

Berlin, der 16.06.2023

Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts

Der Dachverband der Migrantinnenorganisation (DaMigra) e.V. bedankt sich für die Möglichkeit einer Stellungnahme und der Formulierung von Anregungen bezüglich des Referentenentwurfs für ein Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts.

DaMigra e.V. versteht sich als Sprachrohr von Migrantinnenorganisationen und vertritt bundesweit und auf der EU-Ebene die Interessen ihrer Mitgliedsorganisationen in der Politik, Öffentlichkeit und Wirtschaft. DaMigra e.V. setzt sich für Chancengerechtigkeit und Gleichberechtigung von Frauen mit Migrations- und Fluchtgeschichte in Deutschland ein und verfolgt den Ansatz des intersektionalen, antirassistischen Feminismus.

1. Erste, generelle Anmerkungen zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts.

Zunächst wollen wir den Moment nutzen, die Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes im Allgemeinen zu begrüßen. Jedoch sind die Umsetzungsvorschläge der Gesetzesreform in Abschätzung aus intersektionell-feministischer Perspektive mangelhaft, weshalb es umso relevanter sein wird, bestimmte Aspekte des Gesetzes zu überarbeiten oder zu ergänzen. **Der jetzige Entwurf des Gesetzes trägt nicht zur Gleichstellung der Geschlechter bei, wie sie in Artikel 3 des Grundgesetzes (GG) steht, da die geschlechtsspezifischen Auswirkungen des Gesetzes nicht genügend berücksichtigt werden** Auch wenn die Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes im Allgemeinen zu begrüßen ist, ist die politische Konnotation der Reform nicht zu vernachlässigen.

„Bürgerliche Freiheitsrechte sind eine wichtige Errungenschaft in unserer Demokratie. Sie schützen den Einzelnen und seine Entscheidungen gegenüber dem Staat und schaffen so Raum für Freiheit und Selbstbestimmung – auch in Krisenzeiten.“ So steht es auf der Homepage der FDP. Jedoch entspricht diese Aussage nicht ganz der Realität in Deutschland, denn diese wichtige Rechte haben nur deutsche Staatsangehörige, da Bürger*innenrechte an die Staatsbürgerschaft verknüpft sind. Das bedeutet nicht alle Menschen, die in Deutschland ihren Lebensmittelpunkt haben und hier leben, haben Zugang zu dieser Rechte. **Umso wichtiger wird es also, das Staatsangehörigkeitsrecht zu reformieren, damit Deutschland nicht nur ein modernes Einwanderungsland, sondern auch eine gerechtere Gesellschaft wird. Ein Land, in der alle Aspekte der demokratischen und politischen Teilhabe für alle Bürger*innen möglich sind – denn der Zugang zu diesen Rechten ist in einer Demokratie kein Privileg, sondern ein Menschenrecht.** Teilhabe für alle bedeutet insbesondere auch mitentscheiden zu dürfen bzw. politische Entscheidungsmacht zu haben.

Der jetzige Gesetzentwurf betont, dass „ein gesamtgesellschaftliches Interesse (besteht), dass sich möglichst viele Ausländer einbürgern lassen“. Allein die Sprache dieses Gesetzesentwurfes lässt auf Exklusion und fehlende Präzision schließen. Worte schaffen Realität und können ausgrenzende Konsequenzen mit sich bringen. Wir sprechen noch immer von einem „wir“ und einem „ihr“. Der Gesetzesentwurf betont, Zugänge schaffen zu wollen, aber der Diskurs zeigt etwas anderes. Wer sind „die Ausländer“ von denen im Entwurf gesprochen wird? Sind es die Menschen der Gastarbeiter*innengeneration, die zum Teil seit über 50 Jahren in Deutschland leben? Sind es die Fachkräfte aus dem Ausland, für welche dieses Gesetz versucht einen Anreiz zu schaffen? Es stellt sich uns hier die Frage, wer wirklich „der Ausländer“ des Gesetzestextes ist und wem dieses Gesetz die Tür öffnen will, hier teilhaben zu „dürfen“. Da fragt sich auch, wer hier welches Defizit auszugleichen bedarf. **Anstatt Einbürgerung nur als Möglichkeit in der Gesetzeslage zu verankern, sollte die Bundesregierung klare Signale senden und auch richtig kommunizieren, dass Einbürgerungsverfahren aller Menschen mit allen**

Staatsangehörigkeiten gewünscht sind – das bedeutet also auch eine Priorisierung der Umsetzungsmaßnahmen der Einbürgerungsverfahren, wie bspw. eine verbesserte Ausstattung der Behörden.

Unsere weiteren Anmerkungen aus antirassistischer und intersektionell-feministischer Perspektive in Gliederung anbei.

2. Der jetzige Entwurf der Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes berücksichtigt keine geschlechtsspezifische Perspektive und trägt nicht zu Gleichstellung bei.

Obwohl der Gesetzesentwurf in Teilen versucht die besondere Lage von vulnerablen Gruppen zu berücksichtigen, beispielsweise in der Anerkennung, dass nicht alle Menschen die Voraussetzungen der Einbürgerung gleichmäßig erfüllen können, sind die geschlechtsspezifische Aspekte nicht ausreichend berücksichtigt, **insbesondere die Hürden und Barrieren, mit welchen migrierte und geflüchtete Frauen in der Realität konfrontiert sind.**

Diese Hürden und Barrieren sind beispielsweise, dass Frauen oft unbezahlte Care-Arbeit leisten (wie bspw. Kinderbetreuung), ökonomisch abhängiger sind und weiteren Exklusionen am Arbeitsmarkt begegnen müssen und dadurch davon abgehalten sind, bspw. von Sprachkursen Gebrauch zu machen. Care-Arbeit ist durch zugeschriebene Stereotype und Rollenzuweisungen im „Aufgabenbereich“ von Frauen angegliedert. Gerade auch für migrierte und geflüchtete Frauen gibt es nicht genügen Zugänge zu z.B. Kinderbetreuung, und auch dies hält sie davon ab, die vorgeschriebenen notwendigen Schritte zu ergreifen, um einen Einbürgerungsprozess in die Wege leiten zu können. Zwar ist die Erschaffung einer Härtefallklausel für den Sprachnachweis, durch die in Fällen einer unbilligen Härte mündliche Kenntnisse ausreichend sind, wenn der Erwerb von Sprachkenntnissen trotz ernsthafter und nachhaltiger Bemühungen nicht möglich ist oder dauerhaft erschwert ist (§10, Abs. 4, welcher um Abs. 4a ergänzt werden soll), ein guter Schritt in die richtige Richtung. Diese Härtefallklausel muss jedoch klarer benannt und definiert werden und um die Hürden für Frauen und Mädchen addiert werden. Das heißt, dass das Gesetz direkter und konkreter gestaltet werden muss, um mehr Teilhabe von Frauen zu ermöglichen und bspw. ihre Hürden konkret mit aufgreifen.

Zudem kommt, dass es enorm wichtig ist zu prüfen, welchen Beitrag diese Gesetzesänderung auf die Gleichstellung der Geschlechter haben wird. Eigentlich sieht die „Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)“ vor, dass das BMFSFJ bei Gesetzgebungsverfahren zu beteiligen ist, um negative Effekte auf der Basis geschlechtsspezifischer Diskriminierung im Vorfeld zu vermeiden. Dies scheint bis dato nicht geschehen zu sein, denn eine solche Prüfung hätte sehr wahrscheinlich ergeben, dass das Gesetz nicht zu einer Gleichstellung der Geschlechter beitragen wird. Das beinhaltet beispielsweise das Erfordernis, den eigenen und den Lebensunterhalt der unterhaltsberechtigten Familienangehörigen ohne Inanspruchnahme von Leistungen bestreiten zu können. Diese Voraussetzung wird, wie bereits oben beispielhaft beschrieben, aufgrund ungleicher

Zugänge weiterhin die Ungleichheit geschlechtsspezifischer Diskriminierung zementieren. Davon abgesehen ist es demokratisch schwierig, das Recht auf Staatsbürgerschaft an ökonomische Realitäten zu knüpfen.

Ein weiterer kritischer Punkt ist die Verknüpfung des Rechtes auf Staatsbürgerschaft mit ökonomischen Voraussetzungen. Denn es ist stark davon auszugehen, dass die Voraussetzung ökonomischer Unabhängigkeit für ein Einbürgerungsverfahren, dass demokratische und politische Teilhabe vom Einkommen abhängig machen zu wollen, insbesondere migrierte Frauen und Menschen, die bereits Diskriminierungen erfahren (müssen), in besonderer Härte treffen wird. Was ist mit Alleinerziehenden, insbesondere Müttern oder jenen, die Angehörige pflegen? Was ist mit Menschen mit Behinderung? Hier liegt die Möglichkeit, dass der Gesetzesentwurf in Konflikt mit der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen oder dem Grundgesetz geraten könnte. Bei Alleinerziehenden oder Pflegenden entsteht ein Konflikt mit dem Grundgesetz (Art. 3, Abs. 2), da es überproportional Frauen treffen dürfte, denen dann nicht nur kurzfristig der Zugang zur demokratischen und politischen Teilhabe verwehrt bleiben würde. Es sind insbesondere Frauen mit Migrationsgeschichte, die in feminisierten Bereichen wie z.B. in der Pflege arbeiten, welche trotz ihrer Erwerbstätigkeit oft nicht komplette ökonomische Unabhängigkeit erreichen können. Das Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige im Halbjahresbericht 2022 des BAMF illustrierte beispielsweise statistisch, dass Unterschiede anhand von Geschlecht in der Erwerbsmigration auf eine besondere Relevanz des Pflegesektors hindeuten können (Seite 16). Dazu kommt, dass das Bundesarbeitsgericht erst im Juni 2021 entschied, dass Pflegekräften aus dem Ausland der Mindestlohn zusteht, obwohl es Care-Ketten, die Ausbeutung von migrierten Frauen und der Gender Migration Pay Gap sind, die das deutsche Pflegesystem stützen.

Ihren Anspruch auf Einbürgerung durch die Verschärfung der Staatsangehörigkeitsgesetze durch die Gesetzeslage, selbst für den Lebensunterhalt aufkommen zu müssen, einzuschränken ist undemokratisch und muss unbedingt verändert werden. Es braucht also weiterhin die konkrete Ausarbeitung von Ausnahmen für Menschen, die Angehörige pflegen, in feminisierten Bereichen arbeiten, von der Arbeit abgehalten werden oder im Alter aufstocken. Wir dürfen Menschen nicht von der Staatsbürgerschaft und demokratischen Teilhabe ausschließen, weil sie sich um andere kümmern oder in schlecht bezahlten Jobs arbeiten. **Der jetzige Entwurf der Staatsangehörigkeitsgesetzes wird somit Diskriminierung aufgrund von Geschlecht höchstwahrscheinlich in der Praxis verschlimmern und verletzt somit die Voraussetzungen des AGG und des Grundgesetzes.** Der Gesetzesentwurf betont an einigen Stellen Gleichberechtigung, jedoch scheinen im Text patriarchale Denkmuster durch, denn die jetzigen Regelungen erschweren die Einbürgerung insbesondere für Frauen und queere Menschen, die vom Gender Pay Gap und der schlechteren Bezahlung feminisierter Arbeit betroffen sind. Dies sollte sowohl der Gesetzesentwurf als auch die Regelungen des Einbürgerungsverfahrens berücksichtigen.

3. Der jetzige Entwurf der Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes trägt diverse kulturalisierende Untertöne und wird damit nicht dem Anspruch gerecht, Deutschland ein diverses und post-migrantisches Einwanderungsland für alle zu machen.

Es gibt eine Vielzahl an schwammigen Voraussetzungen, welche das Einbürgerungsverfahren strukturieren sollen. Statt klare Regelungen für Behörden vorzusehen, bezieht sich der Gesetzesentwurf auf Kriterien wie „die im Grundgesetz festgelegte Gleichberechtigung von Mann und Frau“ oder setzt vor, dass keine Einbürgerung bei „Menschenfeindlichkeit“ besteht (§ 32b). Das ist im Grundsatz begrüßenswert, aber anstatt Vorschriften des AGG (Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes) für Einbürgerungsbehörden vorzuschreiben, gibt es eine erneute Vielzahl an **schwammigen und wertungsbezogenen Prüfungen ohne klare Kriterien**. Dies ist nicht nur aufwendig und verkompliziert den Prozess sowohl für Menschen, die die Einbürgerung beantragen, sondern erschwert Behördenmitarbeitenden auch den Prozess, welcher politisch konnotiert ist. Bei der vorgesehenen Möglichkeit der Einbürgerung nach drei Jahren bei besonderen Integrationsleistungen sollten diese Voraussetzungen so präzise wie möglich gefasst werden, Insbesondere kulturalisierende Formulierungen sollten unbedingt vermieden werden. Beispielsweise ist Antisemitismus ein Ausschluss Kriterium. Eine antisemitische Straftat war aber auch bisher bei der Einbürgerung ein Hinderungsgrund. Das ist auch gut so. Es kann zwar ein wichtiges Zeichen sein, dass wir bestimmte Kriterien im Gesetz verankern, aber nicht, wenn Antisemitismus als importiert dargestellt wird, denn Antisemitismus ist in Deutschland tief verwurzelt.

Auch die Mehrheitsgesellschaft oder Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit, erfüllen nicht die Forderungen, die im Rahmen hier angebracht werden. Eine Wertediskussion ist nur dann zulässig, wenn wir sie auf der Basis der Menschenrechte führen – beispielsweise auf der Basis des AGG, des Grundgesetzes oder der Charta der Menschenrechte. Doch wenn wir nicht den gleichen Anspruch an alle Bürger*innen haben, dies zu achten, entsteht hier der Eindruck, **dass sich einbürgern zu lassen zugleich voraussetzt, sich mehrheitlich zu assimilieren und die Werte der Dominanzgesellschaft übernehmen zu müssen.**

Zudem sind Aspekte der Erleichterung einer Einbürgerung bei besonderen Integrationsleistungen wie besonders guten schulischen oder beruflichen Leistungen oder bei bürgerschaftlichem Engagement und die damit einhergehende Verkürzung der Einbürgerungsfrist auf drei Jahre statt wie bisher sechs bzw. sieben Jahre in unseren Augen problematisch. Ein solch wertbezogenes „Belohnungssystem“ mit großen, individuellen Ermessensspielräumen für Behörden (und Behördenmitarbeiter*innen) sind mit einem demokratischen Verständnis von Staatsangehörigkeit eher nicht vereinbar. Hier wäre es zumindest wünschenswert, wenn die Gesetzeslage hier **klarere Kriterien** vorgeben würde.

4. Die Akzeptanz von Mehrstaatigkeit im jetzigen Gesetzesentwurf ist begrüßenswert, muss jedoch auch um geschlechtsspezifische Auswirkungen addiert werden.

Wir begrüßen die geplante Anerkennung der doppelten Staatsangehörigkeit bzw. der Mehrstaatigkeit (Begründung, A.I., S.15&16) – diese ist ein praktischer Ausdruck der Realität postmigrantischer, transnationaler Identitäten und wird dem Charakter Deutschlands als Einwanderungsland, wenn auch zu spät, nun gerecht. Die Akzeptanz von Mehrstaatigkeit wird langfristig dazu beitragen, den integrativen Charakter der deutschen Demokratie zu verbessern und die interkulturelle, interreligiöse Vielfalt der in Deutschland lebenden Menschen zu berücksichtigen. Die Anerkennung der Mehrstaatigkeit für Drittstaatsangehörige war längst überfällig, da EU-Bürger*innen und Personen, die aus Staaten stammen, welche sie nicht aus ihrer Staatsangehörigkeit entlassen (bspw. Iran, Afghanistan, Syrien) bereits gültig war. Auch hier ist anzumerken, dass die Gesetzeslage um die generelle Akzeptanz von Mehrstaatigkeit im Entwurf teilweise problematisch und mit kulturalisierenden Prägungen beschrieben ist – bspw. die geäußerte Sorge vor Loyalitätskonflikten, welche nicht nur unbegründet, sondern rechtlich auch unangebracht sind. Es gibt weder rechtliche, staatsbürgerliche Loyalitätspflichten, noch werden diese durch eine mögliche Mehrstaatigkeit bedroht. Anstatt kulturalisierende Loyalitätskonzepte anzubringen, sollte die Bundesregierung auf ein Staatsangehörigkeitsrecht pochen, welches dem Charakter Deutschlands als post-migrantischer Einwanderungsgesellschaft gerecht wird.

Statistiken zeigen, dass sich 2022 so viele Menschen haben einbürgern lassen wie seit über zwanzig Jahren nicht mehr, im Schnitt 168.4500 Menschen (Statistisches Bundesamt, 2022)¹. Was sich zunächst nach einer hohen Zahl anhört, sieht in der Realität jedoch anders aus, da die Zahl an Zuwanderer*innen in Deutschland die Anzahl der Einbürgerten um das Dreifache übersteigt. **Dies zeigt, dass sich wenig getan hat, und in der Konsequenz die demokratische Lücke vergrößert wird, da die politische und demokratische Repräsentanz für Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit faktisch nicht existent ist. Diese Quote ist unter anderem auf die Vielzahl der Hürden im Einbürgerungsverfahren zurückzuführen.** Die vorgesehene Fristverkürzung für Einbürgerung von acht auf fünf Jahre (§1, Abs. 3.1) ist begrüßenswert – auch wenn diese hätte weiter verkürzt werden können. Wenn es absehbar ist, dass Menschen dauerhaft in Deutschland bleiben werden, sollte jede Möglichkeit ergriffen werden, dass sie ihr Menschenrecht auf demokratische und politische Teilhabe schnellstmöglich ergreifen können. **Auch hier sollte die Bundesregierung neben der Gesetzesänderung insbesondere darauf achten, Anreize und Erleichterungen der Einbürgerung insbesondere für Migrantinnen zu schaffen** – denn es sind sie, wie bereits erläutert, die gesellschaftlich, kulturell, sozial und wirtschaftlich weitestgehend ausgeschlossen sind. Dementsprechend sollte die Bundesregierung neben der Gesetzesänderung insbesondere darauf achten, Anreize und Erleichterungen der Einbürgerung insbesondere für Migrantinnen zu schaffen.

¹ [Einbürgerungen und ausgeschöpftes Einbürgerungspotential - Statistisches Bundesamt \(destatis.de\)](https://www.destatis.de/DE/Presseportal/Neuerscheinungen/Integration/Integration_und_Ausgeschöpftes_Einbürgerungspotential.html)

5. Der jetzige Gesetzesentwurf muss unbedingt um Einbürgerungsregelungen für Staatenlose ergänzt werden.

Unbedingt notwendig ist die Änderung der Gesetzeslage, Einbürgerungsregelungen für Staatenlose ins Staatsangehörigkeitsgesetz aufzunehmen. Im jetzigen Gesetzesentwurf fallen Menschen ohne Staatsangehörigkeit komplett durch das Raster und eine bereits prekäre Gesellschaftsgruppe wird weiter diskriminiert. In Deutschland leben laut der NGO State Free² ca. 126.000 staatenlose Menschen, 50.000 davon sind minderjährig und 36.000 davon sind bereits in Deutschland geboren. Zudem existiert in Deutschland kein vorgeschriebenes Verfahren, in dem sich staatenlose Menschen ihre Staatenlosigkeit anerkennen lassen können. Auch diese Bevölkerungsgruppe ist somit also von der demokratischen und politischen Teilhabe komplett ausgeschlossen. Dieses Problem muss nicht nur unbedingt sichtbar gemacht werden, sondern aktiv im Staatsangehörigkeitsgesetz bekämpft werden. Das heißt konkret, die explizite Nennung von Staatenlosigkeit im Gesetzesentwurf aufzugreifen und Staatenlosigkeit als Einbürgerungsvoraussetzung im Gesetzesentwurf zu nennen. Dazu gehört des Weiteren auch Schulungen und Sensibilisierung für Mitarbeitende der Behörden im Umgang mit Staatenlosigkeit.

6. Das Recht auf Staatsbürgerschaft sollte in der jetzigen Gesetzeslage ohne Hierarchisierung gestaltet werden, Bürokratisierung umgehen und Prozesse vereinfachen.

Wir begrüßen das Entfallen des Einbürgerungstest und des Sprachtests für Migrant*innen über 67 Jahre (die sogenannte „Gastarbeiter*innengeneration“), sowohl wie die vorgesehene Regelung, dass der schriftliche Test zur Überprüfung der ausreichenden Deutschkenntnisse durch eine mündliche Prüfung ersetzt werden wird (Begründung, A.I., Seite 17). Dies ist ein respektvoller und würdiger Schritt in Richtung einer Generation an Menschen, welche die deutsche Wirtschaft und somit den Aufbau der Bundesrepublik über Jahrzehnte angekurbelt haben. Jedoch ist hier anzumerken, dass die Regelung ausbaufähig ist und sich das Gesetz auch an Ländern wie Kanada orientieren könnte, welches auf Sprach- und Einbürgerungstests für Personen über 54 Jahren verzichtet.

Zudem kommt, dass der Prozess der Einbürgerung in Deutschland durch die Gesetzesreform in ihrem Ablauf quasi unverändert bleibt. Einbürgerungsverfahren in Deutschland sind bürokratisch, teuer und kompliziert und die strukturellen und institutionellen Bedingungen zur Umsetzung müssen dringend verbessert werden. Beispielsweise berichten uns viele Frauen, dass es Monate oder teils über ein Jahr Wartezeit gibt, um einen Termin bei einer Einbürgerungsbehörde zu bekommen. **Somit ist hier ein klarer Schritt in Richtung der Einbürgerungsbehörden mehr als notwendig.** Es benötigt bspw. sowohl bessere personelle Ausstattung wie auch eine Vereinfachung der Gesetzeslage, um effektivere Verfahren zu ermöglichen und den Aufwand der

² <https://statefree.world/policy-work/>

Einbürgerung für Menschen so gering wie möglich zu gestalten. Zudem fehlen noch immer rassismuskritische und interkulturell-sensible Schulungen für Mitarbeiter*innen von Behörden. Außerdem beinhaltet der jetzige Gesetzesentwurf für die Einbürgerungsbehörden einen großen Aufwand in der Prüfung der diversen Voraussetzungen, welche rechtliche Unsicherheiten mit sich bringen könnten.

7. Finale Anmerkungen

Zusammengefasst sehen wir in der Gesetzesreform einen Schritt in die richtige Richtung und dass das Bemühen dahinter, durch den neuen Gesetzesentwurf Staatsangehörigkeitsrecht zu verbessern. **Allerdings sehen wir auch, dass zeitgleich auch viele neue Barrieren und Hürden im Prozess entstehen werden, insbesondere für Frauen und andere vulnerable Gruppen.** Dies ist insbesondere der Tatsache zuzuschreiben, dass noch immer eine intersektionelle gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgeabschätzung fehlt. So begrüßenswert eine Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes ist, von einem Staatsangehörigkeitsrecht, das den Realitäten der einer postmigrantischen Einwanderungsgesellschaft gerecht wird, kann leider immer noch keine Rede sein. Wir brauchen nicht nur ein neues Staatsbürgerschaftsrecht, sondern auch ein neues gesellschaftliches und politisches Verständnis, welches einer gleichstellungsorientierten, postmigrantischen Realität Deutschlands gerecht wird. Gur gemacht kann diese Reform nicht nur unsere Demokratie stärken in dem sie Menschen, die ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland haben, bessere Teilhabechancen bietet, sondern schafft zugleich die richtige Anreize für Zuwanderung, die wir dringend brauchen. Im internationalen Wettbewerb gehen Menschen nicht nur dorthin, wo sie gut verdienen, sondern dorthin wo sie nicht als Bürger*innenzweiter oder dritter Klasse behandelt werden!