

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache  
18(4)91 B(neu)



Rheinische  
Friedrich-Wilhelms-  
Universität Bonn



Institut für  
Öffentliches Recht

universität **bonn** · Prof. Dr. Chr. Hillgruber · 53012 Bonn

**Prof. Dr. Christian Hillgruber**  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht

Abteilung  
Öffentliches Recht

Deutscher Bundestag  
Innenausschuss  
Sekretariat  
Platz der Republik 1

11011 Berlin

E-Mail: [innenausschuss@bundestag.de](mailto:innenausschuss@bundestag.de)

Adenauerallee 18-20  
53113 Bonn

Postanschrift:  
Adenauerallee 24-42  
53113 Bonn

Tel.: 0228/73-7925  
Fax: 0228/73-4869

[LSHillgruber@jura.uni-bonn.de](mailto:LSHillgruber@jura.uni-bonn.de)  
[www.jura.uni-bonn.de/hillgruber](http://www.jura.uni-bonn.de/hillgruber)

### Schriftliche Stellungnahme zur

Bonn, 19.06.2014

1. **BT-Drucksache 18/1312**  
Gesetzentwurf der Bundesregierung  
Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes
  2. **BT-Drucksache 18/185 (neu)**  
Gesetzentwurf der Fraktion der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen  
Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes
  3. **BT-Drucksache 18/1092**  
Gesetzentwurf der Abgeordneten Jan Korte, Sevim Dağdelen, Dr. André Hahn, Ulla Jelpke, Kersten Steinke, Frank Tempel, Jörn Wunderlich und der Fraktion DIE LINKE  
Entwurf eines Gesetzes über die Aufhebung der Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht
  4. **BT-Drucksache 18/286**  
Antrag der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Jan Korte, Matthias W. Birkwald, Dr. André Hahn, Ulla Jelpke, Katrin Kunert, Petra Pau, Martina Renner, Kersten Steinke, Frank Tempel, Halina Wawzyniak, Harald Weinberg und der Fraktion DIE LINKE  
Für ein fortschrittliches Staatsangehörigkeitsrecht
- I. **Verfassungsmäßigkeit und Europarechtskonformität der Optionspflicht gemäß § 29 StAG**

Nach § 29 Abs. 1 StAG haben Deutsche, die nach dem 31. Dezember 1999 die deutsche Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 3 oder durch Einbürgerung nach § 40b erworben haben und gleichzeitig eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzen, nach Erreichen der Volljährigkeit und nach zuzustellendem behördlichen Hinweis auf diese Verpflichtung und die damit verbundenen Rechtsfolgen schriftlich zu erklären, ob sie die deutsche oder die ausländische Staatsangehörigkeit behalten wollen.

Optiert ein Erklärungspflichtiger für die ausländische Staatsangehörigkeit (1. Fall) oder gibt er bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres keine Erklärung ab (2. Fall), so verliert er die deutsche Staatsangehörigkeit (§ 29 Abs. 2 StAG). Gleiches gilt für denjenigen,

der zwar für die deutsche Staatsangehörigkeit optiert, aber der Verpflichtung, die dafür notwendige Aufgabe oder den Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nachzuweisen, nicht bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres nachkommt (3. Fall), es sei denn ihm ist vorher auf Antrag die schriftliche Genehmigung der zuständigen Behörde zur Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit (Beibehaltungsgenehmigung) erteilt worden (§ 29 Abs. 3 StAG). Eine solche Beibehaltungsgenehmigung ist zu erteilen, wenn die Aufgabe oder der Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht möglich oder nicht zumutbar ist oder bei einer Einbürgerung nach Maßgabe von § 12 StAG Mehrstaatigkeit hinzunehmen wäre (§ 29 Abs. 4 StAG).

Diese Regelung ist verfassungsgemäß.

#### **1. Vereinbarkeit mit Art. 16 Abs. 1 GG**

Es handelt sich bei der Optionspflicht um einen gesetzlich geregelten Verlusttatbestand im Sinne des Art. 16 Abs. 1 S. 2 GG.

Während in den beiden erstgenannten Fällen (§ 29 Abs. 2 StAG) aufgrund des Erklärungsverhalten des Betroffenen angesichts der gesetzlichen Ausgestaltung des Erklärungsverfahrens einschließlich der individuellen Belehrung über die Rechtsfolgen davon ausgegangen werden kann, dass der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit mit dessen – explizitem oder konkludentem – Einverständnis erfolgt, fehlt es im dritten Fall (§ 29 Abs. 3 StAG) an einem solchen Einverständnis. Das Grundgesetz setzt jedoch mit der Regelung des Art. 16 Abs. 1 S. 2 GG selbst voraus, dass unter bestimmten Voraussetzungen auf einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage (zum Gesetzesvorbehalt siehe BVerfGE 116, 24, 52 ff.; BVerfG, 1 BvL 6/10 vom 17.12.2013 – behördliche Vaterschaftsanfechtung –, Absatz-Nr. 81) auch ein gegen den Willen des Betroffenen eintretender Verlust rechtmäßig sein kann (BVerfGE 116, 24, 37). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 116, 24, 44; BVerfG, 1 BvL 6/10 vom 17.12.2013 – behördliche Vaterschaftsanfechtung –, Absatz-Nr. 31; ähnlich bereits Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 22.6.1990 – 2 BvR 116/90 –, NJW 1990, 2193; Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 10.8.2001 – 2 BvR 2101/00 –, NVwZ 2001, 1393), der sich die Literatur mittlerweile weithin angeschlossen hat, liegt eine absolut unzulässige Entziehung im Sinne des Art. 16 Abs. 1 S. 1 GG nur bei einer Verlustzufügung vor, »die der Betroffene nicht oder nicht auf zumutbare Weise beeinflussen kann«; denn zur Verlässlichkeit des Staatsangehörigkeitsstatus gehört auch die Vorhersehbarkeit eines Verlusts und damit ein ausreichendes Maß an Rechtssicherheit und Rechtsklarheit im Bereich der staatsangehörigkeitsrechtlichen Verlustregelungen.

Daraus folgt, dass umgekehrt– vorbehaltlich einer eintretenden Staatenlosigkeit – ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nach Art. 16 Abs. 1 S. 2 GG eintreten darf, wenn er aufgrund eines gesetzlichen Tatbestandes erfolgt, dessen Verwirklichung der Betroffene zumutbarerweise vermeiden konnte. Ist der Verlust der deutschen Staats-

angehörigkeit nicht die Folge eines allein auf dem Willen des Staates zur Wegnahme der deutschen Staatsangehörigkeit beruhenden Aktes, sondern tritt er aufgrund von Handlungen des Betroffenen ein, die auf einem selbstverantwortlichen und freien Willensentschluss gegründet sind, ist er grundsätzlich von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden; denn der Betroffene hat es dann selbst in der Hand, die deutsche Staatsangehörigkeit zu behalten (siehe dazu BVerfG, 2. Kammer des Zweiten Senats, Beschluss vom 8.12.2006 – 2 BvR 1339/06 – NVwZ 2007, 441, 442; Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 10.8.2001 – 2 BvR 2101/00 –, NVwZ 2001, 1393; Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 22.6.1990 – 2 BvR 116/90 –, NJW 1990, 2193).

Eine sich dabei ergebende Notwendigkeit, sich zwischen der deutschen und der ausländischen Staatsangehörigkeit zu entscheiden, ist dabei nicht schon als solche unzumutbar. Sie ist vielmehr Folge der Entscheidung des Gesetzgebers gegen eine uneingeschränkte Hinnahme von Mehrstaatigkeit. Diese Entscheidung ist ihrerseits, soweit bei der näheren Ausgestaltung die Grundrechte der Betroffenen beachtet werden, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (BVerfG, 2. Kammer des Zweiten Senats, Beschluss vom 8.12.2006 – 2 BvR 1339/06 – NVwZ 2007, 441, 442 zu § 25 StAG).

Insbesondere ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren. Der Verzicht auf die ausländische Staatsangehörigkeit zwecks Erhaltung der deutschen Staatsangehörigkeit muss dem Betroffenen im Fall des § 29 Abs. 3 StAG daher auch zumutbar sein. Dem trägt das Institut der Beibehaltungsgenehmigung angemessen Rechnung, auf deren Erteilung ein Rechtsanspruch besteht, sofern »die Aufgabe oder der Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht möglich oder nicht zumutbar ist oder bei einer Einbürgerung nach Maßgabe von § 12 [StAG] Mehrstaatigkeit hinzunehmen wäre« (§ 29 Abs. 4 StAG). Mit der Einschränkung der Verlustfolge auf den Fall, dass die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit sowohl (rechtlich wie tatsächlich) möglich als auch zumutbar ist, genügt die gesetzliche Regelung im Ergebnis den verfassungsrechtlichen Vorgaben in Bezug auf die Vermeidbarkeit (so im Ergebnis auch *Renner/Maaßen*, in: *Hailbronner/Renner/Maaßen, Staatsangehörigkeitsrecht*, 5. Aufl. 2010, § 29 Rn. 6-11).

Der Optionszwang nach § 29 StAG erscheint auch mit Blick auf die Funktion der Staatsangehörigkeit durchaus sachgerecht. Mit dem *ius-soli*-Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit sollte in Deutschland geborenen Kindern ausländischer Eltern die Möglichkeit gegeben werden, sich in die deutschen Lebensverhältnisse zu integrieren und damit zugleich die Voraussetzungen für eine spätere volle staatsbürgerliche Mitwirkung zu schaffen. Im Hinblick auf diese gesetzgeberische Zielsetzung eines Integrationsangebots (so BT-Drucksache 14/296, S. 4) ist es ohne weiteres nachvollziehbar, dass mit dem Geburtserwerb der deutschen Staatsangehörigkeit zwar bei im Inland geborenen Kindern, deren Eltern bestimmte Integrationsvoraussetzungen erfüllen, die Voraussetzung dafür geschaffen wird, dass sie zu einem voll integrierten Teil der deutschen Gesellschaft werden, dass ihnen aber anknüpfend an die Erreichung der Voll-

jährigkeit eine Entscheidung abverlangt wird, ob sie sich dauerhaft für die Zugehörigkeit zum deutschen oder ausländischen Staat entscheiden (so auch *Hailbronner*, in: *Hailbronner/Renner*, Staatsangehörigkeitsrecht, 4. Aufl. 2005, Teil I, Grundlagen, F., Rn. 80).

»Die iure soli erworbene deutsche Staatsangehörigkeit unterscheidet sich materiell nicht von der iure sanguinis erworbenen, verschieden sind jedoch Erwerbsgrund und Verhältnis zum Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Bei ihr gründet die Integrationserwartung auf den Lebensbedingungen in Deutschland und nicht auf dem Heranwachsen in einer deutschen Familie. Der Zwang zur Entscheidung zwischen der deutschen und der ausländischen Staatsangehörigkeit ist um der besseren Integrationschancen willen auf die Zeit der Volljährigkeit verschoben und deswegen anders ausgestaltet als in den Fällen des § 12 StAG u. § 9 Abs. 1 Nr. 1, § 25 Abs. 2 StAG«.

»Mit dem Erklärungsverfahren ist diesem besonders gearteten Erwerbsgrund des ius soli mit der systembedingten vorübergehenden Hinnahme von Mehrstaatigkeit ein ebenso spezielles Mittel zur Auflösung von Mehrstaatigkeit zur Seite gestellt« (*Renner/Maaßen*, in: *Hailbronner/Renner/Maaßen*, Staatsangehörigkeitsrecht, 5. Aufl. 2010, § 29 Rn. 12).

## **2. Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 und 3 GG**

Im Schrifttum (*Martenczuk*, Das Territorialitätsprinzip, die Mehrstaatigkeit und der Gleichheitssatz, *KritV* 2000, 194, 209 ff.) und in der Begründung der Gesetzentwürfe (Gesetzentwurf der Abgeordneten Jan Korte, Sevim Dağdelen, Dr. André Hahn, Ulla Jelpke, Kersten Steinke, Frank Tempel, Jörn Wunderlich und der Fraktion DIE LINKE. Entwurf eines Gesetzes über die Aufhebung der Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht, BT-Drucksache 18/1092, S. 6 – Begründung, A. Allgemeiner Teil –) wird teilweise ein Gleichheitsverstoß gerügt. Anders als die von § 29 Abs. 1 StAG erfasste Personengruppe bestehe für die Staatsangehörigen, die kraft Abstammung neben einer (weiterhin bestehenden) ausländischen Staatsangehörigkeit die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben (Kinder aus binationalen Ehen), keine Erklärungspflicht und kein Optionszwang. Darin soll eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG) liegen; der Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drucksache 18/185 (neu), S. 1 (unter A.) u. S. 4 (Begründung, A. Allgemeiner Teil)) behauptet gar eine »ethnische Diskriminierung«, womit offenbar ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 GG angenommen wird. Davon kann jedoch keine Rede sein.

Die Andersbehandlung der Vergleichsgruppe findet ihren sachlichen Differenzierungsgrund in den unterschiedlichen Erwerbstatbeständen (*ius sanguinis* versus *ius soli*), die ihrerseits auf unterschiedlichen Integrationsannahmen beruhen. Beim Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit kraft Abstammung von einem deutschen Elternteils ergibt sich die Verbundenheit zum deutschen Staat bereits aus der familiären Gemeinschaft (siehe dazu *BVerfGE* 37, 217, 246). Daran fehlt es beim Geburtserwerb der deutschen Staatsangehörigkeit kraft *ius soli* ungeachtet einer ausländischen Staatsan-

gehörigkeit der Eltern. Dieser tatsächliche Unterschied »rechtfertigt es, den Erwerbs-  
tatbestand der Geburt im Inland, der vom Gesetzgeber zulässigerweise als Integrati-  
onsangebot konzipiert werden darf, mit der Erklärungspflicht bei Erreichen der Volljäh-  
rigkeit zu verbinden, während bei mehrstaatigen Kindern deutscher Elternteile idealtyp-  
isch von einer bereits kraft Abstammung gegebenen lebenslangen Hinwendung zu  
Deutschland ausgegangen werden darf« (so auch *Hailbronner*, in: *Hailbronner/Renner*,  
Staatsangehörigkeitsrecht, 4. Aufl. 2005, Teil I, Grundlagen, F., Rn. 84; *Masing*, Wan-  
del im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration  
(2001, S. 51-54; *Huber/Butzke*, Das neue Staatsangehörigkeitsrecht und sein verfas-  
sungsrechtliches Fundament, NJW 1999, 2769, 2774).

Die Regelung des § 29 Abs. 1 StAG knüpft weder unmittelbar noch mittelbar an die  
Zugehörigkeit des Kindes und seiner Eltern zu einer bestimmten Ethnie an und kulli-  
diert daher auch nicht mit absolut verpönten Differenzierungsmerkmalen nach Art. 3  
Abs. 3 GG (wie Rasse oder Heimat). Die Sonderbehandlung der zur deutschen  
Staatsangehörigkeit hinzutretenden Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates  
der Europäischen Union oder der Schweiz (§ 29 Abs. 4 i.V.m. § 12 Abs. 2 StAG) be-  
ruht auf dem Ziel der europäischen Integration, insbesondere »einer immer engeren  
Union der Völker Europas« (Art. 1 Abs. 2 EUV) und einer bereits jetzt weitgehenden  
Inländergleichbehandlung von Unionsbürgern. Sie ist daher verfassungsrechtlich dem  
Grunde nach gemäß Art. 23 Abs. 1 GG gerechtfertigt. Es ist allerdings nicht zu über-  
sehen, dass sich hinsichtlich des strukturellen Problems der so genannten »Inländer-  
diskriminierung« durch die Doppelstaatlichkeit im Ergebnis eine Privilegierung gegen-  
über den »nur Deutschen« ergibt (vgl. *Huber/Butzke*, Das neue Staatsangehörigkeits-  
recht und sein verfassungsrechtliches Fundament, NJW 1999, 2769, 2773).

Nach alledem erweist sich die Regelung zur Optionspflicht nach § 29 StAG als insge-  
samt verfassungsgemäß.

Daraus folgt zugleich, dass eine teilweise oder vollständige Aufgabe des Options-  
zwangs in keiner Weise verfassungsrechtlich gefordert ist, sondern aus verfassungs-  
rechtlicher Perspektive überobligationsmäßig erfolgt. Sie kann nur das Ergebnis einer  
rechtspolitischen Abwägung zwischen dem bisher noch immer praktizierten Prinzip der  
Vermeidung von Mehrstaatigkeit und weiteren Erleichterungen der Statusintegration  
sein.

### **3. Vereinbarkeit mit Europarecht**

Verliert ein Optionspflichtiger in Folge der Optionsregelung mit der deutschen Staats-  
angehörigkeit zugleich die dadurch vermittelte Unionsbürgerschaft (Art. 20 I, II AEUV),  
weil er nunmehr nur noch Drittstaatsangehöriger ist, stellt sich die Frage, ob diese  
Rechtsfolge mit dem Europarecht vereinbar ist. Im Fall *Rottmann* hat der EuGH in  
Übereinstimmung mit seiner bisherigen Rechtsprechung anerkannt, dass die Regelung  
der Erwerbs- und Verlusttatbestände hinsichtlich der nationalen Staatsangehörigkeit  
nach wie vor Sache der einzelnen Mitgliedstaaten ist (EuGH, 02.03.2010 - C-135/08 –

Rottmann, Rn. 39). Andererseits hält er die Mitgliedsstaaten zugleich für verpflichtet, bei der Ausübung ihrer Zuständigkeit im Bereich der Staatsangehörigkeit das Unionsrecht zu beachten (EuGH, 02.03.2010 - C-135/08 – Rottmann, Rn. 45). Konkret folgt daraus die Pflicht, gegebenenfalls über die Prüfung der Verhältnismäßigkeit nach dem nationalen Recht hinaus, zu prüfen, ob die staatsangehörigkeitsrechtliche Entscheidung hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die unionsrechtliche Stellung des Betroffenen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt (EuGH, 02.03.2010 - C-135/08 – Rottmann, Rn. 55).

Aufgrund der angeordneten Optionspflicht ist für die Betroffenen von Anfang an erkennbar, dass die kraft *ius soli* erworbene deutsche Staatsangehörigkeit und damit auch die daran gekoppelte Unionsbürgerschaft und die damit verbundenen Rechte unter dem Vorbehalt der späteren Option für die deutsche Staatsangehörigkeit stehen. Insofern kann kein schutzwürdiges Vertrauen in den Fortbestand dieser Staatsangehörigkeit und der dadurch vermittelten Unionsbürgerschaft entstehen. Zudem hat es der Betreffende selbst in der Hand, sich die deutsche Staatsangehörigkeit und den Status als Unionsbürger zu erhalten. Anders als im Fall Rottmann, der die Rücknahme einer durch arglistige Täuschung erschlichenen Einbürgerung betraf, tritt hier kein unfreiwilliger Statusverlust ein. Wegen der Vermeidbarkeit und Zumutbarkeit der Optionspflicht ist auch europarechtlich der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt.

## **II. Der Grundsatz der Vermeidung von Mehrfachstaatsangehörigkeiten**

Der bisher im Staatsangehörigkeitsrecht ungeachtet einiger Durchbrechungen aufrechterhaltene Grundsatz der Vermeidung von Mehrfachstaatsangehörigkeiten ist weder verfassungsrechtlich noch völkerrechtlich zwingend geboten. Er hat gleichwohl nach wie vor erhebliches rechtspolitisches Gewicht.

### **1. Keine verfassungsrechtliche Garantie einer Ausschließlichkeit der deutschen Staatsangehörigkeit**

Art. 16 Abs. 1 GG enthält neben einem Abwehrrecht auch eine institutionelle Garantie der deutschen Staatsangehörigkeit, aus der sich möglicherweise auch verfassungsimmanente Kernelemente der deutschen Staatsangehörigkeit ableiten lassen, die der einfachgesetzlichen Disposition entzogen sind und nur bei Verfassungsänderung aufgegeben werden könnten. Die unbedingte Vermeidung einer mit der deutschen Staatsangehörigkeit konkurrierenden ausländischen Staatsangehörigkeit zählt dazu jedoch nicht. Die im Schrifttum vertretene Annahme, aus dem Grundgesetz ergebe sich ein grundsätzliches Gebot der »Einzelstaatigkeit«, das nur bei Vorliegen besonderer traditioneller Legitimationskriterien ausnahmsweise durchbrochen werden dürfe (so insbesondere *Ziemske*, Die deutsche Staatsangehörigkeit, 1995, S. 317 ff.; ähnlich v. Mangoldt, JZ 1993, 965, 969 ff.; etwas entwicklungsöffener *Huber/Butzke*, Das neue Staatsangehörigkeitsrecht und sein verfassungsrechtliches Fundament, NJW 1999, 2769, 2771 f.), dürfte nicht haltbar sein. Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht hat schon seit jeher Doppelstaatigkeit in jeweils näher bestimmtem Umfang zugelassen,

insbesondere beim Zusammentreffen mehrerer völkerrechtlich zulässiger Anknüpfungspunkte für die Verleihung der Staatsangehörigkeit, ohne dass dies als verfassungswidrig oder nur durch verfassungsrechtlich zwingende Gegengründe gerechtfertigt angesehen worden wäre. Mehrstaatigkeit kann nicht gänzlich verhindert werden und wird im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht in einer Reihe von Fällen seit langem akzeptiert. Mit Rücksicht auf die Wertentscheidung des Art. 3 Abs. 2 GG hat das BVerfG 1974 den Gesetzgeber verpflichtet, eine nicht unerhebliche Vermehrung doppelter Staatsangehörigkeiten als Folge einer gleichheitsgerechten Erweiterung des Abstammungserwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit von der Mutter eines Kindes hinzunehmen (BVerfGE 37, 217, 254 ff.). Es hat dabei dem Gesichtspunkt der Vermeidung doppelter Staatsangehörigkeit ersichtlich keine verfassungsrechtliche Bedeutung zuerkannt, ungeachtet der getroffenen Feststellung, »daß innerstaatlich und international doppelte oder mehrfache Staatsangehörigkeit als ein Übel betrachtet wird, das sowohl im Interesse der Staaten wie im Interesse der betroffenen Bürger nach Möglichkeit vermieden oder beseitigt werden sollte« (BVerfGE 37, 217, 254).

## **2. Völkerrechtlicher Gestaltungsspielraum**

Das geltende Völkerrecht verbietet doppelte oder mehrfache Staatsangehörigkeit nicht (so bereits BVerfGE 37, 217, 218).

Allerdings verfolgten die Staaten völkerrechtspolitisch lange Zeit eindeutig die Tendenz, die Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit zu vermeiden oder zumindest die mit ihnen verbundenen Kollisionsprobleme (insbesondere Pflichtenkollisionen; konkurrierende Inanspruchnahme diplomatischen Schutzes) zu verringern. Im europäischen Kontext kam diese Tendenz besonders deutlich in dem im Rahmen des Europarats ausgearbeiteten Europäischen Übereinkommen über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern vom 6.5.1963 (BGBl. 1969 II S. 1954) zum Ausdruck (siehe Präambel 2. Erwägungsgrund). Dieses Abkommen entfaltet jedoch für die Bundesrepublik aufgrund der zum 21.12.2002 wirksam gewordenen Kündigungserklärung am 21.12.2002 keine Bindungswirkung mehr.

Das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit vom 6.11.1997 (BGBl. 2004 II S. 578, 579), das für die Bundesrepublik Deutschland am 1.3.2000 in Kraft getreten ist, ist im Bewusstsein »der unterschiedlichen Haltung der Staaten zur Frage der Mehrstaatigkeit und in der Erkenntnis, dass es jedem Staat freisteht, zu entscheiden, welche Folgen er in seinem innerstaatlichen Recht an die Tatsache knüpft, dass ein Staatsangehöriger eine andere Staatsangehörigkeit erwirbt oder besitzt«, geschlossen worden. Allerdings verpflichtet diese Konvention die Vertragsstaaten dazu, unter dem Vorbehalt eines nach Art. 7 kraft Gesetzes oder auf Veranlassung eines Vertragsstaates eintretenden Verlust der Staatsangehörigkeit, Kindern, die bei der Geburt ohne weiteres verschiedene Staatsangehörigkeiten erworben haben, die Beibehaltung dieser Staatsangehörigkeiten zu gestatten (Art. 14). Die Bundesrepublik Deutschland hat dazu jedoch einen die Optionsregelung des § 29 StAG absichernden Vorbehalt angebracht (abgedruckt in: ETS Nr. 166, abrufbar unter:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=166&CM=8&DF=14/06/2014&CL=ENG&VL=1>). Im Übrigen beschränkt das Übereinkommen nicht das Recht eines Vertragsstaats, innerstaatlich nach eigenem Gutdünken zu regeln, ob seine Staatsangehörigen, welche die Staatsangehörigkeit eines anderen Staates erwerben oder besitzen, seine Staatsangehörigkeit behalten oder verlieren und ob der Erwerb oder die Beibehaltung seiner Staatsangehörigkeit von der Aufgabe oder dem Verlust einer anderen Staatsangehörigkeit abhängt (Art. 15).

Völkervertragsrechtlich ist die Bundesrepublik Deutschland folglich frei, Mehrstaatigkeit mehr als bisher staatsangehörigkeitsrechtlich zuzulassen. Da es nach allgemeinem Völkerrecht (Völkergewohnheitsrecht, allgemeine Rechtsgrundsätze) kein Gebot zur Vermeidung mehrfacher Staatsangehörigkeiten gibt, geschweige denn eine Pflicht, für eine einzige Staatsangehörigkeit unter Verlust der übrigen zu optieren (siehe *Hailbronner*, in: Hailbronner/Renner/Maaßen, Staatsangehörigkeitsrecht, 5. Aufl. 2010, Teil I, Grundlagen, F. Mehrfache Staatsangehörigkeit, Rn. 9), macht das Völkerrecht der Bundesrepublik Deutschland keine Vorgaben, die einer erweiterten Zulassung mehrfacher Staatsangehörigkeiten, wie sie mit dem teilweisen oder vollständigen Wegfall der Optionspflicht für den gegenwärtig von § 29 Abs. 1 StAG erfassten Personenkreis verbunden wäre, entgegenstünde.

### **3. Rechtspolitisches pro und contra eines Wegfalls der Optionspflicht**

Bei der Entscheidung über die partielle oder vollständige Aufgabe des gegenwärtig bundesrechtlich noch immer geltenden Grundsatzes der Vermeidung von Mehrstaatigkeit sollten die Vor- und Nachteile nüchtern abgewogen werden.

Die doppelte Staatsangehörigkeit bringt für den Bürger erhebliche Vorteile mit sich. Er besitzt in jedem der beiden Heimatstaaten die gleichen Rechte wie alle übrigen Staatsangehörigen einschließlich der sozialen Förderung und wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit und hat die Möglichkeit, sich bei der Wohnsitznahme und der beruflichen Tätigkeit für das Land zu entscheiden, dem er sich stärker verbunden fühlt (siehe BVerfGE 37, 217, 256).

Eine fortdauernde statusrechtliche Integration in den deutschen Staat ist zudem gewiss ein wichtiger Beitrag zur gesellschaftlichen Integration eines Bürgers, auch wenn die Statusintegration die gesellschaftliche Integration nicht substituieren kann. Die im Schrifttum teilweise vertretene Ansicht, doppelte Staatsangehörigkeit trage in besonderer Weise zur Integration der im Staatsgebiet lebenden Bevölkerung bei und wirke einer Randstellung von Ausländern entgegen (vgl. *Niessen-Dietrich*, Integration und Staatsangehörigkeit, ZAR 2012, 85, 91, sowie die Nachweise bei *Hailbronner*, in: Hailbronner/Renner/Maaßen, Staatsangehörigkeitsrecht, 5. Aufl. 2010, Teil I Grundlagen, F. Mehrfache Staatsangehörigkeit, Rn. 27), erscheint allerdings in dieser Pauschalität zweifelhaft. Mit größerer Berechtigung könnte man den ausschließlichen Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit als besonders integrationsförderlich ansehen, tritt damit doch eine vollständige Gleichstellung mit Deutschen ein, die üblicherweise

nur über die deutsche Staatsangehörigkeit verfügen (siehe dazu von *Altenbockum*, Gauck zur Einwanderung, Jein zu Deutschland, FAZ vom 22.5.2014, abrufbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/gauck-zur-einwanderung-12952891.html>). Das Interesse daran, die Staatsangehörigkeit der Eltern zusätzlich zu behalten, ist zwar nachvollziehbar. Die Wechselbeziehung zwischen der nach dem Abstammungsprinzip weitergegebenen Staatsangehörigkeit und der Familienbindung kann eine einheitliche Staatsangehörigkeit aller Familienmitglieder auch grundsätzlich wünschenswert erscheinen lassen (vgl. BVerfGE 37, 217, 253). Dennoch ist es – auch im Licht der Wertentscheidung des Art. 6 Abs. 1 GG – verfassungsrechtlich unbedenklich, den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit grundsätzlich vom Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit abhängig zu machen (BVerfG, 3. Kammer des Zweiten Senats, Beschluss vom 16.9.1990 – 2 BvR 1864/88 – NJW 1991, 633 Rn. 5, so auch *Hailbronner*, Die Beibehaltungsgenehmigung im Staatsangehörigkeitsrecht, NVwZ 2013, 1311, 1317).

Das bisherige Festhalten am Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit basiert auf der vom BVerfG noch 1990 in einem Kammerbeschluss (BVerfG, 3. Kammer des Zweiten Senats, Beschluss vom 16.9.1990 – 2 BvR 1864/88 – NJW 1991, 633 Rn. 3) bestätigten Auffassung, derzufolge doppelte und mehrfache Staatsangehörigkeit »als ein Übel« betrachtet wird, das sowohl im Interesse der Staaten wie im Interesse der Bürger nach Möglichkeit vermieden oder beseitigt werden sollte (so bereits BVerfGE 37, 217, 254 f.). Das zu vermeidende Übel wird dabei zumeist in Konflikten über die Personalhoheit zwischen den verschiedenen Heimatstaaten sowie in den für die Betroffenen möglicherweise entstehenden Pflichtenkollisionen und Loyalitätskonflikten gesehen. Solche Pflichtenkollisionen sind allerdings prinzipiell lösbar (etwa bei der Erfüllung der Wehrpflicht), und Loyalitätskonflikte dürften nur selten auftreten. Ganz vernachlässigen sollte man ihre Möglichkeit allerdings gleichwohl nicht. So kann, um nur ein Beispiel zu nennen, die vom türkischen Ministerpräsidenten Erdogan an die in Deutschland lebenden Türken (auch solche mit doppelter Staatsangehörigkeit) gerichtete Aufforderung, sich nicht assimilieren zu lassen, je nach dem, was man unter Assimilation versteht, durchaus mit gesetzlichen Mitwirkungspflichten bei der Integration in Konflikt geraten.

Gravierender erscheint der Einwand einer ungerechtfertigten Privilegierung der Doppelstaatler infolge eines doppelten status activus im Verhältnis zu denjenigen Deutschen, die nur über die deutsche Staatsangehörigkeit verfügen (siehe dazu *Hailbronner*, Optionsregelung und doppelte Staatsangehörigkeit, ZAR 2013, 357, 366, sowie die Nachweise bei *Hailbronner*, in: *Hailbronner/Renner/Maaßen*, Staatsangehörigkeitsrecht, 5. Aufl. 2010, Teil I, Grundlagen, B. Neuere Entwicklungen des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts, Rn. 14). Je nach Ausgestaltung des Wahlrechts – so können beispielsweise nach dem 2012 reformierten türkischen Recht auch im Ausland wohnhafte türkische Staatsangehörige an den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen teilnehmen; siehe auch § 12 Abs. 2 BWahlG – kann dies zu einem doppelten Wahl-

recht führen. »Damit entsteht nicht nur die Gefahr von Loyalitätskonflikten bei der Ausübung von Ämtern, sondern auch die Gefahr des Imports politischer Konflikte eines anderen Staates« (*Hailbronner, Optionsregelung und doppelte Staatsangehörigkeit*, ZAR 2013, 357, 364). Im Übrigen erscheint auch »eine stärkere Instrumentalisierung politischer Mitwirkungsrechte einer zahlenmäßig bedeutsamen Diaspora durch einen ausländischen Staat oder politische Gruppierungen« nicht ausgeschlossen (siehe dazu *Hailbronner, Optionsregelung und doppelte Staatsangehörigkeit*, ZAR 2013, 357, 365, 366).

Zwar kann der deutsche Gesetzgeber nicht den Erwerb der ausländischen Staatsangehörigkeit nach dem Abstammungsprinzip verhindern und auch die Ausgestaltung des Wahlrechts im zweiten Heimatstaat nicht beeinflussen; mit der Gestattung der Beibehaltung der zweiten, ausländischen Staatsangehörigkeit übernimmt der deutsche Staat aber eine Mitverantwortung für die damit einhergehende Privilegierung des Doppelstaatlers, welche die »Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässliche Grundlage *gleichberechtigter* Zugehörigkeit« (BVerfGE 116, 24, 44 – Hervorhebung von C.H.; siehe auch BVerfGE 113, 273, 294) durchaus in Frage stellt und daher gleichheitsrechtlich rechtfertigungsbedürftig erscheint, jedenfalls nicht leichthin abgetan werden kann (siehe dazu auch *Huber/Butzke, Das neue Staatsangehörigkeitsrecht und sein verfassungsrechtliches Fundament*, NJW 1999, 2769, 2775).. Sie ist auch schwerlich mit dem integrationspolitischen Grundanliegen vereinbar, den Abkömmlingen von Ausländern aufgrund ihrer Geburt im Inland, also nach dem Territorialitätsprinzip, die deutsche Staatsangehörigkeit zu verleihen, weil sie in einer mit den übrigen deutschen Staatsangehörigen vergleichbaren Weise der deutschen Staatsgewalt unterworfen sind, und sie damit gleichzustellen. Die Doppelstaatlichkeit begründet gerade keine gleichartige Unterworfenheit, sondern eine Privilegierung der Doppelstaatler.

Umso fragwürdiger erscheint die Perpetuierung dieses Zustands, die bei einem Wegfall der Optionspflicht eintritt. Diese Perpetuierung erfasst nicht nur den Kreis der nach gegenwärtigem Recht Optionspflichtigen, sondern auch deren Kinder. Bei Aufrechterhaltung der doppelten Staatsangehörigkeit auch nur eines Elternteils erlangen sie eo ipso ebenfalls die doppelte Staatsangehörigkeit, und dabei auch die deutsche kraft Abstammung (§ 4 Abs. 1 S. 1 StAG). Hat der andere Elternteil eine dritte Staatsangehörigkeit, die iure sanguinis weitergegeben wird, hat das Kind bereits drei Staatsangehörigkeiten. Dagegen läuft bei der Optionslösung mit dem Verlust einer der beiden Staatsangehörigkeiten durch einen Elternteil auch die Möglichkeit aus, dadurch Kindern beide Staatsangehörigkeiten iure sanguinis dauerhaft zu vermitteln. Lediglich Kinder, die vor der Erklärung, spätestens bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres des Optionspflichtigen geboren worden sind, behalten infolge der bloßen ex-nunc-Wirkung des Verlusts der (deutschen) Staatsangehörigkeit ihre kraft Abstammung erworbenen Staatsangehörigkeiten (siehe für die deutsche Staatsangehörigkeit bei Option für die ausländische *Renner/Maaßen*, in: *Hailbronner/Renner/Maaßen, Staatsangehörigkeitsrecht*, 5. Aufl. 2010, § 29 Rn. 29). Nach der Option geborenen Kindern kann von Opti-

onspflichtigen nur eine Staatsangehörigkeit kraft Abstammung vermittelt werden. Allerdings tritt bei Geburt im Inland bei nach Option verbliebener ausländischer Staatsangehörigkeit der Eltern gleichzeitig ein ius-soli-Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit ein; die Doppelstaatlichkeit hat aber infolge der Optionsregelung wiederum nur vorübergehende Gültigkeit.

Eine Verstetigung mehrfacher Staatsangehörigkeiten ist integrationspolitisch fragwürdig. Wie gesehen, sollte nach dem Willen des Gesetzgebers von 1999 mit dem ius soli-Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit den Migranten der dritten Generation ein besonderes Integrationsangebot unterbreitet werden. Durch Gewährung der vollen deutschen Staatsangehörigkeit mit der Geburt wurde ihnen die Möglichkeit eröffnet, als voll integrierter Teil der deutschen Gesellschaft aufzuwachsen. Die mit diesem Integrationsangebot verbundene Mehrstaatigkeit sollte allerdings nur vorübergehend hingenommen, eine Häufung doppelter Staatsangehörigkeiten auf Dauer als unerwünscht vermieden werden. Der Integrationsprozess sollte mit der bewussten Entscheidung für die deutsche Staatsangehörigkeit als endgültiger, einziger Staatsangehörigkeit ihren regelhaften Abschluss finden. Die Regelungen stellen damit eine Rücksichtnahme auf die besondere Situation der Angehörigen der dritten Ausländergeneration dar, deren Eltern sich trotz langjährigen Aufenthalts in Deutschland noch nicht entschließen konnten, sich einbürgern zu lassen. Doppelte Staatsangehörigkeiten regelmäßig und dauerhaft auch auf die vierte Generation zu erstrecken, entbehrt dagegen einer hinreichenden integrationspolitischen Legitimation.

Vor diesem Hintergrund müssen die für den Wegfall der Entscheidungspflicht für die deutsche oder die ausländische Staatsangehörigkeit anzuführenden Gründe erhebliches Gewicht haben, um sich in einer Interessenabwägung gegen den Privilegierungs- und Perpetuierungseinwand durchzusetzen und die dauerhafte Ungleichbehandlung gegenüber den »Nur-Deutschen« hinreichend sachlich zu rechtfertigen. Zumindest ist aber an eine kompensatorische Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland zu denken, international darauf hinzuwirken, dass die Ausübung politischer Rechte bei Doppelstaatlern an den Wohnsitz geknüpft und deren doppelter Inanspruchnahme damit ein Riegel vorgeschoben wird.

### **III. Integrationspolitisches Scheitern der Optionsregelung?**

Welche Auswirkungen die Optionsregelung hat und ob diese als integrationspolitisch verfehlt anzusehen sind, wie in den Gesetzentwürfen der BT-Drucksachen 18/185 (neu) und 18/1092 behauptet, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch kaum verlässlich beurteilt werden. Von der Optionsregelung betroffen waren bisher nur nach § 40 b StAG eingebürgerte Ausländerkinder der Jahrgänge 1990 ff. Nach den hierzu vorliegenden ersten empirischen Erkenntnissen (siehe *Worbs/Scholz*, Die Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht. Erste Erkenntnisse aus empirischen Studien, ZAR 2013, 129-135) kann hinsichtlich des tatsächlichen Entscheidungsverhaltens der Optionspflichtigen konstatiert werden, dass die deutliche Mehrheit für die deutsche Staatsangehörigkeit gestimmt und auch nur ein geringer Teil einen Beibehaltungsantrag gestellt

hat. Die Motivation für diese Entscheidung war meist sachorientiert, jedoch bestand auch eine emotionale Bindung zu Deutschland. Die Befürchtungen innerfamiliärer Streitigkeiten wegen der Wahl der Staatsangehörigkeit oder eine Einflussnahme auf die Wahl haben sich nicht bewahrheitet (siehe *Worbs/Scholz*, Die Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht. Erste Erkenntnisse aus empirischen Studien, ZAR 2013, 129, 132). Soweit die Entscheidungspflicht die betroffenen Personen belastet hat, ist es ihnen doch zumeist gelungen, »für sich persönlich zwischen dem Pass als einer Formalität und dem eigenen subjektiven Zugehörigkeitsgefühl [zu] differenzieren« (*Worbs/Scholz*, Die Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht. Erste Erkenntnisse aus empirischen Studien, ZAR 2013, 129, 133).

Vor diesem Hintergrund kann ungeachtet in den Studien gleichzeitig festgestellter Verfahrensmängel von einem Scheitern der Optionsregelung jedenfalls bisher keine Rede sein. Eher stellt sich die Frage, ob angesichts der Bereitschaft der meisten bisherigen Erklärungs-pflichtigen, für eine ausschließliche deutsche Staatsangehörigkeit zu optieren, ein Entfallenlassen der Optionspflicht nicht einen integrationspolitischen Rückschritt bedeuten würde.

Die Tatsache, dass zum Stichtag 9.1.2014 248 Personen infolge der Optionspflicht ihre deutsche Staatsangehörigkeit verloren haben, belegt zwar ihre rechtliche Relevanz, entgegen der Begründung des Gesetzentwurfs der Abgeordneten Jan Korte, Sevim Dağdelen, Dr. André Hahn, Ulla Jelpke, Kersten Steinke, Frank Tempel, Jörn Wunderlich und der Fraktion DIE LINKE. Entwurf eines Gesetzes über die Aufhebung der Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht, BT-Drucksache 18/1092, S. 6 – Begründung, A. Allgemeiner Teil –) aber nicht ihre vermeintliche integrationspolitische Sinnlosigkeit. Ebenso voreilig ist die im Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drucksache 18/185 (neu), S. 1 (unter A.) u. S. 4 (Begründung, A. Allgemeiner Teil) enthaltene pauschale Aussage, »dass sich der Optionszwang im Staatsangehörigkeitsrecht nicht bewährt« und »als integrationspolitisch kontraproduktiv erwiesen« hat.

Es geht vielmehr um eine abweichende rechtspolitische Bewertung.

#### **IV. Zu den Gesetzentwürfen im Einzelnen**

##### **1. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (BT-Drucksache 18/1312)**

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung will die Optionspflicht für die Kinder ausländischer Eltern entfallen lassen, die die deutsche Staatsangehörigkeit iure soli gemäß § 4 Abs. 3 StAG oder durch Einbürgerung nach § 40b StAG erworben haben und in Deutschland aufgewachsen sind, oder deren andere Staatsangehörigkeit eine solche eines anderen EU-Mitgliedstaates oder der Schweiz ist. Als in Deutschland aufgewachsen gilt, wer sich, bezogen auf das 21. Lebensjahr, acht Jahre gewöhnlich in Deutschland aufgehalten hat, sechs Jahre in Deutschland eine Schule besucht hat oder über einen in Deutschland erworbenen Schulabschluss oder eine in Deutschland abgeschlossene Berufsausbildung verfügt (vgl. § 29 Abs. 1a S. 1 StAG-E).

Soweit Deutsche, die die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union oder der Schweiz besitzen, von der Optionspflicht ausgenommen werden, ist dies, wie der Gesetzentwurf zu Recht betont (BT-Drucksache 18/1312, S. 9 unter B. Besonderer Teil), nur eine Verwaltungsvereinfachung, weil insoweit schon bisher Mehrstaatigkeit nach § 29 Abs. 4 i.V.m. § 12 Abs. 2 StAG hingenommen wird.

Dagegen bedeutet die erstgenannte Ausnahme eine Erweiterung der Zulassung dauerhafter Doppelstaatigkeit. Der Gesetzentwurf hält ein Zurücktreten des Grundsatzes der Vermeidung von Mehrstaatigkeit »vor dem Hintergrund des Hineinwachsens dieser jungen Menschen in die deutschen Lebensverhältnisse« für vertretbar (BT-Drucksache 18/1312, S. 8 unter A. Allgemeiner Teil).

Fällt die Optionspflicht und damit die Notwendigkeit durch einen Willensakt eindeutig die mutmaßlich dauerhafte Hinwendung zu Deutschland ungeachtet einer weiteren ausländischen Staatsangehörigkeit unter Beweis zu stellen, so sollten für die Erhaltung der deutschen Staatsangehörigkeit unverzichtbare Integrationsanforderungen durch andere, äußere Umstände hinreichend belegt sein, die auf eine hinreichend enge Bindung an Deutschland rückschließen lassen. Ein, wie vorgesehen, mindestens achtjähriger gewöhnlicher Aufenthalt im Inland oder ein sechsjährigen Schulbesuch im Inland bzw. ein hier erworbener Schulabschluss oder eine hier abgeschlossene Berufsausbildung sind entsprechend aussagekräftige Belege. Je länger sich jemand auf ein Leben in Deutschland eingerichtet und sich, insbesondere durch Teilhabe am deutschen Bildungssystem, in die deutsche Gesellschaft integriert hat, umso eher ist ihm die deutsche Staatsangehörigkeit (gegebenenfalls auch unter Hinnahme einer zweiten, ausländischen Staatsangehörigkeit) zu belassen. Sachgerecht und konsequent erscheint es auch, im Einzelfall auch einen anders begründeten, aber vergleichbar engen Bezug zu Deutschland im Sinne einer Härtefallklausel für den Fortfall der Optionspflicht genügen zu lassen (so § 29 Abs. 1a S. 2 StAG-E).

Die fortdauernde statusrechtliche Integration in Deutschland geborener Kinder ausländischer Eltern von Integrationsanforderungen bzw. tatsächlich erbrachten Integrationsleistungen abhängig zu machen, von denen nicht zuletzt die Funktionsfähigkeit der Demokratie abhängt (zu den bildungsmäßigen Voraussetzungen der Demokratie siehe *Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, HStR II, <sup>3</sup>2004, Rn. 67), erscheint legitim (*Hailbronner*, in: Hailbronner/Renner/Maaßen, Staatsangehörigkeitsrecht, 5. Aufl. 2010, Teil I, Grundlagen, B. Neuere Entwicklungen des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts, Rn. 27). Allein die Geburt im Inland bietet dafür keine hinreichende Gewähr.

Die Erklärungspflicht des Optionspflichtigen tritt nunmehr erst nach Vollendung des 21. Lebensjahres ein (§ 29 Abs. 1 S. 2 StAG-E). Da auch nach bisher geltendem die Erklärung zur Vermeidung eines Verlusts der deutschen Staatsangehörigkeit erst bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres abgegeben werden muss (§ 29 Abs. 2 S. 2 StAG), tritt insoweit keine Rechtsänderung, sondern lediglich eine zeitliche Straffung des Optionsverfahrens ein. Dazu trägt auch die künftig ab der Vollendung des 21. Lebensjah-

res laufende Jahresfrist für die Zustellung des Hinweises über die Erklärungspflicht nach § 29 Abs. 5 StAG bei (siehe § 29 Abs. 5 S. 5 StAG-E).

Nach der Begründung des Gesetzentwurfs soll die bisherige Verlustregelung bei Nichtabgabe einer Erklärung bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres gemäß § 29 Abs. 2 S. 2 StAG entfallen, »da neben den Verlustregelungen in Absatz 2 Satz 1 und Absatz 3 Satz 2 keine Notwendigkeit für eine eigene Verlustregelung bei unterlassener Erklärung besteht« (BT-Drucksache 18/1312, S. 10 unter B. Besonderer Teil). Damit hat eine unterlassene Erklärung keine Auswirkungen auf den Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit mehr. Das vermag angesichts der Aufrechterhaltung der Erklärungspflicht (§ 29 Abs. 1 S. 2 und 3 StAG-E) nicht zu überzeugen und ist im Ergebnis nur dann vertretbar, wenn man § 29 Abs. 3 S. 2 StAG-E so versteht, dass der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit bei Nichtverlust der ausländischen Staatsangehörigkeit binnen zwei Jahre nach Zustellung des Hinweises auf die Erklärungspflicht auch ohne jede Erklärung des Betroffenen eintritt.

Zu Recht stellt der Gesetzentwurf in § 29 Abs. 3 Satz 2 StAG-E für die Möglichkeit der Aufrechterhaltung der deutschen Staatsangehörigkeit – anders als *de lege lata* – nicht mehr auf den Nachweis, sondern auf die Tatsache des Verlustes der ausländischen Staatsangehörigkeit ab. Diese Änderung ist, wie auch bereits im Schrifttum herausgearbeitet (siehe *Niesler*, Die Optionspflicht und das Verbot der Staatenlosigkeit – Zur Notwendigkeit einer teleologischen Reduktion des § 29 III 2 StAG, ZAR 2007, 275 ff.), notwendig, um zu vermeiden, dass bei einem Verlust vor oder einem Nachweis erst nach dem Ablauf der Erklärungspflicht Staatenlosigkeit eintritt (BT-Drucksache 18/1312, S. 10 unter B. Bes. Teil).

Die durch § 29 Abs. 5 StAG-E neu eingeführte Möglichkeit von *ius-soli*-Deutschen, auf Antrag durch die zuständige Behörde verbindlich feststellen zu lassen, dass sie nicht der Optionspflicht unterliegen, können Betroffene, wie in der Begründung zutreffend ausgeführt wird, bereits früh Rechtssicherheit über ihren staatsangehörigkeitsrechtlichen Status erhalten. Das ist für sich genommen zu begrüßen.

## **2. Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (BT-Drucksache 18/185 – neu)**

Der Gesetzentwurf zielt auf die vollständige Abschaffung des Optionszwangs und räumt denjenigen Optionspflichtigen, die die deutsche Staatsangehörigkeit nach § 29 StAG bereits verloren haben bzw. aufgrund der Optionspflicht die ausländische Staatsangehörigkeit aufgegeben oder verloren haben, die Möglichkeit ein, durch einfache Erklärung gegenüber der zuständigen Verwaltungsbehörde die deutsche Staatsangehörigkeit wieder zu erwerben bzw. eine den Wiedererwerb der aufgegebenen oder verlorenen ausländischen Staatsangehörigkeit ohne gleichzeitigen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit ermöglichende Beibehaltungsgenehmigung zu erhalten.

Dies ist rechtlich möglich, integrationspolitisch allerdings zweifelhaft (siehe dazu näher oben, unter II.3., S. 6-8) .

Bei einer vollständigen Aufgabe der Optionspflicht ohne Ersetzung durch andere Integrationsanforderungen fehlt es an einer die dauerhafte Aufrechterhaltung der deutschen Staatsangehörigkeit hinreichend rechtfertigenden Gewähr für eine starke Bindung der betroffenen Personen an Deutschland.

Jedenfalls sollte Mehrstaatigkeit bei gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland nicht dauerhaft hingenommen werden, wenn nicht fortbestehende Bindungen an Deutschland dies rechtfertigen (vgl. die Wertung des § 25 Abs. 2 S. 3 StAG).

Hinsichtlich der vorgeschlagenen Folgenbeseitigung der bisherigen Optionsregelung, ist darauf hinzuweisen, dass diese rechtlich nicht geboten ist (siehe oben, unter I. a.E., S. 4), im Übrigen, wie die Bundesregierung in der Begründung ihres Gesetzentwurfs zutreffend dargelegt hat (BT-Drucksache 18/1312, S. 8 unter A. Allgemeiner Teil), bereits das geltende Staatsangehörigkeitsrecht in den §§ 8, 13 StAG eine (Ermessens-) Wiedereinbürgerung auf Antrag unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit zulässt und in § 25 Abs. 2 StAG die Möglichkeit der Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung vor einem beabsichtigten Wiedererwerb der ausländischen Staatsangehörigkeit für den Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit vorsieht. Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung würde den Behörden das Ermessen genommen; dazu besteht keine Notwendigkeit; eine Einzelfallprüfung und -entscheidung nach pflichtgemäßen Ermessen erscheint vielmehr sachgerecht.

### **3. Gesetzentwurf der Abgeordneten Jan Korte, Sevim Dağdelen, Dr. André Hahn, Ulla Jelpke, Kersten Steinke, Frank Tempel, Jörn Wunderlich und der Fraktion DIE LINKE, Entwurf eines Gesetzes über die Aufhebung der Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht (BT-Drucksache 18/1092)**

Der Gesetzentwurf verfolgt dieselbe Intention wie der Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Insofern bestehen dagegen die gleich rechtspolitischen Bedenken (siehe unter 2.).

Die zur Begründung der vorgeschlagenen Aufhebung des Optionszwangs angeführte Begründung (vgl. BT-Drucksache 18/1092, unter B. Besonderer Teil, S. 7), viele von der Optionsregelung Betroffenen fühlten sich, obwohl »in Deutschland verwurzelt und damit ein Teil der deutschen Gesellschaft«, gleichwohl »auch dem Herkunftsland ihrer Eltern verbunden«, weswegen die Verpflichtung, als junge Erwachsene eine Entscheidung zu treffen, die ihre Zugehörigkeit zum deutschen Staat oder zur Nationalität ihrer Eltern in Frage stellt, [...] der Lebenssituation dieses Personenkreises nicht gerecht« werde, überzeugt nicht. Die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit nötigt nicht zu einem Abbruch der Beziehungen zum Herkunftsland der Eltern. Die Annahme, die Pflicht zur Aufgabe einer der beiden Staatsangehörigkeiten, müsse eine Identitätskrise bei den Betroffenen auslösen, überhöht die identitätsstiftende Bedeutung der Staatsangehörigkeit ins Mystische. Es geht schlicht und einfach um die Frage, welches

Staates Bürger man sein will, d.h. auf welchen Staat bezogen man staatsbürgerliche Rechte wahrnehmen und Pflichten erfüllen will. Diese Entscheidung ist auch dann, wenn sie schwer fallen mag (siehe Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucksache 18/1312, S. 1) ohne weiteres zumutbar. Zur Bewahrung der familiären Wurzeln und kulturellen Bindungen zu einem Staat bedarf es jedenfalls nicht der Aufrechterhaltung des staatsangehörigkeitsrechtlichen Bandes (vgl. *Hailbronner*, Optionsregelung und doppelte Staatsangehörigkeit, ZAR 2013, 357, 366, *ders.*, Die Beibehaltungsgenehmigung im Staatsangehörigkeitsrecht, NVwZ 2013, 1311, 1318). Eine einheitliche Staatsangehörigkeit aller Familienangehörigen mag aus der Perspektive der Optionspflichtigen wie ihrer Eltern wünschenswert sein, ist jedoch im Verhältnis zwischen *erwachsenen* Kindern und ihren Eltern nicht so bedeutsam, dass sie die Gestattung der Beibehaltung der Staatsangehörigkeit der Eltern aufgrund des grundrechtlichen Schutzes der Familie nach Art. 6 Abs. 1 GG gebieten würde (siehe dazu auch *Hailbronner*, Die Beibehaltungsgenehmigung im Staatsangehörigkeitsrecht, NVwZ 2013, 1311, 1317).

Zur Rückgängigmachung der staatsangehörigkeitsrechtlichen Verlustfolgen bisher nach Maßgabe der Verpflichtung nach § 29 StAG erfolgter Optionen schlägt die Gesetzentwurf im Wesentlichen dieselben Regelungen wie der Gesetzentwurf der Fraktion der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vor (siehe § 40c StAG-E). Insoweit gelten daher auch dieselben Einwände (s.o., unter 2., S. 11).

Die vorgesehenen melderechtlichen Änderungen sind bloße Folgeänderungen und daher nicht gesondert zu bewerten.

#### **4. Antrag der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Jan Korte, Matthias W. Birkwald, Dr. André Hahn, Ulla Jelpke, Katrin Kunert, Petra Pau, Martina Renner, Kersten Steinke, Frank Tempel, Halina Wawzyniak, Harald Weinberg und der Fraktion DIE LINKE. Für ein fortschrittliches Staatsangehörigkeitsrecht (BT-Drucksache 18/286)**

Der Antrag kritisiert vor allem die bisherige, als restriktiv eingeschätzte Einbürgerungspraxis und das bisher geltende Einbürgerungsrecht, soweit es die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit zur Voraussetzung der Einbürgerung macht, was allerdings nicht durchgängig der Fall ist (siehe im Einzelnen insbesondere die Regelungen der §§ 8,9, 10 und 12 StAG). Zu den Gründen, die nach wie vor für ein Festhalten am Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit sprechen, verweise ich auf meine obigen Ausführungen (unter II.3., S. 6-8).

Das BVerfG hat in seiner Entscheidung zum kommunalen Ausländerwahlrecht (BVerfGE 83, 37, 52) nicht, wie der Antrag suggeriert (BT-Drucksache 18/286, S. 1 unter I.2.), eine Erleichterung der Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit zur Behebung eines Demokratiemangels gefordert, sondern lediglich das Staatsangehörigkeitsrecht als den »Ort« bezeichnet, »an dem der Gesetzgeber Veränderungen in der Zusammensetzung der Einwohnerschaft der Bundesrepublik Deutschland im Blick auf

die Ausübung politischer Rechte Rechnung tragen *kann*« (Hervorhebung C.H.) und im Übrigen auf die Möglichkeit hingewiesen, »denjenigen Ausländern, die sich auf Dauer in der Bundesrepublik Deutschland niedergelassen haben, sich hier rechtens aufhalten und deutscher Staatsgewalt mithin in einer den Deutschen vergleichbaren Weise unterworfen sind«, den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit zu erleichtern. Zur Frage einer doppelten Staatsangehörigkeit hat es sich dabei gar nicht geäußert.

Der Antrag behauptet ferner eine faktische Diskriminierung türkischer Staatsangehöriger, weil »bei ihnen die Mehrstaatigkeit bei Einbürgerungen im Jahr 2012 nur zu 22,3 Prozent akzeptiert wurde« (BT-Drucksache 18/286, S. 2 unter I.4.), während der »Anteil bei nicht türkischen Staatsangehörigen aufgrund von Sonderregelungen bundesweit bei 61,5 Prozent« lag. Die Zahl allein kann jedoch nicht als Beleg dienen, da, wie der Antrag selbst einräumt, für bestimmte andere Staatsangehörigkeiten, namentlich EU-Staatsangehörigkeiten mit Blick auf den europäischen Integrationsprozess als sachlichem Differenzierungsgrund, abweichende Bestimmungen gelten.

Die unterschiedliche Verwaltungspraxis in der Hinnahme von Mehrstaatigkeit ist in der Tat problematisch, aber das Ergebnis der Tatsache, dass nicht nur auf Bundesebene, sondern auch auf Landesebene ergänzende Verwaltungsvorschriften erlassen worden sind und »die StAR-VwV bei einer Reihe strittiger Punkte Kompromisscharakter aufweist« (*Hailbronner*, in: Hailbronner/Renner/Maaßen, Staatsangehörigkeitsrecht, 5. Aufl. 2010, Grundlagen, Teil B. Neuere Entwicklungen des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts., Rn. 36).

Zur Lösung der erkannten Probleme fordert der Antrag eine umfassende Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrecht, insbesondere eine Erleichterung der Einbürgerung durch geringere Anforderungen an den vorauszusetzenden Aufenthalt im Inland, Aufgabe des Grundsatzes der Vermeidung von Mehrstaatigkeit, Verzicht auf das Erfordernis der Fähigkeit zum Bestreiten des Lebensunterhalts sowie der Verfassungstreue (Loyalitätserklärung) und auf Straffälligkeit als Einbürgerungshindernis (BT-Drucksache 18/286, S. 2 unter II. a), b), d), g)). Es handelt sich dabei jedoch durchgängig um im öffentlichen Interesse liegende, sachgerechte Integrationserfordernisse (siehe insbesondere § 10 StAG), die nicht aufgegeben werden sollten. Da es weder von Verfassungs wegen noch völkerrechtlich einen Anspruch auf Einbürgerung, geschweige denn auf voraussetzungslose Einbürgerung gibt, liegt in diesen Integrationsvoraussetzungen auch kein rechtliches Problem.

Bonn, den 19. Juni 2014

Prof. Dr. Christian Hillgruber