

Deutscher Bundestag  
Innenausschuss

Ausschussdrucksache  
17(4)674 C

**Hubert Heinhold**

Rechtsanwalt  
Rottmannstraße 11 a  
80333 München  
Tel: 089/542 75 00 – Fax: 089/54 27 50 11  
heinhold@waechter-kollegen.de

---

## **Stellungnahme im Rahmen des Innenausschusses des Deutschen Bundestages**

**Mittwoch, 13.03.13**

### **Einbürgerung/Staatsangehörigkeitsrecht**

Gesetzesentwurf/Anträge

BT-Drs. 17/542 vom 27.01.10

BT-Drs. 17/2351 vom 30.06.10

BT-Drs. 17/7654 vom 09.11.11 i. V. m. BT-Drs. 17/773 vom 23.02.10

BT-Drs. 17/12185 vom 29.01.13 i. V. m. 17/2351 vom 30.06.10

BAMF-Einbürgerungsstudie „Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Erkenntnisse zu Optionspflichtigen“ A-Drs. 17(4)539

Wohl anlässlich der Tatsache, dass 3.384 Personen, die die deutsche Staatsangehörigkeit gemäß § 40b StAG erhalten haben, im Jahr 2013 das 23. Lebensjahr vollenden und damit gemäß § 29 II 2 StAG die deutsche Staatsangehörigkeit zu verlieren drohen, wird die Forderung nach einer Reform des Staatsangehörigkeitsrechts und insbesondere einer Abschaffung der Optionspflicht wieder laut. Die Evaluation des BAMF<sup>1</sup> liefert Datenmaterial und trägt zur Versachlichung der Auseinandersetzung bei.

Die nachstehenden Ausführungen richten den Blickpunkt mehr auf die praktische als die rechtstheoretische Sicht, sie erfolgen aus der Sicht eines Anwalts, der viele ausländische Mandanten im Einbürgerungsrecht betreut.

---

<sup>1</sup> auch wenn sie wohl nicht repräsentativ ist

## **A) Optionspflicht und Mehrstaatigkeit**

### **1) Rechtliches**

Der Streit um die Optionspflicht dreht sich um ein Problem, nämlich das Prinzip der Vermeidung der Mehrstaatigkeit. Denn nur wegen dieses Grundsatzes sind die „Optionsdeutschen“ gehalten, nach Erreichen der Volljährigkeit zwischen der deutschen und der ausländischen Staatsangehörigkeit zu wählen. Seit Einführung des Optionsmodells durch das Staatsangehörigkeitsregelungsgesetz 1969 hat sich jedoch die Faktengrundlage geändert. Betrug die Mehrstaaterquote bei der Einbürgerung in den Jahren zwischen 1993 und 1997 36,2 % und belief sich zwischen 2000 und 2005 auf 43,3 %, liegt sie seit Hinnahme der Mehrstaatigkeit der EU-Bürger seit 2007 konstant auf über 50 % (2007: 52,4 %; 2008: 52,9 %; 2009: 53,7 %; 2010: 53,1 %; 2011: 50,4 %). Seit Kündigung des Vertrags zur Vermeidung der Mehrstaatigkeit und seit der generellen Privilegierung der Unionsbürger sind im Verhältnis zu den „Optionsdeutschen“ auch die verfassungs- und menschenrechtlichen Einwände nicht geringer geworden. Wenn der hier geborene und aufgewachsene 23-jährige Drittstaatsangehörige die deutsche Staatsangehörigkeit verliert, zur gleichen Zeit aber ein erst kurz hier aufhältlicher gleichaltriger Unionsbürger unter Beibehaltung seiner Heimatstaatsangehörigkeit die deutsche Staatsangehörigkeit erhält, gibt es jedenfalls ein Legitimationsproblem, aber auch ein Verfassungsproblem.

Der Gleichheitssatz könnte verletzt sein, weil die Gruppe der hier geborenen und langjährig integrierten Personen generalisierend schlechter behandelt wird als die der Unionsbürger, bei denen allein das Vorliegen der Einbürgerungsvoraussetzungen genügt, um die Mehrstaatigkeit zu akzeptieren. Der Einwand, zwischen Einbürgerung und dem Staatsbürgerschaftserwerb nach dem jus soli bestehe ein gravierender Unterschied, trägt dabei nicht, da das Gesetz auch dem Optionsdeutschen, der die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt, die Mehrstaatigkeit im Regelfall nicht zubilligt und umgekehrt dem Unionsbürger nicht, wie dem Optionsdeutschen, die zusätzlichen Voraussetzungen des § 12 StAG oder der Unzumutbarkeit gemäß § 29 IV StAG auferlegt. Ob angesichts dieser Unterschiede die Unionsbürgerschaft als Rechtfertigung für die unterschiedliche Behandlung genügt, erscheint schon deshalb fraglich, weil das europäische Recht eine solche Privilegierung nicht verlangt. Bei der aktuellen Situation, bei der mehr als 50 % der Einbürgerungsbewerber unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit eingebürgert werden (und

zwar nicht nur, weil die engen Voraussetzungen des § 12 StAG vorliegen, sondern auch aufgrund einer generellen Bevorzugung bestimmter Staatsangehöriger), erscheint der dem Optionsmodell innewohnende Zwang zur Aufgabe einer Staatsangehörigkeit gleichheitswidrig.

Das Optionsmodell verstößt aber auch gegen Art. 1 GG, Art. 2 I GG i. V. m. Art. 8 EMRK und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Die Einbürgerungsstudie des BAMF hat ergeben, dass bei den Optionsdeutschen sowohl die deutsche Staatsangehörigkeit als auch die Herkunftsstaatsangehörigkeit Teil ihrer Identität ist. Sie ergab, dass Optionspflichtige „in etwa gleich gut integriert“ sind, wie Eingebürgerte, „in einigen Bereichen ist ihre Eingliederung in die deutsche Gesellschaft sogar schon weiter vorangeschritten“ (Seite 356 A-Drs. 17(4)539). 46 % fühlen sich eher mit Deutschland, 43 % sowohl mit Deutschland als auch dem Herkunftsland der Eltern verbunden, 26 % fühlen sich „nicht ganz“ als Deutsche, sondern meinen, in Deutschland als „Fremde“ wahrgenommen zu werden (S. 5 Kurzfassung A-Drs. 17(4)539). Diese Ergebnisse machen deutlich, dass die Optionsdeutschen eine bipolare Identität besitzen, deren einer Teil die Herkunftsstaatsangehörigkeit ist. Dass die Staatsangehörigkeit Teil der sozialen Identität ist, hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Fall *Genovese vs. Malta* (Nr. 53124/09) am 11.10.11 entschieden und einen Verstoß gegen das Recht auf Privatleben aus Art. 8 EMRK und das Benachteiligungsverbot des Art. 14 EMRK bejaht. Eine gesetzliche Regelung wie in § 4 III i. V. m. § 29 III StAG, die den biographischen Hintergrund und die konträre Prägung der Optionsdeutschen durch die Herkunftsfamilie einerseits und durch die deutsche Gesellschaft andererseits nicht berücksichtigt, sondern einen Entscheidungszwang vorsieht, wird dem so verstandenen Recht auf Privatheit aus Art. 8 EMRK nicht gerecht.

Jedenfalls bei einem Teil der Optionspflichtigen dürfte auch ein Verstoß gegen Unionsrecht vorliegen. Denn auch einem deutschen Staatsangehörigen, der ursprünglich die Staatsbürgerschaft eines anderen EU-Staates besaß, droht der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit und damit der Verlust der Unionsbürgerschaft. Dies ist bei jenen Personen der Fall, die mit dem Einbürgerungserwerb gemäß § 40b StAG die Herkunftsstaatsangehörigkeit verloren haben (z. B. die österreichische) und noch eine weitere Drittstaatsangehörigkeit besitzen. Sie sind also aktuell deutsche Staatsangehörige aufgrund § 40b StAG und haben daneben eine Drittstaatsangehörigkeit. Optieren sie nicht für die deutsche, verlieren sie mit der deutschen Staatsangehörigkeit auch die

Unionsbürgerschaft. Die Unionsbürgerschaft ist der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedsstaaten; an sie knüpfen die im EG-Vertrag vorgesehenen Pflichten und Rechte an. Mit dem Verlust der Unionsbürgerschaft gehen alle Rechte verloren. Der EuGH hat deshalb im Fall Rottmann (Urteil vom 03.02.10, C-135/08) selbst für den Fall der Rücknahme der Einbürgerung wegen betrügerischer Handlungen strenge Grundsätze aufgestellt. Es müsse, „gegebenenfalls über die Prüfung der Verhältnismäßigkeit nach dem nationalen Recht hinaus“ geprüft werden, ob eine „Rücknahmeentscheidung hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die unionsrechtliche Stellung des Betroffenen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt“. Da beim gegebenenfalls (durch Fristsäumnis) sogar automatischen Verlust nach § 29 StAG eine Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht vorgesehen, sondern (teilweise zwingend, § 29 III 3 StAG) ausgeschlossen ist, liegt jedenfalls bei dieser Fallkonstellation auch ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und Art. 17 EG-Vertrag vor. Hieran kann auch die politische Absichtserklärung (Drs. 17/12161, S. 6), in diesen Fällen könne kurzfristig eine Wiedereinbürgerung nach §§ 8 und 10 StAG erfolgen, nichts ändern. Letzteres ist angesichts der Einbürgerungspraxis in manchen Bundesländern nicht realistisch; zudem kann eine Wiedereinbürgerung den vorherigen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit und der Unionsbürgerschaft (angesichts der möglichen Folgen, z. B. wirtschaftlicher Art, aber auch staatsangehörigkeitsrechtlicher Art, man denke nur an die Geburt von Kindern) nichts ändern. Die gegen die Optionsregelung von Anfang an vorgebrachten rechtlichen Einwände sind daher nicht zerstreut, sondern durch die zwischenzeitliche Entwicklung bekräftigt worden.

## **2. Rechtspolitisches**

Auch die rechtspolitischen Bedenken sind durch die gemachte Erfahrung nicht widerlegt worden. Der in der öffentlichen Debatte hervorgehobene Loyalitätskonflikt wurde von den Bürgern des Landes Niedersachsen als irrelevant angesehen und von dessen früheren Ministerpräsidenten eindeutig widerlegt. Auch die Einbürgerungsstudie des BAMF belegt nicht, dass dieser Konflikt von Bedeutung ist. Die Befragung ergibt vielmehr, dass primär rationale Erwägungen die Optionsentscheidung bestimmen. Die Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit wird vor allem damit begründet, dass die Optionspflichtigen die Rechte eines Deutschen bzw. die Vorteile eines EU-Bürgers beibehalten wollen, sie bessere berufliche Chancen mit der deutschen Staatsangehörigkeit sehen und der Umgang mit den Behörden als Deutscher einfacher ist. Emotionale Gründe spielen zwar eine Rolle, doch sind sie von relativ geringem Gewicht. 84,6 % der Befragten, die für

die deutsche Staatsangehörigkeit optiert haben, begründeten dies damit, dass die deutsche Staatsangehörigkeit mehr Vorteile als die andere bietet, gleichwohl erklären 58,8 % der Befragten, dass sie sich auch weiterhin dem Herkunftsland der Familie zugehörig fühlen. Da lediglich 9,3 % (A-Drs. 17(4)539 S. 346) hierin einen Gewissenskonflikt sehen, bleibt als Resümee, dass ein ernsthafter Loyalitätskonflikt nicht besteht: Deutschland ist das Vernunftsland der Wahl, das Herkunftsland das der emotionalen Verwurzelung.

Die sonstigen immer wieder diskutierten Probleme einer Mehrstaatigkeit wie die Frage der konsularischen Betreuung, der Wehrpflicht und der Rechtsunsicherheit im internationalen Privatrecht, haben bislang nicht zu Problemen geführt. Mit der Figur der effektiven Staatsangehörigkeit und durch bilaterale und völkerrechtliche Verträge können künftig auftretende vermieden oder gelöst werden.

### **3. Praktisches**

In den Folgejahren muss sich zeigen, ob die geringe Quote (9,8 %) der derzeitigen Beibehaltungsanträge (A-Drs. 17(4)539, S. 304) anhält, ja, ob sie überhaupt zutrifft. Die Münchner Zahlen sind jedenfalls deutlich höher. Bei 188 abgegebenen Optionserklärungen des Geburtsjahrs 1990 beantragten 66 Personen, also 35,11 % eine Beibehaltung; beim Geburtsjahr 1991 gaben bislang 205 Personen eine Optionserklärung ab, davon stellten 100, also 48,78 % einen Beibehaltungsantrag ([http://www.muenchen.de/rathaus/dms/Home/Stadtverwaltung/Kreisverwaltungsreferat/allgemein/Startseite/Aktuelles-und-Presse/Dokumente/Optionskinder\\_Zahlen.pdf](http://www.muenchen.de/rathaus/dms/Home/Stadtverwaltung/Kreisverwaltungsreferat/allgemein/Startseite/Aktuelles-und-Presse/Dokumente/Optionskinder_Zahlen.pdf)). Wenn auch in anderen Großstädten – oder perspektivisch gar bundesweit – vergleichbar viele Anträge auf Beibehaltungsgenehmigungen gestellt werden, ist der Verwaltungsaufwand erheblich. Darüber hinaus wirft die Optionsregelung eine Vielzahl von ungeklärten Problemen auf.

*3.1. Die Einbürgerungsbehörde ist nach § 29 V StAG verpflichtet, den nach Absatz 1 Erklärungspflichtigen auf seine Pflichten und die Rechtsfolgen hinzuweisen. Der Hinweis ist zuzustellen und zwar „unverzüglich nach Vollendung des 18. Lebensjahrs“.*

Erste Probleme gibt es schon jetzt. Welche Rechtsfolgen hat die Missachtung des Unverzüglichkeitsgebots in § 29 V 2 StAG? Welche die einer unverständlichen oder

falschen Belehrung? Wenn es zutrifft, wie die Literatur verlangt (*Renner/Maaßen* in Hailbronner/Renner/Maaßen, StAG, § 29 Rn. 16), dass erst eine dem Gesetz entsprechende Belehrung das Erklärungsverfahren mit seinen Handlungspflichten, Fristen und Rechtsfolgen in Gang setzt, müsste ein verspäteter Hinweis zu einer Verschiebung der Fristen und in der Folge des Verlusts der deutschen Staatsangehörigkeit führen. Das Ergebnis wäre eine Unsicherheit über den Bestand der deutschen Staatsangehörigkeit auch über die in § 29 StAG normierten Fristen hinaus. Andere wollen als Rechtsfolge eines verspäteten Hinweises einen Wiedereinsetzungsantrag zulassen, allerdings nur, wenn auch die Erklärungsfrist versäumt ist (HK-AuslR, § 27 StAG, Rn. 27). *Berlit* sieht das Unverzögerungsgebot grundsätzlich als dem öffentlichen Interesse dienend und den Bürger nur reflexartig betroffen (GK-StAR, § 29 Rn. 131), will jedoch dann eine Ausnahme zulassen, wenn die Zustellung des Hinweises „erst deutlich nach Vollendung des 18. Lebensjahrs“ erfolgt ist (a. a. O., Rn. 132). Maßgeblich sei, ob der Erklärungspflichtige noch eine „realistische Chance hat, die im Gesetz vorgesehenen Handlungsoptionen nach sachgerechter Mindestüberlegungszeit auszuschöpfen“. Fazit: Alles ist ungewiss.

Fraglich erscheint auch, ob es der Materie des Staatsangehörigkeitsrechts als grundlegende wechselseitige Beziehung zwischen Bürger und Staat gerecht wird, dass der Verlust der Staatsangehörigkeit letztlich aufgrund einer öffentlichen Zustellung nach § 10 VwZG herbeigeführt werden kann. Selbst wenn man aus der Existenz der Optionspflicht eine Obliegenheit des Optionsdeutschen ableiten wollte, dafür Sorge zu tragen, dass die jeweils zuständige Staatsangehörigkeitsstelle über die Adresse informiert ist, wäre der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit als Folge eines fahrlässigen Umgangs unverhältnismäßig.

*3.2. Der Antrag auf Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung kann nur bis Vollendung des 21. Lebensjahrs gestellt werden; dies ist eine Ausschlussfrist (§ 29 III 3 StAG).*

Eine Fristverlängerung ist nicht möglich, eine Fristsäumnis soll nicht heilbar, ein Wiedereinsetzungsantrag ausgeschlossen sein (*Renner/Maaßen*, a. a. O., Rn. 39). Dies ist jedenfalls dann, wenn Beibehaltungsgründe im Sinne von § 12 StAG objektiv vorliegen oder erst nach Fristablauf, aber noch vor Vollendung des 23. Lebensjahrs (dem Zeitpunkt des Nachweises nach § 29 III 2 StAG), entstanden sind, auch rechtlich kaum haltbar (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Art. 16 I 1 GG).

*3.3. Die Regelung von § 29 IV StAG, wann eine Beibehaltungsgenehmigung zu erteilen ist, ist unklar und wird Rechtsstreitigkeiten provozieren.*

Danach ist die Beibehaltungsgenehmigung zu erteilen, wenn die Aufgabe oder der Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht möglich oder nicht zumutbar ist, oder bei einer Einbürgerung nach Maßgabe des § 12 StAG Mehrstaatigkeit hinzunehmen wäre.

§ 29 StAG enthält einen neben § 12 StAG eigenständigen Beibehaltungsgrund der „Unzumutbarkeit“ der Aufgabe oder des Verlustes der ausländischen Staatsangehörigkeit. Damit sollten, so die Begründung (BT-Drs. 14/533, S. 22) „auch weitere Fälle der Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit außerhalb von § 12 StAG erfasst“ werden, „soweit es diese geben kann“. Unklar ist aber, ob damit nur eine Erweiterung der dort genannten Fallkonstellationen gemeint ist, also die Regelung dann eingreift, wenn nicht alle Voraussetzungen des § 12 I Nr. 3 - 6 StAG erfüllt sind oder die Voraussetzungen großzügiger ausgelegt werden (so wohl *Renner/Maaßen*, a. a. O. Rn. 37), oder ob dies eine umfassende Zumutbarkeitsabwägung eröffnet. Die Freie Hansestadt Bremen hat sich in ihrer Anweisung vom 20.02.13 (31-34 (110-30-02/3)) für Letzteres entschieden und angeordnet, dass bei der Prüfung der Unzumutbarkeit „ein großzügiger Maßstab anzulegen ist“. Unzumutbarkeit sei „im Regelfall u. a. bereits dann“ gegeben, „wenn

- a) die optionspflichtige Person bei den Behörden des ausländischen Staates, deren Staatsangehörigkeit sie besitzt, nicht registriert ist,*
- b) die Einleitung und Durchführung des Entlassungs- oder Verzichtsverfahrens eine Reise in den Herkunftsstaat und die persönliche Vorsprache bei den dort zuständigen Behörden verlangt,*
- c) der Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit von der Ableistung des Militärdienstes oder einem Freikauf abhängig ist,*
- d) die zu zahlenden Gebühren für das Entlassungs- oder Verzichtsverfahren den Betrag von 640,00 € übersteigt,*
- e) der Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit aus von der optionspflichtigen Person nicht zu vertretenden Gründen innerhalb eines Jahres nach Stellung des Verzichts- oder Entlassungsantrags nicht nachgewiesen werden kann,*
- f) die optionspflichtige Person Elternteil eines Kindes mit deutscher Staatsangehörigkeit ist und hierfür das Sorgerecht besitzt oder*
- g) ehemals als Asylberechtigter anerkannt war.“*

Andere Überlegungen gehen dahin, dass bei der Auslegung des Zumutbarkeitsbegriffs des § 29 StAG vor allem die Integrationsleistung des Betroffenen in den Blick genommen werden solle (schulischer Werdegang, Ausbildung) sowie die konkrete berufliche Perspektive. Der Lehrling in einer türkischen Bank mit Filialen in Deutschland und der Türkei solle danach wegen der erweiterten Berufsmöglichkeiten die doppelte Staatsbürgerschaft behalten können, nicht aber der türkische Kfz-Mechatroniker.

Diskutiert wird, ob bei der Elternschaft für ein deutsches Kind danach differenziert werden soll, ob es die Staatsangehörigkeit kraft Blutes besitzt oder selbst nur nach § 4 III StAG. Wenn die Eltern des Optionsdeutschen zwischenzeitlich eingebürgert wurden, soll Unzumutbarkeit vorliegen (*Berlit* in GK-StAR, § 29 StAG, Rn. 105). Eine baldige (Frage: Was ist der Zeithorizont?) Unionsbürgerschaft soll mit der Mehrstaatigkeit prämiert werden (z. B. Kroatien). Angesichts der Weite des Begriffs der Unzumutbarkeit und der schon jetzt sehr unterschiedlichen Länderpraxis wird das Ergebnis ein weiteres Auseinanderklaffen des Staatsangehörigkeitsrechts zwischen den Bundesländern sein.

*3.4. Die Erklärungspflicht des § 29 I StAG gilt auch für Unionsbürger, ebenso das Erfordernis, einen Antrag auf Beibehaltungsgenehmigung bis zur Vollendung des 18. Lebensjahrs zu stellen.*

Bei Frist säumnis kann daher auch der Unionsbürger seine deutsche Staatsangehörigkeit verlieren, gegebenenfalls auch die Unionsbürgerschaft. Letzteres wäre etwa dann der Fall, wenn er beim Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit zwar die Staatsangehörigkeit des anderen Mitgliedsstaates verloren hätte (sei es durch einen Entlassungsantrag, sei es, weil der andere Staat die Mehrstaatigkeit nicht zulässt) und er gleichzeitig eine weitere Staatsangehörigkeit besitzt.

3.5. Kinder von optionspflichtigen deutschen Staatsangehörigen sind deutsche Staatsangehörige nach dem jus sanguinis. Sie unterliegen nicht dem Optionszwang, was zu dem widersprüchlichen Ergebnis führen kann, dass die Eltern die Staatsangehörigkeit verlieren, aber die Kinder Deutsche bleiben. Auch wenn, wie vorgeschlagen, dieses Ergebnis dadurch korrigiert werden könnte, dass dies als Unzumutbarkeit im Sinne von § 29 IV StAG angesehen wird, ist Voraussetzung hierfür ein fristgerechter Antrag auf eine Beibehaltungsgenehmigung. Wird er, weil ein Bundesland hierin keine Unzumutbarkeit sieht, abgelehnt, oder ist die Frist versäumt, entsteht nachträglich eine unterschiedliche Staatsangehörigkeit innerhalb der Familie.

3.6. Gegenwärtig betreffen diese juristischen Fragen nur die geringe Zahl von insgesamt 49.000 Personen, die aufgrund von § 40b StAG jetzt optionspflichtig werden (2013: 3.384, 2014: 3.864; BT-Drs. 17/12161). Ab dem Jahr 2018 erhöht sich die Zahl der Betroffenen jedoch auf jährlich zwischen 33.000 und 40.000 Personen.

Schon jetzt klagen die Staatsangehörigkeitsbehörden über den großen Verwaltungsaufwand. Eine Verzehnfachung der jährlich zu bearbeitenden Zahlen wird mit dem jetzigen Personalstand zum Zusammenbruch führen oder eine gewaltige Aufstockung des Personalbedarfs erfordern. Die heute zu diskutierenden Gesetzesentwürfe sind schon unter diesem Gesichtspunkt grundsätzlich zu begründen.

## **B) Gesetzesentwurf BT-Drs. 17/542**

Der Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis '90/DIE GRÜNEN streicht § 29 StAG und damit den Optionszwang. Ergebnis ist die dauerhafte Hinnahme der Mehrstaatigkeit sowohl derjenigen, die die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung nach § 40b StAG erworben haben als auch durch Geburt gemäß § 4 III StAG. Die Regelung ist sachlich richtig und in der Handhabung einfach. Da jedoch schon jetzt einige ehemalige Optionsdeutsche die Staatsangehörigkeit verloren haben und bis zum Inkrafttreten der Regelung weitere sie verlieren werden, ist eine Ergänzung dahingehend erforderlich, dass der aufgrund § 29 StAG eingetretene Rechtsverlust rückwirkend beseitigt wird. Eine – wegen des höheren Bürokratieaufwands allerdings nicht wünschenswerte – Alternative könnte auch ein Wiedererwerbserklärungsrecht für diesen Personenkreis sein.

## **C) BT-Drs. 17/7654**

Der Antrag der SPD-Fraktion verweist hinsichtlich der Einzelheiten auf einen früheren Gesetzesentwurf vom 23.02.10 (BT-Drs. 17/773), weshalb auch dieser in den Blick zu nehmen ist.

1. Auch der SPD-Antrag will das Optionsmodell abschaffen.

§ 29 StAG wird in eine Übergangsregelung umgewandelt, die für die ehemaligen Optionsdeutschen, die für die ausländische Staatsangehörigkeit optiert haben, ein Wiedereinbürgerungsrecht auf Antrag enthält. Die Regelung ist missglückt. Schon vom Wortlaut her

erfasst sie nur die Fälle, die ausdrücklich für die ausländische Staatsangehörigkeit optiert haben, aber nicht die Fälle, die die Staatsangehörigkeit durch Schweigen gemäß § 29 II 2 StAG, Untätigkeit nach § 29 III 2 StAG oder Frist säumnis nach § 29 III 3 StAG verloren haben. Es bleibt unklar, ob hier ein Redaktionsfehler vorliegt oder dieser Personenkreis die deutsche Staatsangehörigkeit endgültig verloren haben soll. Ein sachlicher Grund hierfür wäre nicht gegeben und ist auch nicht dargelegt.

1.1. Die vorgesehene Regelung ist zudem von den in Frage kommenden die aufwendigste und die mit den meisten Unsicherheiten versehene. Sie fordert ein relativ aufwendiges Wiedereinbürgerungsverfahren, wobei unklar bleibt, ob der Betroffene die allgemeinen Einbürgerungsvoraussetzungen zu erfüllen hat. Wäre dies der Fall, würden Härten entstehen und neue rechtliche Probleme, etwa, wenn der Betreffende während des Besitzes der deutschen Staatsangehörigkeit straffällig geworden ist oder sozialhilfebedürftig. Im Hinblick darauf, dass diejenigen, die vom Optionsrecht zugunsten der deutschen Staatsangehörigkeit Gebrauch gemacht haben, hiervon ebenso betroffen sind, wie die künftigen Fälle, bei denen der Optionszwang abgeschafft wird, ist es unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten kaum vermittelbar, dass für die (wenigen) Jahrgänge zwischen den beiden Regelungen diese Voraussetzungen gelten sollten. Wenn die Regelung des § 29 StAG eine Wiedereinbürgerung ohne weitere Voraussetzungen ermöglichen will, bedürfte dies einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung.

Einer Wiedereinbürgerung vorzuziehen wäre, weil einfacher, eine gesetzliche Regelung, die den eingetretenen Verlust entweder rückgängig macht oder den Wiedererwerb durch eine einfache Erklärung vorsieht.

2. Der Antrag sieht vor (II Nr. 1 S. 2), dass ein Kind ausländischer Eltern, das in Deutschland geboren wird, dauerhaft auch die deutsche Staatsangehörigkeit neben der Staatsbürgerschaft der Eltern erhält, sofern sich „mindestens ein Elternteil mit einem unbefristeten Aufenthaltstitel langfristig legal in Deutschland aufhält“. Diese Formulierung geht über die gesetzliche Regelung des jetzigen § 4 III StAG hinaus. Denn die gesetzliche Regelung verlangt nicht nur einen rechtmäßigen und einen langjährigen Aufenthalt (mit 8 Jahren definiert), sondern auch einen „gewöhnlichen“ Aufenthalt in Deutschland. Ob der Antrag darauf verzichten will, bleibt unklar. Da Zeiten des Asylverfahrens und Duldungszeiten nicht als gewöhnlicher Aufenthalt anerkannt sind, gleichwohl jedoch (teilweise) bei der Fristberechnung für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis berücksichtigt werden, kommt diesem Aspekt durchaus Gewicht zu. Es gibt durchaus Fallkon-

stellationen, bei den Ausländer eine Niederlassungserlaubnis (also ein unbefristetes Aufenthaltsrecht) besitzen und auch einen langjährigen legalen Aufenthalt vorweisen können, nicht aber einen langjährigen (z. B. 8-jährigen) gewöhnlichen Aufenthalt. Die derzeitige Regelung des § 4 III Nr. 1 StAG verlangt nicht nur einen langjährigen (8 Jahre) rechtmäßigen, sondern „gewöhnlichen“ Aufenthalt im Inland. Da der Gesetzesentwurf vom 23.02.10 diese Norm nicht ändern will, besteht ein Widerspruch gegenüber der Forderung des Antrags vom 09.11.11. Die letztgenannte Forderung ist vorzuziehen, da das Ausländerrecht Fallkonstellationen kennt, bei denen auch Zeiten des nicht-gewöhnlichen Aufenthalts durch die Erteilung eines unbefristeten Aufenthalts „geadelt“ wurden. Denn die Niederlassungserlaubnis ist eine Art „Integrationsbescheinigung“. Hierauf kommt es an.

**3.** Die SPD-Fraktion fordert, dass der Einbürgerungsbewerber seine alte Staatsangehörigkeit nicht länger aufgeben muss und will die mehrfache bzw. doppelte Staatsbürgerschaft ermöglichen.

Der Gesetzesentwurf 17/773 sieht hierzu die ersatzlose Aufhebung der Voraussetzungen in § 10 I Nr. 4 StAG und konsequenterweise die Streichung von § 12 StAG vor.

Der Verzicht auf den Grundsatz der Vermeidung der Mehrstaatigkeit ist sachgerecht und zu begrüßen. Schon gegenwärtig werden mehr als 50 % der Einbürgerungen unter Hin- nahme der Mehrstaatigkeit vorgenommen. Auch bei den Fällen des jus-soli-Erwerbs nach § 4 III StAG wird die Mehrstaatigkeit zunehmen, auch wenn es beim Optionszwang bleibt. Denn viele werden eine Beibehaltungsgenehmigung beantragen. Die Tatsache, dass nach der Evaluation des BAMF derzeit nur 9.8 % der Optionspflichtigen einen solchen Antrag gestellt haben (A-Drs. 17(4)539, S. 312), ist (auch nach Auffassung der Verfasser) angesichts des geringen Zahlenmaterials nicht aussagekräftig. Realistischerweise dürfte sich die Prozentzahl der der Einbürgerungsfälle annähern. Die gesellschaftliche Realität wird deshalb mittelfristig die sein, dass die Mehrzahl der Deutschen, die ihre Staatsangehörigkeit über § 4 III StAG oder durch Einbürgerung erworben haben, Mehrstaater sind. Daneben werden aufgrund der Globalisierung und der damit verbundenen zunehmenden Mobilität auch immer mehr Kinder nach dem jus sanguinis Doppelstaatler sein. Mit dieser Entwicklung steht Deutschland, worauf die Begründung zutreffend hinweist, keineswegs alleine da. Da die Beibehaltung der Herkunftsstaatsangehörigkeit zu keinen Loyalitätspflichten führt, tendenziell aber die „Vernunftentscheidung“ für Deutschland erleichtert, und der Besitz der Staatsangehörigkeit die Integration vertieft und Anreize bietet, sich

aktiv und damit gewinnbringend in das gesellschaftliche Leben einzubringen, ist die Förderung, die mehrfache bzw. doppelte Staatsangehörigkeit zu ermöglichen, zu begrüßen.

Die Aufgabe dieses Prinzips würde auch die Bundeseinheitlichkeit fördern und das Ärgernis einer unterschiedlichen Länderpraxis verringern. Diese Unterschiede lassen sich statistisch nicht eindeutig belegen. Insgesamt wurden im Jahr 2011 50,4 % der Einbürgerungen unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit durchgeführt. Die höchste Mehrstaaterquote besaß Hamburg mit 60,3 %, die geringste Mecklenburg-Vorpommern mit 32,2 %. Auch wenn der große Unterschied erstaunt, ist es wohl verfehlt, allein aus dem Zahlenmaterial ableiten zu wollen, ob ein Bundesland eher bereit ist, unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit einzubürgern, oder ob es § 12 StAG eng auslegt. Entscheidend für die Statistik dürfte eher sein, wie sich die ausländische Population zusammensetzt, ob also mehr Personen in einem Bundesland leben, bei denen die Mehrstaatigkeit hingenommen wird, etwa Unionsbürger, politische Flüchtlinge oder Staatsangehörige von Staaten, die eine Entlassung nicht vornehmen. Hierzu findet sich jedoch kein Zahlenmaterial.

Aufschlussreich ist das Zahlenmaterial über die Einbürgerung türkischer Staatsangehöriger unter Hinnahme der Doppelstaatigkeit. Hier zeigt sich eine weite Spanne von 3,7 % in Bayern und 55,4 % in Sachsen-Anhalt. Der Bundesdurchschnitt beträgt 26,3 % (Statistisches Bundesamt, Fachserie 1.32.1, 2011). Da das Staatsangehörigkeitsrecht der Türkei die Entlassung vorsieht und auch in der Praxis die Entlassung relativ schnell und unbürokratisch vollzogen wird, erklärt sich die Differenz nur aus einer unterschiedlichen Interpretation der „weichen“ Tatbestandsmerkmale, etwa von § 12 I Nr. 4 StAG („besondere Härte“). Ein anderes Beispiel für die unterschiedliche Länderpraxis gerade im Bereich der Hinnahme der Mehrstaatigkeit war in der Vergangenheit der Umgang mit kosovarischen Staatsangehörigen. Bayern etwa beharrte auf einem Entlassungsantrag in Serbien inklusive eines Rechtsstreits im Falle der Ablehnung, was jahrelange Verzögerungen nach sich zog, andere Länder hielten einen solchen Antrag für unzumutbar. Jetzt ist das Problem entschärft, weil Serbien die Militärdienstpflicht aufgehoben hat und nach einem Eintrag der Betroffenen in die „Militärevidenz“ Entlassungen ohne größeren Aufwand durchführt.

Lange Jahre gab es auch im Hinblick auf Afghanistan große Unterschiede: Bayern behauptete, im Einzelfall nehme Afghanistan Entlassungen vor, weshalb stets ein Entlassungsantrag gestellt werden musste und eine 2-jährige Wartefrist obligat war; die meisten Bundesländer sahen dies anders. Ähnlich war in der Vergangenheit die Praxis bei Einbürgerungen von iranischen Staatsangehörigen.

Für eine Streichung des Grundsatzes der Vermeidung der Mehrstaatigkeit spricht auch die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 21.02.13 (BVerwG 5 C 9.12). Das Bundesverwaltungsgericht hat in dem Urteil sogar die vorübergehende Hinnahme der Mehrstaatigkeit abgelehnt. Das Gesetz mache von dem Grundsatz der Vermeidung doppelter Staatsangehörigkeit nur dann eine Ausnahme,

*„wenn das Recht des ausländischen Staates das Ausscheiden aus dessen Staatsangehörigkeit nicht vorsieht ... Diese Ausnahme ist hier nicht einschlägig, da die Republik Türkei ... ein Ausscheiden aus ihrer Staatsangehörigkeit unter anderem bei Volljährigen zulässt. Die Bestimmung findet nur Anwendung, wenn das Recht des Herkunftsstaates ein Ausscheiden aus der Staatsangehörigkeit generell ausschließt. Sie erfasst hingegen nicht auch den Fall, dass ein Ausscheiden an sich vorgesehen ist, hierfür aber – wie bei der minderjährigen Klägerin – die dafür vorgesehenen Voraussetzungen nicht vorliegen.“*

(Presseerklärung Nr .12/2013 des Bundesverwaltungsgerichts vom 22.03.13)

Dieses integrationsfeindliche Ergebnis verhindert die im SPD-Antrag verlangte Streichung von § 12 StAG.

**4.** Der Antrag fordert, die Einbürgerungsvoraussetzungen zu erleichtern. Er verlangt insbesondere die Absenkung der Voraufenthaltszeiten, Verbesserungen für Personen, die besondere Integrationsleistungen erbracht haben, Erleichterungen für die Lebenspartner Eingebürgerter und die Anrechnung von Duldungszeiten. Bezüglich der Einzelheiten wird auf die Drs. 17/773 verwiesen.

**4.1.** Diese stellt durchgängig den Lebenspartner dem Ehegatten gleich. Dies ist sachgerecht.

**4.2.** Die Aufenthaltszeiten in § 10 StAG werden von regelmäßig 8 auf 7 bzw. bei Vorliegen besonderer Integrationsleistungen auf 6 Jahre verkürzt. § 10 III StAG-E zählt als besondere Integrationsleistungen den Erwerb der Hochschulreife in Deutschland, den Abschluss einer qualifizierten Berufsausbildung, den Abschluss eines Hochschulstudiums, den Besitz einer Aufenthaltserlaubnis für eine qualifizierte Erwerbstätigkeit oder mehr als ausreichende Sprachkenntnisse auf. Es ist zu begrüßen, dass qualifizierte Bildungs- und Ausbildungsabschlüsse als besondere Integrationsleistungen anerkannt werden. Die Reduzierung der verlangten Zeiten ist, vor allem bei Koppelung mit den Integrations-

leistungen richtig. Die Maßnahmen sind geeignet, das vorhandene „Einbürgerungspotential“ mehr als derzeit auszuschöpfen.

4.3. Die im neuen Absatz 6 vorgesehenen Ausnahmeregelungen für über 60-Jährige und unter 16-jährige Kinder im Hinblick auf die Sprachkenntnisse und die Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung sind ebenfalls zu begrüßen. Eine Einbürgerung von älteren Menschen stärkt den Familienverband und fördert so die Integration der nachfolgenden Generationen.

4.4. Zum neuen § 12a IV will der Entwurf Duldungszeiten dann auf den rechtmäßigen Aufenthalt anrechnen, sofern der Aufenthalt im Übrigen zumindest 5 Jahre rechtmäßig gewesen ist. Dies führt bei den vorgesehenen Voraufenthaltszeiten von 6 bzw. 7 Jahren zu einer Anrechenbarkeit von 1 oder 2 Jahren.

Dies ist nicht sachgerecht, denn entscheidend ist nicht, wie die Aufenthaltszeiten in der Vergangenheit definiert waren, vielmehr sollte es darauf ankommen, dass der Betroffene zum Zeitpunkt der Einbürgerung einen gewöhnlichen Aufenthalt besitzt. Wenn der Gesetzgeber den Wechsel von einem Duldungs-Status in den gewöhnlichen Aufenthalt im Aufenthaltsgesetz erlaubt hat, gibt es keinen sachlichen Grund, nicht die gesamte Aufenthaltszeit anzurechnen. Denn das entscheidende Integrationskriterium ist die hier verlebte Zeit, nicht aber, ob diese als Duldungszeit oder als Zeit mit rechtmäßigem Aufenthalt definiert war. Der Vorschlag trägt diesem Gesichtspunkt insoweit Rechnung als er die Aufenthaltszeiten des vorangegangenen Asylverfahrens auf den rechtmäßigen Voraufenthalt anrechnen will, wenn der Ausländer auch nach einem Misserfolg in seinem Asylverfahren einen Aufenthaltstitel erhalten hat. Für die unterschiedliche Behandlung der ehemaligen Duldungsinhaber gibt es keinen sachlichen Differenzierungsgrund.

### ***D) BT-Drs. 17/12185 vom 29.01.13***

Der Antrag der Fraktion Die Linke erhebt weitergehende Forderungen, die im Antrag selbst teilweise allgemein gehalten sind. In der Begründung bezieht sich der Antrag jedoch auf einen Antrag 17/2351 vom 30.06.10, der konkreter ist und deshalb ergänzend herangezogen wird.

1. Verlangt wird, dass ein Einbürgerungsanspruch grundsätzlich nach 5-jährigem Aufenthalt bestehen soll und zwar dann, wenn die Einbürgerungsbewerber während dieser Zeit „ihren tatsächlichen Lebensmittelpunkt in Deutschland haben, unabhängig vom jeweiligen Aufenthaltstitel“ (Drs. 17/2351). Richtig hieran ist, dass es entscheidend auf den Lebensmittelpunkt ankommt und nicht auf den jeweiligen Aufenthaltstitel. Gleichwohl erscheint es sinnvoll, zum Zeitpunkt des Einbürgerungsantrags den Besitz eines der Verfestigung zugänglichen Aufenthaltstitels zu verlangen.

2. Der Antrag fordert, dass die deutsche Staatsangehörigkeit durch Geburt in Deutschland erworben wird, wenn zumindest ein Elternteil seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hat (jus soli). Diese Forderung löst sich von der bisherigen Tradition des jus sanguinis ab, reicht weiter als die gegenwärtige Regelung des § 4 III StAG und bleibt gleichwohl hinter einem echten jus soli zurück, welches ausschließlich auf den Geburtsort abstellt. Letzteres ist charakteristisch für eine offene Gesellschaft, die sich als Einwanderungsgesellschaft begreift; das Abstammungsprinzip ist demgegenüber ein Charakteristikum für eine sich selbst genügende, geschlossene und sich abschließende Gesellschaftsform. In § 4 III StAG hat der Gesetzgeber einen „Brückenschlag“ zwischen beiden Prinzipien gesucht und gleichzeitig die Grundsätze des Einbürgerungsrechts tradiert. Denn das Einbürgerungsrecht belohnt nach traditionellem Verständnis eine bereits erfolgte Integration, was bei § 4 III StAG auf die Kinder übertragen wird, sofern ein Elternteil die Integrationsleistungen erbracht hat.

Mit diesem neuen Grundsatz bricht der Vorschlag: Nicht eine Integrationsleistung des Einbürgerungsbewerbers oder eines Elternteils soll zum Staatsangehörigkeitserwerb des Kindes führen, sondern schon die Tatsache, dass ein Elternteil hier seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat.

Gesellschaftspolitisch ist zu konstatieren, dass die vorgeschlagene Regelung zu einer deutlichen Zunahme der deutschen Staatsangehörigkeiten führen wird. Da es auf Integrationsleistungen nicht ankommt, werden Kinder die Staatsangehörigkeit erhalten, deren Eltern in der deutschen Gesellschaft nicht verwurzelt sind, also beispielsweise über keine oder nur geringe deutsche Sprachkenntnisse verfügen und nur in einem geringen Maße ins gesellschaftliche Leben Deutschlands integriert sind. Auch wenn der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nach dem jus soli für das betreffende Kind ein großzügiges Angebot zur Integration darstellt, das viele der Menschen motivieren wird, kann nicht übersehen werden, dass dies nicht für jeden gelten muss. Damit sich keine Parallel-

gesellschaften bilden, müssten für diesen Personenkreis nachholende Integrationsmaßnahmen durchgeführt werden. Dies könnte mühsamer sein, als gegenwärtig, weil jetzt der Nachweis von Integrationsleistungen Voraussetzung für den Staatsangehörigkeitserwerb der nachfolgenden Generation ist.

Fraglich erscheint auch, ob es sachgerecht ist, allein auf den gewöhnlichen Aufenthalt abzustellen. Nach bisheriger Dogmatik hat ein Ausländer seinen gewöhnlichen Aufenthalt dann in Deutschland, wenn er nicht nur vorübergehend, sondern auf unabsehbare Zeit hier lebt, so dass eine Beendigung des Aufenthalts ungewiss ist. Dieser gewöhnliche Aufenthalt muss jedoch kein rechtmäßiger Aufenthalt sein. Auch ein Geduldeter kann hier seinen gewöhnlichen Aufenthalt haben, sofern die anzustellende Prognose auch den weiteren Aufenthalt in Deutschland erwarten lässt. Richtig an dem Ansatz, auf einen rechtmäßigen Aufenthalt zu verzichten – was der Vorschlag impliziert –, ist die Überlegung, dass die Integration der Kinder nicht unbedingt vom Status der Eltern abhängt. Wenn andererseits der gewöhnliche Aufenthalt des Elternteils nicht notwendigerweise legalisiert sein muss und zudem nicht durch eine bestimmte Zahl verlangter Aufenthaltszeiten konkretisiert ist, wird es große Praxisprobleme bei der Interpretation und der konkreten Ausgestaltung geben. Der Vorschlag sollte deshalb präzisiert und ergänzt werden: Voraufenthaltszeiten sollten festgelegt werden und zum Zeitpunkt der Antragstellung sollte ein rechtmäßiger Aufenthalt verlangt sein.

**3.** Der Antrag fordert ebenfalls die Hinnahme der Mehrstaatigkeit gleich, ob sie das Ergebnis einer Einbürgerung oder einer Geburt in Deutschland ist, und das Entfallen des Optionszwangs. Diese Forderung ist uneingeschränkt zu begrüßen.

**4.** Der Antrag verlangt, dass Einbürgerungen unabhängig vom Einkommen und dem Bezug von Leistungen nach dem SGB erfolgen sollen.

Diese Forderung erschließt sich schlüssig aus der Absicht, das jus soli einzuführen. Mit ihr wird jedoch auf ein traditionelles Integrationskriterium verzichtet. Dies erscheint in der vorgeschlagenen reinen Form problematisch. Der Verzicht auf das Erfordernis, ein ausreichendes Einkommen zu erzielen, bedenkt nicht, dass die Erwerbstätigkeit in wesentliches Integrationsmoment darstellt. Im beruflichen Alltag, im Büro und auf dem Bau, im Handel und in der Gastronomie, begegnen die Menschen einander im täglichen Kontakt und knüpfen nicht nur Beziehungen untereinander, sondern auch zu den gesellschaftlichen Institutionen, den Gewerkschaften, den Berufsverbänden etc. Die

Leistungsbereitschaft gerade des ausländischen Bevölkerungsteils hat wesentlich zum wirtschaftlichen Erfolg der Bundesrepublik Deutschland beigetragen. Ein genereller Verzicht auf das Einkommenserfordernis im Fall einer Einbürgerung ist deshalb kontraproduktiv. Darüber hinaus könnte die Regelung unsere Gesellschaft – nicht so sehr in finanzieller Hinsicht – überfordern.

Richtig erscheint, dass die eigenständige Lebensunterhaltssicherung nicht, wie in der gegenwärtigen Praxis, eine fast zwingende Einbürgerungsvoraussetzung sein sollte. Vielmehr sollte mehr dem Einzelfall und den individuellen und familiären Lebensumständen Rechnung getragen werden. Der Bezug von Sozialhilfeleistungen darf kein Ausschlussgrund für eine Einbürgerung sein, er sollte aber auch nicht völlig außer Acht gelassen werden müssen.

**5.** Die Einbürgerungswilligen sollen nicht auf ihre innere Gesinnung hin geprüft, ihre grundrechtlich geschützte Meinungs- und Gewissensfreiheit soll geachtet werden.

Dies sind Selbstverständlichkeiten, die bei richtiger Gesetzesanwendung schon jetzt gelten. Das in § 10 I StAG verlangte „Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung“ rechtfertigt keine Gesinnungsprüfung. Verlangt ist die Beachtung der Grundsätze der freiheitlich demokratischen Grundordnung in Tat und Werk. Feindliche Aktivitäten sollen eine Einbürgerung hindern, eine vermeintliche – weil nie objektiv festzustellende – Gesinnung nicht.

**6.** Gefordert wird, dass einfache mündliche deutsche Sprachkenntnisse ausreichen sollen.

Die Herabsetzung der Sprachanforderungen auf einfache Kenntnisse der deutschen Sprache kann unterstützt werden. Für den Regelfall sollten jedoch auch einfache schriftliche Sprachkenntnisse verlangt werden. Unsere Gesellschaftsordnung ist zu großen Teilen schriftgeprägt; wer sich nicht schriftlich verständigen kann, ist zwangsläufig an den Rand der Gesellschaft gedrängt. Schriftliche Deutschkenntnisse sind daher gesellschafts- und rechtspolitisch wünschenswert. Ausnahmsweise können einfache mündliche Sprachkenntnisse genügen.

**7.** Die Teilnahme an Staatsbürgerschaftskursen soll keine Einbürgerungsvoraussetzung sein, vielmehr sollen entsprechende Kurse als freiwillige, kostenfreie und alltagsnahe

Angebote ausgestaltet werden. Dies ist zu begrüßen; freiwillige Anreize sind stets Zwangsmaßnahmen vorzuziehen.

**8.** Die Forderung, die Gebühren auf einen symbolischen Betrag zu senken, ist sachgerecht. Hohe Einbürgerungsgebühren schrecken ab.

**9.** Die Forderung, die im Jahr 2007 vorgenommene Verschärfung der Bagatellgrenze außer Betracht bleibender Straftaten rückgängig zu machen ist nicht weitreichend genug. Sie sollte ergänzt werden um die Forderung, in größerem Umfang als bisher Ausnahmen zuzulassen. Das geltende Recht lässt in § 12a I 3 StAG nur geringfügige Überschreitungen der gesetzlichen Obergrenzen zu (BVerwG vom 20.03.12, 5 C 5.11). Es gibt jedoch Fallkonstellationen, bei denen auch eine deutliche Überschreitung eine Ausnahme verlangt. Dies gilt insbesondere in Ansehung des Grundsatzes, dass das Einbürgerungshindernis einer Verurteilung bis zur Tilgung im Strafregister bestehen bleibt und die Tilgungsfrist schon bei nicht allzu hohen Strafen (z. B. zwei Geldstrafen oder Freiheitsstrafen von nicht mehr als 3 Monaten oder einer Strafe von mehr als 3 Monaten) erst nach 10 Jahren getilgt wird.

Eine größere Flexibilität ist zu wünschen.

**10.** Die Forderung, bis zu einer grundlegenden Reform des Staatsangehörigkeitsrechts die bestehenden Handlungsspielräume des geltenden Rechts kurzfristig zu nutzen, ist richtig. Insbesondere wird begrüßt, dass in Deutschland geborene und aufgewachsene Kinder mit humanitärem bzw. einem anderen, regelmäßig auf Dauer angelegten Aufenthaltsstatus ab dem Alter von 3 Jahren in Deutschland im Regelfall eingebürgert werden sollen. Dies wäre eine „Willkommensgeste“ mit einem erheblichen Integrationsförderungs-potential. Richtig ist auch die Forderung, „klare und großzügige“ Vorgaben zu den angesprochenen Problemkreisen der Hinnahme der Mehrfachstaatsangehörigkeit, Prüfung der Verfassungstreue, Lebensunterhaltssicherung und zur Ermäßigung oder Befreiung von Gebühren im Interesse einer Vereinheitlichung der sehr unterschiedlichen Praxis in den Bundesländern zu erlassen.

Dies müsste jedoch durch förmliche, im Verfahren nach Art. 84 II GG erlassene Verwaltungsvorschriften geschehen und nicht durch Anwendungshinweise. Denn längst nicht alle Bundesländer orientieren sich an derartigen Vorgaben, etwa den „Vorläufigen

Anwendungshinweisen des Bundesministeriums des Inneren“, sondern sehen darin nur „eine unverbindliche Meinungsäußerung des Bundesministeriums des Inneren ..., die für den Vollzug ... keine Anwendung finden können“ (Bayerisches Staatsministerium des Inneren, Schreiben vom 11.07.11).

Das tatsächlich gegebene Problem einer teilweise sehr unterschiedlichen Länderpraxis sollte deshalb am besten durch eine „klare und eindeutige“ gesetzliche Regelung vermieden werden.

### ***E) Zusammenfassung***

Das Optionsmodell hat sich nicht bewährt. Es sollte ersatzlos gestrichen werden. Die Mehrstaatigkeit der „Optionsdeutschen“ hat keine Probleme erzeugt, sie hindert nicht die Zuwendung zu Deutschland, sondern fördert die Integrationsbereitschaft. Diesem Vorteil steht der unangemessene Verwaltungsaufwand ebenso entgegen wie ernstzunehmende rechtliche Probleme.

Die Forderung, auch bei Einbürgerungen generell die Mehrstaatigkeit zu akzeptieren ist zu begrüßen. Schon jetzt ist die Mehrzahl der Eingebürgerten Mehrstaater. Zudem wird die Gefahr einer ungleichen Sachbehandlung in den Bundesländern vermieden und Ungerechtigkeiten beseitigt.

Darüber hinaus gibt es weiteren Reform- und Vereinfachungsbedarf, der in den Anträgen weitgehend zutreffend angesprochen ist. Über diese Vorschläge hinausgehend sollten weitere Reformschritte in Richtung einer Vereinfachung, Entbürokratisierung und auch Vereinheitlichung diskutiert werden.

(Hubert Heinhold)  
Rechtsanwalt