

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Dr. Wolfgang Ullmann, Konrad Weiß (Berlin)
und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur verfassungsrechtlichen Bestimmung des Bürgerbegriffs

A. Problem

Das Grundgesetz erkennt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen großen Teil der bürgerlichen Freiheits- und Beteiligungsrechte nur deutschen Staatsangehörigen zu. Die nicht-deutschen Mitbürgerinnen und Mitbürger werden bis zu einer Grundgesetzänderung an der Wahrnehmung dieser bürgerlichen Rechte gehindert. Ein demokratischer Staat in der Mitte eines sich verändernden Europas kann eine Teilung in Einwohner minderen Rechts und Vollbürger nicht länger hinnehmen, ohne daß seine innere Stabilität und seine außenpolitische Glaubwürdigkeit Schaden nimmt.

B. Lösung

Es wird eine Neufassung des Artikels 116 des Grundgesetzes vorgeschlagen, um all den Nicht-Deutschen, die länger als fünf Jahre rechtmäßig im Gebiet der 16 Bundesländer leben, das Recht zu geben, als Bürgerinnen und Bürger die gleichen Rechte in Anspruch zu nehmen wie deutsche Staatsangehörige.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Entwurf eines Gesetzes zur verfassungsrechtlichen Bestimmung des Bürgerbegriffs

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1 Änderung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 31. August 1990 (BGBl. II S. 889), wird wie folgt geändert:

Artikel 116 erhält folgende Fassung:

„Artikel 116 Bürgerbegriff, Einbürgerung

(1) Bürgerin oder Bürger im Sinne dieses Grundgesetzes ist, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder die Rechtsstellung einer Bürgerin oder eines Bürgers (Niederlassungsrecht) erlangt hat. Auf diese Rechtsstellung hat Anspruch, wer als Ausländerin oder Ausländer seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig den ständigen Wohnsitz im Bundesgebiet

genommen hat. Angehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft können deutschen Staatsangehörigen gleichgestellt werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

(2) Die Gesamtheit aller Bürgerinnen und Bürger bildet das Volk im Sinne dieses Grundgesetzes.

(3) Frühere deutsche Staatsangehörige, denen zwischen dem 30. Januar 1933 und dem 8. Mai 1945 die Staatsangehörigkeit aus politischen, rassischen oder religiösen Gründen entzogen worden ist, und ihre Abkömmlinge sind auf Antrag wieder einzubürgern. Sie gelten als nicht ausgebürgert, soweit sie nach dem 8. Mai 1945 ihren Wohnsitz in Deutschland genommen haben und nicht einen entgegengesetzten Willen zum Ausdruck gebracht haben.“

Artikel 2 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Bonn, den 13. Februar 1992

Dr. Wolfgang Ullmann,
Konrad Weiß (Berlin)
Werner Schulz (Berlin) und Gruppe

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die Vollendung der deutschen Einheit ist ein Ergebnis der tiefgreifenden Umgestaltung Europas, das auf dem Wege ist, seine Teilung zu überwinden. Die Grenzen öffnen sich, und die Menschen machen Gebrauch davon, außerhalb ihres Geburtslandes für immer oder nur auf Zeit zu leben. Die Vollendung des Europäischen Binnenmarkts wird diesen Prozeß der Aufweichung der überkommenen nationalen Grenzen als Symbole für nationale Begrenztheiten und ein darauf zugeschnittenes Denken und Handeln weiter beschleunigen. Die nationalen Rechtsordnungen müssen diese Entwicklung begleiten und sich von überkommenen nationalen Denkweisen lösen, wollen sie nicht große soziale Spannungen und Verwerfungen riskieren. Es reicht nicht aus, den Warenaustausch durch ein neues Gemeinschaftsrecht zu regeln und bestimmte Verfassungsgrundsätze für allgemein verbindlich zu erklären, ohne gleichzeitig die demokratischen und rechtsstaatlichen Institute der einzelnen Länder für alle Einwohner des jeweiligen Staates zu öffnen.

Diejenigen, die außerhalb ihrer Heimat leben, dürfen bei uns nicht länger mit dem Status des Arbeitsbürgers minderen Rechts abgespeist werden. Sie haben einen menschenrechtlichen Anspruch darauf, als Bürger die gleichen Rechte zu genießen wie deutsche Staatsangehörige.

Die Begrenzung des Bürgerstatus auf die Staatsangehörigen entspricht der sozialen Wirklichkeit und der Rechtskultur einer national geprägten Epoche, die aber angesichts der Erosion nationalstaatlicher Selbstbezogenheiten zu Ende geht. Eine Rechtsordnung, die der Gestaltung der Zukunft verpflichtet ist, muß daher die klassische Unterscheidung von Bürger- und Menschenrechten überwinden.

Die Überwindung der Teilung Europas und die Einheit Deutschlands erfordern eine Reform des Grundgesetzes, wie in Artikel 146 GG festgelegt und vom Einigungsvertrag in Artikel 5 grundsätzlich anerkannt. Es ist die Aufgabe des Verfassungsgesetzgebers, das Menschenbild des Grundgesetzes weiterzuentwickeln. Das Menschenbild des Grundgesetzes ist nämlich geprägt von Artikel 1 GG, der die Würde des Menschen für unantastbar erklärt. Der Mensch wird als Wesen mit der Fähigkeit zur Selbstbestimmung verstanden. Mit diesem Menschenbild ist die Aufspaltung der Gesellschaft in Personen höheren und minderen Rechts unvereinbar.

Eine umfassende verfassungsrechtliche Regelung der Bürgerrechte für nicht-deutsche Mitbürger ist gerade nach den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Oktober 1990 über die Einführung des Wahlrechts für Ausländer bei den Wahlen zu den Gemeinde- und Kreisvertretungen in Schleswig-Hol-

stein und zu den Bezirksversammlungen in Hamburg notwendig. Die einfach-gesetzliche Regelung des Wahlrechts ist nach Auffassung des BVerfG ein Verstoß gegen das Grundgesetz.

Das Gericht verwehrt es aber dem Gesetzgeber keineswegs, auf die Zusammensetzung des Volkes selbst einzuwirken. Es verweist ausdrücklich auf die Artikel 73 Nr. 2 und Artikel 116 GG, die eine Regelung der Kriterien, nach denen sich die Zugehörigkeit zum Staatsvolk des näheren bestimmt, dem Gesetzgeber überlassen.

Eine grundgesetzliche Regelung in der hier vorgesehenen Form ist geboten, weil ein Bürgerstatus, der über die Teilnahme an Wahlen hinausgehen muß, nicht dem ständigen Zugriff des einfachen Bundesgesetzgebers unterliegen darf. Das Problem der möglichen Rückholbarkeit (des Wahlrechts) spielte in der Verhandlung des Bundesverfassungsgerichts zum kommunalen Ausländerwahlrecht eine wichtige Rolle. Es wurde die Befürchtung zum Ausdruck gebracht, daß die von einer parlamentarischen Mehrheit getragene Regierung auf die Zusammensetzung der Wahlbevölkerung einen unverhältnismäßigen Einfluß nehmen könnte.

Die bürgerrechtliche Gleichbehandlung der in Deutschland lebenden Bevölkerung durch eine Änderung des Artikels 116 des Grundgesetzes erneuert und verstärkt eine der wesentlichen Grundlagen des demokratischen und rechtsstaatlichen Gemeinwesens, die Gewährleistung aller Bürgerrechte für die Menschen, die in dem Land leben und arbeiten. In der Bundesrepublik Deutschland wird bis heute ca. 5,5 Millionen Menschen dieser Status verweigert, weil sie nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Ein großer Teil der in Deutschland lebenden nicht-deutschen Bevölkerung lebt schon seit vielen Jahren hier. Diese Menschen haben einen wesentlichen Anteil am Wohlstand der Deutschen, deren Gesetzen sie freilich ohne eigene Einwirkungsmöglichkeiten unterworfen sind. Sie haben sich in der Hoffnung, ein besseres Leben zu führen, hier niedergelassen und eine Existenz aufgebaut. Ihre Kinder kennen nur dieses Land, sie sind hier aufgewachsen, haben im Bundesgebiet ihre Ausbildung absolviert und einen Freundeskreis aufgebaut. Sie müssen aber erleben, daß sie von den deutschen Behörden als Ausländer und damit als Personen eines minderen Status behandelt werden. Aus der Sicht — gerade der Jugendlichen — kommt dieses Vorgehen einer Ausbürgerung im eigenen Land gleich. Sie dürfen anders als ihre deutschstämmigen Altersgenossen nicht an Wahlen teilnehmen, nicht einmal im kommunalen Umfeld, sie unterliegen Beschränkungen bei der politischen Betätigung, und ihnen ist die Beamtenlaufbahn versperrt.

Eine verfassungsrechtlich abgesicherte Zuerkennung des vollen Bürgerstatus für Nicht-Deutsche, die länger als fünf Jahre in Deutschland leben, sollte über eine Änderung des Artikels 116 erfolgen. Die Ausweitung des Volksbegriffs auf die Einwohner und Einwohnerinnen Deutschlands, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, ist aus verfassungssystematischen Gründen nicht zwingend. Als „historischer Ort“ für die Bestimmung des Personenkreises, dem die Grundrechte zuerkannt werden, kommt aber in erster Linie Artikel 116 GG in Betracht. Die Textfassung und die systematische Verortung folgt dem Vorschlag, den das Kuratorium für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder vorgelegt hat.

Das Grundgesetz umschreibt in dem — entstehungsgeschichtlich als Übergangsbestimmung gedachten — Artikel 116 den Rechtsbegriff des „Deutschen“.

Die Deutschen im Sinne des Grundgesetzes bestehen aus zwei Gruppen. Neben den deutschen Staatsangehörigen wird auch derjenige als Deutscher anerkannt, der „als Flüchtling oder Vertriebener deutscher Volkszugehörigkeit oder als dessen Ehegatte oder Abkömmling in den Gebieten des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden hat“.

Diese Regelung des Grundgesetzes sollte gewährleisten, daß die vielen Flüchtlinge aus den ehemaligen Reichsgebieten, die sich im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland aufhielten, den deutschen Staatsangehörigen gleichgestellt wurden.

Auf ihrer Grundlage kamen auch sog. „Volksdeutsche“, nicht-deutsche Staatsangehörige und Staatenlose in den ungeschmälernten Genuß der im Grundgesetz nur den Deutschen vorbehaltenen Grund- und Freiheitsrechte. Diese Rechtslage hat aber auch zu der wenig befriedigenden Situation geführt, daß zwar Staatsfremde bzw. Staatenlose unter Berufung auf Artikel 116 unter bestimmten Voraussetzungen die Bürgerrechte der Verfassung in Anspruch nehmen können, andere aber nicht.

Mit der Regelung des Absatzes 1 sollte einer bei Kriegsende gegebenen historischen Situation Rechnung getragen werden, die in der Geschichte ohne Beispiel war. Der Parlamentarische Rat verfolgte mit dieser Regelung die Absicht, in der Übergangszeit, von der in der Präambel des Grundgesetzes gesprochen wird, eine vorübergehende Legaldefinition des in Artikeln 8, 9, 11, 12 und 33 verwendeten Begriff „Deutscher“ zu entwickeln. Für die „Status-Deutschen“ bringt diese Regelung, daß sie die „allen Deutschen“ gewährleistete Versammlungsfreiheit, die Freizügigkeit und andere Rechte wie Staatsangehörige in Anspruch nehmen können.

Das Grundgesetz selbst hat den vorübergehenden Charakter dieser Regelung auch dadurch dokumen-

tiert, daß es die Zuerkennung der Grundrechte für Status-Deutsche im Rahmen der Übergangs- und Schlußbestimmungen festgeschrieben hat.

Der Blick auf den Übergangscharakter der Bestimmung darf auch nicht dadurch verstellt werden, daß der Bundesgesetzgeber in der Vergangenheit den Kreis der sog. „deutschen Volkszugehörigen“ über den Kreis der nach Artikel 116 Abs. 1 Berechtigten hinaus weit ausgedehnt hat. Das 1. StARegG benutzt diesen Begriff in deutlicher Abgrenzung zu der Terminologie des Grundgesetzes und erweitert so die Voraussetzungen für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit ganz erheblich. Für den Inhalt des Begriffs „deutsche Volkszugehörigkeit“, seine Anwendung und Auslegung gibt das Bundesvertriebenengesetz in § 6 eine Legaldefinition. Danach ist deutscher Volkszugehöriger, „wer sich in seiner Heimat zum deutschen Volkstum bekannt hat, sofern dieses Bekenntnis durch bestimmte Merkmale wie Abstammung, Sprache, Erziehung, Kultur bestätigt wird.“

Abgesehen von der politischen Fragwürdigkeit dieser in den fünfziger Jahren unter völlig anderen politischen Voraussetzungen getroffenen bundesgesetzlichen Regelung handelt es sich bei § 6 Bundesvertriebenengesetz nicht um eine Ausprägung des Artikels 116 Abs. 1 GG. Dessen Regelungsinhalt erschöpft sich in der staatsbürgerlichen Gleichstellung der nach dem Krieg im Westen lebenden Bewohner der reichsdeutschen Gebiete.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 116 Abs. 1

Die Regelung des neuen Artikels 116 Abs. 1 Satz 1 erkennt den Anspruch auf den Bürgerstatus des Grundgesetzes denjenigen Ausländerinnen und Ausländern zu, die seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig in Deutschland leben und hier ihren festen Wohnsitz haben.

In Satz 2 wird die Möglichkeit einer europäischen Staatsbürgerschaft oder einer Gleichstellung deutscher und anderer europäischer Staatsangehöriger in der Bundesrepublik Deutschland geschaffen.

Artikel 116 Abs. 2

Diese Formulierung in dem neu eingefügten Absatz 2 enthält eine Legaldefinition des Volksbegriffs des Grundgesetzes. Damit ist eine sich allein auf Abstammung begründete Bestimmung des Begriffs Volk in Zukunft ausgeschlossen.