

16.04.2013

## Antrag

**der Fraktion der SPD  
der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und  
der Fraktion der PIRATEN**

**Staatsangehörigkeitsgesetz modernisieren: Einbürgerungen erleichtern, mehrfache Staatsbürgerschaft ermöglichen**

### **I. Ausgangslage staatsbürgerliche Integration**

Erfolgreiche Integration kann nur als wechselseitiger Prozess gelingen, in dem sich hier lebende und zugewanderte Menschen aufeinander zu bewegen. Die Einbürgerung nimmt in diesem Prozess eine herausragende Rolle ein. Mit der Staatsbürgerschaft ist die Übernahme der vollen bürgerlichen Rechte und Pflichten verbunden. Sie erlaubt die Teilnahme an Wahlen, sichert die Berufsfreiheit und eröffnet weitreichende Freizügigkeitsrechte innerhalb und außerhalb Europas. Zugleich ist die Einbürgerung einer der wenigen Schritte im Integrationsprozess, auf den der Gesetzgeber durch die Gestaltung der rechtlichen Voraussetzungen unmittelbaren Einfluss nehmen kann. Dabei liegt es in seinem eigenen Interesse, ein Staatsangehörigkeitsrecht zu schaffen, das der gesellschaftlichen Wirklichkeit entspricht.

Der fortwährende Ausschluss einer großen Gruppe von Einwohnerinnen und Einwohnern von den vollen politischen, rechtlichen und ökonomischen Mitwirkungsmöglichkeiten zieht langfristig auch die Legitimität des demokratischen Staates in Mitleidenschaft. Keine demokratische Gesellschaft kann es daher dauerhaft hinnehmen, wenn sich Wohnbevölkerung und Wahlbevölkerung in erheblichem Umfang voneinander unterscheiden. In Deutschland ist dies aber nach wie vor der Fall.

Zum Jahresende 2011 lebten in der Bundesrepublik rund 6,93 Mio. Ausländerinnen und Ausländer, die von der politischen Mitbestimmung weitgehend ausgeschlossen sind. In Nordrhein-Westfalen sind es derzeit rund 1,9 Mio. Ausländerinnen und Ausländer oder 10,7% der Gesamtbevölkerung. Der weit überwiegende Teil dieser Menschen hält sich dauerhaft in Deutschland auf. Für rund 73% der Bürgerinnen und Bürger ohne deutsche Staatsangehörigkeit lässt sich eine Aufenthaltsdauer von mindestens 8 Jahren feststellen. Fast 60% von ihnen Bevölkerung lebt sogar seit 20 Jahren oder länger in Deutschland.

Auf Landes- und auf Bundesebene wurden in den vergangenen Jahren wiederholt politische Initiativen gestartet, um für die Annahme der deutschen Staatsbürgerschaft zu werben. Im

Datum des Originals: 16.04.2013/Ausgegeben: 16.04.2013

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter [www.landtag.nrw.de](http://www.landtag.nrw.de)

gleichen Zeitraum ist die Zahl der Einbürgerungen aber kontinuierlich zurückgegangen: Von rd. 303.000 im Jahr 1996 auf nur noch rd.107.000 im Jahr 2011. Diese Entwicklung macht offenkundig, dass die Gründe für den Verzicht auf die Annahme der deutschen Staatsbürgerschaft nicht in mangelnder Aufklärung und Information zu suchen sind, sondern maßgeblich der Glaubwürdigkeit der rechtspraktischen Umsetzung der oft bemühten „Willkommenskultur“ geschuldet sind.

Es reicht nicht aus, den Willen zur rechtlichen und politischen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund zu bekunden, wenn dem gleichzeitig erhebliche Hürden im deutschen Staatsangehörigkeitsgesetz entgegenstehen. Nach wie vor ist das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht nicht geeignet, um angemessen auf die Bedürfnisse der großen Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern zu reagieren, deren persönliche Identitäten sich aus mehr als einem kulturellen und nationalen Hintergrund speisen. Über 13 Jahre nach der letzten Reform ist es daher an der Zeit, das Staatsangehörigkeitsgesetz einer erneuten Überarbeitung zu unterziehen und es an die Wirklichkeit der deutschen Einwanderungsgesellschaft anzupassen.

## **II. Ausgangslage Optionspflicht**

Die damalige rot-grüne Bundesregierung hat mit dem im Jahr 2000 in Kraft getretenen Staatsangehörigkeitsgesetz das bis dahin gültige Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913 umfassend reformiert und an die Gegebenheiten der deutschen Einwanderungsgesellschaft angepasst. In diesem Zuge wurde das Staatsangehörigkeitsrecht erstmals um Elemente des Geburtsortsprinzips erweitert und weitere weitgehende Erleichterungen bei der Einbürgerung umgesetzt. Nicht durchsetzbar war dagegen die grundsätzliche Akzeptanz von Mehrstaatigkeit. Als politische Kompromissformel blieb die Einführung der sogenannten Optionspflicht, die in Deutschland geborene Kindern ausländischer Eltern zwingt, sich spätestens bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres zwischen der deutschen Staatsangehörigkeit und der Staatsangehörigkeit ihrer Eltern zu entscheiden.

Im Jahr 2008 wurde die Optionspflicht erstmals wirksam. Ab dem Jahr 2018 wird die Zahl der optionspflichtigen Jugendlichen auf bis zu 40.000 Fälle jährlich ansteigen. Die Optionspflicht stellt sie vor die Wahl, entweder die Staatsbürgerschaft ihrer Eltern und ihrer Familien zu behalten und damit als Deutsche in Deutschland ihre staatsbürgerlichen Rechte zu verlieren oder aber weiterhin die deutsche Staatsbürgerschaft zu führen und damit mit der kulturellen Tradition und der binationalen Identität ihrer Familien zu brechen. Die optionspflichtigen Jugendlichen stehen damit beispielhaft für das Dilemma, mit dem sich viele Einbürgerungswillige durch die Bestimmungen des deutschen Staatsangehörigkeitsgesetzes konfrontiert sehen: Der ausschließlichen Wahl zwischen der Verbundenheit mit dem deutschen Staat und seiner Gesellschaft einerseits und mit ihrem bzw. dem Herkunftsland der Eltern andererseits. So gaben in der im Jahr 2012 vorgestellten Einbürgerungsstudie des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge über zwei Drittel der befragten Nicht-Eingebürgerten an, trotz bestehender Ansprüche auf die Einbürgerung zu verzichten, weil sie ihre derzeitige Staatsbürgerschaft behalten wollen.

### **III. Ausgangslage Mehrstaatigkeit**

Die Situation der optionspflichtigen Jugendlichen macht deutlich, dass im Zuge einer Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes vor allem das Prinzip der Vermeidung von Mehrstaatigkeit grundsätzlich zugunsten einer umfassenden Akzeptanz von Doppel- und Mehrstaatigkeit aufgegeben werden muss. Dieses Prinzip hat sich sowohl in Hinblick auf die Entwicklung des internationalen Rechts als auch vor dem Hintergrund der tatsächlichen Einbürgerungspraxis überlebt. Bereits heute werden deutlich mehr als die Hälfte aller Einbürgerungen unter Hin- nahme von Mehrstaatigkeit vollzogen, ohne dass es dadurch zu erkennbaren Problemlagen oder einer kontroversen gesellschaftlichen Debatte gekommen wäre. Mögliche Hindernisse z.B. im Rahmen der Strafverfolgung sind durch internationale Abkommen auszuräumen.

Doppel- und Mehrstaatigkeit wird dabei nicht nur bei EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern akzeptiert, sondern auch wenn das Herkunftsland ein Ausscheiden aus der ursprünglichen Staatsbürgerschaft nicht ermöglicht oder andere Unzumutbarkeiten wie beispielsweise hohe Entlassungsgebühren bestehen. Die Einbürgerung unter Aufgabe der ursprünglichen Staatsbürgerschaft wird damit mittelfristig zur Ausnahme. Auch angesichts dieser faktischen Entwicklung ist die weitere Ungleichbehandlung von Ausländerinnen und Ausländern aus unterschiedlichen Herkunftsländern nicht zu rechtfertigen. Wer die deutsche Staatsbürgerschaft annimmt, soll grundsätzlich nicht länger gezwungen sein, die ursprüngliche Staatsbürgerschaft aufzugeben.

### **IV. Ausgangslage Einbürgerungsvoraussetzungen**

Um die Zahl der Einbürgerungen langfristig zu steigern, ist es notwendig, die Einbürgerungsvoraussetzungen zu überarbeiten und bestehende Hürden abzubauen. Die aktuellen Bestimmungen des Staatsangehörigkeitsgesetzes halten zu viele Einwandererinnen und Einwanderer und hier geborene nachfolgende Generationen trotz guter Integration in die deutsche Gesellschaft davon ab, den Schritt zur Einbürgerung zu gehen. Im Ergebnis verhindern sie die volle rechtliche und politische Integration einer großen Gruppe Einbürgerungswilliger, die auf Dauer in Deutschland leben.

So ist unter anderem die derzeit vorgesehene Voraufenthaltszeit mit acht Jahren zu hoch angesetzt. Von einem dauerhaften Lebensmittelpunkt in Deutschland kann bereits zu einem früheren Zeitpunkt ausgegangen werden. Für Flüchtlinge ist diese derzeitige Hürde von acht Jahren besonders schwer zu nehmen. In den vorläufigen Anwendungshinweisen zum Staatsangehörigkeitsgesetz des Bundesministeriums des Innern ist festgelegt, dass der Zeitraum einer Duldung bei Anträgen auf Einbürgerung nicht als Aufenthaltszeit angerechnet wird. Diese Regelung wird der Lebenswirklichkeit der meisten Flüchtlinge nicht gerecht. Die gängige Praxis von oft jahrelangen Kettenduldungen führt dazu, dass sie sich aufgrund ihres Aufenthaltes, in die deutsche Gesellschaft integrieren. Diesem Umstand muss zukünftig Rechnung getragen werden, indem bei Geduldeten, die einen rechtmäßigen Aufenthaltstitel erhalten, die vorangegangene Duldungszeit auf die Aufenthaltsfrist angerechnet wird. Ebenso ist nicht nachzuvollziehen, dass Aufenthalte im Rahmen von Ausbildung und Studium derzeit nicht zur notwendigen Voraufenthaltszeit gezählt werden. Gerade Ausländerinnen und Ausländern, die hier eine Ausbildung absolviert haben, sollte mit der Einbürgerung - unter Beibehaltung ihrer ursprünglichen Staatsbürgerschaft - ein Weg eröffnet werden, ihre Kompetenzen weiterhin in Deutschland einbringen zu können ohne ihren Herkunftsländern im Sinne eines „brain drain“ dauerhaft verloren zu gehen.

Eine weitere unverhältnismäßige Einbürgerungshürde stellen die im Richtlinienumsetzungsgesetz festgelegten Spracherfordernisse dar. Als Voraussetzung für die Einbürgerung gilt derzeit das Niveau des Sprachzertifikats B1 gemäß gemeinsamen europäischen Referenzrahmen für Sprachen. Bestimmte Personengruppen können dieses relativ hohe Sprachniveau aufgrund ihrer Lebenssituation nicht erfüllen. Dazu gehören häufig Frauen, die über Jahre ihre Kinder zu Hause erzogen und deren Integration betrieben haben. Dies führt in der Praxis dazu, dass die Väter und die Kinder die Einbürgerung erhalten können, die Mütter aber weiterhin nur einen Aufenthaltsstatus nach dem Aufenthaltsgesetz besitzen. Für solche und ähnlich gelagerte Fälle muss eine Einbürgerung auch unterhalb des B1-Zertifikates möglich sein.

Für Ausländerinnen und Ausländer, die das 54. Lebensjahr vollendet haben und sich seit mindestens 15 Jahren rechtmäßig in Deutschland aufhalten, soll der Nachweis von Sprachkenntnissen grundsätzlich entfallen. Dies ist ein wichtiges Signal gerade für die erste Generation der sogenannten „Gastarbeiterinnen und Gastarbeiter“, die seit Jahrzehnten in Deutschland leben und entscheidend zum wirtschaftlichen Erfolg des Landes beigetragen haben, ohne bis heute die vollen staatsbürgerlichen Rechte erworben zu haben. Auch unter 14-Jährige, die eine deutsche Schule besuchen, sollen den Sprachnachweis zukünftig nicht mehr erbringen müssen.

Unverhältnismäßige Härten kann auch die Verpflichtung zur eigenständigen Lebensunterhaltssicherung mit sich bringen. Gerade von jungen Erwachsenen, die sich in Ausbildung oder Studium befinden, kann nicht erwartet werden, dass sie ihren Lebensunterhalt selbstständig bestreiten. Darüber hinaus ist bei Menschen, die aufgrund ihres Alters, einer Behinderung oder von Krankheit daran gehindert sind, ihren Lebensunterhalt nicht oder nur teilweise eigenständig sichern können, eine wirksamere Härtefallregelung als bisher anzustreben. Gleiches gilt für Erwerbstätige, die trotz Berufstätigkeit auf ergänzende Leistungen nach SGB II angewiesen sind, wobei es sich hier häufig um Familien mit Kindern handelt.

Der 2007 eingeführte Einbürgerungstest ist ein weiteres Hemmnis auf dem Weg zur Einbürgerung, das jeder sachlichen Begründung entbehrt. In seiner derzeitigen Form gibt der Einbürgerungstest allenfalls darüber Auskunft, ob die geprüfte Person intellektuell in der Lage ist, eine Reihe von Fragen und die dazu passenden Antworten auswendig zu lernen. Auf den Grad an tatsächlicher Integration lässt er keinerlei Rückschlüsse zu. Der zwingende Test soll daher abgeschafft werden, Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber sollen jedoch auch künftig über staatsbürgerkundliche Kenntnisse verfügen.

Einbürgerungen sollen auch nicht an der Höhe der dafür fälligen Gebühren scheitern. Dass die Einbürgerung als relativ aufwendiger Verwaltungsakt gebührenpflichtig ist, ist nachzuvollziehen. Dennoch kann die derzeitige Höhe besonders für Familien mit mehreren Kindern und Einkommensschwache abschreckend wirken, was dem politischen Ziel, die Zahl der Einbürgerungen zu erhöhen, entgegensteht. Es ist daher zu prüfen, inwieweit die Einbürgerungsgebühr sozial gestaffelt werden kann. Dabei ist zu beachten, dass die vorgeschlagenen Änderungen den bürokratischen Aufwand sowohl für die Bürgerinnen und Bürger, als auch für die Einbürgerungsbehörden deutlich verringern.

## **V. Der Landtag stellt fest:**

1. Die Verleihung der Staatsbürgerschaft ist ein Angebot zu umfassender Teilhabe und Mitwirkung, von dem die deutsche Einwanderungsgesellschaft ebenso profitiert wie die Eingebürgerten.

2. Vor diesem Hintergrund liegt es im eigenen Interesse des Landes Nordrhein-Westfalen, die Zahl der Einbürgerungen deutlich zu erhöhen. Daher werden wir die landesrechtlichen Möglichkeiten voll ausschöpfen, um im Sinne des § 2, Abs. 9 des Teilhabe- und Integrationsgesetzes mehr Einbürgerungen, insbesondere für die ersten Generationen der Einwanderinnen und Einwanderer, zu ermöglichen.
3. Notwendig ist darüber hinaus eine Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts und der Einbürgerungspraxis, die den Gegebenheiten der deutschen Einwanderungsgesellschaft und der Lebenswirklichkeit der dauerhaft hier lebenden Ausländerinnen und Ausländer gerecht wird.
4. Dabei ist entscheidend, dass die Übernahme der staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten ermöglicht wird, ohne das bestehende Rechtsverhältnis zum Herkunftsland und die damit verbundene Identifikation aufgeben zu müssen. Unverhältnismäßige Einbürgerungshürden sind zu beseitigen.

#### VI. Der Landtag beschließt:

Der Landtag fordert die Landesregierung auf, sich auf der Bundesebene für die folgenden Ziele zu einer Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts einzusetzen:

1. Der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit soll zugunsten einer umfassenden Hinnahme von Mehrstaatigkeit aufgegeben werden. Personen, die die deutsche Staatsbürgerschaft im Rahmen der Optionspflicht verloren haben, sollen diese auf Antrag ohne weitere Voraussetzungen zurückerhalten.
2. Die für die Anspruchseinbürgerung notwendige Voraufenthaltszeit wird verkürzt. Duldungszeiten sowie Aufenthalte im Rahmen von Ausbildung und Studium sollen künftig angemessen auf die Voraufenthaltszeiten angerechnet werden.
3. Für den Nachweis ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache sollen gesetzliche Ausnahmen für Personen formuliert werden, die über diese nachvollziehbar nicht verfügen können (z.B. aufgrund von Analphabetismus) oder bei denen selbstverständlich von einer Beherrschung der deutschen Sprache ausgegangen werden kann.
4. Der verpflichtende Einbürgerungstest soll abgeschafft werden, Einbürgerungswillige sollen jedoch auch künftig über staatsbürgerkundliche Kenntnisse verfügen.
5. Von der Verpflichtung zur eigenständigen Lebensunterhaltssicherung werden einbürgerungswillige Personen befreit, die das 23. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Darüber hinaus ist die bestehende Härtefallregelung auf eine Ausweitung zu prüfen z.B. auf Rentnerinnen und Rentner, die Grundsicherung im Alter nach SGB XII beziehen. Ebenso ist zu prüfen, inwieweit die Einbürgerungsgebühr sozial gestaffelt werden kann, z.B. für kinderreiche Familien.

Norbert Römer  
 Marc Herter  
 Bernhard von Grünberg  
 Thomas Stotko

Reiner Priggen  
 Sigrid Beer  
 Jutta Velte  
 Monika Düker

Dr. Joachim Paul  
 Monika Pieper  
 Simone Brand  
 Frank Herrmann

und Fraktion

und Fraktion

und Fraktion