

Prof. Dr. Thomas Groß, Universität Osnabrück

Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 13. März 2013

1. Die doppelte Staatsangehörigkeit ist verfassungskonform.

Das Grundgesetz steht einer allgemeinen gesetzlichen Akzeptanz doppelter Staatsangehörigkeit nicht entgegen. Art. 16 GG enthält in Abkehr von totalitären Praktiken ein Abwehrrecht der deutschen Staatsangehörigen gegen den Entzug ihrer Staatsangehörigkeit, aber keine materiellen Voraussetzungen für ihren Erwerb oder Verlust.¹ Art. 16 Abs. 1 GG ist insbesondere kein Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit zu entnehmen.² Er kann nicht mit einer institutionellen Garantie des überkommenen Staatsangehörigkeitsrechts aufgeladen werden, da dadurch der demokratische Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers in unzulässiger Weise eingeschränkt werden würde.

Vielmehr ist der Optionszwang des § 29 StAG seinerseits verfassungsrechtlich problematisch. Es ist fraglich, ob die Regelung mit Art. 16 Abs. 1 GG vereinbar ist. Nach wie vor besteht keine Einigkeit, wie der Begriff der Entziehung der Staatsangehörigkeit in Art. 16 Abs. 1 S. 1 GG zu definieren ist. Das Bundesverfassungsgericht versteht darunter jede Verlustzufügung, die die Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit beeinträchtigt und betont den Aspekt der Rechtssicherheit.³ Nach dieser Auslegung werden davon nicht nur individuelle administrative Zwangsausbürgerungen erfasst,⁴ sondern auch gesetzliche Regelungen, wofür auch der entstehungsgeschichtlich beabsichtigte Schutz vor politischer Willkür spricht.⁵ Wenn man aber mangels Ausgrenzungsabsicht keine Entziehung annimmt, muss ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit kraft Gesetz, wie er bei Nichtausübung der Option nach § 29 Abs. 2 S. 2 StAG erfolgt, an Art. 16 Abs. 1 S. 2 GG gemessen werden und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen.⁶ Ob die Vermeidung von Doppelstaatsangehörigkeit ein hinreichend gewichtiges Ziel ist, ist angesichts der Vielzahl von Ausnahmegründen, die bereits jetzt anerkannt sind, zweifelhaft. Ob ein Entscheidungszwang für die Betroffenen ihrer

¹ Zimmermann, Staats- und völkerrechtliche Fragen der Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts, IPRax 2000, 180, 183; Masing, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 1, 2. Aufl. 2004, Art. 16 Rn. 77.

² Wiedemann, Die Neuregelung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts, Diss. Konstanz 2005, S. 55 f.; Zimmermann/Tams, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), BerlK-GG, Art. 16 Rn. 25; anders Ziemske, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, 1995, S. 289 ff.; Scholz/Uhle, Staatsangehörigkeit und Grundgesetz, NJW 1999, 1510, 1512; Huber/Butzke, Das neue Staatsangehörigkeitsrecht und sein verfassungsrechtliches Fundament, NJW 1999, 2769, 2771 f.

³ BVerfGE 116, 24, 44 f.

⁴ So z.B. Huber/Butzke, NJW 1999, 2769, 2770.

⁵ Masing, Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration, 2001, S. 41 ff.; Zimmermann/Tams, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), BerlK-GG, Art. 16 Rn. 38 f.; Kokott, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 16 Rn. 22.

⁶ Zimmermann/Tams, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), BerlK-GG, Art. 16 Rn. 45; Wallrabenstein, Frisst die Staatsangehörigkeitsreform ihre Kinder?, in: Barwig/Beichel-Benedetti/Brinkmann (Hrsg.), Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2009, 2010, S. 251, 257 f.; Kokott, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 16 Rn. 24.

Integration dient, ist ebenfalls zu bezweifeln.⁷ Wenn ihre persönliche Identität aufgrund ihrer familiären Migrationsgeschichte durch eine doppelte Loyalität geprägt ist,⁸ so kann eine vom deutschen Staat auferlegte Wahlpflicht dem Integrationsziel vielmehr schaden.

Ebenso problematisch ist die Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz. Art. 3 Abs. 3 GG ist zwar nicht einschlägig. Dies kann aber nicht bereits dadurch ausgeschlossen werden, dass man auf einen gestreckten Erwerb der Staatsangehörigkeit abstellt, die erst nach Ausübung der Option für die deutsche Staatsangehörigkeit zum Vollrecht erstarke.⁹ Eine solche Differenzierung zwischen zwei unterschiedlichen Typen von Staatsangehörigkeiten ist mit Art. 16 Abs. 1 GG und der für die Demokratie essentiellen Gleichheit der Staatsbürger/innen nicht vereinbar.¹⁰ Die *ius soli*-Regelung mit der Optionspflicht knüpft aber nicht an die Abstammung, Heimat oder Herkunft der Betroffenen an.¹¹ Zwar ist die ausländische Staatsangehörigkeit der Eltern und damit die Abstammung eine Voraussetzung für den Erwerb der Staatsangehörigkeit. Dies ist aber nicht ausschlaggebend, sondern die Geburt in Deutschland, denn darin liegt das entscheidende Kriterium des *ius soli*.

Es liegt aber eine mit Art. 3 Abs. 1 GG nicht vereinbare Ungleichbehandlung vor, wenn man diejenigen deutschen Staatsangehörigen, die eine doppelte Staatsangehörigkeit aufgrund von § 4 III StAG erworben haben, mit denjenigen vergleicht, die eine doppelte Staatsangehörigkeit aufgrund anderer Umstände, insbesondere der Abstammung aus einer binationalen Ehe, erhalten haben.¹² Nur die erste Gruppe unterliegt der Optionspflicht. Die Ungleichbehandlung von Mehrstaatern, die diesen Status aufgrund ihrer Geburt in Deutschland erhalten haben, könnte zu rechtfertigen sein, wenn ihre familiären Bindungen zu nicht-deutschen Angehörigen eine Begründung dafür liefern, dass sie sich als Volljährige für eine der beiden Staatsangehörigkeiten entscheiden müssen.¹³ Das ist aber schon deshalb nicht überzeugend, weil diese familiären Beziehungen für Erwachsene eine geringere Bedeutung haben als für Kinder, bei denen die Mehrstaatigkeit vom Gesetzgeber akzeptiert wird.¹⁴ Außerdem wird darauf verwiesen, dass in diesem Fall die fehlende familiäre Verbundenheit mit Deutschland, die nur beim Erwerb nach dem *ius sanguinis* regelmäßig bestehe, durch die persönliche Entscheidung nach der Volljährigkeit ersetzt werde.¹⁵ Angesichts der Migrationswirklichkeit, in der die durchschnittliche Aufenthaltsdauer von Ausländern in

⁷ *Wallrabenstein*, in: Barwig/Beichel-Benedetti/Brinkmann (Hrsg.), Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2009, 2010, S. 251, 258.

⁸ *Masing*, Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration, 2001, S. 53.

⁹ So *Masing*, Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration, 2001, S. 52.

¹⁰ *Huber/Butzke*, NJW 1999, 2769, 2771; *Hailbronner*, Die Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts, NVwZ 1999, 1273, 1278; *Zimmermann*, IPRax 2000, 180, 185.

¹¹ Im Ergebnis auch verneint von *Wallrabenstein*, in: Barwig/Beichel-Benedetti/Brinkmann (Hrsg.), Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2009, 2010, S. 251, 259; a.A. *Zimmermann*, IPRax 2000, 180, 185.

¹² *Zimmermann*, IPRax 2000, 180, 185; a.A. *Wiedemann*, Die Neuregelung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts, Diss. Konstanz 2005, S. 67 f.

¹³ So wohl *Wallrabenstein*, in: Barwig/Beichel-Benedetti/Brinkmann (Hrsg.), Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2009, 2010, S. 251, 260.

¹⁴ Dazu näher *Göbel-Zimmermann/Eichhorn*, Entwicklungen des Staatsangehörigkeitsrechts seit 2000 – eine kritische Bilanz, ZAR 2010, 293, 296 f.

¹⁵ *Hailbronner*, NVwZ 1999, 1273, 1279.

Deutschland weiter zunimmt, ist diese Begründung nicht überzeugend. Es wäre völlig ausreichend, den Fall zu regeln, in dem die Betroffenen ihren ständigen Wohnsitz in das Ausland verlagern und dadurch ihre Bindungen an Deutschland selbst aufgeben oder zumindest relativieren.

2. Die doppelte Staatsangehörigkeit ist europa- und völkerrechtskonform.

Seit der Einführung der Unionsbürgerschaft muss das mitgliedstaatliche Staatsangehörigkeitsrecht die europarechtlichen Konsequenzen mit bedenken.¹⁶ Die verstärkte Hinnahme von Mehrstaatigkeit wirft insofern jedoch keine Probleme auf.¹⁷

Es gibt keinen allgemeinen Grundsatz des Völkerrechts, der eine doppelte oder mehrfache Staatsangehörigkeit verbietet. Eine gewohnheitsrechtliche Pflicht zur Vermeidung von Mehrstaatigkeit gibt es nicht.¹⁸ Durch die Kündigung des Übereinkommens über die Verringerung von Mehrstaatigkeit ist die entsprechende vertragliche Verpflichtung für den deutschen Gesetzgeber entfallen.¹⁹ Art. 14 Abs. 1 Ziff. A) des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit vom 6. 11. 1997 sieht demgegenüber ausdrücklich vor, dass Kindern, die bei der Geburt ohne weiteres verschiedene Staatsangehörigkeiten erworben haben, die Beibehaltung dieser Staatsangehörigkeiten gestattet wird. Dies entspricht einem allgemeinen Trend in Europa, den Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit zu lockern.²⁰

3. Die doppelte Staatsangehörigkeit ist integrationspolitisch sinnvoll.

Die generelle Zulassung der doppelten Staatsangehörigkeit, indem bei der Einbürgerung das Erfordernis, die bisherige Staatsangehörigkeit aufzugeben, und die Optionsklausel in § 29 StAG gestrichen werden, beseitigt eine wesentliche Hürde für die Akzeptanz der deutschen Staatsangehörigkeit bei der eingewanderten Bevölkerung. Die Staatsangehörigkeit ist nach wie vor das zentrale Instrument der politischen Inklusion, so dass eine Verringerung der Zahl der Personen, die trotz Geburt oder langem Aufenthalt in Deutschland nicht die Staatsangehörigkeit ihres Aufenthaltsstaates besitzen, ein Gebot des Demokratieprinzips ist.²¹ Durch verschiedene Regelungen sind alle praktischen Probleme lösbar.²²

Die Akzeptanz der doppelten Staatsangehörigkeit respektiert das Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen. Eine Mehrzahl der von der Optionsklausel erfassten Jugendlichen möchte beide

¹⁶ Kluth, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 20 AEUV Rn. 9.

¹⁷ Wiedemann, Die Neuregelung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts, Diss. Konstanz 2005, S. 85 f.

¹⁸ Wiedemann, Die Neuregelung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts, Diss. Konstanz 2005, S. 22 f.

¹⁹ Wallrabenstein, in: Barwig/Beichel-Benedetti/Brinkmann (Hrsg.), Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2009, 2010, S. 251, 252.

²⁰ Hailbronner, in: ders./Renner/Maaßen, Staatsangehörigkeitsrecht, 5. Aufl. 2010, Einführung, Rn. 27 f.; anders noch v. Mangoldt, Öffentlich-rechtliche und völkerrechtliche Probleme mehrfacher Staatsangehörigkeit aus deutscher Sicht, JZ 1993, 965 ff.

²¹ BVerfGE 83, 37, 52.

²² Wallrabenstein, Das Verfassungsrecht der Staatsangehörigkeit, 1999, S. 217.

Staatsangehörigkeiten behalten. Wenn der Gesetzgeber die besondere Situation dieser Generation respektiert, indem er sie nicht zu einer Entscheidung zwischen familiärer Herkunft und aktueller gesellschaftlicher Zugehörigkeit zwingt, kann die Anerkennung der doppelten Staatsangehörigkeit auch einen Beitrag zur Integration leisten.²³

Die Abschaffung der Optionsklausel dient gleichzeitig der Entbürokratisierung des Staatsangehörigkeitsrechts, da ein erheblicher Kontrollaufwand entfällt. Die Umsetzung der Regelung wirft eine Fülle verwaltungspraktischer Schwierigkeiten auf.²⁴ Aufgrund der Schwierigkeiten bei der Ermittlung der mehrfachen Staatsangehörigkeiten sind Fehler und Ungleichbehandlungen vorprogrammiert. Es ist zu befürchten, dass ein erheblicher Anteil der Betroffenen die Tragweite ihrer Entscheidung bzw. Nichtentscheidung nicht erkennt, weil sie trotz Behördenanschriften das Verfahren nicht verstehen. Die zu erwartenden Klagen werfen zusätzliche Übergangsprobleme auf. Es ist problematisch, wenn wichtige Fragen wie das Wahlrecht zum Bundestag von Entscheidungen im einstweiligen Rechtsschutz abhängig sind.

4. Die doppelte Staatsangehörigkeit löst allein nicht das Demokratieproblem.

Die vorliegenden empirischen Untersuchungen zeigen, dass nicht allein das Erfordernis, die frühere Staatsangehörigkeit aufzugeben, ein Hindernis für die Einbürgerung ist. Selbst wenn auch die anderen Hürden abgeschafft würden, wie der Einbürgerungstest, oder gesenkt, wie die Gebühren oder die notwendige Aufenthaltsdauer, wäre ein erheblicher Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung nicht zur Annahme der deutschen Staatsangehörigkeit bereit.²⁵ Das bedeutet, dass für einen durchaus erheblichen Teil der in Deutschland lebenden Bevölkerung das Wahlrecht als zentrales Instrument der politischen Mitbestimmung versperrt bleibt. Damit bleibt auch ihre Grundrechtsträgerschaft unvollkommen, da sie die konkreten Bedingungen für deren Ausübung durch die Gesetze nicht mitbestimmen können.²⁶

Wenn man den Grund der Demokratie nicht im Selbstbestimmungsrecht von historisch herausgebildeten Kollektiven, d.h. den Nationalstaaten, sieht, sondern in der Übereinstimmung von Herrschenden und Beherrschten,²⁷ dann ist die dauerhafte Diskrepanz zwischen der Gruppe der mitwirkungsberechtigten Staatsangehörigen und der größeren Gruppe der gesetzesunterworfenen Einwohner ein Problem. Seine Lösung setzt voraus, dass man die von der Staatsangehörigkeit unabhängige Menschenwürde nicht nur als Wurzel der Grundrechte, sondern auch der Demokratie versteht.²⁸ Beide Dimensionen der

²³ Göbel-Zimmermann/Eichhorn, ZAR 2010, 348, 351.

²⁴ Göbel-Zimmermann/Eichhorn, ZAR 2010, 293, 295.

²⁵ Vgl. zu den Problemen *Sieveling*, Zur Mobilisierung von politischen Beteiligungsrechten für nicht EU-angehörige Einwanderer, ZParl 2010, 623, 630.

²⁶ Zum Folgenden näher *Groß*, Das demokratische Defizit bei der Grundrechtsverwirklichung von Ausländern, KJ 2011, 303 ff.

²⁷ So z.B. unter Bezug auf Kant *Maihofer*, Die demokratische Ordnung des Grundgesetzes, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1995, § 12 Rn. 48 ff.

²⁸ So z.B. *Häberle*, Die Menschenwürde als Grundlage der staatlichen Gemeinschaft, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 1, 1. Aufl. 1987, § 20 Rn. 66; *Bryde*, Demokratisches Europa und Europäische Demokratie, FS Zuleeg, 2005, S. 131, 132; v. *Bogdandy*, Gubernative Rechtsetzung, 2000, S. 31 f.; *Trute*, Die demokratische Legitimation der Verwaltung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2. Aufl. 2012, § 6 Rn. 19.

Menschenwürde lassen sich auf den gemeinsamen Grundgedanken der individuellen Selbstbestimmung zurückführen. Diese verwirklicht sich einerseits in den Grundrechten, die jeder Person zur Gewährleistung einer autonomen Lebensführung zustehen. Sie entfaltet sich aber gleichzeitig auch in dem Recht auf Mitwirkung an den kollektiven Entscheidungen der jeweiligen politischen Gemeinschaft, die insbesondere durch die Gestaltung der Rechtsordnung die Rahmenbedingungen für die Ausübung der individuellen Autonomie festlegt. Beide Dimensionen gehören zusammen.

Richtigerweise ist das Demokratieprinzip kein Hindernis für die Schaffung von Wahlrechten für Ausländer. Nach der Lesart des Bundesverfassungsgerichtes kann der Volksbegriff des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG zwar nur durch eine Verfassungsänderung modifiziert werden, wodurch die Einführung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger durch den Vertrag von Maastricht antezipiert wurde.²⁹ Die Eröffnung dieser Option ist aber nur erklärbar, wenn die Beschränkung der Wahlberechtigung auf Deutsche aus dem Garantiegehalt der Ewigkeitsklausel ausgenommen ist. Dann kann aber auch eine Ausweitung des Kommunalwahlrechts auf Drittstaatsangehörige, d.h. aus Staaten außerhalb der EU, nicht unter die Sperrwirkung von Art. 79 Abs. 3 GG fallen.³⁰ Es wäre also zulässig, in Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG die Beschränkung auf Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu streichen.³¹

Da den Gemeinden und Kreisen jedoch keine Gesetzgebungsbefugnisse zukommen, wäre die Einführung eines allgemeinen kommunalen Ausländerwahlrechts keine ausreichende Lösung für das Problem der Mitbestimmung aller von der Gesetzgebung Betroffenen.³² Auch für Unionsbürger/innen, die etwa ein Drittel der ausländischen Bevölkerung in Deutschland ausmachen, besteht kein Wahlrecht zu den gesetzgebenden Körperschaften. Deshalb muss darüber nachgedacht werden, ob in Deutschland ansässigen Ausländern nicht auch das Wahlrecht auf Landes- und Bundesebene eingeräumt werden könnte.³³ Hierfür gibt es Vorbilder, denn einige andere Staaten gewähren ausländischen Staatsangehörigen das Wahlrecht auch für das nationale Parlament.³⁴ Erforderlich wäre allerdings eine Änderung des Grundgesetzes bzw. der Landesverfassungen. Ein Verbot der Erweiterung des Wahlrechts auf Nicht-Staatsangehörige enthält Art. 79 Abs. 3 GG nicht.³⁵

²⁹ BVerfGE 83, 37, 59.

³⁰ Keil, Kants Demokratieverständnis und Ausländerwahlrechte heute, 2005, S. 267 ff.; Hanschmann, „Die Ewigkeit dauert lange, besonders gegen Ende“ – eine rechtliche (Neu)Bewertung des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige, ZParl 2009, S. 74, 80.

³¹ So auch Sachs, in: ders. (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 79 Rn. 67.

³² Kritisch auch Pfaff, Kommunalwahlrecht für Drittstaater? Eine Polemik, ZAR 2011, S. 102 f.

³³ Ähnlich Farahat, Progressive Inklusion und statische Zuordnung, Diss. Frankfurt/Main 2011, S. 321 ff.

³⁴ Vgl. Schönberger, Unionsbürger, 2005, S. 435 f.

³⁵ Bryde, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Bd. 3, 6. Aufl. 2012, Art. 79 Rn. 42; Volkmann, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), BerlK-GG, Art. 20 (4. Teil) Rn. 31; Vismann, in: AK-GG, 3. Aufl. 2001, Art. 79 Rn. 57; Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. 2, 2. Aufl., Art. 79 III Rn. 43; Hain, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 6. Aufl., Art. 79 Abs. 3 Rn. 79; Hans Meyer, Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 3. Aufl. 2005, § 46 Rn. 7; wohl auch Sachs, in: ders. (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 79 Rn. 67.