



Integrationsausschuss

63. Sitzung (öffentlich)

12. Mai 2021

Düsseldorf – Haus des Landtags

13:02 Uhr bis 14:38 Uhr

Vorsitz: Margret Voßeler-Deppe (CDU)

Protokoll: Sitzungsdokumentarischer Dienst

Verhandlungspunkt:

**Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts dringend erforderlich –
Doppelte Staatsbürgerschaft ausnahmslos ermöglichen**

3

Antrag
der Fraktion der SPD
Drucksache 17/12375

– Anhörung von Sachverständigen (s. *Anlage*)

* * *

**Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts dringend erforderlich –
Doppelte Staatsbürgerschaft ausnahmslos ermöglichen**

Antrag
der Fraktion der SPD
Drucksache 17/12375

– Anhörung von Sachverständigen (*s. Anlage*)

(Überweisung des Antrags an den Integrationsausschuss – federführend – sowie an den Hauptausschuss am 27.01.2021)

Vorsitzende Margret Voßeler-Deppe: Ich begrüße alle Ausschussmitglieder sehr herzlich zur 63. Sitzung des Integrationsausschusses. Ich begrüße ebenso die Vertreterinnen und Vertreter der Medien, die sonstigen Zuschauerinnen und Zuschauer, die Sitzungsdocumentation und ganz besonders die Damen und Herren, die wir als Sachverständige anhören werden.

Ich mache darauf aufmerksam, dass diese Anhörung live gestreamt und aufgezeichnet wird. Mit Ihrer Teilnahme erklären Sie sich damit einverstanden.

Die Einladung zu der heutigen Sitzung ist Ihnen mit der Nr. E 17/1798 bekannt gegeben worden.

Ich freue mich, dass Sie, die Sachverständigen, den Mitgliedern des Ausschusses heute für die Beantwortung von Fragen zur Verfügung stehen.

Hinweisen möchte ich auf die vorab eingegangenen Stellungnahmen, für die ich mich im Namen der Ausschüsse ausdrücklich bedanken möchte.

Während der Anhörung sind Bild-, Film- und Tonaufnahmen nicht zugelassen.

(Es folgen organisatorische Hinweise.)

Ein mündliches Statement der Sachverständigen zu Beginn der Anhörung ist nicht vorgesehen, vielmehr werden die Abgeordneten in Kenntnis der von Ihnen eingereichten Stellungnahmen direkt Fragen an Sie richten. – Wir kommen zur ersten Fragerunde.

Ibrahim Yetim (SPD): Wir sprechen in Deutschland regelmäßig und streiten uns auch manchmal sehr heftig über das Thema der doppelten Staatsangehörigkeit. Die einen sehen durch die doppelte Staatsangehörigkeit die Loyalität zur Bundesrepublik als gefährdet an, die anderen betonen deren integrative Wirkung. Fakt ist, dass mittlerweile fast 11,5 Millionen Menschen in Deutschland als Ausländer registriert sind und 25 % der Menschen hier einen sogenannten Migrationshintergrund haben. Die Zahl der Doppelstaatler liegt, je nachdem, was man gerade liest, bei fast 5 Millionen.

Um diesen Fakten gerecht zu werden und den Streit endgültig beiseitezulegen, haben wir diesen Antrag gestellt. Damit wollen wir nicht nur den Bedürfnissen eines modernen Einwanderungslandes gerecht werden, sondern auch den vielen seit Jahrzehnten hier lebenden und arbeitenden Menschen ein Stück weit Respekt und Wertschätzung

entgegenbringen. Deswegen an dieser Stelle ganz herzlichen Dank an die Sachverständigen hier vor Ort, aber auch am Monitor für Ihre Stellungnahmen und Ihre heutige Teilnahme.

Meine erste Frage geht an Frau Dr. Sauer, an Herrn Dr. Harder und an Herrn Dr. Kolb. Können Sie uns die Auswirkungen der Diskrepanz zwischen Wahlvolk und Bevölkerung im Allgemeinen, die in einigen Stellungnahmen immer wieder aufflammt, erläutern? Gibt es eine rechtliche Grundlage dafür, dass zum Beispiel Bürgerinnen und Bürgern aus Australien oder den USA die doppelte Staatsbürgerschaft erlaubt wird, Menschen aus dem Kosovo, der Türkei oder der Ukraine aber nicht?

Zweitens eine spezielle Frage an Herrn Dr. Harder: Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme, dass ungefähr 62 % der Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit stattfinden. Welche Gründe gibt es dafür, dass hier die Mehrstaatigkeit erlaubt wird?

Drittens an Herr Dr. Eichenhofer und an den Landesintegrationsrat, Herrn Sakal oder Herrn Keltek, die Frage: Inwieweit verhindert die doppelte Staatsbürgerschaft gelungene Integration? Herr Dr. Eichenhofer spricht davon, dass die individuelle Integration nicht stattfindet, wenn man die doppelte Staatsbürgerschaft nicht zulässt. Können Sie uns Ihre Überlegungen dazu mitteilen?

Heike Wermer (CDU): Vielen herzlichen Dank im Namen der CDU-Fraktion an die Sachverständigen für Ihre Stellungnahmen und die Möglichkeit, heute Nachfragen zu stellen.

Herr Dr. Kolb, Sie schreiben auf Seite 5 – ich zitiere –:

„Die Tatsache, dass bereits jetzt sehr viele Personen in Deutschland leben, die die Voraussetzungen für eine Einbürgerung längst erfüllen, sich aber trotzdem nicht einbürgern lassen, spricht sogar dafür, dass Reformen jenseits rechtlicher Regelungen zur Erhöhung der Einbürgerungszahlen mindestens genauso wichtig sind wie Nachbesserungen im Recht.“

Können Sie das noch einmal näher ausführen? Woran liegt es Ihrer Meinung nach, dass sehr viele Personen in Deutschland leben, die die Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllen, sich aber trotzdem nicht einbürgern lassen? Können Sie dahin gehend auch den Generationenschnitt näher erläutern?

Herr Professor Dr. Schwarz, Sie schreiben auf Seite 12:

„Auch wenn Mehrfachstaatsangehörigkeit aus integrationspolitischen Gründen für eine Übergangszeit hingenommen wird, so sollte dieses Phänomen dann aber auch zeitlich begrenzt werden ...“

Welche Übergangszeit erachten Sie dabei als sinnvoll und aus welchen Gründen?

Weiterhin schreiben Sie auf Seite 12:

„Der Entschließungsantrag zielt indes auf das Gegenteil und macht ... die Ausnahme der doppelten Staatsangehörigkeit zum Regelfall und nivelliert damit die verfassungsrechtlich zwingend vorgegebenen Unterschiede zwischen Wohnbevölkerung und Wahlvolk.“

Damit schließe ich ein bisschen an die Frage des Kollegen Yetim an. Inwiefern würde die beantragte Regelung die doppelte Staatsangehörigkeit von der Ausnahme zur Regel machen? Können Sie uns in diesem Zusammenhang bitte auch die sich daraus ergebende verfassungsrechtliche Problematik erklären?

Stefan Lenzen (FDP): Auch vonseiten der FDP-Fraktion ein großes Dankeschön an die heutigen Sachverständigen, sowohl digital zugeschaltet als auch hier persönlich anwesend, für die Einreichung Ihrer umfangreichen Stellungnahmen.

In der ersten Runde gehen meine Fragen an den Sachverständigenrat, also Herrn Dr. Kolb, sowie an das Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung, Frau Dr. Sauer. Unser Integrationsminister Dr. Joachim Stamp hat sich am letzten Freitag im Bundesrat im Hinblick auf einen Gesetzentwurf des Bundes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts für Erleichterungen bei der Einbürgerung eingesetzt. Er hat sich insbesondere für die Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei der ersten Einwanderergeneration sowie für die Verkürzung von Voraufenthaltszeiten bei gelungener Integration ausgesprochen. Die entsprechende Empfehlung – das muss man leider dazusagen – des Ausschusses für Arbeit und Integration hat im Bundesrat im Gegensatz zu der Empfehlung des Innenausschusses leider keine Mehrheit gefunden. Daraus ergeben sich für mich zwei Fragen:

Erstens. Wie bewerten Sie die Initiativen aus NRW heraus?

Zweitens. Sollten diese Vorschläge vielleicht nach der Bundestagswahl die Grundlage für eine Reform des Staatsangehörigkeitsrechts bilden?

Berivan Aymaz (GRÜNE): Meine ersten beiden Fragen richten sich an das Zentrum für Türkeistudien und an den Landesintegrationsrat.

Erstens. Wie schätzen Sie vor allen Dingen die Auswirkungen auf die ältere Generation ein, die bei der Einbürgerung mit enormen Hürden konfrontiert ist? Wie könnte man insbesondere für diese Generation die Hürden absenken?

Zweitens. Mit welchen Nachteilen sind bestimmte Gruppen konfrontiert? Welche Auswirkungen hat das auf unser gesellschaftliches Zusammenleben? Wie könnte eine gewisse Lücke, zum Beispiel bei der politischen Beteiligung, über ein kommunales Wahlrecht auch für Bürger aus Nicht-EU-Mitgliedsstaaten gelöst werden?

Herr Harder, Sie verweisen auf die sehr hohen Kosten und den umfangreichen Bürokratieaufwand, der mit einem Einbürgerungsprozess in Deutschland einhergeht. Was können wir diesbezüglich von anderen Staaten lernen, etwa den USA? Funktioniert das in anderen Staaten unbürokratischer, mit weniger Aufwand und weniger Kosten?

Herr Kolb, können Sie uns Ihr Modell der Mehrstaatigkeit mit einem Generationenschnitt einmal vorstellen und erläutern, wie der Prozess mit den Herkunftsstaaten – dazu bedarf es ja vor allen Dingen eines Aushandlungsprozesses mit den Herkunftsstaaten – vorangebracht werden kann? Gibt es Erfahrungen aus anderen Staaten?

Gabriele Walger-Demolsky (AfD): Herzlichen Dank an die Sachverständigen für Ihre umfangreichen Expertisen. – Herr Dr. Vosgerau, Sie führen in Ihrer Stellungnahme aus, dass „eine grundsätzliche Umstellung des Staatsbürgerschaftsrechts vom Leitbild der offenen Abstammungsgemeinschaft zu einer Art Zuwanderer- und Geburtsrechtsgemeinschaft nicht mit dem Grundgesetz zu vereinbaren“ wäre. Können Sie diese juristische Position einmal erläutern?

Eva Lux (SPD): Ich habe zwei Fragen an Herrn Dr. Eichenhofer. In den öffentlichen Debatten wird immer wieder argumentiert, Mehrstaatigkeit sei in Deutschland nicht verfassungskonform. Gibt es wirklich rechtliche Bedenken, die man angehen müsste? Ist die Annahme, dass Mehrstaatigkeit als Übel anzusehen ist, eigentlich noch legitim und zeitgemäß? – Erste Frage.

Zweite Frage: Können wir eine Pflichtenkollision bei Mehrstaatigkeit mittlerweile ausschließen?

Vorsitzende Margret Voßeler-Deppe: Damit haben wir die erste Fragerunde abgeschlossen. Ich bitte nun die Sachverständigen in der Reihenfolge des Tableaus um ihre Antworten.

Dr. Holger Kolb (Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) gGmbH [per Video zugeschaltet]): Vielen Dank für die Möglichkeit, an Ihrer Anhörung teilzunehmen. – Ich möchte die Fragen chronologisch beantworten. Sollte ich einzelne Aspekte nicht angemessen thematisieren, dann fragen Sie gerne nach.

Sie haben den Unterschied oder die Divergenz zwischen Wahlbevölkerung und Wohnbevölkerung angesprochen. Es ist sicherlich ein zentrales Anliegen, die Unterschiedlichkeiten möglichst gering zu halten. Es gibt gewissermaßen zwei Problemstellungen, die sich spiegelbildlich verhalten: Das eine ist das, was wir in unserer Stellungnahme als Überinklusion bezeichnen, das andere ist das, was wir als Unterinklusion bezeichnen.

Das Phänomen der Unterinklusion zeigt sich dann, wenn bestimmte Teile der Bevölkerung von Regelungen, von politischen Entscheidungen betroffen sind, darüber aber nicht mitbestimmen dürfen. Man soll, man muss hier Abhilfe schaffen, indem man dafür sorgt, dass Personen, die ihren Lebensmittelpunkt für eine gewisse Zeit im Land haben, die Möglichkeit erhalten, sich einbürgern zu lassen und durch die Einbürgerung die politischen Vollmitgliedschaftsrechte zu bekommen.

Ein Problem, das in der Diskussion oftmals weniger thematisiert wird, ist das der Überinklusion, nämlich wenn jemand Mitspracherechte über eine Politik, ein politisches System hat, von dessen Herrschaftsbereich er aber gar nicht mehr betroffen ist. Es wird kaum darüber geredet, inwieweit man durch eine ungehinderte bzw. unendliche Weitervererbung der doppelten Staatsbürgerschaft im Generationenverlauf Problemstellungen der Überinklusion generiert, also dass Personen, die in vierter, fünfter, sechster Generation hier sind, Mitspracherechte im Land des Pionierwanderers, der Pionierwandererin haben.

Daran schließt das Modell des Generationenschnitts an. Das Generationenschnittmodell lehnt gewissermaßen die Frage ab, ob die doppelte Staatsbürgerschaft möglich sein sollte oder nicht, sondern stellt die neue Frage, für welche Generation sie möglich sein sollte. Für welche Generation sollte Mehrstaatigkeit hingenommen werden, für welche Generation aber nicht mehr? Aus Sicht des SVR liegt es nahe, dass für die Einbürgerung die doppelte Staatsbürgerschaft hingenommen werden sollte, weil die Einbürgerung Personen betrifft, die aufgrund ihrer eigenen Wanderungserfahrung unmittelbare Bezüge zum Herkunftsland haben. Für die zweite Generation ist das sicherlich auch noch der Fall, aber in der Generationenfolge wird diese Bindung zum Herkunftsland des Pionierwanderers, der Pionierwanderin immer geringer, und es stellt sich immer mehr die Frage, warum die doppelte Staatsbürgerschaft für die dritte, vierte Generation auch noch möglich sein sollte.

Deshalb schlagen wir vor, die doppelte Staatsbürgerschaft für die Einbürgerung zuzulassen, also in Abweichung zum Status quo, gleichzeitig aber sicherzustellen, dass die unbegrenzte Weitergabe der doppelten Staatsbürgerschaft unterbunden wird. Diese Unterbindung geht über einen Generationenschnitt.

Es ist richtig, dass der Generationenschnitt ein kompliziertes Modell ist, weil er die Kooperation der Herkunftsländer erfordert. Das ist völlig klar. Deutschland kann über die Weitergabe seiner eigenen Staatsangehörigkeit befinden, aber nicht über die Weitergabe von fremden Staatsangehörigkeiten. Insofern sind Kooperationen mit den Herkunftsländern nötig. Man könnte sich diese Kooperationen im Sinne eines Sequenzmodells vorstellen, also eines Modells, das an die Herkunftsländer herantritt, den Herkunftsländern in Aussicht stellt, die Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung der entsprechenden Staatsangehörigen zu akzeptieren, das gleichzeitig aber darauf drängt, im eigenen Recht, das heißt im Recht der Herkunftsländer, einen entsprechenden Generationenschnitt zu implementieren.

Man könnte diesen Generationenschnitt für etwas ganz Exotisches halten, das es nirgendwo gibt. Viele moderne Einwanderungsländer haben ihn für ihre eigenen Staatsangehörigen längst im Recht etabliert. Ich verweise hier auf den sehr milde formulierten Generationenschnitt des § 4 Abs. 4 im deutschen Staatsangehörigkeitsgesetz, der die unmittelbare Weitergabe für Kinder deutscher Staatsangehöriger begrenzt, aber auch auf die kanadische, die amerikanische und die schwedische Rechtsordnung.

Das wäre eine Möglichkeit, an Herkunftsländer deutscher Einwanderinnen und Einwanderer heranzutreten, um sie gewissermaßen im Modus der Kooperation, im Modus der Verhandlung zu überzeugen, in ihrem eigenen Recht einen solchen Generationenschnitt zu implementieren bei gleichzeitiger Inaussichtstellung der Hinnahme der doppelten Staatsbürgerschaft für diejenigen, die sich hier einbürgern lassen wollen.

Das ist zugegebenermaßen ein komplexes, ein anspruchsvolles Modell, aber es versucht, sowohl Überinklusion als auch Unterinklusion zu verhindern – Unterinklusion in der Form, dass sich Personen nicht einbürgern lassen, obwohl sie den politischen Entscheidungen hier unterworfen sind, Überinklusion im Sinne der Mitsprache über Rechte bzw. rechtliche Entscheidungen, von denen sie gar nicht betroffen sind.

Dann noch eine Anmerkung zu der Frage der nichtrechtlichen Reformen, die die Abgeordnete aus der CDU-Fraktion angesprochen hat: Wir sehen sehr deutlich, beispielsweise an den sprunghaft gestiegenen Einbürgerungszahlen von britischen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern, dass man auch ohne die deutsche Staatsbürgerschaft mit einer Niederlassungserlaubnis oder mit einer gesicherten Aufenthaltserlaubnis sehr gut in Deutschland leben kann. Die Tatsache, dass der Brexit die Unionsbürgerschaft entzieht und wichtige Rechte der britischen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger entfallen, zeigt, dass wir manchmal glauben, über rechtliche Möglichkeiten mehr tun zu können, als es de facto der Fall ist.

Insofern ist der Sachverständigenrat der Meinung, dass nichtrechtliche Regelungen, wie eine entsprechende Informationskampagne, wie eine gewisse Bewerbung der jetzt schon bestehenden Möglichkeiten der Einbürgerung, genauso wichtig sind wie Änderungen des Rechts.

Tayfun Keltok (Landesintegrationsrat Nordrhein-Westfalen): Herzlichen Dank für die Einladung. – Dies ist ein sehr wichtiges Thema für den Landesintegrationsrat. Mit dem Thema befassen wir uns, seitdem wir Politik für die Menschen mit internationaler Familiengeschichte machen.

Die Frage von Herrn Yetim ist für mich eine Kernangelegenheit, die wir deutlicher unterstreichen müssen. Für mich geht es um die Menschen und nicht darum, alles de jure zu betrachten. Ich möchte die Frage aus der Perspektive der Menschen beantworten. Die Verhinderung der doppelten Staatsangehörigkeit verhindert die Integration, verhindert das Vertrauen in unseren Staat. Man muss sich mit der Lebenswelt der Menschen mit internationaler Geschichte befassen, vor allem derjenigen, die schon lange hier leben. Ob sie wollen oder nicht wollen, sie können die Familiengeschichte nicht ablegen, ihre Herkunftsidentität nicht leugnen. Wenn sie das versuchen würden, würde gleichzeitig ihre Persönlichkeit gestört.

Faktisch leben die Menschen mit internationaler Geschichte mehr oder weniger mit zwei Identitäten in Deutschland: einer deutschen Identität, die sehr wichtig ist, die man weiter ausbauen muss, und einer Herkunftsidentität. Beleg der Herkunftsidentität ist am Ende die Herkunftsstaatsangehörigkeit. Den Menschen zu sagen, dass sie diese ablegen, aufgeben sollen, heißt, ihnen die Hälfte ihrer Identität zu nehmen. Das ist unmenschlich. Das ist unmöglich, vor allem in einer Zeit, in der bestimmte kulturelle Werte oder die Sprache, ob wir wollen oder nicht, über das Internet weiter gepflegt werden. Vor 100 Jahren hätte sich das vielleicht schnell erledigt. Dann hätten die Menschen nach der dritten Generation keinen Kontakt mehr zum Herkunftsland gehabt. Die Kontakte hier bestehen. Sie sind eine große Bereicherung für unser Land. Diese natürliche doppelte Kompetenz sollte für unsere Gesellschaft genutzt werden.

Die Herkunftsidentität – eine natürliche Zweisprachigkeit, die Herkunftssprache, die Herkunftskultur – ist zusätzlich zur vollständigen deutschen Identität vorhanden. Das könnten wir konstruktiv gestalten, damit die Gesellschaft davon profitiert. Im globalen Wettbewerb ist das eine einmalige Chance. Diese Chance sollten wir nicht verpassen. Das zu bekämpfen heißt, die Menschen zu bekämpfen. Vor allem wenn sie sich ungleich behandelt fühlen, verlieren sie das Vertrauen in unseren Staat.

Die Verhinderung der doppelten Staatsangehörigkeit ist das größte Handicap für den Integrationsprozess und das Vertrauen in unseren Staat, vor allem im Zusammenhang mit Ungleichbehandlung.

Faktisch gibt es – Frau Aymaz hat danach gefragt – eine ganze Menge handfester Nachteile. Die Menschen, die hier 40, 50 Jahre gearbeitet haben, sind immer noch Ausländer. Wenn sie ihr Herkunftsland besuchen, müssen sie ihre Aufenthaltsgenehmigung verlängern bzw. aufpassen, dass sie Fristen nicht überschreiten und dadurch ihre Aufenthaltsgenehmigung verlieren.

Vorgestern rief mich zum Beispiel eine junge Frau an, die sagte, dass sie mit ihrem Mann ein paar Monate in der Türkei leben möchte. Ihr Mann ist im Erziehungsurlaub, und sie arbeitet sowieso nicht. Das bereitet ihr große Probleme. Sie war ursprünglich türkische Staatsangehörige und hat jetzt die deutsche Staatsangehörigkeit. Daher hat sie nun keine Chance, sich länger als drei Monate dort aufzuhalten. Das ist eine unnötige Regelung, die einiges erschwert.

Dieses Thema unserer Integrationspolitik ist 1999 zu einem Zankapfel geworden, seit Roland Koch als Erster eine Kampagne gegen die doppelte Staatsangehörigkeit geführt und damit die Wahl gewonnen hat. Hier wird nicht sachlich diskutiert.

Wer die Herkunftsidentität der Menschen abschreibt oder bekämpft, nimmt sie nicht mit. In Deutschland leben fast 6 Millionen Menschen mit doppelter Staatsangehörigkeit. Man kann niemandem logisch erklären, warum der eine die doppelte Staatsangehörigkeit haben darf und der andere nicht. Das ist grundsätzlich nicht im Einklang mit unserem Grundgesetz und eine Ungleichbehandlung. Diese Ungleichbehandlung sollte möglichst bald abgeschafft werden, damit sich die Menschen mit unserem Staat identifizieren.

Es geht auch um praktische Dinge wie das Erbrecht. Wer seine Herkunftsstaatsangehörigkeit aufgibt, kann im Ausland bestimmte Dinge nicht mehr in Anspruch nehmen. Es birgt unzählige Nachteile, wenn Menschen ihre Herkunftsstaatsangehörigkeit bzw. ihre Herkunftsländer aufgeben müssen. So werden wir sie im Sinne der Integration nicht für unser Land gewinnen.

Dr. Martina Sauer (Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung [per Video zugeschaltet]): Herzlichen Dank, dass ich mich hier als Sachverständige äußern kann. – Zunächst möchte ich auf das Legitimitätsdefizit eingehen, das sich aus der Schere zwischen Wahlvolk und Wohnbevölkerung ergibt, die immer weiter auseinandergeht. Das heißt, die Zahl der Ausländer in Deutschland nimmt zu, weil die Zuwanderung zunimmt und die Einbürgerungszahlen zurückgehen. Dadurch entsteht einfach ein Legitimitätsdefizit bei politischen Entscheidungen. Denn Ausländer, die länger in Deutschland leben, sind natürlich genauso von den politischen Entscheidungen betroffen wie die Staatsbürger, aber sie dürfen eben nicht mitentscheiden.

Daraus ergibt sich ein großes demokratietheoretisches Defizit. Das kann sich auf die Zugehörigkeit derjenigen auswirken, die betroffen sind, aber nicht teilnehmen dürfen, und es kann sich auch negativ auf das Interesse an Politik, an politischen Entscheidungen und damit an politischer Partizipation auswirken. So wird die Legitimation von

Entscheidungen von Betroffenen, die nicht teilhaben können, möglicherweise infrage gestellt, was man natürlich nicht haben möchte.

Sie haben gefragt, inwieweit das kommunale Wahlrecht hier etwas auffangen kann. Durch die Teilnahme an Kommunalwahlen wäre ein Teil des Problems behoben, aber nur ein sehr kleiner Teil, weil sehr viele und sehr wichtige Entscheidungen entweder auf Landesebene oder auf Bundesebene getroffen werden. Wenn da keine Beteiligung möglich ist, hilft das nur sehr eingeschränkt bei der Einbeziehung und der politischen Partizipation, der Deckungsgleichheit zwischen Wahlvolk und Wohnbevölkerung, die unter demokratietheoretischen Aspekten ein Ziel sein sollte.

Wie bewertet das ZfTI die Initiative zur Verkürzung der Einbürgerungszeit, und kann die Initiative des Integrationsministers für die erste Generation eine Grundlage für Reformen sein? – Ja, das kann eine Grundlage für Reformen sein. Es ist sicher eine gute Initiative, die aber unserer Meinung nach nicht ausreicht. Sie sollte sich nicht nur auf die erste Generation begrenzen. Für die ist sie ganz besonders wichtig, insbesondere die Zulassung der doppelten Staatsbürgerschaft, wie es gerade schon ausgeführt wurde, weil sehr starke Bindungen zur Türkei bestehen. Durch das Leben in beiden Staaten, durch die Pendelmigration, die sehr viele der ersten Generation noch leben, sind die Nachteile einer Aufgabe der bisherigen Staatsbürgerschaft sehr ausgeprägt. Die doppelte Staatsbürgerschaft würde für die erste Generation erhebliche Vorteile bringen, aber auch das Erleichtern von Sprach- und Einbürgerungstests oder das Fallenlassen von Nachweisen. Das würde sicher helfen. Grundsätzlich sollten diese Verbesserungen aber auch auf weitere Generationen ausgedehnt werden.

Priv.-Doz. Dr. Ulrich Vosgerau (Rechtsanwalt): Vielen Dank für die Einladung. – Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland erlaubt selbstverständlich Einbürgerung und Naturalisation in gewissen Fällen, bei integrierten und einigermaßen assimilationswilligen Ausländern, weil es das schon immer gegeben hat. Und das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland erlaubt auch weiterhin die Einrichtung eines Anspruchs auf Einbürgerung, wie wir ihn jetzt in § 10 des Staatsangehörigkeitsgesetzes haben.

Die zweite Aussage ist schon nicht mehr so selbstverständlich wie die erste, denn im Weltmaßstab ist jedenfalls ein Anspruch auf Einbürgerung eher ungewöhnlich. Den gibt es in den wenigsten Ländern. Man kann selbstverständlich überall eingebürgert werden – in Großbritannien, in Israel, in Neuseeland und unter Umständen sogar in Japan –, aber es gibt doch kaum je einen subjektiven Anspruch. Den haben wir in Deutschland, und das steht dem Grundgesetz auch nicht entgegen. Man könnte sogar sagen: Im Gegenteil! Da das Grundgesetz noch stärker als andere Verfassungen auf Grundrechte gestützt wird, die Grundrechte in den Vordergrund stellt, passt dazu natürlich auch, das Recht der Einbürgerung selbst zu subjektivieren. Das haben wir gemacht.

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland erlaubt jedoch nicht einen prinzipiellen Übergang von der Vorstellung des Staatsvolks als Abstammungsgemeinschaft zu einem allgemeinen Jus Soli, nach dem jeder, der in Deutschland geboren ist,

ohne Weiteres Staatsbürger werden könnte. Da sind verfassungsrechtliche Grenzen gezogen.

Das kann man wie folgt herleiten und erklären – das ist auch ziemlich zwingend –: Zentral wichtig für das Verständnis des Grundgesetzes ist die Unterscheidung zwischen der verfassungsgebenden Gewalt und den verfassten Gewalten. Das ist ein Markenzeichen des Grundgesetzes, und wir können es aus Art. 79 Abs. 3 herauslesen. Unter dem Grundgesetz sind alle Staatsgewalten verfasste Gewalten, nur die verfassungsgebende Gewalt ist nicht verfasst. Diese verfassungsgebende Gewalt nach dem Grundgesetz ist das deutsche Volk. Das folgt ziemlich klar aus der Präambel wie aus Art. 146 des Grundgesetzes. Die verfassungsgebende Gewalt wird vom Grundgesetz vorausgesetzt.

Als das Grundgesetz 1949 geschaffen worden ist, hat man nicht mit rechtlichen Mitteln ein deutsches Volk neu schaffen wollen, sondern alle Väter und Mütter des Grundgesetzes, ohne Ausnahme, haben die Existenz eines deutschen Volkes bereits vorausgesetzt, und dieses war ja schon verfasst, spätestens durch das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913. Dort wird das deutsche Volk im Kern als Abstammungsgemeinschaft vorgestellt. Da diese Abstammungsgemeinschaft die verfassungsgebende Gewalt des Grundgesetzes ist, muss sie erhalten werden und kann keineswegs vom einfachen Gesetzgeber im Nachhinein ausgetauscht werden.

In der Literatur spricht man in diesem Zusammenhang teilweise – so etwa Hillgruber oder vorher noch Ziemke – von einer institutionellen Garantie des Abstammungskerns des Staatsangehörigkeitsrechts. Ich würde mir diese Terminologie aber gar nicht zu eigen machen, weil sie noch nicht einmal stark genug klingt. Es gibt im Grundgesetz andere institutionelle Garantien, etwa die des Eigentums. Das ist eigentlich etwas anderes. Es geht um einen viel fundamentaleren Zusammenhang. Das deutsche Volk könnte der Gesetzgeber nicht austauschen.

Wenn man weiterfragt, ob man dies durch eine Änderung des Grundgesetzes mit Zweidrittelmehrheit ändern könnte, so würde ich dazu unter diesem Paradigma auch klar sagen, dass das nicht möglich ist. Denn das deutsche Volk unterfällt insofern der sogenannten Ewigkeitsgarantie nach Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes, auch wenn es nicht explizit darin steht. Das folgt eben aus der Erwägung, dass keine der verfassten Gewalten, schon gar nicht der einfache Gesetzgeber, aber eben auch nicht der verfassungsändernde Gesetzgeber, weil der auch verfasst ist, im Nachhinein die verfassungsgebende Gewalt austauschen könnte.

Daher muss unter dem Grundgesetz immer ein Staatsangehörigkeitsrecht erhalten bleiben, das im Kern und im Wesentlichen von einer Abstammungsgemeinschaft ausgeht. Dieser Abstammungsgemeinschaft können dann natürlich assimilationswillige, geeignete Ausländer beitreten, sie können eingebürgert werden. Dies kann sogar, wie wir es getan haben, subjektiv rechtlich gesichert werden.

Dr. Johannes Eichenhofer (Karlsruher Institut für Technologie [per Video zugeschaltet]): Ich möchte mich ganz herzlich für die Möglichkeit bedanken, hier eine

Stellungnahme abgeben zu können und die Fragen zu beantworten, die mir gerade die Abgeordneten Yetim und Lux gestellt haben.

Sie haben gefragt, inwiefern die Verhinderung von Mehrstaatigkeit möglicherweise den Integrationsprozess verhindern könne. Diese Frage kann ich als Rechtswissenschaftler natürlich nur laienhaft beantworten. Immerhin kann ich vorausschicken, dass ich zu dem Thema eine Promotion geschrieben und in dem Zusammenhang auch versucht habe, mich ein bisschen auf das Feld der Sozialwissenschaften zu begeben; der Integrationsprozess beschäftigt ja vor allen Dingen die Sozialwissenschaften.

Man könnte diese Frage sehr gut mit der Integrationstheorie Hartmut Essers beantworten, der Integration als einen vierstufigen Prozess beschreibt und damit klarmacht, dass am Ende dieses Integrationsprozesses eine besondere Leistung steht, nämlich die Identifikation mit der Gesellschaft bzw. im Staatsangehörigkeitsrecht mit dem jeweiligen Staat. Diese Identifikation wird ja auch vom Einbürgerungsrecht verlangt. Sie wird aber dann letztlich honoriert durch die Vergabe von bestimmten Rechtspositionen. Das heißt, aus der Staatsangehörigkeit folgen natürlich gewisse Rechte.

In dem Moment, in dem sich der deutsche Gesetzgeber oder überhaupt ein Gesetzgeber entscheiden würde, die doppelte oder mehrfache Staatsangehörigkeit nicht zuzulassen, würden den Betroffenen genau die Rechtspositionen verwehrt. Diese Rechte wiederum sind aber gerade die Voraussetzung für einen gelungenen Integrationsprozess. Insofern wird öfter die Formulierung verwendet, die Einbürgerung stelle den Schlussstein oder den krönenden Abschluss eines Integrationsprozesses dar. Um diesen krönenden Abschluss würden dann die Personen gebracht, die sich nur unter Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit einbürgern lassen könnten.

Die Frage von Frau Lux führt uns ganz stark ins Verfassungsrecht, ins Völker- und Europarecht. Sie hatten vor allen Dingen nach dem Verfassungsrecht gefragt und danach, ob es besondere Grenzen zu beachten gibt, wenn sich der Gesetzgeber, wie es die SPD in ihrem Antrag vorgeschlagen hat, dazu entscheiden würde, Mehrstaatigkeit noch mehr als im geltenden Recht hinzunehmen. Ich habe in meiner Stellungnahme versucht zu zeigen, dass dies gerade nicht der Fall ist, da sich aus dem Verfassungsrecht weder ein besonderes Gebot einer Einstaatigkeit noch, was die Kehrseite wäre, ein Verbot von Mehrstaatigkeit entnehmen lassen kann.

Zuweilen wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur versucht, ein solches Gebot in Art. 16 Abs. 1 des Grundgesetzes, das letztlich die Staatsangehörigkeit regelt, als eine sogenannte institutionelle Garantie hineinzulesen. Damit wird argumentiert, wenn man auf das einfache Gesetzesrecht verweist.

Das einfache Gesetzesrecht hat tatsächlich, zumindest bis zum Jahr 2000, de facto einen Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit etabliert. Man muss aber sagen, dass dieser Schluss vom einfachen Gesetzesrecht auf das Verfassungsrecht schon methodisch gewissen Bedenken ausgesetzt ist. Denn damit würde letztlich eine im Rang oberhalb des Gesetzesrechts stehende Norm, nämlich Art. 16 Abs. 1, am Maßstab des Gesetzesrechts ausgelegt. Das ist methodisch in der Form nicht vereinbar mit der Normenhierarchie.

Darüber hinaus ist allen im Saal bekannt, dass sich das einfache Gesetzesrecht in den letzten Jahren stark verändert hat. Im Jahr 2000 haben wir im Grundsatz schon das Jus Soli eingeführt, das ergänzend neben das Jus Sanguinis tritt. Seit 2014 wurde auch die Optionspflicht weitgehend abgeschafft, sodass wir eigentlich sagen können: Auf der einfachgesetzlichen Ebene gibt es mittlerweile eine Umkehr des Regel-Ausnahme-Verhältnisses dahin gehend, dass die Mehrstaatigkeit fast die Regel ist und die Einstaatigkeit die Ausnahme. Das wird nicht nur durch empirische Zahlen bestätigt, sondern auch dadurch, dass das Bundesverfassungsgericht in jüngeren Entscheidungen den Grundsatz des Verbots der Mehrstaatigkeit nicht mehr aufgenommen hat.

Damit komme ich zu der Frage: Ist es noch zeitgemäß, das Verbot der Mehrstaatigkeit als ein Übel zu bezeichnen? – An der Terminologie merkt man schon, dass die Diskussion darüber etwas länger her ist. Der Begriff wurde vom Bundesverfassungsgericht in einem Beschluss aus dem Jahre 1974 erwähnt, als es sich die Sprache dreier Sachverständiger zu eigen gemacht hat. Diese Sachverständigen hatten vor allen Dingen als Übel gesehen, dass sich durch die Mehrstaatigkeit – nach der damaligen Rechtslage – gewisse Rechtsunsicherheiten auftun, die zum einen die Rechtsstellung der Betroffenen berühren, also welche Rechte und Pflichten sie haben, zum anderen aber auch die Frage, welches Recht auf Mehrstaaterinnen und Mehrstaater anwendbar ist.

Letztlich sind all diese Probleme zwischenzeitlich entweder durch nationales Recht, also einfaches Gesetzesrecht – am Beispiel des Wehrpflichtgesetzes kann man das schön sehen –, oder internationale Abkommen überholt bzw. behoben worden, sodass ich hier eigentlich keine weiteren Probleme sehe und damit auch festhalten würde, dass dieser Grundsatz oder die „Übel-Theorie“ mittlerweile als überholt gelten darf.

Zu der Frage nach der sogenannten Pflichtenkollision: Die Pflichtenkollision ist auch ein Argument, das im Zusammenhang mit der „Übel-Theorie“ öfter angesprochen wurde. Es setzt letztlich die Konstruktion voraus, dass Mehrstaaterinnen und Mehrstaater aus der Staatsangehörigkeit nicht nur bestimmte Rechte ableiten können, sondern auch bestimmte Pflichten haben. Als eine der wichtigsten Pflichten wird in diesem Zusammenhang die Wehrpflicht genannt. Die ansonsten noch genannte Loyalitätspflicht ist weitestgehend nebulös geblieben. Sie könnte vielleicht im Kriegsfall auftreten. Dieses Argument scheint mir aber, derzeit jedenfalls, nicht ganz so stark zu sein.

Das Wehrpflichtgesetz – unabhängig davon, dass die Wehrpflicht gerade ausgesetzt ist – hält hierfür schon geeignete Regelungen bereit, indem es in § 1 ganz klar statuiert, wann Mehrstaaterinnen und Mehrstaater der Wehrpflicht unterliegen, nämlich wenn sie ihren ständigen Wohnsitz im Inland haben oder zumindest hatten. Wenn sie ihren ständigen Wohnsitz im Ausland haben und davon auszugehen ist, dass das auch so bleiben wird, dann unterliegen sie nicht der Wehrpflicht. Weitere Anwendungsfälle für eine Pflichtenkollision sehe ich aktuell nicht.

Dr. Niklas Harder (DeZIM-Institut [per Video zugeschaltet]): Vielen Dank für die Einladung und die Möglichkeit, eine Stellungnahme abgeben zu können. – Ich werde mich zunächst zu zwei Punkten äußern, zum einen auf die Frage nach dem Wahlvolk und der Bevölkerung eingehen, zum anderen auf die Frage nach den Kosten und der

Situation in den USA. Die Frage nach Einbürgerung unter Hinnahme der doppelten Staatsangehörigkeit wird Jorah Diethold beantworten.

Zu der Frage nach Wahlvolk und Bevölkerung: Allgemeine und freie Wahlen, das Prinzip, dass diejenigen, die unter den Zwang eines Gesetzes fallen, auch an seiner Entstehung beteiligt sein müssen, gelten als Merkmale moderner Demokratietheorien. Das finden Sie so in Lehrbüchern. Das finden Sie explizit in den sehr einflussreichen Demokratietheorien von Robert Dahl, aber auch in neueren formalen Demokratietheorien, wie von Bruce Bueno de Mesquita.

Gleichzeitig wissen wir, dass dieser Grundsatz, diese demokratische Norm in einem Spannungsverhältnis zum Konzept des Nationalstaates steht. Der Nationalstaat setzt auf eine gewisse Exklusivität und bindet das Wahlrecht eben nicht daran, wer von einem Gesetz betroffen ist, sondern an die Staatsangehörigkeit. Es ist die Aufgabe der Politik, dieses Spannungsverhältnis zwischen dem Prinzip des Nationalstaats und den demokratischen Normen zu moderieren. Für die vielfältigen Möglichkeiten, die es dafür gibt, verweise ich gerne auf das ausführliche Gutachten von Herrn Ulrich Preuß, das ich in unserer Stellungnahme verlinkt habe.

Fakt ist derzeit, dass mehr als 12 % aller volljährigen sich in Deutschland aufhaltenden Menschen, die also theoretisch wahlberechtigt wären, hier nicht wählen können. Ich würde sagen, wenn wir dabei sind, die beiden Prinzipien, also demokratische Norm und Nationalstaat, zu moderieren, dann müssen wir uns auch um diese erhebliche Schieflage, dass sehr viele Menschen, die in Deutschland leben, von Gesetzen betroffen sind und nicht wählen können, kümmern.

Es wurde die Frage gestellt, ob es eine Rolle spielt, woher eine Person kommt, also welche Staatsangehörigkeit sie derzeit besitzt. Das spielt natürlich gar keine Rolle. Es sollte keinen Unterschied machen, ob eine Person, die sich in Deutschland aufhält, volljährig ist, Steuern zahlt und auch von allen anderen Gesetzen betroffen ist, aus Albanien kommt oder aus Frankreich.

Es wurde nach den Kosten der Einbürgerung gefragt und in Verbindung damit nach der Situation in den USA. Grundsätzlich sind Einbürgerungen in Deutschland mit Gebühren verbunden, Kosten für Sprachtests usw. Dabei darf man nicht vergessen, dass in einigen Herkunftsländern erhebliche Kosten für die Ausbürgerung anfallen. Da Deutschland immer noch den Grundsatz hat, dass die alte Staatsangehörigkeit aufgegeben werden soll, müssen diese Kosten mitgerechnet werden, die sich je nach Herkunftsland erheblich unterscheiden.

Zu der Situation in den USA: Es ist schwer, die Einbürgerungsquoten zu vergleichen. Das liegt einfach daran, wie die ausländische Bevölkerung im Land erhoben wird. Grob überschlagen und verglichen mit Zahlen des Pew Research Centers kann man sagen, dass die jährliche Einbürgerungsquote in den USA wahrscheinlich zwei- oder dreimal über der von Deutschland liegt.

Auch dort fallen Kosten an. Es gibt allerdings sehr gute laufende Forschung aus den USA, die zeigt, dass, wenn man die mit der Einbürgerung verbundene Bürokratie verringert, zum Beispiel indem man alles in einem einzigen Formular zusammenfasst, dies die Einbürgerungszahlen erheblich steigern kann, genauso wie eine einfache

Informationskampagne über die Möglichkeit, dass die Gebühren für bestimmte Personengruppen erlassen werden können, schon ausreicht, um die Einbürgerungszahlen zu erhöhen. Hier sieht man eindeutig, dass auch in Ländern, wo sich mehr Menschen einbürgern, die Kosten nach wie vor eine erhebliche Rolle spielen.

Zu der Frage der Einbürgerung unter Hinnahme der doppelten Staatsangehörigkeit gebe ich gerne an Jorah Diethold weiter.

Jorah Diethold (DeZIM-Institut [per Video zugeschaltet]): Auch ich danke für die Einladung. – 2019 lag die Quote von Menschen, die unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit eingebürgert wurden, bei knapp 62 %. Das bezieht sich vor allem auf Menschen aus der EU und aus der Schweiz, die seit 2007 generell unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit eingebürgert werden. Zusätzlich gibt es noch zwischen 20 und 30 Staaten, die nicht ausbürgern, zum Beispiel Iran, Afghanistan und Marokko. Auch Menschen von dort werden generell unter Hinnahme der doppelten Staatsangehörigkeit eingebürgert. Zusätzlich gibt es Einzelfallentscheidungen, wenn die Ausbürgerung mit zu hohen Kosten oder zu hohem Aufwand verbunden wäre.

Das führt dazu, dass aus manchen Herkunftsländern Menschen mit fast 100%iger Wahrscheinlichkeit unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit eingebürgert werden, während weniger als 10 % der Menschen anderer Staaten – zum Beispiel, wie schon erwähnt, aus der Ukraine, der Türkei, dem Kosovo – ihre ursprüngliche Staatsangehörigkeit behalten dürfen.

Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz (Julius-Maximilian-Universität Würzburg, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht, Rechtsphilosophie [per Video zugeschaltet]): Ich danke Ihnen für die Gelegenheit, dass ich heute als Sachverständiger für die Beratung des Antrags der SPD-Fraktion zur Verfügung stehen kann.

Frau Wermer hat zum einen meine Ausführungen auf Seite 12 meiner Stellungnahme zur zeitlichen Begrenzung angesprochen, zum anderen eine grundlegende Frage zur Unterscheidung zwischen Wohnbevölkerung und Wahlbevölkerung gestellt.

Die erste Frage kann ich sehr knapp beantworten. Die von mir eingeforderte zeitliche Begrenzung zielt darauf ab, zu sagen: Die doppelte Staatsangehörigkeit soll eben nicht der Regelfall sein, sondern den Ausnahmecharakter unterstreichen. – Das ist bei dem vorhin genannten Generationenmodell mit dem dahinterliegenden Gedanken einer abnehmenden Bindung an den ursprünglichen Herkunftsstaat schon ein bisschen angeklungen. Ich glaube, diese abnehmende Bindung lässt sich auch zeitlich einfangen. Dafür muss man nicht die Fünfjahresfrist, wie sie beispielsweise im Optionsmodell angedacht war, übernehmen. Man kann sich auch überlegen, ob die für einen Anspruch auf Einbürgerung vorgesehene Achtjahresfrist sachgerecht ist. Letzten Endes ist es eine Frage der politischen Determination, der politischen Entscheidung, welche zeitliche Frist man nehmen will.

Damit will ich gleich sagen, dass die Verfassung jedenfalls in diesem Punkt keine klaren Aussagen enthält, innerhalb welcher Frist man sich vielleicht für eine bestimmte Staatsangehörigkeit und damit gegen eine andere Staatsangehörigkeit zu entscheiden

hat. In diesem Bereich hat die Verfassung hinreichend Spielraum für politische Gestaltungs- und Optionsmöglichkeiten.

Die zweite Frage zielt – ich will es vorsichtig formulieren – auf ein Kernproblem nationaler Verfassungsstaatlichkeit ab, ohne dass ich das Ganze jetzt auf eine genuin nationale, nationalstaatliche Perspektive verengt wissen will.

Um sich das Spannungsfeld, über das wir hier reden, noch einmal zu verdeutlichen, brauchen Sie sich nur das Kunstwerk von Hans Haacke im Reichstagsgebäude in Berlin mit der wunderbaren Inschrift „DER BEVÖLKERUNG“ und die Giebelaufschrift des Reichstagsgebäudes „DEM DEUTSCHEN VOLKE“ anzusehen. Da wird der Unterschied zwischen Wohn- und Wahlbevölkerung schon sehr deutlich.

Was meine ich damit? – Als verfassungsrechtliche Ausgangslage lässt sich festhalten, dass die Vermeidung von doppelter Staatsangehörigkeit kein zwingendes Verfassungsgebot ist. Der Verfassung ist kein Verbot der doppelten Staatsangehörigkeit als solches zu entnehmen.

Wenn man sich der doppelten Staatsangehörigkeit zuwendet, dann wird – Kollege Eichenhofer hat darauf hingewiesen – die „Übel-Theorie“ immer wieder gerne als ein möglicher argumentativer Anknüpfungspunkt gewählt. Ich möchte nur darauf hinweisen, dass sich die Entscheidung von 1974 zwar in der Tat die Meinung von drei Sachverständigen im Wesentlichen zu eigen gemacht hat, aber das Bundesverfassungsgericht hat diese Theorie fast bis 2007 – da findet sich die letzte Kammerentscheidung dazu – immer noch durchaus zitiert, sich selbst auch entsprechend als selbstreferenzielles System zitiert. Selbst das Bundesverwaltungsgericht hat im Jahr 2019 in einem Beschluss in einer ausführlichen Auseinandersetzung mit der gleichheitsrechtlichen Problematik gesagt: Das ist letzten Endes von Verfassungs wegen hinzunehmen. Auch das Gebot der Vermeidung doppelter Staatsangehörigkeit verstößt als solches nicht gegen die Verfassung.

Wenn Sie so wollen, haben wir zunächst einmal eine Art verfassungsrechtliches Vakuum. Die Verfassung verbietet es nicht, aber sie gebietet es auch nicht, sondern das Ganze ist jetzt vielleicht im Wege der Interpretation entsprechend aufzulösen.

Was ist nun für diese Interpretation maßgeblich? – Das ist zum einen sicherlich die auch von Herrn Vosgerau angeführte Unterscheidung, die auf einer vorgelagerten Ebene maßgeblich für das Verständnis des Demokratieprinzips und des Legitimationsniveaus ist.

Bevor wir uns der Verfassungsinterpretation noch etwas enger zuwenden, müssen wir zum anderen sehen, dass eine Verfassungsinterpretation natürlich nur unter Berücksichtigung der Rechtsprechung insbesondere des Bundesverfassungsgerichts erfolgen kann. Wir haben zumindest die insoweit immer noch, auch im Schrifttum, referierte maßstabbildende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum kommunalen Ausländerwahlrecht, die allerdings aus der Spätzeit des 20. Jahrhunderts stammt.

Nun kann man sagen: Seitdem haben sich sowohl die Gesellschaft als auch unter Umständen die Verfassungsinterpretation im Wege eines Verfassungswandels oder eines Interpretationswandels verändert. Allerdings hat sich vor einigen Jahren selbst

der Staatsgerichtshof Bremen, der bisweilen für durchaus moderne Entscheidungen angeführt werden kann, jedenfalls in der Mehrheit gegen eine abweichende Interpretation des Begriffs der Wahlbevölkerung bei der Frage der Zuerkennung des Wahlrechts geäußert.

Es gibt eine abweichende Meinung zu dieser Entscheidung von Frau Kollegin Sacksofsky, die sehr deutlich gemacht hat, dass das nicht die einzig zwingende Interpretation ist. Fairerweise wird man wohl sagen müssen, dass dies bisher eine Mindermeinung ist, sodass die Unterscheidung zwischen Wohnbevölkerung und Wahlbevölkerung, wie sie das Bundesverfassungsgericht auch in den beiden Ausländerwahlrechtsentscheidungen zum schleswig-holsteinischen Kommunalwahlrecht getroffen hat, bis heute der verfassungsrechtliche Maßstab ist, jedenfalls unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Was ist nun der zentrale Punkt? – Ich glaube, dass wir ganz grundlegend unterscheiden und die Wohnbevölkerung als ein – ich will es einmal so formulieren – eher soziologisches Phänomen betrachten müssen. Das ist die Gruppe derjenigen, die sich auf dem Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland aufhalten und der Ausübung deutscher Staatsgewalt unterworfen sind.

„Wahlbevölkerung“ ist ein verfassungsrechtlicher Begriff, der ganz maßgeblich durch die verfassungsrechtlichen Parameter, wie sie in der Präambel, wie sie in der Schlussvorschrift des Art. 146 angelegt sind, zum Ausdruck kommt. Wenn Wahlbevölkerung maßgeblich ist als Anknüpfungspunkt für das demokratische Legitimationsniveau nach Maßgabe von Art. 20 Grundgesetz, für die Ausübung von Staatsgewalt, dann ist das in der herkömmlichen Lesart tatsächlich nicht etwa die Gemeinschaft aller Betroffenen, sondern derjenigen, die auch wahlberechtigt sind.

Ich möchte Ihnen ersparen, diesen Punkt im Detail auszuführen, weil ich dazu die wesentlichen Argumente in meiner Stellungnahme dargelegt habe. Bisweilen ist auch hier die Gleichsetzung von Betroffenheit auf der einen und Wahlvolk auf der anderen Seite angeklungen. Betroffenheitsdemokratie ist etwas anderes als die Frage, wer wahlberechtigt ist. Betroffenheit ist eine durchaus ernst zu nehmende soziologische Kategorie, aber sie ist nicht zwingend gleichzusetzen mit der Bedeutung, wer an der Ausübung von Staatsgewalt nach Maßgabe eines Legitimationskonzeptes, wie es dem Grundgesetz zugrunde liegt, tatsächlich zu beteiligen ist.

Vorsitzende Margret Voßeler-Deppe: Wir sind am Ende der ersten Frage- und Antwortrunde und kommen nun zu weiteren Fragen der Abgeordneten.

Gabriele Walger-Demolsky (AfD): Herr Dr. Vosgerau und Herr Professor Schwarz, hier existiert die These, es dürfe keine Ungleichbehandlung der staatsbürgerschaftlichen Rechte beispielsweise von EU-Bürgern und Nicht-EU-Bürgern geben. Nun ist doch die EU gerade aus dem Gedanken der besonderen Rechte entstanden. Sehen Sie rechtliche Gründe für eine Gleichbehandlung? Sind vor diesem Hintergrund doppelte Staatsbürgerschaften Ihrer Meinung nach legitim und hinnehmbar, wenn gleichzeitig anderen Einbürgerungswilligen diese doppelte Staatsbürgerschaft gegebenenfalls nicht zugestanden wird?

Stefan Lenzen (FDP): Meine erste Frage richtet sich an den Verband binationaler Familien und Partnerschaften, Frau McHugh, sowie an den Landesintegrationsrat, Herrn Kelttek oder Herrn Sakal. Ich sage ganz offen, dass ich keine Erfahrungswerte habe und deswegen dankbar bin ich, dass Sie heute dabei sind. Kinder aus binationalen Familien haben in der Regel eine doppelte Staatsbürgerschaft. Wie sehen die Erfahrungen mit der Mehrstaatigkeit ganz konkret in der Praxis aus? Sind Ihnen Probleme bekannt, die damit verbunden sind?

Die zweite Frage geht neben dem Verband binationaler Familien und Partnerschaften an den Sachverständigenrat, Herrn Dr. Kolb. Sie haben das Thema in Ihren Stellungnahmen angesprochen, und meine Kollegin Wermer von der CDU-Fraktion hat es in der ersten Fragerunde bereits an andere Sachverständige adressiert. Es geht um Maßnahmen, die man ohne Rechtsänderung ergreifen könnte, die eventuell für eine sichtbare Aufnahmebereitschaft passen könnten. Wie könnte das Interesse an einer Einbürgerung auf diesem Weg erhöht werden? Vielleicht können die jetzt angesprochenen Sachverständigen dazu noch etwas ergänzen.

Ibrahim Yetim (SPD): Herr Dr. Eichenhofer, es gibt unterschiedliche Betrachtungsweisen. Auf der einen Seite wird von einer Betroffenheitskultur gesprochen, so wie Herr Professor Schwarz es gerade ausführte. Auf der anderen Seite gibt es bereits, wie wir festgestellt haben, eine sehr große Anzahl an Ausnahmefällen. Bei ca. 64 % der Einbürgerungen wird die Mehrstaatigkeit hingenommen. Zeigt diese große Zahl nicht sehr deutlich, dass der Gesetzgeber schon längst die Notwendigkeit der doppelten Staatsbürgerschaft erkannt hat? Das ist mein Empfinden dabei. Die umsetzenden Behörden sehen das genauso, ansonsten hätten wir nicht, glaube ich, diese hohe Anzahl an Mehrstaatlern. Wie bewerten Sie das? Für mich findet da zum Teil eine Ungleichbehandlung statt. Widerspricht das nicht unserem Grundgesetz? Darin ist der Gleichheitsgrundsatz sehr klar festgeschrieben. Aber auch in der Europäischen Konvention ist festgelegt, dass wir Ungleichbehandlungen vermeiden müssen.

Frau Dr. Sauer, es gibt gewisse Unterschiede in den Behörden, wie mit dem Antrag auf doppelte Staatsangehörigkeit umgegangen wird, aber auch was das Thema „Einbürgerungsinitiativen“ betrifft. Nordrhein-Westfalen liegt bei der Anzahl der Einbürgerungen ziemlich weit zurück. Was können wir länderseitig tun, um diese Zahl zu erhöhen? Welche Initiativen müsste man starten, die wir jetzt vielleicht noch nicht auf dem Schirm haben, um mehr Einbürgerungen zu generieren?

Vorsitzende Margret Voßeler-Deppe: Nun kommen wir wieder zu den Antworten der Sachverständigen.

Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz (Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht, Rechtsphilosophie [per Video zugeschaltet]): Ich bin gefragt worden, wie es sich mit der Zuerkennung des Wahlrechts für EU-Bürger auf der einen Seite und der Nichtzuerkennung für bzw. der Exklusion von Nicht-EU-Bürgern auf der anderen Seite verhält. Wenn man sich die maßgebliche Vorschrift im Bereich des Grundgesetzes, Art. 28 Abs. 1, und das dort implementierte Ausländer-

wahlrecht für EU-Staatsangehörige auf kommunaler Ebene anschaut, dann ist das zwar unter dem Aspekt der europäischen Integration und auch unter dem Aspekt der gegenseitigen Gewährung des Kommunalwahlrechts eine völlig zutreffende Ausformung, in Ansehung der Maßstäbe, die das Bundesverfassungsgericht in den Kommunalwahlrechtsentscheidungen zum kommunalen Ausländerwahlrecht getroffen hat, muss man aber eigentlich sagen, dass Art. 28, wenn Sie so wollen, ein Sündenfall für eine ganz verfehlte Verfassungsinterpretation und dann auch für eine verfehlte Verfassungsschöpfung ist.

Ich will gerne versuchen, das zu erklären. Wenn das Bundesverfassungsgericht als zentrale Prämisse tatsächlich davon ausgeht, dass die Ausübung von Staatsgewalt grundsätzlich dem deutschen Volke vorbehalten ist und damit denjenigen, die die deutsche Staatsangehörigkeit haben – das ist ja der Leitgedanke, der sich durch beide kommunalwahlrechtlichen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zieht –, dann ist damit eigentlich auch die Aussage verbunden: Dies kann jedenfalls nicht ohne eine entsprechende Verfassungsänderung des Begriffs der Ausübung von Staatsgewalt geändert werden. – Es ist heute schon ein bisschen angeklungen. Man mag das ändern, wenn einem der Maßstab des Grundgesetzes als zentraler Maßstab für die Beantwortung dieser Frage nicht gefällt. Dann ist es eine politische Frage, ob man das Grundgesetz entsprechend ändert.

Mit Art. 28 hat man zumindest auf kommunaler Ebene eine Regelung geschaffen, die eigentlich eine Ausnahme zu dem darstellt, was das Bundesverfassungsgericht selbst gesagt hat. Das ist dem Gedanken der europäischen Integration geschuldet. Das ist die innere Rechtfertigung dafür, dass wir ein kommunales Ausländerwahlrecht haben, jedenfalls für EU-Staatsangehörige. Ich glaube, der entscheidende innere Rechtfertigungsgrund für die unterschiedliche Behandlung von EU-Bürgern und Nicht-EU-Bürgern liegt letzten Endes in dem Gedanken der europäischen Integration.

Um noch einmal zu verdeutlichen, was damit tatsächlich gemeint ist: Wer das Wahlrecht beispielsweise dahin gehend öffnen möchte, dass wir tatsächlich den Gedanken der Betroffenheitsdemokratie, der auch heute hier angeklungen ist, als maßgeblichen Bezugspunkt zur Vermeidung von Legitimationsdefiziten, die hier zu Recht genannt worden sind, ansehen, der kann nicht einfach im Wege der Änderung des einfachen Gesetzesrechts vorgehen, sondern der muss entweder in die Verfassung einen neuen völlig neuen Begriff der Wahlbevölkerung hineinlesen – im Wege der Verfassungsinterpretation, das wäre eine Abkehr von der bisherigen Rechtsprechung –, oder der verfassungsändernde Gesetzgeber müsste das machen, was er bisweilen in anderen Bereichen auch gemacht hat, wenn ihm die entsprechende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht gefallen hat: Er muss den Maßstab verändern. – Das wäre eine Aufgabe, die eine Grundgesetzänderung mit entsprechenden Mehrheiten voraussetzt, um dann die unmittelbare Verbindung von deutscher Staatsangehörigkeit als Voraussetzung für die Ausübung von Staatsgewalt aufzulösen. Das könnte – jedenfalls nach herrschender Meinung – der verfassungsändernde Gesetzgeber machen.

Diesbezüglich andere Meinungen sagen, dass das Demokratieprinzip – geschützt über Art. 79 Abs. 3 – jede Änderung der Zusammensetzung der Wahlbevölkerung

ausschließt. Modernere Auffassungen halten eine Weiterung im Hinblick auf Betroffenen-demokratie grundsätzlich mit dem Demokratieprinzip, mit Art. 79 Abs. 3 für vereinbar.

Sarah McHugh (Verband binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e. V.):

Auch ich möchte mich für die Einladung zu dieser Anhörung bedanken. – Sie haben nach der doppelten Staatsbürgerschaft in der Praxis gefragt. Nicht alle Kinder unserer Zielgruppe haben die doppelte Staatsbürgerschaft, es ist unterschiedlich. Viele haben nur die deutsche oder auch nur des jeweils anderen Elternteils. Aber es gibt viele Kinder, auf die das bestimmt zutrifft.

Der Alltag ist tatsächlich ganz unkompliziert. Der Besitz beider Staatsbürgerschaften ist wie ein logischer Ausdruck der Zugehörigkeit, der Identifizierung mit mehreren Staaten, mit mehreren Nationen. Die Möglichkeit, sich in verschiedenen Staaten einbringen zu können, wenn man es will, und sich nicht für ein Land entscheiden zu müssen, ist oft ein sehr stärkendes Element. Viele wollen sich entscheiden, aber viele eben auch nicht. Das nicht tun zu müssen, ist ganz wichtig.

Dr. Johannes Eichenhofer (Karlsruher Institut für Technologie [per Video zugeschaltet]): Herr Yetim, Sie haben gefragt, ob wir mittlerweile feststellen können, dass auch der Gesetzgeber die Notwendigkeit erkannt hat, Mehrstaatigkeit in höherem Maße zuzulassen, und ob sich daraus eine Umkehr des Regel-Ausnahme-Verhältnisses ergibt. Dass das in empirischer Hinsicht der Fall ist, haben wir vorhin schon von den Damen und Herren Sachverständigen des DeZIM-Instituts gehört. Auch aus rechtlicher Sicht kann ich sagen, dass wir von dem sonst im einfachen Staatsangehörigkeitsgesetz geregelten Grundsatz der Einstaatigkeit nach § 10 Abs. 1 Nr. 4 StAG mittlerweile sehr viele Ausnahmen haben.

Es wurde schon auf § 12 Abs. 2 Staatsangehörigkeitsgesetz hingewiesen, der die Angehörigen anderer EU-Mitgliedsstaaten und der Schweiz erfasst.

Dann gibt es eine weitere Regel für ältere Personen in § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4, die auch in Ihrem Antrag ganz prominent hervorgehoben wurde, wobei die Hinnahme von Mehrstaatigkeit nur möglich ist, wenn die Versagung der Einbürgerung eine nicht hinnehmbare Härte darstellen würde.

Eine weitere Ausnahme gibt es noch in § 29 Abs. 4 Staatsangehörigkeitsgesetz.

Jetzt könnte man mit Fug und Recht fragen, inwiefern eine solche Rechtslage mit dem Gebot der Gleichbehandlung, also dem allgemeinen Rechtsanwendungsgleichheitsgebot nach Art. 3 Abs. 1, vereinbar ist und wie man einen möglicherweise vorliegenden Verstoß bereinigen könnte. Dazu muss man sagen, dass die Frage eines Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 in Nordrhein-Westfalen schon einmal vom Oberverwaltungsgericht Münster entschieden wurde, das keinen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 gesehen hat.

Das wird in der Literatur aber durchaus auch anders gesehen. Zum Beispiel hat der Sachverständige Groß in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass man es anders sehen könne. Man muss natürlich die Frage stellen: Woran liegt das? Letztlich ist

der Streitpunkt hier wohl darin zu sehen, dass man sich fragt: Was ist eigentlich der sachliche Grund für diese Ungleichbehandlung, die wir auf einfachgesetzlicher Ebene feststellen können? – Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist dem Gesetzgeber zwar zunächst einmal eine weite Einschätzungsregulative aufgegeben – er kann sich dann wirklich für viele Gründe entscheiden –, das OVG Münster hat aber letztlich doch wieder den Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit angeführt.

Das würde mich aus den schon vorher genannten Gründen nicht überzeugen. Ich persönlich würde die gegenwärtige Rechtslage daher mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 für problematisch erachten. Es ist aber definitiv kein klarer Fall. Die Auffassung des OVG Münster ist auf jeden Fall vertretbar. Insofern ist die Rechtslage hier nicht ganz klar. Ich persönlich würde bei einem sachlichen Grund eher etwas strengere Maßstäbe anlegen und mich damit unter anderem der Meinung des Sachverständigen Groß anschließen. Aber wie gesagt, es gibt die Entscheidung des OVG Münster, das es anders gesehen hat.

Priv.-Doz. Dr. Ulrich Vosgerau (Rechtsanwalt): Ich bin auch nach dem Problem der Ungleichbehandlung gefragt worden. Hier möchte ich zunächst einmal dem Kollegen Schwarz begeistert zustimmen. Ich bin ebenfalls der Auffassung, dass, wenn man die tragenden Inhalte der beiden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts im 80. Band, die übrigens seinerzeit maßgeblich mit von Josef Isensee erwirkt worden sind, ernst nimmt, kaum zu erklären ist, warum auch nur EU-Ausländer überhaupt ein Wahlrecht haben können.

Wenn man es dennoch zu erklären versucht, dann würde ich allerdings im Unterschied zu dem Kollegen Schwarz nicht nur und noch nicht einmal im Schwerpunkt auf die europäische Integration abstellen, die natürlich ein wichtiges verfassungsrechtliches Prinzip ist – Art. 23, völlig klar –, sondern ich würde, wenn man versucht, diese Ausnahme zu rechtfertigen, eher auf die Unterscheidung zwischen Demokratie und Selbstverwaltung abstellen.

Demokratie ist unter dem Grundgesetz – da möchte ich noch einen Akzent setzen, weil das manchmal anders dargestellt worden ist – niemals Betroffenenendemokratie. Demokratie ist die Herrschaft des Volkes – Demos ist das Volk –, es ist nicht die Herrschaft der Betroffenen.

Aber wir kennen ja nicht nur die Selbstbestimmungsform der Demokratie, wir kennen auch die Selbstverwaltung, also das, was es etwa an Universitätsfakultäten und dergleichen gibt. Die Selbstverwaltung ist in der Tat ein Stück weit Betroffenenendemokratie. An einer Unifakultät kommt es nicht darauf an, ob ein Student Deutscher ist oder nicht. Mit diesem Gedanken könnte man meines Erachtens auch argumentieren, dass sich deswegen jedenfalls EU-Ausländer vielleicht an der Kommunalverwaltung beteiligen können, weil es um Selbstverwaltung geht und gerade nicht um Demokratie. Das schiene mir möglich zu sein.

Davon abgesehen zu dem hier weiterhin kritisierten Umstand, dass ein Türke oder auch ein Kurde mit türkischer Staatsangehörigkeit seine Staatsbürgerschaft aufgeben müsste, wenn er Deutscher werden will, ein Schweizer oder ein Italiener aber nicht:

Ich weiß nicht, ob das logisch zu erklären ist – von dem Kollegen Kelttek wurde ja kritisiert, es sei logisch nicht zu erklären –, aber rechtlich ist es sehr gut zu erklären. Es ist geradezu zwingend. Das liegt daran, dass das deutsche Staatsbürgerschaftsrecht vom Recht der EU als Rechtsordnung mit Vorrang überlagert wird.

Das Recht der EU kann man sich hier insofern vorstellen: Ein Italiener, um mit einem echten EU-Ausländer anzufangen, ist erst einmal Ausländer in Deutschland, weil er kein Deutscher ist. Das ist formale Logik. Aber er darf, jedenfalls in den allermeisten Aspekten, eigentlich nicht als Ausländer behandelt werden, weil das dem Diskriminierungsverbot nach Art. 18 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU widersprechen würde. Da gibt es sozusagen ein Abstandsgebot. Der echte EU-Bürger muss rechtlich ein Stück weit anders behandelt werden als ein glasklarer Nicht-EU-Bürger wie ein Türke.

Der Schweizer ist natürlich nicht-EU-Bürger, wird aber ebenfalls gleich behandelt, weil die Schweiz zwar kein EU-Staat ist, aber immerhin EFTA-Staat. Das heißt, die Schweiz hat Zugang zum gemeinsamen Markt und muss im Gegenzug dann weiteste Teile des *Acquis communautaire* akzeptieren und für sich gelten lassen. Im Gegenzug werden die Schweizer Staatsbürger gleich EU-Bürgern behandelt. Dieses Abstandsgebot, dass ein EU-Bürger nicht einem sonstigen Weltmenschen gleichzusetzen ist, bildet sich hier ab. Das kann man sich vorstellen wie ein Abstandsgebot.

Dr. Martina Sauer (Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung [per Video zugeschaltet]): Ich wurde nach den Initiativen gefragt, die das Land möglicherweise ergreifen kann, um die Einbürgerung zu fördern. Das Erste ist: Sie können entsprechend dem Beschluss bzw. der Vorlage der Integrationsministerkonferenz eine Bundesratsinitiative starten.

Auch alle möglichen Kampagnen, die die Willkommenskultur stärken, helfen dabei, die Einbürgerungszahlen zu verbessern. Das Land kann Einbürgerungskampagnen fahren und unterstützen, sowohl Kommunen und Städte dazu animieren, wobei man sehr genau hinschauen bzw. berücksichtigen muss, welche Art von Kampagnen sinnvoll ist und welche nicht. Hier werden immer wieder die Kampagnen der Städte Hamburg und Berlin verglichen. Denn mit einer Einbürgerungskampagne muss die entsprechende Ausstattung der Einbürgerungsbehörden verbunden sein, damit es nicht zu Enttäuschungen führt und die Bearbeitung dieser Anträge Monate, wenn nicht gar Jahre dauert.

Natürlich können auch die dazu nötigen Verfahren bei den Einbürgerungsbehörden vereinfacht und Beratungsmöglichkeiten verbessert werden. Hamburg zum Beispiel hat Einbürgerungslotsen. Diese können helfen, Informationsdefizite oder Falschinformationen bei der betroffenen Bevölkerungsgruppe auszuräumen. Diesbezüglich kann man Initiativen starten. Es gibt sehr viele und gute Best-Practice-Beispiele, wie man so etwas machen kann.

Das Land Nordrhein-Westfalen kann die Einbürgerungsbehörden dahin gehend unterstützen, zum Beispiel durch Umsetzungsverordnungen darauf hinweisen, dass Ermessensspielräume genutzt werden sollen, die in bestimmten Fällen durchaus vorhanden

sind. Insbesondere was die erste Generation angeht, sollten Ermessensspielräume, die die Gesetzeslage hergibt, positiv und wohlwollend ausgeschöpft werden.

Ganz wichtig ist natürlich, dass man die Einbürgerungsbehörden, die Kommunen ermuntert, eine Willkommenskultur zu praktizieren, dass man offen ist und als Land deutlich macht: Wir möchten gerne Einbürgerung fördern. Wir möchten gerne, dass sich Menschen einbürgern lassen. Wir möchten, dass die Gesetzeslage großzügig genutzt wird.

Tayfun Keltek (Landesintegrationsrat Nordrhein-Westfalen): Herr Dr. Vosgerau hat gesagt, dass die Gleichbehandlung von EU-Bürgern und Bürgern der Schweiz aufgrund der Geschichte eine Selbstverständlichkeit ist. Durch das europäische Recht ist es ganz normal, dass sie so behandelt werden. Jetzt frage ich: Was ist mit Afghanistan, Algerien, Angola, Argentinien, Bolivien, Costa Rica, Brasilien, Guatemala, Iran, Syrien, Tunesien, Uruguay? Bürger aus mindestens 20 Staaten oder noch mehr werden unter Hinnahme der doppelten Staatsangehörigkeit eingebürgert. So kann man das Argument der Ungleichbehandlung auf EU-Ebene doch behaupten. – Das ist eine Bemerkung von mir.

Herr Lenzen hat nach den Erfahrungen mit der doppelten Staatsangehörigkeit gefragt. Diese sind nur gut, sage ich kurz zusammengefasst. Ich bin seit 1993 deutscher Staatsangehöriger unter Hinnahme der doppelten Staatsangehörigkeit. Die türkische Staatsangehörigkeit ist ein kleiner Beleg für meine Herkunftsidetität. Ich habe den türkischen Pass oder die türkische Staatsangehörigkeit noch nie an einer Grenze in Anspruch genommen. Es ist eine emotionale Angelegenheit. Der Pass liegt da, das ist gut so. Ich bin stolz und froh, dass mich dieses Land anerkannt hat. So konnte ich mich ohne große innere Probleme einbürgern lassen.

Es gibt nicht nur die doppelte Staatsangehörigkeit, sondern bestimmt an die 1 Million Menschen besitzen mehrere Staatsangehörigkeiten. Ich habe vorhin gesagt, dass faktisch zwischen 5 und 6 Millionen Menschen mit doppelter Staatsangehörigkeit oder unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit in Deutschland leben. Das wird noch einmal diskutiert und infrage gestellt. Die Fakten haben die politische Diskussion längst überholt.

Zurzeit werden die Menschen mehrheitlich, zu fast 60 %, unter Hinnahme der doppelten Staatsangehörigkeit eingebürgert. Eine starre Haltung, dass das nicht so sein soll oder bestimmte ethnische Gruppen ausgeschlossen werden sollen, kann mit unserem Grundgesetz, auf das ich stolz bin, nicht vereinbar sein. Ich sage ganz offen: Die doppelte Staatsangehörigkeit ist ein Beleg für die Anerkennung der Herkunftsidetität, die die Menschen nicht ablegen können. Die Menschen leben ganz gut damit. Sie nutzen die Herkunftsstaatsangehörigkeit selten; denn sie sind auch stolz darauf, in Deutschland zu leben und diese Möglichkeit zu haben.

Sie haben gefragt, ob die doppelte Staatsangehörigkeit die Bereitschaft zur Einbürgerung erhöht. Das ist absolut der Fall. In den 90er-Jahren wurde von heute auf morgen mithilfe von Herrn Schäuble als Innenminister die erleichterte Einbürgerung eingeführt. Sehr viele Menschen haben sich nach dem neuen deutschen Staatsangehörigkeits-

recht einbürgern lassen. Im Jahr 2000 sind die Zahlen wieder zurückgegangen, weil die doppelte Staatsangehörigkeit nicht mehr möglich war.

Das größte Handicap für die Einbürgerung ist die Nichtakzeptanz der doppelten Staatsangehörigkeit. Ich stelle immer wieder fest, dass Menschen mit einem ausländischen Pass die Voraussetzungen für eine Einbürgerung viel besser erfüllen als diejenigen, die sich einbürgern lassen. Sie lassen sich aber nicht einbürgern, weil sie ihre Herkunftsstaatsangehörigkeit nicht aufgeben können. Sie müssten ihre Identität aufgeben. Zum Teil nehmen es die Menschen so wahr. Wir können nicht Unmenschliches von den Menschen erwarten. Wer seine Herkunft verleugnet, kann keine gesunde Persönlichkeit entwickeln.

Frau Aymaz, entschuldigen Sie bitte. Eine Frage von Ihnen habe ich vorhin nicht beantwortet. Wenn man sich in einer Demokratie nicht für das Wahlrecht einsetzt bzw. Menschen nicht die Möglichkeit bietet, ist das ein Fehler. Ich setze mich seit Anfang der 90er-Jahre dafür ein. Ein Beschluss des Bundesverfassungsgerichts von 1990 wird immer noch als Grundlage für jegliche Argumente genommen. Das kann nicht wahr sein. Wenn das Bundesverfassungsgericht dies noch einmal überprüfen würde, nachdem das kommunale Wahlrecht für EU-Angehörige eingeführt wurde, könnte dem, glaube ich, kaum standgehalten werden. Leider hatte bisher keine Partei den Mut, das noch einmal vom Bundesverfassungsgericht überprüfen zu lassen. Das wäre dringend nötig, weil einige Verfassungsrechtler damals auch gesagt haben, dass dies Selbstverwaltung ist, keine Staatsgewalt. Deswegen hätte man den Ausländern ohne Weiteres das kommunale Wahlrecht geben können. Aber die Mehrheit hat so entschieden. Das müssen wir annehmen.

Zum Schluss noch eine Anmerkung: Ich habe mich in den 90er-Jahren selbstverständlich für die Einführung des kommunalen Wahlrechts eingesetzt. Herr Dr. Blens, der damalige CDU-Bundestagsabgeordnete hat nach dem Anschlag in Solingen ein Gespräch mit mir geführt, auch um mich zu trösten und dies den Betroffenen gegenüber einigermaßen zum Ausdruck zu bringen. Er sagte mir Folgendes: Herr Keltek, warum setzen Sie sich für ein Teilwahlrecht ein? Setzen Sie sich für das vollständige Wahlrecht ein. Nehmen Sie die deutsche Staatsangehörigkeit unter Hinnahme der doppelten Staatsangehörigkeit an. Die Einstellung war sehr oft: Warum sollen Migranten oder Ausländer mehr Rechte haben als Deutsche? – Das sind nicht mehr Rechte, sondern das ist die Lebensrealität, ein Beleg für die Herkunftsidentität, die man nicht ablegen kann wie eine Jacke. Das muss man anerkennen. Wenn man dies nicht anerkennt, nimmt man die Menschen nicht mit. Dann kann man von ihnen auch nicht die volle Leistung für unsere Gesellschaft erwarten.

Dr. Holger Kolb (Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) gGmbH [per Video zugeschaltet]): Ich bin nach den Maßnahmen zur Steigerung der Einbürgerungszahlen, die keine Rechtsbindung erfordern, gefragt worden. Mein Vorredner hat richtigerweise darauf hingewiesen, dass das im deutschen Recht verankerte Prinzip der Vermeidung von Mehrstaatigkeit bei Einbürgerung in der Tat ein Handicap für die Einbürgerung ist. Der Grundsatz, dass man zur Einbürgerung aus seiner ersten Staats-

bürgerschaft entlassen werden bzw. diese aufgeben muss, ist empirisch erwiesenermaßen ein Handicap für die Einbürgerung.

Allerdings heißt das noch lange nicht, dass der Umkehrschluss auch stimmt. Der Umkehrschluss wäre gewissermaßen: Wenn die doppelte Staatsbürgerschaft zugelassen wird, dann lassen sich diejenigen, die die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen, einbürgern. Wir sehen jedoch sehr deutlich, dass auch die Einbürgerungszahlen von Staatsangehörigen aus EU-Ländern, für die ja die Hinnahme der doppelten Staatsangehörigkeit vorgesehen ist, sehr gering sind. Das ist ein Hinweis darauf, dass man manchmal in Gefahr gerät, die Änderung des Rechts als Determinante oder als Hebel zur Veränderung der Einbürgerungszahlen ein Stück weit zu überschätzen.

Wie gesagt, wir haben eine große Gruppe, für die der Vermeidungsgrundsatz überhaupt kein Problem mehr ist. Diese Gruppe lässt sich trotzdem nicht einbürgern – bis auf die Gruppe derjenigen, die durch den Brexit auf einmal entdeckt hat, dass ihr substantielle Rechte entfallen. Aber diejenigen, die von dieser Sondersituation Großbritanniens nicht betroffen sind, also EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, die in Deutschland leben, lassen sich nicht einbürgern, weil ... (*akustisch unverständlich*) ... der bestehenden Rechtsposition, die sie aufgrund ihrer EU-Mitgliedschaft haben, keinen entsprechenden Mehrwert bringt.

Das zeigt ganz gut, dass es eine große Gruppe von Personen gibt, die sich längst einbürgern lassen könnten, für die das Argument „Aufgabe der Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes“ auch gar nicht mehr gilt, für die das Recht als Hebel keinerlei Wirkungskraft mehr entfaltet. Damit wären wir bei einer substantiellen Gruppe, eben bei Maßnahmen, die keine Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts erfordern, sondern ich würde die Punkte aufrufen, die Frau Dr. Sauer vorhin genannt hat. Das sind Maßnahmen im Bereich der Informationspolitik, beispielsweise dass Personen, die die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen, direkt angeschrieben werden, dass es eine konkrete Bewerbung der Einbürgerung gibt, dass es vielleicht auch so etwas wie Einbürgerungszereemonien gibt, um die Einbürgerung gewissermaßen ästhetisch etwas aufzuladen und nicht nur als konkreten Verwaltungsakt erscheinen zu lassen.

Das ist ein Punkt, der in dem Antrag ein bisschen unterbelichtet bleibt. Man konzentriert sich dort sehr stark auf die Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts, auf die Abkehr vom Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Vieles spricht dafür, ein paar Punkte sprechen aber auch dagegen, nämlich die Maßgabe, dass dadurch die doppelte Staatsbürgerschaft in den Generationen gewissermaßen bis in die Unendlichkeit weitergegeben wird. Zu kurz kommen Maßnahmen, die sich – ohne die Suche nach Mehrheiten – gegebenenfalls ohne Rechtsänderung verwirklichen lassen würden, wie eine konkrete, gezielte Ansprache derjenigen, die längst die Anforderungen einer Einbürgerung erfüllen.

Vorsitzende Margret Voßeler-Deppe: Ich sehe keine weiteren Wortmeldungen. Damit sind wir am Ende unserer heutigen Anhörung.

Ich bedanke mich bei den Sachverständigen für Ihre Bereitschaft, in der momentanen Zeit für unsere Fragen zur Verfügung gestanden zu haben, und wünsche Ihnen eine gute Heimreise.

Ich danke auch Ihnen an den Bildschirmen – Sie haben sicherlich den kürzeren Weg – und wünsche Ihnen noch eine gute Zeit.

Das Protokoll der heutigen Veranstaltung ist nach Fertigstellung auf der Internetseite des Landtags einsehbar.

Hiermit beschließe ich unseren Termin, wünsche Ihnen einen schönen, sonnigen Feiertag morgen und ein gutes Wochenende.

gez. Margret Voßeler-Deppe
Vorsitzende

Anlage

10.06.2021/11.06.2021

10

Anhörung des Integrationsausschusses

Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts dringend erforderlich - Doppelte Staatsbürgerschaft ausnahmslos ermöglichen Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 17/12375

Mittwoch, 12. Mai 2021
13.00 Uhr, Plenarsaal

Tableau

Sachverständige/Verbände	Teilnehmer/innen	Stellungnahme
Sachverständigenrat für Integration und Migration gGmbH (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen) Berlin	Dr. Holger Kolb	17/3901
Landesintegrationsrat NRW Düsseldorf	Tayfun Keltek Engin Sakal	17/3850
Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung Essen	Dr. Martina Sauer	17/3816
Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau Berlin	Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau	17/3910
PD Dr. Johannes Eichenhofer Karlsruher Institut für Technologie KIT Lehrstuhl für öffentliches Recht Karlsruhe	Dr. Johannes Eichenhofer	17/3825
Verband binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e. V. Landesgeschäftsstelle Nordrhein-Westfalen Bonn	Sarah McHugh	17/3900
Professor Dr. Kyrill-Alexander Schwarz Universität Würzburg Lehrprofessur für Öffentliches Recht Würzburg	Professor Dr. Kyrill-Alexander Schwarz	17/3887
Dr. Niklas Harder DeZIM-Institut Berlin	Dr. Niklas Harder Jorah Diethold	17/3865
Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen c/o Diakonisches Werk Rheinland-Westfalen-Lippe Düsseldorf	<i>keine Teilnahme</i>	---

weitere Stellungnahmen	
Professor Dr. Dietrich Thränhardt Professur "Vergleichende Regierungslehre und Migrationsforschung" Berlin	17/3796
Professor Dr. Thomas Groß Universität Osnabrück European Legal Studies Institute Osnabrück	17/3786
