



Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der SPD im Landtag Nordrhein-Westfalen, Drs. 17/13275

STELLUNGNAHME

30. April 2021

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) wurde mit Schreiben vom 25. März 2021 eingeladen, zum Antrag der SPD-Fraktion anlässlich der Anhörung im Integrationsausschuss des Landtags am 12. Mai 2021 Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit und kommen der Anfrage im Folgenden gerne nach.

Die Überschrift des in der LT-Drs. 17/13275 formulierten Antrags enthält zwei Teile: Zunächst wird festgestellt, dass eine „Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts dringend erforderlich“ ist, anschließend wird im zweiten Teil des Antragstitels als Instrument zu einer solchen Modernisierung gefordert, „doppelte Staatsbürgerschaft ausnahmslos [zu] ermöglichen.“ Der SVR teilt die im ersten Teil der Überschrift formulierte Einschätzung eines grundsätzlichen Modernisierungsbedarfs im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht, wo Raum für weitere Verbesserungen besteht, die über die zahlreichen Reformen der letzten Jahre noch hinausgehen. Für ein modernes und den Erfordernissen eines Einwanderungslandes Rechnung tragendes Staatsangehörigkeitsrecht ist allerdings eine uneingeschränkte Zulassung der doppelten Staatsbürgerschaft keineswegs zwingend (s. zu den Gründen unten). Der SVR hat stattdessen mit dem „Doppelpass mit Generationenschnitt“ ein Modell vorgeschlagen, das Mehrstaatigkeit in den Fällen ermöglicht, in denen die jeweiligen lebensweltlichen Bezüge doppelte bzw. Mehrstaatigkeit rechtfertigen, sie ansonsten aber verhindert. Nach diesem Modell würde doppelte oder Mehrstaatigkeit bei Einbürgerung grundsätzlich akzeptiert und damit ein zentrales Hindernis aus Sicht vieler Einbürgerungsberechtigter entfallen. Zugleich würde die Weitergabe der Mehrstaatigkeit über Generationen begrenzt (Generationenschnitt).

Asymmetrie im Staatsangehörigkeitsrecht beenden und Mehrstaatigkeit bei Einbürgerung akzeptieren

Durch verschiedene Reformen hat sich das deutsche Staatsangehörigkeitsgesetz in den letzten Jahrzehnten deutlich verändert. Sie werden vor allem mit Blick auf die große Reform von 1990/2000 in den ersten Passagen des Antrags kurz genannt, gehen aber noch weiter zurück. Erleichtert wurde die Einbürgerung bereits zu Beginn der 1990er-Jahre konkret durch die Einführung des Ausländergesetzes von 1991 (BGBl. I, Nr. 34, v. 14.7.1990) sowie – aufgrund eines SPD-Wunsches – im Rahmen des sog. Asylkompromisses (vgl. Thym 2019: 407-436), als erstmals ein Einbürgerungsanspruch eingeführt wurde. Durch all diese Reformen wurde das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht prinzipiell „einwanderungsfähig“ gemacht. Es ist im Zuge dessen von einem im internationalen Vergleich restriktiven Außenseiter zu einem rechtlichen ‚Normalfall‘ geworden (vgl. SVR 2015: 122, siehe auch Berlitz 2018: 298).

Änderungsbedarf besteht gleichwohl. Denn ein zentrales Kennzeichen des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts ist eine Asymmetrie, was den Umgang mit Mehrstaatigkeit betrifft: Während Personen, die sich einbürgern lassen wollen, im Regelfall dafür ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben müssen (§ 10 Abs. 1 Nr. 4 StaG), hat sich der Gesetzgeber für die Fälle des Erwerbs der Staatsangehörigkeit durch Geburt dafür entschieden, Mehrstaatigkeit grundsätzlich zu akzeptieren. Seit der grundlegenden Reform des Staatsangehörigkeitsrechts im Jahr 2000 (BGBl. I, 15.7.1999, S. 1618) erwirbt auch ein Kind, dessen Eltern beide



ausschließlich eine ausländische Staatsangehörigkeit haben, die deutsche Staatsangehörigkeit bei Geburt im Inland neben der ausländischen Staatsangehörigkeit seiner Eltern, wenn ein Elternteil seit mindestens acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hat und ein unbefristetes Aufenthaltsrecht besitzt (§4 Abs. 3 StAG). Mit dem weitgehenden Wegfall der zunächst damit verbundenen Optionspflicht im Jahr 2014 wurde die Beibehaltung beider Staatsangehörigkeiten und damit die Akzeptanz von Mehrstaatigkeit für den Geburtserwerb zum Regelfall.

Diese Asymmetrie ist insofern nicht überzeugend, als im Falle der vergleichsweise voraussetzungsvollen Einbürgerung, für die nicht nur ein gesichertes Einkommen (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 StAG) und ausreichende Deutschkenntnisse (§ 10 Abs. 1 Nr. 6 StAG) und damit ‚Integrationserfolge‘ nachzuweisen sind, sondern auch ein Einbürgerungstest (§ 10 Abs. 1 Nr. 7, Abs. 5 S. 1 StAG) bestanden werden muss¹, am Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit festgehalten wird, während dieser Grundsatz im Bereich des ius-soli-Erwerbs für in Deutschland geborene und aufgewachsene Kinder ausländischer Eltern fallengelassen wurde. Bei dieser Gruppe sind bis auf die Geburt in Deutschland keine weiteren Voraussetzungen und Vorleistungen zu erfüllen (sieht man von der genannten Mindestaufenthaltsdauer eines Elternteils und einem unbefristeten Aufenthaltsrecht ab; siehe dazu auch SVR 2015: 19, Langenfeld 2014: 2).

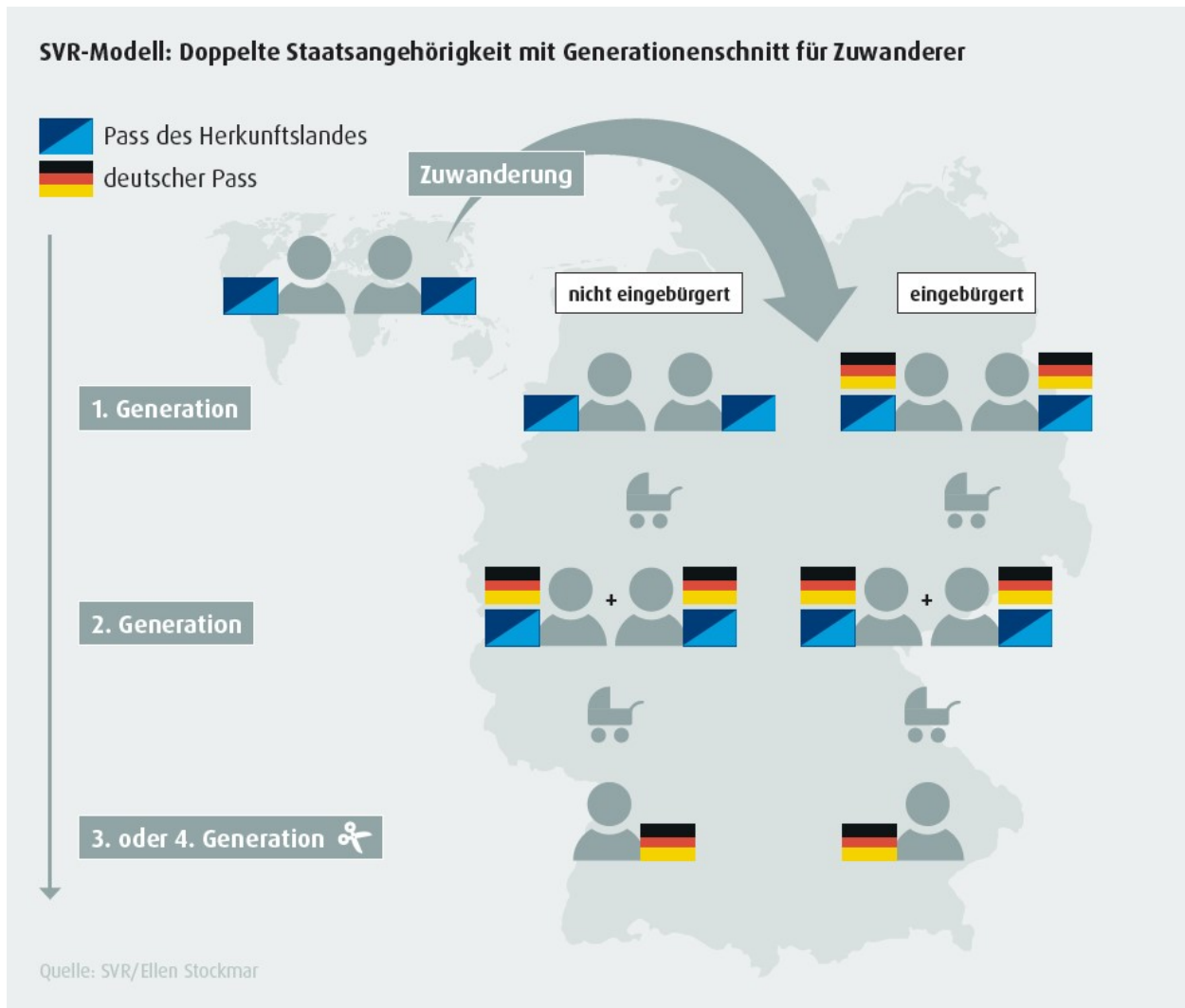
Aus der Sicht des SVR sollte diese Asymmetrie durch eine grundsätzliche Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei Einbürgerung behoben werden. Damit würde zugleich eine zentrale Barriere beseitigt, die in empirischen Untersuchungen (vgl. etwa Babka von Gostomski 2010: 158; SVR-Forschungsbereich 2012: 22; Weinmann/Becher/Babka von Gostomski 2012: 249–255; Sauer 2013: 64) unter den verschiedenen Aspekten, die bei der Entscheidung für oder gegen eine Einbürgerung relevant sind, als ein zentraler Grund von mehreren dafür herausgearbeitet wurde, dass Einbürgerungsberechtigte – also solcher Bürgerinnen und Bürger, die die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen - auf eine Einbürgerung verzichten. Damit würde ein wichtiger Beitrag dazu geleistet, die seit vielen Jahren nur geringe Ausschöpfung des Einbürgerungspotenzials zu erhöhen; diese lag im Jahr 2019 bei lediglich 2,5% und damit im internationalen Vergleich auf einem niedrigen Niveau (siehe dazu bspw. SVR 2021: 45). Dass hier für die Mehrstaatigkeit freilich nur ein Gesichtspunkt ist zeigt der Vergleich mit Ländern, wo diese schon heute hingenommen wird, aber dennoch das Einbürgerungspotenzial leider nicht ausgeschöpft wird.

Mehrstaatigkeit ad infinitum und politische Überinklusion vermeiden

Das Plädoyer für eine Hinnahme von Mehrstaatigkeit im Rahmen des Einbürgerungserwerbs ist aus der Sicht des SVR jedoch nicht mit der Forderung nach einer generellen bzw. - die Diktion des Antrags aufnehmend - „ausnahmslosen“ Hinnahme gleichzusetzen. Doppelte Staatsbürgerschaft bzw. Mehrstaatigkeit sollten aus der Sicht des SVR nicht „ausnahmslos“ bestehen, sondern lediglich in den Situationen, in denen die lebensweltlichen Bezüge der die deutsche Staatsangehörigkeit erwerbenden Person dies rechtfertigen und nahelegen (siehe auch SVR 2015: 131). Die grundsätzliche Akzeptanz von Mehrstaatigkeit beim Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung sollte daher kombiniert werden mit dem Mechanismus eines Generationenschnitts, der dafür sorgt, dass eine unendliche Weitergabe der Staatsangehörigkeit über mehrere Generationen unterbleibt. Stattdessen sollte die Weitergabe auf die Generationen beschränkt bleiben, für die lebensweltliche Bezüge zum Herkunftsland des Pionierwanderers bzw. der Pionierwanderin bestehen. Für dessen bzw. deren direkte Nachkommen (sie sog. 2. Einwanderergeneration) kann eine solche „identifikatorische Doppelorientierung“ (Thym 2017: 192) zweifellos angenommen werden. Ab der 3. und spätestens in der 4. Generation (und damit bei den Enkeln oder den Urenkeln der Pionierwanderer) dürften direkte lebensweltliche Bezüge zum Herkunftsland der Groß- oder Urgroßeltern bzw. - in der Diktion der Antragssteller – „gelebte Mehrfachidentitäten“ jedoch eher die Ausnahme als die Regel sein (siehe in diesem Sinn auch Thränhardt 2017: 34).

¹ Der Test, dessen Fragen veröffentlicht und einsehbar sind und der beliebig oft wiederholt werden kann, wird allerdings von deutlich über 90 Prozent der Teilnehmer auf Anhieb bestanden. Eine besonders große Hürde stellt dieser somit nicht dar. Siehe auch SVR (2021: 45).

Ausführlichere Schilderungen und Bezugnahmen auf das Modell einer doppelten Staatsbürgerschaft mit Generationenschnitt (siehe auch Abb.) finden sich in SVR (2014, 2015, 2017) sowie bei Langenfeld (2014: 255-256), Weinmann (2016: 317-324; 2017: 144-147) und Worbs (2014: 150-153). Die Entwicklung dieses Modells kann jedoch der Staatsrechtler und ehemalige Richter am Bundesverfassungsgericht Johannes Masing für sich beanspruchen, der in abstrakter Form die Grundidee eines Generationenschnitts im Staatsangehörigkeitsrecht bereits vor 20 Jahren präsentiert hat – allerdings ohne dabei über die Fachwelt hinaus wahrgenommen zu werden – (Masing 2001).



Durch ein solches Modell, das Mehrstaatigkeit generationenspezifisch limitiert, wird das demokratiepolitische Problem der Überinklusion vermieden. Im Gegensatz zu Situationen von Unterinklusion, in der Personen als Teil der Wohnbevölkerung Normen unterworfen sind, die sie nicht beeinflussen können, weil sie nicht wahlberechtigt sind², ist damit das Problem eines Überflusses an Beteiligungsrechten bzw. eine Situation beschrieben, in der Personen, die ein Land langfristig verlassen und damit sukzessive aus dessen Herrschaftsbereich herausfallen, über die Beibehaltung der Staatsbürgerschaft politische Beteiligungsrechte weiterhin besitzen und diese oftmals an ihre Kinder weitervererben (Shachar 2003: 29). Überinklusion bedeutet also – ebenso wie Unterinklusion – ein Auseinanderfallen von Wahl- und Wohnbevölkerung, im Fall der Überinklusion jedoch in der Form, dass manche Personen in Staaten wählen können, von deren

² Unterinklusion war über viele Jahre in Deutschland besonders stark ausgeprägt. Dies lag sowohl an den bis zur Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts von 1999/2000 bestehenden vergleichsweise strengen Voraussetzungen der Einbürgerung als auch an vor der Reform vollständig fehlenden Elementen des Territorialprinzips (*ius soli*) bei der Vermittlung der Staatsangehörigkeit über Geburt.



Gesetzgebung sie kaum oder gar nicht betroffen sind. Dies muss nicht, aber kann zur Folge haben, dass innenpolitische Konflikte aus den Herkunftsländern in die Einwanderungsländer importiert werden und dort zum Gegenstand von Wahlauseinandersetzungen werden (Hailbronner 2013, zitiert nach SVR 2014: 151). Wiederkehrende konflikträchtige Wahlkampfauftritte des türkischen Staatspräsidenten in Deutschland sind ein für das Einwanderungsland Deutschland besonders relevantes Beispiel. Diese haben ihren Hintergrund sicherlich auch in der Relevanz der in Deutschland lebenden Menschen türkischer Herkunft als Wählerinnen und Wähler in türkischen Referenden, Präsidentschafts- oder Parlamentswahlen. Strukturell ähnliche Beispiele aus anderen Ländern werden in SVR (2014: 151) genannt. Vor diesem Hintergrund teilt der SVR auch nicht die im Antrag formulierte kategorische Einschätzung, dass Mehrstaatigkeit nie zu „erkennbaren Problemlagen oder einer kontroversen gesellschaftlichen Debatte“ (LT-Drs. 17/13275: 3) führt. Zahlreiche Einwanderungsländer haben zudem für ihre eigenen im Ausland lebenden Staatsangehörigen einen solchen Generationenschnittmechanismus bereits in ihrem jeweiligen Staatsangehörigkeitsrecht vorgesehen. Dazu gehören Kanada, die USA, Großbritannien, Schweden und auch die Bundesrepublik Deutschland (§ 4 Abs. 4 StaG) (siehe für eine Zusammenfassung der jeweiligen konkreten Ausgestaltung SVR 2017: 6).³

Wie ein solcher Generationenschnitt für in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer, die sich einbürgern lassen wollen, umgesetzt werden kann, ist allerdings ungleich komplizierter als die Begrenzung der Weitergabe der deutschen Staatsbürgerschaft an die Nachkommen von Auslandsdeutschen. Dies liegt daran, dass hierfür der deutsche Gesetzgeber auf eine Kooperation mit den Herkunftsländern der Zuwanderinnen und Zuwanderer angewiesen ist, denn nur diese können über eine entsprechende Änderung ihres jeweiligen Staatsangehörigkeitsrechts sicherstellen, dass die Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes ab einer bestimmten Generation nicht mehr unbegrenzt über das Abstammungsprinzip weitergegeben wird. Möglich wäre dabei ein auf dem Grundsatz der Reziprozität basierendes Sequenzverfahren (SVR 2015: 131): In diesem Modell würde Mehrstaatigkeit bei Einbürgerung nur bei Staatsangehörigen solcher Staaten akzeptiert, die ihrerseits bereit sind, in ihrem Staatsangehörigkeitsrecht einen entsprechenden Schnittmechanismus zu etablieren (dieser könnte etwa analog zu § 4 Abs. 4 StAG gestaltet sein) (siehe auch SVR 2017: 6-7).

Fazit und zusammenfassende Bewertung

In seinem aktuellen Jahresgutachten widmet sich der SVR (2021: 33-67) intensiv der Frage, wie die politische Partizipation von Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit verbessert werden kann, er betrachtet dabei die Erlangung der deutschen Staatsbürgerschaft als den Königsweg zu verbesserter politischer Teilhabe. Vor diesem Hintergrund unterstützt der SVR Initiativen, die dazu führen, das Einbürgerungspotenzial besser auszuschöpfen und Personen, die in Deutschland ihren Lebensmittelpunkt haben und von in Deutschland getroffenen politischen Entscheidungen betroffen sind, vollwertige politische Mitspracheoptionen zu verschaffen. In seinem aktuellen Jahresgutachten fordert der SVR (2021: 47) bspw. – abweichend von den de lege lata für eine Einbürgerung erforderlichen Aufenthaltszeiten von 6 (§ 10 Abs. 3 S. 2 StaG), 7 (§ 10 Abs. 3 S. 1 StaG) oder 8 Jahren (§ 10 Abs. 1 StaG) - eine Verkürzung der für eine Einbürgerung nachzuweisenden Mindestaufenthaltszeiten auf 4 Jahre für solche Zuwanderinnen und Zuwanderer, die wirtschaftlich und sozial besonders gut integriert sind, sehr gut Deutsch sprechen und ihren Lebensmittelpunkt eindeutig nach Deutschland verlagert haben und deren polizeiliches Führungszeugnis einwandfrei ist (vgl. dazu auch SVR 2010: 73). Zur Erhöhung der Einbürgerungszahlen gehören außerdem Maßnahmen,

³ Allerdings handelt es sich bei dem Generationenschnitt des § 4 Abs. 4 StaG um eine sehr schwach ausgeprägte Variante. Die deutsche Staatsangehörigkeit wird bei einer Geburt im Ausland nicht erworben, wenn bereits der deutsche Elternteil nach dem 31. Dezember 1999 im Ausland geboren wurde und dort seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat. Das heißt, wenn ein Kind ausgewanderter deutscher Eltern im Ausland geboren wird, erhält es ebenfalls die deutsche Staatsangehörigkeit durch Abstammung sowie ggf. die Staatsangehörigkeit des Geburtslandes, falls dort das Geburtsortprinzip gilt. Im weiteren Generationenverlauf besteht jedoch folgende Einschränkung: Wenn die Person nach dem 31. Dezember 1999 im Ausland geboren wurde und dort ihren gewöhnlichen Aufenthalt hat, erwerben ihre Kinder nur noch die Staatsangehörigkeit des Geburtslandes, nicht jedoch die deutsche Staatsangehörigkeit, es sei denn, die Eltern stellen innerhalb eines Jahres nach der Geburt des Kindes einen Antrag auf Beurkundung im Geburtenregister. Eine automatische Weitergabe der deutschen Staatsangehörigkeit an die Kinder von Auslandsdeutschen erfolgt somit nicht.



die eine Änderung des Rechts gar nicht erfordern - wie z.B. eine konsequente Bewerbung der und Information über die Möglichkeiten der Einbürgerung. Vorstellbar ist es bspw. Einbürgerungsberechtigte gezielt anzusprechen, um sicherzustellen, dass sie über die Möglichkeiten der Einbürgerung in Deutschland hinreichend informiert sind. Zudem regt der SVR (2021: 45) Kampagnen an, die über die bloße Informationsvermittlung über die Möglichkeiten der Einbürgerung hinaus auch die Wertschätzung von Einbürgerung – und der Neubürgerinnen und Neubürger – herausstellen könnten. Auch Einbürgerungszeremonien und andere Feierlichkeiten könnten dafür hilfreich sein. Die Tatsache, dass bereits jetzt sehr viele Personen in Deutschland leben, die die Voraussetzungen für eine Einbürgerung längst erfüllen, sich aber trotzdem nicht einbürgern lassen, spricht sogar dafür, dass Reformen jenseits rechtlicher Regelungen zur Erhöhung der Einbürgerungszahlen mindestens genauso wichtig sind wie Nachbesserungen im Recht.

Prof. Dr. Petra Bendel

Prof. Dr. Daniel Thym

Vorsitzende

Stellvertretender Vorsitzender

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR)

Literatur

Babka von Gostomski, Christian 2010: Basisbericht: Tabellenband. Repräsentativbefragung „Ausgewählte Migrantengruppen in Deutschland 2006/2007“ (RAM). Zur Situation der fünf größten in Deutschland lebenden Ausländergruppen, Nürnberg.

Bauer, Thomas 2017: Generationenfrage, Süddeutsche Zeitung, 22.3.2017, S. 2.

Berlit, Uwe 2018: Migration und ihre Folgen – Wie kann das Recht Zuwanderung und Integration in Gesellschaft, Arbeitsmarkt und Sozialordnung steuern? (Teil 2), Zeitschrift für Ausländerrecht, 287-297.

Hailbronner, Kay 2013: Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags vom 13.03.2013 – Optionsregelung. Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Ausschussdr. 14(4)674 F

Langenfeld, Christine 2014: Kommentar zur Rede des Bundespräsidenten vom 22.5.2014, Zeitschrift für Ausländerrecht, 253-256.

Langenfeld, Christine 2014: Der Spinnen-Fliegen-Kompromiss im Staatsangehörigkeitsrecht, Süddeutsche Zeitung, 2.4.2014, S. 2.

Masing, Johannes 2001: Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration, Tübingen.

Sauer, Martina 2013: Einbürgerungsverhalten türkeistämmiger Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen. Ergebnisse der dreizehnten Mehrthemenbefragung 2012. Eine Analyse in Kooperation mit dem Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Essen.

Shachar, Ayelet 2003. Children of a Lesser State: Sustaining Global Inequality through Citizenship Laws. Jean Monnet Working Paper 2/03. New York.

SVR 2010: Einwanderungsgesellschaft 2010 Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer. Berlin.

SVR 2014: Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer, Berlin.

SVR 2015: Unter Einwanderungsländern. Deutschland im internationalen Vergleich. Berlin.

SVR 2017: Der Doppelpass mit Generationenschnitt Perspektiven für ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht. Positionspapier. Berlin.



SVR 2021: Normalfall Diversität? Wie das Einwanderungsland Deutschland mit Vielfalt umgeht. Berlin

SVR-Forschungsbereich 2012: Deutsche Integrationsmaßnahmen aus der Sicht von Nicht-EU-Bürgern. Die Ergebnisse des Immigrant Citizens Survey für Deutschland, Berlin.

Thränhardt, Dietrich 2017: Einbürgerung im Einwanderungsland Deutschland: Analysen und Empfehlungen. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.

Thym, Daniel 2017: Migrationsfolgenrecht, Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer, 169-216.

Thym, Daniel 2019: Bürger zweiter Klasse im Einwanderungsland? Rechtliche Inhalte und symbolische Markierungen im Diskurs um das Staatsangehörigkeitsrecht, Die Verwaltung, 407–436

Weinmann, Martin. 2016: Eine Staatsangehörigkeit ‚auf Dauer‘: der Generationenschnitt als Modell für ein modernes Staatsangehörigkeitsgesetz“, Zeitschrift für Ausländerrecht, 317–324.

Weinmann, Martin 2017, ‚Doppelpass mit Generationenschnitt‘: Modell und Umsetzungsmöglichkeiten. Zeitschrift für Rechtspolitik, 144–147.

Weinmann, Martin/Becher, Inna/Babka von Gostomski, Christian 2012: Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Erkenntnisse zu Optionspflichtigen. Ergebnisse der BAMF-Einbürgerungsstudie 2011, Nürnberg.

Worbs, Susanne 2014: Bürger auf Zeit. Die Wahl der Staatsangehörigkeit im Kontext der deutschen Optionsregelung. Nürnberg.

Impressum

Herausgeber

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) gGmbH
Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel.: 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

© SVR gGmbH, Berlin 2021

Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung. Mit seinen Gutachten soll das Gremium zur Urteilsbildung bei allen integrations- und migrationspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie der Öffentlichkeit beitragen. Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Petra Bendel (Vorsitzende), Prof. Dr. Daniel Thym (Stellvertretender Vorsitzender), Prof. Dr. Viola B. Georgi, Prof. Dr. Marc Helbling, Prof. Dr. Birgit Leyendecker, Prof. Dr. Steffen Mau, Prof. Panu Poutvaara, Ph.D., Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger und Prof. Dr. Hans Vorländer.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de