Deutscher Bundestag **Drucksache 18/4612**

18. Wahlperiode 15.04.2015

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Özcan Mutlu, Omid Nouripour, Renate Künast, Luise Amtsberg, Kai Gehring, Katja Keul, Monika Lazar, Irene Mihalic, Dr. Konstantin von Notz, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Verwirklichung des Geburtsrechts im Staatsangehörigkeitsrecht

A. Problem

Am 22. Mai 2014 lobte Bundespräsident Joachim Gauck in einer vielbeachteten Rede die Entwicklung Deutschlands zum Einwanderungsland: „Deutschland ist auf einem guten Weg und hat eine große Wegstrecke bereits zurückgelegt. Der größte Schritt war wahrscheinlich 1999 die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts. Neben das ius sanguinis trat das ius soli. Seitdem kann Deutscher werden, wer in Deutschland geboren wurde, auch wenn seine Eltern es beide nicht sind. Inzwischen wächst auch die Gelassenheit, doppelte Staatsbürgerschaften als selbstverständlich hinzunehmen“.

Tatsächlich ist das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht auch nach der Reform von 1999 maßgeblich von dem Abstammungsprinzip geprägt, das den Erwerb der Staatsangehörigkeit grundsätzlich an die Staatsangehörigkeit der Eltern knüpft. Da im Zuge der Globalisierung Menschen immer mobiler werden, deutsche Staatsangehörige mithin Deutschland verlassen und Angehörige anderer Staaten nach Deutschland einwandern, führt das Abstammungsprinzip zu einer zunehmenden Divergenz zwischen der Bevölkerung, die dauerhaft in Deutschland lebt und der deutschen Staatsgewalt unterworfen ist, und dem wahlberechtigten Staatsvolk, von dem sich die demokratische Legitimität der Staatsgewalt ableitet.

Dort, wo der Erwerb der Staatsangehörigkeit bereits jetzt aufgrund der Geburt im Inland erfolgt, unterliegen deutsche Staatsangehörige auch nach der Reform aus dem Jahr 2014 grundsätzlich dem Zwang, im Erwachsenenalter zwischen der deutschen und ihrer ausländischen Staatsangehörigkeit zu wählen. Dass deutsche Staatsangehörige, die etwa als Kinder binationaler Partnerschaften mehrere Staatsangehörigkeiten besitzen, diesem Optionszwang nicht unterliegen, steht in einem Spannungsverhältnis zu der verfassungsrechtlich verbürgten staatsbürgerlichen Gleichheit und begegnet auch weiteren unions- und verfassungsrechtlichen Bedenken.

B. Lösung

Die deutsche Staatsangehörigkeit soll fortan auch durch Geburt im Inland erworben werden. Damit wird dem demokratischen Prinzip Rechnung getragen, das eine Kongruenz zwischen den Inhabern politischer Herrschaft und den dauerhaft einer Herrschaft Unterworfenen anstrebt. Die Verwirklichung des Geburtsrechts im Staatsangehörigkeitsrecht steht im Einklang mit der allgemein anerkannten Praxis in etlichen anderen Staaten, etwa den Vereinigten Staaten von Amerika und Kanada. Die Erfahrung aus diesen Staaten zeigt, dass die Anknüpfung des Erwerbs der Staatsangehörigkeit an die Geburt im Inland dem gesellschaftlichen Zusammenhalt jedenfalls nicht abträglich ist.

Der Optionszwang im Staatsangehörigkeitsrecht wird abgeschafft. Damit werden die bestehenden unions- und verfassungsrechtlichen Bedenken ausgeräumt und die Gleichbehandlung aller Staatsangehörigen gewährleistet.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Die Regelungen des Entwurfs sind überwiegend kostenneutral und teilweise sogar kostensparend. Zu Kosteneinsparungen, die nicht genauer quantifiziert werden können, führen etwa die Vereinfachung der behördlichen Prüfung bei dem Erwerb der Staatsangehörigkeit sowie die Aufhebung des mit dem Optionszwang verbundenen Verwaltungsverfahrens.

Entwurf eines Gesetzes zur Verwirklichung des Geburtsrechts im Staatsangehörigkeitsrecht

Vom …

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes

Das Staatsangehörigkeitsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 102-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. November 2014 (BGBl. I S. 1714) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 3 Absatz 1 Nummer 5 werden das Komma und die Angabe „40b“ gestrichen.
2. § 4 Absatz 3 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

   „Durch die Geburt im Inland erwirbt ein Kind ausländischer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn ein Elternteil rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat.“
3. § 17 wird wie folgt geändert:
   a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
      aa) In Nummer 5 wird das Komma am Ende durch das Wort „oder“ ersetzt.
      bb) Nummer 6 wird aufgehoben.
      cc) Die bisherige Nummer 7 wird Nummer 6.
   b) In Absatz 2 wird die Angabe „Nr. 7“ durch die Angabe „Nummer 6“ ersetzt.
4. § 29 wird aufgehoben.
5. In § 33 Absatz 2 Nummer 1 werden nach dem Wort „Geschlecht“ das Komma und die Wörter „die Tatsache, dass nach § 29 ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit eintreten kann“ gestrichen.
6. § 34 wird aufgehoben.
7. In § 38 Absatz 2 Satz 4 werden die Wörter „nach § 29 Abs. 6 und“ und die Wörter „sowie die Erteilung der Beibehaltungsgenehmigung nach § 29 Abs. 4“ gestrichen und wird das Wort „sind“ durch das Wort „ist“ ersetzt.
8. § 40b wird wie folgt gefasst:

   „(1) Ist der Aufenthalt des Elternteils eines Kindes ausländischer Eltern lediglich gestattet oder wird seine Rechtmäßigkeit fingiert (§ 81 Absatz 3 Satz 1 und Absatz 4 Satz 1 und 3 des Aufenthaltsgesetzes), gilt § 4 Absatz 3 mit der Maßgabe, dass das Kind die deutsche Staatsangehörigkeit in dem Zeitpunkt erwirbt, in dem sich die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts des Elternteils aus anderen Gründen ergibt, wenn der Elternteil nicht zwischenzeitlich seinen gewöhnlichen Aufenthalt außerhalb des Bundesgebiets hatte.

   (2) Ist die Abschiebung eines Elternteils eines im Inland geborenen Kindes ausländischer Eltern ausgesetzt oder gilt sie als ausgesetzt (§ 81 Absatz 3 Satz 2 des Aufenthaltsgesetzes), erwirbt das Kind die deutsche Staatsangehörigkeit in dem Zeitpunkt, in dem sich die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts des Elternteils aus anderen Gründen ergibt, wenn der Elternteil nicht zwischenzeitlich seinen gewöhnlichen Aufenthalt außerhalb des Bundesgebiets hatte. § 4 Absatz 3 Satz 2 und 3 gilt entsprechend.

   (3) Auf Kinder von Personen im Sinne von Artikel 2 des Fakultativ-Protokolls über den Erwerb der Staatsangehörigkeit zum Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen findet § 4 Absatz 3 keine Anwendung.“

Artikel 2

Änderung des Personalausweisgesetzes

Das Personalausweisgesetz vom 18. Juni 2009 (BGBl. I S. 1346), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 13 und Artikel 4 Absatz 1 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 6 Absatz 6 wird aufgehoben.
2. § 23 Absatz 3 Nummer 16 wird aufgehoben.

Artikel 3

Änderung des Passgesetzes

Das Passgesetz vom 19. April 1986 (BGBl. I S. 537), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 5 Absatz 5 wird aufgehoben.
2. In § 21 Absatz 2 Nummer 15 wird das Komma am Ende durch einen Punkt ersetzt und wird Nummer 16 aufgehoben.

Artikel 4

Änderung des Bundesmeldegesetzes

Das Bundesmeldegesetz vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084) wird wie folgt geändert:

1. § 3 Absatz 2 Nummer 5 wird aufgehoben.
2. § 13 wird wie folgt geändert:
   a) Absatz 1 Satz 3 wird aufgehoben.
   b) Absatz 2 Satz 4 Nummer 2 Buchstabe e wird wie folgt gefasst:
      „e) zur Feststellung der deutschen Staatsangehörigkeit nach § 30 des Staatsangehörigkeitsgesetzes.“
3. In § 24 Absatz 1 Satz 1 wird die Angabe „5,“ gestrichen.
4. In § 33 Absatz 2 Satz 2 wird die Angabe „5,“ gestrichen.
5. In § 34 Absatz 1 Satz 1 Nummer 11 werden die Wörter „einschließlich der nach § 3 Absatz 2 Nummer 5 gespeicherten Daten“ gestrichen.

Artikel 5

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Berlin, den 15. April 2014

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Am 22. Mai 2014 lobte Bundespräsident Joachim Gauck in einer vielbeachteten Rede die Entwicklung Deutschlands zum Einwanderungsland: „Deutschland ist auf einem guten Weg und hat eine große Wegstrecke bereits zurückgelegt. Der größte Schritt war wahrscheinlich 1999 die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts. Neben das ius sanguinis trat das ius soli. Seitdem kann Deutscher werden, wer in Deutschland geboren wurde, auch wenn seine Eltern es beide nicht sind. Inzwischen wächst auch die Gelassenheit, doppelte Staatsbürgerschaften als selbstverständlich hinzunehmen“

(www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/05/140522-Einbuergerung-Integration.html).

Tatsächlich verwirklicht das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht den Grundsatz des ius soli nur in eingeschränktem Maße: bislang erwirbt ein Kind ausländischer Eltern durch Geburt in Deutschland nur dann die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn mindestens ein Elternteil ein unbefristetes Aufenthaltsrecht besitzt und seit acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat. Außerdem gilt grundsätzlich – wenn auch inzwischen eingeschränkt – die Optionspflicht, nach der sich ein Deutscher mit ausländischen Eltern bis zum 23. Lebensjahr zwischen seiner deutschen und seiner anderen Staatsangehörigkeit entscheiden muss. Zwar hatten Bündnis 90/Die Grünen und die SPD im Koalitionsvertrag von 1998 eine weitergehende Regelung vereinbart; dieses Vorhaben scheiterte jedoch an dem Widerstand von CDU/CSU und FDP im Bundesrat.

In anderen Staaten, deren Staatsangehörigkeitsrecht nach dem Grundsatz des ius soli ausgestaltet ist, genügt die Geburt des Kindes im Inland für den Erwerb der Staatsangehörigkeit. So bestimmt die amerikanische Verfassung: “All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the state wherein they reside” (14th Amendment to the Constitution of the United States of America, section 1). Im kanadischen Recht ist geregelt: “a person is a citizen if the person was born in Canada after February 14, 1977” (Canadian Citizenship Act, section 3(1)(a)). Die Erfahrung aus diesen Staaten zeigt, dass die Anknüpfung des Erwerbs der Staatsangehörigkeit an die Geburt im Inland dem gesellschaftlichen Zusammenhalt jedenfalls nicht abträglich ist.

Dass deutsche Staatsangehörige, die etwa als Kinder binationaler Partnerschaften mehrere Staatsangehörigkeiten besitzen, diesem Optionszwang nicht unterliegen, steht in einem Spannungsverhältnis zu der verfassungsrechtlich verbürgten staatsbürgerlichen Gleichheit (Artikel 33 des Grundgesetzes). Darüber hinaus begegnet die bestehende Regelung auch unionsrechtlichen Bedenken. Die derzeitige Ausgestaltung des § 29 Absatz 1a des Staatsangehörigkeitsgesetzes kann dazu führen, dass ein deutscher Staatsangehöriger, der als Unionsbürger sein Freizügigkeitsrecht innerhalb der Europäischen Union ausübt, weiterhin dem Optionszwang unterliegt. Diese Beschränkung der Freizügigkeit ist unverhältnismäßig, da sie unmittelbar an die Ausübung einer unionsbürgerlichen Grundfreiheit anknüpft.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Die deutsche Staatsangehörigkeit soll fortan auch durch Geburt im Inland erworben werden. Angesichts einer zunehmenden internationalen Mobilität entspricht dies dem in dem demokratischen Prinzip enthaltenen Freiheitsgedanken, eine Kongruenz zwischen den Inhabern politischer Herrschaft und den dauerhaft einer Herrschaft Unterworfenen herzustellen.

Der Optionszwang im Staatsangehörigkeitsrecht wird abgeschafft. Damit werden die bestehenden unions- und verfassungsrechtlichen Bedenken ausgeräumt und die Gleichbehandlung aller Staatsangehörigen gewährleistet.

III. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz ergibt sich aus Artikel 73 Absatz 1 Nummer 2 des Grundgesetzes.

IV. Gesetzesfolgen

Die Neufassung von § 4 Absatz 3 des Staatsangehörigkeitsgesetzes erleichtert die Prüfung der Voraussetzungen des Staatsangehörigkeitserwerbs. Mit der Aufhebung des § 29 StAG entfällt das mit dem Optionszwang verbundene Verwaltungsverfahren. Die Staatsangehörigkeits- und Meldebehörden werden dadurch erheblich entlastet. Auch eine Entlastung der Ausländerbehörden ist zu erwarten, da sie für diejenigen, die durch Geburt im Inland die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben, nicht mehr zuständig sind.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (§ 3)

Folgeänderung zu Artikel 1 Nummer 8.

Zu Nummer 2 (§ 4)

Wer in Deutschland geboren wird, erwirbt die deutsche Staatsangehörigkeit. Dieser Grundsatz wird nun im deutschen Recht verankert. Eingeschränkt wird er fortan nur noch, wenn sich im Zeitpunkt der Geburt kein Elternteil rechtmäßig im Inland aufhält bzw. wenn kein Elternteil einen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat (etwa Touristen). Die Rechtslage entspricht damit weitgehend der Rechtslage in den Vereinigten Staaten von Amerika und in Kanada.

Zu Nummer 3 (§ 17)

Folgeänderung zu Artikel 1 Nummer 4.

Zu Nummer 4 (§ 29)

Der Optionszwang wird aufgehoben. Damit werden deutsche Staatsangehörige, die durch Geburt im Inland die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben, deutschen Staatsangehörigen, die die deutsche Staatsangehörigkeit durch Abstammung erwerben, gleichgestellt. Bislang galt der Optionszwang von vornherein nicht für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder der Schweiz. Er entfiel in den Fällen, in denen die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit nach Maßgabe des § 12 unmöglich oder unzumutbar ist. Dies ist unter anderen bei anerkannten Asylberechtigten und Flüchtlingen sowie bei Staatsangehörigen von Afghanistan, Algerien, Eritrea, Iran, Kuba, Libanon, Marokko, Syrien und Tunesien der Fall. Er entfiel auch, wenn der Betroffene im Sinne des § 29 Absatz 1a im Inland aufgewachsen war. Fortan muss kein deutscher Staatsangehöriger mehr vor Vollendung des 21. Lebensjahrs den Nachweis einer hinreichenden Integration in die deutsche Gesellschaft erbringen. Kein deutscher Staatsangehöriger unterliegt mehr dem Zwang, sich mangels Nachweises einer hinreichenden Integration zwischen ggf. nebeneinander bestehenden Staatsangehörigkeiten zu entscheiden, die nach den jeweiligen nationalen Rechtsordnungen durch Anwendung verschiedener Ausprägungen der Grundsätze von ius soli und ius sanguinis erworben werden. Damit wird betont, dass es innerhalb der deutschen Staatsangehörigkeit keine Abstufungen gibt. Die vielfältigen Möglichkeiten, sich selbst zu entfalten und die Rechte, die ihnen aufgrund der Unionsbürgerschaft zustehen, wahrzunehmen, werden allen deutschen Staatsangehörigen gleichermaßen zugänglich gemacht, ohne dass sie den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit befürchten zu müssen. Damit werden auch unions- und verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich der bislang bestehenden Regelung ausgeräumt.

Zu Nummer 5 (§ 33)

Folgeänderung zu Artikel 1 Nummer 4.

Zu Nummer 6 (§ 34)

Folgeänderung zu Artikel 1 Nummer 4.

Zu Nummer 7 (§ 38)

Folgeänderung zu Artikel 1 Nummer 4.

Zu Nummer 8 (§ 40b)

Der bisherige § 40b ist seit dem 1. Januar 2000 obsolet, da ein Einbürgerungsantrag nach § 40b spätestens am 31. Dezember 2000 gestellt werden musste. Mit seiner Aufhebung geht keine Änderung des materiellen Rechts einher.

Der neue § 40b Absatz 1 schränkt den Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt im Inland (§ 4 Absatz 3) ein. Da sich auch Asylbewerber mit Aufenthaltsgestattung und Ausländer, deren Aufenthalt nach § 81 Absatz 3 Satz 1 als erlaubt oder nach § 81 Absatz 4 Satz 1 und 3 als fortbestehend gilt, rechtmäßig in Deutschland aufhalten und hier in der Regel auch ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben, würden ihre Kinder mit Geburt im Inland nach § 4 Absatz 3 die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben. Dies erscheint angesichts des vorläufigen Charakters von Aufenthaltsgestattung und Fiktionswirkung als nicht sachgerecht. Andererseits wäre es auch nicht sachgerecht, den Kindern dieser Personengruppen den Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Gesetz auch dann zu verwehren, wenn das Asylverfahren des Elternteils erfolgreich verläuft und dem Elternteil deshalb eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Gleiches gilt für den Fall, dass die Fiktionswirkung durch Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis beseitigt wird, sowie für den Fall, dass einem Asylbewerber aus anderen Gründen – etwa aufgrund Eheschließung – eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird (vgl. § 39 Nummer 4 der Aufenthaltsverordnung) und er deshalb sein Asylverfahren nicht weiter betreibt. In diesen Fällen ist § 40b die Rechtsgrundlage für den Staatsangehörigkeitserwerb.

Der neue § 40b Absatz 2 stellt Geduldete Asylbewerbern gleich. Auch ihre im Inland geborenen Kinder erwerben fortan die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn ihrem Elternteil ohne vorherige Ausreise eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird (etwa in den Fällen des § 25a des Aufenthaltsgesetzes oder des § 39 Nummer 5 der Aufenthaltsverordnung; dies betrifft auch die Begünstigten einer zukünftigen stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung). Die Gleichbehandlung von Asylbewerbern und Geduldeten ist in vielen anderen Vorschriften des Asyl- und Aufenthaltsrechts vorgesehen und daher aus systematischen Gründen angezeigt. Eine ausdrückliche Regelung ist erforderlich, da der Aufenthalt von Geduldeten in Deutschland nicht rechtmäßig ist und sie daher nicht in den Anwendungsbereich des § 4 Absatz 3 fallen.

Die Regelung im neuen § 40b Absatz 3 ist aus völkerrechtlichen Gründen erforderlich.

Zu Artikel 2

Folgeänderungen zu Artikel 1 Nummer 4.

Zu Artikel 3

Folgeänderungen zu Artikel 1 Nummer 4.

Zu Artikel 4

Folgeänderungen zu Artikel 1 Nummer 4.

Zu Artikel 5

Artikel 5 regelt das Inkrafttreten.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333