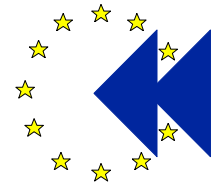


UNIVERSITÄT KONSTANZ
FACHBEREICH
RECHTSWISSENSCHAFT
PROF. EM. DR. DR. H.C. KAY
HAILBRONNER



Forschungszentrum für
internationales und europäisches
Ausländer- und Asylrecht

Universitätsstraße 10
Fach 116
78457 Konstanz

Telefon: 07531/88-3781
Telefax: 07531/88-3146

**Stellungnahme zur
Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags vom 13.03.2013
- Optionsregelung -**

I. Verfassungs- und europarechtliche Erwägungen

1. Art. 16 Abs. 1 GG

Die Optionsregelung ist mit dem Grundgesetz vereinbar. Die Abschaffung des Optionszwangs nach § 29 Abs. 1 StAG ist daher nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten. Das Grundgesetz unterscheidet in Art. 16 Abs. 1 zwischen verbotener „Entziehung“ und dem grundsätzlich erlaubten Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal, ob der Betroffene einen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nicht oder nicht auf zumutbare Weise beeinflussen kann (vgl. BVerfGE 116, 24, 47; BVerfG, NJW 1990, 2193). Auch die Literatur stellt maßgeblich auf das Kriterium der Vermeidbarkeit oder Beeinflussbarkeit als Abgrenzungskriterium zwischen Entziehung und Verlust ab (vgl. Hailbronner/Renner/Maassen, Staatsangehörigkeitsrecht, 5. Aufl. 2010, Art. 16 GG, Rn. 40 ff.). Teilweise werden aber auch alternativ oder zusätzlich weitere Abgrenzungskriterien wie z.B. Ausgrenzung aus der staatlichen Friedensordnung (vgl. Masing, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 16 GG, Rn. 59) herangezogen.

Der Optionszwang bei Erreichen der Volljährigkeit nach § 29 Abs. 1 Satz 1 StAG stellt keine verbotene Entziehung der deutschen Staatsangehörigkeit dar. Der Gesetzgeber hat in Kenntnis der verfassungsrechtlichen Anforderungen die Voraussetzungen für das automatische Erlöschen der deutschen Staatsangehörigkeit so ausgestaltet, dass die Betroffenen einen Verlust durch eigenes, freies und selbständiges Handeln beeinflussen können.

Die vom Gesetzgeber gewählten Tatbestände weisen auch einen sachgerechten Bezug zu Funktionen und Rechtsfolgen der Staatsangehörigkeit auf (vgl. dazu im Einzelnen: Hailbronner, NVwZ 1999, 1273). Die Anknüpfung an die Erreichung der Volljährigkeit soll eine eigenverantwortliche Entscheidung ermöglichen, ob dauerhaft die deutsche Staatsangehörigkeit unter Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit erworben werden soll. Indem § 29 Abs. 4 StAG einen Anspruch auf Erteilung der Genehmigung zur Beibehaltung der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht nur bei Vorliegen der Tatbestände des § 12 StAG gewährt, sondern zusätzlich in allen Fällen, in denen die Aufgabe oder der Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit optionspflichtigen Doppelstaatern nicht möglich oder nicht zumutbar ist, wird den verfassungsrechtlichen Vorgaben an die Beeinflussbarkeit und Freiwilligkeit einer Willensentscheidung volljährig gewordener Doppelstaater ausreichend Rechnung getragen.

Die materiellen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen, unter denen ein Anspruch auf Beibehaltungsgenehmigung durchgesetzt werden kann, müssen so ausgestaltet sein, dass die Rechtswahrung nicht unzumutbar erschwert wird. Daher darf die Erteilung der Beibehaltungsgenehmigung nicht von Umständen abhängig gemacht werden, die von den Betroffenen objektiv nicht erfüllt oder ihnen subjektiv nicht zugemutet werden können. Die gesetzlichen Vorgaben entsprechen diesen Voraussetzungen. Für eine verfassungswidrige Anwendung des Gesetzes liegen keine Anhaltspunkte vor (siehe Anwendung der Optionsregelung II).

Umgekehrt würde auch die Abschaffung des Optionszwangs und/oder die teilweise oder gänzliche Aufgabe des Prinzips der Vermeidung der Mehrstaatigkeit keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen. In der Literatur geäußerte Bedenken (vgl. z.B. Scholz/Uhle, NJW 1999, 1510; Ziemke, Die Deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 221, 230 ff.), die sich auf die institutionelle Gewährleistung der deutschen Staatsangehörigkeit im Grundgesetz stützen, sind nicht begründet. Aus dem Grundgesetz lässt sich kein grundsätzliches Gebot der Vermeidung der Mehrstaatigkeit ableiten. Die verfassungsrechtlichen Grenzen staatsangehörigkeitsrechtlicher Regelungsbefugnisse bemessen sich nicht nach der Einstaatigkeit oder Mehrstaatigkeit, sondern nach der Funktion der

Staatsangehörigkeit, die ordnungsgemäße Willensbildung im demokratischen Prozess zu gewährleisten.

2. EU-rechtliche Grenzen

Der Optionszwang verstößt auch nicht gegen EU-Recht. Zwar verlieren Optionspflichtige, die nicht bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres die Aufgabe ihrer ausländischen Staatsangehörigkeit nachweisen und keine Beibehaltungsgenehmigung besitzen, nicht nur die deutsche Staatsangehörigkeit, sondern auch ihre Unionsbürgerschaft.

Der Eintritt eines Verlusts der Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaats ist jedoch nach der Rechtsprechung des EuGH grundsätzlich unionsrechtlich irrelevant (vgl. EuGH v. 02.03.2010, RS C-135/08, Rottmann, StAZ 2010, 141 mit Anmerkung Hailbronner, StAZ 2011, 1 ff.). Es ist Sache der Mitgliedstaaten, über ihr Staatsangehörigkeitsrecht selbst zu entscheiden. Die Unionsbürgerschaft begründet keinen eigenständigen Rechtsstatus der Zugehörigkeit eines Unionsbürgers zur Union, sondern ergänzt lediglich die nationale Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten. Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten richten sich nach nationalem Recht.

Die Union besitzt daher keine Rechtssetzungsbefugnisse auf dem Gebiet des Staatsangehörigkeitsrechts. Der EuGH hat in seiner Rechtsprechung die Befugnis der Mitgliedstaaten bestätigt, ihr Staatsangehörigkeitsrecht und damit Erwerbs- und Verlusttatbestände autonom zu regeln. Auch die Entscheidung des EuGH im Fall Kahveci und Inan (EuGH v. 29.03.2012, RS C-70/10 und C-9/10) zum Aufenthaltsrecht türkisch-niederländischer Doppelstaater hat hieran nichts geändert. Sie stellt lediglich fest, dass sich türkische Doppelstaater und damit auch Optionspflichtige auf das Assoziationsrecht berufen können. Ein Bestandsschutz für die einmal erlangte Unionsbürgerschaft lässt sich daraus aber nicht ableiten. Zwar hat der EuGH im Rottmann-Urteil, das sich mit den unionsrechtlichen Aspekten einer Rücknahme einer Einbürgerung wegen vorsätzlich falscher Angaben beschäftigte, Grundsätze zu unionsrechtlichen Schranken staatsangehörigkeitsrechtlicher Regelungen angedeutet und darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten auch bei der Ausübung ihrer Regelungsbefugnis im Staatsangehörigkeitsrecht unionsrechtliche Grenzen zu beachten haben. Solche Grenzen können sich aus den Marktfreiheiten, der Unionsbürger-Freizügigkeit und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip ergeben.

Auch nach Auffassung des EuGH ist jedoch der automatische Verlust der Staatsangehörigkeit als Folge des Antragserwerbs einer ausländischen Staatsangehörigkeit ebenso wie der Verlust der Unionsbürgerschaft als Folge der Rücknahme einer auf Grund falscher Angaben erfolgten

Einbürgerung mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar. Allenfalls bei offenkundigen, sachlich nicht zu rechtfertigenden, willkürlichen Verlusttatbeständen wird man daher eine unionsrechtliche Schranke der nationalen Regelungsbefugnis im Staatsangehörigkeitsrecht annehmen können.

Die „Einzigartigkeit“ der deutschen Optionsregelung im Vergleich mit europäischen Staaten, die einen *ius soli*-Erwerb der Staatsangehörigkeit für Kinder von Migranten eingeführt haben, begründet jedoch keine unionsrechtlich relevante Willkür. Vielmehr gibt es hinreichend sachliche Gründe für die vom Gesetzgeber gewählte Kompromisslösung, die die Obliegenheit, sich für die dauernde Aufrechterhaltung der deutschen Staatsangehörigkeit unter Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit oder für eine ausländische Staatsangehörigkeit unter Verlust der deutschen zu entscheiden, auf den Zeitpunkt der Erreichung der Volljährigkeit verschiebt.

Dies wird nicht zuletzt durch die Erklärung Nr. 2 der EU-Mitgliedstaaten zum EU-Vertrag deutlich gemacht. Danach bestimmt sich die Staatsangehörigkeit allein nach dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten. Unionsrechtliche Grenzen sind allenfalls dort erkennbar, wo die Institution der Unionsbürgerschaft oder die mit der Unionsbürgerschaft verbundenen grundlegenden Rechte durch staatsangehörigkeitsrechtliche Maßnahmen substantiell beeinträchtigt würden. Solche Beeinträchtigungen sind bei der Optionsregelung nicht ersichtlich. Auch im Fall Rottmann, der einen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit als Folge einer Rücknahme und damit den Verlust der Unionsbürgerschaft zum Gegenstand hatte, ohne dass die bisherige österreichische Staatsangehörigkeit wieder erlangt worden ist, hat der EuGH keine unverhältnismäßige Beeinträchtigung der Unionsbürgerschaft angenommen. Umso weniger wird man die Optionsregelung als willkürlich ansehen können, da hier der Fortbestand der Unionsbürgerschaft von der Erfüllung möglicher und zumutbarer Kriterien, wie der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit, abhängig gemacht wird.

II. Auslegung und Anwendung der Optionsregelungen

1. Auslegung der Optionsregelung

Auslegungsfragen ergeben sich insbesondere beim Anspruch auf Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung nach § 29 Abs. 4 StAG (vgl. dazu im Einzelnen Anhang). Unter anderem können sich Auslegungsfragen daraus ergeben, dass Abs. 4 neben dem Verweis auf § 12 StAG auf den *unbestimmten Rechtsbegriff der Unmöglichkeit und Unzumutbarkeit* verweist.

Der rechtliche Gehalt dieser Formulierung erschließt sich aus Wortlaut, Entstehungsgeschichte, Systematik und Zweck der Regelung (dazu im Einzelnen Anhang). Von wesentlicher Bedeutung

ist insoweit der entstehungsgeschichtliche Hintergrund der Optionsregelung und die Absicht des Gesetzgebers, eine staatsangehörigkeitsrechtliche Gleichbehandlung von auf deutschem Staatsgebiet geborenen Kindern von Ausländern mit solchen ausländischen Staatsangehörigen herbeizuführen, die aufgrund langen Aufenthalts in Deutschland und einer Integration in die deutschen Lebensverhältnisse einen Einbürgerungsanspruch erworben haben.

Die Optionsregelung verfolgt das Ziel, das Prinzip der Vermeidung der Mehrstaatigkeit durch Verschiebung des Zwangs zur Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit auf den Zeitpunkt der Erreichung der Volljährigkeit zu wahren. Für beide Kategorien von Personen, Einbürgerungswillige und Optionspflichtige gelten Ausnahmen bei Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit nach Maßgabe der in § 12 StAG geregelten Tatbestände. Der Gesetzgeber hat aber zugleich gesehen, dass ungeachtet der gleichartigen Interessenlage im Hinblick auf die Vermeidung der Mehrstaatigkeit Optionspflichtige sich als deutsche Staatsangehörige bereits seit ihrer Geburt in Deutschland aufhalten und mit allen Rechten deutscher Staatsangehöriger in Deutschland aufgewachsen sind.

Daraus können sich Besonderheiten ergeben, die aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 16 Abs. 1 GG zu berücksichtigen sind. Die „Unmöglichkeit“ oder „Unzumutbarkeit“ der Aufgabe einer ausländischen Staatsangehörigkeit ist daher bei Doppelstaatern unter Berücksichtigung der Situation der in Deutschland als deutsche Staatsangehörige aufgewachsenen Personen gesondert zu bewerten. Dem hat der Gesetzgeber durch die Formulierung des § 29 Abs. 4, indem neben § 12 StAG allgemein auf die *Unmöglichkeit* oder *Unzumutbarkeit* Bezug genommen wird, Rechnung getragen (vgl. für die Auslegung dieser Merkmale Anhang).

Keine Unzumutbarkeit begründet allerdings als solche die Integration der in Deutschland geborenen deutschen Optionspflichtigen in die deutschen Lebensverhältnisse. Der Gesetzgeber geht vielmehr typischerweise hiervon aus und nimmt als Regeltatbestand den Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit an. Die Begriffe der Unmöglichkeit und Unzumutbarkeit beziehen sich daher nicht auf die Aufgabe einer deutschen Staatsangehörigkeit, sondern vielmehr auf die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit unter Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit. Anhaltspunkte für die Auslegung bietet der Verweis auf § 12 StAG. Besondere Gründe der Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit müssen sich aus der spezifischen Situation der Optionspflichtigen ergeben und in ihre Gewichtigkeit den in § 12 StAG ausdrücklich aufgeführten Gründen vergleichbar sein.

Soweit nach Presseberichten einzelne Bundesländer hiervon abweichend Verwaltungsvorschriften vorbereitet oder erlassen haben sollten, die die Beibehaltung der ausländischen Staatsangehörigkeit als *Regelfall* bereits aus Gründen vorsehen, die bei Einbürgerungsbewerbern keine Unzumutbarkeit begründen, bedürfte es besonderer Rechtfertigung, die sich aus der spezifischen Situation der in Deutschland lebenden Optionspflichtigen ergeben muss. Sollten diese Voraussetzungen nicht erfüllt sein, handeln die betreffenden Bundesländer rechtswidrig; Verwaltungsvorschriften, die den gesetzlichen Vorgaben nicht entsprechen, sind für die Verwaltungsbehörden nicht verbindlich. Darüber hinaus besteht für die Bundesländer aufgrund des Prinzips der Bundesstaatlichkeit die Pflicht, in Abwesenheit bundeseinheitlich geltender Verwaltungsvorschriften gesetzliche Vorgaben loyal, das heißt in Einklang mit bundesgesetzlichen Zielvorstellungen, umzusetzen.

2. Praktische Anwendungsprobleme

Beim Erlass der Optionsregelung wurde in der Literatur vielfach darauf hingewiesen, dass die Anwendung und Durchsetzung der Optionspflicht auf administrative Schwierigkeiten stoßen und unter Umständen zu langwierigen verwaltungsgerichtlichen Verfahren führen kann. Ein Teil der administrativen Schwierigkeiten der Regelung resultiert aus dem Problem, die Bedeutung des Grundsatzes der Vermeidung der Mehrstaatigkeit mit dem im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht fremden Prinzip der Erwerbs der Staatsangehörigkeit kraft „*ius soli*“ zu verbinden. Die sich daraus ergebenden Anwendungsprobleme müssen im Hinblick auf die im Staatsangehörigkeitsrecht besonders notwendige Rechtssicherheit und Rechtsklarheit durch Erlass bundeseinheitlicher Verwaltungsvorschriften und /oder eine Kooperation der Bundesländer mit dem Bund gelöst werden.

Der Gesetzgeber hat in Abs. 5 Satz 1 ausdrücklich eine *Pflicht zur Aufklärung* der Betroffenen über die Rechtsfolgen aufgenommen. Die unlängst in der Presse bekannt gewordenen Fälle eines „versehentlichen“ Verlusts der deutschen Staatsangehörigkeit wegen Untätigkeit der Betroffenen können Anlass geben, die Praxis der Information und Aufklärung über die Optionsregelung zu überprüfen. Sie sind allerdings kein ausreichender Grund dafür, die Optionsregelung als solche in Frage zu stellen. Grundsätzlich kann auch von rechts- und verwaltungsunkundigen Personen erwartet werden, dass sie auf ausdrückliche, amtlich zugestellte Anschreiben reagieren und sich über deren Inhalt informieren. Soweit in der Anfangsphase des Gesetzes Anwendungsschwierigkeiten auftreten, wie dies häufig der Fall ist, sollte gegebenenfalls wegen der besonderen Bedeutung der Staatsangehörigkeit mittels Einbürgerungsverfahren ein

„versehentlicher“ Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit bei entsprechender Bereitschaft der Betroffenen zur Mitwirkung z.B. durch eine unbürokratische Einbürgerung korrigiert werden können.

Fälle des Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit trotz rechtzeitiger *Beantragung* der Entlassung aus einer ausländischen Staatsangehörigkeit sind bei Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Erwägungen dahin zu lösen, dass ein Verlust dann nicht eintritt, wenn die Betroffenen alles unternommen haben, um ihre Entlassung zu erreichen. Die *vorsorgliche Stellung eines Beibehaltungsantrags* entspricht an sich nicht der gesetzgeberischen Intention, ist aber nach der Konstruktion des Gesetzes erforderlich, um etwaigen Schwierigkeiten bei den Bemühungen, eine rechtzeitige Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit zu erreichen, Rechnung tragen zu können. Darauf sollte auch bei der Aufklärung über das Gesetz hingewiesen werden.

Administrative Schwierigkeiten, die sich erst aus einer Veränderung der faktischen Gegebenheiten für die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung im Zeitraum bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres ergeben, sind dadurch zu lösen, dass ablehnende Beibehaltungsbescheide gegebenenfalls ungeachtet ihrer Bestandskraft aufgehoben werden müssen (vgl. dazu Anhang auf S. 38).

Die bislang vorliegenden Daten zur Anwendung der Optionsregelung (BAMF-Berichte und Berichte der Innenministerien) weisen darauf hin, dass eine weit überwiegende Zahl optionspflichtiger Deutscher keine unüberwindbaren Schwierigkeiten sieht, die bisherige ausländische Staatsangehörigkeit aufzugeben. Die vom Gesetzgeber regelmäßig unterstellte Bereitschaft und Möglichkeit, mit dem Verzicht auf die bisher zusätzlich bestehende ausländische Staatsangehörigkeit die grundsätzliche Gleichheit der Rechtsstellung mit eingebürgerten Personen herzustellen, kann auch durch begleitende Maßnahmen gefördert werden, die sich nicht nur auf die Beratung zur Optionsregelung selbst beschränken, sondern auch die Rechtsfolgen einer Aufgabe oder Beibehaltung einer ausländischen Staatsangehörigkeit einbeziehen (siehe hierzu auch III).

III. Gesetzgeberische Handlungsalternativen bei einer Neuregelung der Optionspflicht

1. Abschaffung der Optionspflicht

Der Gesetzgeber könnte die Optionspflicht aufheben und damit den auf deutschem Staatsgebiet geborenen Ausländern, die die Voraussetzungen des § 4 Abs. 3 StAG erfüllen, auf Dauer die Beibehaltung mehrfacher Staatsangehörigkeit zuzubilligen. Damit könnten die bestehenden administrativen Schwierigkeiten – sieht man von der Frage der eventuellen Rückwirkung und von Ansprüchen von Personen ab, die im Vertrauen auf die Regelung ihre ausländische Staatsangehörigkeit aufgegeben haben – ausgeräumt werden. Die Bundesrepublik Deutschland hätte damit im europäischen Vergleich eines der großzügigsten Staatsangehörigkeitsrechte, indem nicht nur das – im kontinentaleuropäischen Recht eher seltene *ius soli* mit dem Grundsatz der Akzeptanz der Mehrstaatigkeit kombiniert wird.

Rechtspolitisch erscheint es allerdings eher ungewöhnlich, dass ein politischer Kompromiss, der eine tiefgreifende und noch nicht abgeschlossene Auseinandersetzung über die Fortentwicklung der Konzeption der deutschen Staatsangehörigkeit reflektiert, vor einer ausreichenden Analyse der Wirkungsweise des Gesetzes in Frage gestellt wird. Die bislang vorliegenden Daten aus den Berichten des BAMF und der Innenministerien erlauben keine eindeutigen Schlüsse auf die Sinnhaftigkeit und praktischen Auswirkungen einer Abschaffung der Optionspflicht oder Aufgabe des Prinzips der Vermeidung der Mehrstaatigkeit, sondern spiegeln allenfalls typische Anwendungsprobleme wider, wie sie von vornherein zu erwarten waren.

Systematisch wirft die Frage der Abschaffung des Optionszwangs die Frage nach der Beibehaltung des Grundsatzes der Vermeidung der Mehrstaatigkeit im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht auf. Rechtlich ist zwar die Optionsregelung vom Einbürgerungsrecht zu trennen; faktisch lässt sich aber mit einer Abschaffung des Optionszwangs eine im Übrigen bestehende Pflicht zur Aufgabe einer fremden Staatsangehörigkeit im Falle der Einbürgerung nicht mehr aufrechterhalten. Ein vernünftiger Grund für eine Differenzierung ist jedenfalls insoweit kaum erkennbar. Eine auf die Optionsregelung beschränkte Aufgabe des Prinzips der Vermeidung der Mehrstaatigkeit wäre daher systemwidrig und würde zu erheblichen Problemen der Rückabwicklung nach Inkrafttreten des Gesetzes führen.

2. Aufgabe des Prinzips der Vermeidung der Mehrstaatigkeit bei Einbürgerung und Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit *ius soli*

Die Gründe, die in der Literatur und Rechtsprechung im Hinblick auf die Funktion der Staatsangehörigkeit im Völkerrecht und im Internationalen Privatrecht für und gegen das Prinzip der Vermeidung der Mehrstaatigkeit geltend gemacht worden sind, brauchen nicht wiederholt zu

werden. Rechtliche Unvereinbarkeiten, Loyalitätskonflikte und Kollisionen bei der Anwendung von Normen, die ua. bei der Ausübung diplomatischen Schutzes zu Gunsten von Mehrstaatern und bei der Einbeziehung von Mehrstaatern in den Anwendungsbereich völkerrechtlicher Verträge gelegentlich auftreten, sind bei entsprechender völkerrechtlicher Zusammenarbeit der beteiligten Staaten lösbar und durch einschlägige völkerrechtliche Vereinbarungen auch im Wesentlichen befriedigend geregelt worden (vgl. dazu Hailbronner, in: Hailbronner/Renner/Maassen, Staatsangehörigkeitsrecht, Teil 1, F, Rn. 10 ff). Grundsätzlich sind daher die sich aus der Mehrstaatigkeit ergebenden Zuordnungsprobleme kein wesentliches Gegenargument gegen eine Erleichterung der Einbürgerung unter Akzeptanz der mehrfachen Staatsangehörigkeit, wenn dies dazu beiträgt, die vom Bundesverfassungsgericht eingeforderte Übereinstimmung politischer Mitwirkungsrechte mit den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen herzustellen (vgl. BVerfG v. 31.10.1990, 2 BvF 2/89 und 6/89).

Dies hat auch seinen Niederschlag in einer europäischen Praxis der verstärkten Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung von Migranten gefunden, auch wenn durchaus keine völlig einheitliche Rechtsüberzeugung insoweit festzustellen ist. Unter anderem hat sich dies in der Neutralität des Europäischen Übereinkommens über Staatsangehörigkeit vom 06.11.1997 niedergeschlagen. In Übereinstimmung mit der Minderheit der europäischen Staaten hat auch die Bundesrepublik Deutschland die Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit durch Einführung einer Reihe von Unzumutbarkeits- und Unmöglichkeitgründen wesentlich erleichtert (vgl. dazu Hailbronner/Renner/Maassen, a.a.O., Rn. 27). Hinzukommt eine ständig wachsende Zahl von Mehrstaatern als Kinder von Eltern unterschiedlicher Staatsangehörigkeit.

Ungeachtet dessen ist zu beachten, dass die Entscheidung über Aufgabe oder Beibehaltung des Prinzips der Vermeidung der Mehrstaatigkeit als elementare politische Entscheidung mit Auswirkungen für den politischen Willensbildungsprozeß und die internationalen Beziehungen sich nicht allein an abstrakten Konzepten und Rechtsvergleichen orientieren kann. Dies gilt sowohl für die in der Theorie des Staatsangehörigkeitsrechts diskutierten Konfliktpotentiale wie auch für die praktischen Auswirkungen des Staatsangehörigkeitsrechts für die betroffenen Staatsangehörigen und ihre Heimatstaaten.

Eine grundsätzliche Änderung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts durch Aufgabe des Prinzips der Vermeidung der Mehrstaatigkeit sollte daher die konkreten Auswirkungen solcher Änderung im Verhältnis zu den betroffenen Staatsangehörigen und ihren Heimatstaaten ins Blickfeld nehmen. Jeder Staat muss für sich und aufgrund seiner politischen Beziehungen zu

anderen Staaten darüber entscheiden, ob und inwieweit er am Prinzip der Vermeidung der Mehrstaatigkeit festhält oder das Prinzip lockert oder aufgibt, um den auf seinem Staatsgebiet lebenden Migranten die grundsätzlich wünschenswerte volle Zugehörigkeit zur politischen Mitwirkung zu erleichtern.

Dabei erscheinen bei einer kursorischen Betrachtung insbesondere folgende Aspekte bei der jetzigen Situation berücksichtigungsfähig:

- Grundsätzlich hat die verstärkte Akzeptanz der Mehrstaatigkeit in Einbürgerungsfällen, insbesondere bei denjenigen Staatsangehörigen, deren Heimatstaaten die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit von unzumutbaren Bedingungen abhängig macht, keine Schwierigkeiten der Zuordnung aufgeworfen, wenngleich in Einzelfällen eine diplomatische Schutzausübung nach wie vor auf Schwierigkeiten stoßen kann. Für türkische Staatsangehörige ergeben sich in der Regel aus der Aufgabe der türkischen Staatsangehörigkeit keine grundsätzlichen Schwierigkeiten.
- Die bisher zu vernachlässigende Problematik der Wehrpflicht könnte bei einem erheblichen Teil optionspflichtiger Deutscher Probleme aufwerfen. Die potentielle Inanspruchnahme eines großen Teils der männlichen türkischen Doppelstaater für die türkische Armee unter der weiter bestehenden türkischen Wehrpflicht bei gleichzeitiger Abschaffung der Wehrpflicht in Deutschland wirft Probleme nicht nur bei den betroffenen Mehrstaatern, sondern auch im Hinblick auf die potentiell integrationsfeindlichen Auswirkungen einer Heranziehung zur türkischen Wehrpflicht auf.
- Die derzeitige türkische Regierung hat durch verschiedene Interventionen zu Fragen der deutschen Politik unter anderem zur Integration und nicht zuletzt durch die auf die deutsche Integrationspolitik gerichtete (eher abwegige) Behauptung der „Völkerrechtswidrigkeit“ einer auf „Assimilierung“ ausgerichteten Integrationspolitik unmissverständlich deutlich gemacht, dass eine fortbestehende türkische Staatsangehörigkeit der in Deutschland lebenden türkischstämmigen Migranten nicht als *bloßes Zeichen kultureller Verbundenheit* mit der türkischen Heimat der Eltern angesehen wird, sondern als *rechtliche und politische Inpflichtnahme*, die eine primäre Loyalitätspflicht zu Gunsten des türkischen Staates und seiner Interessen wie auch ein Mitspracherecht bei der Gestaltung der Situation der in Deutschland lebenden Doppelstaater beinhaltet. Auch wenn diese Sicht keineswegs von allen in Deutschland

lebenden türkischen Staatsangehörigen geteilt wird, beinhaltet sie doch einen Anspruch auf Inanspruchnahme der in Deutschland lebenden türkischen Bevölkerung, der mit der fortbestehenden türkischen Staatsangehörigkeit auch internationalrechtlich legitimiert werden kann. Dies liegt nicht im Interesse der Bundesrepublik Deutschland.

- Die Ausübung doppelter politischer Mitwirkungsrechte wird im Allgemeinen bei einer multinationalen Zusammensetzung der ausländischen Wohnbevölkerung keine Störung innerstaatlicher politischer Willensbildungsprozesse bewirken können. Je stärker aber der rein quantitative Anteil einer bestimmten Gruppe von Staatsangehörigen wird und je stärker diese Gruppe ihre rechtliche Verbundenheit mit einem ausländischen Staat, in dem auch politische Mitwirkungsrechte wahrgenommen werden können, in den Vordergrund stellt, desto stärker können auch politische Konflikte in inländische Auseinandersetzungen in die Bundesrepublik Deutschland transponiert werden und Kollisionen mit politischen Entscheidungen der Bundesrepublik Deutschland auftreten. Solche Gefahren sind bislang nicht ersichtlich. Ob sie für die Zukunft als Folge politischer Entscheidungen über die Aufgabe des Prinzips der Vermeidung der Mehrstaatigkeit ausgeschlossen werden können und ob es bei einer verstärkten Akzeptanz der Mehrstaatigkeit einer Kooperation mit Herkunftsstaaten oder bilateralen Vereinbarungen ua. über die Ausübung politischer Rechte bedarf, sollte aber sorgfältig erwogen und bei weit in die Zukunft reichenden staatsangehörigkeitsrechtlichen Entscheidungen intensiv geprüft werden.

In der Rechtsvergleichung sind die nur cursorisch angedeuteten Probleme mehrfach diskutiert worden. Als Lösung sind unter anderem das Modell einer „ruhenden Staatsangehörigkeit“ (Hailbronner, a.a.O., Teil F, Rn. 31) und bilaterale Vereinbarungen über die Beschränkung des aktiven und passiven Wahlrechts auf den Staat des ständigen Wohnsitzes diskutiert worden (vgl. dazu auch ausführlich Martin/Hailbronner (Hrsg.), *Rights and duties of dual nationals*, 2003, S. 385 ff.; zur Rechtsvergleichung grundlegend auch Bauböck u.a. (Hrsg.), *Acquisition and loss of nationality*, 2006, Bd. I und II; sowie Bauböck, EUDO-Network mit zahlreichen Statistiken und Übersichten über die Entwicklung des europäischen Staatsangehörigkeitsrechts).

Prof. Dr. Hailbronner

Rechtliche Rahmenbedingungen der Beibehaltungsregelung bei Optionskindern

Rechtsgutachten im Auftrag der
Bertelsmann Stiftung (Dezember 2012)

Auszug

Die Verlässlichkeit und Gleichheit des mit der Optionsregelung erworbenen Status wird nicht beeinträchtigt, wenn mit Erreichen der Volljährigkeit ein Betroffener vor die Pflicht gestellt wird, sich zwischen deutscher und ausländischer Staatsangehörigkeit zu entscheiden.

Dabei handelt es sich nicht um ein „verzögertes Einbürgerungsverfahren“. Der Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit erfolgt unabhängig von einer Prüfung weiterer Voraussetzungen, wie sie für das Einbürgerungsverfahren kennzeichnend sind. Die kraft der Geburt im Inland erworbene deutsche Staatsangehörigkeit ist mit allen daraus folgenden Rechten und Pflichten ausgestattet. Die Optionspflicht bei Erreichen der Volljährigkeit bewirkt keine Minderwertigkeit des Status, sondern verschiebt lediglich die aus dem Grundsatz der Vermeidung der Mehrstaatigkeit resultierende Pflicht, beim Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit eine ausländische Staatsangehörigkeit aufzugeben, auf einen Zeitraum, in dem ein optionspflichtiger deutsch-ausländischer Doppelstaatler aufgrund eines freien Willensentschlusses und selbstverantwortlich über seinen staatsangehörigkeitsrechtlichen Status und über den Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit entscheiden kann.

Eine sachlich ungerechtfertigte und daher mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbare Diskriminierung gegenüber Kindern aus gemischt-nationalen Ehen kann in der Optionsregelung nicht gesehen werden, weil der Gesetzgeber einer kraft Abstammung erworbenen (Doppel-)Staatsangehörigkeit, bei der ein Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt, typischerweise eine besonders enge Verknüpfung mit Deutschland unterstellen kann, wie sie im Falle des Staatsangehörigkeitserwerbs kraft Geburt im Inland aufgrund einer Abstammung von Eltern mit ausländischer Staatsangehörigkeit nicht in gleicher Weise angenommen werden muss. Eine Entscheidung des BVerfG dazu gibt es bisher nicht. Es ist nicht ausgeschlossen, dass diese Frage von den Gerichten im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG und die unterschiedliche Behandlung von Kindern aus gemischt-nationalen Ehen und Kindern von Ausländern, die kraft Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben, endgültig entschieden werden muss. Diese Frage wird in der Rechtsliteratur durchaus problematisiert.

Das Ziel, den im Inland geborenen Kindern langjährig in Deutschland aufhältiger Ausländer höhere Integrationschancen durch eine Verleihung der mit einer Optionspflicht verbundenen deutschen Staatsangehörigkeit einzuräumen, kann ebenfalls nicht als unsachliche, mit Funktion und Verlässlichkeit der deutschen Staatsangehörigkeit unvereinbare Beschränkung angesehen werden. Die Optionspflicht stellt sich daher als ein verhältnismäßiges Mittel dar, den staatsangehörigkeitsrechtlichen Grundsatz der Vermeidung der Mehrstaatigkeit mit dem Ziel einer Integration der im Inland geborenen Kinder von Ausländern in Einklang zu bringen.

Diese Schlussfolgerung kann freilich nicht undifferenziert und insbesondere ohne Rücksicht auf die Besonderheiten des Einzelfalles gezogen werden. Sie setzt voraus, dass eine Beibehaltungsgenehmigung nach § 29 Abs. 4 StAG in denjenigen Fällen erteilt wird, in denen im Sinne der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nicht oder nicht in zumutbarer Weise abgewendet werden kann, weil der Verzicht oder Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit unmöglich oder unzumutbar sind. Die Erlangung der Beibehaltungsgenehmigung darf daher nicht von Umständen oder Handlungen abhängig gemacht werden, die von dem Betroffenen bei Erreichung der Volljährigkeit objektiv nicht erfüllt oder ihm subjektiv nicht zugemutet werden können. Das Kriterium der Unvermeidbarkeit birgt ebenso wie dasjenige der Unzumutbarkeit Auslegungsspielräume in sich, die partiell dadurch konkretisiert

werden, dass § 29 Abs. 4 auf die gesetzlich geregelten und in der Rechtsprechung konkretisierten Tatbestände des § 12 StAG verweist (dazu unten 5.2.).

5.1.1 Entstehungsgeschichte und Zweck der Optionspflicht

Für die Auslegung der in § 29 Abs. 4 StAG niedergelegten Tatbestandsalternativen, unter denen eine Beibehaltungsgenehmigung erteilt werden muss, kann auch die Entstehungsgeschichte der Optionsregelung von Bedeutung sein. Sie kann Aufschluss darüber geben, welche rechtspolitische Vorstellung der Gesetzgeber mit der Optionspflicht verbunden hat und welche Zwecke damit erreicht werden sollten. Maßgeblich ist dabei auf den „objektiven Willen“ des Gesetzgebers abzustellen, wie er in der gesetzlich verabschiedeten Fassung des § 29 Abs. 3 und Abs. 4 StAG seinen Ausdruck gefunden hat. Sie finden ihre Grenze in den verfassungsrechtlichen Vorgaben, die für jede staatsangehörigkeitsrechtliche Regelung verbindlich sind.

Es kann insbesondere nicht angenommen werden, dass der Gesetzgeber mit der Optionspflicht eine „zweitklassige“ deutsche Staatsangehörigkeit minderen Rechts in das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht einführen wollte.⁵⁷ Das BVerfG hat aus Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG das Gebot der Gleichheit und Verlässlichkeit der mit der deutschen Staatsangehörigkeit verbundenen Zugehörigkeit zum deutschen Staatsverband abgeleitet. Eine Aufspaltung der deutschen Staatsangehörigkeit in Zugehörigkeitsverhältnisse besserer und minderer Güte wäre damit mit Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG unvereinbar. Sie würde der deutschen Staatsangehörigkeit ihre Bedeutung als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit rauben und sie damit in ein Mittel der Ausgrenzung statt der Integration verkehren.⁵⁸

Damit verbietet sich von vornherein eine rechtliche Deutung der nach § 4 Abs. 3 StAG verliehenen Staatsangehörigkeit als eine Staatsangehörigkeit minderer Qualität. Das schließt nicht aus, dass der Gesetzgeber die mit dem Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit verbundene Mehrstaatigkeit mit einer Optionspflicht bei Erreichung der Volljährigkeit verbindet, um dem allgemeinen staatsangehörigkeitsrechtlichen und mit Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG grundsätzlich vereinbaren Zweck der Vermeidung der Mehrstaatigkeit⁵⁹ Rechnung zu tragen.

Die Idee, die Einführung einer deutschen Staatsangehörigkeit kraft Geburt mit der Optionspflicht bei Erreichen der Volljährigkeit zu verbinden, entstand als Kompromiss zwischen unterschiedlichen Konzepten und Zielvorstellungen, mit denen einerseits den in Deutschland geborenen Kindern von Ausländern mit langjährigem Aufenthalt die volle Integration ermöglicht werden sollte, andererseits der Grundsatz der Vermeidung der Mehrstaatigkeit gewahrt werden sollte.⁶⁰ Die von der SPD-Fraktion zunächst vorgeschlagene Einführung eines neuen gesetzlichen Erwerbstatbestandes *ius soli*⁶¹ hätte – analog der Rechtslage bei gemischt nationalen Ehen – zu einer weitgehenden Aufgabe des Prinzips der Vermeidung der Mehrstaatigkeit geführt. Der Vorschlag einer Einführung

⁵⁴ Ebenso: Berlit, GK-StAR, a.a.O., Rn. Rn. 16 ff.; ders., in: Barwig/Beichel-Benedetti/Brinkmann, Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2009, S.245, 246

⁵⁸ BVerfGE 116, 24, 44.

⁵⁹ Vgl. dazu BVerfG, NVwZ 2007, 441.

⁶⁰ Zur Entstehungsgeschichte vgl. Hailbronner/Renner/Maaßen, Staatsangehörigkeitsrecht, 5. Auflage, Einführung, Teil B, Rn. 10 – 22; Fortmann, Mehrfache Staatsangehörigkeit, 2005; vgl. auch die Beiträge in Barwig u. a., Neue Regierung – neue Ausländerpolitik, 1990. ; Innenausschuss des Deutschen Bundestags, Reform des Staatsangehörigkeitsrechts – Die parlamentarische Beratung, Zur Sache 1/99, Berlin 1999

⁶¹ BT-Drs. 12/4533; 13/259.

eines neuen *ius soli*-Erwerbstatbestandes für im Inland geborene Kinder von Ausländern erwies sich daher als nicht mehrheitsfähig, zumal der neu einzuführende *ius soli*-Erwerbstatbestand nach seinen Entstehungsvoraussetzungen erheblich über die in anderen europäischen Staaten bestehenden Regelungen hinausging.⁶²

Die in einer Koalitionsvereinbarung von CDU/CSU und FDP zunächst vorgeschlagene „Kinderstaatszugehörigkeit“ begegnete andererseits im Hinblick auf verfassungsrechtliche Probleme (eingeschränkte „Außenwirkung“ der Kinderstaatszugehörigkeit) der auf diese Weise erlangten deutschen Staatsangehörigkeit wie auch im Hinblick auf deren Praktikabilität erheblichen Bedenken.⁶³ Ein von der CDU vorgelegter Vorschlag eines „Zusicherungsmodells“, das die Gewährung der deutschen Staatsangehörigkeit für die in Deutschland geborenen Kinder bei Erreichen der Volljährigkeit zugesichert hätte, war andererseits nach Auffassung der FDP und der SPD nicht ausreichend, um das Ziel einer Integration im Inland geborener Kinder zu erreichen. Da aber auch die FDP grundsätzlich am Prinzip der Vermeidung der Mehrstaatigkeit festhalten wollte, war zunächst keiner der vorgelegten Vorschläge mehrheitsfähig.

Als Kompromiss einigten sich nach dem Regierungswechsel SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen schließlich auf ein Optionsmodell, das die Gewährung einer vollen deutschen Staatsangehörigkeit für die Kinder von Ausländern unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit mit der Pflicht verknüpfte, sich bei Erreichen der Volljährigkeit zwischen der deutschen und einer ausländischen Staatsangehörigkeit zu entscheiden.⁶⁴ Dabei ging der Gesetzgeber von der Annahme aus, dass die in Deutschland geborenen und aufgewachsenen Mehrstaater, die kraft *ius soli* die deutsche Staatsangehörigkeit erlangt hatten, mit Erreichen der Volljährigkeit regelmäßig für die deutsche Staatsangehörigkeit optieren werden. Die zeitlich begrenzte Zulassung der Mehrstaatigkeit soll nach der Vorstellung des Gesetzgebers die Integration dadurch fördern, dass die im Inland geborenen Kinder die ungeschmälerte Rechtsstellung deutscher Staatsangehöriger erhalten, ohne die ausländische Staatsangehörigkeit der Eltern zu verlieren. Diese Privilegierung gegenüber Einbürgerungsbewerbern endet mit der Volljährigkeit, wenn die optionspflichtigen Kinder ausländischer Staatsangehöriger in der Lage sind, selbstverantwortlich darüber zu entscheiden, ob sie die deutsche Staatsangehörigkeit unter Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit behalten oder zugunsten der ausländischen Staatsangehörigkeit ihrer Eltern aufgeben wollen. Die Optionspflicht stellt daher nach der gesetzgeberischen Konzeption die Gleichbehandlung mit Einbürgerungsbewerbern dadurch her, dass die Mehrstaatigkeit nur zeitlich befristet hingenommen wird, um die Integrationsziele zu verwirklichen, gleichzeitig aber am Prinzip der Vermeidung der Mehrstaatigkeit festzuhalten. Die Optionspflicht ist daher kein Bestandteil eines nachgeschobenen Einbürgerungsverfahrens, sondern eine mit der Erreichung der Volljährigkeit einsetzende zeitlich versetzte Erklärungspflicht bezüglich der Aufgabe der ausländischen oder deutschen Staatsangehörigkeit wie sie grundsätzlich auch für Einbürgerungsbewerber besteht. Ihre Nichterfüllung resultiert allerdings in einem Verlust einer bereits erlangten verfassungsrechtlich geschützten Rechtsposition, anknüpfend an die bewusste und eigenverantwortliche Entscheidung für oder gegen die kraft Abstammung erworbene

⁶² Zum *ius soli*-Erwerbstatbestand im europäischen Vergleich vgl. Vonk, Dual nationality in the European Union, A study on changing norms in public and private international law and in the municipal laws of four EU member states, Dissertation November 2010, European University Institute, S. 117 ff. (Frankreich); Bauböck/Ersboll/Groenendijk/Waldrauch (Hrsg.), Acquisition and laws of nationality, policies and trends in 15 European states, Band 1, II, 2006.

⁶³ Vgl. hierzu: Lübbe-Wolff, Jura 1996, 57, 59; Ziemke, ZRP 1995, 380, 381.

⁶⁴ Ausführlich hierzu: Hailbronner/Renner/Maaßen, a.a.O., Teil I, B, Rn. 15.

ausländische Staatsangehörigkeit der Eltern. Die kraft Geburt erlangte deutsche Staatsangehörigkeit wird dadurch nicht in ihrem Inhalt oder Bestand eingeschränkt. Beschränkt wird die mit dem *ius soli* verbundene gesetzliche Hinnahme der Mehrstaatigkeit, indem die Aufrechterhaltung der deutschen Staatsangehörigkeit von der Entscheidung des volljährig gewordenen Mehrstaaters, die ausländische Staatsangehörigkeit aufzugeben, abhängig gemacht wird.

Diese im internationalen staatsangehörigkeitsrechtlichen Vergleich eher ungewöhnliche Konstruktion⁶⁵ bedarf aus verfassungsrechtlicher Sicht der Korrektur durch Ausnahmetatbestände, in denen die dauernde Beibehaltung mehrfacher Staatsangehörigkeit ermöglicht wird. Die Beibehaltungsgenehmigung nach § 29 Abs. 4 StAG hat in dieser Konstruktion die Funktion der Gewährleistung einer Gleichbehandlung mit Einbürgerungsbewerbern und der verfassungsrechtlichen Absicherung der Optionsregelung. Der Verweis auf die Gründe, unter denen bei Einbürgerungsbewerbern Mehrstaatigkeit akzeptiert wird, gewährleistet, dass jedenfalls in denjenigen Fällen, in denen einem um Einbürgerung nachsuchenden Ausländer die Mehrstaatigkeit zu gestatten wäre, auch dem Optionspflichtigen die Beibehaltung einer mit der Geburt erlangten mehrfachen Staatsangehörigkeit erlaubt werden muss. Der Gesetzgeber geht insoweit von einer vergleichbaren Interessenkonstellation aus und verweist daher auf den Tatbestand des § 12 StAG als Regelfall einer gesetzlich gebilligten Akzeptanz der Mehrstaatigkeit.⁶⁶

Die Verfassungskonformität gebietet darüber hinaus eine hinreichende, über § 12 StAG hinausreichende Flexibilität bei der Anwendung der Beibehaltungsregelung, die auch eine Berücksichtigung von Unterschieden zwischen der Situation eines *ius soli*-Doppelstaaters und der eines um Einbürgerung nachsuchenden Ausländers ermöglicht, soweit dies für die Wertung der Zumutbarkeit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit von Bedeutung ist.

Zusammenfassend lassen sich daher aus der Entstehungsgeschichte und dem Zweck der Optionsregelung folgende Schlüsse ziehen:

1. Der Kompromiss-Charakter der Optionsregelung geht von einer Auslegung der Beibehaltungsklausel aus, die an der Anwendung des Grundsatzes der Vermeidung der Mehrstaatigkeit auch für *ius soli*-Optionspflichtige im Regelfall festhält.
2. Der Gesetzgeber unterstellt, dass im Allgemeinen Optionspflichtige zugunsten der deutschen Staatsangehörigkeit unter Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit optieren werden und dass dies den Optionspflichtigen auch grundsätzlich zugemutet werden kann.
3. Die Zumutbarkeit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit der Eltern orientiert sich nach der Einschätzung des Gesetzgebers an der Situation eines Einbürgerungsbewerbers nach § 12 StAG, ohne dass damit sämtliche Situationen, unter denen die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit als unzumutbar erscheinen kann, umfassend erfasst werden sollen. Der Begriff der „Zumutbarkeit“ eröffnet damit einen Auslegungsspielraum, in den neben verfassungsrechtlichen Erwägungen zur Freiwilligkeit und Eigenverantwortlichkeit einer Optionsentscheidung auch Gesichtspunkte der Verhältnismäßigkeit einer Pflicht, sich zwischen der ausländischen Staatsangehörigkeit der Eltern und

⁶⁵ Vgl. oben Fn. 51

⁶⁶ Vgl. BT-Drs. 14/533, S. 16.

der deutschen Staatsangehörigkeit entscheiden zu müssen, einfließen können. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die emotionale und kulturelle Verbundenheit mit dem Herkunftsherkunftsstaat der Eltern und der daraus resultierenden, in der Integrationsliteratur vielfach beschriebenen Identitätskonflikte nach der gesetzlichen Regelung noch keine Unzumutbarkeit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit begründen. Die Doppelstaatsangehörigkeit kraft Geburt begründet insoweit keine grundlegenden Unterschiede gegenüber in der Bundesrepublik aufgewachsenen Einbürgerungsbewerbern, die die Voraussetzungen für eine Einbürgerung nach § 10 StAG erfüllen.

5.2 Unmöglichkeit und Unzumutbarkeit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit (§ 29 Abs. 4 StAG)

5.2.1 Hinnahme von Mehrstaatigkeit nach § 12 StAG – Allgemeine Überlegungen

§ 29 Abs. 4 StAG sieht unter drei *alternativ formulierten* Voraussetzungen einen Rechtsanspruch auf Beibehaltungsgenehmigung vor. Ein Tatbestand bezieht sich auf diejenigen Fälle, unter denen im Falle einer Einbürgerung nach Maßgabe des § 12 StAG Mehrstaatigkeit hinzunehmen wäre. Dem Wortlaut nach geht es dabei allerdings – im Gegensatz zu § 25 StAG – nicht um eine analoge Anwendung der in § 12 StAG enthaltenen „Wertungen“, sondern um eine gesetzliche Verweisung, die die unmittelbare Anwendung derjenigen Voraussetzungen des § 12 StAG vorschreibt, die im Falle einer Einbürgerung gegeben sein müssen, um eine Einbürgerung unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit zuzulassen.

Da mit den auslegungsfähigen Begriffen der „Unmöglichkeit“ oder „Unzumutbarkeit“ als weiteren Tatbestandsalternativen hinreichend Auslegungsspielräume eröffnet sind, besteht grundsätzlich keine Notwendigkeit, die rechtlichen Voraussetzungen des § 12 StAG im Hinblick auf die spezifischen Gegebenheiten von *ius soli*-Mehrstaatern über den Wortlaut von § 12 StAG hinaus zu interpretieren. Ungeachtet dessen ergeben sich bereits bei der Auslegung der in § 12 StAG niedergelegten Voraussetzungen Spielräume, die auch eine Berücksichtigung der spezifischen Situation von *ius soli*-Optionspflichtigen ermöglichen.

§ 12 Abs. 1 StAG sieht Ausnahmen vom Prinzip der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit vor „wenn der Ausländer seine bisherige Staatsangehörigkeit nicht oder nur unter besonders schwierigen Bedingungen aufgeben kann“. Dies ist nach dem gesetzlichen Wortlaut anzunehmen, wenn einer der nachfolgend geregelten Tatbestände Nr. 1 bis 6 verwirklicht ist. Über den Wortlaut hinaus wird in der Literatur zum Teil die Auffassung vertreten, dass die Aufzählung in Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 6 StAG keinen abschließenden Charakter aufweist.⁶⁷ Hierauf kommt es im vorliegenden Zusammenhang nicht an, da bereits der Wortlaut des § 29 Abs. 4 StAG eine Berücksichtigung sonstiger Fälle von Unzumutbarkeit oder Unmöglichkeit ermöglicht. Im Ergebnis eröffnet sich damit die Möglichkeit, eine Unzumutbarkeit auch dann anzunehmen, wenn die in § 12 StAG geforderten Voraussetzungen im Einzelfall nicht erfüllt sind.

⁶⁷ Vgl. Berlit, GK-StAR, § 12, Rn. 23 ff; anderer Meinung: Hailbronner, Staatsangehörigkeitsrecht, 5. Aufl. 2010, § 12 StAG, Rn. 8; ebenso OVG NRW, InfAuslR 1998, 186.

Unter den Tatbeständen des Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 6 sind für die Beibehaltungsgenehmigung nach § 29 Abs. 4 StAG insbesondere folgende Tatbestände der Unmöglichkeit bzw. Unzumutbarkeit von praktischer Bedeutung:

5.2.2 Verweigerung der Entlassung aus der ausländischen Staatsangehörigkeit (§ 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 StAG)

Mehrstaatigkeit wird im Falle einer Einbürgerung ohne weitere Voraussetzungen gestattet, wenn entweder bereits nach dem Recht des ausländischen Staates das Ausscheiden aus der Staatsangehörigkeit nicht vorgesehen ist (Nr. 1) oder der ausländische Staat die Entlassung regelmäßig verweigert (Nr. 2). Die erste Alternative ist in der Praxis eher selten, seitdem sich im Völkerrecht weitgehend die Auffassung durchgesetzt hat, dass niemandem das Recht verweigert werden darf, seine Staatsangehörigkeit zu wechseln.⁶⁸

Die zweite Alternative ist erfüllt, wenn ein Staat allgemein und nicht nur bei besonderen Kategorien von Staatsangehörigen die Entlassung verweigert, wenn somit Entlassungen nie oder fast nie genehmigt werden.⁶⁹ Eine grundsätzlich ablehnende Entlassungspraxis steht damit einer regelmäßigen Entlassungsverweigerung im Sinne von Nr. 2 gleich. Auch die diskriminierende Behandlung einer bestimmten Personengruppe bezüglich der Entlassung kann bereits unter Nr. 2 eine Mehrstaatigkeit rechtfertigen, wäre aber jedenfalls unter Nr. 3 zu berücksichtigen.⁷⁰

Zu den Staaten, bei denen regelmäßig im Falle einer Einbürgerung gem. § 12 Abs. 1 Satz 2 die Mehrstaatigkeit hingenommen wird, gehören Afghanistan, Algerien, Eritrea, Iran, Kuba, Libanon, Marokko, Syrien und Tunesien.⁷¹

Die Beibehaltungsgenehmigung ist in diesen Fällen ohne weitere Überprüfung in einem raschen Verfahren zu erteilen, um dem Antragsteller alsbald die erforderliche rechtliche Sicherheit über seinen staatsangehörigkeitsrechtlichen Status zu verschaffen.

Die jeweils aktualisierte Liste erlaubt jedoch noch keine abschließende Aussage über die Hinnahme der Mehrstaatigkeit. Maßgeblich ist im Hinblick auf § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 die Zumutbarkeit der Entlassungsbedingungen im Einzelfall. Eine Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit ist daher als unzumutbar anzusehen, wenn Einbürgerungen von Personen eines bestimmten Staates besonders häufig unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit erfolgen, weil Entlassungen aus der ausländischen Staatsangehörigkeit regelmäßig mit besonderen Schwierigkeiten verbunden sind, die nach § 12 Abs. 1 Satz 3 eine Fortsetzung der Entlassungsbemühungen als unzumutbar erscheinen lassen.

Die Studie des Bundesamts über das Einbürgerungsverhalten von Ausländern⁷² hat Optionspflichtige einer Gruppe „Beibehaltung wahrscheinlich“ dann zugeordnet, wenn mindestens 75 Prozent der Einbürgerungen im Jahr 2010 aus dem Herkunftsland ihrer Familie unter Beibehaltung der entsprechenden Staatsangehörigkeit vorgenommen wurden. Dazu gehören

⁶⁸ Vgl. Hailbronner, a.a.O., § 12 StAG, Rn. 13.

⁶⁹ BT-Drs. 14/533, S. 19; Nr. 87.1.2.2 StAR-VwV.

⁷⁰ Vgl. hierzu Hailbronner, a.a.O., Rn. 14; BVerwG v. 03.05.2007, NVwZ 2007, 1328, 1329.

⁷¹ Nr. 12.1.2.2 VAH-BMI unter Hinweis auf Rundschreiben BMI v. 03.12.2001 – V6-124 117-8713.

⁷² Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Erkenntnisse zu Optionspflichtigen, Forschungsbericht Nr.15, 2012.

neben den EU-Staaten, für die bereits kraft Gesetz die Mehrstaatigkeit hinzunehmen ist, und den oben erwähnten Staaten auch der Irak, Jordanien, Thailand und die USA. Der Gruppe „Beibehaltung unwahrscheinlich“ wurden dagegen Optionspflichtige mit der Staatsangehörigkeit Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Kroatien, Mazedonien, Montenegro, Serbien, Türkei, Vietnam zugeordnet.⁷³

5.2.3 Unzumutbarkeit der Entlassungsbedingungen (§ 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StAG)

Die Mehrstaatigkeit nach § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StAG ist ferner hinzunehmen, wenn der ausländische Staat die Entlassung aus Gründen versagt hat, die der Ausländer nicht zu vertreten hat, oder von unzumutbaren Bedingungen abhängig macht, oder über den vollständigen und formgerechten Entlassungsantrag nicht in angemessener Zeit entschieden worden ist. Die Klausel erfasst über die Fälle der willkürlichen Versagung der Entlassung hinaus alle Fälle, in denen es einem Ausländer nicht gelingt, trotz Erfüllung zumutbarer und sachlich gerechtfertigter Anforderungen aus seiner bisherigen Staatsangehörigkeit entlassen zu werden.⁷⁴

Zu vertreten hat ein Antragsteller eine Verzögerung der Entlassung, wenn er die Hindernisse für die Entlassung durch Nichterfüllung zumutbarer Pflichten gegenüber dem ausländischen Staat selbst verursacht hat und die Entlassungsverweigerung darauf beruht. Neben der für Optionspflichtige weniger bedeutsamen Nichterfüllung von Zahlungspflichten aus Steuerrückständen, Verletzung von Unterhaltungspflichten etc. kann das zumutbare Ausmaß der Bemühungen um Entlassung in Bezug auf Formerfordernisse, persönliches Erscheinen, Dauer und Kosten der Beibringung erforderlicher Dokumente usw. Auslegungsfragen aufwerfen. Bereits in der Rechtsprechung zur Vorgängerregelung von § 12 StAG (§ 87 AuslG) wurde ein „Willkürtest“ angewandt, nach dem auf den Nachweis der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit verzichtet wurde, wenn die Entscheidungsfindung durch die ausländischen Behörden objektiv nicht nachvollziehbar war.⁷⁵ Auf diese Rechtsprechung kann auch für die Anwendung des § 12 StAG und dementsprechend des § 29 Abs. 4 StAG zurückgegriffen werden.⁷⁶

Eine Entlassung wird im Sinne des § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StAG darüber hinaus von unzumutbaren Bedingungen abhängig gemacht, wenn sie für den Antragsteller oder seine Angehörigen mit Gefahren verbunden ist⁷⁷ oder von Handlungen oder Erklärungen abhängig gemacht wird, die mit völker- oder menschenrechtlichen bzw. verfassungsrechtlichen Grundsätzen als unvereinbar anzusehen sind. Entsprechendes gilt bei willkürlichen Entlassungsbedingungen. In der Rechtsprechung sind zum Teil Forderungen nach Kontaktaufnahme und persönlichem Erscheinen bei den Behörden der um Entlassung ersuchten Staaten zwar grundsätzlich als zumutbar angesehen worden.⁷⁸ Eine Ausnahme ist aber dann anzunehmen, wenn der optionspflichtige Antragsteller selbst oder Verwandte sich einer Verfolgungsgefahr aussetzen könnten oder wenn von dem ausländischen Staat anderweitige über die Erklärung hinausreichende Nachteile zu befürchten sind.⁷⁹

⁷³ Vgl. BAMF, a.a.O., S. 286, Rn. 304.

⁷⁴ Hailbronner, a.a.O., Rn. 17.

⁷⁵ Hailbronner, a.a.O., § 12 Rn. 21; OVG RP, NVwZ 1992, 704.

⁷⁶ Hailbronner, a.a.O., Rn. 22.

⁷⁷ vgl. VGH BW, EZAR 277, Nr. 1; BVerwG StAZ 1998, 86.

⁷⁸ Vgl. BVerwG, Buchholz, 130, § 8 RuStAG, Nr. 24; BVerwG, NJW 1991, 2226; BVerwG, EZAR 274, Nr. 2.

⁷⁹ Vgl. OVG NRW v. 23.02.1996, 25 A 2570/54.

Der in § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StAG verwendete Begriff der Unzumutbarkeit eröffnet darüber hinaus auch bei der Übertragung auf § 29 Abs. 4 StAG Spielräume, die der besonderen Lage von optionspflichtigen Deutschen Rechnung tragen. Diese wird dadurch gekennzeichnet, dass sie nicht nur seit ihrer Geburt in Deutschland leben und dort aufgewachsen sind, sondern auch die deutsche Staatsangehörigkeit neben der ausländischen Staatsangehörigkeit besitzen. Macht ein ausländischer Staat die Entlassung von Handlungen oder Verhaltensweisen abhängig, die dieser Situation nicht Rechnung tragen, sondern z. B. ein Bekenntnis fortdauernder kultureller oder religiöser Zugehörigkeit implizieren, kann eine willkürliche oder unzumutbare Entlassungsbedingung vorliegen.⁸⁰

Eine Zahlung von Entlassungsgebühren wird als grundsätzlich zumutbar angesehen, wenn die Gebühren nicht ein durchschnittliches Brutto-Monatseinkommen des Antragstellers übersteigen und mindestens 1.278,23 Euro betragen. Für grundsätzlich zumutbar wird bei Einbürgerungsbewerbern auch eine Leistung des Wehrdienstes als Voraussetzung einer Entlassung angesehen, wenn damit nicht ausnahmsweise die Verwicklung in eine bewaffnete Auseinandersetzung mit der Bundesrepublik Deutschland verbunden sein könnte oder damit eine Trennung von der Familie für mehr als zwei Jahre verbunden wäre oder eine Verweigerung des Wehrdienstes aus Gewissensgründen ausgeschlossen ist.⁸¹

Auf Optionspflichtige sind diese Grundsätze nur mit Einschränkungen anwendbar.⁸² Bereits im Rahmen des § 12 StAG wird die Leistung ausländischen Wehrdienstes für im Inland aufgewachsene Einbürgerungsbewerber für unzumutbar gehalten. Auch ein Freikauf ist dieser Personengruppe nicht mehr zumutbar. Für optionspflichtige Mehrstaater gelten diese Grundsätze in umso stärkerem Maße, als sie aufgrund der deutschen Staatsangehörigkeit besonders eng mit Deutschland verbunden sind und damit eine Wehrpflicht oder ein Ersatzdienst in einem ausländischen Staat nicht vereinbar wäre.

Auch für die Höhe der Entlassungsgebühren oder sonstigen finanziellen Leistungen für einen Freikauf von anlässlich der Entlassung fälligen Dienstleistungen ist die persönliche Situation von Optionspflichtigen zu berücksichtigen. Mit Erreichen der Volljährigkeit verfügen sie in aller Regel nicht über ein gesichertes Einkommen, das finanzielle Leistungen in gleicher Höhe, wie es bei Einbürgerungsbewerbern in der Verwaltungspraxis noch für zumutbar gehalten wird, ermöglicht. Eine Erstreckung finanzieller Pflichten durch Kreditaufnahme erscheint zwar nicht von vornherein in jedem Fall unzumutbar. Dabei wird aber zu berücksichtigen sein, dass sich in Ausbildung befindliche Personen häufig ohnedies in einer schwierigen finanziellen Situation befinden werden, die keine zusätzlichen finanziellen Lasten erlaubt. Eine Übernahme längerfristiger finanzieller Belastungen als Voraussetzung der Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit wird für die Optionspflichtigen, die sich regelmäßig in Ausbildung oder am Beginn einer beruflichen Tätigkeit befinden, als unzumutbar anzusehen sein.

Entsprechendes gilt auch dann, wenn vor Entlassung aus der Staatsangehörigkeit die Ableistung von Wehrdienst oder Ersatzdienst oder die Zahlung einer erheblichen Geldleistung zur Ablösung derartiger Pflichten verlangt wird. Soweit ersichtlich, ergeben sich jedoch in der Verwaltungspraxis auch bezüglich der türkischen Staatsangehörigen im Hinblick auf die Möglichkeiten einer

⁸⁰ Vgl. zur Pflicht der Vorlage von Lichtbildern mit islamischem Schleier: BVerfG, NJW 1991, 633, 634; VGH BW, InfAuslR, 1992, 98.

⁸¹ Vgl. Nr. 12.1.2.3.2.2. VAH-BMI.

⁸² Berlitz, GK-StAR, § 29, Rn.103

Rückstellung von der Wehrdienstleistung keine für die Anwendung des § 29 Abs. 4 StAG relevanten Unzumutbarkeitsgründe.

Für die Nichtbescheidung eines Entlassungsantrages binnen angemessener Zeit wird in der Verwaltungspraxis grundsätzlich eine Frist von zwei Jahren zugrunde gelegt, wenn mit einer Entscheidung innerhalb der nächsten sechs Monate nicht zu rechnen ist.⁸³ In der Rechtsprechung wird die Auffassung vertreten, dass der angemessene Zeitraum, innerhalb dessen Entlassungsbemühungen noch zumutbar weitergeführt werden müssen, nach den Umständen des Einzelfalles zu beurteilen ist.⁸⁴ Eine Unzumutbarkeit kann daher auch schon nach Ablauf einer kürzeren Frist als zwei Jahren vorliegen, wenn keine Gründe ersichtlich sind, die eine Verzögerung des Entlassungsverfahrens rechtfertigen.⁸⁵

Für Optionspflichtige gilt angesichts der auch dem ausländischen Staat regelmäßig bekannten Frist, in der die Entlassung aus der deutschen Staatsangehörigkeit nachgewiesen werden muss, in besonderem Maße, dass eine über eine regelmäßige und sachlich vertretbare Bearbeitungsdauer hinaus eine Fortsetzung von Entlassungsbemühungen unzumutbar sein kann. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich ein Optionspflichtiger bereits in einer Situation befindet, in der er auf die Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit wesentlich in Bezug auf seine berufliche und persönliche Situation angewiesen ist. Dies kann eine deutliche Absenkung der zumutbaren Dauer des Entlassungsverfahrens gebieten, da dem Optionspflichtigen, der sich ernsthaft um seine Entlassung bemüht, nicht über Jahre hinweg eine Unsicherheit über den Erhalt seiner deutschen Staatsangehörigkeit zugemutet werden kann.⁸⁶

Administrative Schwierigkeiten können sich bei der Anwendung der Optionsregelung daraus ergeben, dass sich die faktischen Gegebenheiten für die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung im Zeitraum bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres, bis zu dem der Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nachgewiesen werden muss, sofern nicht die Voraussetzungen für die Erteilung der Beibehaltungsgenehmigung vorliegen, ändern können. Die Behörde wird bei unklarer Sachlage, z. B. im Hinblick auf Schwierigkeiten bei der Stellung von Entlassungsanträgen, einen vorsorglich gestellten Antrag auf Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung zunächst nur informell bescheiden, bis die Fristen des § 29 abgelaufen sind. Ist ein Antrag auf Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung vor Fristablauf bestandskräftig beschieden worden, ergeben sich jedoch später vor Vollendung des 23. Lebensjahrs Gesichtspunkte, aus denen sich die Unzumutbarkeit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit ergibt, besteht von Verfassung wegen die Pflicht, den ablehnenden Bescheid aufzuheben und die Beibehaltung der ausländischen Staatsangehörigkeit zu genehmigen.

Dem Antragsteller obliegt es, den Nachweis der Erfüllung der für die Entlassung vorgeschriebenen Verfahrens- und Formerfordernisse nach dem Recht des ausländischen Staates zu erfüllen. Er muss sich nachhaltig und ernsthaft um die Beschaffung der erforderlichen Dokumente kümmern und seinem Antrag eine Erklärung über diese Bemühungen beifügen.⁸⁷

⁸³ Nr. 12.1.2.3.3. VAH-BMI.

⁸⁴ VGH BW, InfAusIR 1997, 317; OVG NDS, InfAusIR 1999, 242; VGH BW, DVBl. 2003, 469.

⁸⁵ Vgl. Hailbronner, a.a.O., § 12 StAG, Rn. 33.

⁸⁶ In diesem Sinne auch Berlit, in: GK-StAR, § 29, Rn.104

⁸⁷ Vgl. Berlit, in: GK-StAR, § 12 StAG, Rn. 183.

5.2.4 Erhebliche Nachteile (§ 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 StAG)

Entstehen einem Einbürgerungsbewerber bei Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit erhebliche Nachteile, insbesondere wirtschaftlicher oder vermögensrechtlicher Art, die über den Verlust der staatsbürgerlichen Rechte hinausgehen, so ist vom Erfordernis der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit abzusehen. Als erheblich gelten objektive Nachteile, die deutlich über das normale Maß hinaus reichen. Wirtschaftliche und vermögensrechtliche Nachteile werden regelmäßig dann als erheblich anerkannt, wenn ein durchschnittliches Brutto-Jahreseinkommen des Einbürgerungsbewerbers überstiegen wird; wirtschaftliche Nachteile über 10.225,84 Euro werden stets als erheblich angesehen.⁸⁸

Für die Feststellung von erheblichen Nachteilen im Sinne der Nr. 5 sind im Übrigen die tatsächlichen Verhältnisse und Umstände des Einzelfalles entscheidend. Erforderlich ist, dass die Nachteile in einem zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit stehen.⁸⁹ Als berücksichtigungsfähige Umstände werden beispielsweise angesehen:

- Erbrechtsbeschränkungen;
- Verpflichtung, Rechte an Liegenschaften nach Ausscheiden aus der Staatsangehörigkeit ohne angemessene Entschädigung auf andere Personen zu übertragen oder deutlich unter Wert zu verkaufen;
- Verlust von Rechtsansprüchen oder Anwartschaften;
- Konkrete Gefährdung geschäftlicher Beziehungen in dem Staat, dessen Entlassung angestrebt wird.

Neben dem für Optionspflichtige praktisch weitgehend unerheblichen Risiko eines Verlusts erworbener Versicherungs- oder Rentenansprüche kommen für Optionspflichtige erbrechtliche Ansprüche oder potentielle berufliche Aussichten und Chancen, z. B. im Falle einer Fortführung beruflicher Tätigkeiten eines elterlichen Geschäfts im Ausland als berücksichtigungsfähige Umstände in Frage. Die Verwaltungspraxis hat bei Einbürgerungsbewerbern bloße Chancen oder Erwartungen im Allgemeinen allerdings nicht als ausreichend angesehen, um einen erheblichen Nachteil zu begründen. Wirtschaftliche Verluste aus der Veräußerung von Grundstücken sind als unerhebliche Nachteile angesehen worden, wenn die Grundstücke vor Aufgabe der Staatsangehörigkeit unbeschränkt veräußert werden können. Die Aussicht auf etwaige Wertsteigerungen wird nicht berücksichtigt.⁹⁰ Auch potentiell erbrechtliche Nachteile werden im Allgemeinen als bloße „Erwerbchance“ noch nicht berücksichtigt, solange nicht ein Erbfall eingetreten oder zumindest konkret in Aussicht steht.

Optionspflichtige sind hier im Allgemeinen in keiner besonderen Situation, die eine Abweichung von den für Einbürgerungsbewerber geltenden Grundsätzen erfordert. Die mit der Geburt in Deutschland zugleich begründete deutsche Staatsangehörigkeit hat auf Art und Intensität persönlicher oder wirtschaftlicher Verbindungen mit dem Herkunftsstaat der Eltern in der Regel keinen besonderen Einfluss derart, dass mit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit verbundene Nachteile als besonders schutzwürdig erscheinen.

⁸⁸ Nr. 12.1.2.5.2 VAH-BMI.

⁸⁹ Berlit, a.a.O., GK-StAR, § 12 StAG, Rn. 223, 230.

⁹⁰ Vgl. OVG Berlin v. 28.03.2006, 5 B 15.04; vgl. auch VG Stuttgart v. 17.01.2000, 11 K 3969/06.

Auch bezüglich des erheblichen Nachteils im Sinne des § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 StAG ist der Antragsteller für die Bezeichnung der drohenden Nachteile nach Art und Höhe und Rechtsgrund darlegungspflichtig. Er muss auch die Wahrscheinlichkeit des Eintritts solcher Nachteile aufzeigen und gegebenenfalls Entstehung und Umfang von Nachteilen durch eigenes Handeln vermeiden oder vermindern.⁹¹

5.3 Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit (§ 29 Abs. 4 StAG)

Aus Wortlaut, Entstehungsgeschichte und Zweck der Vorschrift folgt, dass die Begriffe der Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit zusätzliche Alternativen zu den Unzumutbarkeitsfällen des § 12 StAG begründen. In diesem Zusammenhang weist die Entstehungsgeschichte auf mögliche verfassungsrechtliche Risiken der Optionsregelung hin. Ob darüber hinaus allgemeine Aspekte der „Systemkonformität“ eine Absenkung der Anforderungen für die Annahme einer Unzumutbarkeit gegenüber der Situation eines Einbürgerungsbewerbers nach § 12 StAG gebieten können, ist fraglich.⁹²

Eine Grenze ist jedenfalls durch Wortlaut und Systematik der Optionsregelung gezogen. Danach ist die Prüfung der Unzumutbarkeit auf die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit beschränkt. Eine Ermessensbefugnis, bei der alle öffentlichen und privaten Interessen zu berücksichtigen sind, wird durch § 29 StAG nicht eröffnet. Eine Erweiterung der Unzumutbarkeitsbetrachtung auf die Rechtsfolge „Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit“⁹³ widerspricht daher dem Wortlaut und der Systematik der Vorschrift. Die besondere Intensität der Bindungen eines Optionspflichtigen an Deutschland ist im Allgemeinen nicht von rechtlicher Bedeutung, wenn sie nicht auf die Unzumutbarkeit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit „durchschlägt“.

Anhaltspunkte für die Konkretisierung eines nicht bereits unter § 12 StAG subsumierbaren Unzumutbarkeitsbegriffs können sich aus den Besonderheiten bzw. der typischen Situation von Optionspflichtigen im Vergleich zu derjenigen von Einbürgerungsbewerbern nach § 12 StAG ergeben. Optionspflichtige sind, wie Einbürgerungsbewerber, im Regelfall bereits seit langer Zeit im Bundesgebiet wohnhaft und im Allgemeinen in die deutschen Lebensverhältnisse gut integriert.⁹⁴ Besonderheiten ergeben sich aus ihrer rechtlichen Stellung als Doppelstaater und eventuellen Hindernissen oder Nachteilen bei der Aufgabe ihrer ausländischen Staatsangehörigkeit, die sie seit ihrer Geburt mit dem Herkunftsstaat ihrer Eltern statusrechtlich verbunden hat und die sie möglicherweise als „identitätsprägend“ erfahren haben.

Die vom Bundesamt im Jahre 2011 durchgeführte Studie über das Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Erkenntnisse zu Optionspflichtigen⁹⁵ zeigt bei einem Vergleich zwischen Eingebürgerten, im Einbürgerungsverfahren Befindlichen, nicht Eingebürgerten und Optionspflichtigen allerdings keine signifikanten Unterschiede im

⁹¹ Hessischer VGH v. 02.04.2009, DÜV 2009, 595.

⁹² In diesem Sinne Berlitz a.a.O. § 29, Rn.105

⁹³ Anderer Auffassung Berlitz a.a.O.

⁹⁴ Vgl. dazu auch BAMF, Forschungsbericht Nr. 15, 2012, S. 113 ff.

⁹⁵ In Bezug auf die Optionspflichtigen ist zu berücksichtigen, dass die Studie bislang nur Optionspflichtige nach § 40b StAG berücksichtigen konnte, deren Eltern bereits einen Antrag auf Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit gestellt haben.

Integrationsstand zwischen einem Eingebürgerten, im Einbürgerungsverfahren Befindlichen und Optionspflichtigen auf. Geringfügige Unterschiede gibt es lediglich bei den deutschen Sprachkenntnissen⁹⁶ und bei der Einbindung in soziale Netzwerke mit Menschen deutscher Herkunft.⁹⁷ Lediglich bei der Benutzung der Herkunftssprache, die bei allen in die Untersuchung einbezogenen Gruppen zugleich mit der deutschen Sprache im Alltag und in der Familie verwendet wird, geben Optionspflichtige deutlich geringere Kenntnisse an als die Vergleichsgruppen.⁹⁸ Die Rückkehrbereitschaft ist bei allen Gruppen gering, wobei in der Studie ein relativ hoher Grad von Rückkehrbereitschaft bei Optionspflichtigen im Vergleich zu Eingebürgerten oder im Einbürgerungsverfahren befindlichen Ausländern festgestellt wird.⁹⁹ Auch das Vertrauen in die Institutionen ist bei Optionspflichtigen im Verhältnis zu Eingebürgerten eher gering.¹⁰⁰ Bei der Frage nach der Verbundenheit mit Deutschland fühlt sich ein signifikanter Prozentsatz (9 Prozent) der Optionspflichtigen mit dem Herkunftsland eher verbunden als mit Deutschland.¹⁰¹ Die Studie hat auch festgestellt, dass 48,1 Prozent der Optionspflichtigen im Verfahren keinen Kontakt mit der Behörde aufgenommen haben. Davon gaben 64,2% an, dass sie sich nicht meldeten, weil sie darauf hoffen, dass „das Gesetz geändert wird“ und beide/alle Staatsangehörigkeiten beibehalten werden können.¹⁰²

Für die Frage der Zumutbarkeit einer Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit Optionspflichtiger relevante Erkenntnisse lassen sich hieraus nicht gewinnen.¹⁰³ Weder scheint der Grad der sozialen und kulturellen Verwurzelung in den deutschen Lebensverhältnissen aufgrund des *ius soli*-Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit besonders intensiv gegenüber den vergleichbaren Gruppen ausländischer Jugendlicher, die in Deutschland aufgewachsen sind und sich im Einbürgerungsverfahren befinden, zu sein, noch gibt es – abgesehen von einer geringeren Kenntnis der Sprache des „Herkunftslandes“ der Eltern – verwertbare Anhaltspunkte für wesentliche faktische Unterschiede in der Lebenssituation von Optionspflichtigen einerseits und in Deutschland aufgewachsenen ausländischen Jugendlichen andererseits, die die Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllen.

Dem gegenüber weist die rechtliche Betrachtung des Status von Optionspflichtigen gegenüber einbürgerungsberechtigten Ausländern eine Reihe von Unterschieden auf. Deutsche, die kraft *ius soli* die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben, sind als deutsche Staatsangehörige aufgewachsen und in vielfacher Weise rechtlich enger mit Deutschland verbunden, als sie dies möglicherweise selbst bewusst erfahren haben. Als deutsche Staatsangehörige genießen sie alle Rechte von Deutschen und Unionsbürgern, nehmen an allen Programmen und Angeboten teil, die für die berufliche Förderung von Deutschen und Unionsbürgern angeboten werden und genießen alle Vorteile der Gleichbehandlung, die Unionsbürgern nach dem Recht der Europäischen Union oder deutschen Staatsbürgern nach dem Grundgesetz gewährt werden.

⁹⁶ Vgl. Forschungsbericht S. 138.

⁹⁷ A.a.O., S. 149.

⁹⁸ A.a.O., S. 141 ff.

⁹⁹ Von den Optionspflichtigen geben 6,1 Prozent an, für kürzere oder längere Zeit in das Herkunftsland der Familie zurückkehren zu wollen – im Vergleich zu nicht Eingebürgerten 8,6 Prozent, a.a.O., S. 165.

¹⁰⁰ A.a.O., S. 165; die Studie führt dies zumindest teilweise auf eine negative Wahrnehmung des Optionsverfahrens zurück.

¹⁰¹ 9,0 Prozent im Vergleich zu lediglich 4,3 Prozent bei den Eingebürgerten und ca. 1,5 Prozent der im Verfahren befindlichen Ausländer, vgl. a.a.O., S. 161.

¹⁰² A.a.O., S. 306 ff.

¹⁰³ Zu beachten ist darüber hinaus, dass der Studie im Hinblick auf den begrenzten Kreis der Optionspflichtigen nach § 40b StAG nur begrenzte repräsentative Bedeutung für die künftigen Gruppen von Optionspflichtigen nach § 4 Abs. 3 StAG zukommt.

Kinder von Optionspflichtigen erwerben kraft Abstammung die deutsche Staatsangehörigkeit zugleich mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit der Eltern. Diese Staatsangehörigkeit unterliegt der Optionspflicht nicht. Optionspflichtige unterliegen ferner als deutsche Staatsangehörige keinerlei Beschränkungen beim Zugang zu öffentlichen Ämtern und bei der Ausübung politischer Rechte, auch wenn die Innehabung politischer Ämter in der Regel aus Altersgründen kein prägendes Merkmal der rechtlichen Situation von Optionspflichtigen sein wird.

Dem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit in dem Fall, dass ein Optionspflichtiger gem. § 29 Abs. 3 StAG nicht bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres die Aufgabe oder den Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nachweisen kann, kommt damit eine andere rechtliche Bedeutung zu als der Ablehnung einer Einbürgerung in den deutschen Staatsverband einbürgerungswilliger ausländischer Personen nach § 12 StAG. Während der Verlust nach § 29 Abs. 3 Satz 2 StAG eine bereits erworbene, bestehende Rechtsposition entzieht, beinhaltet die Ablehnung der Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit in rechtlicher Sicht die Vorenthaltung einer Rechtsposition, auf die ein einbürgerungswilliger Ausländer lediglich unter den Voraussetzungen des StAG einen einfachgesetzlichen Rechtsanspruch besitzt. Demgegenüber ist der Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit für Optionspflichtige verfassungsrechtlich dadurch abgesichert, dass Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG eine Entziehung der deutschen Staatsangehörigkeit verbietet und den Verlust der Staatsangehörigkeit nur erlaubt, wenn die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen des Art. 16 Abs. 1 GG erfüllt sind. Da auch die kraft Option erworbene Staatsangehörigkeit unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit „als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit“ den vollen Schutz der Verfassung genießt,¹⁰⁴ sind gesetzlich angeordnete Verlusttatbestände nur insoweit zulässig, als sie nicht der auf diese Weise erworbenen Staatsangehörigkeit ihre Bedeutung als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit rauben und sie damit in ein Mittel der Ausgrenzung statt der Integration verkehren.¹⁰⁵

Hieran muss sich der Verlusttatbestand des § 29 Abs. 3 Satz 2 StAG messen lassen und hieran hat sich auch die Auslegung der gesetzlichen Voraussetzungen, unter denen Optionspflichtige einen Rechtsanspruch auf eine Beibehaltungsgenehmigung geltend machen können, zu orientieren.

Ist auch die Aufrechterhaltung des Grundsatzes der Vermeidung der Mehrstaatigkeit und die damit verbundene Belastung mit einer Optionspflicht für in Deutschland geborene Kinder von Ausländern grundsätzlich mit Art. 16 Abs. 1 GG vereinbar,¹⁰⁶ ist dennoch zu prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen bei Optionspflichtigen Situationen entstehen, unter denen die bewusste und eigenverantwortliche Entscheidung im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG ausgeschlossen oder nur eingeschränkt möglich ist und deshalb eine Beibehaltung der ausländischen Staatsangehörigkeit verfassungsrechtlich geboten ist, um die unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit erworbene deutsche Staatsangehörigkeit in ihrem Bestand und in ihrer Verlässlichkeit zu gewährleisten.

Dabei ist davon auszugehen, dass die Optionspflicht den Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit von keinerlei weiteren Voraussetzungen als derjenigen der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit abhängig macht. Dementsprechend stellt § 29 Abs. 3 Satz 2

¹⁰⁴ Vgl. BVerfG v. 24.05.2006, BVerfGE 116, 24, 44.

¹⁰⁵ Vgl. BVerfG, a.a.O.

¹⁰⁶ Vgl. oben Kap. IV 1 c)

für den Eintritt des Verlusttatbestandes nach Vollendung des 23. Lebensjahres ausschließlich auf die Aufgabe oder den Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit ab. Da das Gesetz in keiner Weise die Berechtigung zum Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit einschränkt oder von sonstigen Voraussetzungen abhängig macht, hat sich die verfassungsrechtliche Zumutbarkeitsprüfung auf die Zumutbarkeit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit zu konzentrieren.

Die Intensität der Verbundenheit Optionspflichtiger mit Deutschland zum Zeitpunkt des Eintritts der Optionspflicht ist als solche rechtlich unerheblich. Bereits aufgrund der verfassungsrechtlichen Lage können insoweit keine Unterschiede zwischen besonders verwurzelten oder weniger verwurzelten Deutschen mit den deutschen Lebensverhältnissen gemacht werden. Der Gesetzgeber geht von der engen Verbindung mit Deutschland aus.

In der Regel wird daher auch ein besonders enges Maß an familiärer Verbundenheit mit Deutschland kein tragfähiges Argument dafür ergeben, dass die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit als unzumutbar anzusehen ist, da das Gesetz in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise grundsätzlich davon ausgeht, dass die nach § 4 Abs. 3 StAG erlangte Staatsangehörigkeit grundsätzlich einer Optionspflicht unterworfen werden darf, wenn der Betreffende das Alter erreicht, in dem er eine eigenverantwortliche und bewusste Entscheidung treffen kann.

Anhaltspunkte für eine Konkretisierung des Begriffs der Unzumutbarkeit einer Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit können sich aus den Grundrechten ergeben. Die Grundrechte sind als Wertentscheidung der Verfassung auch für die Reichweite der Optionspflicht und damit für die Auslegung der Beibehaltungsklausel maßgeblich. Die Vermeidung des zum Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit führenden Verhaltens (d.h. im konkreten Fall die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit) muss daher den Betroffenen unter Beachtung ihrer Grundrechte zumutbar sein.¹⁰⁷ Grundrechtliche Positionen werden durch den Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit allerdings nur in Ausnahmefällen tangiert. Das Recht auf persönliche und berufliche Entfaltung in Deutschland wird durch einen Optionszwang nicht eingeschränkt. Die mit der mehrfachen Staatsangehörigkeit verbundenen wirtschaftlichen Betätigungsrechte in einem ausländischen Staat sind kein geschützter Bestandteil der grundrechtlichen Ordnung. Der Verlust ist daher auch nicht per se mit den Grundrechten unvereinbar.

Besondere Grundsätze gelten jedoch im Falle einer Beeinträchtigung familiärer und ehelicher Bindungen, die als Folge einer erzwungenen Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit eintreten könnten. So kann es im Hinblick auf die grundrechtlich geschützte Ehe und Familie unzumutbar sein, eine gemeinsame ausländische Staatsangehörigkeit aufzugeben, so z. B., wenn ein Ehegatte diejenige Staatsangehörigkeit besitzt, die der Optionspflichtige aufzugeben gezwungen wäre, um seine deutsche Staatsangehörigkeit aufrechterhalten zu können. Daraus können sich wesentliche Nachteile persönlicher und beruflicher Natur ergeben, insbesondere wenn der ausländische Ehegatte aufgrund seiner Staatsangehörigkeit in besonderem Maße mit seinem Herkunftstaat familiär oder wirtschaftlich verbunden ist.

¹⁰⁷ Vgl. auch: Kokott, in: Sachs (Hrsg.), Art. 16 GG, Rn. 19 – unter Hinweis auf die hier nicht einschlägigen Fälle eines Verlusts der Staatsangehörigkeit aufgrund der Eheschließung mit einem Ausländer.

Die Einheitlichkeit des staatsangehörigkeitsrechtlichen Status bei der Geburt von Kindern von Optionspflichtigen, die auf Dauer eine mehrfache Staatsangehörigkeit kraft Abstammung erwerben, begründet zwar noch kein verfassungsrechtliches Argument im Hinblick auf den Schutz der Familie (Art. 6 GG) für die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung an einen Elternteil. Eine unterschiedliche Staatsangehörigkeit in der Familie ist im Hinblick auf die Entwicklung des Staatsangehörigkeitsrechts keine ungewöhnliche Situation. Sie kann ungeachtet dessen bei der Durchführung von Besuchsreisen, Unterhalt von Kontakten zu ausländischen Familienangehörigen wegen unterschiedlicher Einreise- und Aufenthaltsvorschriften zu Schwierigkeiten führen, wobei in der Regel der Wegfall der ausländischen Staatsangehörigkeit eines Optionspflichtigen unter Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit keine substantiellen Einbußen bei der Mobilität für kurzfristige Reisen nach sich ziehen wird. Eine andere Beurteilung kann aber geboten sein, wenn ein Optionspflichtiger glaubhaft darlegen kann, für die Unterhaltung fortbestehender familiärer oder wirtschaftlicher Verbindungen auf den Erhalt der ausländischen Staatsangehörigkeit des „Herkunftstaats“ der Eltern angewiesen zu sein, z. B. um einer Unterhalts- oder Fürsorgepflicht für nahe Verwandte ggfs. auch durch längere als bloße Besuchsaufenthalte nachkommen zu können.

Im internationalen Privatrecht wird die Mehrstaatigkeit von Kindern in der Regel keine Zuordnungsprobleme aufwerfen, da die Kinder jedenfalls auch die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, die nach deutschem Recht als entscheidender Anknüpfungspunkt für das jeweils anwendbare Recht angesehen wird.

Kein verfassungsrechtlich relevanter Anknüpfungspunkt für die Auslegung des Unzumutbarkeitsbegriffs ergibt sich aus dem legitimen Wunsch optionspflichtiger Deutscher, mit der Kultur, der Geschichte und dem politischen Schicksal des Herkunftstaates der Eltern weiterhin auf Dauer verbunden bleiben zu können. Kulturelle und emotionale Bindungen an einen Staat sind nicht an die Staatsangehörigkeit gebunden. Das deutsche Recht steht der Aufrechterhaltung dieser Bindungen nicht entgegen. Die Funktion der Staatsangehörigkeit im deutschen Recht ist ebenso wie der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit nicht auf die Zugehörigkeit in einer kulturellen oder ethnisch homogenen Gemeinschaft ausgerichtet, sondern auf Ordnungsgesichtspunkte bei der Regelung des Systems politischer Mitwirkungsrechte und internationaler Verantwortlichkeiten. Die Aufrechterhaltung des Grundsatzes der Vermeidung der Mehrstaatigkeit ist gesetzlich normierter Ausdruck der „einheits- und staatsbildenden Funktion“ der Staatsangehörigkeit.¹⁰⁸

5.4 Optionspflichtige mit ausländischem Wohnsitz

Die dargelegten Grundsätze gelten grundsätzlich auch für Optionspflichtige, die zum Zeitpunkt des Eintritts der Volljährigkeit ihren Wohnsitz im Ausland genommen haben. Sie unterfallen in diesem Fall jedoch nicht § 25 StAG, sondern § 29, da kein Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit, sondern die dauernde Beibehaltung einer kraft Geburt erworbenen Doppelstaatsangehörigkeit zur Diskussion steht. Die Verlegung des Lebensmittelpunkts eines Optionspflichtigen in den Herkunftsstaat seiner Eltern, deren Staatsangehörigkeit er besitzt, stellt keinen Grund für den Verlust oder die Schmälerung des Bestandsschutzes der deutschen

¹⁰⁸ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage (BT Drs. 17/8090). BT Drs. 17/8268 v. 27.12.2011, S. 2

Staatsangehörigkeit des Optionspflichtigen dar, schließt aber andererseits auch die Anwendung der Pflicht, sich nach Erreichen der Volljährigkeit zu erklären, ob er die deutsche oder die ausländische Staatsangehörigkeit behalten will, nicht aus.

Daraus folgt, dass für den Anspruch auf Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung grundsätzlich der Maßstab der Unmöglichkeit bzw. Unzumutbarkeit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit nach § 29 Abs. 4 StAG anzuwenden ist. Dabei kann die Tatsache, dass der Optionspflichtige mit der Wohnsitznahme im Ausland besondere Bindungen geschaffen hat, nicht unberücksichtigt bleiben. Eine bloße temporäre Wohnsitznahme im Ausland zu vorübergehenden Zwecken oder eine bloß formale Wohnsitzbegründung zum Zweck der Umgehung der Optionspflicht wird aber nicht als ausreichend angesehen werden können, um eine Unzumutbarkeit i. S. des § 29 Abs. 4 zu begründen. Lassen sich die mit dem Auslandsaufenthalt verbundenen Zwecke ohne besondere Schwierigkeiten auch unter Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit verwirklichen, liegt keine Situation vor, die abweichend vom Regelfall des § 29 die Beibehaltung der ausländischen Staatsangehörigkeit erforderlich machen würde. Grundsätzlich geht der Gesetzgeber in § 29 Abs. 1 von der Pflicht zur Option zwischen der deutschen und ausländischen Staatsangehörigkeit aus. Diese gesetzgeberische Entscheidung kann nicht schon dadurch aus den Angeln gehoben werden, dass ein temporärer Wohnsitz im Ausland begründet wird. Die Interessenlage unterscheidet sich insofern nicht von der eines Optionspflichtigen, der im Inland seinen Wohnsitz hat. Auch das Argument, dass ein temporärer Aufenthalt im Ausland zur Bekräftigung kultureller oder emotionaler Bindungen zum Staat der Eltern mit der Perspektive eines möglichen Daueraufenthalts angestrebt wird, begründet noch keine Unzumutbarkeit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit.

Unzumutbar erscheint dagegen die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit, wenn sie für den Optionspflichtigen, der eine nicht nur vorübergehende Wohnsitzverlegung ins Ausland belegen kann, zu einer substantiellen Beschränkung seiner sozialen, politischen und ökonomischen Entfaltung führt. Als Anhaltspunkte können u. a. die Dauer des Auslandsaufenthalts, das Bestehen bzw. die Begründung besonderer familiärer Bindungen im ausländischen Staat sowie die statusrechtlichen Voraussetzungen für eine ungehinderte ökonomische Entfaltung angesehen werden. Ein Studien- oder Ausbildungsaufenthalt wird danach im Allgemeinen keine Unzumutbarkeit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit begründen, wenn nicht besondere Umstände vorliegen, die die ordnungsgemäße Durchführung der Ausbildung von der Beibehaltung der ausländischen Staatsangehörigkeit abhängig machen.

5.5 Gesichtspunkte der „Systemkonformität“

Neben der Verfassungskonformität der Auslegung des Unzumutbarkeitsbegriffs wird in der rechtspolitischen Diskussion teilweise auch auf allgemeine Aspekte der Systemkonformität hingewiesen, die die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung erforderlich erscheinen lassen.¹⁰⁹ In diesem Zusammenhang wird u. a. auch auf die Förderung enger Bindungen an Deutschland durch die deutsche Staatsangehörigkeit und die kontraproduktiven Effekte einer Optionspflicht

¹⁰⁹ Berlitz, oben Fn. 89; ders. Abschaffung des Optionszwangs? In: Barwig/Beichel-Benedetti/Brinkmann, Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht, 2010, S.248; zur Klarstellung sei darauf hingewiesen, dass Berlitz daraus nicht die weitere in diesem Abschnitt diskutierte Folgerung gezogen hat, de lege lata bei Bestehen von besonderen Bindungen an Deutschland (was in aller Regel bei Optionspflichtigen zu unterstellen ist) eine Beibehaltungsgenehmigung zu erteilen.

gerade bei besonders gut integrierten und eng mit Deutschland verbunden Optionspflichtigen hingewiesen. Darüber hinaus wird eine Durchsetzung der Optionspflicht im Hinblick auf die zahlreichen Ausnahmen vom Grundsatz der Vermeidung der Mehrstaatigkeit, die dazu geführt haben, dass mittlerweile mehr als die Hälfte aller Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit vorgenommen wird,¹¹⁰ als „systemwidrig“ bzw. als widersprüchlich beurteilt.¹¹¹ Daran anknüpfend wird auf ein administratives, humanitäres und politisches Dilemma einer Durchsetzung der Optionsregelung gegenüber in Deutschland gut integrierten Optionspflichtigen aufmerksam gemacht.¹¹²

Alle diese Gesichtspunkte können gute Gründe für gesetzliche Änderungen sein. Für die rechtliche Analyse der bestehenden Regelung können sie aber nur auslegungsrelevant werden, wenn sie in Wortlaut, systematischem Zusammenhang und Zweck der gesetzlichen Regelung hinreichenden Ausdruck gefunden haben. „Systemkonformität“ als solche im Sinne einer Widerspruchsfreiheit ist kein verfassungsrechtlich tragfähiger Maßstab für die Überprüfung bzw. verfassungskonforme Auslegung der Optionsregelung. Überzeugend hat unlängst *Horst Dreier* festgestellt:

„Es hieße die Mechanismen einer parteipolitisch geprägten Demokratie in einer pluralistischen Gesellschaft ganz und gar zu verkennen, wenn man an die daraus entspringenden Gesetze hehre Maßstäbe der Rationalität, der Widerspruchslosigkeit oder der logischen Stringenz legen wollte.“¹¹³

Das Staatsangehörigkeitsrecht ist ein Musterbeispiel eines im Wandel befindlichen Rechtsgebiets.¹¹⁴ Die Hinnahme der Mehrstaatigkeit wirft Grundsatzfragen der staatlichen Identität auf. Die politische Auseinandersetzung darüber ist noch nicht abgeschlossen. Deshalb ist es kaum verwunderlich, dass der gesetzgeberische Umgang mit der Mehrstaatigkeit insgesamt kein geschlossenes und in sich völlig kohärentes Bild darstellt. Dies stellt aber keinen ausreichenden Grund dar, die gesetzgeberischen Entscheidungen umzudeuten oder zu ignorieren.

Da „Systemkonformität“ als solche keinen verfassungsrechtlichen Stellenwert besitzt, können rechtspolitische Aspekte einer konsistenten Politik der Akzeptanz von Mehrstaatigkeit als Auslegungsgesichtspunkt nur dann Berücksichtigung finden, wenn sie im Gesetz eine Grundlage finden. Wortlaut, Systematik und Zweck des § 29 Abs. 3 und 4 StAG lassen jedoch keine erweiternde Auslegung dahin zu, dass eine Beibehaltungsgenehmigung zu erteilen wäre, wenn angesichts besonders enger Bindungen an Deutschland der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit als „unzumutbar“ qualifiziert werden müsste. Die Zumutbarkeit orientiert sich

¹¹⁰ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Migrationsbericht 2010, Stand Febr. 2012, S. 202; zum Einbürgerungsverhalten; s. BAMF, Forschungsbericht 15, Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Erkenntnisse zu Optionspflichtigen, Juni 2012.

¹¹¹ Vgl. dazu Utku Topal, Staatsangehörigkeitsverlust und Mehrstaatigkeit, 2010, S.100-120, der auf die z.T. widerstrebenden Tendenzen der Akzeptanz der Mehrstaatigkeit im neueren deutschen Staatsangehörigkeitsrecht hinweist; Masing, Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration, 2001.

¹¹² Vgl. insbes. D. Thränhardt, Implementationsprobleme der Optionsregelung. Wege aus einem humanitären, politischen und administrativen Dilemma, Gutachten für das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein-Westfalen, undatiert; zur Kritik an der Optionsregelung vgl. ferner Niesten-Dietrich, ZAR 2012, S. 85 ff.; Kluth, ZAR 2009, S. 134 ff.; Niesler, ZAR 20, 275 ff.; Wallrabenstein, in: Barwig u. a. (s. Fn.106), S. 251 ff.

¹¹³ Recht und Willkür, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. Juli 2012, S. 6

¹¹⁴ Vgl. Masing, Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration, Tübingen 2001

ausschließlich an der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit. Ist sie zumutbar, tritt die Verlustfolge ein, ohne dass § 29 Abs. 3 StAG einen Auslegungsspielraum eröffnet. Darin unterscheidet sich § 29 wesentlich von der Ermessensregelung des § 25 Abs. 2 StAG, die für die Konstellation der Auslandsdeutschen im Kontext des Erwerbs einer ausländischen Staatsangehörigkeit im Rahmen einer umfassenden Abwägung aller Interessen wesentlich auf die Bindungen eines im Ausland wohnenden Deutschen, der eine ausländische Staatsangehörigkeit erwerben will, an Deutschland abstellt.

Korrigieren ließe sich dieses Ergebnis nur über eine im Hinblick auf den Grundsatz der Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG) vorgenommene verfassungskonforme, extensive Auslegung, die bei engen Bindungen an Deutschland die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung vorsieht. De lege lata ergeben sich daraus jedoch keine ausreichenden Gründe für eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Gleichbehandlung von Optionspflichtigen mit Auslandsdeutschen nach § 25 Abs. 2 Satz 4 StAG.

Ihre Situation ist insoweit nicht vergleichbar, als der Gesetzgeber bei Auslandsdeutschen, die ihren Wohnsitz ins Ausland verlegen, ein besonderes Interesse verfolgt, den Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit im Hinblick auf die Erhaltung der Rückkehrmöglichkeit und die Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen und persönlichen Bindungen an Deutschland zu fördern. Ein vergleichbares Interesse an der Förderung der Aufrechterhaltung der staatsangehörigkeitsrechtlichen Bindungen des Optionspflichtigen an den Herkunftsstaat seiner Eltern besteht nicht. Ein Widerspruch mit der zunehmenden Akzeptanz der Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung besteht ferner schon deshalb nicht, weil § 29 Abs. 4 StAG ausdrücklich auf die Regelung des § 12 StAG verweist und damit die dort vorgenommenen Liberalisierungen bei der Hinnahme der Mehrstaatigkeit auch für die Optionspflichtigen übernimmt und gleichzeitig darüber hinaus mit dem allgemeinen Maßstab der Unzumutbarkeit oder Unmöglichkeit Wege eröffnet, den besonderen Schwierigkeiten der in Deutschland geborenen und aufgewachsenen optionspflichtigen Mehrstaater bei der Aufgabe ihrer ausländischen Staatsangehörigkeit gerecht zu werden. Die Beibehaltungsregelung kann daher nicht als willkürlich qualifiziert werden.

In der rechtspolitischen Diskussion um die Optionsregelung wird ferner auf unionsrechtliche Bedenken gegen den Eintritt der Verlustfolge bei Optionspflichtigen hingewiesen.¹¹⁵ Optionspflichtige, die nicht bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres die Aufgabe ihrer ausländischen Staatsangehörigkeit nachweisen und keine Beibehaltungsgenehmigung besitzen, verlieren nicht nur die deutsche Staatsangehörigkeit, sondern auch ihre Unionsbürgerschaft.

Der Eintritt eines Verlusts der Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedsstaates ist nach der Rechtsprechung des EuGH jedoch grundsätzlich unionsrechtlich irrelevant.¹¹⁶ Die Unionsbürgerschaft begründet keinen eigenständigen Rechtsstatus der Zugehörigkeit eines Unionsbürgers zur Union, sondern ergänzt lediglich die nationale Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten. Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten richten sich nach nationalem Recht. Die Union besitzt keine Rechtsetzungsbefugnisse auf dem Gebiet des Staatsangehörigkeitsrechts. Der EuGH hat in seiner Rechtsprechung die Befugnis der Mitgliedstaaten bestätigt, ihr Staatsangehörigkeitsrecht und damit Erwerbs- und Verlusttatbestände

¹¹⁵ Vgl. F. Lämmermann, ZAR 2011, 1 ff.

¹¹⁶ Vgl. zuletzt EuGH vom 2.3.2010, Rs. C 135/08, Rottmann, StAZ 2010,141 m. Anm. Hailbronner, Staatsangehörigkeit und Unionsrecht, StAZ 2011, 1 ff.

autonom zu regeln.¹¹⁷ Auch die jüngste Entscheidung des EuGH im Fall Kahveci und Inan¹¹⁸ zum Aufenthaltsrecht türkisch-niederländischer Doppelstaater hat hieran nichts geändert. Sie bestätigt, dass sich türkische Doppelstaater und damit auch Optionspflichtige auf das Assoziationsrecht berufen können. Ein Bestandsschutz für die einmal erlangte Unionsbürgerschaft lässt sich daraus aber nicht ableiten, zumal der im Urteil zur Diskussion stehende assoziationsrechtliche Status von der Ausübung der Optionspflicht unberührt bleibt.

Im „Rottmann-Urteil“, das sich mit den unionsrechtlichen Aspekten einer Rücknahme einer Einbürgerung beschäftigte, hat der EuGH Grundsätze zu unionsrechtlichen Implikationen staatsangehörigkeitsrechtlicher Regelungen angedeutet und darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungsbefugnis unionsrechtliche Grenzen zu beachten haben.¹¹⁹ Unionsrechtliche Grenzen können sich aus den Marktfreiheiten, der Unionsbürgerfreizügigkeit und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip ergeben.

Eine Kollision mit den Marktfreiheiten bzw. der Unionsbürgerfreizügigkeit könnte sich freilich nur daraus ergeben, dass eine staatsangehörigkeitsrechtliche Regelung an die Geltendmachung oder Ausübung unionsrechtlicher Rechte nachteilige staatsangehörigkeitsrechtliche Folgen, wie z. B. den Verlust der Staatsangehörigkeit, knüpft. Der bloße Wegfall der Unionsbürgerschaft als Folge des Verlusts einer nationalen Staatsangehörigkeit begründet jedoch noch keine unzulässige Beschränkung unionsrechtlicher Rechtspositionen, solange der Betreffende jederzeit die Möglichkeit besitzt, die Verlustfolge durch Aufgabe einer ausländischen Doppelstaatsangehörigkeit in zumutbarer Weise abzuwenden. Allenfalls, wenn besondere Gründe geltend gemacht werden könnten, die eine Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit ausschließen oder unzumutbar erscheinen lassen, könnte eine unionsrechtlich relevante Beschränkung der Unionsbürgerschaft angenommen werden.

Entsprechendes gilt aber auch für den vom EuGH, wenn auch in sehr unklarer Weise, ins Spiel gebrachten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als unionsrechtliche Schranke nationaler Verlustregelungen. Auch nach Auffassung des EuGH ist aber der automatische Verlust der Staatsangehörigkeit als Folge des Antragserwerbs einer ausländischen Staatsangehörigkeit mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar.¹²⁰ Allenfalls bei offenkundigen, sachlich nicht zu rechtfertigenden Verlusttatbeständen wird man daher eine unionsrechtliche Schranke der nationalen Regelungsbefugnis im Staatsangehörigkeitsrecht annehmen können. Die „Einzigartigkeit“ der deutschen Optionsregelung im Vergleich mit europäischen Staaten, die einen *ius soli*-Erwerb der Staatsangehörigkeit für Kinder von Immigranten eingeführt haben, begründet noch keine unionsrechtlich relevante Willkür. Zwar birgt die EuGH Rechtsprechung noch erhebliche Auslegungspotentiale in sich. Mangels unionsrechtlich einheitlicher Vorstellungen über die richtigen staatsangehörigkeitsrechtlichen Integrationskonzepte erscheint aber eine Intervention des EuGH nicht zuletzt im Blick auf das unionsrechtliche Gebot der Achtung der nationalen Identität unwahrscheinlich.

¹¹⁷ Eingehend hierzu mit Nachw. Hailbronner, in: Hailbronner/Renner/Maaßen, Einl. I, Rn. 14 ff.

¹¹⁸ EuGH vom 29.3.2012, Rs. C.7/10 und C-910.

¹¹⁹ EuGH a.a.O. Rn. 45; v. 7. 7.1992, Rs. C-369/90 Micheletti, Slg. 1992,I-4239; v. 11.11.1999, Rs. C-179/90, Mesbah, Slg. 1999, I-7959.

¹²⁰ Vgl. Hailbronner, StAZ 2011, 1,4.

