

Wissenschaftliche Abhandlungen und Reden
zur Philosophie, Politik und Geistesgeschichte

Band 112

Zuwanderung und Zugehörigkeit

Entwicklungen im Migrations- und
Staatsangehörigkeitsrecht

Herausgegeben von
Matthias Friehe



Duncker & Humblot · Berlin

MATTHIAS FRIEHE (Hrsg.)

Zuwanderung und Zugehörigkeit

Wissenschaftliche Abhandlungen und Reden
zur Philosophie, Politik und Geistesgeschichte

Band 112

Zuwanderung und Zugehörigkeit

Entwicklungen im Migrations- und
Staatsangehörigkeitsrecht

Herausgegeben von

Matthias Friehe



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2024 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde

Druck: CPI Books GmbH, Leck

Printed in Germany

ISSN 0935-5200

ISBN 978-3-428-19111-6 (Print)

ISBN 978-3-428-59111-4 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Wer sein Land verlässt, sucht die Freiheit. Migration war schon immer Wagnis und Chance, Aufbruch und Ausbruch. Bereits die großen Erzählungen des Alten Testaments berichten davon. Denken wir an Abraham, der noch im hohen Alter seine Heimat Haran verlässt, um Gottes Ruf nach Kanaan zu folgen. Denken wir an die im Buch Rut überlieferte Erzählung von Elimelech und Noomi, die von einer Hungersnot aus ihrer Heimat vertrieben werden und von Juda nach Moab auswandern. Schon die Bibel weiß um die Erfahrungen von Migranten, vor allem um die komplizierten Fragen nach Zugehörigkeit. Wo gehöre ich hin? Wo ist meine Heimat? Auf der Suche nach einer Frau für seinen Sohn Isaak schickt Abraham seinen Diener in seine alte Heimat und so stößt Rebekka zu Isaak (Gen 24) – eine frühe Form des Ehegattennachzugs. Rebekka wiederum schickt ihren Sohn Jakob auf dessen Flucht vor Esau wieder zurück nach Haran, von wo er viele Jahre später mit seinen beiden Frauen Lea und Rahel zurückkehrt (Gen 29-31). Auch Noomi kehrt nach schweren Jahren in der Fremde, in der sie praktisch alles verliert, zurück. Begleitet wird sie von ihrer Schwiegertochter Rut, die ihrerseits damit das Wagnis eingeht, ihre Heimat aufzugeben. Rut 1,16 überliefert uns ihren Einbürgerungsschwur gegenüber Noomi: „Dein Volk ist mein Volk und dein Gott ist mein Gott“.

Blicken wir auf die ganz persönlichen Erfahrungen von Menschen, die aufbrechen und ankommen, so sind sich die Menschen von damals, vor vielen tausend Jahren, und die Menschen von heute sehr nahe. Die Bibel erweist sich damit einmal mehr als ein Buch über das Leben an sich: Damals wie heute geht es um Hoffnungen auf eine bessere Zukunft, um familiäre Bande, die über hunderte und tausende Kilometer hinweg halten, um Loyalität und Loyalitätskonflikte von und unter Generationen, Nachbarn und Familienangehörigen, um die Frage, wozu uns ein Zusammenleben untereinander verpflichtet.

Mit dieser Beobachtung ist die Brücke geschlagen zur Diskussion um die Staatsangehörigkeitsreform. Das „Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts“ bildete den Anlass für die Wahl des Themas der 2023er-Sektionssitzung der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Sektion der Görres-Gesellschaft. Das Gesetz befand sich seinerzeit in den parlamentarischen Beratungen und ist Anfang 2024 verabschiedet und verkündet worden.¹

Die Ampelkoalition bezweckt mit dem Gesetz, den gesicherten Status der Staatsangehörigkeit mehr Menschen in Deutschland zukommen lassen. Sie setzt damit eine gemeinsame gesellschaftspolitische Reformlinie von SPD, Grünen und FDP aus dem Jahr 1999 fort, als das *ius soli* ins deutsche Staatsangehörigkeitsrecht eingeführt worden ist.² Damals wie heute berufen bzw. beriefen sich die jeweiligen Gesetzentwürfe maßgeblich auf ein demokratietheoretisches Ideal, wonach zwischen den Inhabern politischer Rechte einerseits und der dauerhaft der staatlichen Herrschaft unterworfenen Wohnbevölkerung andererseits Kongruenz herzustellen sei.³ Trotz der Reform von 1999 und weiterer Erleichterungen in den Folgejahren hat sich der Anteil der in Deutschland lebenden Ausländer allerdings seit 1998 von sieben auf zwölf Millionen nahezu verdoppelt.⁴ Neben der weiter gestiegenen Einwanderung ist dafür mitursächlich, dass sich nur wenige derjenigen einbürgern lassen, die längst einen Anspruch auf Einbürgerung haben (§ 10 StAG).⁵ Der Ampelentwurf von 2023 macht dafür vor allem den Umstand verantwortlich, dass die Einbürgerung bisher grundsätzlich die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit

¹ G. v. 22.3.2024 – BGBl. I 2024, Nr. 104 v. 26.3.2024.

² Die 1999er-Reform ist als interfraktioneller Antrag dieser drei Fraktionen in den Bundestag eingebracht und wie die aktuelle Reform gegen die Stimmen von CDU/CSU verabschiedet worden.

³ BT-Drs. 14/533, S. 11 und BT-Drs. 20/9044, S. 18 jeweils unter Berufung auf BVerfGE 83, 37 (51 f.).

⁴ Die Zahlen sind BT-Drs. 14/533, S. 11 und BT-Drs. 20/9044, S. 18 entnommen. Je nach verwendeter Statistik (Bevölkerungsfortschreibung, Ausländerzentralregister) unterscheiden sich die Zahlen, was aber für den hier beschriebenen Trend nicht weiter relevant ist.

⁵ Insoweit wird das „Einbürgerungspotenzial“ nicht ausgeschöpft, siehe dazu *Matthias Friehe*, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Bd. 1, § 7 Rdnr. 60.

vorausgesetzt hat.⁶ Das reformierte Staatsangehörigkeitsgesetz gibt die Vermeidung von Mehrstaatigkeit nahezu völlig auf.

Denken wir noch einmal an Isaak und Jakob zurück, die über Generationen familiäre Verbindungen über „Ländergrenzen“ hinweg gehalten haben, so zeigt sich: Das Bedürfnis, verschiedene Zugehörigkeiten zu haben, gab es schon immer in Migrationsgesellschaften. Wer will sich schon so klar und eindeutig festlegen wie Rut: „Dein Volk ist mein Volk, und dein Gott ist mein Gott.“ Und im nächsten Satz noch weiter zugespitzt: „Wo du stirbst, da sterbe ich auch, da will ich auch begraben werden.“ (Rut 1,17).

Andererseits: Entspricht der Verzicht auf ein klares Loyalitätsbekenntnis heute noch den Zeichen der Zeit? Als die rot-grüne Bundesregierung um die Jahrtausendwende zusammen mit der FDP das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht liberalisierte, geschah dies noch inmitten einer allgemeinen gesellschaftspolitischen Euphorie nach dem Fall des Eisernen Vorhangs, die von Francis Fukuyama mit dem sprichwörtlichen „Ende der Geschichte“ am prägnantesten charakterisiert worden ist.⁷ Wenn über kurz oder lang alle Länder der Welt von lupenreinen Demokraten regiert würden – wer sollte sich dann noch an doppelten oder mehrfachen Staatsangehörigen stören? Lief es nicht, wie etwa Jürgen Habermas zu erkennen glaubte, ohnehin über das Übergangsstadium einer europäischen Staatlichkeit letztlich auf die Weltbürgerschaft hinaus?⁸

Nach dem brutalen Überfall Russlands auf die Ukraine bekommt die Loyalitätsfrage wieder ein völlig neues Gewicht. Wehrpflichtige Ukrainer bezahlen mit ihrem Leben für den Kampf um Leben und Freiheit ihres Volkes. Vor diesem Hintergrund verwundert es, wie wenig Aufmerksamkeit der Frage gewidmet wurde, welche konkreten Personengruppen von der erleichterten Einbürgerung der 2024er-Reform profitieren. Insbesondere können Russen künftig ihre Staatsangehörigkeit behalten, wenn sie Deutsche werden wollen und umgekehrt können sich Deutsche sogar ohne Verlust ihrer deutschen Staatsangehörigkeit in Putins Russland einbürgern lassen. Diese Kon-

⁶ BT-Drs. 20/9044, S. 18.

⁷ Francis Fukuyama, *The National Interest* 16 (1989), S. 3 ff.

⁸ Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung*, 1994, S. 632 ff.

sequenzen setzen das angebliche Modernisierungsprojekt ins Zwielicht und werfen die Frage auf, ob die Zulassung mehrfacher Staatsangehörigkeit mit autoritären Regimen und Diktaturen nicht eher ein demokratiepolitischer Rückschritt ist.⁹

Die Beiträge in diesem Band sind aus den Vorträgen auf der Tübinger Tagung entstanden. Zu Beginn steht das Referat von *Christian Hillgruber* (Bonn) mit dem Titel „Aktuelle Reformvorhaben im Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht“. Dort führt Hillgruber in die Asylrechtsreform von 2023, in das sog. „Chancenaufenthaltsrecht“ und schließlich in die Staatsangehörigkeitsreform ein. Hillgruber betont, dass bei aller rechtspolitischen Kritik die verfassungsrechtlich vorgegebenen Gestaltungsspielräume des einfachen Gesetzgebers zur Gestaltung des Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrechts weit sind, weshalb keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Reformen bestehen. Die von weiten Teilen der Bevölkerung gewünschte Steuerung und Begrenzung von Migration erweist sich als praktisch nur schwer umsetzbar. Allerdings kritisiert Hillgruber, dass die Ampelkoalition die frühzeitige Verfestigung des Aufenthaltsstatus mit ihren Reformen noch weiter verfestigt und damit letztlich alle Steuerungs- und Begrenzungsinstrumente aufgibt.

Unter dem Titel „Rechte, Loyalität, Werte. Staatsangehörigkeit als Grundlage von Bürgerrechten und Bürgerpflichten“ betont der Beitrag von *Barbara von Rütte* (Basel) die hartnäckige Relevanz der Staatsangehörigkeit als Status. Rechtsphilosophische Konzeptionen, die eine postnationale oder kosmopolitische Bürgerschaft entwerfen, konnten sich nicht durchsetzen. Völkerrechtlich betrachtet bleibt die Staatsangehörigkeit schon zur Konstituierung des Staatsvolks als wesentliches Staatsmerkmal unverzichtbar. Aus Schweizer Perspektive berichtet v. Rütte, die dortige Verschärfung der Einbürgerungsvoraussetzung habe dazu geführt, dass zumeist nur noch Ausländer aus Nachbarstaaten eingebürgert würden. Personen, die über das Asylrecht in die Schweiz gekommen sind, bleibe die Einbürgerung typischerweise verschlossen. Die Autorin unterstreicht, angesichts ihrer

⁹ *Matthias Friebe*, Reform der Staatsangehörigkeit – ein demokratiepolitischer Rückschritt, NJW 2023, S. 3626 ff., insbesondere mit einem Überblick über die wichtigsten Personengruppen, die von der Reform profitieren, auf S. 3627.

bleibenden Relevanz seien menschenrechtliche Mindeststandards für die Ausgestaltung des Staatsangehörigkeitsrechts um so wichtiger. Die Staatsangehörigkeit solle möglichst dem Grundsatz des *ius nexi* folgen.

Jan von Hein (Freiburg) leuchtet in seinem Referat „Staatsangehörigkeit und alternative Anknüpfungsmerkmale im Internationalen Privatrecht“ nahezu alle Winkel des bürgerlichen Lebens in internationalen Familienbeziehungen aus. Dabei wird deutlich, dass die Staatsangehörigkeit heute nur noch in wenigen Fällen das entscheidende Anknüpfungsmerkmal für das anwendbare Recht ist. In vielen Fällen wurde die Staatsangehörigkeit vom Recht des gewöhnlichen Aufenthaltsorts verdrängt. Kritisch merkt v. Hein an, dass sich deutsche Doppelstaater selbst mit gewöhnlichem Aufenthalt im Inland durch Rechtswahl ihrem ursprünglichen Heimatrecht beispielsweise für das Erbrecht unterwerfen können, was den integrationsfördernden Zweck einer erleichterten Einbürgerung von Ausländern unterläuft.

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hat die Unionsbürgerschaft, die ursprünglich nur ergänzend zur nationalen Staatsangehörigkeit hinzutreten sollte, Schritt für Schritt verselbständigt. Inzwischen schränkt der Gerichtshof die Handlungsspielräume des nationalen Gesetzgebers im Staatsangehörigkeitsrecht zunehmend unionsrechtlich ein. *Ferdinand Weber* (Göttingen) beleuchtet diese Entwicklung kritisch in seinem Referat „Unionsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit – auf dem Weg zur europäischen Staatlichkeit?“.

Der Band wird abgerundet von zwei Beiträgen, die in einem rechtsvergleichenden Panel mit Länder-Impulsen zum türkischen und zum österreichischen Staatsangehörigkeitsrecht entstanden sind. *Ece Göztepe* (Ankara) stellt die „Mavi Kart“ (Blaue Karte) ins Zentrum ihrer Untersuchung. Dabei handelt es sich um einen besonderen Rechts- und Aufenthaltsstatus für ehemalige türkische Staatsangehörige. Diese werden mit türkischen Staatsangehörigen weitgehend gleichgestellt, sodass es sich um eine Art nachwirkende Staatsangehörigkeit handelt. Die Mavi Kart soll insbesondere denjenigen eine gesicherte Rechtsstellung geben, die ihre türkische Staatsangehörigkeit aufgegeben haben, um eine andere Staatsangehörigkeit annehmen zu können. *Balazs Esztegar* (Wien) würdigt kritisch die strenge Beibehaltung der Vermeidung von Mehrstaatigkeit im österreichischen Staats-

bürgerschaftsrecht. Dies führe immer wieder zu unnötigen Härten im Einzelfall. Zudem untergrüben einzelne Durchbrechungen die Kohärenz der gesetzgeberischen Konzeption.

Wiesbaden, im Mai 2024

Matthias Friebe

Inhaltsverzeichnis

Aktuelle Reformvorhaben im Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht Von <i>Christian Hillgruber</i>	13
Rechte, Loyalität, Werte. Staatsangehörigkeit als Grundlage von Bürgerrechten und Bürgerpflichten Von <i>Barbara von Rütte</i>	39
Staatsangehörigkeit und alternative Anknüpfungsmerkmale im Internationalen Privatrecht Von <i>Jan von Hein</i>	67
Unionsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit – auf dem Weg zur europäischen Staatlichkeit? Von <i>Ferdinand Weber</i>	105
Länderbericht Türkei: Die „Blaue Karte“ als Form eines privilegierten Ausländerstatus Von <i>Ece Göztepe</i>	129
Doppel- und Mehrfachstaatsbürgerschaften im österreichischen Recht Von <i>Balazs Esztegar</i>	159
Autoren und Herausgeber	171

Aktuelle Reformvorhaben im Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht

Von *Christian Hillgruber*

I.	Einleitung: Die Reformvorhaben	13
II.	Konkretisierung und Umsetzungsstand	14
	1. Asylrechtsreform	14
	2. Die Einführung eines sog. Chancenaufenthaltsrechts	16
	3. Die geplante Reform des Staatsangehörigkeitsrechts	18
III.	Verfassungsrechtliche Beurteilung und rechtspolitische Einschätzung	20
	1. Frühe Verfestigung des Aufenthaltsrechts	20
	a) Verfassungs- und Europarechtskonformität	20
	b) Rechtspolitische Einschätzung	23
	2. Änderungen des Staatsangehörigkeitsrechts	27
	a) Verfassungs-, Völker- und Europarechtskonformität	27
	b) Rechtspolitische Bewertung	33
IV.	Fazit	38

I. Einleitung: Die Reformvorhaben

Die selbsternannte Fortschrittskoalition aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP hat sich auch die, wie sie es nennt, Modernisierung des Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrechts zum Ziel gesetzt. Im Koalitionsvertrag von 2021¹, der mit „Mehr Fortschritt wagen“ überschrieben ist, heißt es dazu:

¹ Abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>.

„Wir wollen einen Neuanfang in der Migrations- und Integrationspolitik gestalten, der einem modernen Einwanderungsland gerecht wird. Dafür brauchen wir einen Paradigmenwechsel: Mit einer aktiven und ordnenden Politik wollen wir Migration vorausschauend und realistisch gestalten. Wir werden irreguläre Migration reduzieren und reguläre Migration ermöglichen. [...] Wir streben ein in sich stimmiges, widerspruchsfreies Einwanderungsrecht an [...]. Wir werden das komplizierte System der Duldungstatbestände ordnen und neue Chancen für Menschen schaffen, die bereits ein Teil unserer Gesellschaft geworden sind. [...] Arbeitsverbote schaffen wir ab. [...] Asylverfahren müssen fair, zügig und rechtssicher ablaufen. Für schnellere Verfahren wollen wir das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) entlasten. Deshalb wird die Widerrufsprüfung künftig wieder anlassbezogen erfolgen.“²

Die geplante Reform des Staatsangehörigkeitsrechts wird im Koalitionsvertrag wie folgt umrissen:

„Wir schaffen ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht. Dafür werden wir die Mehrfachstaatsangehörigkeit ermöglichen und den Weg zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit vereinfachen. Eine Einbürgerung soll in der Regel nach fünf Jahren möglich sein, bei besonderen Integrationsleistungen nach drei Jahren. Eine Niederlassungserlaubnis soll nach drei Jahren erworben werden können. In Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern werden mit ihrer Geburt deutsche Staatsbürgerinnen bzw. Staatsbürger, wenn ein Elternteil seit fünf Jahren einen rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat. Für zukünftige Generationen prüfen wir, wie sich ausländische Staatsbürgerschaften nicht über Generationen vererben. In Anerkennung ihrer Lebensleistung wollen wir die Einbürgerung für Angehörige der sogenannten Gastarbeitergeneration erleichtern, deren Integration lange Zeit nicht unterstützt wurde, indem wir für diese Gruppe das nachzuweisende Sprachniveau senken.“³

II. Konkretisierung und Umsetzungsstand

1. Asylrechtsreform

Mit Wirkung zum 1. Januar 2023 ist das Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren in Kraft getre-

² Ebd., S. 137 – 139.

³ Ebd., S. 118.

ten.⁴ Mit dem Gesetz sollen angesichts der nach wie vor hohen Anzahl der anhängigen Klageverfahren in Asylangelegenheiten und der ebenfalls steigenden Zahl von Asylanträgen die Verwaltungsgerichte entlastet und die Dauer der Asylklageverfahren von durchschnittlich über zwei Jahren verkürzt werden. Dazu ist vorgesehen, die asylrechtliche Rechtsprechung durch die Erweiterung der Revision auf Tatsachenfragen zu vereinheitlichen. Weitere prozessuale Änderungen dienen ebenfalls der Beschleunigung der Gerichtsverfahren. Durch neue Regelungen, die das Asylverfahren erleichtern und das Asylrecht in der Praxis vereinfachen, soll zudem das BAMF entlastet werden. Ich will darauf hier nicht näher eingehen, sondern lediglich erwähnen, dass zu dem Maßnahmenpaket auch die Abschaffung der bisherigen Regelüberprüfung von Asylbescheiden (Asylgewährung, Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft und subsidiärer Schutz, §§ 2–4 AsylG) nach drei Jahren gehört. Widerrufs- und Rücknahmeverfahren erfolgen nur noch anlassbezogen, d.h. dann, wenn das Bundesamt Kenntnis von Umständen oder Tatsachen erhält, die einen Widerruf oder eine Rücknahme rechtfertigen könnten (§ 73b Abs. 1 AsylG). Begründet wird dies mit der durch die Regelüberprüfung einhergehenden Bindung erheblicher Kapazitäten des Bundesamtes bei gleichzeitig niedriger Aberkennungsquote von unter fünf Prozent.⁵

Rechtspolitisch halte ich diese Entscheidung allerdings für verfehlt. Gewiss bleibt von dieser verfahrensrechtlichen Änderung die materielle Rechtslage unberührt, der zufolge positive Asylentscheide zwingend zu widerrufen sind, wenn die Voraussetzungen für eine Anerkennung nicht mehr vorliegen (§ 73 Abs. 1 und 2 AsylG).⁶ Aber zu einer kon-

⁴ Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 21. Dezember 2022, BGBl. I 2022 S. 2817.

⁵ Im Jahr 2019 wurden 170.406 Entscheidungen im Widerrufsprüfverfahren getroffen, davon 134.228 im Rahmen der Regelüberprüfung und 36.178 auf Grund anlassbezogener Prüfungen. Die Widerrufsquote lag bei 3,3 Prozent (5.610 Entscheidungen von insgesamt 170.406); siehe Presseerklärung des BAMF vom 14.01.2020, abrufbar unter: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/20200113-bamf-widerrufspruefungen.html?nn=282772>.

⁶ Wenn die Asylberechtigung oder der Flüchtlings- oder subsidiäre Schutzstatus wegfällt, muss eine Anschlussentscheidung darüber getroffen werden, ob infolgedessen auch der aufenthaltsrechtliche Status, der auf der