

Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zu Referentenentwurf des BMI eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts

Steffen Feldmann
Vorstand Finanzen und Internationales

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlsruhe 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihre Ansprechpartnerinnen:
Yana Gospodinova
Telefon-Durchwahl: 030 284447-53
Email: yana.gospodinova@caritas.de

Dr. Elke Tießler-Marenda
Telefon-Durchwahl: 0761 200-371
Email: elke.tiessler-marenda@caritas.de
www.caritas.de

Datum: 16.06.2023

Die Änderungen im Staatsangehörigkeitsgesetz, die im Koalitionsvertrag skizziert wurden, gingen aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes in die richtige Richtung. Dass nun ein Referentenentwurf vorgelegt wurde, begrüßt der Deutsche Caritasverband und bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Einige Aspekte, die aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes für die Weiterentwicklung des Staatsangehörigkeitsrechts besonders relevant sind, werden im dem Referentenentwurf berücksichtigt. Positiv zu bewerten ist insbesondere, dass Mehrstaatigkeit als Normalität akzeptiert wird, indem die Pflicht, eine andere Staatsangehörigkeit aufzugeben, sowohl bei der Einbürgerung als auch beim ius soli Erwerb gestrichen wird. Das entspricht einer langjährigen Forderung des Deutschen Caritasverbandes. Zu begrüßen ist auch, dass die Voraufenthaltszeiten beim Anspruch auf Einbürgerung und beim ius soli verkürzt werden sollen.

Auch die geplante Erleichterung bezüglich der nachzuweisenden Deutschkenntnisse für die Generation der sogenannten „Gastarbeiter:innen“ bzw. Vertragsarbeiter:innen gehen in die richtige Richtung. Sie sind aber zu eng gefasst, da nur Personen profitieren sollen, die bis zu einem Stichtag auf Grund eines Abkommens eingereist sind. Damit bleiben anderweitig angeworbene oder nach dem Stichtag eingereiste Arbeitskräfte und nachgezogene Ehepartner:innen außen vor. Besser wäre eine generelle Altersgrenze für die Prüfung von Deutsch- und staatsbürgerlichen Kenntnissen einzuführen. Wenn an einem Stichtag festgehalten werden soll, müsste sich dieser an der Einführung der Integrationskurse orientieren und nicht am Auslaufen der Anwerbeabkommen.

Insgesamt wird der vorgelegte Gesetzentwurf trotz der Verbesserungen seinen Zielen, das Recht zu vereinfachen und ein modernes Staatsangehörigkeitsrechts zu schaffen, das den Erfordernissen eines Einwanderungslandes Rechnung trägt (GE, S. 15), nur in Teilen gerecht. Bürokratische Hürden werden nicht im gewünschten Umfang abgebaut – so gibt es keine Klarheit bezüglich Alternativen zu einem gültigen Nationalpass bei der Identitätsprüfung, wenn dieser nicht zumutbar beschafft werden kann. Es muss auch künftig noch in einem oft langwierigen Verfahren festgestellt werden, ob es weitere Staatsangehörigkeiten gibt, obwohl diese nach der Neuregelung nicht mehr abgegeben werden müssen.

Der Gesetzentwurf enthält Regelungen, die das Verfahren verlängern und verkomplizieren dürften, auch weil sie zu unbestimmt sind. So soll das Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung (FDGO) in Frage stehen, wenn bei Einbürgerungsbewerber:innen antisemitische,

rassistische, fremdenfeindliche oder anderweitig menschenverachtend motivierte Handlungen feststellbar sind. Zu keinem dieser Kriterien gibt es aber in Deutschland eine konsentierende Definition. Auch welche Handlungen geeignet sind, eine Einbürgerung zu verhindern, bleibt offen. Es müssen jedenfalls solche sein, die unterhalb der Schwelle der Aktivitäten liegen, die bereits jetzt gem. § 11 Nr. 1 StAG die Einbürgerung ausschließen. Problematisch ist es auch, wenn es künftig ein Ausschlussgrund sein soll, wenn Einbürgerungsbewerber:innen durch ihr Verhalten zeigen, dass sie die Gleichberechtigung von Mann und Frau missachten. Diese Regelung ist schon deswegen schwierig, weil die Durchsetzung des Gleichberechtigungsgrundsatzes staatliche Aufgabe und Deutschland gesellschaftspolitisch weit von seiner Verwirklichung entfernt ist (z.B. ungleiche Bezahlung oder Verteilung von Haus- und Sorgearbeit). Welches Verhalten ist vor diesem Hintergrund gemeint? Der Gesetzentwurf nennt ein Verhaftetsein in patriarchalischen Familienstrukturen oder Akzeptanz der Minderjährigenehe. Da es auch hier nicht um strafbares Verhalten geht, das bereits jetzt eine Einbürgerung gem. § 8 Abs. 1 Nr. 2 oder § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 StAG verhindert, sondern eher um Einstellungen, bleibt offen, wie das überprüft werden soll. Durch kulturalistische Zuschreibungen zu bestimmten Gruppen ist die Regelung sehr diskriminierungsanfällig und sollte auch aus diesem Grund unterbleiben.

Der Deutsche Caritasverband plädiert seit langem für eine Streichung der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ als Einbürgerungsvoraussetzung. Diese Streichung erfolgt im Gesetzentwurf letztlich nicht, sondern es wird ein neuer Ausschlussgrund geschaffen, der an das veraltete Bild anknüpft, dass sich Einbürgerungsbewerber:innen in eine Gesellschaft „einzuordnen“ haben. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbands ist die Zugehörigkeit zu Deutschland nicht an der Konformität mit einem uniformen Bild vom Deutschsein messbar.

Nicht akzeptabel ist aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes die geplante Verschärfung bei der Pflicht, den Lebensunterhalt für sich und die Familienangehörigen sichern zu müssen. Die vorgesehenen Ausnahmen sind völlig unzureichend. Mit der geplanten Regelung werden Menschen weitgehend von der Möglichkeit einer Einbürgerung ausgeschlossen, wenn sie z.B. wegen einer chronischen Erkrankung oder Behinderungen keiner Vollzeiterwerbstätigkeit nachgehen können oder dieses aus anderen, sozial adäquaten Gründen, wie z.B. bei Alleinerziehenden oder pflegenden Angehörigen, nicht tun. Betroffen sind auch jeweils die Kinder, wenn deren Eltern keiner Vollzeittätigkeit nachgehen (können). Studien belegen, dass sich die Teilhabe nach einer Einbürgerung verbessert. Diese Gesetzesänderung wäre daher auch für die soziale und arbeitsmarktliche Integration gesamtgesellschaftlich kontraproduktiv. Staatsangehörigkeit und Einbürgerung hat aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes mit Beheimatung zu tun. Das Bild, Menschen nach Einkommen zu sortieren, passt nicht dazu. Die Einbürgerung und damit einhergehend auch politische Teilhabe darf sich nicht am Einkommen orientieren.

Zu ausgewählten Änderungen und Handlungsbedarfen im Einzelnen

1 Hinnahme der Mehrstaatigkeit (insbes. GE Art. 1 Bst. 6 a) aa) ccc), Nr. 12, Nr. 25, Nr. 29)

Mehrstaatigkeit soll generell zugelassen werden. Um dies zu erreichen, wird das Erfordernis eine vorhandene nichtdeutsche Staatsangehörigkeit aufzugeben, bei der Anspruchseinbürgerung gestrichen. Für Deutsche, die als Kind ausländischer Eltern gem. § 4 Abs. 3 StAG die Staatsangehörigkeit durch Geburt in Deutschland erworben haben/erwerben, entfällt die ggf. bestehende Optionspflicht nach § 29 StAG. Auch führt der Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit auf Antrag (§ 25 StAG) oder durch eine Adoption (§ 27 StAG) nicht mehr zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit.

Der Deutsche Caritasverband begrüßt die geplanten Änderungen, die den Lebenswirklichkeiten in Deutschland Rechnung trägt. Da derzeit schon viele Menschen unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit eingebürgert werden, weil sie aus EU-Mitgliedsstaaten stammen oder weil ihr

Heimatland sie nicht entlässt, ist das auch ein Beitrag zum Abbau von schwer begründbarer Ungleichbehandlung.

1.1 Rücknahme der Einschränkung des Abstammungserwerbs bei Auslandsgeburt wünschenswert

Wünschenswert wäre, wenn auch § 4 Abs. 4 StAG zurückgenommen bzw. angepasst würde. Derzeit erhalten im Ausland geborene Kinder von Deutschen, die nach dem 31.12.1999 ebenfalls im Ausland geboren wurden, die deutsche Staatsangehörigkeit nur, wenn ihr Eintrag ins deutsche Geburtsregister innerhalb eines Jahres nach der Geburt beantragt wurde oder sie sonst staatenlos würden.

Diese Regelung wurde 1999 quasi als „Gegenstück“ zum ius soli eingeführt und dient der Vermeidung von Mehrstaatigkeit (vgl. Drs. 188/99 S. 13). Für den Abstammungserwerb sollte auch im Ausland die nachweisliche Abstammung von einem/einer deutschen Staatsangehörigen genügen, ohne dass ein „Bezug zum Staatsgebiet“ (Drs. 188/99 S. 17) durch einen Registereintrag hergestellt wird.

1.2 Pflicht zur Feststellung der Staatsangehörigkeit abschaffen

§ 8 Abs. 1 und § 10 Abs. 1 S. 1 AufenthG sehen die Feststellung der Staatsangehörigkeit vor. Dies dient bisher der Feststellung derjenigen Staatsangehörigkeiten, die bei der Einbürgerung abgegeben werden müssen, und verursacht oft äußerst aufwändige und zeitraubende Nachforschungen, beispielsweise weil Vorfahren eine Staatsangehörigkeit bei Auswanderung beibehalten haben oder eine Staatsangehörigkeit bei Änderungen staatlicher Grenzen wie dem Auseinanderfallen Jugoslawiens oder der Sowjetunion ohne Wissen erworben wurde.

Da künftig Mehrstaatigkeit regelhaft hingenommen wird, sollte diese damit nutzlos gewordene Regelung abgeschafft werden.

2 Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt in Deutschland (§ 4 Abs. 3 StAG)

Sind beide Elternteile eines in Deutschland geborenen Kindes Ausländer:innen, erwirbt das Kind die deutsche Staatsangehörigkeit durch Geburt, wenn mindestens ein Elternteil einen legalen mehrjährigen Voraufenthalt vorweisen kann und zum Zeitpunkt der Geburt des Kindes ein bestimmtes Aufenthaltsrecht hat.

Sehr zu begrüßen ist, dass die Optionspflicht (§ 29 StAG) nach den Anpassungen im Jahr 2014 nun in Gänze gestrichen wird. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes wird damit die Ungleichbehandlung, dass bei bestimmten Staatsangehörigkeiten der Eltern schon lange auf die Optionspflicht verzichtet wurde, endlich beendet. Weiter entspricht der Verzicht auf das Kriterium des Aufwachsens in Deutschland, das ein Teil der Betroffenen erfüllen musste, der Lebenswirklichkeit in einer von Mobilität geprägten Welt.

2.1 Verkürzung des notwendigen Voraufenthalts (GE Art. 1 Nr. 2)

Die Zeit, in der sich mindestens ein Elternteil rechtmäßig (mit Freizügigkeitsrecht, Aufenthaltsrecht nach Art. 6 oder 7 ARB 1/80, Niederlassungserlaubnis, Daueraufenthalt-EU, mit Blauer Karte oder Aufenthaltserlaubnis) in Deutschland aufgehalten haben muss, wird von 8 auf 5 Jahre verkürzt.

Studien zeigen, dass die Teilhabechancen und Bildungserfolge von Kindern mit Migrationshintergrund im Durchschnitt durch die deutsche Staatsangehörigkeit steigen.¹ Der Deutsche Caritasverband begrüßt diese Änderung daher ausdrücklich.

¹ Christina Felfe und Helmut Rainer, Beabsichtigte und unbeabsichtigte Folgen der Einführung des Geburtsortsprinzips, ifo Schnelldienst 11 / 2020, S. 12 ff.

2.2 *Anspruchsbegründende Aufenthaltsrechte ausweiten*

Nach geltendem Recht muss gem. § 4 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 StAG mindestens ein Elternteil zum Zeitpunkt der Geburt ein unbefristetes Aufenthaltsrecht haben (Freizügigkeitsrecht, Aufenthaltsrecht nach Art. 6 oder 7 ARB 1/80, Niederlassungserlaubnis, Daueraufenthalt-EU) oder eine Aufenthaltserlaubnis auf Grund des Abkommens EU/Schweiz vom 21.06.1999. Damit wird hier ein strengerer Maßstab angelegt als bei der Einbürgerung (s.u. 3.6).

Der Erwerb der Staatsangehörigkeit nach dem ius soli soll ausweislich der Gesetzesbegründung den Kindern ausländischer Eltern zugutekommen, „die dauerhaft in Deutschland leben“ (GE, S. 28). Nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes wäre es unter diesem Gesichtspunkt stimmig, wenn auch die Kinder von Besitzer:innen einer Aufenthaltserlaubnis die deutsche Staatsangehörigkeit durch Geburt in Deutschland erwerben, sofern diese einen dauerhaften Aufenthalt erwarten lässt. Das gilt insbesondere für Besitzer:innen einer humanitären Aufenthaltserlaubnis, da bei ihnen eine Rückkehr ins Heimatland regelmäßig nicht wahrscheinlich ist. Bei Besitzer:innen einer Aufenthaltserlaubnis als Fachkraft liegt es im Interesse Deutschlands diese im Land zu halten. Daher ist es nicht nachvollziehbar, warum sie zunächst eine Niederlassungserlaubnis erwerben müssen, damit ihre Kinder die deutsche Staatsangehörigkeit durch Geburt in Deutschland erwerben. Der Deutsche Caritasverband plädiert dafür, § 4 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 StAG zumindest für Besitzer:innen einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 18a, 18b, 19c, 22, 23, 23a, 25 Abs. 1 bis 3, 5, 30, 31 und § 36 Abs. 1 AufenthG zu öffnen.

3 *Anspruchseinbürgerung*

3.1 *Verkürzung des notwendigen Voraufenthalts (GE Art. 1 Nr. 6 Bst. a) aa) aaa) und Bst. b))*

In § 10 Abs. 1 S. 1 StAG wird der Zeitraum, in dem sich Einbürgerungsbewerber:innen rechtmäßig in Deutschland aufgehalten haben müssen, von 8 auf 5 Jahre verkürzt. Entsprechend verkürzt sich das Limit bei miteingebürgerten Ehepartner:innen, eingetragenen Lebenspartner:innen und minderjährigen Kindern auf 5 Jahre (§ 10 Abs. 2 StAG-neu).

Bei Eingebürgerten lässt sich feststellen, dass sich die Integration in den Arbeitsmarkt, soziale und gesellschaftliche Teilhabe im Durchschnitt mit dem Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit signifikant verbessern.² Schon aus diesem Grund begrüßt der Deutsche Caritasverband die geplante Neuregelung. Eine schnellere Einbürgerung kann weiter dazu beitragen, das Auseinanderfallen von Wohnbevölkerung und Staatsvolk zu minimieren und damit die politische Teilhabe von Eingewanderten zu verbessern.

3.2 *Verschärfung der Lebensunterhaltssicherungspflicht (GE Art. 1 Nr. 6 Bst. a) aa) bbb))*

Es soll zu einer Verschärfung bei der Pflicht zur Lebensunterhaltssicherung kommen, die laut Bundesinnenministerium dazu dient, Klarheit zu schaffen.³ Bisher unterlag der Halbsatz in § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 StAG, dass der Bezug von Leistungen nach SGB II oder XII nur schadet, wenn er zu vertreten ist, tatsächlich immer wieder Auslegungsproblemen. Diese Einschränkung der Lebensunterhaltssicherungspflicht wie nun geplant zu streichen und nur ganz wenige Ausnahmen zuzulassen, ist aber keine adäquate Lösung.

² Christina Gathmann/Ole Monscheuer, Fördert Einbürgerung die wirtschaftliche und soziale Integration?, ifo Schnelldienst 11 / 2020, S. 3 ff.; Christina Gathmann/Ole Monscheuer,:

<https://wol.iza.org/articles/naturalization-and-citizenship-who-benefits/lang/de>; <https://ethz.ch/de/news-und-veranstaltungen/eth-news/news/2019/12/bessere-integration-dank-einbuengerung.html>

³ <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2023/05/staatsangehoerigkeitsrecht.html>

Künftig sollen nur noch Personen von der Pflicht zur Lebensunterhaltssicherung ohne Leistungen nach SGB II oder SGB XII ausgenommen werden, die auf Basis der Anwerbeabkommen vor dem 30.06.1974 bzw. der Vertragsarbeiterabkommen vor dem 13.06.1990 eingewandert sind, sowie Personen, die innerhalb der letzten 2 Jahre mind. 20 Monate in Vollzeit gearbeitet haben, und deren mit ihnen und einem Kind in familiärer Gemeinschaft lebende Ehegatt:innen bzw. eingetragene Lebenspartner:innen. Letzteres zeigt ein für ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht seltsam antiquiertes Familienbild und lässt offen, ob auch die Kinder miteingebürgert werden. Der Wortlaut erfasst nur die Gatt:innen/Lebenspartner:innen und § 10 Abs. 2 StAG, wonach miteingebürgerte Kinder die Voraussetzungen nach § 10 Abs. 1 StAG selbst erfüllen müssen, bleibt bis auf die Verkürzung der Frist (s.o. 3.1) unverändert. Bleibt es bei der geplanten Gesetzesänderung, müsste die Regelung zumindest so gefasst werden, dass diese Kinder ebenfalls ohne Lebensunterhaltssicherung eingebürgert werden.

Laut Justizminister sollen mit der Neuregelung u.a. Anreize zur Aufnahme von Arbeit gesetzt werden.⁴ Damit greift er die Stereotype von arbeitsunwilligen Leistungsbezieher:innen und einer Einwanderung in das soziale Sicherungssystem⁵ auf und verkennet, dass hier Personen ausgegrenzt werden, die aus verschiedenen Gründen kein lebensunterhaltssicherndes Einkommen durch Arbeit erzielen (können). Betroffen können Menschen sein, bei denen eine chronische Erkrankung oder eine Behinderung dazu führt, dass sie nicht Vollzeit im regulären Arbeitsmarkt tätig sind. Auch bei Alleinerziehenden oder pflegenden Angehörigen zeigen die Statistiken, dass sie in Folge der Sorgearbeit, die sie leisten und die die Gesellschaft entlastet, überproportional oft von Einkommensarmut betroffen sind. Damit werden nicht nur Menschen, die im täglichen Leben ohnehin unter vielfältigen Problemen und Diskriminierung leiden, ausgegrenzt. Es stellt sich auch die Frage, ob gegen höherrangiges Recht verstoßen wird: so wird das Gebot niemanden auf Grund des Geschlechts zu diskriminieren verletzt, da Alleinerziehende oder pflegende Angehörige in der Mehrzahl weiblich sind und hier eine indirekte Diskriminierung auf Grund des Geschlechts⁶ erkennbar wird. Bei Menschen mit Behinderung stellt sich unter anderem die Frage nach Art. 3 Abs. 3 GG und dem Diskriminierungsverbot nach Art. 3 Behindertenrechtskonvention. Erinnerung soll hier auch an die Verpflichtung nach Art. 29 der Konvention, Menschen mit Behinderungen Teilhabe einschließlich der Wahrnehmung von politischen Rechten zu ermöglichen. Volle politische Teilhabe ist aber ohne Einbürgerung nicht möglich. Daher muss Ausländer:innen mit Behinderung dieser Weg unabhängig von ihrer Erwerbsfähigkeit und ihrem Einkommen offenstehen.

Zu fragen ist auch, ob mit der geplanten Regelung nicht gegen das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) verstoßen wird, das fordert, die Einbürgerungsvoraussetzungen so zu gestalten, dass Einbürgerungsbewerber:innen, die sich aller Voraussicht nach dauerhaft in Deutschland aufhalten werden, eine realistische Chance haben, sie zu erfüllen.⁷ Wenn Menschen von der Einbürgerung dauerhaft aus Gründen ausgeschlossen werden, die sich nicht zu verantworten haben, wird das StAG diesem Anspruch nicht gerecht.

Mit Blick auf die Kinder, deren Einbürgerung unterbleiben muss, weil ihre Eltern bzw. alleinerziehenden Elternteile nicht Vollzeit arbeiten (können), wird nach Auffassung des

⁴ <https://twitter.com/MarcoBuschmann/status/165946334077775104>

⁵ Studien belegen seit Jahren, dass die Sozialversicherungssysteme in Deutschland von Zuwanderung profitieren, auch wenn berücksichtigt wird, dass insbesondere Migrant:innen mit Fluchthintergrund längere Zeit auf Grundsicherung angewiesen sind, vgl.: <https://www.nzz.ch/wirtschaft/pluendern-zuwanderer-das-deutsche-sozialsystem-oder-entlasten-sie-es-ld.1725020>; <https://www.boeckler.de/de/magazin-mitbestimmung-2744-der-sozialstaat-ist-der-grosse-gewinner-5219.htm>

⁶ Zur indirekten Diskriminierung: EuGH vom 13. Mai 1986, C-170/84; EuGH, vom 18.10.2017, C-409/16; BVerfG, 1 BvL 2/10 vom 10.7.2012

⁷ vgl. BVerwG Urteil vom 23.09.2020 - 1 C 36.19, Rn. 16.

Deutschen Caritasverbandes der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention nicht ausreichend berücksichtigt. Ihre Teilhabechancen, die durch eine Einbürgerung steigen könnten,⁸ werden durch die Neuregelung geschmälert. Es ist aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes nicht nur ein individuelles Problem, sondern betrifft die ganze Gesellschaft, wenn sich auf diesem Weg neben der Einkommensarmut auch Chancenarmut „vererbt“.

Als 2007 die Regelung aus § 10 Abs. 1 StAG gestrichen wurde, wonach Ausländer:innen bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres ohne Lebensunterhaltssicherung eingebürgert wurden, wurde vom damaligen Gesetzgeber ausdrücklich darauf verwiesen, dass Personen dieser Altersgruppe weiterhin den Anspruch auf Einbürgerung hätten, wenn sie z.B. wegen mangelnden Ausbildungsplatzangebots den Bezug von staatlichen Leistungen nicht zu vertreten haben.⁹ Es ist kein Grund erkennbar, warum nun diese Überlegung nicht mehr gelten sollte und junge Menschen (insbesondere Schüler:innen, Auszubildende oder Studierende) mangels ausreichenden Einkommens der Eltern von der Einbürgerung ausgeschlossen werden, bei denen eine Arbeitsaufnahme auf Grund des Alters nicht zu erwarten und im Übrigen nicht wünschenswert ist, wenn dafür Schulbesuch oder Ausbildung abgebrochen werden müssten.

Betroffen von der Verschärfung bei der Lebensunterhaltssicherungspflicht sind auch die Ehegatt:innen der sogenannten Gast-/Vertragsarbeiter:innen oder Arbeitskräfte, die nicht auf Basis eines Abkommens kamen, wenn sie im Alter auf Grundsicherung angewiesen sind. Das kann kaum als „Respekt vor der Lebensleistung“ der sogenannten „Gastarbeitergeneration“¹⁰ angesehen werden. Gerade diese Generation ist unabhängig davon, ob sie im Rahmen eines Abkommens oder auf anderem Weg wie etwa dem Familiennachzug kamen, trotz langjähriger Arbeit überproportional von kleinen Renten und damit von Altersarmut betroffen.¹¹ Daher muss auch aus diesem Grund eine Einbürgerung möglich sein, wenn Leistungen des SGB II oder XII in Anspruch genommen werden müssen.

Der Deutsche Caritasverband fordert, auf die geplante Änderung zu verzichten. Weiter sollte in § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 StAG ein nicht abschließender Katalog eingefügt werden, wann die Inanspruchnahme von Leistungen des SGB II oder SGB XII unschädlich ist, der die hier genannten Gruppen umfasst. Weiter sollte klargestellt werden, dass ein Einkommen in Höhe der Existenzsicherung (Regelsatz+Wohnung+Heizung) reicht und nicht auf die Aufstockungsmöglichkeiten des SGB II abgestellt wird.

3.3 Bekenntnis zur Freiheitlich Demokratischen Grundordnung (GE Art. 1 Nr. 6 a) cc)

Die Regelung, wonach nur eingebürgert wird, wer sich zur FDGO bekennt (§ 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 StAG), wird unverändert beibehalten. Ergänzt wird aber, dass „antisemitisch, rassistisch, fremdenfeindlich oder sonstige menschenverachtend motivierte Handlungen [...] mit der Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland unvereinbar [sind] und [...] gegen die FDGO im Sinne dieses Gesetzes [verstoßen]“ (§ 10 Abs. 1 S. 3 StAG-neu). Damit soll klargestellt werden, dass dies „Teil des bereichsspezifischen Verständnisses der FDGO“ sei (GE, S. 31).

Die Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus sowie aller Formen von gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit sind in den Augen des Deutschen Caritasverbandes sehr wichtige

⁸ siehe Fn. 2.

⁹ Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, Drucksache 16/5065, S. 228

¹⁰ so der Justizminister in einem Interview: <https://www.fdp.de/pressemitteilung/buschmann-interview-voraussetzung-fuer-den-deutschen-pass-ist-eine-gelungene>

¹¹ Drucksache 20/6386, S. 8, Tabelle zu Frage 4 im Anhang; https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/09/PD22_N061_12_13.html

Anliegen. Diese Regelung ist aber verfehlt. Welche Handlungen geeignet sind, ein Bekenntnis zur FDGO in Frage zu stellen, wird im Gesetzentwurf nicht angesprochen. Auch eine zeitliche Beschränkung findet nicht statt, so dass auch „Jugendsünden“ eine Rolle spielen könnten. Was jeweils als antisemitisch, rassistisch, fremdenfeindlich oder menschenverachtend zu bewerten ist, ist rechtlich und in der Gesellschaft umstritten. In einer weit verstandenen Form geschehen derart motivierte Handlungen (auch) in Deutschland täglich millionenfach. Bei den angesprochenen Unklarheiten können Handlungen, die unter der strafrechtsrelevanten Schwelle bleiben, nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes nur dann Einfluss auf das Einbürgerungsverfahren haben, wenn in ihnen explizit eine Ablehnung der FDGO zum Ausdruck kommt. Dies wird von den Einbürgerungsbehörden aber bereits nach geltendem Recht geprüft. Die geplante Gesetzesergänzung ist daher unnötig und öffnet im Ergebnis der Beliebigkeit Tür und Tor, wie regelmäßige Diskussionen zur Definition von Rassismus oder menschenverachtendem Verhalten zeigen.

Der Deutsche Caritasverband hält den Verfassungsschutz und das Strafrecht zum Schutz der FDGO ebenso für ausreichend, wie die bestehenden Regelungen des StAG zum Schutz vor der Einbürgerung von Verfassungsfeinden. Die geplante Ergänzung im StAG sollte unterbleiben.

3.4 Beschleunigte Einbürgerung (GE Art. 1 Nr. 6 Bst. c)

In § 10 Abs. 3 StAG wird die beschleunigte Einbürgerung bei (besonderen) Integrationsleistungen neu geregelt. Bisher gilt eine Verkürzung der Frist auf 7 Jahre bei erfolgreichem Besuch eines Integrationskurses bzw. 6 Jahre bei besonderen Leistungen (insbesondere Sprachkenntnisse über Niveau B1, gute schulische oder berufliche Leistungen oder bürgerschaftliches Engagement).

Diese Regelung wurde in der Praxis nach den Erfahrungen aus den Beratungsstellen des Deutschen Caritasverbandes bisher eher restriktiv ausgelegt. Die Neuregelung führt außer zu einer Verkürzung der Frist nicht zu Verbesserungen, sondern zur Verschlechterung. Die erfolgreiche Teilnahme an einem Integrationskurs soll gar nicht mehr berücksichtigt werden. Gefordert werden künftig besondere Integrationsleistungen, insbesondere in Form guter schulischer oder beruflicher Leistungen oder von bürgerschaftlichem Engagement, und zusätzlich die Lebensunterhaltssicherung gänzlich ohne öffentliche Mittel und kumulativ Deutschkenntnisse auf Niveau C1.

Der Deutsche Caritasverband lehnt diese Verschärfung ab. Das Sprachniveau C1 ist das zweithöchste überhaupt erreichbare Niveau. Je nach Person ist auch das Erreichen eines Sprachniveaus zwischen B1 und C1 eine beachtliche Integrationsleistung, daher sollten wie bisher „nur“ Kenntnisse über B1 gefordert werden.

Dass künftig alle Voraussetzungen gleichermaßen vorliegen, dürfte nur bei wenigen Personen zutreffen. Durch die Kumulation der Voraussetzungen bekommt der Bildungsstatus und die Integration in den Arbeitsmarkt ein Übergewicht, wohingegen ehrenamtliches Engagement kaum mehr zählt. Im Ergebnis sollte es wie bisher genügen, wenn besondere Integrationsleistungen alternativ gegeben sind.

Ein Anknüpfen an die Lebensunterhaltssicherung lehnt der Deutsche Caritasverband hier ebenso ab, wie schon oben (unter 3.2) angesprochen.

3.5 Deutschkenntnisse und Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung bei der sogenannten „Gastarbeitergeneration“ (GE Art. 1 Nr. 6 Bst. e), f) und g))

Gem. § 10 Abs. 4 StAG-neu soll bei der Einbürgerung von Personen, die auf Basis eines Anwerbeabkommens vor dem 30.06.1974 bzw. eines Vertragsarbeiterabkommen vor dem 13.06.1990 eingewandert sind, auf den Nachweis schriftlicher Deutschkenntnisse verzichtet werden.

Diese Regelung ist zu eng gefasst. Zum einen, weil sie auf diejenigen beschränkt ist, die selbst auf Grund eines Abkommens vor Juni 1974 bzw. 1990 eingewandert sind. Das engt den Berechtigtenkreis zu stark ein, da beispielsweise EU-Bürger:innen, die insbesondere aus Italien oder Spanien seit 1970 auch ohne Abkommen im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit kamen, oder nachgezogene Ehegatt:innen ausgeschlossen werden, obwohl sie vor den gleichen Herausforderungen beim Erwerb von Kenntnissen der deutschen Sprache standen. Auch für sie gilt, wie im Gesetzentwurf als Begründung für die Regelung angeführt, dass „sie in der Vergangenheit keine oder nur wenig Integrationsangebote - wie Sprachförderung oder Integrationskurse – erhalten“ (GE, S. 32) haben.

Das Festhalten an einem, wenn auch nur mündlichen, Sprachtest setzt die Personen, die von der Neuregelung profitieren sollen, weiter einer unnötigen Belastung aus. Sie sind häufig auf Deutsch weniger eloquent und haben auf Grund ihres Alters Ängste vor Prüfungen entwickelt. Positiv zu bewerten ist, dass in diesen Fällen zumindest vom Nachweis der Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung abgesehen wird (§ 10 Abs. 6 S. 2 StAG-neu).

Es ist nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes nicht ausreichend, dass ältere oder alte Menschen in Einzelfällen anhand der neuen Härtefallregelungen nach § 10 Abs. 4a StAG-neu unter Verzicht auf ausreichende Deutschkenntnisse eingebürgert werden könnten. § 10 Abs. 4a StAG-neu dient nicht der Anerkennung von Lebensleistung und berücksichtigt auch Erschwernisse der Vergangenheit nicht, sondern, ob der Deutschwerb künftig nicht möglich oder dauerhaft erschwert ist. Ein fortgeschrittenes Alter kann allein nicht als Begründung eines Härtefalls genügen.

Nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes sollte eine generelle Altersgrenze für den Nachweis von Deutsch- und staatsbürgerlichen Kenntnissen eingeführt werden. Sofern an einem Stichtag festgehalten wird, sollte sich dieser an der Einführung der Integrationskurse mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes zum 1.1.2005 orientieren.

3.6 Anspruchs begründende Aufenthaltsrechte

Nach geltendem Recht muss gem. § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 StAG zum Zeitpunkt der Einbürgerung ein unbefristetes Aufenthaltsrecht gegeben sein (Freizügigkeitsrecht, Aufenthaltsrecht nach Art. 6 oder 7 ARB 1/80, Niederlassungserlaubnis, Daueraufenthalt-EU) oder eine Aufenthaltserlaubnis auf Grund des Abkommens EU/Schweiz vom 21.06.1999 oder eine Aufenthaltserlaubnis. Allerdings sind diverse Aufenthaltserlaubnisse u.a. zum Zweck der Bildung und aus humanitären Gründen ausgeschlossen. Besitzer:innen solcher Aufenthaltserlaubnisse müssen zunächst eine Niederlassungserlaubnis erwerben, bevor sie eingebürgert werden.

Nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes ist nicht nachvollziehbar, warum Ausländer:innen mit bestimmten humanitären Aufenthaltserlaubnissen oder mit Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Ausbildung oder des Studiums nicht zur Einbürgerung zugelassen sind. Besitzer:innen einer humanitären Aufenthaltserlaubnis bleiben erfahrungsgemäß dauerhaft in Deutschland, die aktuelle Regelung bedeutet also eine unnötige Verzögerung. Bei Personen, die sich zum Zweck von Ausbildung oder Studium in Deutschland aufhalten, ist es zumindest wünschenswert, dass sie frühzeitig eine dauerhafte Bindung zu Deutschland entwickeln.

Die Aufenthaltserlaubnisse, die keine Einbürgerung zulassen, sollten auf diejenigen beschränkt werden, die keinen dauerhaften Aufenthalt erwarten lassen wie z.B. eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18e, 18f, 19 oder 20 Abs. 1 AufenthG.

4 Einbürgerung bei Bagatellstrafen (GE Art. 1 Nr. 20)

Schon jetzt ist eine Einbürgerung auch bei Verurteilung zu Bagatell-Strafen gem. § 12a Abs. 1 S. 2 StAG ausgeschlossen, wenn das Gericht antisemitische, rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende Beweggründe festgestellt hat. Diese Regelung soll nun dahingehend ergänzt werden, dass bei diversen Delikten die zuständige Staatsanwaltschaft um entsprechende Mitteilung ersucht werden muss, ob in den Urteilsgründen entsprechende Beweggründe festgehalten wurden (§ 32b StAG-neu). Betroffen sind an die 30 Straftatbestände, bei denen der Gesetzgeber unterstellt, dass die genannten Motivationen „nicht von vornherein unwahrscheinlich“ sind (GE, S. 41). Es handelt sich dabei u.a. um „Massendelikte“¹² wie Nötigung, Sachbeschädigung und Beleidigung. Obwohl nur bei einem verschwindend geringen Teil der betroffenen Taten – insbesondere im Bagatellbereich - antisemitische, rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende Beweggründe erfasst werden, muss künftig in allen Fällen seitens der Einbürgerungsbehörde nachgehakt werden. Staatsanwaltschaften, die so überlastet sind, dass in Einzelfällen auch schon Verfahren wegen schwerer Straftaten eingestellt werden mussten, müssen nun in Einbürgerungsfällen bei längst abgeschlossenen Bagatelltaten Urteile danach durchforsten, ob einer der genannten Beweggründe festgehalten wurde. Damit dürften sich die Einbürgerungsverfahren in diesen Fällen weiter verkomplizieren und in die Länge ziehen.

Der Deutsche Caritasverband hält diese Prüfpflicht der Staatsanwaltschaften „auf Verdacht“ für falsch. Es müsste zunächst evaluiert werden, wie § 12a Abs. 1 S. 2 StAG in der Praxis wirkt und ob hier ein Änderungsbedarf besteht.

5 Eingliederung in die deutschen Verhältnisse (GE Art. 1 Nr. 4 Bst. d), Nr. 6 Bst. a) aa) fff), Nr. 7 Bst. c))

Das Kriterium „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ wird in §§ 8 und 10 StAG gestrichen. Stattdessen wird mit § 11 S. 1 Nr. 3 StAG-neu eine Ausschlussregelung geschaffen, die Aspekte der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ aufgreift. Nach geltendem Recht ist eine Eingliederung insbesondere zu verneinen, wenn der Einbürgerungsbewerber eine Mehrehe eingegangen ist (vgl. § 10 Abs. 1 S. 1 Halbsatz nach Nr. 7 StAG). Weiter gilt es nach der Rspr. als mangelnde Eingliederung, wenn die Gleichstellung der Geschlechter nicht akzeptiert oder eine Person auf ihr Geschlecht reduziert wird.¹³

Künftig soll gem. § 11 S. 1 Nr. 3 StAG-neu eine Einbürgerung ausgeschlossen sein, wenn „der Ausländer gleichzeitig mit mehreren Ehegatten verheiratet ist oder er durch sein Verhalten zeigt, dass er die im Grundgesetz festgelegte Gleichberechtigung von Mann und Frau nicht akzeptiert“. Als Beispiele für einen Verstoß gegen die Akzeptanz der Gleichberechtigung von Mann und Frau nennt der Gesetzentwurf das Festhalten an einer Mehrehe durch die Ehefrauen, generell ein Verhaftetsein in patriarchalischen Familienstrukturen, die Akzeptanz der Verheiratung minderjähriger Töchter oder ein fundamentalistisch geprägtes Kultur- und Werteverständnis, wobei hier ausschließlich Bezug auf den Islam genommen wird (GE, S. 34 f.). Die Regelung lässt eine kulturalistische Auslegung befürchten und ist zumindest für eine vor allem gegen Muslime gerichtete diskriminierende Anwendung anfällig und schon aus diesen Gründen ebenso abzulehnen wie die Vorgängerregelung.

Bezüglich der Mehrehe wäre ein Ausschluss bereits gem. § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 möglich, sofern es um Bigamie geht. Gemeint ist hier eine im Heimatland rechtskonform geschlossene Ehe.

¹² vgl. BMI (Hg.), Polizeiliche Kriminalstatistik 2022 Ausgewählte Zahlen im Überblick, März 2023: Sachbeschädigung 10,5 %, Beleidigung 4,3 %, Nötigung 0,9% von über 5,4 Millionen Straftaten, in denen die Polizei ermittelt hat.

¹³ vgl. Hailbronner/Kau/Gnatzky/Weber StAG § 10, Rn. 132 f.

Dabei zeigt sich ein Wertungswiderspruch zwischen der Werteordnung im Sinne des StAG und derjenigen im Rahmen des Internationalen Privatrechts. Eine im Ausland wirksam geschlossene Ehe verstößt zwar gegen den *ordre public*, dennoch können zum Schutz der Ehefrauen an die Ehe geknüpfte Folgen eintreten wie z.B. eine geteilte Witwenrente. Wenn eine Mehrehe andererseits ohne Ausnahme zum Ausschluss der Einbürgerung führt, kann darin ein Verstoß gegen die Einheitlichkeit der Rechtsordnung liegen.

Auch das Beispiel der Akzeptanz der Verheiratung Minderjähriger macht die Problematik dieser Regelung deutlich. Noch bis zur Rechtsänderung 2017 sah die deutsche Rechtsordnung vor, dass unter bestimmten Voraussetzungen eine Ehe wirksam geschlossen werden konnte, wenn ein:e Ehepartner:in zwischen 16 und 18 Jahre alt war. Das BVerfG hat 2018 in einer Entscheidung zum Gesetz zur Bekämpfung von Kinderehen v. 17.07.2017 festgestellt, dass die für eine vom GG geschützte Eheschließung hinreichende Persönlichkeitsentwicklung bei Minderjährigen fehlen könne. Es sei aber nicht zwingend davon auszugehen, dass die Ehefähigkeit durchgängig erst ab der Vollendung des 16. Lebensjahr gegeben sei und gab zu bedenken, dass in Deutschland bis 1975 auch unter 16-jährige Frauen heiraten konnten (BVerfG vom 1.02.2023 - 1 BvL 7/18, Rn. 122 ff.). Vor diesem Hintergrund lässt sich trotz gewachsener Sensibilität für den Schutz von Minderjährigen schwerlich begründen, warum schon die Akzeptanz der Minderjährigenehe als solche ein die Einbürgerung ausschließendes Verhaftetsein in patriarchalischen Familienstrukturen begründen kann.

Letztlich wird das Kriterium „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ mit der geplanten Änderung lediglich umbenannt und zu den Ausschlussgründen verschoben. Damit einher geht, dass nun eine im Heimatland legal geschlossene Mehrehe oder die (in Deutschland auch unter Abstammungsdeutschen weit verbreitete) Ablehnung von Gleichberechtigung dem Unwertgehalt von verfassungsfeindlichem Handeln, staatsfeindlicher Gewalt oder anderen staatsfeindlichen Taten gleichgestellt wird, die bisher und auch künftig gem. § 11 Nr. 1 und Nr. 2 StAG eine Einbürgerung ausschließen.

Zuletzt lehnt der Deutsche Caritasverband den neuen Ausschlussgrund der fehlenden Akzeptanz „der vom Grundgesetz festgelegten Gleichberechtigung von Mann und Frau“ auch deswegen ab, weil durch das Grundgesetz der Staat gebunden wird. Das Gleichstellungsgebot des GG entfaltet nur in sehr engen Grenzen Drittwirkung. Privatpersonen sind, sofern sie nicht gegen Gesetze wie das AGG oder das StGB verstoßen, auch in ihrer Akzeptanz der Gleichberechtigung von Mann und Frau durch Art. 2 GG sowie die Meinungs- und Religionsfreiheit geschützt.

Für den Ausschluss der Einbürgerung sollten nur Verhaltensweisen eine Rolle spielen, die sich aktiv gegen die Werteordnung des GG richten und auch bei Abstammungsdeutschen Konsequenzen hätten. Wenn Diskriminierung und mangelnde Akzeptanz von Gleichstellung unterhalb der Strafbarkeitsschwelle herangezogen werden sollen, könnte auf Verstöße gegen das AGG Bezug genommen werden. Im Ergebnis plädiert der Deutsche Caritasverband aber dafür diese Neuregelung gänzlich zu streichen.

6 Identitätsklärung vereinfachen

§ 8 Abs. 1 und § 10 Abs. 1 S. 1 AufenthG sehen vor, dass die Identität geklärt sein muss. Das birgt in der Praxis für die Personen Probleme, die nicht über einen (anerkannten) gültigen Nationalpass oder ein anderes Identitätsdokument verfügen. Die Rechtsprechung hat hierzu ein abgestuftes Verfahren entwickelt, das in der Praxis aber kaum bzw. in einer Form umgesetzt wird, in der unnötige Hürden aufgebaut werden.

Es besteht ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Identität; das darf aber nicht dazu führen, dass es in Einzelfällen oder bei bestimmten Herkunftsländern quasi unmöglich ist, diese Hürde zu nehmen. Es sollte eine Klarstellung im Gesetz erfolgen, dass die Identität nicht nur durch einen gültigen Pass oder vergleichbares amtliches Identitätsdokument feststellbar ist.

Wenn die Erlangung eines solchen Dokuments nicht möglich oder nicht zumutbar ist, reichen auch andere geeignete amtliche Urkunden oder andere Beweismittel (wie z.B. abgelaufener Nationalpass, Flüchtlingspass, Zeugen).¹⁴

Es sollte geprüft werden, ob, ohne in die Zuständigkeitsverteilung zwischen den Behörden einzugreifen, Identitätsfeststellungen im Asylverfahren oder bei der Erteilung eines Aufenthaltstitels regelmäßig dem nachfolgenden Einbürgerungsverfahren zugrunde gelegt werden können.

7 Einbürgerungsanspruch für Staatenlose verbessern

Dem Grundsatz nach werden Staatenlose nach den gleichen Regelungen eingebürgert wie andere Ausländer:innen. Bei der Ermessenseinbürgerung soll eine um 2 Jahre verkürzte Frist gelten und Probleme bei der Beschaffung von Dokumenten berücksichtigt werden¹⁵.

Künftig wäre auch bei dieser Gruppe die Einbürgerung regelmäßig nach 5 Jahren möglich, wie im Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit vorgesehen¹⁶. Um der zunehmenden Zahl von Staatenlosen in Deutschland zu begegnen und Staatenlosigkeit zu bekämpfen, sollte aber die Anspruchseinbürgerung schneller erfolgen können. Außerdem muss ein unbürokratisches, bundeseinheitliches Verfahren zur Anerkennung der Staatenlosigkeit eingeführt und müssen die besonderen Probleme z.B. bei der Beschaffung von Dokumenten berücksichtigt werden.

Freiburg, 16.06.2023
Steffen Feldmann

Vorstand Finanzen und Internationales
Deutscher Caritasverband

Kontakte

Yana Gospodinova, Referentin für Migration und Flüchtlinge, Deutscher Caritasverband,
Tel. 030 284447-53 oder 0151 55433609, yana.gospodinova@caritas.de

Dr. Elke Tießler-Marenda, Referentin für Migrations- und Integrationspolitik und- recht,
Deutscher Caritasverband, Tel. 0761 200371, elke.tiessler-marenda@caritas.de

¹⁴ BVerwG Urteil vom 23.09.2020 - 1 C 36.19, <https://www.bverwg.de/230920U1C36.19.0>; <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/vg-mainz-fuer-einbuengerung-erforderliche-identitaetsklaerung-auch-mittels-zeugenaussagen-moeglich>; vgl. Hailbronner/Kau/Gnatzky/Weber StAG § 10, Rn. 25 ff.

¹⁵ vgl. Vorläufige Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum Staatsangehörigkeitsgesetz (Stand: 1.6.2015), Nr. 8.1.3.1

¹⁶ vgl. Ausführungsgesetz zu dem Übereinkommen vom 30. August 1961 zur Verminderung der Staatenlosigkeit und zu dem Übereinkommen vom 13. September 1973 zur Verringerung der Fälle von Staatenlosigkeit vom 29.06.1977, BGBl. I 1977 1101