

Antrag

der Abgeordneten Filiz Polat, Luise Amtsberg, Canan Bayram, Katja Dörner, Kai Gehring, Britta Haßelmann, Dr. Kirsten Kappert-Gonther, Katja Keul, Monika Lazar, Dr. Irene Mihalic, Dr. Konstantin von Notz, Tabea Rößner, Dr. Manuela Rottmann, Margit Stumpp und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

20 Jahre modernes Staatsangehörigkeitsrecht – Das Fundament einer pluralen Gesellschaft erhalten und reformieren

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest,

dass wir derzeit Zeugen einer schleichenden Aushöhlung des Zugangs zum Staatsangehörigkeitsrecht werden. Der Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit ist für Menschen mit Einwanderungsgeschichte jedoch wesentlich für die gleichberechtigte Teilhabe an der pluralen Demokratie. Zwanzig Jahre nach der ersten grundlegenden Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts ist es an der Zeit, Resümee zu ziehen. Die am 1. Januar 2000 vollständig in Kraft getretene Reform brach mit der Tradition des wilhelminischen Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes und führte neben dem Abstammungsprinzip das Territorialprinzip, wenn auch in eingeschränktem Maße, ein. Mit der Einführung eines Einbürgerungsanspruchs sollte die Einbürgerung, die bis zu diesem Zeitpunkt eine Ausnahme war und im alleinigen Ermessen des Staates stand, zumindest in Grundzügen unter den Dienst unserer von Migration geprägten Gesellschaft gestellt werden.

II. Der Deutsche Bundestag bedauert,

dass durch die jüngsten Änderungen im Staatsangehörigkeitsrecht die Errungenschaften der Reformen der letzten zwei Jahrzehnte zum Teil rückgängig gemacht werden. Die Staatsbürgerschaft, eigentlich Garant für die gleichberechtigte Zugehörigkeit, unterscheidet erneut zwischen Menschen, die die deutsche Staatsangehörigkeit über mehrere Generationen durch Abstammung erworben haben und denjenigen, die in ihrer Biografie eine eigene oder vermittelte Einwanderungsgeschichte haben. Dieses Zurückfallen ist angesichts der Lebenswirklichkeit vieler Menschen in unserem Einwanderungsland nicht akzeptabel.

III. Der Deutsche Bundestag bekennt sich zu einem Staatsangehörigkeitsrecht, welches Pluralität und Vielfalt als Grundvoraussetzung für eine inklusive Gesellschaft versteht. Ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht ist ein essentieller Baustein, um eine plurale Demokratie zu ermöglichen. Um unsere Einwanderungsgesellschaft zu gestalten, muss alles daran gesetzt werden, dass sich Menschen

unserer freiheitlichen und demokratischen Gesellschaft zugehörig fühlen, dass sie Deutsche sein und auch bleiben wollen.

IV. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

zur Herstellung einer größtmöglichen Kongruenz zwischen der in Deutschland lebenden Bevölkerung und dem wahlberechtigten Staatsvolk, von dem sich die demokratische Legitimität der Staatsgewalt ableitet, die Einbürgerung wie folgt zu erleichtern:

1. Die deutsche Staatsangehörigkeit soll fortan auch durch Geburt im Inland erworben werden, wenn ein Elternteil rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat. Der Optionszwang im Staatsangehörigkeitsrecht, nach welchem sich junge Menschen mit doppelter Staatsbürgerschaft im Alter zwischen 18 und 23 Jahren zwischen dem deutschen und dem ausländischen Pass entscheiden müssen, wird abgeschafft.
2. Der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit wird aufgegeben.
3. Die Anspruchseinbürgerung steht fortan allen Personen, die in Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis sind oder aus anderen Gründen aufenthalts- oder freizügigkeitsberechtigt sind, offen; der bisherige Ausschluss bestimmter Aufenthaltserlaubnisse wird abgeschafft. Die Mindestaufenthaltsdauer für die Einbürgerung wird auf fünf Jahre herabgesetzt; für anerkannte Flüchtlinge und ihnen gleichgestellte Personen auf drei Jahre. Familienangehörige einbürgerungswilliger Personen können früher miteingebürgert werden. Bei der Berechnung der Aufenthaltsdauer werden fortan alle Aufenthaltszeiten, in denen der Betroffene in Besitz eines von deutschen Behörden ausgestellten Aufenthaltstitels oder einer Duldung war, berücksichtigt.
4. Der Nachweis der Sicherung des Lebensunterhalts wird von jungen Menschen, die sich in der Ausbildung befinden und von Studierenden nicht mehr, von älteren Menschen nur noch eingeschränkt, verlangt.
5. Kenntnisse der deutschen Sprache werden von Menschen, die sie insbesondere aufgrund von Krankheit, Behinderung oder Alter nicht erwerben können, nicht mehr oder nur noch eingeschränkt verlangt. Für diese Personengruppen wird die Einbürgerungsgebühr abgeschafft bzw. ermäßigt.
6. Es werden zum Nachweis von Kenntnissen der Rechts- und Gesellschaftsordnung Alternativen zum Einbürgerungstest eingeführt.
7. Die umfassende Wiedergutmachung für Personen und deren Nachkommen, die durch Diskriminierung oder Verfolgung aus politischen, rassistischen oder religiösen Gründen die deutsche Staatsangehörigkeit nicht erworben haben oder denen die deutsche Staatsangehörigkeit entzogen wurde, wird eingeführt.
8. Die Einführung der Voraussetzung zur „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ sowie alle weiteren Änderungen durch das „Dritte Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes“ werden zurückgenommen.
9. Die Staatsangehörigkeitsabteilung des Bundesverwaltungsamts wird so personell ausgestaltet, dass sich die durchschnittliche Bearbeitungszeit für Einbürgerungen in der Regel auf sechs Monate beschränkt.
10. Es wird eine qualifizierte Studie durchgeführt, welche die auch im europäischen Vergleich niedrige Einbürgerungsquote Deutschlands hinsichtlich der zugrunde liegenden Ursachen, Zusammenhänge und Begleitumstände untersucht.

Berlin, den 12. Mai 2020

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Zu I.–III.:

Schon am 4. Juli 1848 erklärte der Berliner Abgeordnete Wilhelm Jordan in der Frankfurter Paulskirche der Deutschen Constituierenden Nationalversammlung: „Jeder ist ein Deutscher, der auf deutschem Gebiet wohnt... die Nationalität ist nicht mehr begrenzt durch die Abstammung und die Sprache, sondern ganz einfach bestimmt durch den politischen Organismus, durch den Staat. [...] Alle, welche Deutschland bewohnen, sind Deutsche, wenn sie auch nicht Deutsche von Geburt und Sprache sind. Wir dekretieren sie dazu, wir erheben das Wort Deutscher zu einer höheren Bedeutung und das Wort Deutschland wird fortan ein politischer Begriff.“ (Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der Deutschen Constituierenden Nationalversammlung zu Frankfurt am Main: 1. 1848, Deutscher Bund Constituierende Nationalversammlung 1848, S.737). Auch in den Anfängen der ersten Entstehung eines deutschen Nationalstaats war das Verständnis der multireligiösen, multisprachlichen und multikulturellen Gesellschaft angelegt. Gleichzeitig prägte die tief in der deutschen Geschichte verwurzelte Idee, dass Nationalität mit der Abstammung und somit dem „Blut“ untrennbar verknüpft sei, insbesondere das 20. Jahrhundert und überlebte vier verschiedene politische Systeme in mehr oder weniger starken Ausprägungen. 1995 bezeichnete der frühere Bundespräsident Richard von Weizsäcker das bis dahin geltende Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz als ein Gesetz, das in seinem Kern „aus der unseligen Blütezeit des zum Nationalismus pervertierten Nationalstaatsdenkens stammt.“ (Richard von Weizsäcker, „Wer ist der Fremde?“, 10. März 1995, in: DIE ZEIT 11/1995). Der dringende Reformbedarf des damaligen Reichs- und Staatsangehörigkeitsrecht war mehr als deutlich.

Mit der grundlegenden Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts 1999 wurde die strenge Ausrichtung nach dem *ius sanguini* um Elemente des *ius soli* ergänzt und entfaltete in den letzten Jahrzehnten eine integrative Wirkung. Unter anderem wurde die Reform von dem Gedanken getragen, dass an der Einbeziehung des auf Dauer in Deutschland lebenden ausländischen Bevölkerungsteils durch die Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit allein deshalb ein öffentliches Interesse besteht, weil kein Staat auf Dauer hinnehmen kann, dass ein zahlenmäßig bedeutender Teil seiner Bürgerinnen und Bürger über Generationen hinweg außerhalb der staatlichen Gemeinschaft steht und von den Rechten und Pflichten einer Bürgerin und eines Bürgers gegenüber dem Staat ausgeschlossen bleibt (vgl. BT-Drs. 14/533). Wie das Bundesverfassungsgericht 1990 feststellte, entspricht es der demokratischen Idee eine Kongruenz zwischen den Inhaberinnen und Inhabern demokratischer politischer Rechte und der dauerhaft der staatlichen Herrschaft unterliegenden inländischen Wohnbevölkerung herzustellen (vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Oktober 1990, BVerfGE 83, 37, 51f.). Die damalige Reform des Staatsangehörigkeitsrechts hatte deshalb genau dies zum Ziel, das Vorantreiben der Integration der dauerhaft Ansässigen in Deutschland durch das Staatsangehörigkeitsrecht.

Die aktuelle Anzahl von Menschen in Deutschland ohne deutsche Staatsangehörigkeit, die Einbürgerungsquoten sowie deren numerische Entwicklungen seit 2000 machen deutlich, dass das von Gesetzgeber und Bundesverfassungsgericht formulierte Ziel bisher deutlich verfehlt wurde. Während kurz nach der Reform die Einbürgerungsquote angestiegen ist, ging sie schon bald darauf wieder zurück und stagniert seit einigen Jahren (vgl. Migration, Integration, Asyl - Politische Entwicklungen in Deutschland 2018, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2019). Nach Zahlen des Statistischen Bundesamts machen nur sehr wenige Personen, die sich einbürgern lassen könnten, von diesem Recht Gebrauch. Auch im Gegensatz zu vielen anderen europäischen Staaten sind die Einbürgerungszahlen in Deutschland sehr niedrig (vgl. Eurostat Pressemitteilung 41/2019–6.März 2019). Das vom Statistischen Bundesamt berechnete sogenannte ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial, welches das Verhältnis von Einbürgerungen auf die ausländischen Bürgerinnen und Bürger mit einer Aufenthaltsdauer von mindestens zehn Jahren in Deutschland zu den tatsächlichen Einbürgerungen darstellt, lag im Jahr 2018 lediglich bei 2,2 % (Statistisches Bundesamt, Einbürgerungen nach bisheriger Staatsangehörigkeit, Einbürgerungen insgesamt und ausgeschöpftes Einbürgerungspotential, Stand: 29. Mai 2019).

Gründe für diesen Umstand sind an vielen Stellen zu suchen. Trotz der ursprünglichen Senkung der rechtlichen Voraussetzungen für die Einbürgerung bleiben die rechtlichen Hürden hoch. Obwohl derzeit die meisten Einbürgerungen unter Duldung der Mehrstaatigkeit vorgenommen werden (Statistisches Bundesamt (2019): Fachserie 1 Reihe 2.1, S. 128 ff.), bleibt die Bedingung für Drittstaatsangehörige, die ursprüngliche Staatsangehörigkeit aufzugeben, abschreckend. Unzureichende Informationen und die daraus resultierende Unwissenheit über die eigenen Rechte und Möglichkeiten in Verbindung mit den hohen monetären Kosten der Einbürgerung sind weitere

Umstände, die die geringe Einbürgerungsquote erklären. Eine groß angelegte Studie, welche die auch im europäischen Vergleich geringen Einbürgerungsquoten in Deutschland und die damit zusammenhängenden Gründe untersucht, steht bislang noch aus und ist dringend erforderlich.

Statt die potentiell integrativen Wirkung des Staatsangehörigkeitsrechts zu untersuchen und auszubauen, wurden in der Vergangenheit vermehrt Schritte unternommen, um das Staatsangehörigkeitsrecht wieder aufzuweichen. Die letzte Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts im Sommer 2019 und die Pläne der Bundesregierung weitere restriktive Regelungen einzuführen, hat die Debatte um ein modernes, unserer Einwanderungsgesellschaft würdiges, Staatsangehörigkeitsrecht erneut entfacht. Ein breites Bündnis von rund 100 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, Juristinnen und Juristen, Politikerinnen und Politikern, Migrantenorganisationen, Neue Deutsche Organisationen, dem republikanischen Anwaltsverein, dem Grundrechtekomitee sowie weitere tausend Personen aus Politik, Wissenschaft, Medien und Kultur haben sich gemeinsam mit einem Aufruf gegen die neuen Gesetze gewandt (<https://neuedeutsche.org/de/aufruf/staatsangehoerigkeit/>). Darin kritisieren sie zu Recht insbesondere die „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ als neue Voraussetzung für die Anspruchseinbürgerung als „(D)en schärfsten Bruch mit den Fortschritten im Staatsangehörigkeitsrecht seit Beginn der 1990er Jahre“. Diese Voraussetzung signalisiert eine Zuwendung zu der verstärkt geführten „Leitkulturdebatte“, in dem sie den Eindruck entstehen lässt, dass die Lebensverhältnisse von den Deutschen definiert werden und Einbürgerungswillige die Verpflichtung haben sich zu assimilieren. Insbesondere die vage Formulierung ist geeignet, um die Anspruchseinbürgerung auszuhöhlen und noch mehr Personen von der Einbürgerung abzuschrecken. Die letzte Gesetzesänderung zeigt, dass sich der Diskurs und die Maßnahmen von der Öffnung als ursprünglichen Gedanken des modernen Staatsbürgerschaftsrechts, hin zur erneuten Beschränkung im Staatsangehörigkeitsrecht entwickeln.

Zu IV.:

Zu der Forderung 1 wird auf den Entwurf eines Gesetzes zur Verwirklichung des Geburtsrechts im Staatsangehörigkeitsrecht der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN (Bundestagsdrucksache 18/ 4612) verwiesen.

Zu den Forderungen 2 – 6 wird auf den Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung der Einbürgerung und zur Ermöglichung der mehrfachen Staatsangehörigkeit der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN (Bundestagsdrucksache 18/ 5631) verwiesen.

Zu der Forderung 7 wird auf den Entwurf eines Gesetzes zur Wiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN (Bundestagsdrucksache 18/ 5631) und die zu diesem Gesetzesentwurf durchgeführte öffentliche Anhörung des Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags vom 24. Juni 2019 (Protokoll-Nr. 19/61) verwiesen. Darüber hinaus ist zur Aufarbeitung des kolonialen Unrechts zu prüfen, wie insbesondere das Schutzgebietgesetz und Verordnungen, welche die Rechtsverhältnisse in den sog. Schutzgebieten im Rahmen des deutschen Kolonialismus regelten, den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit aus diskriminierenden und rassistischen Gründen verhinderten und wie diese Ausschlüsse bis heute fortwirken. Beispielsweise sind hier Fälle zu betrachten, in denen begründet durch ein Verbot von sog. „Mischehen“ oder durch die nachträgliche Erklärung dieser Ehen für nichtig, Kinder, die aus diesen Ehen hervorgingen, als unehelich galten und somit keinen Anspruch auf die Reichsangehörigkeit erworben haben und diese auch nicht ihren Nachkommen vermitteln konnten (vgl. <https://taz.de/Deutscher-Kolonialismus/!5592254/>). Noch andauernde Ausschlüsse werden bei der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts beseitigt.