

Antrag

der Abgeordneten Rüdiger Veit, Gabriele Fograscher, Petra Ernstberger, Iris Gleicke, Wolfgang Gunkel, Michael Hartmann (Wackernheim), Frank Hofmann (Volkach), Christel Humme, Daniela Kolbe (Leipzig), Ute Kumpf, Christine Lambrecht, Kirsten Lühmann, Thomas Oppermann, Aydan Özoğuz, Gerold Reichenbach, Dr. Dieter Wiefelspütz, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Staatsangehörigkeitsrecht modernisieren – Mehrfache bzw. doppelte Staatsbürgerschaft ermöglichen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Am 30. Oktober 2011 jährte sich die Unterzeichnung des deutsch-türkischen Anwerbeabkommens zum 50. Mal. Das nimmt der Deutsche Bundestag zum Anlass, um ein Signal an die in Deutschland lebenden Migranten zu senden: Mehrfache bzw. doppelte Staatsbürgerschaft soll ermöglicht, Einbürgerungen sollen erleichtert werden.

Viele der damals als Arbeitskräfte angeworbenen Migranten sind in Deutschland geblieben. Sie sind Teil der deutschen Gesellschaft geworden und haben deren Kultur, ihre Politik und ihren Alltag mitgeprägt. Und sie haben entscheidend zum wirtschaftlichen Erfolg dieses Landes beigetragen.

Das gilt für die türkischstämmigen ebenso wie für die Migranten aus anderen Anwerbestaaten. Das Abkommen mit der Türkei war das vierte seiner Art, nachdem in den Jahren zuvor entsprechende Abkommen mit Italien, Spanien und Griechenland getroffen worden waren. Weitere Abkommen mit Marokko, Portugal, Tunesien und Jugoslawien folgten.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf folgenden Inhalts vorzulegen:

1. Das Optionsmodell wird abgeschafft. Wird ein Kind ausländischer Eltern in Deutschland geboren und hält sich mindestens ein Elternteil mit einem unbefristeten Aufenthaltstitel langjährig legal in Deutschland auf, erhält das Kind neben der Staatsbürgerschaft der Eltern dauerhaft auch die deutsche Staatsangehörigkeit. Das bislang geltende Erfordernis, sich ab Vollendung des 18. Lebensjahrs für eine der beiden Staatsbürgerschaften entscheiden zu müssen, entfällt.
2. Wer sich einbürgern lässt, muss seine alte Staatsangehörigkeit nicht länger aufgeben. Mehrfache bzw. doppelte Staatsbürgerschaft wird auch bei der Einbürgerung ermöglicht.

3. Die Einbürgerungsvoraussetzungen werden erleichtert. Das gilt insbesondere für eine Absenkung der Voraufenthaltszeiten, für Verbesserungen für Personen, die besondere Integrationsleistungen erbracht haben, für Lebenspartner Eingebürgerter und für die Anrechnung von Duldungszeiten.

Berlin, den 9. November 2011

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

Begründung

Zu Nummer 1

1999 sah die damalige rot-grüne Bundestagsmehrheit vor, das Staatsangehörigkeitsgesetz so zu ändern, dass in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern nach dem *ius soli* (Geburtsortsprinzip) die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben sollten, wenn die Eltern bestimmte Voraussetzungen in Bezug auf Voraufenthalt und Aufenthaltstitel erfüllten (vgl. Bundestagsdrucksache 14/533, S. 4).

Der Entwurf konnte sich gegen die konservative Mehrheit im Bundesrat nicht durchsetzen. Deshalb kam es im Vermittlungsausschuss zum Kompromiss, dem Optionsverfahren nach § 29 des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG). Wird ein Kind in Deutschland geboren und hält sich ein Elternteil als Inhaber eines unbefristeten Aufenthaltsrechtes seit acht Jahren rechtmäßig in Deutschland auf, so erwirbt das Kind gemäß § 4 Absatz 3 StAG die deutsche Staatsangehörigkeit. Gemäß § 29 StAG muss es sich jedoch mit Eintritt der Volljährigkeit zwischen der deutschen und der durch Abstammung erworbenen ausländischen Staatsangehörigkeit seiner Eltern entscheiden (optieren). Hat es sich bis zum 23. Lebensjahr nicht entschieden, so geht die deutsche Staatsangehörigkeit gemäß § 23 Absatz 3 StAG verloren.

Der dargestellte Kompromiss war bereits damals umstritten und wird bis heute kritisch beurteilt. Bereits 2008 verfolgten die Länder Berlin und Bremen das Anliegen, die in § 29 StAG geregelte Optionspflicht zugunsten eines konsequenten Bekenntnisses zur Mehrstaatigkeit aufzuheben, konnten sich allerdings im Bundesrat nicht durchsetzen (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, Bundesratsdrucksache 647/08).

Das Optionsmodell ist inhaltlich nicht sachgerecht und verwaltungstechnisch nicht praktikabel. Auch als im Dezember 2007 eine öffentliche Anhörung im Deutschen Bundestag durchgeführt wurde, bewertete die überwiegende Anzahl der Sachverständigen das Optionsmodell als integrationspolitisch nicht sinnvoll (Innenausschuss, Protokoll der 54. Sitzung, Prot.-Nr. 16/54).

Inhaltlich nicht sachgerecht ist das Optionsmodell, weil es integrationshemmend wirkt. Zum einen ist die Staatsangehörigkeit von Deutschen nach § 4 Absatz 3 StAG gegenüber der Staatsangehörigkeit anderer Deutscher auflösend bedingt. Die bisherige Zugehörigkeit zur deutschen Bevölkerung und bisherige Integrationsleistungen werden durch die spätere Aufgabe der deutschen Staatsangehörigkeit entwertet.

Zum anderen finden sich viele der betroffenen Jugendlichen in einem Loyalitätskonflikt wieder. Ihre Heimat und ihre Lebenswirklichkeit finden sie in Deutschland. Hier sind sie geboren, hier leben sie ihr Leben. Gleichwohl fühlen sich viele den kulturellen Traditionen des Herkunftslandes ihrer Eltern verpflichtet. Ihre Staatsbürgerschaft aufzugeben, kann als Akt der Abkehr von

eigenen Traditionen missverstanden werden und fällt ihnen daher oft schwer. Der vorliegende Antrag ist deshalb darauf gerichtet, ihnen die mehrfache bzw. doppelte Staatsbürgerschaft zu belassen. So wird der aufgezeigte Konflikt aufgelöst. Die Betroffenen müssen sich nicht gegen ihren familiären und kulturellen Hintergrund stellen, können aber gleichzeitig Deutsche bleiben. Damit werden sie insbesondere über das Wahlrecht, aber auch den gleichberechtigten Zugang zum Berufsbeamtentum aktiv an der Gestaltung der Gesellschaft beteiligt. So leistet das Staatsbürgerschaftsrecht einen wichtigen Beitrag zur Integration.

Des Weiteren sind die von der Optionsregelung betroffenen Personen, unabhängig davon, für welche Staatsbürgerschaft sie optieren, in Deutschland verwurzelt. Sie werden deshalb ganz überwiegend hier bleiben. Entscheiden sie sich für die Staatsbürgerschaft ihrer Eltern, so führt dies dazu, dass Wohnbevölkerung und wahlberechtigte Bevölkerung weiter auseinanderfallen. Diese Tendenz ist demokratiethoretisch ebenso wie integrationspolitisch nicht hinnehmbar. Ihr wird mit der Änderung entgegengewirkt.

Zuletzt werden Kinder zweier ausländischer Eltern anders behandelt als Kinder aus binationalen Ehen. Erstere müssen sich für eine Staatsbürgerschaft entscheiden, letztere können ihre durch Abstammung erworbenen beiden Staatsbürgerschaften behalten. Diese unterschiedliche Behandlung ist sachlich nicht gerechtfertigt.

Verwaltungstechnisch nicht praktikabel ist das Optionsmodell, weil es erheblichen Aufwand sowie Unklarheiten für die Verwaltung mit sich bringt. Seit 2008 sind die ersten der insgesamt knapp 50 000 Kinder, die durch Einbürgerung nach § 40b StAG in die Regelung einbezogen wurden, volljährig geworden. Sie müssen nunmehr gemäß § 29 StAG optieren, ob sie die deutsche Staatsangehörigkeit oder die ihrer Eltern beibehalten wollen. Weitere Fälle werden hinzukommen, wenn die von § 4 Absatz 3 StAG Betroffenen volljährig werden.

In all diesen Fällen müssen optionspflichtige Kinder unverzüglich nach Eintritt der Volljährigkeit von der Behörde angeschrieben werden. Bei Ortswechseln, die den Meldebehörden nicht mitgeteilt wurden, wird es zu Zustellungsproblemen kommen. Daneben sieht § 4 Absatz 3 StAG ein aufwändiges Beteiligungsverfahren zwischen Ausländerbehörden und Standesämtern vor und ist damit fehleranfällig. Außerdem werden zahlreiche Betroffene nicht nur gegen den Verlust der Staatsangehörigkeit, sondern auch gegen die weiteren aufgeworfenen Fragen gerichtlich vorgehen. Das wird nicht nur die Verwaltungsgerichtsbarkeit erheblich in Anspruch nehmen. Es wird während der Gerichtsverfahren auch zu mehrjährigen Schwebezuständen bezüglich der Frage führen, welche Staatsangehörigkeit der Betroffene hat und welche er künftig haben wird. Hier ist ebenso wie während der regulären, maximal fünf Jahre währenden Optionsfrist die Frage ungelöst, wie Fälle rechtlich zu lösen sind, in denen der Betroffene zum Beamten geworden ist oder dies anstrebt, in denen er in ein politisches Amt gewählt worden ist oder Wehrdienst leistet.

Auch diese Probleme werden mit der Aufhebung des Optionszwangs ausgeräumt.

Zu Nummer 2

In § 10 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 StAG kommt das bisher geltende Prinzip der Vermeidung von Doppel- oder Mehrstaatigkeit zum Ausdruck. Bereits heute sieht das Gesetz in § 12 StAG jedoch zahlreiche Ausnahmetatbestände vor, die es dem Einbürgerungsbewerber erlauben, die alte Staatsangehörigkeit beizubehalten. In der Praxis wird aufgrund dieser Ausnahmeregelungen in mehr als der Hälfte aller Einbürgerungen Mehrstaatigkeit hingenommen. Die Tendenz ist seit Jahren steigend: 1997: 21 Prozent; 1998: 18,9 Prozent; 1999: 13,8 Prozent; 2000: 44,9 Prozent; 2001: 48,3 Prozent; 2002: 41,5 Prozent; 2003: 40,7 Prozent;

2004: 43,5 Prozent; 2005: 47,2 Prozent; 2006: 51 Prozent; 2007: 52,4 Prozent; 2008: 52,9 Prozent (Quelle: Zusammenstellung des Bundesministeriums des Innern auf Grundlage der Daten des Statistischen Bundesamtes, www.bmi.bund.de/cln_156/SharedDocs/Standardartikel/DE/Themen/MigrationIntegration/ohneMarginalspalte/Einbuengerungsstatistik.html?nn=257720),). Diese Entwicklung zeigt, dass der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit in der Praxis zunehmend an Bedeutung verliert.

Mit dem vorliegenden Antrag wird ein konsequenter Schritt vollzogen und die Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung generell verankert. Dafür sprechen mehrere Gründe.

Schon jetzt wird mit guten Gründen eine Ausweitung der Ausnahmetatbestände auf weitere Gruppen diskutiert. Dazu zählen unter anderem Menschen, die seit der ersten Einwanderergeneration in Deutschland leben und heute das Rentenalter erreichen. Sie möchten sich oftmals nicht von ihrer alten Staatsbürgerschaft trennen. Das mag eher psychologische denn praktische Gründe haben, hindert sie jedoch daran, die deutsche Staatsbürgerschaft zu erwerben. Gleichwohl leben sie seit Jahrzehnten hier. Hier wäre es ein entscheidender Schritt zu mehr Integration, sie als Deutsche mit allen Rechten und Pflichten in die Gesellschaft aufzunehmen, ohne ihnen die symbolträchtige Aufgabe ihrer alten Staatsbürgerschaft abzuverlangen. Weitete man die Gruppe der Ausnahmetatbestände aus, so würde die derzeit bei 52,9 Prozent liegende Quote der Hinnahme von Mehrstaatigkeit sogar noch weiter erhöht. Damit würde die gesetzlich vorgesehene Regel – Vermeidung von Mehrstaatigkeit – quantitativ dauerhaft zur faktischen Ausnahme. Angesichts dieser gesellschaftlichen Realität ist es ein konsequenter Schritt, eine als überholt erkannte Regel aufzugeben.

Hinzu kommen jüngere völkerrechtliche Entwicklungen. Zentrales Argument gegen die Hinnahme mehrfacher Staatsangehörigkeiten war traditionell der Verweis darauf, dass wehrpflichtige Doppel- bzw. Mehrstaater in einen Loyalitätskonflikt geraten, wenn es zum Krieg zwischen den beiden Staaten, deren Staatsangehörigkeit sie besitzen, kommt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahr 1974 „bildet gerade die Wehrpflicht des Staatsangehörigen den Hauptgrund dafür, mehrfache bzw. doppelte Staatsangehörigkeit zu vermeiden“ (BVerfG, Beschluss vom 21. Mai 1975, Az. 1 BvL 22/71, 1 BvL 21/72, Rn. 111, zitiert nach juris; ebenfalls veröffentlicht in NJW 1974, S. 1609). Dieser vor mehr als 30 Jahren formulierte Einwand ist heute völkerrechtlich überholt. Loyalitätskonflikte sind durch das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit vom 6. November 1997 ausgeräumt. Es ist von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert worden und am 19. Mai 2004 in Kraft getreten (BGBl. 2004 II S. 578). Es regelt insbesondere, dass ein Mehrstaater seine Wehrpflicht nur gegenüber einem der Staaten erfüllen muss, deren Staatsangehörigkeit er besitzt. Tut er dies, gilt die Wehrpflicht auch gegenüber dem anderen Staat der Staatsangehörigkeit als erfüllt (vgl. hierzu und zu den Regelungen im Detail Artikel 21 des Übereinkommens).

Mit einem klaren Bekenntnis zur Mehrstaatigkeit steht Deutschland im internationalen Vergleich nicht allein da. Im Gegenteil: Eine 2001 veröffentlichte Studie kam zum Ergebnis, dass von 25 untersuchten westlichen Industriestaaten nur sieben bei der Einbürgerung die Aufgabe der alten Staatsangehörigkeit fordern. 18 hingegen erlauben die Beibehaltung der alten Staatsangehörigkeit (Weil, Peter, in: Conrad, Christoph/Kocka, Jürgen (Hrsg.), Staatsbürgerschaft in Europa. Historische Erfahrungen und aktuelle Debatten, Edition Stiftung Körber, Hamburg, 2001, S. 92 bis 111, insbesondere S. 96 f.).

Die integrationspolitischen Vorteile stehen im Vordergrund. Die Betroffenen werden als Deutsche mit allen Rechten und Pflichten einschließlich des Wahlrechts in die Gesellschaft aufgenommen, ohne ihnen die symbolträchtige und psychologisch belastende Aufgabe ihrer alten Staatsbürgerschaft abzuverlan-

gen. So können sie künftig aktiv für sich und die Gesellschaft gewinnbringend am gesellschaftlichen Leben teilnehmen. Dafür sind Aspekte wie Sprachkenntnisse, Bildung, berufliche Stellung, gesellschaftliche Teilhabe, auch im privaten Bereich, sowie Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung weitaus wichtiger als die Frage, ob sie noch eine oder mehrere andere Staatsangehörigkeiten besitzen.

Zu Nummer 3

Die Einbürgerungsvoraussetzungen sollen erleichtert werden. Integrationspolitisches Ziel ist es, die Zahl der Einbürgerungen zu erhöhen. Deshalb soll ein Gesetzentwurf eine Absenkung der Voraufenthaltszeiten, Verbesserungen für Personen, die besondere Integrationsleistungen erbracht haben, für Lebenspartner Eingebürgerter und für die Anrechnung von Duldungszeiten enthalten. Für die konkrete Ausgestaltung wird auf den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD vom 23. Februar 2010 (Bundestagsdrucksache 17/773) verwiesen.

