

19.01.2021

Antrag

der Fraktion der SPD

Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts dringend erforderlich – Doppelte Staatsbürgerschaft ausnahmslos ermöglichen

I. Ausgangslage

Die rassistisch motivierten Mordanschläge von Isha bei Kassel, von Halle und von Hanau waren getragen von einer Gesinnung, die den Menschen unterschiedlicher Herkunft, Hautfarbe und Religion grundsätzlich ihr Lebensrecht in Deutschland abspricht. Wer die freiheitliche Demokratie und unsere offene Gesellschaft sichern und weiter ausbauen will, muss dieser Gesinnung entschieden entgegentreten. Dazu bedarf es einerseits einer offenen und selbstbewussten Auseinandersetzung mit dem bis tief in die Mitte der Gesellschaft verbreiteten rechtsextremen, rassistischen und menschenfeindlichen Gedankengut der Alten und der Neuen Rechten. Es bedarf aber auch unbedingt einer Stärkung der Rechte und Teilhabemöglichkeiten derjenigen, die die Zielscheibe rassistischer Ideologien und Aktionen sind.

Die Antwort auf die Versuche der Ausgrenzung von Minderheiten muss die Stärkung ihrer Zugehörigkeit sein.

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.

Entwicklung des Staatsbürgerschaftsrechts in Deutschland

Die ersten Initiativen zur Stärkung der vollständigen rechtlichen Teilhabemöglichkeiten durch eine Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts gingen von der SPD aus. So wurde im Jahre 1999 das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht erstmals unter der damaligen rot-grünen Bundesregierung reformiert. Mit der Reform, die am 1. Januar 2000 in Kraft trat, wurde das im Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913 festgeschriebene Prinzip des Erwerbs der Staatsangehörigkeit durch Abstammung bzw. Vererbung (*jus sanguinis*) um Elemente des Geburtsortsprinzips (Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt im Land / *jus soli*) erweitert. Diese Novellierung bedeutete einen großen Schritt zur Anerkennung der multiethnischen Zusammensetzung der deutschen Gesellschaft und ein Bruch mit der bis dahin geltenden ethno-nationalen Vorstellung, Deutscher könne man zwar sein, aber nicht werden.

Ursprünglich wollte die damalige rot-grüne Bundesregierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) die weitgehende Hinnahme der doppelten Staatsangehörigkeit im neuen Staatsangehörigkeitsrecht verankern. Dies scheiterte jedoch am Widerstand der Opposition. Die CDU/CSU lancierte die bundesweite Unterschriftenkampagne "Ja zur Integration — nein zur doppelten Staatsangehörigkeit". Diese verhalf Hessens CDU-Spitzenkandidat Roland Koch zu einem Sieg bei den hessischen Landtagswahlen. Damit änderten sich im Bundesrat die Mehrheitsverhältnisse zugunsten der unionsregierten Länder. Es kam zu der Kompromisslösung in Form der sogenannten Optionspflicht. Demnach erhielten in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn ein Elternteil seit mindestens acht Jahren in Deutschland gelebt hatte und im Besitz einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis war. Erwarben sie gleichzeitig die ausländische Staatsangehörigkeit der Eltern, so mussten sie sich zwischen dem 18. und dem 23. Geburtstag für eine der beiden Staatsangehörigkeiten entscheiden. Kinder von EU-Bürgern waren von der Optionspflicht ausgenommen und durften ihren ursprünglichen Pass neben ihrem deutschen behalten.

Die Optionspflicht führte zu kontroversen Debatten in der Gesellschaft und schloss weiterhin weite Teile der Bevölkerung mit Migrationshintergrund von einer Doppelstaatigkeit aus. So trat erneut auf Druck der SPD im Dezember 2014 eine Neuregelung der Optionsregelung in Kraft. Demnach müssen sich in Deutschland geborene und aufgewachsene Kinder ausländischer Eltern unter bestimmten Voraussetzungen nicht mehr für eine einzige Staatsangehörigkeit entscheiden.

Bestehende Herausforderungen

Die optionspflichtigen Jugendlichen standen 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 Bundesamtes 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. Diese Ergebnisse wurden in einer Expertise des Zentrums für Türkeistudien ZfTI aus dem Jahr 2013 in Bezug auf türkeistämmige Bürgerinnen und Bürger ebenfalls bestätigt.

In Deutschland gilt im Rahmen der Einbürgerung nach wie vor der Grundsatz, dass Mehrstaatigkeit vermieden werden soll. Das bedeutet, dass diejenige Person, die sich einbürgern lassen möchte, ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben muss.

Damit wird der Zeitgeist einer offenen, pluralen Demokratie und einer globalisierten Welt verkannt. Deutschland ist seit Jahrzehnten eine Migrationsgesellschaft, in der Ein- und Auswanderung zur Normalität geworden sind. Jedes vierte in Deutschland geborene Kind hat bereits ein Elternteil mit Migrationsgeschichte, so dass Mehrfachidentitäten längst zum Alltag unserer Gesellschaft gehören.

Trotz Abschaffung der Optionspflicht sind also weiterhin große Gruppen in der Bevölkerung von der doppelten Staatsbürgerschaft ausgeschlossen. Das betrifft unter anderem Menschen, die vor 1990 in Deutschland geboren sind oder seit mehr als 8 Jahren in Deutschland leben. Insbesondere auch die erste Einwanderergeneration, denen nach 65 Jahren nach dem ersten Anwerbeabkommen mit Italien und im 60sten Jahr nach dem Anwerbeabkommen mit der Türkei, nach wie vor die gleichen Teilhabechancen in ihrer Wahlheimat verwehrt bleiben.

Sie bleiben so von wesentlichen staatsbürgerlichen Rechten, wie dem Wahlrecht ausgeschlossen, obwohl sie seit Jahrzehnten in Deutschland leben und entscheidend zum wirtschaftlichen Erfolg des Landes beigetragen haben. Gleichzeitig sind ihre Lebensentwürfe bis ins hohe Alter hinein durch eine hohe internationale Mobilität und dem problemlosen Leben in mindestens zwei Staaten gekennzeichnet, wodurch sie dem Prinzip der doppelten Staatsbürgerschaft am ehesten entsprechen.

Absichten der NRW-Landesregierung seit 2017

Die NRW-Landesregierung unter CDU und FDP-Führung hat sich in der aktuellen Legislaturperiode mehrfach öffentlich dazu bekannt, eine doppelte Staatsbürgerschaft zumindest für die Gruppe der ersten Einwanderergeneration vereinfachen zu wollen.

In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage „Doppelte Staatsbürgerschaft - Was plant die Landesregierung?“ vom 10. Juli 2018 (Drucksache 17/3123) hat die Landesregierung bekräftigt: „Die Landesregierung sieht die Notwendigkeit, die Lebensleistung der ersten Einwanderergeneration, sog. „Gastarbeiter-/ Vertragsarbeitergeneration“, bei der Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts stärker zu berücksichtigen.“ Des Weiteren verwies sie auf einen in Arbeit befindlichen Bericht, der die Frage der Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei Einwanderern und Einwanderinnen der ersten Einwanderergeneration prüfen solle. Die Prüfung der Initiierung einer Bundesratsinitiative bleibe dem weiteren Fortgang vorbehalten.

Bereits am 11. und 12. April letzten Jahres hat die 14. Integrationsministerkonferenz getagt. Im Rahmen ihrer Tagung in Berlin wurde der Konferenz der Bericht der LAG Einbürgerung „Vorschläge für eine Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts“ vorgelegt (https://www.mkffi.nrw/sites/default/files/asset/document/intmk_beschlussfassung_mit_lag_bericht_einbuengerung.pdf). Dieser Bericht wurde von der Konferenz nicht nur zur Kenntnis genommen. Viel mehr wurden einzelne Verbesserungsvorschläge von der Mehrheit der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister, der Senatorinnen und Senatoren bekräftigt. Diese betreffen u.a. die Hinnahme der Mehrstaatigkeit bei Angehörigen der ersten Einwanderergeneration, die Absenkung der Aufenthaltszeit für eine Anspruchseinbürgerung und eine Reduzierung der Nachweispflichten über notwendige Sprachkenntnisse bei älteren Personen.

Die Einrichtung der länderoffenen Arbeitsgruppe und die Erstellung des Berichts „Vorschläge für eine Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts“ geschahen auf Anregung bzw. unter federführender Mitwirkung des Landes NRW. Umso bedauerlicher ist es, dass trotz dieser guten Arbeitsgrundlage und der breiten Zustimmung der Länder die Landesregierung bis heute noch keine Konsequenzen in Richtung einer entsprechenden Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts gezogen und keine Bundesratsinitiative gestartet hat.

II. Der Landtag stellt fest

Deutschland ist seit Jahrzehnten eine Migrationsgesellschaft, deren Staatsangehörigkeitsrecht an die gesellschaftliche Wirklichkeit angepasst werden muss. Dem globalen und modernen Zeitgeist einer offenen, pluralistischen und demokratischen Gesellschaft sollte ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht Rechnung tragen und so gelebte Mehrfachidentitäten durch rechtliche Mehrstaatigkeiten widerspiegeln.

Nach wie vor ist das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht nicht geeignet, um angemessen auf die Bedürfnisse der großen Gruppen von Bürgerinnen und Bürgern zu reagieren, deren persönliche Identitäten sich aus mehr als einem kulturellen und nationalen Hintergrund speisen.

Die Situation der optionspflichtigen Jugendlichen hat vor Augen geführt, 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 in der Praxis deutlich mehr als die Hälfte aller Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit vollzogen, ohne dass es dadurch zu erkennbaren Problemlagen oder einer kontroversen gesellschaftlichen Debatte gekommen wäre.

Die Verleihung der Staatsbürgerschaft öffnet den Weg zu einer umfassenden Teilhabe und Mitwirkung, von dem die deutsche Einwanderungsgesellschaft ebenso profitiert wie die Eingebürgerten. Vor diesem Hintergrund liegt es im eigenen Interesse des Landes Nordrhein-Westfalen, die Zahl der Einbürgerungen deutlich zu erhöhen.

Der Landtag von Nordrhein-Westfalen begrüßt den auf Initiative und unter Mitwirkung des Landes Nordrhein-Westfalen für die 14. Integrationsministerkonferenz erstellten Bericht „Vorschläge für eine Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts“.

Die Stärkung der Bürger- und Teilhaberechte von Menschen ohne deutschen Pass stellt mithin einen wichtigen Ansatz dar, um den menschenfeindlichen Ausgrenzungs- und Marginalisierungsversuchen rechtsextremer politischer Kräfte wirksam entgegenzutreten und den demokratischen Zusammenhalt in Vielfalt zu stärken.

III. Der Landtag fordert die Landesregierung auf

1. alsbald den der 14. Integrationsministerkonferenz vorgelegten Bericht „Vorschläge für eine Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts“ zur Grundlage für eine Bundesratsinitiative zu machen und so auf eine überfällige Modernisierung des Rechts im Sinne einer Festigung von Zugehörigkeit und demokratischer Teilhabe hinzuwirken.
Ziel der Initiative soll es sein, entsprechende rechtliche Konsequenzen noch im Laufe der aktuellen Legislaturperiode auf den Weg zu bringen.
2. die landesrechtlichen Möglichkeiten voll auszuschöpfen, um im Sinne des § 2, Abs. 9 des Teilhabe- und Integrationsgesetzes mehr Einbürgerungen, insbesondere für die ersten Generationen der Einwanderinnen und Einwanderer, zu ermöglichen.

Thomas Kutschaty
Sarah Philipp
Lisa Kapteinat
Ibrahim Yetim

und Fraktion