Streit um die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts

Edmund Budrich

Der Ausgangspunkt

Im Koalitionsvertrag (S. 94) der 2022 konstituierten Ampel steht als ein Vorhaben der neuen Bundesregierung der Satz: „Wir schaffen ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht".

Der anschließende Text hat zu einer heftigen Auseinandersetzung in Politik und Gesellschaft, insbesondere aber zum Streit zwischen Regierung und Opposition, geführt. Wir markieren im folgenden Zitat die Streitpunkte:

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*. Zudem schaffen wir eine allgemeine Härtefallregelung für den erforderlichen Sprachnachweis. Das Einbürgerungserfordernis der *„Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse"* werden wir durch klare Kriterien ersetzen. Wir werden mit einer Kampagne über die Möglichkeiten zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit werben und begrüßen die Durchführung von Einbürgerungsfeiern ausdrücklich.

https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf

Anfang Januar 2023 wurde der Entwurf des Bundesinnenministeriums den anderen Ressorts der Bundesregierung zur Abstimmung zugeleitet.

Edmund Budrich
GWP-Herausgeber

Gesellschaft • Wirtschaft • Politik (GWP) 71. Jahrg., Heft 1/2023, S. 103-109 www.budrich-journals.de
https://doi.org/10.3224/gwp.v72i1.10

Sachstand

Was bedeutet Staatsbürgerschaft?

Das Grundgesetz enthält (in den Artikeln 1-19) die Grundrechte für alle Menschen, die in Deutschland leben. Einige dieser Rechte stehen aber nur Deutschen zu. Das sind die Bürgerrechte, nämlich:

Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG
Vereinigungsfreiheit und Koalitionsfreiheit aus Art. 9 GG
Recht auf Freizügigkeit im gesamten Bundesgebiet aus Art. 11 GG
Recht auf freie Wahl von Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte aus Art. 12 GG
Schutz vor Entzug der deutschen Staatsangehörigkeit (sog. Ausbürgerungsverbot) sowie Schutz vor Auslieferung (sog. Auslieferungsverbot) aus Art. 16 GG
Politisches Widerstandsrecht aus Art. 20 Absatz 4 GG
Die allgemeinen Gleichheitsgebote aus Art. 33 Absatz 1 bis 3 GG
Die Wahlrechtsgrundsätze aus Art. 38 Absatz 1 Satz 1 GG (i.V.m. Art. 20 Absatz 2 GG)

Wie wird bisher man deutsche/r Staatsbürger/in?

Der deutsche Staat hat hohe Schranken vor der Erlangung der deutschen Staatsbürgerschaft aufgebaut. Danach muss man bisher (§ 10 Absatz 1 des Staatsangehörigkeitsgesetzes):

- seit acht Jahren dauerhaft und rechtmäßig in Deutschland leben
- ein unbefristetes Aufenthaltsrecht oder eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis besitzen
- den Lebensunterhalt für sich und die unterhaltsberechtigte Familie finanzieren können
- über ausreichende Deutschkenntnisse sowie Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung verfügen
- nicht wegen einer Straftat verurteilt sein
- die bisherige Staatsangehörigkeit bei der Einbürgerung aufgeben.

Ius soli und Ius sanguinis

Für in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern ist schon im Jahr 2000 bei einer Reform des Staatsbürgerschaftsrechts eine entscheidende Veränderung erfolgt: Zum Ius sanguinis kam das Ius soli:

Zum 1. Januar 2000 wurde neben dem bisher allein geltenden Abstammungsprinzip (Ius sanguinis) das Geburtsortprinzip (Ius soli) eingeführt (Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15. Juli 1999 -BGBl. I S. 1618).

Danach können unter bestimmten Voraussetzungen auch in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben. Damit war zunächst die Verpflichtung verbunden, sich mit Vollendung des 18. Lebensjahres zwischen der deutschen und der ausländischen Staatsangehörigkeit der Eltern zu entscheiden (Optionspflicht).

https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/staatsangehoerigkeit/staatsangehoerigkeitsrecht/staatsangehoerigkeitsrecht-node.html

Aber schon seit dem 20. Dezember 2014 ist die Optionspflicht weitgehend abgeschafft. Nur wer nicht hier aufgewachsen ist, muss sich nach Vollendung des 21. Lebensjahres weiterhin zwischen der deutschen und der ausländischen Staatsangehörigkeit entscheiden.

https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/staatsangehörigkeit/optionspflicht/optionspflicht-node.html

Statt Staatsbürgerschaft Erlaubnis zum Daueraufenthalt

Man kann auch ohne die deutsche Staatsbürgerschaft in Deutschland dauerhaft leben, wenn man eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt besitzt. Davon machen sehr viele Zuwanderer und Zuwanderinnen Gebrauch. Gut 10,7 Millionen Menschen leben hierzulande mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Obwohl rund 5,7 Millionen Ausländer seit mindestens zehn Jahren in Deutschland leben, haben sich im vergangenen Jahr nur 132.000 Menschen einbürgern lassen. Ein Grund dafür, auf die deutsche Staatsbürgerschaft zu verzichten, kann darin liegen, dass nach den bisherigen Bestimmungen bei der Einbürgerung die bisherige Staatsangehörigkeit aufgegeben werden muss, Doppelstaatigkeit also nicht zugelassen ist.

Die Erläuterung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF):

Die Erlaubnis zum *Daueraufenthalt*-EU ist ein unbefristeter *Aufenthaltstitel*, mit dem Sie sich auch in einem anderen Staat der EU unter Beachtung der dort geltenden Regelungen niederlassen können.

Sie erhalten die deutsche Erlaubnis zum *Daueraufenthalt* EU, wenn Sie seit mindestens fünf Jahren einen Aufenthaltstitel besitzen, für sich und Ihre Familienangehörigen den Lebensunterhalt durch regelmäßige Einkünfte sichern können, Sie über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen und in Deutschland integriert sind.

https://www.bamf.de/DE/Themen/MigrationAufenthalt/ZuwandererDrittstaaten/Migrathek/Niederlassen/niederlassen-node.html

Die wichtigsten Veränderungen nach dem Koalitionsvertrag

Die Einbürgerung soll schon nach fünf Jahren möglich sein, bei besonderen Integrationsleistungen wie herausragenden beruflichen oder schulischen Leistungen oder ehrenamtlichem Engagement soll sie auf drei Jahre gesenkt werden können.

Außerdem soll es leichter werden, neben der deutschen auch eine andere Staatsangehörigkeit zu haben.

Bei Migranten über 67 Jahre soll der schriftliche Test zur Überprüfung der ausreichenden Deutschkenntnisse durch eine mündliche Prüfung ersetzt werden. Auch soll hier der Einbürgerungstest entfallen. Man wolle damit die „Lebensleistung der sogenannten Gastarbeitergeneration“ würdigen, heißt es im Konzept aus dem Innenministerium.

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.

Die Optionspflicht für Jugendliche (siehe oben: Ius soli) soll entfallen.

Die Kontroverse

Die Opposition kritisiert die Regierung und kontrolliert sie auf diese Weise. Die Opposition, hier die stärkste Kraft, nämlich die Union aus CDU und CSU, will aber auch selber (wieder) Regierung werden, und zwar sowohl auf Bundes- wie auf Länderebene. Für 2023 stehen vier Landtagswahlen an (die Wahl zum 21. Deutschen Bundestag kommt erst in zwei Jahren), die gewonnen oder auch verloren werden können. Folg-

lich befinden sich die Opposition wie aber auch die Parteien der Ampel-Koalition im Wahlkampfmodus. Die hier in Beispielen dokumentierte Auseinandersetzung über die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts wird von den Diskutanten also, soweit sie zu den Parteien gehören, nicht nur mit Blick auf die Sache, sondern auch mit Blick auf die möglichen Wählerinnen und Wähler geführt. Und das Thema „Staatsbürgerschaft" eignet sich bestens für eine emotional betonte Diskussion. Dies sollte bei der Beurteilung der Argumente beachtet werden.

Kritik

Die Kritik der Opposition, aber auch aus der FDP (obwohl sie dem Gesetzesvorhaben im Koalitionsvertrag zugestimmt hat), beinhaltet zum einen Befürchtungen verstärkter und illegaler Immigration („pull-Effekte"), Zweifel an gelungener bzw. gelingender Integration, und die in Teilen der Bevölkerung existierende Sorge, das deutsche Sozialsystem würde zum Ausbeutungsziel.

Mehrstaatigkeit und Ius soli

Die AfD-Fraktion dringt bei den Regelungen zum Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft auf eine Rückkehr zum vor dem Jahr 1991 geltenden Rechtszustand. [...].

Die Gesetzgebung zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts seit 1990 habe „ein erhebliches Maß zumindest potenzieller Loyalitätskonflikte in die Bundesrepublik Deutschland als politisches Gemeinwesen hereingetragen und deren inneren Zusammenhalt im Ganzen geschwächt". [...] Die Abkehr von den „hergebrachten, bewährten Prinzipien des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts" müsse daher rückgängig gemacht werden. Diese Prinzipien bestünden im ausschließlichen Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt im Wege des „Ius sanguinis", in der Einbürgerung als „Ermessensentscheidung im Interesse des Gemeinwesens" und in der Vermeidung mehrfacher Staatsangehörigkeiten.

https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-926550

Integration

Allerdings äußerte sich auch FDP-Generalsekretär Bijan Djir-Sarai kritisch zu dem Vorhaben. Er sagte der «Rheinischen Post»: „Jetzt ist nicht der Zeitpunkt für eine Vereinfachung des Staatsbürgerschaftsrechts. Es gibt bisher keinerlei Fortschritte bei der Rückführung und Bekämpfung der illegalen Migration." So hätten es die zuständigen Ressorts noch nicht einmal geschafft, den dafür von der Koalition geplanten Sonderbeauftragten zu benennen. Die Ampel dürfe daher den zweiten Schritt nicht vor dem ersten machen, sagte Djir-Sarai. Zudem sei die Verleihung der Staatsangehörigkeit das Ergebnis einer gelungenen Integration in die deutsche Gesellschaft. „Sie darf nicht am Anfang des Integrationsprozesses stehen."

dpa

Illegale Migration

Die Union kritisierte dagegen die Reformpläne von Innenministerin Faeser. Der „Bild"-Zeitung sagte der CSU-Landesgruppenchef Alexander Dobrindt: „Die deutsche Staatsbürgerschaft zu verramschen fördert nicht die Integration, sondern bezweckt geradezu das Gegenteil und wird zusätzliche Pulleffekte bei der illegalen Migration auslösen."

Der CDU-Bundestagsabgeordnete und Innenexperte Stefan Heck sprach von einer ‚inflationären Vergabe deutscher Pässe', die enormen „sozialen Sprengstoff" berge. Faeser müsse die Pläne

stoppen, forderte er. Der innenpolitische Sprecher der Unionsfraktion, Alexander Throm (CDU), schimpfte sogar: „Nancy Faeser behandelt unsere Staatsbürgerschaft wie eine Billigware am Black-Friday." Eine Einbürgerung sei der Abschluss einer erfolgreichen Integration. „Davon kann nach drei Jahren aber beim besten Willen keine Rede sein." Wer Deutscher sein wolle, solle zudem andere Staatsangehörigkeiten abgeben.

https://www.welt.de/politik/deutschland/article242346021/Faesers-Reformplaene-Tuerkische-Gemeinde-begruesst-neues-Staatsbuergerschaftsrecht-CDU-befuerchtet-verramschte-Paesse.html

Einwanderung in die Sozialsysteme

Auch CDU-Chef Friedrich Merz betonte am Sonntagabend seine Ablehnung von Faesers Einbürgerungplänen. In der ARD-Sendung „Bericht aus Berlin" sprach er sich gegen die doppelte Staatsbürgerschaft aus und warnte vor einer „Einwanderung in die Sozialsysteme". Die deutsche Staatsbürgerschaft sei „etwas sehr Wertvolles". Doppelte Staatsbürgerschaften sollten „nicht der Regelfall, sondern der Ausnahmefall sein", sagte der CDU-Politiker.

https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/innenpolitik/id_100087958/streit-um-einbuergerungsreform-cdu-chef-merz-warnt-vor-einwanderung-in-sozialsysteme-.html

Erleichterung der Sprachanforderungen bei über 67Jährigen

[...] Hermann [der Bayerische Innenminister] betonte, dass es insbesondere keine Abstriche beim Erlernen der deutschen Sprache geben solle. Egal ob man über Kinder oder alte Menschen spreche, die Verleihung der deutschen Staatsbürgerschaft müsse an die deutsche Sprache geknüpft bleiben. Davon solle höchstens in Ausnahmefällen abgewichen werden.

https://www.deutschlandfunk.de/staatsbuergerschaftsrecht-wie-die-regierung-einbuergerung-erleichtern-will-102.html

Zustimmung

Fristen, doppelte Staatsbürgerschaft

[...] Wenn Deutschland die Voraussetzungen für die Erlangung der Staatsbürgerschaft absenkt, folgt es damit einem internationalen Trend. In den meisten Ländern kann man die Staatsbürgerschaft bereits nach fünf Jahren oder weniger erhalten. In Frankreich etwa wird Franzose, wer dort geboren wird – unabhängig von der Nationalität der Eltern. Und wer zuzieht, kann die französische Staatsbürgerschaft nach fünf Jahren beantragen.[...]

Auch in puncto doppelte Staatsbürgerschaft sind viele Länder großzügiger als Deutschland. Bisher war hierzulande die Weiterführung der bisherigen Staatsbürgerschaft nur in Ausnahmefällen zulässig, etwa für Menschen aus anderen EU-Staaten.

https://www.zdf.de/nachrichten/politik/staatsangehoerigkeitsrecht-reform-faeser-100.html

Wichtiges Element für Attraktivität

Auch der Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), Marcel Fratzscher, unterstützt die Pläne: "Deutschlands Fachkräfteproblem wird sich durch die Demografie und durch den zunehmenden Wettbewerb um die klügsten Köpfe massiv verschärfen, wenn die Politik nicht viel entschiedener als bisher handelt", sagte Fratzscher dem "Handelsblatt". Eine klare Perspektive auf Staatsangehörigkeit sei ein wichtiges Element, um Deutschland attraktiver für ausländische Fachkräfte zu machen.

https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/einbuergerung-gesetzentwurf-101.html

Pull-Effekt und doppelte Staatsbürgerschaft

In der Debatte um die geplante schnellere Einbürgerung von Ausländern hat sich das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit hinter das Vorhaben der Bundesregierung gestellt. „Es ist sinnvoll, dass die Ampel die Einbürgerung erleichtern will. Die Annahme der deutschen Staatsbürgerschaft hat eindeutig positive Effekte auf die Integration in den Arbeitsmarkt", sagte IAB-Migrationsforscher Herbert Brücker der „Rheinischen Post". Menschen, die den deutschen Pass bekommen, würden leichter eingestellt, ihre Verdienste stiegen, und sie seien leistungsbereiter.

„Der Pull-Effekt durch die Möglichkeit einer schnelleren Einbürgerung ist für höher qualifizierte Menschen, die sich für Deutschland interessieren, deutlich höher als für geringer Qualifizierte. Und wir wollen ja, dass mehr Fachkräfte nach Deutschland kommen. Gerade für qualifizierte Menschen aus Drittstaaten ist das ein sehr positives Signal", sagte der Experte.
[..] Wer Deutscher oder Deutsche werden will, soll zudem die alte Staatsbürgerschaft dafür nicht mehr aufgeben müssen.

https://www.welt.de/politik/deutschland/article242447321/Einbuergerung-ist-Pull-Effekt-fuer-Qualifizierte-sagt-Migrationsforscher.html

Ius soli

Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht ist geprägt von dem Abstammungsprinzip. Einem Grundsatz, der zum Glück schon länger nicht mehr ausmacht, wer zu dieser Gesellschaft dazu gehört und aus jungsozialistischer Perspektive konsequent abzulehnen ist. Deshalb war es ein großer Fortschritt, dass die SPD vor über 20 Jahren mit der Rot-Grünen Koalition dieses Abstammungsprinzip um das Geburtsortprinzip erweitert hat. Grundsätzlich sind seitdem alle in Deutschland geborenen Kinder mit der Geburt auch deutsche Staatsbürger*innen. Diese Reform war aus unserer Sicht und nach Meinung vieler Expert*innen ein wichtiger Meilenstein für den Weg zur einer echten Einwanderungsgesellschaft. Deshalb ist es gut, dass das Geburtsortprinzip gegen Angriffe von Konservativen, die am liebsten wieder zu dem reinen Abstammungsprinzip zurückkehren wollen, verteidigt wurde. Aus unserer Sicht ist das aber selbstverständlich nicht ausreichend.

https://jusos.de/argumente/warum-wir-ein-besseres-staatsangehoerigkeitsrecht-brauchen/

Kritik an der Kritik

Die teilweise sehr scharfe Kritik seitens der Opposition hat ein ebenfalls kräftiges Echo in verschiedenen Medien gefunden. Besonders negativ wurde Friedrich Merz´ Formulierung von der „Einwanderung in die Sozialsysteme" beurteilt. (Der CDU-Fraktionschef war schon einige Zeit davor wegen seiner Herabwürdigung von Ukraineflüchtlingen mit der Bezeichnung „Sozialtourismus" aufgefallen).

Hier ein Kommentar von Andreas Niesmann im Redaktionsnetzwerk Deutschland (rnd 30.11.2022)

[...] es ist ein weit verbreiteter Irrglaube, dass „Einwanderung in die Sozialsysteme" etwas per se Schlechtes sei. Das Gegenteil ist der Fall: Wir müssen froh sein über jeden Einwanderer, der hier arbeitet und Steuern sowie Abgaben für Kranken-, Arbeitslosen-, Renten- und Pflegeversicherung bezahlt. [...]

CDU-Chef Friedrich Merz weiß das alles sehr genau. Seine Freunde aus der Wirtschaft werden es dem früheren Blackrock-Aufsichtsrat oft genug erklärt haben. Dass Merz dennoch sein Unbehagen gegen eine forcierte Einwanderungspolitik äußert, ist billiger Populismus, der seiner Hoffnung entspringt, mit dieser Haltung in konservativen Kreisen punkten zu können.[...]

https://www.rnd.de/wirtschaft/fachkraeftemangel-warum-einwanderung-in-die-sozialsysteme-etwas-gutes-ist-FU5XPMGLL5C3RIZBILWMOQDX64.htmlKritik

In einer SPIEGEL-Kolumne „Die Politik des Herabschauens führt in den Abgrund" kritisiert *Christian Stöcker* die Argumentation von Friedrich Merz aus sozialpsychologischer Sicht:

[...] Menschen finden es belohnend, auf andere herabzublicken, man sieht das sogar im Gehirn. Ressentiment statt Argument ist deshalb politisch erfolgreich – aber ungeeignet. Und leider gerade wieder populär.

[...] Beim Thema Zuwanderung zeigt sich das gleiche Bild. Es ist völlig unstrittig, dass Deutschland dringend Zuwanderung braucht, wir haben zu wenige Fachkräfte, und die Gesellschaft überaltert. Abermals fand Friedrich Merz eine Methode, dieses Thema in eine Fingerübung zum abwärtsgerichteten sozialen Vergleich zu machen, und warnte vor einer angeblich drohenden »Einwanderung in die Sozialsysteme« – ein rechter, längst widerlegter Klassiker: Diese ganzen Ausländer wollen doch nur hierherkommen, um uns auf der Tasche zu liegen.

https://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/buergergeld-einwanderung-klima-die-politik-des-herabschauens-fuehrt-in-den-abgrund-kolumne-a-d04d411f-c954-456e-9e38-021507599254

Der weitere Gang der Dinge

Im März 2023 soll der Entwurf des Gesetzes in den Bundestag eingebracht werden. Dann wird die seit dem Jahreswechsel ruhig gewordene Diskussion erneut aufflammen. CSU-Landesgruppenchef Alexander Dobrindt hat bei der CSU-Klausurtagung im Kloster Seeon im Januar geäußert, der Gesetzentwurf, sei „nicht zustimmungsfähig". Wäre das dann die Position von CDU/CSU, dann würde das Gesetz voraussichtlich mit der Mehrheit der Koalition vom Bundestag beschlossen werden, könnte jedoch im Bundesrat scheitern. Wahrscheinlich käme es dann zu einer Nachverhandlung im Vermittlungsausschuss.

Ergänzung

Faktencheck zur Einbürgerung

Einen ausführlichen Faktencheck mit instruktiven Grafiken liefert die Süddeutsche Zeitung. Aus Umfangsgründen kann hier nur darauf verwiesen werden.

https://www.sueddeutsche.de/politik/einbuergerung-deutschland-reform-faktencheck-1.5705504