



Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz, Domerschulstraße 16, 97070 Würzburg

97070 Würzburg  
Domerschulstraße 16  
Telefon: (0931) 31-8 82335  
E-Mail: Kyrill-alexander.schwarz@uni-wuerzburg.de  
Sekretariat: Renate Ludwig  
E-Mail: renete.ludwig@uni-wuerzburg.de

**Deutscher Bundestag**  
Innenausschuss  
  
Ausschussdrucksache  
17(4)674 A

Würzburg, den 27.2.2013

**Stellungnahme zu dem  
Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Streichung des Options-  
zwangs aus dem Staatsangehörigkeitsrecht vom 27.1.2010  
(BT-Drs. 17/542)**

und

**zum Antrag der Fraktion der SPD „Staatsangehörigkeitsrecht modernisieren“ vom  
9.11.2011  
(BT-Drs. 17/7654)**

und

**zum Antrag der Fraktion DIE LINKE „Für gleiche Rechte – Einbürgerungen erleich-  
tern“ vom 29.1.2013  
(BT-Drs. 17/12185)**

**im Rahmen der Anhörung im Innenausschuss des  
Deutschen Bundestages am 13.3.2013**

**I. Ausgangssituation**

Die Bestimmung der Staatsangehörigen ist das souveräne Recht eines Staates. Fragen des Staatsangehörigkeitsrechts gehören, weil sie darüber entscheiden, wer „dazugehört“,

v. *Arnauld*, in: v. Münch/Kunig, GG, 6. Aufl., 2012, Art. 16 Rdnr. 1 a.E.; *Masing*, in: Dreier, GG, 2. Aufl., 2008, Art. 16 Rdnr. 1; *Zimmermann/Tams*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, 15. Ergl., 2006, Art. 16 Rdnr. 5

zu den Themen, die in aller Regel politisch in hohem Maße umstritten sind. Während man über die rechtspolitische Sinnhaftigkeit und über die praktische Handhabbarkeit einzelner Regelungen durchaus streiten mag,

vgl. nur *Becker*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl., 2010, Art. 16 Rdnr. 46 a.E.; *Kluth*, ZAR 2009, 134 ff.; *ders.*, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 2010, Art. 16 Rdnr. 81 a.E.

beschränkt sich die nachfolgende Stellungnahme ausschließlich auf die Frage der Verfassungsmäßigkeit des geltenden Optionsmodells.

Dieses Optionsmodell, das wegen seiner Wirkung allerdings eher als Abwahlpflicht (oder Optionsobliegenheit) zu bezeichnen ist, wurde im Rahmen der Reform 1999 als Teil des politischen Kompromisses als Preis für die Öffnung des Staatsangehörigkeitsrechts gegenüber Prinzipien des *ius soli* eingeführt.

ausführlich zum Kompromisscharakter der Regelung *Kluth*, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 2010, Art. 16 Rdnr. 19

Das Modell betrifft Kinder ausländischer Eltern, die durch Geburt in Deutschland (*ius soli*) einerseits die deutsche Staatsangehörigkeit, daneben aber nach Maßgabe des Abstammungsprinzips (*ius sanguinis*) noch eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen. Mit Erreichen der Volljährigkeit müssen diese Personen sich für eine Staatsangehörigkeit entscheiden. Nach der Systematik von § 29 StAG geht die deutsche Staatsangehörigkeit dabei in drei Konstellationen verloren: Entscheidung für die ausländische Staatsangehörigkeit (§ 29 Abs. 2 Satz 1 StAG), Vollendung des 23. Lebensjahres ohne Abgabe der gesetzlich geforderten Erklärung (§ 29 Abs. 2 Satz 2 StAG) oder bei Entscheidung zugunsten der Deutschen Staatsangehörigkeit ohne Erbringung des erforderlichen Nachweises über den Wegfall der ausländischen Staatsangehörigkeit (§ 29 Abs. 2 Satz 3 StAG). Für den zuletzt genannten Fall sieht die Härtefallregelung in § 29 Abs. 4 StAG die Möglichkeit einer Beibehaltungsgenehmigung in den Fällen vor, in denen die Aufgabe oder der Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht möglich oder nicht zumutbar ist.

## **II. Verfassungsrechtliche Parameter**

### **1. Die Bedeutung der Staatsangehörigkeit**

Die Staatsangehörigkeit ist neben dem Staatsgebiet und der Staatsgewalt das dritte konstituierende Element von Staatlichkeit.

grundlegend: *G. Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 1913, S. 394 ff.

Mit dem Institut der Staatsangehörigkeit als rechtlichem Band zwischen Staat und Staatsvolk kommt der Staatsangehörigkeit die – politisch entscheidende – Funktion zu, darüber zu entscheiden, wem die Vorzugsstellung des Staatsbürger zuerkannt und wem sie vorenthalten wird.

vgl. dazu auch im Schrifttum: v. *Arnauld*, in: v. Münch/Kunig, GG, 6. Aufl., 2012, Art. 16 Rdnr. 1 a.E.; *Becker*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl., 2010, Art. 16 Rdnr. 1; *Grawert*, Der Staat 23 (1984), 179 (183); *Hobe*, JZ 1994, 191 (192); *Kämmerer*, in: Bonner Kommentar, 118 Ergl., 2005, Art. 16 Rdnr. 8; *Kluth*, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 2010, Art. 16 Rdnr. 27; *Masing*, in: Dreier, GG, 2. Aufl., 2008, Art. 16 Rdnr. 1; *Scholz/Uhle*, NJW 1999, 1510 (1515); *Zimmermann/Tams*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, 15. Ergl., 2006, Art. 16 Rdnr. 5

Neben dieser nationalstaatlichen Sichtweise und Bedeutung dient die Staatsangehörigkeit aus der Sicht des Völkerrechts der Abgrenzung zwischen den Staaten und der Zuweisung völkerrechtlicher Rechte und Pflichten, die sich unmittelbar aus der Staatsangehörigkeit ergeben bzw. an diese anknüpfen.

siehe dazu nur v. *Arnauld*, in: v. Münch/Kunig, GG, 6. Aufl., 2012, Art. 16 Rdnr. 2 f.; *Kluth*, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 2010, Art. 16 Rdnr. 27; *Zimmermann/Tams*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, 15. Ergl., 2006, Art. 16 Rdnr. 5

Ferner ist die eindeutige Zuordnung mittels der Staatsbürgerschaft auch im Bereich des internationalen Privatrechts erforderlich.

vgl. dazu nur *Kluth*, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 2010, Art. 16 Rdnr. 28; *Zimmermann/Tams*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, 15. Ergl., 2006, Art. 16 Rdnr. 5

## 2. Das Problem der Mehrstaatigkeit

Ausgehend von dem souveränen Recht der einzelnen Staaten zur Bestimmung der Staatsangehörigkeit entweder nach dem Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) oder dem Territorialitätsprinzip (*ius soli*) oder der Verknüpfung beider Prinzipien

zu den einzelnen Möglichkeiten siehe nur v. *Arnauld*, in: v. Münch/Kunig, GG, 6. Aufl., 2012, Art. 16 Rdnr. 3; *Kluth*, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 2010, Art. 16 Rdnr. 28; *Zimmermann/Tams*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, 15. Ergl., 2006, Art. 16 Rdnr. 15

kann nicht ausgeschlossen werden, dass es als Folge dieser zuvor genannten unterschiedlichen Anknüpfungspunkte zu Mehrstaatigkeit kommt. Wurde diese lange Zeit wegen der Gefahr gegen-

seitiger Blockaden bei der Ausübung diplomatischen Schutzes und wegen der Möglichkeit erheblicher Loyalitätskonflikte als Übel (sog. *Übeltheorie*)

vgl. *BVerfGE* 37, 217 (254); *BVerfG (K)*, NJW 1991, 633 (634); ferner im Schrifttum ausführlich v. *Arnauld*, in: v. Münch/Kunig, GG, 6. Aufl., 2012, Art. 16 Rdnr. 3; *Huber/Butzke*, NJW 1999, 2769 (2774 f.); *Kämmerer*, in: Bonner Kommentar, 118 Ergl., 2005, Art. 16 Rdnr. 13 ff.; *Kluth*, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 2010, Art. 16 Rdnr. 28; *Scholz/Uhle*, NJW 1999, 1510 (1512); *Zimmermann/Tams*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, 15. Ergl., 2006, Art. 16 Rdnr. 5

angesehen, so dürfte spätestens das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit vom 6.11.1997

BGBl. 2004 II, 579

Ausdruck einer gewachsenen Bereitschaft sein, Mehrstaatigkeit als unvermeidliche Konsequenz von Migrationsbiographien und als Möglichkeit einer Neuinterpretation des Begriffs der Staatsangehörigkeiten unter den Rahmenbedingungen der Globalisierung hinzunehmen.

ausführlich v. *Arnauld*, in: v. Münch/Kunig, GG, 6. Aufl., 2012, Art. 16 Rdnr. 3; *Kämmerer*, in: Bonner Kommentar, 118 Ergl., 2005, Art. 16 Rdnr. 15; *Kluth*, ZAR 2009, 134; *Masing*, in: Dreier, GG, 2. Aufl., 2008, Art. 16 Rdnr. 18; *ders.*, Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration, 2001, S. 68 ff.; dezidiert dagegen *Wiederin*, ZÖR 64 (2009), 421 (429 f.)

Dessen ungeachtet kann das Optionsmodell seine innere Rechtfertigung nach allgemeiner Ansicht aus dem verfassungsrechtlich unbedenklichen und vom gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum gedeckten Ziel der prinzipiellen Vermeidung von Mehrstaatigkeit erfahren,

so auch *Kämmerer*, in: Bonner Kommentar, 118 Ergl., 2005, Art. 16 Rdnr. 72; *Kokott*, in: Sachs, GG, 6. Aufl., 2011, Art. 16 Rdnr. 3; *Zimmermann/Tams*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, 15. Ergl., 2006, Art. 16 Rdnr. 52

da die Vermeidung mehrfacher Staatsangehörigkeit – wenn auch nicht Verfassungsgebot – so aber doch ein legitimes gesetzgeberisches Anliegen darstellt.

so übereinstimmend v. *Arnauld*, in: v. Münch/Kunig, GG, 6. Aufl., 2012, Art. 16 Rdnr. 10; *Becker*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl., 2010, Art. 16 Rdnr. 10; *Kämmerer*, in: Bonner Kommentar, 118 Ergl., 2005, Art. 16 Rdnr. 16, 30 ff.; *Kokott*, in: Sachs, GG, 6. Aufl., 2011, Art. 16 Rdnr. 7 („*rechtspolitisch nicht erwünscht, jedoch nicht verfassungswidrig*“); *Kluth*, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 2010, Art. 16 Rdnr. 54 („*Vermeidung von Mehrstaatigkeit kein hergebrachter Grundsatz des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts*“); *Sachs*, in: Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV/1,

2006, S. 710 f.; *Wallrabenstein*, Das Verfassungsrecht der Staatsangehörigkeit, 1999, S. 211; *Zimmermann/Tams*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, 15. Ergl., 2006, Art. 16 Rdnr. 25 („kein striktes Gebot zur Vermeidung von Mehrstaatigkeit“); weitergehende Bedenken mit Blick auf das aus dem Gedanken der Kulturgemeinschaft folgende Gebot der Homogenität des Staatsvolkes bei *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Aufl., 2011, Art. 16 Rdnr. 11

Im Übrigen dürfte die Regelung auch dem Gedanken Rechnung tragen, dass damit zwar Mehrfachstaatsangehörigkeit aus integrationspolitischen Gründen für eine Übergangszeit hingenommen wird, dieses Phänomen dann aber auch zeitlich begrenzt wird, weil die effektive Verbindung zum Heimatstaat der Eltern nicht mehr in dem Maß besteht, wie dies durch eine bestehen bleibende Staatsangehörigkeit suggeriert wird.

### 3. Verfassungsrechtliche Würdigung im Einzelnen

#### a) Keine unzulässige Entziehung

Art. 16 Abs. 1 GG schützt in Satz 1 vor der „Entziehung“ als Sonderfall des in Satz 2 geregelten „Verlusts“. Während erstere ausnahmslos verboten und nicht zu rechtfertigen ist, können sonstige Formen des Verlusts unter Wahrung bestimmter Anforderungen von Verfassungs wegen zulässig sein.

zur Abgrenzung von Verlust und Entziehung siehe zum einen *BVerfGE* 116, 24 (44); *BVerfG (K)*, NVwZ 2007, 441 (442); ferner im Schrifttum auch v. *Arnauld*, in: v. Münch/Kunig, GG, 6. Aufl., 2012, Art. 16 Rdnr. 10; *Becker*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl., 2010, Art. 16 Rdnr. 31 ff. (zur Entziehung), Rdnr. 42 ff. (zum Verlust); *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Aufl., 2011, Art. 16 Rdnr. 13 ff. (zur Entziehung), Rdnr. 17 f. (zum Verlust); *Kämmerer*, in: Bonner Kommentar, 118 Ergl., 2005, Art. 16 Rdnr. 72; *Kluth*, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 2010, Art. 16 Rdnr. 58 ff.; *Kokott*, in: Sachs, GG, 6. Aufl., 2011, Art. 16 Rdnr. 16 ff.; *Zimmermann/Tams*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, 15. Ergl., 2006, Art. 16 Rdnr. 35 ff.

Nach allgemeiner Ansicht ist das Optionsmodell des § 29 StAG eine von Verfassungs wegen unter dem Blickwinkel von Art. 16 Abs. 1 GG unbedenkliche Verlustregelung, da der mögliche Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit für den Betroffenen vermeidbar ist. Zudem hat der Gesetzgeber für die Fälle, in denen der Betroffene auf die Entscheidung eines anderen Staates über die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit keinen Einfluss hat, mit der Regelung in § 29 Abs. 4 StAG eine verfassungsrechtlich gebotene Härtefallregelung getroffen.

so im Ergebnis übereinstimmend: v. *Arnauld*, in: v. Münch/Kunig, GG, 6. Aufl., 2012, Art. 16 Rdnr. 19; *Becker*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl., 2010, Art. 16 Rdnr. 46;

*Hailbronner*, NVwZ 1999, 1273 (1277); *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Aufl., 2011, Art. 16 Rdnr. 18; *Kämmerer*, in: Bonner Kommentar, 118 Ergl., 2005, Art. 16 Rdnr. 70 ff.; *Kluth*, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 2010, Art. 16 Rdnr. 81 f.; *Kokott*, in: Sachs, GG, 6. Aufl., 2011, Art. 16 Rdnr. 18; *Masing*, in: Dreier, GG, 2. Aufl., 2008, Art. 16 Rdnr. 71; *Scholz/Uhle*, NJW 1999, 1510 (1515); *Weber*, DVBl. 2000, 369 (372 ff.); *Zimmermann/ Tams*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, 15. Ergl., 2006, Art. 16 Rdnr. 35 ff.

## **b) Keine unzulässige Differenzierung**

Das Optionsmodell verstößt auch nicht gegen Art. 3 GG, soweit Mehrstaater unterschiedlich behandelt werden. Dies gilt insbesondere für die Fälle, in den eine mehrfache Staatsangehörigkeit ohne weiteres hingenommen wird wie beispielsweise für Abkömmlinge gemischt-nationaler Ehen oder für Abkömmlinge von im Ausland lebenden Deutschen, die durch Geburt eine weitere Staatsangehörigkeit erworben haben.

dazu *Hailbronner*, NVwZ 1999, 1273 (1278); *Huber/Butzke*, NJW 1999, 2769 (2774); *Kluth*, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 2010, Art. 16 Rdnr. 82; *Masing*, in: Dreier, GG, 2. Aufl., 2008, Art. 16 Rdnr. 49 m.w.N. in Fn. 133

Dies ergibt sich schon aus dem Umstand, dass hier die deutsche Staatsangehörigkeit gleichermaßen unter der mitgedachten ideellen Bedingung des späteren Wegfalls der anderen Staatsangehörigkeit steht. Es dürfte auch vom gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum gedeckt sein, mehrfache Staatsangehörigkeit nur bis zu einem bestimmten Zeitraum – nämlich dem des Auftretens möglicher Loyalitätskonflikte – hinzunehmen.

so auch *Kämmerer*, in: Bonner Kommentar, 118 Ergl., 2005, Art. 16 Rdnr. 73; ähnlich auch *Huber/Butzke*, NJW 1999, 2769 (2774)

Der Gesetzgeber gewährt dem betroffenen Personenkreis im Ergebnis mit der Geburt die volle deutsche Staatsangehörigkeit und schafft damit die Möglichkeit, zu einem voll integrierten Teil der deutschen Gesellschaft zu werden, aber er verlangt zugleich als Ausweis der Loyalität mit Erreichen der Volljährigkeit eine Entscheidung, welchem Staat gegenüber der volljährige Doppelstaatler auf Dauer loyal sein möchte.

*Hailbronner*, NVwZ 1999, 1273 (1278), der im Übrigen zu Recht darauf verweist, dass dies auch keine Staatsangehörigkeit minderen Rechts ist, da auch die Erklärungspflicht nicht etwa zu einer Minderung des Status führt, sondern nur Konsequenz der Hinwendung zum deutschen Staat durch Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit ist

Die Differenzierung lässt sich auch mit der Erwägung begründen, dass das Erwerbstatbestand der Abstammung und der Erwerbstatbestand der Geburt im Inland tatsächlich unterschiedlicher Natur sind, weil erstere eine durch die familiäre Verbundenheit dokumentierte Nähe zum deutschen Staatsvolk aufweist.

*BVerfGE* 37, 217 (246); ähnlich auch *Hailbronner*, *NVwZ* 1999, 1273 (1278); *Huber/Butzke*, *NJW* 1999, 2769 (2774)

Im Übrigen sei der Hinweis gestattet, dass der Gesetzgeber einen – entgegen der hier vertretenen Ansicht – Gleichheitsverstoß beginge, so wäre es ihm unbenommen, diesen durch Ausweitung des Optionszwanges zu beseitigen, um damit die gleichheitswidrige Lage zu bereinigen.

vgl. insoweit nur im Schrifttum: *Kämmerer*, in: *Bonner Kommentar*, 118 Ergl., 2005, Art. 16 Rdnr. 73

gez. Kyrill-A. Schwarz