung und Träger des Staates (Grawert a. a. O., Rn. 6) aufgefasst wird. Damit sind die Angehörigen dieses Staatsvolkes genossenschaftlich verbunden, sie bilden, wie auch die Präambel des Grundgesetzes postuliert, eine willensbildende Körperschaft, und zwar, Art. 38 GG stellt es klar, eine Körperschaft, deren Mitglieder gleiche politische Rechte genießen.

Dies unterscheidet das Staatsvolk von einer bloßen Bevölkerung. Während ein Staatsvolk sich dadurch auszeichnet – repräsentiert durch die von ihm legitimierten Staatsorgane – ein politisch handelndes Subjekt zu sein, handelt es sich bei einer bloßen Bevölkerung um die einem bestimmten Territorium zugeordneten Gewaltunterworfenen. Eine Bevölkerung ist Gegenstand staatlicher Fürsorge, Anleitung oder auch Bevormundung, politisch betrachtet also das Gegenteil eines Staatsvolkes. Der Begriff entspricht dem Terminus „Peuplierung“, wie er im Zeitalter des Absolutismus verwandt wurde, in der souveräne Monarchen die Populationen ihrer Länder in erster Linie als Mittel zu deren Bewirtschaftung ansahen.

Umso nachdenklicher muss stimmen, dass der Begriff der Bevölkerung die politische Diskussion seit geraumer Zeit erneut dominiert. Ebenso fällt auf, dass demografische Fragen in erster Linie wieder unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten

betrachtet werden. Die inflationäre und zugleich unkritische Verwendung des Begriffs „Bevölkerung“ bei gleichzeitiger Verpönung der Begriffe „Volk“, „Staatsvolk“, „deutsches Volk“ zeigt eine Krise des demokratischen Selbstverständnisses im politischen Diskurs an. Sie zeigt weiterhin eine schleichende, zunehmend offenbar werdende Entfremdung derjenigen vom Grundgesetz als geltendem Verfassungsrecht an, die den Volksbegriff aus dem politischen Diskurs verbannen wollen.

Umso notwendiger erscheint die Rückbesinnung auf die Wurzeln unserer demokratischen Staatsform, soll diese Staatsform nicht als solche in Gefahr geraten. Einen wichtigen Ansatzpunkt bildet hierbei das Staatsangehörigkeitsrecht, das seit 1991 einen Prozess der Entfremdung vom Staatsvolkbegriff des Grundgesetzes durchgemacht hat. Geht man nämlich davon aus, dass das Grundgesetz dem Begriff des Staatsvolkes einen bestimmten Sinngehalt beimisst, dann sollten die Vorschriften zu seiner personellen Ergänzung diesem Befund entsprechen. Sie können ihm aber nur dadurch entsprechen, dass sie den Subjektcharakter aufrechterhalten, der diesem Staatsvolk beigemessen wird.

Dieser Subjektcharakter verlangt nun, dass sich die Angehörigen des Staatsvolkes mit diesem Staatsvolk und dem von ihm getragenen Staat identifizieren, Letzteren als ihre ureigene Angelegenheit betrachten, dessen Schicksal mit dem ihrem auf das engste verknüpft ist. Sicherlich wird man sich dabei vor überspannten Anforderungen an die zu leistende Identifikation hüten müssen, wird insbesondere keine ausschließliche Identifikation mit dem Staatsvolk und dem Staat als Gegenstand der Identifikation fordern dürfen. Anderen Gegenständen der individuellen oder auch gruppenbezogenen Identifikation, wie Religion, kulturelle Identität etc., muss die freiheitliche Verfassungsordnung Raum geben, sonst wäre sie keine freiheitliche sondern eine totalitäre Verfassungsordnung. Übersteigerte und ausschließliche Identifikation ist weder notwendig noch wünschenswert. Etatismus oder gar die religiöse Aufladung des Staatsgedankens würden Irrwege darstellen. Aber dass bei weiten Teilen des Staatsvolkes tatsächlich auch ein deutlich wahrnehmbares Maß an Identifikation mit diesem Staatsvolk und dem von ihm getragenen Staat vorhanden sein muss, ist eine Grundvoraussetzung für das Überleben des Staates als demokratisches Gemeinwesen. Wie so oft ist auch in dieser Frage das gesunde Maß entscheidend.

Betrachtet man nun die seit 1991 eingeführten Vorschriften des Staatsangehörigkeitsrechts, so muss man feststellen, dass sie die notwendige Identifikation der nach seinen Bestimmungen Deutsche gewordenen Mitbürger nicht hinreichend sicherstellen. Dies kann auch nicht verwundern, da in diesen Vorschriften die Anforderungen an die vorgängig zu leistende Integration immer weiter heruntergeschraubt wurden und nach dem Willen bestimmter politischer Akteure noch weiter heruntergeschraubt werden sollen: Betrug die Wartezeit auf die Einbürgerung bei Einführung der Anspruchseinbürgerung im Jahre 1991 noch 15 Jahre, so wurde sie zum 1. Januar 2000 auf sieben bis acht Jahre und 2007 noch einmal auf sechs bis acht Jahre verkürzt. Mussten sich sog. Ius-soli-Deutsche, die eine weitere Staatsangehörigkeit besaßen, anfänglich noch nach Eintritt der Volljährigkeit für eine der beiden entscheiden, so wurde diese sog. Optionspflicht ab dem 20. Dezember 2014 für im Inland Aufgewachsene fallengelassen und so das grundsätzliche Verbot der Mehrfachstaatsangehörigkeit weitgehend aufgegeben (§ 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 i. V. m. Abs. 1b des Staatsangehörigkeitsgesetzes). Optionspflichtig sind seither nur noch im Ausland aufgewachsene Ius-soli-Deutsche.

Generell muss aber eine hohe Zahl von Doppelstaatlern mit Migrationshintergrund in einem Staatsvolk als ein Indiz dafür gewertet werden, dass Defizite bei der Identifikation mit dem Gemeinwesen des Lebensmittelpunktes bestehen – auch wenn die Gründe für Doppelstaatigkeit im Einzelnen sehr unterschiedlich

sein mögen. Dieses Indiz wird durch eine Vielzahl soziologischer Befunde bestätigt, die eine zunehmende Segregation der Gesellschaft in Deutschland belegen. Diese Segregation geht inzwischen so weit, dass kaum mehr von einer einheitlichen deutschen Gesellschaft gesprochen werden kann, sondern vielmehr das Nebeneinander verschiedener Gemeinschaften auf einem Staatsgebiet, oft mit unterschiedlichen örtlichen Schwerpunkten, konstatiert werden muss. Als besonders problembehaftet muss diese Segregation überall da angesehen werden, wo die Gemeinschaftsbildung nicht nur auf der Bindung an Sprache, Kultur oder auch Religion des Heimatlandes oder des Heimatlandes der Vorfahren beruht, sondern bei vielen Angehörigen der Gemeinschaft maßgeblich auch durch die fortdauernde Loyalität einem ausländischen Staat und seinen Symbolen gegenüber gekennzeichnet ist, insbesondere, wenn sich diese in Nationalismus oder in einer anderen Form der Anhänglichkeit an die Staatsideologie dieses ausländischen Staates niederschlägt. Auch diese Form von Gemeinschaftsbildung gehört – nicht nur am Rande – zum aktuellen Bild der Lage unserer Gesellschaft und sie betrifft nicht nur Ausländer, sondern auch deutsche Staatsangehörige mit Migrationshintergrund.

Insofern muss davon gesprochen werden, dass das Experiment der großzügigen Zuerkennung der deutschen Staatsbürgerschaft als Integrationsbeschleuniger gescheitert ist und dass sich stattdessen die Richtigkeit des Grundsatzes erwiesen hat, wonach die Einbürgerung nur als die Besiegelung eines vollständig abgeschlossenen und nachhaltigen Integrationsprozesses im Einzelfall aufgefasst werden darf.

Gescheitert sind damit im Einzelnen die Regelungen des *Ius soli*, des Anspruchs auf Einbürgerung für längere Zeit rechtmäßig im Inland lebende Ausländer sowie die weitgehende Aufgabe des Prinzips der Vermeidung von Mehrfachstaatsangehörigkeiten. Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte haben gelehrt, dass die Zuerkennung der Staatsbürgerschaft allein nicht in der Lage ist, eine hinreichende Identifikation mit unserem politischen Gemeinwesen herbeizuführen. Im Gegenteil wird das Staatsvolk als politisches Subjekt, so wie es vom Grundgesetz vorausgesetzt wird, geschwächt, wenn die Staatsbürgerschaft Individuen zuerkannt wird, die eine nur schwache Identifikation mit der politischen Gemeinschaft aufweisen oder voraussichtlich ausbilden können, deren Loyalität vielmehr in erster Linie anderen Gemeinschaften gilt oder voraussichtlich gelten wird. Die Gesetzgebung zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts seit 1990 hat mit anderen Worten ein erhebliches Maß zumindest potenzieller Loyalitätskonflikte in die Bundesrepublik Deutschland als politisches Gemeinwesen hereingetragen und deren inneren Zusammenhalt im Ganzen geschwächt.

B. Lösung

Ablehnung des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der AfD.

C. Alternativen

Annahme der Vorlage.

D. Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf auf Drucksache 20/4845 abzulehnen.

Berlin, den 1. März 2023

Der Ausschuss für Inneres und Heimat

Dr. Lars Castellucci
Stellvertretender Vorsitzender

Hakan Demir
Berichterstatter

Dr. Stefan Heck
Berichterstatter

Filiz Polat
Berichterstatterin

Stephan Thomae
Berichterstatter

Dr. Gottfried Curio
Berichterstatter

Clara Bünger
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Hakan Demir, Dr. Stefan Heck, Filiz Polat, Stephan Thomaе, Dr. Gottfried Curio und Clara Büngeг**I. Überweisung**

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 20/4845** wurde in der 84. Sitzung des Deutschen Bundestages am 8. Februar 2023 an den Ausschuss für Inneres und Heimat federführend sowie an den Rechtsausschuss und den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur Mitberatung überwiesen.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 42. Sitzung am 1. März 2023 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der AfD die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 20/4845 empfohlen.

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat in seiner 38. Sitzung am 1. März 2023 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der AfD die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 20/4845 empfohlen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 20/4845 in seiner 31. Sitzung am 1. März 2023 abschließend beraten und empfiehlt die Ablehnung des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der AfD.

Berlin, den 1. März 2023

Hakan Demir
Berichterstatter

Dr. Stefan Heck
Berichterstatter

Filiz Polat
Berichterstatterin

Stephan Thomaе
Berichterstatter

Dr. Gottfried Curio
Berichterstatter

Clara Büngeг
Berichterstatterin

