

Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat (BZI), 16.06.2023

Stellungnahme zum Referentenentwurf des
Bundesministeriums des Inneren und für
Heimat (BMI) für ein Gesetz zur
Modernisierung des
Staatsangehörigkeitsrechts [Stand:19.05.2023]

Bundesgeschäftsstelle

Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat
Brunnenstr. 181
10119 Berlin

+49 (0)30 450 89 119
www.bzi-bundesintegrationsrat.de
office@bzi-bundesintegrationsrat.de

Der Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat (BZI) reicht seine Stellungnahme zum Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts ein.

In dieser Stellungnahme setzt sich der BZI aus Sicht einer politischen Interessenvertretung von Menschen mit Einwanderungsgeschichte mit dem Referentenentwurf für ein Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsgesetzes auseinander.

Bevor wir uns der detaillierten Auseinandersetzung mit dem vorliegenden Entwurf widmen, möchten wir eine grundsätzliche Feststellung machen, da die Einbürgerung im engen Zusammenhang mit demokratischer Teilhabe steht: Das Bundesverfassungsgericht hat anerkannt, dass eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte, also den Staatsangehörigen, und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen dem Grunde nach der demokratischen Idee und Prinzip widerspricht.

So durften bei den Bundestagswahlen 2022 rund 10 Millionen Menschen nicht abstimmen, weil sie keinen deutschen Pass haben. Auch auf Landes- und Kommunalebene bleibt das Wahlrecht – und damit das Recht auf politische Mitbestimmung – zahlreichen Einwohner*innen verwehrt. Seit seiner Gründung vor 25 Jahren fordert der BZI deshalb die Einführung des kommunalen Wahlrechts für alle dauerhaft in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen. Allein schon diese Überlegung spricht für liberalere Einbürgerungsvoraussetzungen. Wir danken für die Möglichkeit, unsere Einschätzung zum Referentenentwurf vorzulegen und führen sie im Weiteren aus:

I. Grundsätzliche Bewertung

Eine Neuregelung und Verbesserung des Einwanderungsrechts ist unverzichtbar für die Zukunftsfähigkeit des Wohlstands in Deutschland. Das Staatsangehörigkeitsgesetz mit den damit verbundenen Rechten und Pflichten, welches hier bewertet wird, ist Ausgangspunkt für eine deutsche Einwanderungsgesellschaft mit gerechten Teilhabechancen und langfristigen Bleibeperspektiven für bspw. Fachkräfte aus dem Ausland. Denn nur durch das Recht auf politische Mitgestaltung und durch die Anerkennung der Leistungen von Migrant*innen in der deutschen Geschichte und Gegenwart kann ein gleichberechtigtes und gutes Zusammenleben in Deutschland gewährleistet werden.

Als eine kommunal verankerte Bundesorganisation mit einer starken Rückkopplung in das tatsächliche Geschehen in Kommunen und Bundesländern möchten wir in dieser Stellungnahme auch auf Teilaspekte und Sachverhalte Bezug nehmen und mit konstruktiver Kritik und konkreten Empfehlungen zur weiteren Entwicklung des Gesetzesvorhabens beitragen.

Auch mit Blick auf Maßnahmen zur Förderung der Integration trägt die Liberalisierung der Einbürgerungspolitik eine große Bedeutung. Denn von einer Einbürgerung gehen starke Integrationsimpulse aus. So stärkt die aktive Mitgestaltung das gesellschaftliche und politische Zusammenleben. Eingebürgerte Personen erreichen durchschnittlich nicht nur höhere Bildungsabschlüsse, sondern sind auch erfolgreicher auf dem Arbeitsmarkt. Die verbesserten Karriere- und Ausbildungsmöglichkeiten können in Verbindung mit veränderten Werten auch andere Lebensbereiche beeinflussen.

In Deutschland stagnierte die Zahl der Einbürgerungen viele Jahre auf niedrigem Niveau. Lediglich der Brexit 2019 und die Einbürgerung vieler Syrer*innen im Jahr 2021 sorgten für zwei Ausschläge nach oben. Bis 2021 lag das jährliche Einbürgerungspotenzial bei lediglich zwei Prozent (SVR). Dem Statistischen Bundesamt zufolge ist der Zuwachs im Jahr 2021 zur Hälfte auf die hohe Zahl an Einbürgerungen von Syrer*innen zurückzuführen. Im Jahr 2021 wurden fast dreimal so viele Personen wie noch im Jahr 2020 eingebürgert. Im EU-Vergleich liegt Deutschland schon länger im hinteren Mittelfeld (Platz 18 von 27, EUROSTAT). Dabei leben rund 48 Prozent der Menschen ohne deutsche Staatsbürgerschaft seit mehr als zehn Jahren in Deutschland und erfüllen damit zu einem großen Teil formal die Voraussetzungen für die Einbürgerung.

Die Gründe für die geringe Einbürgerungsquote sind vielschichtig und umfassen neben identifikatorischen Aspekten (Zugehörigkeitsgefühl) vor allem praktische, wie etwa fehlende Informationen über Einbürgerungsbedingungen und komplexe Verwaltungsverfahren. Die niedrige Einbürgerungsquote birgt demokratiepolitische Hürden, nicht zuletzt aufgrund der Kopplung des Wahlrechts auf Landes- und Bundesebene an die deutsche Staatsbürgerschaft (SVR). Mit der im Koalitionsvertrag angestrebten Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts und der Erleichterung von Einbürgerungen hat sich die Bundesregierung deshalb zum Ziel gesetzt, mehr berechnigte Personen zur Einbürgerung zu motivieren, um einem Demokratiedefizit entgegenzuwirken.

Wir begrüßen, dass der Referentenentwurf wichtige und richtige Maßnahmen für die Modernisierung und den leichteren Erwerb vorsieht, bspw. durch eine generelle Hinnahme von Mehrstaatigkeit, die Senkung einiger Voraussetzungen sowie die Verkürzung von Voraufenthaltszeiten. Diese Änderungen im Gesetz fordern und befürworten wir als BZI seit einem Vierteljahrhundert. Dennoch sehen wir noch einen erheblichen Aufbesserungsbedarf beim Vorhaben, damit es am Ende tatsächlich eine Reform wird - und nicht bei einer gut gemeinten, aber praxisuntauglichen und wirkungsschwachen Änderung bleibt, die aus dem Staatsangehörigkeitsgesetz eine Dauerbaustelle der Nation kreiert.

Mit unserer Stellungnahme möchten wir dafür plädieren, die Gefahr abzuwenden und mit den vorgeschlagenen Änderungen eine gleichberechnigte Teilhabe für alle Menschen zu ermöglichen, die sich hierzulande beheimatet fühlen und als deutsche Bürger*innen mitgestalten wollen.

II. Bewertung des Referentenentwurfs im Einzelnen

1 Einbürgerungsvoraussetzungen

1.1 Voraufenthaltszeiten

Einschätzung:

Die Verkürzung der Voraufenthaltsdauer **von acht (8) auf fünf (5)** Jahre bei einer Anspruchseinbürgerung und weitere Verkürzungsmöglichkeiten auf bis zu drei Jahre bei „besonderen Integrationsleistungen“ [**sog. Ermessenseinbürgerung**] wird voll umfänglich begrüßt. Gleichzeitig möchte der BZI zu bedenken geben, dass die Kriterien für eine schnellere Einbürgerung anhand der Integrationsleistungen mitunter als willkürlich angesehen werden können. Um Ungleichbehandlungen aktiv entgegenzuwirken und dem zuständigen Personal in Einbürgerungsbehörden eine Arbeitsentlastung zu erweisen, sollte auf Interpretationsspielräume verzichtet werden. Eine einheitliche Anwendung wäre dann gewährleistet, wenn klare Rahmenbedingungen festgelegt werden, unter denen die Einbürgerung vorgenommen werden kann, bspw. wie Antragstellende ihr „bürgerschaftliches Engagement“ darlegen sollen. Es wäre wünschenswert, wenn der Gesetzgeber hier klarere Kriterien vorgeben würde, die zumindest einen Regelanspruch gewährleisten.

Darüber hinaus möchte der BZI die Ergänzungen der folgenden Aspekte für spezifische Personengruppen im Gesetz berücksichtigt wissen, deren Einbürgerung in anderen Rechtsinstrumenten geregelt sind, weswegen einer Ungleichbehandlung vorgebeugt werden muss.

Handlungsempfehlungen:

- Bei ausländischen Studierenden/Absolvent*innen von Hochschulen (Bildungsausländer nach § 16b, die als temporär Aufhältige gelten) sollte in allen Bundesländern gleichermaßen im Zuge eines Einbürgerungsverfahrens die Dauer eines Studienaufenthaltes an einer deutschen Hochschule (bei der Berechnung des nach § 10 Absatz 1 Satz 1 des Staatsangehörigkeitsgesetzes erforderlichen, rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalts in Deutschland) vollständig anerkannt werden. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes, dass der Aufenthalt mit einer Aufenthaltserlaubnis zu Studienzwecken ein „gewöhnlicher“ ist (BVerwG, Az. 1 C 9.15 v. 26.04.2016 Rn. 15), sollte bundesweit berücksichtigt werden.
- Mit Ausnahme der Aufenthaltserlaubnisse nach § 24, § 25 Abs. 4 S. 1, 4a S. 1-2, 4b bieten die in § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 StAG genannten Aufenthaltserlaubnisse aus dem 5. Abschnitt des Aufenthaltsgesetzes (§§ 22, 23 Abs. 1, 23a, 25 Abs. 3, 25 Abs. 4 S. 2, 25 Abs. 4a S. 3, 25 Abs. 5 AufenthG) eine Perspektive für einen auf Dauer angelegten Aufenthalt in Deutschland. Es besteht kein Grund, die Inhaber*innen dieser Aufenthaltserlaubnisse schlechter zu stellen als etwa die Inhaber*innen von Aufenthaltserlaubnissen aus familiären Gründen oder zur Beschäftigung. Daher sollten die verfestigungsoffenen humanitären Aufenthaltstitel aus § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 StAG gestrichen werden.
- Für die Personengruppe, die vor der Verabschiedung des Chancenaufenthaltsrechtes über den Status einer Duldung verfügte, sollten diese Zeiten zumindest zur Hälfte als Voraufenthaltszeit anerkannt werden, sofern sie sich ununterbrochen an die gewöhnlichen Aufenthaltszeiten anschließen.
- Im Gesetzentwurf wird nicht auf die Situation von **staatenlosen Personen** eingegangen. Der BZI setzt sich in dieser Stellungnahme im Folgenden (Punkt 3) ausführlich mit der Thematik auseinander. An dieser Stelle wird lediglich im Kontext Gleichbehandlung hinsichtlich der

- Voraufenthaltszeiten auf diese Personengruppe Bezug genommen:
Laut Artikel 32 des Übereinkommens zur Rechtsstellung von staatenlosen Personen von 1954 ist Deutschland verpflichtet, die Einbürgerung von Staatenlosen „so weit wie möglich zu erleichtern“. Dies bezieht sich insbesondere auf die Beschleunigung des Einbürgerungsverfahrens.

Bisher wurde dies in Deutschland durch die Möglichkeit einer Ermessenseinbürgerung nach sechs anstatt wie sonst im Rahmen des § 8 StAG erst nach acht Jahren umgesetzt. Mit den Änderungen muss dafür gesorgt werden, dass die geplante Verkürzung auch auf Staatenlose angewendet wird. Dementsprechend empfehlen wir eine Voraufenthaltszeit von nicht mehr als fünf Jahren.

1.2 Sprachkenntnisse

Einschätzung:

Vor dem Hintergrund der Lebensrealität von (bspw.) Gastarbeiter*innen in West-, und sogenannten Vertragsarbeiter*innen in Ostdeutschland, denen weder staatliche Angebote für den Spracherwerb vorlagen noch eine explizite Unterstützung durch Arbeitgeber*innen, sind die Erleichterungen im Entwurf positiv zu bewerten. Damit wird auch eine Anerkennung und Wertschätzung für die Leistungen dieser Personengruppe erwiesen. Daher ist es positiv zu bewerten, dass diese Gruppe eine Erleichterung beim Sprachnachweis erhält und bei ihrer Einbürgerung kein schriftlicher Deutschnachweis verlangt wird, sondern die mündliche Sprachfähigkeit genügt.

Unabhängig davon stellt der BZI fest, dass der vorliegende Entwurf durch die Konkretisierung der Ausnahmefälle aus folgenden Gründen **keine** grundlegende und praxistaugliche Verbesserung erbringt:

Erstens erschwert der Vorschlag das Prozedere auf beiden Seiten: Einbürgerungswillige müssen Nachweise vorlegen, um ein Beschäftigungsverhältnis als sog. Gast- oder Vertragsarbeiter*in nachzuweisen. Gleichzeitig ergibt sich daraus ein zusätzlicher Arbeitsschritt, ein Prüfaufwand für zuständige Behörden, die ohnehin überlastet sind.

Zweitens zeigt die Praxis in vielen Bundesländern, dass Personen ab 65 Jahren in der Regel von Ausnahmeregelungen profitieren, sie von schriftlichen und mündlichen Sprachnachweises befreit werden und an einigen Orten auch der Einbürgerungstest entfällt. Beispielhaft seien hier die Bundesländer Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen genannt.

In Nordrhein-Westfalen besteht ein Anspruch auf eine Einbürgerung bei Personen „in der Regel ab 65 Jahren“ auch ohne einen Sprachnachweis. In Rheinland-Pfalz wird „bei Personen, die das 65. Lebensjahr vollendet haben, aus Altersgründen generell von einem Sprachnachweis abgesehen“, und „bei Personen, die das 60. Lebensjahr vollendet haben und seit mindestens 12 Jahren in Deutschland leben“ Erleichterungen bei einer Ermessenseinbürgerung angewandt, z.B. indem „eine mündliche Verständigung im Alltagsleben ohne nennenswerte Probleme“ als ausreichend anerkannt wird. Auch die Anwendungshinweise in Hessen bieten diese Möglichkeiten.

Neben den Ausnahmen im geltenden Recht in Anlehnung an § 10 Abs. 6 StAG wird in *Ziff. 8.1.2.1.3 VAH-BMI* sei auf weitere Ausnahmen verwiesen, an der sich die Anwendung in Rheinland-Pfalz für Personen über 60 Jahren orientiert:

„Im Rahmen des Ermessens sind jedoch weitere Ausnahmen möglich, z.B. bei Analphabeten, bei Personen über 60 Jahren mit mindestens 12-jährigem rechtmäßigem Aufenthalt (vergleiche Nummer 8.1.3.7), bei Personen, an deren Einbürgerung ein besonderes öffentliches Interesse (vergleiche Nummer 8.1.3.5) besteht.“

Drittens wird im Entwurf „Zur Vermeidung einer unbilligen Härte“ die Voraussetzung des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 6 [schriftliche Prüfung der Deutschkenntnisse] durch eine mündliche Verständigung „**ohne nennenswerte Probleme im Alltagsleben in deutscher Sprache**“ ersetzt, welches einen vagen Interpretationsraum für die behördliche Einschätzung der mündlichen Sprachfähigkeit bietet.

Handlungsempfehlungen:

Vor dem Hintergrund bestehender und in der Praxis auch angewandter Ausnahmen fällt der Entwurf weit hinter den Status Quo der Praxis zurück und schafft zudem durch den Prüfaufwand mehr Bürokratie. Dem BZI erschließt sich nicht, welcher Mehrwert und welche Vorteile sich aus den in dem Entwurf enthaltenen Vorschlägen ergeben. Des Weiteren werfen aus Sicht des BZI diese Erleichterungen gleichheitsrechtliche Probleme für die Altersgruppe allgemein auf. Denn grundsätzlich fallen allen Senior*innen bzw. älteren Personen formale Prüfungen schwerer. Wie die Praxis zeigt, sehen das viele Bundesländer auch so.

Daher empfiehlt es sich, die Erleichterungen für alle Personen ab 60 bzw. 65 Jahren geltend zu machen. Dadurch entfällt zum einen der Prüfaufwand für die Einbürgerungsbehörden von mit aller Wahrscheinlichkeit nicht oder schwer auffindbaren Arbeitsverträgen aus den 60-Jahren, zweitens wird eine flächendeckende Harmonisierung der Umsetzung von Bundesländern erreicht und zu guter Letzt wird eine Gleichbehandlung für andere ältere Personengruppen erreicht.

Bezüglich der behördlichen Einschätzung der mündlichen Sprachfähigkeit „ohne nennenswerte Probleme“ wird es als notwendig erachtet, einen bundesweiten Sprachprüfrahmen für das Niveau A1 zu entwickeln, der in den jeweiligen Behörden Einsatz findet. Unklarheiten und Wertungsspielräume bergen – wie aus der Praxis bekannt – die Gefahr, dass die Einschätzung nicht immer zu Gunsten der Antragstellenden erfolgt, aufgrund möglicher „Kulturvorbehalte“.

1.3 Lebensunterhaltssicherung

Einschätzung:

Die beachtenswerteste Verschärfung enthält der neue Entwurf bei der Lebensunterhaltssicherung. Dieser Punkt war weder im Koalitionsvertrag noch im ersten Entwurf des Bundesinnenministeriums vom November 2022 enthalten. Im internationalen Vergleich mit bspw. Luxemburg oder Kanada, wo nur das Begleichen der Steuerschuld bei der Einbürgerung vorausgesetzt wird, ist dahingehend bereits das geltende Gesetz in Deutschland härter. So fordert Deutschland in § 10 Abs. 1 Nr. 3 StAG, dass Antragstellende „den Lebensunterhalt für sich und (ihre) unterhaltsberechtigten Familienangehörigen ohne Inanspruchnahme von Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch bestreiten“ können, unter Vorbehalt der Vertretbarkeit des Leistungsbezugs.

Demgegenüber sieht der Entwurf nur noch drei Ausnahmekonstellationen vom Leistungsbezug vor: Gastarbeiter*innen und Vertragsarbeitnehmer*innen, Personen, die in den letzten zwei Jahren (24 Monaten) 20 Monate in Vollzeit beschäftigt waren, und schließlich Ehe- bzw. eingetragene Lebenspartner einer aus der vorgenannten Gruppe, wenn sie mit einem minderjährigen Kind in familiärer Gemeinschaft leben.

Aus dieser verschärften Voraussetzung sehen wir aus gleichheitsrechtlichen wie auch vor dem Hintergrund der tatsächlichen Lage des Arbeitsmarktes folgende Punkte problematisch:

Befristete Arbeitsverhältnisse sind üblich auf dem deutschen Arbeitsmarkt. 2021 hatten 4,3 Mio. Menschen ein befristetes Arbeitsverhältnis (Quelle: Statista). Prekäre Beschäftigungsverhältnisse betreffen Menschen mit Einwanderungsgeschichte überproportional, womit also der vorliegende Entwurf für einen nicht zu unterschätzenden Teil der Einbürgerungswilligen hohe Hürden setzt.

Gerade für die Phase der Beantragung der Einbürgerung ist dies für die Einschätzung der Lebensunterhaltssicherung relevant. Freiberuflich oder selbstständig Tätige, Alleinerziehende und Kunstschaffende sind darüber hinaus mit vergleichbaren Problemlagen konfrontiert. Auch pensionierte Menschen außerhalb der Ausnahmegruppe, die (aufstockende) Grundsicherung erhalten, sind mit der vorgesehenen Voraussetzung gänzlich von der Einbürgerung ausgeschlossen. Wie diese Voraussetzung mit dem Gleichheitsgebot vereinbar bzw. legitim sein soll, wird nicht erklärt.

Eine besondere Härte stellt diese Voraussetzung zudem für Menschen mit Behinderung sowie Alleinerziehende und/oder pflegende Personen, die sich einbürgern lassen möchten, dar. Vor dem Hintergrund des Artikel 3 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes bzw. der UN-Behindertenrechtskonvention ist diese Verschärfung offensichtlich nicht haltbar.

Auch ein Problem unter einer Gender-Perspektive möchten wir hier hervorheben: Kinderbetreuung, Haushaltsarbeiten, Kranken- und Altenpflege – also Care- bzw. Sorgearbeit, werden unter den Einbürgerungswilligen überproportional von Frauen getragen. Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) hält fest, dass seit 2008 kaum Veränderungen im Bereich Sorgearbeit zu verzeichnen sind. So tragen „Erwerbstätige Frauen – und dies verstärkt ab dem 40. Lebensjahr – häufiger Pflegeverantwortung als Männer“. Im Kontext von einzubürgernden Frauen zeigen unter anderem wissenschaftliche Erhebungen, dass asymmetrische Geschlechterrollen und damit verbundene Belastungen zuungunsten der Frauen stärker vorhanden sind. Des Weiteren stellt die Publikation des Bundesfamilienministeriums (2020) im Kontext zur Erwerbstätigkeit fest, dass, „Frauen mit Migrationshintergrund allgemein als Mütter ein verschärftes Vereinbarkeitsdilemma“ haben „dem mit Kinderbetreuung und mehr familienfreundlichen Qualifizierungs- und Arbeitszeitmodellen begegnet werden sollte.“ Vor diesem Hintergrund sehen wir, als BZI, einen Widerspruch mit Art. 3 Abs. 2 GG für Frauen, denen dann nicht nur kurzfristig der Zugang zur demokratischen Teilhabe verwehrt bleiben würde.

Auch in Hinblick auf den Anteil der jüngeren Menschen unter potenziellen Einbürgerungswilligen, der für die Zukunftsfähigkeit unserer Demokratie von großer Bedeutung ist, aber per Definition nicht in die Ausnahmegruppen fällt, ist die Verschärfung problematisch. Einen teilhabepolitischen Handlungsakt wie die Einbürgerung, welcher zudem eine Zugehörigkeit symbolisiert, zu verschärfen und damit wirtschaftliche Leistung voranzustellen, bewerten wir als inakzeptabel.

Handlungsempfehlungen:

Die Forderung nach einer positiven Prognose der Lebensunterhaltssicherung, die Menschen ohne unbefristete Anstellung oder Solo-Selbstständige mit geringem Einkommen allenfalls mit großen Schwierigkeiten nach aufwändiger Prüfung nachweisen können, und die – wie dargelegt – für mehrere Personengruppen allein hinsichtlich des Gleichheitsgebot rechtlich auf wackeligen Beinen steht, ist weder zielführend noch trägt sie dazu bei, ein offenes und liberales Einbürgerungsrecht zu schaffen.

Vor dem Hintergrund der oben dargestellten Bedenken empfiehlt der BZI, die im Entwurf enthaltene Verschärfung zu streichen und die bereits nach geltendem Recht vorhandenen Ausnahmemöglichkeiten beizubehalten.

1.4 Einordnung in deutsche Lebensverhältnisse

Einschätzung:

Der Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat (BZI) begrüßt grundsätzlich, dass im §10 in Nummer 7 die vage Formulierung der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ entfällt.

Hiermit wird ein unbestimmter Rechtsbegriff von der Rechtsprechung konkretisiert oder zugunsten der Betroffenen ausgelegt. Es bleibt jedoch aus Sicht des BZI fraglich, wieso an einem weiteren unbestimmten Begriff (Kenntnisse der "*Lebensverhältnisse*") weiterhin festgehalten wird.

Diese Formulierung ist ebenso vage wie die „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“, da es faktisch nicht möglich ist, eine allgemeingültige Bestimmung und Definition von „Lebensverhältnissen in Deutschland“ festzulegen. Diese unterscheiden sich stark voneinander, wie bspw. die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ in der vergangenen Legislaturperiode des Deutschen Bundestages offengelegt hat. Der Bericht der Kommission bietet einen ausführlichen Überblick über die unterschiedlichen Lebens- und Standortbedingungen in ganz Deutschland und zeigt, wie unterschiedlich unser Land und seine Regionen sind. Unsere Politik ist spätestens seither bemüht, strukturell mehr Gleichwertigkeit in die Lebensverhältnisse im ländlichen Raum und in Großstädten herzustellen.

Während die Streichung der Formulierung „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ einen richtigen und wichtigen Schritt darstellt, entsteht durch die Beibehaltung der Formulierung im ersten Satzteil weder eine Arbeitserleichterung für die Behörden noch mehr Transparenz für Einbürgerungswillige.

Eine **Handlungsempfehlung** dahingehend seitens des BZI ist es, die Formulierung „Lebensverhältnisse“ komplett zu streichen.

Vorgesehen ist außerdem der Ausschluss von Personen, die durch antisemitische, rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtend motivierte Handlungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Gesetzes verstoßen. Deutschland kann und darf antisemitische, rassistische oder anderweitig menschenverachtende Handlungen nicht auf die leichte Schulter nehmen.

Der Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat (BZI) bekennt sich unverrückbar zur freiheitlich demokratischen Grundordnung; dennoch stellt sich aus unserer Sicht die Frage, warum mit einer expliziten Ausführung ein Generalverdacht gegenüber Ausländer*innen verstärkt wird. Bereits jetzt erfolgt beim Einbürgerungsprozess eine Regelanfrage bei den Sicherheitsbehörden (Landesverfassungsschutz und -Landeskriminalamt). Zudem müssen alle Anwärter*innen mit einer Einverständniserklärung die Loyalität zur Verfassung bekennen.

Ferner können Verstöße gegen das Grundgesetz (falsche Loyalitätserklärung) auch im Nachhinein durch bestehende rechtsstaatliche Mechanismen geahndet und der Einbürgerungsakt „wegen Täuschung innerhalb von 5 Jahren zurückgenommen werden.“

Handlungsempfehlungen:

Der BZI hält das „Merkblatt über das Bekenntnis zur Verfassungstreue und die Abgabe einer Loyalitätserklärung“, die bereits behördenseitig zwingend vorgesehen sind, für ausreichend. Ein weiterer Regelungsbedarf könnte den Erfolg der Einbürgerungsreform torpedieren und einen Generalverdacht gegen Einbürgerungsanwärter*innen und bereits eingebürgerte Personen implizieren. Außerdem lenken sie von einer ernsthaften Auseinandersetzung mit Antisemitismus als gesamtgesellschaftliches Problem in Deutschland ab.

Das Bekenntnis zu unserem Grundgesetz gilt ausnahmslos für alle, die in diesem Land leben, ohne Wenn und Aber.

Deutschland ist ein Einwanderungsland, unsere Gesellschaft ist vielfältig – und das nicht erst seit gestern. Der BZI befürwortet, dass es einen gemeinsamen Nenner gibt, der in unserer vielfältigen, modernen Gesellschaft Identität stiftet und Zusammenhalt stärkt. Aus Sicht des BZI ist der gemeinsame Wertekanon, auf dem unsere Vielfalt wachsen und blühen kann, die Verfassungskultur als Garant und Kompass für ein Miteinander in Vielfalt, Würde und Freiheit. Die Auslegung dieser Werte ist von der Herkunft oder Kultur unabhängig. Sie garantieren den Schutz und fördern die Gleichberechtigung aller Individuen. Sie bezeichnen gleichwohl einen politischen Rahmen für diskriminierungsfreie Aushandlungsprozesse von Kompromissen und gesellschaftlichen Spannungen. Sie sind weder von statischer Natur noch ein Selbstläufer. Wie die Demokratie müssen diese Werte jeden Tag neu erkämpft und mit Leben gefüllt werden.

1.5 Einbürgerungsfeier und Überreichung der Urkunde

Einschätzung:

Nach bestehendem Gesetz regelt §16 StAG, dass die Einbürgerung mit der Aushändigung der Einbürgerungsurkunde wirksam wird. Der Referentenentwurf ergänzt §16 mit einer Neuregelung im folgenden Satz: „Die Einbürgerungsurkunde soll im Rahmen einer öffentlichen Einbürgerungsfeier ausgehändigt werden.“

Obwohl der BZI die Anerkennung und Aufwertung durch Einbürgerungsfeiern begrüßt, sieht er diesen Zusatz, der den Abschluss des Verwaltungsakts auf eine öffentliche Einbürgerungsfeier verlagert, als problematisch an. Die Aushändigung der Einbürgerungsurkunde am Ende des Verfahrens, also die Verleihung der Staatsangehörigkeit, hat neben seinem zugehörigkeitsstiftenden Charakter auch einen bürokratisch-praktischen Nutzen für Menschen, der mit diversen anderen Prozessen (z.B. Aufenthaltsverlängerung, Beschäftigungsverhältnis, Familiengründung usw.) verbunden ist.

Mit der Verlegung der Urkunden-Aushändigung der Einbürgerungsbehörde auf die Einbürgerungsfeier, organisiert durch ein Regierungspräsidium bzw. die Kommune, ist anzunehmen, dass die Feier erst bei einer bestimmten Anzahl von Urkunden organisiert wird. Damit hängt der Abschluss des Verfahrens zum einen davon ab, wie viele Menschen in der jeweiligen Kommune eingebürgert werden, und zum anderen von den Kapazitäten der Kommune für eine agile Organisation. In der Konsequenz müssten Menschen, obwohl ihr Einbürgerungsverfahren sachgerecht abgeschlossen ist, länger auf die offizielle Verleihung der Staatsangehörigkeit warten und könnten weder bürgerliche Rechte und Pflichten wahrnehmen noch andere damit verbundene bürokratische Prozesse vollenden.

Diese Situation stellt aus Sicht des BZI eine unverhältnismäßige und unbegründete Hürde für die Vollendung des Einbürgerungsakts.

Handlungsempfehlungen:

Der Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat (BZI) befürwortet die Aufwertung der Einbürgerungsfeier, sieht diese aber als eine ergänzende Geste gegenüber Menschen, die sich für die deutsche Staatsangehörigkeit entschieden haben.

Deshalb plädiert der BZI dafür, die bestehende Praxis, d.h. die Aushändigung der Urkunde in der Einbürgerungsbehörde zur Verleihung der Staatsangehörigkeit, beizubehalten. Gleichzeitig können davon unabhängig Bundesländer und Kommunen, die bisher auf solche Feierlichkeiten verzichten, dazu motiviert werden.

1.6 Staatsangehörigkeitsrecht für Kinder (Minderjährige)

Einschätzung:

Die BZI-Unterzeichnenden begrüßen, dass zukünftig Kinder ausländischer Eltern, die in Deutschland geboren werden und von denen mindestens ein Elternteil bereits mindestens fünf – statt wie bisher acht Jahre lang – rechtmäßig in Deutschland gelebt hat und ein unbefristetes Aufenthaltsrecht besitzt, automatisch bei der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erlangen.

Handlungsempfehlungen:

Damit mehr Kinder frühzeitig die Staatsangehörigkeit erwerben können, plädiert der BZI dafür, die automatische Erlangung der deutschen Staatsangehörigkeit bei der Geburt auch den Kindern zu ermöglichen, deren (ausländische) Eltern seit mindestens fünf Jahren ununterbrochen und rechtmäßig im Bundesgebiet leben.

2 Mehrstaatigkeit

Einschätzung:

Der BZI begrüßt die geplante Hinnahme der Mehrstaatigkeit außerordentlich. Mit diesem Schritt beendet Deutschland endlich die Hierarchisierung und Ungleichbehandlung von Einbürgerungswilligen nach Herkunftsstaaten. EU-Bürger*innen wie auch Antragstellende aus manchen Herkunftsstaaten, die ihre Staatsangehörigen nicht erlassen (bspw. Iran, Syrien oder Afghanistan), wurden regelmäßig unter Beibehaltung ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit eingebürgert.

In der globalen Gesellschaft, aber auch in Deutschland ist die Mehrstaatigkeit faktisch nicht mehr die Ausnahme, sondern die Regel. Durch die genannten Ausnahmen wurden fast 70 Prozent der Einbürgerungen unter Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit vorgenommen. Diese in der deutschen Praxis gängige Anwendung galt aber für bestimmte Personenkreise, wie bspw. türkische Staatsangehörige, nicht. Von ihnen wurde ausnahmslos die Erlassung ihrer türkischen Staatsangehörigkeit für die Einbürgerung in Deutschland verlangt.

Mit der generellen Hinnahme positioniert sich Deutschland endlich gegen diese Ungleichbehandlung im Hinblick auf das Gleichbehandlungsgrundsatz und beendet darüber hinaus den bürokratischen Aufwand für Antragstellenden und für ohnehin schon überlastete Behörden und Gerichte bei der Prüfung, ob eine Ausnahme vorliegt.

Nach Verabschiedung des Gesetzes empfiehlt der BZI zudem, dass die Bundesregierung durch Presse- und Öffentlichkeitsarbeit auf diese neuen Optionen umfassend hinweist.

3 Staatenlosigkeit

Einschätzung:

Der Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat bemängelt ausdrücklich, dass staatenlose Personen im Entwurf keine Erwähnung finden. Die Notwendigkeit zeigen bspw. die aktuellen Daten des Statistischen Bundesamtes vom März 2023, denen zufolge sich die „Zahl der als staatenlos registrierten Menschen in Deutschland“ „seit 2014 verdoppelt“ hat. Ende 2022 wurden in Deutschland 29.455 staatenlose Personen und mehr als 97.150 Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit registriert.

Staatenlose können oft nicht arbeiten, reisen oder heiraten und haben keine Anlaufstelle für ihre Belange. Auch die politischen Rechte von Staatenlosen sind stark eingeschränkt. Sie können nicht wählen oder im öffentlichen Dienst arbeiten. Die Einbürgerung ist der effektivste Weg, die Zahl der staatenlosen Personen in Deutschland zu verringern und für diese Menschen Teilhabe und Zugehörigkeit in der deutschen Gesellschaft zu ermöglichen. Die Daten weisen auf Handlungsbedarf hin, um einen nachhaltigen und präventiven Umgang mit Staatenlosigkeit zu etablieren und internationalen völkerrechtlichen Verpflichtungen (gem. Übereinkommen vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (BGBl. 1976 II S. 474) und Übereinkommen zur Verringerung der Staatenlosigkeit vom 13. September 1973 (BGBl. 1977 II S. 613ff.) nachzukommen.

Aufgrund mangelnder Berücksichtigung des Beweisnotstands und fehlender Regelungen eines Härtefalls im spezifischen Kontext der Staatenlosigkeit können diese Menschen der Anforderungen der „geklärten Identität und Staatsangehörigkeit“ im Einbürgerungsprozess häufig nicht gerecht werden. Vor allem bei der Gruppe der in Deutschland geborenen und aufgewachsenen Personen ist fraglich, wieso der sachtypische Beweisnotstand nicht besser berücksichtigt wird.

Auch wenn staatenlose Personen, die ihre Staatenlosigkeit durch die Behörde feststellen lassen konnten, in der Theorie Anspruch auf eine Einbürgerung haben, schwächt die fehlende Bindungswirkung der Feststellung von Staatenlosigkeit in inzidenten Verfahren die Rechtssicherheit für Betroffene. Eine besonders schutzbedürftige Gruppe stellen laut internationalem Völkerrecht unter anderem Kinder dar und sollten daher vor Staatenlosigkeit geschützt werden. Es gilt, staatenlose Kinder bereits bei der Geburt zu identifizieren, was bisher in der deutschen Behördenpraxis nicht sichergestellt werden kann.

Handlungsempfehlungen:

Um den Weg zu einer Einbürgerung für Staatenlose zu ebnen, ist es wichtig, Staatenlosigkeit im Staatsangehörigkeitsrecht sichtbar zu machen. Um dies zu erreichen, schließt sich der BZI den Empfehlungen von Statefree e. V. an. Diese sind unter anderem:

- Erweiterung von §§ 8 Abs. 1, 10 Abs. 1 durch die explizite Nennung von Staatenlosigkeit “wenn seine Identität und Staatsangehörigkeit oder Staatenlosigkeit geklärt sind”.
- Aufnahme der Definition des Begriffs “Staatenloser” gemäß Art. 1 des Übereinkommens von 1954 in § 1 Abs. 2-neu StAG “(2) Ein Ausländer ist Staatenloser im Sinne des Übereinkommens vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (BGBl. 1976 II S. 473), wenn ihn kein Staat aufgrund seines Rechtes als Staatsangehöriger ansieht”.
- Einführung eines expliziten und spezifischen Feststellungsverfahrens für Staatenlosigkeit, um die für die Einbürgerung notwendige Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit bzw. Staatenlosigkeit zu gewährleisten.
- Der Anspruch auf die deutsche Staatsangehörigkeit von in Deutschland geborenen, staatenlosen Kindern sollte unabhängig von der Rechtsstellung ihrer Eltern (ungeklärte Staatsangehörigkeit oder anerkannte Staatenlosigkeit) geprüft werden. Für alle staatenlos in Deutschland geborenen Kinder fordern die Unterzeichnenden die automatische Feststellung und Anerkennung ihrer Staatenlosigkeit und folglich die Einbürgerung bei Geburt.

II Ergänzende Empfehlungen für das Gelingen und Wirken der Reform

Mit der geplanten Reform des Staatsangehörigkeitsrechts werden wesentliche Erleichterungen in den Voraussetzungen (z.B. Hinnahme der Mehrstaatigkeit, verkürzte Voraufenthaltszeiten, Erleichterungen für Senior*innen u.v.a.) eintreten, die Deutschland als Einwanderungsland attraktiver machen und zudem eine große Chance für die bereits hier lebenden Einbürgerungsberechtigten darstellen. Um Einbürgerungsprozesse nicht nur rechtlich, sondern auch in der Praxis zu erleichtern, braucht es jedoch mehr als gesetzliche Reformen.

Es braucht auch weitere Maßnahmen, die sowohl die Arbeitsfähigkeit der zuständigen Verwaltungsstellen, also zuständige Einbürgerungsbehörden (EBH), als auch das erwartungsgemäß steigende Interesse für die Einbürgerung in der vielfältigen Gesellschaft in Blick nehmen. EBHs sind vielerorts bereits jetzt mit der Zahl der eingehenden Anträge stark überlastet. Der mit gesetzlichen Liberalisierungen und weiteren Maßnahmen (z.B. Einbürgerungskampagne der Bundesregierung) zu erwartende [und politisch erwünschte] Anstieg von Antragstellenden birgt eine doppelte Herausforderung: Zum einen drohen sich damit die Belastung und der Bearbeitungsstau in den EBHs zu potenzieren; was zum anderen in Konsequenz die Bearbeitungszeiten verlängern, sowie ein angespanntes Klima mit Einbürgerungswilligen verursachen würde. Denn die geplante Ermöglichung von Mehrstaatlichkeit sowie die Verkürzung der Fristen berechtigt in Zukunft mehr Personen zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit. Eine Entlastung des Personals in den EBH und eine Verbesserung der Einbürgerungsverfahren erfordert deshalb vielseitige unterstützende Maßnahmen, die über den Ausbau der Personalstellen in den Behörden hinausgehen.

Diese möchten wir im Weiteren ausführen:

4 Auf- und Ausbau der Kapazitäten in Einbürgerungsbehörden

Einschätzung:

Durch die wesentlichen Erleichterungen und Verbesserungen des bisherigen Einbürgerungsrechts ist abzusehen, dass der Anreiz für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit bemerkbar steigen wird. Bereits jetzt können die zuständigen Einbürgerungsbehörden den Anfragen kaum zeitnah nachkommen. Wartezeiten für eine Erstberatung wie auch die Bearbeitungszeiten betragen oftmals mehrere Jahre. In den 23 bevölkerungsreichsten deutschen Städte warten circa 115.000 Anträge derzeit auf ihre Bearbeitung.

Handlungsempfehlungen:

Es sind neben rechtlichen Grundlagen auch praktische Schritte notwendig. Die unterzeichnenden Verbände halten es daher für dringend geboten die Kapazitäten der Einbürgerungsämter zu stärken. Die Einrichtung einer zentralen Einbürgerungsbehörde, wie dies bereits in einigen Bundesländern praktiziert wird, könnte Verfahren beschleunigen und systematisieren. Die Antragstellung sowie der Verfahrensverlauf sollten digitalisiert werden, um Antragsteller*innen und Behörden das Verfahren zu erleichtern. Dies würde ein verlässliches Monitoring bezüglich der Anträge und Antragsdauer ermöglichen.

Der perspektivische Anstieg der Einbürgerungsanträge in den nächsten Jahren (siehe Berechnung des SVR; sowie Prognose des Statistischen Bundesamtes im Bericht 2021) ist aus demokratietheoretischer Sicht wünschenswert, bringt jedoch angesichts der vielerorts angespannten Situation in den Einbürgerungsbehörden auch erhebliche Herausforderungen mit sich. Denn bereits jetzt ist das Personal in den zuständigen kommunalen Behörden mit den eingehenden Anfragen und Anträgen überlastet. Einer aktuellen Erhebung des Mediendienstes Integration (2023) zufolge sind in 22 Städten in Deutschland mehr als 115.000 Anträge auf Einbürgerung offen, die meisten davon in Berlin.

Die daraus resultierenden Bearbeitungsrückstände und langen Wartezeiten führen zu Frustration – nicht nur bei Einbürgerungsinteressierten, sondern auch bei den Beschäftigten in den Einbürgerungsbehörden. Mit der geplanten Reform des Staatsangehörigkeitsrechts wird die Zahl der einbürgerungsberechtigten Personen in Deutschland perspektivisch noch weiter ansteigen (Statista). Angesichts der Schätzung des SVR, dass "in den Jahren 2023-2025 [...] die absolute Zahl an Einbürgerungen pro Jahr durchaus rund 50 Prozent über dem sonst 'üblichen' Wert von rund 110.000" liegen könnte, sind vielseitige Maßnahmen nötig, um auf das sich verändernde Einbürgerungsgeschehen zu reagieren.

Der BZI schlägt zur **Arbeitsentlastung** der EBH, **Entbürokratisierung** und Zugänglichkeit vor:

- **Einführung einer administrativen Frist zum Abschluss des Antrages.** Dadurch kann eine bessere Planbarkeit für die Antragsteller*innen erreicht werden, ähnlich wie bspw. beim Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz. Bei Fristablauf sollte das Verfahren zu Gunsten des Antragstellenden abgeschlossen werden, sofern lediglich die letzte Instanz in den Behörden aussteht, jedoch keine rechtmäßige und schwerwiegende Gründe.
- Alternativen für die **Erstberatungspflicht** in Behörden. Diese stellt die zuständigen Behörden vor eine große Herausforderung. Mitunter sind diese Termine mit einem Jahr Vorlauf ausgebucht. Daher sollte diese Pflicht auch auf nichtstaatliche Organisationen übertragen werden können, für die dann eine öffentliche Förderung zur Verfügung stehen sollte.
- Im noch bestehenden Einbürgerungsrecht sind feste **Gebührensätze** für die Einbürgerung vorgesehen. Bei gleichzeitiger Einbürgerung einer Familie mit mehreren Kindern, können diese Kosten Niedrigverdienenden die Einbürgerung erschweren. Daher sollte eine gedeckelte „**Haushaltsgebühr**“ (von bspw. 500 €) für Niedrigverdienende eingeführt werden, wenn sich Familien einbürgern lassen. Auf eine **Barrierefreiheit** des Einbürgerungsverfahrens, wie auch den Räumlichkeiten sollte dringend geachtet werden.

5. Einbürgerungskampagne und Beratungsstrukturen mit kommunalen Migrant*innenvertretungen, ihren Landesorganisationen und dem BZI

Einschätzung:

Die Einbürgerung ist die zentrale Voraussetzung für eine aktive politische Teilhabe. Rund 48 Prozent der Menschen ohne deutsche Staatsbürgerschaft leben seit mehr als zehn Jahren in Deutschland und erfüllen somit formal die Voraussetzungen für eine Einbürgerung. Gründe für eine geringe Einbürgerungsquote sind vielschichtig und umfassen neben identifikatorischen Aspekten (Zugehörigkeitsgefühl) vor allem praktische. Vielfach fehlen Informationen über Einbürgerungsbedingungen und die Verwaltungsverfahren. Daher muss zwingend eine zeitlich unbefristete staatliche Einbürgerungskampagne durchgeführt werden. Dies sollte sich nicht nur an Einbürgerungswillige, sondern an die gesamte Bevölkerung richten und von Einbürgerungslots*innen begleitet werden. Der föderale Aufbau des BZI als Dachverband von Landesverbänden und kommunalen Beiräten begünstigt die Ansiedlung solch einer Kampagne. Den Befugnissen in den Bundesländern entsprechend, siedelt das anvisierte Projekt in den Modellregionen Projektleitungen an, die an der Umsetzung und Ausführung nah dran sein können und bietet eine ausgeprägte Beratungs- und Dienstleistungsmentalität an, die aufgrund personeller Knappheit im Alltagsgeschäft der Behörden zu kurz kommen kann.

Über die Kooperation mit kommunalen Beiräten, deren Mitglieder vielerorts bereits zum Thema Einbürgerung sensibilisiert sind und die Spezifika der kommunalen Behörde kennen, gewährt so ein institutionell gefördertes Vorgehen eine Verzahnung mit kommunalen Strukturen und eine kommunenübergreifende Vernetzung, die durch die Landesverbände sowie den bundesweiten Dachverband BZI sichergestellt wird. Ermöglicht wird darüber hinaus einen überregionalen Erfahrungs- und Informationsaustausch. Dadurch entstehen Vergleichswerte und Best-Practice Beispiele für Flächenländer, die für Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft für die Zukunft von großem Nutzen sind.

Beratungsstrukturen und Anlaufstellen für potenzielle Antragstellende, bessere Informationsbeschaffung und -zugänge sowie eine Verfahrensoptimierung, die das Verwaltungshandeln unterstützt, in dem bspw. Voraussetzungen geprüft und durch Beratung/Begleitung in der Herkunftssprache ein besseres Verständnis und damit eine positiv gestimmte Erwartungshaltung generiert wird.

Handlungsempfehlungen:

- Angemessener Etat für kontinuierliche Einbürgerungskampagne.
- Langfristige staatliche (Bundes-)Förderung für eine communitybasierte Etablierung von Beratungsstrukturen von der Kommune zum Bund, zentral angesiedelt und gesteuert durch den Bundesverband BZI und durchgeführt gemeinsam mit den kommunalen Integrations-/Ausländer-/Migrationsbeiräten als demokratisch legitimierte Vertretungsorgane; sowie ihren Dachstrukturen auf Landesebene als elementarer Teil der Einbürgerungskampagne.
- Zu erwägen wäre zum einen auch die Etablierung eines regelmäßigen Einbürgerungsmonitorings, angesiedelt bei dem/der Bundesbeauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration.

Berlin, den 15.06.2023