

An das
Sekretariat des Integrationsausschusses
Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtages 1

40221 Düsseldorf



5. Mai 2021

Vorab per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der SPD: „Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts dringend erforderlich – Doppelte Staatsbürgerschaft ausnahmslos ermöglichen“, Drucks. 17/12375

Anhörung des Integrationsausschusses am 12. Mai 2021

I. Worum geht es?

Die Gesetzgebungskompetenz für das „Staatsangehörigkeitsrecht im Bunde“ liegt gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 2 GG ausschließlich beim Bund; es mag daher auf den ersten Blick verwundern, daß Forderungen nach weiteren Reformen des Staatsbürgerschaftsrechts – das ohnehin seit Jahren permanent Gegenstand von Reformen ist – den Landtag von NRW beschäftigen. Der Antrag der SPD läuft aber darauf hinaus, der Landtag solle die Landesregierung auffordern, den von der 14. Integrationsministerkonferenz vorgelegten Bericht „Vorschläge zu einer Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts“ zur Grundlage einer Bundesratsinitiative zur abermaligen Reform und „Modernisierung“ des Staatsbürgerschaftsrechts zu machen. Das ist natürlich möglich (Art. 76 Abs. 1 GG).

Außerdem soll die Landesregierung aufgefordert werden, „die landesrechtlichen Möglichkeiten voll auszuschöpfen, um im Sinne des § 2 Abs. 9 des Teilhabe- und Integrationsgesetzes mehr Einbürgerungen zu ermöglichen. Dies überrascht ebenfalls zunächst, weil von dieser Vorschrift in der Antragsbegründung bislang noch nicht die Rede war. Liest man sie nach, lautet sie einfach:

„Die Einbürgerung derjenigen Ausländerinnen und Ausländer, die die Voraussetzungen dafür erfüllen, liegt im Interesse des Landes.“

Auch dieser Wortlaut der landesrechtlichen Vorschrift überrascht. Auf den ersten Blick liest sie sich so, als wollte ein Landesgesetzgeber regeln: „Die Erteilung von Baugenehmigungen an Antragsteller, die alle Voraussetzungen dafür erfüllen, liegt im Interesse des Landes“. Das mag ja sein, aber darauf kommt es von vornherein nicht an, da Baugenehmigungen eben zu erteilen sind, wenn ein Antragsteller die Voraussetzungen erfüllt; das Interesse des Landes spielt insofern keine Rolle. Freilich ist bei der Einbürgerung zu unterscheiden zwischen dem Einbürgerungsanspruch (§ 10 StAG) und der Einbürgerung im Ermessen der Einbürgerungsbehörde (§ 8 StAG). Vermutlich ist die Vorschrift so zu verstehen, daß das (angebliche) Interesse des Landes als ermessensleitende Erwägung in die Abwägung nach § 8 StAG – nur hier könnte die Vorschrift eigentlich relevant sein – eingeführt werden soll. Aber auch dies ist sehr zweifelhaft. Denn wenn Bundesrecht, das in ausschließlicher Bundeszuständigkeit ergangen ist, von den Ländern als „eigene Angelegenheit“ ausgeführt wird (Art. 83 GG), so muß dies bundesweit nach vergleichbaren Maßstäben geschehen. Föderalismus bedeutet gewollte Konkurrenz der Bundesländer auf denjenigen Gebieten, für die auch eine materielle Gesetzgebungszuständigkeit der Länder besteht, wie z.B. im Schulwesen. Auf dem Gebiet des Schulwesens können und sollen z.B. Bayern und Bremen mit unterschiedlichen Lösungen darum wetteifern, wer das bessere Schulwesen errichtet. Aber nicht auf dem Gebiet des Staatsbürgerschaftsrechts und der Einbürgerung, für deren Gestaltung die Länder eben von vornherein nicht zuständig sind, sondern das einheitliche Bundesrecht hoffentlich einigermaßen vergleichbar ausführen. Daher scheint es sich bei der zitierten Vorschrift um ein inhaltsleeres Symbolgesetz zu handeln, das aber zugleich kompetenzrechtlich zweifelhaft ist, da es entweder völlig irrelevant ist, würde es aber doch Relevanz entfalten, dann wäre dies verboten, weil es keine „spezifisch nordrhein-westfälische Einbürgerungspolitik“ geben kann. Sondern:

NRW muß die Bundesgesetze einfach möglichst ermessensfehlerfrei ausführen, nicht anders als alle anderen Bundesländer auch. Aber zu Bundesratsinitiativen ist die Landesregierung berechtigt, und der Landtag dürfte sie auch dazu auffordern.

II. Verfassungsrechtliche Grundlagen: positives Recht und verfassungsgebende Gewalt

Deutscher ist, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt (vergl. § 1 StAG), und dies ist wiederum positiv-rechtlich geregelt, eben im Staatsangehörigkeitsgesetz (vergl. Art. 116 GG). Aus dieser allgemein positiv-rechtlichen Durchdringung und Ausgestaltung ist indessen nicht zu folgern, daß der einfache Bundesgesetzgeber völlig „frei“ bei der Ausgestaltung des Staatsbürgerschaftsrechts wäre. Dies liegt weniger daran, daß den insofern eher wortkargen und eben auf das Bundesrecht verweisenden Vorschriften des Grundgesetzes unbedingt eine institutionelle Garantie zugunsten eines im Kern abstammungsgeprägten Staatsbürgerschaftsrechts zu entnehmen wäre¹, sondern vielmehr daran, daß die Präambel wie Art. 146 des Grundgesetzes das „Deutsche“ bzw. „deutsche Volk“ als verfassungsgebende Gewalt voraussetzen. Dieses deutsche Volk ist jedoch 1949 nicht erst durch das Grundgesetz rechtlich kreiert worden, sondern es wurde von ihm, und zwar als Abstammungsgemeinschaft im Sinne des alten Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes von 1913, bereits vorgefunden und vorausgesetzt. Naturalisation und Einbürgerung hat es – in einem gewissen Umfang – zwar immer schon gegeben und dies war nie verboten oder ausgeschlossen. Eine völlige und grundlegende Umstellung des Staatsbürgerschaftsrechts etwa vom Abstammungs- auf das Geburtsprinzip würde aber dem Grundgesetz widersprechen, und zwar nicht deshalb, weil Art. 16 oder Art. 116 ein explizites Verbot enthielten, sondern weil der einfache Bundesgesetzgeber nicht die verfassungsgebende Gewalt im Nachhinein austauschen darf.² Das Grundgesetz konstituiert die Bundesrepublik als den Nationalstaat gerade des deutschen Volkes, das eben – bei aller sinnvollen Offenheit für die Naturalisation assimilationswilliger Zuwanderer – grundsätzlich eine Abstammungsgemeinschaft war und ist, woran ja nicht einer der Väter und nicht eine der Mütter des Grundgesetzes irgendeinen Zweifel hatte. Daher wäre jedenfalls eine grundsätzliche Umstellung des Staatsbürgerschaftsrechts vom Leitbild der offenen Abstammungsgemeinschaft zu einer Art Zuwanderer- und Geburtsrechtsgemeinschaft nicht mit dem Grundgesetz zu vereinbaren, ebenso wenig wie z.B. die Umwandlung der Bundesrepublik in einen Gliedstaat oder ein Verwaltungsterritorium eines Europäischen Bundesstaates, was ja auch von manchen Kreisen als „Modernisierung“ angesehen wird.

III. Begründung des Antrages

Die Begründung des Antrages stellt ein Modernisierungs-Narrativ in den Vordergrund. D.h., es wird weniger erläutert, welche konkreten Vorteile die jetzigen Deutschen davon haben

¹ In diese Richtung *Hillgruber*, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, 3. Aufl. 2004, § 32 Rn. 17 ff.; vergl. auch schon *Ziemske*, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz (1995).

² Vergl. *Vosgerau*, Staatliche Gemeinschaft und Staatengemeinschaft (2016), S. 149 ff., S. 153 ff., S. 160 ff.; zur teilweisen Fortgeltung der originären Präambel des Grundgesetzes vergl. übrigens ebda., S. 257 ff., S. 262 ff.

sollen, daß ihnen künftig zahlreiche Doppelstaater-Landsleute an die Seite gestellt werden, sondern es wird die Förderung der Doppelstaatlichkeit (entgegen der klaren Intention jedenfalls des bisher geltenden Einbürgerungsrechts) als „Modernisierung“ empfohlen. Schaut man in der Wörterbuchliteratur nach, wie dort eigentlich „Modernisierung“ definiert wird, so fällt gleich auf, daß eine Definition problematisch zu sein scheint: „Modernisierung“ scheint zu sein, wenn etwas modernisiert wird, so daß es also moderner ist als vorher. Ach so! Weiter wird auf der rein sprachlichen Ebene festgestellt, daß „Modernisierung“ jedenfalls im Sinne der Soziologie so verstanden werde, daß irgendeine Tradition im Sinne einer bislang nicht tradierten Neuerung nunmehr in den Hintergrund gedrängt werde. Wenn das so ist, kann das Modernisierungsargument rein rechtlich nichts begründen: denn dann wäre ja z.B. die Abschaffung der Strafbarkeit des Totschlags oder der Vergewaltigung ebenfalls eine deutliche „Modernisierung“ des Strafrechts, weil eben insofern mit jahrhundertelangen Traditionen gebrochen würde.

Der Antrag erinnert an die Bemühungen bereits der rot-grünen Bundesregierung (1998-2005) um eine Reform des Staatsbürgerschaftsrechts, in deren Tradition der Antrag hier gestellt wird. Dabei ist die geschichtliche Darstellung jedenfalls nach hiesiger Bewertung in zeitgeschichtlicher Hinsicht insofern schief, als nicht herausgearbeitet wird, daß die „Anerkennung der multiethnischen Zusammensetzung der deutschen Gesellschaft“ und der „Bruch mit der bis dahin geltenden ethnonationalen Vorstellung“ (die aber eben, wie bereits dargestellt, auch dem Grundgesetz wesentlich zugrundeliegt), ja kein Selbstzweck gewesen sind.

Hier wird nämlich folgendes unterschlagen: zur Zeit der Schröder-Regierung bestand (was man sich freilich heute kaum mehr vorstellen kann!) ein wesentlicher außenpolitischer Gegensatz zwischen dem rotgrünen Lager und der Union eben darin, daß das rotgrüne Lager damals die baldige Aufnahme der Türkei in die Europäische Union befürwortete („Europa ist kein Christenclub“), was dann eben konkret (1) die allgemeine jederzeitige Einreisefreiheit für alle Türken nach Deutschland sowie (2) das Kommunalwahlrecht für alle in Deutschland lebenden, auch nicht eingebürgerten Türken mit entsprechenden erheblichen Verschiebungen in westdeutschen Großstädten zur Folge gehabt hätte. Die Union war gegen die Aufnahme der Türkei in die EU, auch wenn man zögerte, dies klar zu sagen, sondern sich hinter Floskeln wie der von der „privilegierten Partnerschaft“ versteckte. (Die unionsinterne Opposition, die die Türkei in die EU aufnehmen wollte und dies mit geopolitischen Argumenten begründete, wurde wiederum von dem ehemaligen CDU-Generalsekretär und Verteidigungsminister Rühle angeführt).

In dieser Situation bestand nun die Strategie der Schröder-SPD darin, (1) möglichst vielen in Deutschland lebenden Türken das Wahlrecht zu verschaffen, um sodann (2) mit dem Narrativ in alle künftigen Wahlen zu ziehen: „Die SPD will die Türkei in die EU holen, die CDU/CSU will dies verhindern – und ihr könnt jetzt alle wählen, also macht was draus“. Es ging also damals schon primär darum, neue SPD-Wähler zu kreieren, nachdem sich die Facharbeiterschaft ja erkennbar immer mehr von der SPD abgewandt hatte und etwa in NRW dazu übergegangen war, CDU zu wählen (Stichwort hier: Rüttgers als „Arbeiterführer“).

Allerdings ist diese Strategie heute obsolet. Was die Entwicklung der Türkei angeht, haben die Rückwärtsgewandten und Vorgestrigen offenbar völlig Recht behalten; heute will niemand mehr die Türkei in der EU haben, auch nicht die SPD.

Auffällig ist weiter, daß der Antrag völlig richtig darauf hinweist, daß die seinerzeitigen Bemühungen des rotgrünen Lagers um eine „Modernisierung“ des Staatsbürgerschaftsrechts bereits 1999 einen empfindlichen Rückschlag erlitten, als der bis dahin bundesweit kaum bekannte hessische CDU-Spitzenkandidat Roland Koch die Landtagswahlen zu einer Art Plebiszit gegen die Reformpläne der Bundesregierung machte – und damit einen durchschlagenden Erfolg erzielte, obwohl zuvor eigentlich niemand für möglich gehalten hätte, Koch könne in Hessen die Landtagswahlen gewinnen. D.h., der SPD-Fraktion ist bewußt, daß die Reformanstrengungen jedenfalls damals offenbar eine wütende Gegnerschaft in nicht gerade geringen Teilen der deutschen Bevölkerung ausgelöst haben. Eine weitere Auseinandersetzung mit diesem Umstand erfolgt in der Antragsbegründung jedoch nicht.

IV. Reformbedarf des Einbürgerungsrechts?

Deutschland verfügt – eben nach etlichen Reformen, die jedenfalls nach hier vertretener Ansicht die unter dem Grundgesetz, das eben einen im wesentlichen von einer Abstammungsgemeinschaft geprägten, wenn auch assimilationsoffenen deutschen Nationalstaat vorsieht, gegebenen Möglichkeiten weitestgehend ausschöpfen – über ein großzügiges Einbürgerungsrecht. Denn es gibt, wie bereits erwähnt, nicht nur die Ermessenseinbürgerung (§ 8 StAG), sondern v.a. auch den Einbürgerungsanspruch aus § 10 StAG.

Wenn dennoch v.a. viele Türken in Deutschland nicht eingebürgert sind, so scheidert dies – was der Antrag durchaus richtig sieht – nur an § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StAG: ein naturalisierungswilliger Ausländer muß zwecks Erwerbs der deutschen Staatsbürgerschaft seine bisherige Staatsbürgerschaft aufgeben, da das deutsche Staatsbürgerschaftsrecht aus guten Gründen die Doppelstaatlichkeit ablehnt und normalerweise zu vermeiden sucht (in § 12 StAG sind dennoch mögliche Ausnahmen vom Grundsatz aus § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StAG aufgelistet).

Der Antrag will demgegenüber die Doppel- und Mehrstaatigkeit zum Normalfall erheben.

Der wichtigste Grund, warum das deutsche Einbürgerungsrecht die Doppel- oder Mehrstaatigkeit im allgemeinen nicht haben und zu ihrer Erzeugung nicht beitragen will, ist ganz einfach und es verwundert fast, daß bei der SPD-Fraktion niemand auf diesen Gedanken gekommen sein sollte, nämlich: was ist eigentlich, wenn es früher oder später zwischen Deutschland und der Türkei zum Krieg kommen sollte?

Daß sich frühere, im rotgrünen Lager (wie auch von einzelnen in der CDU/CSU, s.o.) gepflegte utopische Vorstellungen von einer Aufnahme der Türkei in die EU (gefolgt wohl von einer durchgreifenden „Verwestlichung“ der Türkei im Nachgang) heute erledigt haben, war

bereits erwähnt worden. Erst unlängst hat nun die Türkei durch Aufkündigung des „Internationalen Abkommens gegen Gewalt an Frauen“ (Istanbul-Konvention³) demonstriert⁴, daß sie „westliche Werte“ (bzw. die Grundidee der Konstitutionalisierung des Völkerrechts speziell auch von den Menschenrechten her) auch auf einer rein symbolischen Ebene, die politisch und konkret wenig „kostet“, nicht mehr als Richtschnur ihrer Politik akzeptiert. Im Mittelmeer ist die Türkei in Auseinandersetzungen um dort vermutete Gasvorkommen mit Griechenland verstrickt, von denen kaum noch jemand erwarten kann, daß sie auf längere Zeit friedlich bleiben.

Was gelten würde, wenn ein Nato-Staat den anderen angreift, ist dem Nato-Vertrag nicht klar zu entnehmen; man hat bei dessen Formulierung (als die ursprünglichen Nato-Staaten durch die übermächtige Bedrohung seitens der Sowjetunion zusammengeschweißt wurden) diese Möglichkeit offenbar gar nicht weiter in Betracht gezogen. Da die Nato aber vom Grundgedanken her ein reines Defensivbündnis ist (wiewohl man gegen diesen Grundsatz schon mehrfach verstoßen hat), spricht viel dafür, jedenfalls bei einem klar auszumachenden *Angriff* eines Nato-Staats auf einen anderen ganz herkömmlich vom Bündnisfall auszugehen. Eine klare Ausschlußklausel kennt der Nato-Vertrag jedenfalls nicht.

Was also, wenn einerseits die Bundesmarine Griechenland im Mittelmeer gegen die Türkei beistehen muß, während sich tausendfach deutsche Staatsbürger freiwillig zum Kriegsdienst in der Türkei melden? Und wenn türkischstämmige Bundeswehrsoldaten militärische Geheimnisse an die Türkei weitergeben und später geltend machen, dies sei nicht Verrat, sondern vaterländische Pflicht, nachdem sie eben mehr als eine Staatsbürgerschaft hätten?

V. Ergebnis

Im Ergebnis wirkt der Antrag merkwürdig aus der Zeit gefallen, fast ein wenig so, als hätte man einen migrationspolitisch spezialisierten SPD-Fraktionsmitarbeiter etwa im Jahr 2000 tiefgefroren und erst unlängst wieder aufgetaut, ohne ihm die politischen Entwicklungen seither mitzuteilen.

Wenn der Landtag in einbürgerungspolitischen Fragen an die Landesregierung appellieren will, würde ich ein anderes Petitum anregen, nämlich:

Man hört aus Praktikerkreisen oft, daß türkische Staatsbürger in Deutschland, die naturalisiert werden wollen, ihre türkische Staatsbürgerschaft gemäß § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StAG oft nur zum Schein aufgeben, d.h. nach der Einbürgerung in jedem türkischen Konsulat aufgrund vorheriger Abrede sofort und unbürokratisch wiederbekommen und dadurch eben doch wieder zu Doppelstaatern werden, schon weil die Türkei ihre Staatsbürger eigentlich ungern aus der Staatsbürgerschaft entläßt. Eigentlich müßte dies gemäß §§ 17 Abs. 1 Nr. 2, 25 StAG

³ Vergl. – für die Bundesrepublik Deutschland – BGBl. 2017-II, S. 1026 ff.

⁴ Vergl. etwa *Auswärtiges Amt rügt Türkei wegen Austritt aus Frauenschutz-Abkommen*, ZEIT Online, 20. März 2021, https://www.zeit.de/politik/ausland/2021-03/istanbul-konvention-auswaertiges-amt-tuerkei-kritik-frauenschutz-gewalt?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.de

dann wiederum zum Verlust der gerade erworbenen deutschen Staatsbürgerschaft führen; dies aber eben effektiv auch nur, wenn die entsprechende Tatsache den deutschen Stellen bekannt wird. Und deswegen wird sie – angeblich – von den türkischen Stellen als Internum behandelt.

Möglicherweise könnte der Landtag auch in Erwägung ziehen, die Landesregierung aufzufordern, solche möglichen Sachverhalte verstärkt zu ermitteln und dergestalt – im Sinne also des grundgesetzlichen Programms, „die Bundesländer führen die Landesgesetze als eigene Angelegenheit aus“ (Art. 83) – dem Gebot der Vermeidung von Doppelstaatlichkeit besser zur Durchsetzung zu verhelfen.