

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Ulla Jelpke, Dr. Hakki Keskin, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/12153 –**

Fragwürdige Aussagen eines Parlamentarischen Staatssekretärs zum Staatsangehörigkeitsrecht

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister des Innern, Peter Altmaier, hat in der Fragestunde vom 21. Januar 2009 (Plenarprotokoll 16/199, S. 21483 ff.) derart fragwürdige Ausführungen vor allem zum Staatsangehörigkeitsrecht gemacht, dass Grund zur Nachfrage besteht.

So bezeichnete er „das System des Staatsangehörigkeitsrechts der Bundesrepublik Deutschland [als] eines der fortschrittlichsten und modernsten nicht nur der westlichen Welt, sondern überhaupt“ (a. a. O., 21484). Zur Begründung führte er unter anderem aus, dass in der Bundesrepublik Deutschland seit einigen Jahren die deutsche Staatsangehörigkeit mit der Geburt erworben werden könne und die Betroffenen sich „erst“ im Erwachsenenalter für eine der beiden Staatsangehörigkeiten entscheiden müssten. Dieser Hinweis auf die so genannte Optionspflicht für „ius-soli-Kinder“ will aber nicht recht ins Bild des weltweit „modernsten“ Staatsangehörigkeitsrechts passen, denn diese – in der Tat weltweit einmalige – Regelung wurde unter anderem im Rahmen einer Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 10. Dezember 2007 zum Staatsangehörigkeitsrecht (vgl. Ausschussprotokoll 16/54) von allen Sachverständigen kritisiert. Die Einführung von Elementen des ius soli im Staatsangehörigkeitsrecht im Jahr 2000 hingegen bedeutete vor allem ein Nachholen des antiquierten deutschen Rechts gegenüber dem Standard, der in den meisten anderen westlichen Industrienationen längst galt.

Der Parlamentarische Staatssekretär behauptete im Plenum des Deutschen Bundestages weiterhin, „dass es in Deutschland vergleichsweise leicht ist, die deutsche Staatsangehörigkeit zu erwerben“ (Plenarprotokoll 16/199, S. 21484). An welchen Kriterien er dies festmachte bzw. mit welchen Ländern er die Bundesrepublik Deutschland dabei verglich, bleibt unklar, denn die Einbürgerungsquote – aus der hervorgeht, wie viele im Land lebende Nicht-Staatsangehörige sich einbürgern lassen, was einen Rückschluss darauf zulässt, wie „leicht“ es ist, die Staatsangehörigkeit zu erwerben – ist in der Bundesrepublik Deutschland niedriger als in den meisten anderen europäischen Ländern.

Der Parlamentarische Staatssekretär rechtfertigte das Fehlen eines kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige in der Bundesrepublik Deutschland damit, „dass in vielen Ländern, in denen es ein kommunales Wahlrecht für Nicht-EU-Bürger gibt, die Einbürgerung schwieriger als in der Bundesrepublik Deutschland ist, dass es dort jedenfalls nicht die Elemente des Jus Soli gibt [...]“ (ebd.). Diese Behauptung widerspricht aber Erkenntnissen aus der Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zum kommunalen Wahlrecht für Drittstaatsangehörige vom 22. September 2008 (vgl. Ausschussprotokoll 16/74; z. B. Stellungnahme von Mehr Demokratie e. V. vom 1. Oktober 2008, Ausschussdrucksache 16(4)459G, S. 2). Gerade die Vorreiter beim kommunalen Ausländerwahlrecht (Einführung vor 1994: Dänemark, Schweden, Finnland, Niederlande) weisen zugleich die höchsten Einbürgerungsquoten auf. Während in der Bundesrepublik Deutschland die Einbürgerungsquote im Jahr 2006 1,7 Prozent betrug, lag sie in Schweden bei 10,7 Prozent, in den Niederlanden bei 4 Prozent, in Finnland bei 3,9 Prozent und in Dänemark bei knapp 3 Prozent (errechnet aus Eurostat-Angaben).

Weiter behauptete der Parlamentarische Staatssekretär, die sinkenden Einbürgerungszahlen ließen sich dadurch erklären, „dass diese Zahlen naturgemäß im Laufe der Zeit schwanken“ (Plenarprotokoll 16/199, S. 21484). Da die Einbürgerungszahlen aber seit 2000 kontinuierlich (mit einer Ausnahme im Jahr 2006) sinken – um insgesamt 40 Prozent –, kann von einer „natürlichen Schwankung“ keine Rede sein. Der Versuch des Parlamentarischen Staatssekretärs, die zurückgehende Zahl der Einbürgerungen individualisierend damit zu erklären, dass es den Betroffenen „freigestellt“ sei, ob sie einen Antrag stellen oder nicht (ebd.), unterstellt, Ausländerinnen und Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland würden sich – aus welchen Gründen auch immer – nicht so häufig einbürgern lassen wollen wie in anderen Ländern (vgl. auch ebd., 21485). Dabei haben nicht zuletzt Forschungen im Auftrag des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge erbracht, dass sich die Einbürgerungsquoten in der Bundesrepublik Deutschland verdoppeln ließen, wenn z. B. die generelle Möglichkeit der Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit bestünde (vgl. Working Paper 17 des BAMF: „Die Einbürgerung von Ausländern in Deutschland“, S. 29 und 33: Im Jahr 2002 erklärten knapp 53 Prozent der Befragten ihre Einbürgerungsabsicht innerhalb der nächsten zwei Jahre, wenn diese Möglichkeit bestünde; ohne die Möglichkeit der Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit erklärten nur knapp 24 Prozent ihre entsprechende Einbürgerungsabsicht).

„Wir bemühen uns, den Betroffenen diese Entscheidung [zur Einbürgerung] so einfach wie möglich zu machen“, betonte der Parlamentarische Staatssekretär Peter Altmaier (Plenarprotokoll 16/199, S. 21484). Dies steht jedoch im Widerspruch zu Äußerungen z. B. seines Fraktionskollegen Stephan Mayer, der für die CDU/CSU im Deutschen Bundestag erklärte: „Nach unserer Auffassung bedarf es hoher Hürden, wenn man das Ziel erreichen möchte, deutscher Staatsangehöriger zu werden“ (Plenarprotokoll 16/120, S. 12543 f.). Auch der Umstand, dass erst 2007 mit dem EU-Richtlinienumsetzungsgesetz zahlreiche Verschärfungen des Staatsangehörigkeitsrechts vorgenommen wurden und Vorschläge zur Erleichterung der Einbürgerung (etwa von der Fraktion DIE LINKE., vgl. Bundestagsdrucksache 16/1770) gerade nicht aufgenommen wurden, widerspricht der Behauptung des Parlamentarischen Staatssekretärs, den Betroffenen solle die Entscheidung zur Einbürgerung „so einfach wie möglich“ gemacht werden.

Schließlich erklärte der Parlamentarische Staatssekretär, dass es „ein Abkommen der Staaten des Europarates gibt, in dem das Ziel der Vermeidung von Mehrstaatigkeit formuliert ist ... Dieses Übereinkommen gilt nach wie vor, und die Bundesrepublik Deutschland fühlt sich diesem Übereinkommen verpflichtet“ (ebd.). Diese Äußerung ist die überraschendste der vielen fragwürdigen Behauptungen des Parlamentarischen Staatssekretärs auf nur zwei Drucksachenseiten, denn die Bundesrepublik Deutschland hat das Übereinkommen über die Verringerung der Mehrstaatigkeit im Jahr 2002 gekündigt (vgl. Ausschussdrucksache 16(4)311A, S. 32) und stattdessen das Europäische Übereinkommen zur Staatsangehörigkeit unterzeichnet und in natio-

nales Recht umgesetzt. Auf der Website des Bundesministeriums des Innern heißt es hierzu: „Ausdrücklich lässt das Übereinkommen alle Optionen offen, ob ein Vertragsstaat bei der Einbürgerung von Staatsangehörigen eines anderen Vertragsstaates Mehrstaatigkeit hinnimmt oder vermeidet“ (www.bmi.bund.de).

1. Auf welche Quellen oder Erkenntnisse stützte der Parlamentarische Staatssekretär Peter Altmaier seine Behauptung, in der Bundesrepublik Deutschland gebe es „als eines der wenigen Länder weltweit einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung“ nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer (Plenarprotokoll 16/199, S. 21484), und über welche vergleichende Übersicht zum Einbürgerungsrecht etwa der Mitgliedstaaten der Europäischen Union verfügt die Bundesregierung, die diese Auffassung belegen kann?

In welchen Mitgliedstaaten der Europäischen Union gibt es keine Rechtsansprüche auf Einbürgerung nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer?

Die Bundesrepublik Deutschland hat ein sehr fortschrittliches Einbürgerungsrecht. Es gewährt Unionsbürgern und Ausländern, die die in § 10 des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) genannten Bedingungen erfüllen, nach einem rechtmäßigen und gewöhnlichen Aufenthalt von acht Jahren einen gerichtlich einklagbaren Rechtsanspruch auf Einbürgerung. Die Aufenthaltsfrist kann sich bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen sogar auf nur noch sechs Jahre verkürzen (§ 10 Absatz 3 StAG). In der Europäischen Union kennen nach einer fünfzehn Mitgliedstaaten umfassenden Übersicht des Europäischen Exzellenznetzwerks IMISCOE (Immigration, Integration and Social Cohesion in Europe) – Stand 2005 – die meisten Mitgliedstaaten keinen allgemeinen Einbürgerungsanspruch. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die jeweiligen Rechtsordnungen nur eingeschränkt vergleichbar sind. Weitere vergleichende Übersichten zum Staatsangehörigkeitsrecht in der Europäischen Union allgemein finden sich in der Broschüre des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) „Staatsangehörigkeitsrecht und Einbürgerung in der Europäischen Union und in den Vereinigten Staaten von Amerika“ mit Stand 28. August 2007.

2. Hält die Bundesregierung die Optionspflicht des Staatsangehörigkeitsrechts – entgegen der Einschätzung aller Sachverständigen in der Anhörung des Innenausschusses vom 10. Dezember 2007 zum Staatsangehörigkeitsrecht (vgl. Ausschussprotokoll 16/54) – wie der Parlamentarische Staatssekretär Peter Altmaier für „fortschrittlich und modern“ (bitte begründen)?

Durch das Reformgesetz vom 15. Juli 1999 wurde der Geburtserwerb (*ius soli*) für in der Bundesrepublik Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern eingeführt. Die gleichzeitig in § 29 StAG aufgenommene Optionspflicht soll die dauerhafte Hinnahme mehrfacher Staatsangehörigkeiten bei diesen Personen verhindern. Die praktische Anwendung dieser Regelung hat aber erst seit dem Jahre 2008 begonnen. In den nächsten Jahren wird daher anhand der Praxis zu überprüfen sein, ob diese Regelung, gemessen an ihrem Zweck, den Anforderungen an ein fortschrittliches und modernes Staatsangehörigkeitsrecht gerecht wird.

3. In welchen anderen Ländern der Europäischen Union gibt es nach Kenntnissen der Bundesregierung seit wann Elemente des *ius soli* im Staatsangehörigkeitsrecht, und worauf stützte der Parlamentarische Staatssekretär Peter Altmaier in diesem Zusammenhang seine Einschätzung, die Bundesrepublik Deutschland habe eines der „fortschrittlichsten und modernsten“ Staatsangehörigkeitsrechtssysteme überhaupt?

Neben der Bundesrepublik Deutschland kennen nach der vergleichenden Übersicht des BAMF folgende andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union ebenfalls vergleichbare Elemente des *ius soli* in ihrem Staatsangehörigkeitsrecht: Bulgarien, Großbritannien, Irland, Litauen, Malta, Portugal und Rumänien. Aber nur wenige von ihnen gewähren daneben einen ähnlichen Einbürgerungsanspruch wie Deutschland. Insoweit wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

4. Teilt die Bundesregierung die Auffassung des Parlamentarischen Staatssekretärs Peter Altmaier, dass es in der Bundesrepublik Deutschland „vergleichsweise leicht“ sei, die deutsche Staatsangehörigkeit zu erwerben, und wenn ja, wie wird dies begründet angesichts der im europäischen Vergleich unterdurchschnittlichen Einbürgerungsquote in Deutschland bzw. womit konkret und anhand welcher Kriterien wird diese Auffassung begründet?

Die Voraussetzungen für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit entsprechen dem europäischen Standard und sind in der Regel leicht zu erfüllen. Hierzu zählen sechs- bis achtjähriger Aufenthalt, Deutschkenntnisse, staatsbürgerliche Kenntnisse, keine erheblichen Vorstrafen und grundsätzlich Unterhaltsfähigkeit. Hinsichtlich der Einbürgerungsquoten ist Folgendes zu berücksichtigen:

Die Stellung eines Einbürgerungsantrags ist eine freiwillige, individuelle Entscheidung. Vor dem Hintergrund der Komplexität der unterschiedlichen Lebensverhältnisse und der rechtlichen Ausgestaltung des jeweiligen Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrechts in den europäischen Staaten ist eine Vergleichbarkeit der Einbürgerungszahlen nur eingeschränkt möglich. Unmittelbare Schlussfolgerungen lassen sich daraus nicht ableiten.

5. Auf welche Quellen oder Erkenntnisse stützte der Parlamentarische Staatssekretär Peter Altmaier seine Behauptung, in vielen Ländern, in denen es ein kommunales Wahlrecht für Nicht-EU-Bürger gebe, sei die „Einbürgerung schwieriger als in der Bundesrepublik Deutschland“ bzw. gebe es „jedenfalls nicht die Elemente des *Jus Soli*“ (Plenarprotokoll 16/199, S. 21484)?
 - a) Über welche vergleichende Übersicht zum Einbürgerungsrecht etwa der Mitgliedstaaten der Europäischen Union verfügt die Bundesregierung, die diese Auffassung belegen kann?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

- b) Wie ist diese Einschätzung damit zu vereinbaren, dass in den Ländern, die das kommunale Wahlrecht für Drittstaatsangehörige besonders früh eingeführt haben (Dänemark, Schweden, Finnland, Niederlande), die Einbürgerungsquoten etwa zwei bis fünf Mal so hoch sind wie in der Bundesrepublik Deutschland?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.

- c) In welchen der nachfolgend genannten Länder, die ein weitgehendes Kommunalwahlrecht für Nicht-EU-Angehörige eingeführt haben, gibt es keine Elemente des *ius soli* im Staatsangehörigkeitsrecht, wie vom Parlamentarischen Staatssekretär Peter Altmaier behauptet: Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Irland, Luxemburg, die Niederlande, Schweden, Island und Norwegen?

Von den in der Frage aufgeführten Staaten kennt nach der vergleichenden Übersicht des BAMF kein Staat bis auf Irland entsprechende Elemente des *ius soli*. Die Niederlande kennen Elemente des *ius soli*, die dortige Regelung ist jedoch nicht so weitgehend wie die deutsche Rechtslage.

6. Teilt die Bundesregierung die Auffassung des Parlamentarischen Staatssekretärs Peter Altmaier, die seit dem Jahr 2000 sinkende Einbürgerungszahl sei damit zu erklären, „dass diese Zahlen naturgemäß im Laufe der Zeit schwanken“ (Plenarprotokoll 16/199, S. 21484), und wenn ja, wie begründet sie dies angesichts des Umstandes, dass die Einbürgerungszahlen seit 2000 (mit Ausnahme des Jahres 2006) kontinuierlich und insgesamt um ca. 40 Prozent gesunken sind, und mit welcher Entwicklung rechnet die Bundesregierung für das Jahr 2008, in dem Verschärfungen des Staatsangehörigkeitsrechts durch das EU-Richtlinienumsetzungsgesetz wirksam wurden?

Im Zeitraum vom Inkrafttreten des Gesetzes zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts am 1. Januar 2000 bis Ende 2007 haben über eine Million Personen von ihrem Recht auf Einbürgerung Gebrauch gemacht. Allein im Jahr 2000 haben sich 186 688 Personen einbürgern lassen. Der damalige starke Zuwachs um 30,3 Prozent gegenüber dem Vorjahr lag auch an den zahlreichen Einbürgerungserleichterungen, wie zum Beispiel die Verkürzung der bisherigen Mindestaufenthaltszeit auf acht Jahre. In den nachfolgenden Jahren waren die Einbürgerungen dann naturgemäß wieder rückläufig. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass das Einbürgerungsverhalten von vielfältigen Faktoren abhängig ist und sich aus den Einbürgerungszahlen allein keine eindeutigen Schlussfolgerungen ableiten lassen. Eine Prognose für das Jahr 2008 und darüber hinaus lehnt die Bundesregierung aus diesem Grund ab.

7. Teilt die Bundesregierung die Auffassung des Parlamentarischen Staatssekretärs Peter Altmaier, die Bundesregierung sei „bemüht“, „den Betroffenen diese Entscheidung [zur Einbürgerung] so einfach wie möglich zu machen“ (Plenarprotokoll 16/199, S. 21484), und wenn ja, wie ist dies damit vereinbar, dass mit dem EU-Richtlinienumsetzungsgesetz das Einbürgerungsrecht verschärft wurde und dass Forderungen von Oppositionsfraktionen und zum Teil auch der SPD nach Einbürgerungserleichterungen (etwa durch die generelle Zulassung der Mehrstaatigkeit) nicht entsprochen wird?

Mit der Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes durch Artikel 5 des Richtlinienumsetzungsgesetzes vom 19. August 2007 (BGBl. I S. 1970) sind die Einbürgerungsvoraussetzungen an die gestiegenen Integrationsanforderungen, zum Beispiel im Bereich Deutschkenntnisse, staatsbürgerliche Kenntnisse und Rechtstreue, angepasst worden. Für den Einbürgerungsbewerber, von dem die Erfüllung dieser Voraussetzungen in der Regel verlangt werden kann, stellen die Regelungen keine Verschärfung dar. Der Parlamentarische Staatssekretär Peter Altmaier hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die Bundesregierung sich zum Beispiel bemüht hat, den Nachweis der staatsbürgerlichen Kenntnisse durch einen Einbürgerungstest so einfach wie möglich zu gestalten. Dafür sprechen die Zahlen des erfolgreich abgelegten Einbürge-

rungstests. Über 98 Prozent der Einbürgerungsbewerber haben seit September 2008 den Test bestanden. Mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz wurden auch weitere Erleichterungen bei der Hinnahme von Mehrstaatigkeit eingeführt. Im Übrigen lässt § 12 Absatz 1 StAG Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung immer dann zu, wenn die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit unmöglich oder unzumutbar ist.

8. Wie ist es zu erklären, dass sich nach Aussage des Parlamentarischen Staatssekretärs Peter Altmaier die Bundesrepublik Deutschland nach wie vor dem Übereinkommen zur Vermeidung von Mehrstaatigkeit verpflichtet fühlt (Plenarprotokoll 16/199, S. 21485), obwohl das Übereinkommen zur Verringerung der Mehrstaatigkeit von der Bundesrepublik Deutschland gekündigt wurde?
 - a) Wann genau mit welcher zeitlichen Wirkung wurde dieses Übereinkommen zur Verringerung von Mehrstaatigkeit aus welchen Gründen von der Bundesrepublik Deutschland gekündigt?
 - b) Wie ist die benannte Äußerung des Parlamentarischen Staatssekretärs Peter Altmaier damit vereinbar, dass die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2002 darüber hinaus das Europäische Übereinkommen zur Staatsangehörigkeit unterzeichnet hat, das nach Auskunft des Bundesministeriums des Innern gerade nicht das Ziel der Vermeidung von Mehrstaatigkeit vorsieht?
 - c) Wann genau mit welcher zeitlichen Wirkung wurde dieses Übereinkommen zur Staatsangehörigkeit aus welchen Gründen von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichnet und ratifiziert?

Die Bundesrepublik Deutschland hat das Übereinkommen über die Verringerung von Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern vom 6. Mai 1963 am 12. Dezember 2001 gekündigt, damit die mit dem Reformgesetz aus dem Jahr 1999 eingeführte Regelung zur Hinnahme von Mehrstaatigkeit für Einbürgerungsbewerber aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die Vertragspartner des genannten Übereinkommens sind oder waren, wirksam werden konnte. Das Übereinkommen trat für die Bundesrepublik Deutschland am 21. Dezember 2002 außer Kraft.

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich durch Zeichnung (4. Februar 2002) und Ratifizierung (11. Mai 2005) des Europäischen Übereinkommens vom 6. November 1997 über die Staatsangehörigkeit zur Einhaltung europäischer Standards auf dem Gebiet des Staatsangehörigkeitsrechts bekannt. Das Übereinkommen ist für die Bundesrepublik Deutschland am 1. September 2005 in Kraft getreten. Ziel des Vertragswerkes ist eine weitgehende Harmonisierung des gesamten europäischen Staatsangehörigkeitsrechts. Das Übereinkommen überlässt es den Vertragsstaaten, ob sie Mehrstaatigkeit hinnehmen oder vermeiden wollen (vgl. dessen Artikel 15). Die Bundesregierung hält für den Regelfall an der Vermeidung von Mehrstaatigkeit fest.

9. Sofern sich aus den obigen Fragen und Antworten ergibt, dass sich der Parlamentarische Staatssekretär Peter Altmaier in einem oder in mehreren Punkten bei der Beurteilung und Einordnung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts im internationalen bzw. europäischen Vergleich geirrt haben sollte, folgt hieraus, dass sich die Bundesregierung zukünftig für Erleichterungen des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts einsetzen wird, weil die Auffassung, dieses sei bereits „eines der fortschrittlichsten und modernsten

... überhaupt“, in Kenntnis der Fakten nicht aufrecht erhalten lässt (bitte begründen)?

Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht hält einem Vergleich im internationalen und europäischen Maßstab stand. Der Parlamentarische Staatssekretär Peter Altmaier hat sich daher nicht geirrt.

10. In welcher Weise wird die Bundesregierung die wesentliche Empfehlung des Direktors des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung, Dr. Reiner Klingholz, berücksichtigen, der nach den dringendsten Forderungen, die sich aus der stark beachteten und viel diskutierten Studie „Ungenutzte Potentiale“ ergeben, befragt antwortete: „... Und vor allem: Einbürgerung sollte erleichtert werden“ (FAZ, 27. Januar 2009)?

Die Bundesregierung wird die Studie des Berlin-Instituts wie auch andere vergleichbare Studien und Untersuchungen zum Verhältnis von Integration und Einbürgerung sorgfältig auswerten. Eine verbindliche Handlungsempfehlung kann die Bundesregierung derzeit daraus nicht herleiten.

11. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus dem Umstand, dass sich laut der Studie „Ungenutzte Potentiale“ der Integrationserfolg bei Migrantinnen und Migranten mit erfolgter Einbürgerung deutlich verbessert?

Auf die Antwort zu Frage 10 wird verwiesen.

