



## Wortprotokoll der 14. Sitzung

### Innenausschuss

Berlin, den 23. Juni 2014, 11:00 Uhr  
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1  
Paul-Löbe-Haus, Raum E 200

Vorsitz: Wolfgang Bosbach, MdB  
Rüdiger Veit, MdB

## Öffentliche Anhörung

### Tagesordnungspunkt

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des  
Staatsangehörigkeitsgesetzes**

**BT-Drucksache 18/1312**

**Federführend:**  
Innenausschuss

**Mitberatend:**  
Auswärtiger Ausschuss  
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

**Gutachtlich:**  
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

**Berichterstatter/in:**  
Abg. Helmut Brandt [CDU/GSU]  
Abg. Rüdiger Veit [SPD]  
Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]  
Abg. Volker Beck (Köln) [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



- b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Jan Korte, Sevim Dagdelen, Dr. André Hahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Entwurf eines Gesetzes über die Aufhebung der Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht**

**BT-Drucksache 18/1092**

**Federführend:**  
Innenausschuss

**Mitberatend:**  
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

**Berichterstatter/in:**  
Abg. Helmut Brandt [CDU/CSU]  
Abg. Rüdiger Veit [SPD]  
Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]  
Abg. Volker Beck (Köln) [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- c) Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes**

**BT-Drucksache 18/185(neu)**

**Federführend:**  
Innenausschuss

**Mitberatend:**  
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

**Berichterstatter/in:**  
Abg. Helmut Brandt [CDU/CSU]  
Abg. Rüdiger Veit [SPD]  
Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]  
Abg. Volker Beck (Köln) [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- d) Antrag der Abgeordneten Sevim Dagdelen, Jan Korte, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Für ein fortschrittliches Staatsangehörigkeitsrecht**

**BT-Drucksache 18/286**

**Federführend:**  
Innenausschuss

**Mitberatend:**  
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz  
Ausschuss für Arbeit und Soziales  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

**Berichterstatter/in:**  
Abg. Helmut Brandt [CDU/CSU]  
Abg. Rüdiger Veit [SPD]  
Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]  
Abg. Volker Beck (Köln) [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



## Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Anwesenheitslisten	4
II. Sachverständigenliste	9
III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten	10
IV. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	11
V. Anlagen	40
Schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen	
Andreas Deuschle	Ausschussdrucksache 18(4)91 A
Prof. Dr. Christian Hillgruber	Ausschussdrucksache 18(4)91 B(neu)
Martin Jungnickel	Ausschussdrucksache 18(4)91 C
Safer Çinar	Ausschussdrucksache 18(4)91 D
Prof. Dr. Astrid Wallrabenstein	Ausschussdrucksache 18(4)91 E
Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.	Ausschussdrucksache 18/91 F



**Sitzung des Ausschusses Nr. 04 (Innenausschuss)**

Montag, 23. Juni 2014, 11:00 Uhr

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>CDU/CSU</u>		<u>CDU/CSU</u>	
Baumann, Günter	.....	Albsteiger, Katrin	.....
Berghegger Dr., Andre	.....	Brähmig, Klaus	.....
Binninger, Clemens	.....	Fabritius Dr., Bernd	.....
Bosbach, Wolfgang	.....	Feiler, Uwe	.....
Brandt, Helmut	.....	Giousouf, Cemile	.....
Frieser, Michael	.....	Gröhler, Klaus-Dieter	.....
Hellmuth, Jörg	.....	Hauer, Matthias	.....
Lindholz, Andrea	.....	Heck Dr., Stefan	.....
Mayer (Altötting), Stephan	.....	Lach, Günter	.....
Ostermann Dr., Tim	.....	Liebing, Ingbert	.....
Schäfer (Saalstadt), Anita	.....	Luczak Dr., Jan-Marco	.....
Schuster (Weil am Rhein), Armin	.....	Monstadt, Dietrich	.....
Steinbach, Erika	.....	Seif, Detlef	.....
Veith, Oswin	.....	Sensburg Dr., Patrick	.....
Warken, Nina	.....	Strobl (Heilbronn), Thomas	.....
Wendt, Marian	.....	Ullrich Dr., Volker	.....
Woltmann, Barbara	.....	Wellenreuther, Ingo	.....
Zertik, Heinrich	.....	Wittke, Oliver	.....

Stand: 17. Juni 2014

Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste - Luisenstr. 32-34 Tel.030227-32650 Fax: 030227-36339



**Sitzung des Ausschusses Nr. 04 (Innenausschuss)**  
**Montag, 23. Juni 2014, 11:00 Uhr**

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

<b>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>
<b>SPD</b>		<b>SPD</b>	
Castellucci Dr., Lars	.....	Fechner Dr., Johannes	.....
Fograscher, Gabriele	.....	Gerster, Martin	.....
Grötsch, Uli	.....	Heidenblut, Dirk	.....
Gunkel, Wolfgang	.....	Högl Dr., Eva	.....
Hartmann (Wackernheim), Michael	.....	Juratovic, Josip	.....
Kampmann, Christina	.....	Kolbe, Daniela	.....
Mittag, Susanne	.....	Lühmann, Kirsten	.....
Özdemir (Duisburg), Mahmut	.....	Poschmann, Sabine	.....
Reichenbach, Gerold	.....	Rix, Sönke	.....
Schmidt (Berlin), Matthias	.....	Spinrath, Norbert	.....
Veit, Rüdiger	.....	Yüksel, Gülistan	.....
<b>DIE LINKE.</b>		<b>DIE LINKE.</b>	
Jelpke, Ulla	.....	Dagdelen, Sevim	.....
Korte, Jan	.....	Hahn Dr., Andre	.....
Renner, Martina	.....	Karawanskij, Susanna	.....
Tempel, Frank	.....	Pau, Petra	.....
<b>BÜ90/GR</b>		<b>BÜ90/GR</b>	
Amtsberg, Luise	.....	Haßelmann, Britta	.....
Beck (Köln), Volker	.....	Künast, Renate	.....
Mihalic, Irene	.....	Lazar, Monika	.....
Notz Dr., Konstantin von	.....	Mutlu, Özcan	.....

Stand: 17. Juni 2014

Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste - Luisenstr. 32-34 Tel.030227-32659 Fax: 030227-36339



**Innenausschuss (04)**

**Montag, 23. Juni 2014, 11:00 Uhr**

**Fraktionsvorsitzende:**

**Vertreter:**

CDU/ CSU

.....

SPD

.....

DIE LINKE.

.....

ÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

.....

**Fraktionsmitarbeiter:**

**Fraktion:**

**Unterschrift:**

(Name bitte in Druckschrift)

Inx, Zomer

CDU/CSU

*[Handwritten Signature]*

Stenbel, Katharina

CDU/CSU

*[Handwritten Signature]*

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....





Bundesrat: (bitte Druckschrift)	Unterschrift	Dienststellung (bitte nicht abgekürzt)	Land
RANGER		Richter	BB
LAMMSTAMM		KL O	RP
Hunk		RLi	MV
Förster		Fachref.	SN
Luderschmid		ORR	BY
Menwill		RLiN	HE
PIETSCH		MR	NI
FRIEDSCHMANN		ORD	HH
Matthias		RD	NRW
OBERG		RELE	NW
Kalw		RD	PF
von Lampe		RD'a	BL
Müllensack		RD'w	TH
Otte			BW
Bogner		RD	SH
Bubenderkeller		RLi	HB
Storfenbeck		RIA in	ST



---

## Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 23. Juni 2014, 11.00 Uhr

---

### **Safer Çinar**

Bundenvorsitzender der Türkischen Gemeinde in Deutschland, Berlin

### **Andreas Deuschle**

Leiter Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsbehörde  
Amt für öffentliche Ordnung, Stuttgart

### **Professor Dr. Bernd Grzeszick, LL.M. (Cambridge)**

Universität Heidelberg

### **Professor Dr. Christian Hillgruber**

Universität Bonn

### **Martin Jungnickel**

Dezernatsleiter  
Regierungspräsidium Darmstadt

### **Professorin Dr. Astrid Wallrabenstein**

Goethe-Universität Frankfurt am Main



## Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

<u>Sachverständige</u>	<u>Seite</u>
Safter Çinar	12, 24, 25, 30, 34, 35
Andreas Deuschle	13, 14, 31, 35
Professor Dr. Bernd Grzeszick, LL.M. (Cambridge)	15, 23, 27, 28, 38
Professor Dr. Christian Hillgruber	17, 22, 23, 28, 35
Martin Jungnickel	19, 25, 31, 32, 33, 36
Professorin Dr. Astrid Wallrabenstein	20, 21, 26, 28, 30, 37, 38
<u>Abgeordnete</u>	
Vors. Wolfgang Bosbach (CDU/CSU)	11, 13, 14, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 28, 30, 32, 33, 34
BE Helmut Brandt (CDU/CSU)	22
BE Rüdiger Veit (SPD)	26, 27, 28, 37, 38
BE Ulla Jelpke (DIE LINKE.)	24
BE Volker Beck (Köln) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	28, 31, 37, 38
Abg. Christina Kampmann (SPD)	32
Abg. Sevim Dağdelen	33, 34



### Tagesordnungspunkt

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

#### **Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes**

**BT-Drucksache 18/1312**

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Jan Korte, Sevim Dagdelen, Dr. André Hahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

#### **Entwurf eines Gesetzes über die Aufhebung der Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht**

**BT-Drucksache 18/1092**

c) Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

#### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes**

**BT-Drucksache 18/185(neu)**

d) Antrag der Abgeordneten Sevim Dagdelen, Jan Korte, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

#### **Für ein fortschrittliches Staatsangehörigkeitsrecht**

**BT-Drucksache 18/286**

Vors. **Wolfgang Bosbach:** Meine Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, herzlichen willkommen zur Sachverständigenanhörung des Innenausschusses über insgesamt drei Gesetzentwürfe der Bundesregierung, der Fraktion DIE LINKE. der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und eines Antrages der Fraktion DIE LINKE. zum Thema Staatsangehörigkeitsrecht. Ich bedanke mich bei den Sachverständigen, dass Sie gekommen sind, um unserer Einladung damit Folge zu leisten. Die Ergebnisse dieser Sachverständigenanhörung sollen ja dazu dienen, die Beratungen, die jetzt über die vorliegenden Gesetzentwürfe und den

einen gerade erwähnten Antrag anstehen, sachgerecht vornehmen zu können. Ich begrüße für die Bundesregierung Herrn Staatssekretär Prof. Dr. Günter Krings. Die Anhörung wird im Parlamentsfernsehen übertragen. Also sollte noch die Absicht bestehen, sich kurz vorher schön zu machen, haben Sie dazu jetzt noch Gelegenheit.

Bedanken darf ich mich auch für die eingegangenen Stellungnahmen. Sie werden dann mit dem Wortprotokoll, das von dieser Sitzung angefertigt wird, Bestandteil einer Gesamtdrucksache. Das Protokoll bekommen Sie vorher noch zur Durchsicht und falls die Notwendigkeit besteht, auch zur Korrektur. Zeitlicher Ablauf ist 11.00 Uhr bis 13.00 Uhr. Wir müssen uns auch an diese Vorgabe halten, zumal wir anschließend eine weitere Sachverständigenanhörung haben.

Einleitend hat jeder Sachverständige die Gelegenheit, fünf Minuten vorzutragen. Die immer wieder geäußerte aber nie beachtete Bitte lautet auch diesmal, sich zumindest ungefähr an fünf Minuten zu orientieren. Das ist fünfmal, wenn der große Zeiger rundgeht. Wenn es sechs Minuten werden, ist es auch nicht so schlimm, aber alles andere müssen wir dann leider abpfeifen – gleiches Recht für alle. Natürlich ist es nicht möglich, zu einem so wichtigen und komplexen Thema und zu den insgesamt vier vorliegenden Beratungsunterlagen alles zu sagen. Das ist nur der Einstieg, danach kommt die Fragerunde der Kolleginnen und Kollegen und dann haben Sie die Gelegenheit, all das zu sagen, was Sie in die fünf Minuten nicht hineinpacken konnten.

Die Kolleginnen und Kollegen darf ich bitten, nicht nur die Fragen, die dann gestellt werden, zu formulieren, sondern auch zu adressieren, damit wir hier klar erkennen können, welche Fragen an welchen Sachverständigen gerichtet worden sind.

Das zur „Geschäftsordnung“ des heutigen Tages. In der alphabetischen Reihenfolge darf ich jetzt Herrn Çinar bitten, er ist Bundesvorsitzender der Türkischen Gemeinde in Deutschland. Herzlich willkommen, Sie haben das Wort.



SV **Safter Çinar** (Bundesvorsitzender der Türkischen Gemeinde in Deutschland (TGD), Berlin): Danke schön, Herr Vorsitzender. Sehr geehrte Abgeordnete, ich wurde heute zweimal gefragt, wie mein Name ausgesprochen wird, das ist wirklich schon eine revolutionäre Entwicklung in unserem Land. Als ich als Student hier ankam und jemand darauf hinwies, wurde mir in der Ausländerbehörde Berlin gesagt: Wir sprechen das in Deutschland so aus wie wir das für richtig halten. Das nur vorweg.

Die Gutachten liegen vor, es gibt auch juristische Bedenken aus EU- und verfassungsrechtlicher Sicht, aber das ist nicht meine Aufgabe, so wie ich sie sehe. Wir haben aber das Gutachten, das wir bei Prof. Dr. Andreas Zimmermann von der Potsdamer Universität haben erstellen lassen, mit angehängt an unsere Stellungnahme. Ich möchte gerne politisch ein paar Punkte sagen. Ich denke, dass wir uns alle darüber einig sind, dass wir hier keine juristische, sondern eine politische Diskussion zu führen haben, und zwar bei allen Fragen der Staatsangehörigkeit, ob jetzt Einbürgerung oder Optionsmodell. Ich würde sagen, dass es dann auch in erster Linie nicht um rechtliche Regelungen geht, sondern, welche Rolle spielt die deutsche Staatsbürgerschaft, ob durch Einbürgerung oder *ius soli* im sogenannten Integrationsprozess. Da gibt es zwei Linien, wenn ich das richtig beobachtet habe. Die erste Linie ist „Staatsbürgerschaft ist Krönung der Integration“, wie es Dr. Beckstein damals als bayerischer Innenminister formuliert hatte. Oder die Staatsbürgerschaft als ein Instrument zur Vertiefung der Integration. Staaten, die die Realität der Einwanderung schon rechtzeitig akzeptiert haben, sehen, unabhängig davon, ob sie für die Mehrstaatigkeit sind oder nicht, die Staatsbürgerschaft als Motor der Integration, als Zeichen der Akzeptanz an die Eingewanderten, als Motivationsfaktor, sich mehr auf die neue Gesellschaft einzulassen. Natürlich auch als Instrument der zumindest rechtlichen Gleichstellung. Werden Menschen nach jahrelangem, um nicht zu sagen jahrzehntelangem Aufenthalt von der Staatsbürgerschaft dadurch ferngehalten, dass Bedingungen und Voraussetzungen immer mehr verschärft werden, kommt das bei den Betroffenen negativ an. Insbesondere die türkeistämmigen Bewohner der Bundesrepublik sehen in der

Ablehnung der Mehrstaatigkeit immer mehr die Ablehnung ihrer ethnischen Herkunft. Dass das politisch so nicht gewollt ist, mag sein, aber es kommt so an und ich denke, das ist nicht unwichtig, wenn wir diese Menschen für unser Land gewinnen wollen. Das ist umso mehr problematisch, wenn nach 22 Jahren Mehrstaatigkeit plötzlich eine der Staatsangehörigkeiten abgegeben werden muss. Für die Begründung der Ablehnung der Mehrstaatigkeit, die es immer noch gibt, sehe ich eigentlich keine zeitgemäßen Argumente. Früher wurde gesagt: „Man kann nicht zwei Herren dienen“. Was heißt früher? Ein Bezirksbürgermeister hat es vor zwei Wochen in der „Berliner Zeitung“ gesagt und ein chinesisches Sprichwort zitiert, das wortgleich lautet. Es gibt natürlich auch die moderne Variante – Loyalität zum Staat. Ich bin 1967 nach Deutschland gekommen. Das erste, was ich politisch vernommen habe, war der damals neu gewählte Staatspräsident Dr. Heinemann mit seinem berühmten Satz „Ich liebe nicht den Staat, ich liebe meine Frau“. Ich denke, das gilt heute mehr denn je. Zumal die Mehrstaatigkeit z. B. bei Herrn McAllister überhaupt kein Problem war. Seine zweite Staatsbürgerschaft stammt aus der EU. Aber es wird ja noch kurioser. Der Miterfinder des Optionsmodells war ja, falls sich noch jemand erinnert, der FDP-Justizminister von Rheinland-Pfalz, Herbert Mertin, der zugleich die chilenische Staatsbürgerschaft hatte, also nicht einmal eine EU-Staatsbürgerschaft. Das hat niemanden gestört, da gab es keine Loyalitätsfrage bei Herrn Mertin. Insofern denke ich, dass diese Argumentation vor allem in unserer Zeit „Loyalität und Liebe zum Staat“ zumindest mich nicht überzeugt. Es ist so, dass sehr viele Menschen aus unterschiedlichen Gründen ihre ursprüngliche von den Eltern übertragene Staatsbürgerschaft beibehalten, sich aber auch gerne einbürgern lassen wollen, aber an diesem emotionalen Konflikt scheitern. Ich denke, eine kluge Politik sollte das berücksichtigen. Ich bin in meiner Zeit, noch einen Satz – Herr Vorsitzender, wenn Sie erlauben. Nicht von mir, sondern Bundespräsident Joachim Gauck, der sicherlich in diesen Fragen nicht als Vorreiter von goldenen Reformen gilt, hat am 22. Mai anlässlich des 65. Jahrestages des Grundgesetzes (GG) gesagt, ich zitiere: „Die doppelte Staatsbürgerschaft ist Ausdruck der Lebenswirklichkeit einer wachsenden Zahl von Menschen. Es ist gut, dass sie nun nicht mehr als



notwendiges Übel oder Privileg bestimmter Gruppen betrachtet wird.“ Es geht noch weiter ..., er hat sich aus Einsicht in die Realität dafür eingesetzt und es wäre schön, wenn das auch die Politik so sehen würde.

Ein letzter Satz: Aus unserer Sicht – das ist heute nicht das ganze Thema – aber das Optionsmodell muss weg und Mehrstaatigkeit sollte Regelfall werden. Danke schön!

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank! Der nächste Sachverständige ist Herr Andreas Deuschle, der Leiter der Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsbehörde beim Amt für öffentliche Ordnung in Stuttgart. Herzlich willkommen, Sie haben das Wort.

SV **Andreas Deuschle** (Leiter Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsbehörde, Amt für öffentliche Ordnung, Stuttgart): Vielen herzlichen Dank. Herr Vorsitzender, meine sehr geehrte Damen und Herren, ich werde mich ein bisschen beeilen, dass ich in den fünf Minuten meine Punkte unterbringen kann. Ich komme aus Stuttgart, baden-württembergische Landeshauptstadt. Wir haben 585.000 Einwohner, davon besitzen 122.000 Personen lediglich die ausländische Staatsangehörigkeit. Also 21 % der Gesamtbevölkerung haben nur einen ausländischen Pass. Man sieht, Stuttgart eine weltoffene Stadt. Im Rahmen der Optionskinderregelung nach § 40b Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) – das war die Altfallregelung, Kinder, die zwischen dem 1.1.1990 und 31.12.1999 in Deutschland geboren wurden – da haben wir ca. 1.100 Einbürgerungen gehabt. Das sind die Optionspflichtigen, die jetzt zur Prüfung aktuell anstehen. Aus dem Personenkreis ist für Sie vielleicht ganz interessant zu wissen, haben jetzt 19 Optionspflichtige die deutsche Staatsangehörigkeit verloren. In 15 anderen Fällen sind verwaltungsrechtliche Verfahren anhänglich, da wird der Verlust der Staatsangehörigkeit angefochten. Warum ist jetzt diese Neuregelung für uns in der Praxis so interessant? Nach der neuen Optionsregelung, die jetzt in Kraft treten soll und nach der derzeit geltenden Rechtslage wird sich die Zahl der Optionspflichtigen und der damit zu prüfenden Fälle ab dem Jahr 2018 gegenüber den jetzigen Zahlen

verzehnfachen. Bislang hatten wir ca. 100 Optionspflichtige im Jahr. Nach der Neuregelung, so wie sie jetzt aussieht, werden es dann 1000 Optionspflichtige im Jahr sein. Das hängt damit zusammen, dass die Kinder keinen Einbürgerungsantrag über die Eltern mehr stellen lassen müssen, sondern dass sie kraft Gesetzes die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben. Vor diesem Hintergrund der stark ansteigenden Fallzahlen stellt der Gesetzentwurf der Bundesregierung aus der Sicht des Praktikers eine wesentliche Verbesserung gegenüber der alten Regelung dar und wird deshalb aus Sicht des Praktikers grundsätzlich begrüßt. Ich stelle jetzt hier weder verfassungs- noch unionsrechtliche Fragen zur ganzen Thematik an, sondern sehe einfach die Praktikerseite an. Ich sehe mich als Realist und Pragmatiker und sehe auch, dass ein vollständiger Wegfall der Optionspflicht politisch derzeit nicht im Raum steht. Sodass ich schauen muss: Wie sieht denn die jetzige Regelung aus und wie kann man die jetzige Regelung so fassen, dass sie für uns in der Praxis eine Verbesserung bedeutet?

Also diese wesentlichen Verbesserungsvorschläge, die ich habe, möchte ich kurz anführen. Das Kernstück der neuen Regelung bedeutet, wenn sich jemand acht Jahre im Bundesgebiet aufgehalten hat, gemeldet ist, dass er dann gar nicht mehr unter diese Optionspflicht fällt. Diese nachzuweisenden acht Jahre, die werden im Wesentlichen anhand der Meldedaten ermittelt. Hier wäre es für uns ganz wichtig aus praktischer Sicht, nachdem im bisherigen Gesetzentwurf lediglich darauf abgehoben wurde, dass die Feststellung über den Wegfall der Optionspflicht bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres lediglich auf Antrag des Betroffenen erfolgen kann, dass hier auch noch mal ein Punkt mit eingefügt wird, dass zuvor bereits von Amts wegen diese Optionspflicht und die Optionsverpflichtung geprüft werden kann. Sie müssen sich vorstellen: die Kinder werden im Bundesgebiet geboren, wenn die acht Jahre alt werden, dann haben sie in der Regel auch einen 8-jährigen Meldeaufenthalt in Deutschland bereits erfüllt. Hier stellt sich der Praktiker vor, die Meldebehörde teilt den Staatsangehörigkeitsbehörden mit: O.K., bei diesen Kindern liegt der 8-jährige Meldeaufenthalt vor. Die Staatsangehörigkeitsbehörde sagt dann: O.K. wunderbar, hier liegt keine Optionspflicht vor. Es wird im Melderegister



eingetragen und der Betroffene hat mit dieser Optionsregelung nie wieder etwas zu tun. Aus unserer Sicht, auch wenn das vielleicht von den melderechtlichen Vorgaben bereits möglich wäre, wäre es aber sinnvoll, hier noch einmal einen Punkt in das neue StAG mit reinzunehmen und ausdrücklich reinzuschreiben, und das von Amts wegen diese Daten von der Meldebehörde an die Staatsangehörigkeitsbehörde übermittelt werden können. Damit hätte man – man kann es nicht abschließend sagen – aber man hätte einen Großteil der Fälle wahrscheinlich schon ausgesiebt. Ich sage immer, das ist wie ein Sieb, Sand rein, Meldebehördendaten werden das Sieb sein, und dann kommt unten noch der Teil der Betroffenen heraus, die jetzt eben später angefragt werden müssen. Das ist ein ganz wichtiger Punkt aus der Praxis.

Ein weiterer wichtiger Punkt aus der Praxis wäre, soweit jetzt mit Vollendung des 21. Lebensjahres die Prüfung dieser Optionspflicht von Amts wegen erfolgen soll, dass noch einmal klargestellt wird, dass nur die Prüfung der Behörde anhand der von der Meldebehörde übermittelten Daten erfolgen soll. Hintergrund ist folgender: Wenn jemand über Bundesländergrenzen hinaus wegzieht, dann ist es so, dass es kein Bundesmelderegister gibt. Das heißt, die Meldebehörden können keine durchgehende Meldekette mitteilen. Das heißt, wenn jemand zehnmals verzieht, müsste ggfs. die Behörde zehn unterschiedliche Anfragen bei den Meldebehörden machen. Da ist die Frage, ob es nicht einfacher wäre, in diesen Fällen – es gibt die Möglichkeit ja, die Optionspflicht fällt nicht nur dann weg, wenn jemand acht Jahre hier gemeldet ist, sondern auch, wenn er hier einen Schulabschluss hat oder wenn er hier die Schule sechs Jahre besucht hat nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – dass der Betroffene in diesen Fällen den Nachweis der Behörde liefert. Also dass man hier noch einmal eine klare Regelung auch von den Abfolgen her schafft.

Ich habe, glaube ich dreieinhalb Minuten, ich habe noch eineinhalb Minuten ...

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Ja, der Schwabe ist sparsam.

**SV Andreas Deuschle** (Leiter Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsbehörde, Amt für öffentliche Ordnung, Stuttgart): Weiterhin enthält nur die Gesetzesbegründung, dass die Möglichkeit eröffnet wird, eine Beibehaltungsgenehmigung auch von Amts wegen zu erteilen. Das ist im Gesetzestext nicht aufgenommen worden und bedarf aus unserer Sicht zwingend der Ergänzung. Die Beibehaltungsgenehmigung, das sind Fälle, wenn die Betroffenen optionspflichtig sind, und wenn der ausländische Staat z. B. überhaupt keine Entlassung vorsieht. Der Betroffene kann die Entlassung nicht herbeiführen, der kann beide Staatsangehörigkeiten behalten. Hier ist es bislang so, dass ein Antrag des Betroffenen vorliegen muss. Sinnvoll wäre, das Ganze von Amts wegen auch ermöglichen zu lassen. In der Gesetzesbegründung steht es drin, im Gesetz steht es nicht drin, bedarf also aus unserer Sicht dringend der Ergänzung.

Außerdem ist bei der Beibehaltungsgenehmigung, was die Antragsstellung vom Betroffenen angeht, eine zeitliche Ausschlussfrist normiert. Wir hatten so etwas auch schon im jetzigen Gesetz und es hat zu Härtefällen geführt. Wenn jemand nach dem bisherigen Recht alles gemacht hat, was der Gesetzgeber gefordert hat, der hat sich erklärt, dass er die deutsche Staatsangehörigkeit behalten möchte, er hat den Entlassungsantrag bei den ausländischen Behörden gestellt und die ausländischen Behörden sind einfach nicht „zu Potte gekommen“. Bei dem hat es länger gedauert, der ist über 23 Jahre alt geworden, ohne dass die Entlassung vorliegt. In diesen Fällen gibt es auch bislang schon eine zeitliche Ausschlussfrist für den Antrag, d. h. in diesen Fällen hat der Betroffene die deutsche Staatsangehörigkeit verloren, obwohl er alles gemacht hat, was ihm zumutbar war. Hier wäre die Bitte, diese Ausschlussfrist zu streichen. Zumal wir auch von Amts wegen, wenn das hineinkommt, keine Ausschlussfrist hätten. Insofern wäre eine Ausschlussfrist hinfällig.

Ein weiterer wichtiger Punkt: Es sollte eine Übergangsregelung und eine Altfallregelung mit in das Gesetz aufgenommen werden. Ich gehe davon aus, dass jetzt auch schon nach rechtlicher Auffassung die Neuregelung der Optionspflicht für alle noch anhängige Fälle gilt. Das sollte aber auch zur Klar-



stellung in das Gesetz mir reingeschrieben werden. Ich erinnere mich, es gibt andere Konstellationen in anderen Gesetzen, wo Übergangsregelungen nicht drin sind, da gibt es immer Streit. Dieser Streit lässt sich vermeiden, wenn man da einen Satz mit hineinschreibt.

Bei der Altfallregelung plädieren wir als Praktiker, plädiere ich für eine unkomplizierte Regelung, dass Betroffene, die die deutsche Staatsangehörigkeit verloren haben, diese durch einen Erklärungserwerb in einfacher Form wieder annehmen können. Hintergrund ist folgender: Der Gesetzentwurf sieht vor, dass eine Einbürgerung wieder erfolgen soll. Diese Einbürgerung soll durch Verwaltungsvorschrift geregelt werden. Schon die jetzige Regelungspraxis durch Verwaltungsvorschriften zeigt aber, dass einzelne Bundesländer Verwaltungsvorschriften unterschiedlich ausgestalten. Hier sollte aus meiner Sicht ein Riegel vorgeschoben werden und entsprechend ein einfacher Weg für den Wiedererwerb der deutschen Staatsangehörigkeit vorliegen. Das wären die Ausführungen zum Entwurf neues StAG.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Deuschle. Nächster Sachverständiger von der Universität in Heidelberg, Herr Prof. Dr. Grzeszick. Sie haben das Wort.

**SV Professor Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.** (Cambridge), Universität Heidelberg: Danke schön! Ich konzentriere mich im Folgenden zunächst einmal auf Rechtsaspekte. Da würde ich gerne unmittelbar auf die wohl differenzierteste Gruppe zusteuern, und zwar sind das diejenigen, die mit Geburt zunächst Deutsche geworden sind, die aber weiterhin nach dem Entwurf der Bundesregierung optionsobliegen sind, d. h. die dann irgendwann entscheiden müssen, ob sie die deutsche Staatsangehörigkeit aufgeben, oder sich dafür entscheiden eventuell den Verlust einer anderen Staatsangehörigkeit hinzunehmen. Die Frage, ob dies zulässig ist, bemisst sich an verschiedenen Normen. Im Vordergrund steht das Verfassungsrecht mit Art. 16 GG. Da die Betroffenen den möglichen Verlust der Staatsangehörigkeit selber willentlich beeinflussen können, ist es kein Entzug, sondern ein Verlust, der im Ergebnis rechtmäßig sein kann, wenn dahinter

entsprechende Gründe stehen. Was sind Gründe, die für den Verlust der Staatsangehörigkeit stehen können? Da muss man schauen, dass die Optionsobliegenheit ein Teilelement einer differenzierten Öffnung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts für die Integration von Kindern ausländischer Eltern ist. Das heißt man sieht die Realität, man hat ausländische Eltern, deren Kinder hier geboren werden, und deren Integration wollte man fördern. Deswegen bekommen die mit Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit, damit dort keine rechtlichen Probleme auftreten. Das ist ein Stück Vorschuss, den man gewährt. Man erwartet, dass die Integration dann besser läuft und erfolgreich ist. Wie bei jeder Prognose sind dabei gewisse Unsicherheiten möglich und man möchte dann nach einer gewissen Zeit, nämlich nach der Volljährigkeit, dass diejenigen dann auch das Angebot annehmen und zeigen, dass die Integration funktioniert hat. Deswegen müssen ius-soli-Deutsche, soweit sie in den bestimmten Personenkreis fallen, ihre Optionsobliegenheit ausüben und sich damit für eine Staatsangehörigkeit, in dem Fall für die deutsche – vielleicht, hoffentlich – entscheiden. Der Zweck, der dahintersteht, ist Konflikte rechtlicher, politischer und persönlicher Art zu vermeiden, die mit doppelter Staatsangehörigkeit bzw. Mehrstaatigkeit verbunden sind. Es ist so, dass Mehrstaatigkeit zu Komplikationen führen kann, rechtlicher, tatsächlicher und politischer Art. Dementsprechend koppelt man die Staatsangehörigkeit mit ihrem umfassenden Rechte- und Pflichtenstatuts meistens auch an eine prinzipale Zugehörigkeit, die sich mit dem entsprechenden Gedanken decken soll, dass damit die Staatsbürger und die dauerhafter Herrschaftsgewalt Unterworfenen identische sind, und damit auch die der Rechtssetzungsmacht Unterworfenen diejenigen sind, die mit der Legitimierung durch Wahl den Hoheitsverbund gut funktionieren lassen. Das führt dazu, dass Mehrstaatigkeit nicht immer zwingend abzulehnen ist, dass es aber gute Gründe dafür gibt, zu verlangen, dass begründungslastig wird, Mehrstaatigkeit auf Dauer – und darüber sprechen wir ja – im Ergebnis hinzunehmen. Das ist die entscheidende Frage, über die wir sprechen.

Wir sehen, eine große Gruppe ist von der Optionsobliegenheit ausgenommen, das sind die anderen EU-Staaten und das ist die Schweiz. Da hat die



Erfahrung gezeigt, dass die Komplikationen hier aufgrund der engen rechtlichen, ökonomischen, tatsächlichen Verbundenheit deutlich geringer sind. Deswegen hat man die jetzt aus dem Kreis der Optionsobliegenden herausgenommen.

Bei den verbleibenden potentiell optionsobliegenden ius-soli-Deutschen ist der Reformschritt ein anderer, es ist ein substanzieller, soweit diejenigen, die in Deutschland aufgewachsen sind, im Ergebnis nicht mehr unter die Optionsobliegenheit fallen sollen. Diese Entscheidung, die der Gesetzgeber überlegt, ist keine so ganz einfache, weil natürlich mit diesen Anforderungen an ein Aufwachsen in Deutschland, die – mit Verlaub – nicht allzu hoch sind, weiterhin eine gewisse Gefahr fortwährender Konflikte gegeben ist. Es reicht z.B. das Erwerben eines Schulabschlusses, und es reichen z.B. acht Jahre Anwesenheit, die nicht unbedingt in der prägenden Zeit vor oder in der Pubertät liegen müssen, sondern auch davor liegen können. Deshalb ist ein gewisses Risiko, dass die Integration nicht so gut gelingt, noch vorhanden. Das hat der Gesetzgeber aber hingenommen, um die Integrationschance zu fördern.

Es bleiben nach der Begründung des Gesetzentwurfs noch zwei weitere maßgebliche Gründe für die Aufhebung der Optionsobliegenheit. Das eine ist, dass die Entscheidung eine schwierige sei – so der Gesetzesentwurf. Das Zweite ist, dass die Gefahr bestehe, wegen nicht rechtzeitiger Ausübung der Option die deutsche Staatsangehörigkeit zu verlieren.

Zum Problem des Entscheidungskonflikts lässt sich ganz valide unmittelbar wenig sagen, weil wir bisher nur die Fälle haben, die nach § 40b StAG, also nach einer Übergangsregelung optiert haben. Die haben einen anderen Hintergrund als diejenigen, die kommen werden, weil bei § 40b StAG die Eltern sich schon für die deutsche Staatsbürgerschaft ihrer Kinder entschieden haben. Da kann man davon ausgehen, dass eine Tendenz dafür besteht, dass die Kinder sich gleichfalls eher für die deutsche Staatsangehörigkeit entscheiden. Die Zahlen sind aber dennoch sehr beeindruckend. Wenn Sie mal einen Blick darauf werfen: 88 % derjenigen, die bisher optionspflichtig waren, haben sich für die

deutsche Staatsangehörigkeit entschieden. 60 % wollten das schon, ehe sie sich entscheiden mussten. Bei den anderen hat ein Drittel weniger als drei Monate für die Wahl gebraucht. Das heißt, die Entscheidungslast ist im Ergebnis eine relativ geringe. Sie wird zwar als persönlich belastend empfunden, wie das bei Entscheidungen meistens der Fall ist. Das reale Entscheidungsverhalten, die materielle Inklusionsentscheidung spricht aber hier ganz klar dafür, dass diese Last wohl nicht zu groß ist. Der Gesetzgeber kann allerdings die Aufhebung der Optionsobliegenheit dennoch darauf stützen für hier aufgewachsene Jugendliche, weil die Lage nicht so klar ist wie für diejenigen die kommen, aber der Grund ist ein „mittelstarker“.

Ein zweiter Grund ist vielleicht ein stärkerer, Herr Deuschle hat schon darauf hingewiesen, nämlich die Gefahr, dass die Bedeutung und die zeitliche Dimension des Verfahrens verkannt werden. Es bestehen Fehleinschätzungen hinsichtlich der Fristen des Verfahrens, vor allem der Dauer, die nötig sein kann um nachzuweisen, dass die ausländische Staatsangehörigkeit tatsächlich aufgegeben wurde. Da gibt es in der Praxis größere Probleme und die setzen die Betroffenen unter Zeitdruck häufig zu einem Zeitpunkt, zu dem sie davon nicht hinreichend wissen. Im Ergebnis kann der Gesetzgeber sich deshalb vertretbar dafür entscheiden, diesen Personenkreis der hier Geborenen und hier Aufgewachsenen aus dem Bereich der Optionsobliegenheit hinauszunehmen.

Umgekehrt können diejenigen, die diese Mehraspekte im Sinne einer erwartbaren positiven Integration nicht mitbringen, aus Gründen der Vermeidung der Mehrstaatigkeit weiterhin der Optionsobliegenheit unterfallen. Insbesondere auch deswegen, weil es eine Regelung gibt, die bei individueller Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit der Optionsobliegenheit diejenigen aus dem Kreis ausnimmt und ihnen einen Anspruch auf Beibehaltung gibt. Also diese Härtefälle sind mit bedacht und deswegen haben wir verfassungsrechtlich kein Problem.

Kurz noch zum Unionsrecht: Das ist im Ergebnis nicht sehr problematisch. Die Union hat keine Kompetenz, hier direkt zu regeln. Die Freizügig-



keit wird zwar beeinträchtigt, aber die Beeinträchtigung ist rechtfertigbar, wenn dazu verhältnismäßige Gründe bestehen. Das hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) judiziert. Deswegen läuft die Prüfung im Prinzip parallel zu Art. 16 GG und hat keinen weiteren eigenständigen Gehalt, es reicht die Verhältnismäßigkeit. Interessant ist, dass der EuGH explizit gesagt hat, dass es legitim sei, dass der Mitgliedstaat das zwischen ihm und seinen Staatsbürgern bestehende Verhältnis besonderer Verbundenheit und Loyalität sowie die Gegenseitigkeit der Rechte und Pflichten schützen kann und will. Das ist auch europarechtlich ein valider Titel, dementsprechende Regelungen aufrecht zu erhalten.

Schließlich: Artikel 33 GG hat neben Art. 16 Abs. 1 und Abs. 3 GG in der vorliegenden Konstellation keinen eigenständigen Gehalt. Die Anforderungen der Bestimmtheit und des Ermessens sind nach den allgemeinen Regelungen zu bestimmen, die generell für das Ausländer- und das Staatsangehörigkeitsrecht gelten; die geplanten Regelungen sind aus dieser Sicht kein Ausreißer. Die Zustimmungspflicht des Bundesrates wird auch nicht ausgelöst, denn das Verbot der Abweichung von der Bundesgesetzgebung wird sogar zurückgenommen, d. h. wir haben hier eine Rücknahme einer Verbotsregelung. Deswegen fällt die Neuregelung auch relativ klar nicht in den Bereich von Art. 84 Abs. 1 Satz 6 GG.

Altfälle kann man gesondert abwickeln im von Art. 3 GG gezogenen Rahmen, wenn man das möchte. Man muss es aber nicht, weil die bisherigen Regelungen ganz überwiegend als verfassungsgemäß angesehen werden. Es besteht also keine Folgenbeseitigungslast und deswegen ist nach meiner Einschätzung der Gesetzesentwurf der Regierung auch insoweit rechtmäßig.

Ganz kurz noch, um fairerweise auf die Alternativen einzugehen, vieles war ja bereits mitbehandelt: Die Fragen zur vollständigen Aufhebung der Optionsobliegenheit, zur Frage der Konfliktlösung und der Integrationschancen habe ich in der Sache mit dem Regierungsentwurf schon erörtert. Das Problem, was sich hier stellt, ist vor allem ein gleichheitsrechtliches Problem, denn es ist ein doppelter Abgleich nötig. Zum einen

müssten die dann bestehenden ius-soli-Ausnahmeregelungen abgeglichen werden mit den weiteren Möglichkeiten, Staatsangehörigkeit zu erlangen. Das normale Einbürgerungsprogramm klappt erheblich auseinander von den ius-soli-Ausnahmen, weshalb dort möglicherweise ein Gleichheitsproblem entsteht. Das gilt dann auch für die Altfallregelung, denn wenn Sie diese Fälle ohne rechtliche Notwendigkeit zwingend von Amts wegen oder in Folge eines Freistellungsanspruchs wieder aufnehmen müssen, müssen Sie auch die Antwort darauf geben, wie weit das auf andere Konstellationen übertragbar ist. Daher müssten auch diese Vorhaben gleichheitsrechtlich noch abgeglichen werden.

Das soweit in der Kürze der hoffentlich einigermaßen eingehaltenen Zeitvorgabe.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Prof. Grzeszick. Herr Prof. Dr. Hillgruber von der Universität Bonn, Sie haben das Wort.

**SV Professor Dr. Christian Hillgruber** (Universität Bonn): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, meine sehr geehrte Damen und Herren. Der Kollege Grzeszick hat schon mit Recht darauf hingewiesen: welche Auswirkungen die Optionsregelung hat und ob diese integrationspolitisch sinnvoll oder verfehlt sind, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch gar nicht verlässlich beantwortet werden. Weil bisher nämlich nur die nach § 40b StAG eingebürgerten Ausländerkinder der Jahrgänge 1990 ff von dieser Regelung betroffen waren. Kollege Grzeszick hat auch zu Recht darauf hingewiesen, dass erste empirische Erkenntnisse zum tatsächlichen Entscheidungsverhalten dieser bisher schon optionspflichtigen Gruppe aber in eine ganz andere Richtung deuten. Danach hat sich die überwältigende Mehrheit von Ihnen für die deutsche Staatsangehörigkeit im Rahmen der Optionsregelungen entschieden. Nur ein ganz geringer Teil hat überhaupt eine Beibehaltungsgenehmigung gestellt. Auch wenn man selbstverständlich berücksichtigen muss, dass diese Fälle mit den ius soli Fällen nach Art. 4 Abs. 3 StAG nicht ohne Weiteres vergleichbar sind, aber dazu haben wir eben noch keine Daten, wird man meines Erachtens eher umgekehrt fragen müssen vor



diesem Hintergrund der ersten Ergebnisse, ob nicht angesichts der Bereitschaft der meisten bisherigen Erklärungspflichtigen für eine abschließliche deutsche Staatsangehörigkeit zu optieren, das Entfallenlassen der Optionspflicht möglicherweise einen integrationspolitischen Rückschritt bedeuten wird.

Meine Damen und Herren, sowohl die gegenwärtig geltende Optionsregelung wie auch der hier in den Gesetzentwürfen vorgeschlagene partielle Wegfall oder der vollständige Wegfall der Optionspflicht begegnet keinem durchgreifenden verfassungsrechtlichen europa- und völkerrechtlichen Bedenken. Man könnte es bei der gegenwärtigen Regelung belassen, man kann sie partiell oder vollständig von Rechts wegen ändern. Vielleicht haben wir die Gelegenheit, über die europarechtlichen Bedenken der Kollegin Wallrabenstein, die ich nicht teile, nachher noch zu sprechen. Wenn dem aber so ist, dann ist es im Kern eine rechtspolitische Entscheidung, die es hier zu treffen gilt. Da sollte nüchtern aber auch mit der gebotenen Sorgfalt das rechtspolitische Pro und Contra erörtert werden. Da scheint mir zunächst völlig klar, die Vorteile liegen auf der Hand, die doppelte Staatsangehörigkeit bringt für den Bürger, der sie hat, erhebliche Vorteile mit sich. Er besitzt in jedem der beiden Heimatstaaten die gleichen staatsbürgerlichen Rechte. Er ist sozial gesichert, er genießt wirtschaftliche Bewegungsfreiheit und er hat ohne Weiteres die Möglichkeit, sich bei der Wohnsitznahme und bei der beruflichen Tätigkeit für das Land zu entscheiden, dem er sich stärker verbunden fühlt. Aber das ist nur die eine, die Habenseite. Es gibt in der Tat, Kollege Grzeszick hat darauf schon hingewiesen, auch Lasten und Probleme. Auch wenn es nicht gerne gehört wird, Loyalitätskonflikte treten zwar nicht häufig auf, aber sie sind auch nicht gänzlich auszuschließen. Insbesondere, soweit es um die Staatsangehörigkeit eines Staates geht – solche soll es ja geben –, die deutlich strengere Anforderungen an die Loyalität ihrer Staatsbürger stellen als dies die Bundesrepublik Deutschland oder andere Mitgliedstaaten der EU tun. Mir scheint aber ein anderer Einwand noch wesentlich gravierender zu sein, und zwar ist es der einer fragwürdigen Privilegierung der Doppelstaatler, die einen doppelten „status activus“ besitzen. Je nach

Ausgestaltung des Wahlrechts – und das türkische Wahlrecht etwa sieht seit 2012 auch das Wahlrecht für im Ausland lebende Türken für die Parlaments- und Präsidentenwahlen vor – kann es also zu einem doppelten Wahlrecht kommen. Damit, und darauf hat der Kollege Hailbronner hingewiesen, besteht auch die Gefahr einer stärkeren Instrumentalisierung politischer Mitwirkungsrechte einer zahlenmäßig bedeutsamen Diaspora durch einen ausländischen Staat. Nun kann die Bundesrepublik Deutschland das Wahlrecht in anderen Staaten selbstverständlich nicht beeinflussen, auch nicht die dortigen Regeln des Erwerbs der Staatsangehörigkeit. Aber indem sie es erlaubt, die zweite, die ausländische Staatsangehörigkeit zu behalten, übernimmt sie Mitverantwortung für eine damit einhergehende Privilegierung des Doppelstaaters. Diese Privilegierung stellt durchaus, wie das BVerfG es formuliert hat, die Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässliche Grundlage *gleichberechtigter* Zugehörigkeit infrage. Integrationspolitisch erscheint eine solche Privilegierung doch eher zweifelhaft. Das zentrale Argument für die Verleihung der Staatsangehörigkeit an diejenigen, die im Inland geboren sind, nach dem Territorialitätsprinzip war, dass sie in gleicher Weise der deutschen Staatsgewalt unterworfen sind und deshalb auch staatsangehörigkeitsrechtlich gleichzustellen sind. Die Doppelstaatlichkeit begründet aber gerade keine gleichartige Unterworfenheit, sondern eine Privilegierung der Doppelstaatler. Meine Damen und Herren, dieser Zustand sollte deshalb jedenfalls keinesfalls perpetuiert werden. Genau das aber wäre die Folge eines Wegfalls der Optionspflicht. Darauf möchte ich hier aufmerksam machen. Wenn die Optionspflicht entfällt, geben die Elternteile, die die Doppelstaatsangehörigkeit besitzen, diese an ihre Kinder *iure sanguinis* weiter, ohne dass für diese Kinder dann ihrerseits eine Optionspflicht entstünde. Sie wird also praktisch in die nächste Generation fortgesetzt. Das scheint mir auch integrationspolitisch nicht begründbar. Wenn man sich noch einmal vergegenwärtigt, die Optionsregelung wurde geschaffen, um der Sondersituation dieser Migranten der dritten Generation Rechnung zu tragen, deren Eltern sich zwar schon lange im Bundesgebiet aufhielten, aber aus welchen Gründen auch immer sich noch nicht entschließen konnten, sich einbürgern zu lassen. Das zu perpetuieren, also



zum Dauerzustand zu machen, hielt ich für zweifelhaft.

Wenn man sich, ungeachtet der hier vorgetragenen Bedenken, gleichwohl entschließt, die Optionspflicht zumindest partiell aufzuheben, dann sollte jedenfalls durch entsprechende Anforderungen sichergestellt werden, dass man von der Integration in die deutsche Gesellschaft ausgehen kann. Insofern begrüße ich es, dass im Gesetzentwurf der Bundesregierung sozusagen ersatzweise dann Kriterien wie der 8-jährige gewöhnliche Aufenthalt im Inland, ein 6-jähriger Schulbesuch im Inland, ein hier erworbener Schulabschluss oder eine hier abgeschlossene Berufsausbildung an die Stelle der Optionspflicht treten sollen. Denn eines scheint mir klar zu sein, die Geburt allein im Inland bietet keine hinreichende Gewähr.

Eine letzte Bemerkung hinsichtlich der Frage der Zumutbarkeit der Entscheidung, die im Einzelfall durchaus schwierig sein mag: Mir scheint dies doch zumutbar zu sein. Vor allem sollte man nicht die Bedeutung der Staatsangehörigkeit, so wichtig sie ist, ins Mystische überhöhen. Wenn hier entschieden werden soll, Bürger welchen Staates man sein will, ist das eine Entscheidung, die ohne Weiteres zumutbar ist, die man auch treffen kann. Die bedeutet ja keineswegs, dass man die Brücken zu dem eigenen Heimatland oder zu dem Heimatland seiner Eltern abbrechen muss. Ich glaube, hier ist etwas weniger Emotion gefragt, d. h. das emotionale Verhältnis zu diesem Staat kann ja ohne Weiteres erhalten bleiben. Aber zu fordern, dass jemand sich für eine Staatsangehörigkeit entscheidet, mag im Einzelfall schwierig sein, ist aber zumutbar. Vielen Dank!

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Wir danken Ihnen, Herr Prof. Hillgruber. Es spricht jetzt für uns als Sachverständiger aus der Praxis vom Regierungspräsidium in Darmstadt, Herr Martin Jungnickel, Sie haben das Wort.

SV **Martin Jungnickel** (Dezernatsleiter, Regierungspräsidium Darmstadt): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren. Ein weiteres Wort aus der Praxis, wie angekündigt.

Ich vertrete das Regierungspräsidium in Darmstadt, das im südhessischen Raum angesiedelt ist und für etwa 4 Mio. Einwohner zuständig ist. Der gesamte südhessische Raum einschließlich der Stadt Frankfurt/Main werden von uns zuständigkeithalber betreut. Wir bürgern pro Jahr etwa 10.000 Menschen ein. Was nunmehr die Optionsregelung angeht – also die Rückwirkungsregelung des § 40b StAG ist ja im Moment erst akut – haben wir 4.500 Fälle verteilt auf 10 Jahre abzuarbeiten, d. h. rund 450 pro Jahr. Ich beschränke meine Stellungnahme, weil es um die praktische Auswirkung geht, auch auf den Gesetzentwurf der Bundesregierung und kann mich relativ kurz halten, da mein Kollege Deuschle aus Stuttgart schon viele meiner Themen vorweggenommen hat. Ich stimme seinen Ausführungen in vollem Umfang zu und möchte vielleicht noch drei Punkte im Einzelnen ausführen und unterfüttern.

Zum einen: Die Verwaltung ist sehr froh, dass es diesen Gesetzesentwurf gibt, denn im Verhältnis zum jetzt geltenden Recht und auch im Verhältnis zum Referentenentwurf haben wir doch in toto eine sehr große Entlastung zu erfahren. Wir waren alle auf das Jahr 2018 gespannt, wie Sie wissen, wird dann die Zahl der Pflichtigen verzehnfacht, und wir fühlten uns dieser Herausforderung eigentlich gar nicht gewachsen. Gleichwohl muss ich sagen, es darf nicht vergessen werden, auch bei dem jetzt geringeren Aufwand, dass wir nach wie vor alle ius soli-Deutschen durch ein, wenn auch reduziertes, Verwaltungsverfahren schleusen werden. Sei es, dass ein Antrag auf Feststellung der Nichtoptionspflicht von Betroffenen eingeht, sei es einer Prüfung von Amts wegen – wie auch immer ausgestaltet. Wir werden nach wie vor alle ius soli-Pflichtigen behandeln müssen. Das ist noch ein Aufwand, die Frage nach Verhältnis und Ertrag stellt sich nach wie vor, allerdings auf einem sogar etwas mehr geringeren Niveau als vorab. Belastbare Zahlen darüber, wer letztlich noch unter die Optionspflicht fällt, hat eigentlich keiner. Wir sind nur auf Schätzungen oder Erfahrungswerte angewiesen. Ich selbst aus meinem Erfahrungsbereich schätze den Verbleib der Optionspflichtigen auf einen niedrigen 1-stelligen Prozentbereich.



Was die Ergänzung oder aus meiner Sicht Verbesserung des Referentenentwurfes angeht, muss ich noch einmal auf die Frage der Beibehaltungsgenehmigung eingehen. Die Ausschlussfrist, die wir im Gesetz haben, die hat sich überhaupt nicht bewährt. Ich darf in Erinnerung rufen, dass Menschen, denen der deutsche Gesetzgeber die Mehrstaatigkeit im Ergebnis erlaubt, letztlich die deutsche Staatsangehörigkeit nur deshalb verloren haben, weil sie eine Frist versäumt haben. Das ist nicht sachgerecht und sollte für die Zukunft mit Sicherheit bereinigt werden. Die Sicherheit geht nur dann, wenn der Gesetzentwurf ganz eindeutig und klar sagt, dass eine Prüfung von Amts wegen zu erfolgen hat und dass diese Ausschlussfrist, die einen Sanktionscharakter hat, gänzlich verschwindet. Beibehaltungsregelung von Amts wegen ist sachgerecht und führt zu guten Ergebnissen.

Zweitens, die Überleitungsregelung: Wir müssen eine Überleitungsregelung schaffen. Wir haben hier einen Sachbereich, der sich ganz anders darstellt als z. B. das Baurecht. Da ist es im Wesentlichen egal, ob ein Stichtag eintritt und ein Bauantrag nach altem oder nach neuem Recht behandelt wird. Hier haben wir einen Zeitraum von fünf Jahren zu betrachten. Fünf Jahrgänge Optionspflichtige befinden sich in ganz unterschiedlichen Stadien des Verfahrens. Da muss der Gesetzgeber ganz klar sagen, wie er das geregelt haben möchte und es nicht der Verwaltungspraxis, irgendwelchen Erlassen oder auch Gerichten überlassen, sondern das ganz eindeutig regeln.

Ich darf hinzufügen, wir haben auch jede Menge Gerichtsverfahren und sämtliche Verwaltungsgerichte haben ihre Verfahren zum Ruhen gebracht und warten darauf, dass der Gesetzgeber hoffentlich eine Überleitungsregelung schafft. Denn viele Fälle sind auf eine Überleitungsregelung angewiesen. Da entsteht eine Weichenstellung, entweder man hat die deutsche Staatsangehörigkeit verloren und geht sogar im schlimmsten Fall in die Staatenlosigkeit, oder eben nicht. Dass eine Rückwirkungsregelung eine politische Frage ist, das ist mir auch klar. Gleichwohl auch im Interesse der Betroffenen wäre ich froh darüber, wenn das nicht den einzelnen Ländern überlassen bliebe, im Erlasswege zu klären,

oder nach § 8 StAG zu regeln, oder wenn es um Beibehaltungsgenehmigung geht, nach § 25 Abs. 2 StAG, das zu händeln. Denn wir wissen alle, dass das dann völlig auseinanderläuft. Der Gesetzgeber sollte sich diese Möglichkeit nicht aus der Hand nehmen lassen, sondern es hineinschreiben in das Gesetz. Damit möchte ich zunächst schließen. Danke schön!

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank, von Darmstadt nach Frankfurt am Main ist nur ein Katzensprung. Abschließend als Sachverständige jetzt Frau Prof. Wallrabenstein von der Goethe-Universität in Frankfurt am Main, bitte.

**SV Professorin Dr. Astrid Wallrabenstein** (Goethe-Universität, Frankfurt/Main): Vielen Dank! Meine Damen und Herren, zunächst eine für meine Begriffe sehr wichtige Richtigstellung. Es geht bei der Optionsregelung nicht um die Bewältigung von etwas, wo man Personen einen Vorschuss gegeben hat, sondern es geht um die Behandlung von Deutschen. Damit geht es darum wie wir mit uns umgehen.

Die Norm des § 29 Abs. 1a StAG, die die Einschränkung der Optionspflicht regelt, ist deshalb schon von der Struktur her von hinten herum gedacht, weil sie sagt, wann die Optionspflicht *nicht* stattfindet. Das Ergebnis ist, wie die Praktiker beschrieben haben, in vielerlei Hinsicht handhabbar. Aber sinnvoller wäre es, die Angelegenheit sozusagen vom Kopf auf die Füße zu stellen und neu zu formulieren: Wer ist überhaupt nur noch optionspflichtig? Die anderen wären dann gar nicht erst zu erfassen.

Die dritte Vorbemerkung: Zu den Konflikten mit Mehrstaatigkeit schlage ich zwei, allerdings nicht im Staatsangehörigkeitsrecht zu regelnde Änderungen vor: Zunächst würde ich jedenfalls italienischen Zeitschriftenherausgebern die deutsche Staatsangehörigkeit aberkennen, weil sie das mit dem Wahlrecht sonst nicht hinbekommen, jedenfalls bei der Europawahl. Mein zweiter Vorschlag: Bei Spielen der Nationalmannschaft dürfen nicht Brüder gleichzeitig aufgestellt werden; das Spiel wird besser, wenn sie dann vom Platz sind. Auch das ist aber etwas, was nicht zum Staatsangehörigkeitsrecht gehört.



Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Das sind nur Halbbrüder.

SV **Professorin Dr. Astrid Wallrabenstein** (Goethe-Universität, Frankfurt/Main): Aber konfliktrichtig.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Da kenne ich mich aus.

SV **Professorin Dr. Astrid Wallrabenstein** (Goethe-Universität, Frankfurt/Main): Der Vater wird sie beide als seine Söhne betrachten.

Zweiter Punkt zur unionsrechtlichen Bewertung: Ich halte die Regelung, die den Aufenthalt von Optionspflichtigen im Inland verlangt für unionsrechtswidrig – ich rede hier immer nur von Optionspflichtigen, ungeachtet der Frage, ob aufgrund der Übergangsregelung oder nicht. Es handelt sich um mindestens deutsche Staatsangehörige, die auch Unionsbürger sind und die auch ein Interesse daran haben können, von ihrer Unionsbürgerfreizügigkeit Gebrauch zu machen – mit ihren Eltern oder auch für die Ausbildung alleine. Daran werden sie durch die Regelung in bestimmten Konstellationen gehindert, wenn sie beispielsweise schon einen Teil ihrer Kindheit im Ausland verbracht und einen ausländischen Schulabschluss haben, nicht auf die acht Jahre kommen, die deutsche Staatsangehörigkeit nicht verlieren wollen, und sich jetzt fragen: Studiere ich mit 18 Jahren in Deutschland oder möglicherweise in England? Die Regelung ist unionsrechtlich nicht haltbar, sie müsste geändert werden. Dafür müsste der Aufenthalt in einem Unionsstaat dem im Inland gleichgestellt werden. Unionsrechtlich geht es – glaube ich – nicht anders. Das führt aber im zweiten Schritt zu einem verfassungsrechtlichen Problem, weil Sie dann auf der nationalen Ebene für den so anders zu verstehenden § 29 Abs. 1a StAG erklären müssen, warum die Optionspflicht greift, wenn man sich in einem Drittstaat aufhält und den Schulabschluss hat und warum die Optionspflicht nicht greift, wenn man in Zypern, in Malta, in Bulgarien, in Frankreich oder sonst irgendwo in der EU gelebt hat. Da fehlt mir der sachliche Grund. Ich glaube, da ist noch Kreativität gefragt, wenn man die Regel halten will, oder sie kippt irgendwann aus diesem Grund in Karlsruhe.

Der nächste verfassungsrechtliche Punkt ist, dass die neue Öffnungsklausel, dass die Optionspflicht in bestimmten Härtefällen, oder wenn sie nicht zumutbar ist, entfällt, zwar sachgerecht ist. Denn sie dient dazu Problemfälle, die nicht unter diese komplizierten Anforderungen fallen, herauszufiltern. Sie ist allerdings nach meinem Dafürhalten verfassungsrechtlich bedenklich oder sogar verfassungswidrig, weil sie zu unbestimmt ist. Denn es wird der Verwaltung die Konkretisierung dieser vagen Rechtsbegriffe überlassen. Dies muss dann die Rechtsprechung überprüfen und damit werden viele Jahre ins Land gehen, bis wir wissen, was die Fälle besonderer Härte sein werden. Damit werden wir unterwegs wieder Ungleichheit produzieren. Das alles ist deshalb so problematisch, weil die Folgen der Optionspflicht von Gesetzes wegen eintreten und da eben keine Justierung durch die Verwaltungsbehörden mehr möglich ist. Dieser Einwand würde entkräftet, wenn die Verwaltung von Amts wegen Beibehaltungsgenehmigung prüfen würde.

Der letzte Punkt, ebenfalls auf nationaler, also deutscher verfassungsrechtlicher Ebene: die aus politischen Gründe notwendige Herausnahme des § 29 und auch des § 34 StAG aus der Vorgabe, dass es keine abweichenden Verwaltungsregelungen in den Ländern geben darf. Denkbar wäre beispielsweise in Baden-Württemberg oder Hessen die Einführung einer Prüfung der Beibehaltungsgenehmigung von Amts wegen als Abweichungsregelung. Dass eine solche Abweichungsregelung vom Gesetz erlaubt wird, weil diese Normen in § 41 StAG nicht erwähnt sind, führt dazu, dass die Optionspflicht sehr unterschiedlich pro Bundesland entstehen kann, bspw. in Baden-Württemberg oder Hessen nicht, in Nordrhein-Westfalen wohl. Das wäre ein Problem, was Sie vor Art. 33 Abs. 1 GG – den gleichen staatsbürgerlichen Rechten und Pflichten aller Deutschen – erklären müssten. Ich sehe hier den Bundesgesetzgeber in der Pflicht für einen einheitlichen Verwaltungsvollzug zu sorgen. Dass er das im Moment angesichts der politischen Mehrheiten schwer hinkriegt, verstehe ich, aber das ändert nichts an der verfassungsrechtlichen Bewertung. Vielen Dank!

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Wir danken Ihnen, Frau Prof. Wallrabenstein. Bevor wir in die



Befragung eintreten noch zwei Hinweise. Ich möchte noch einmal einen Bogen schlagen zwischen Herrn Çinar und Herrn Prof. Hillgruber, denn das ist vielleicht ganz interessant, dass der Herr Mertin ja in Chile geboren ist. Er ist in Chile geboren, ist also dann nach dem Territorialitätsprinzip Chilene geworden. Durch den Verzug ins Ausland können seine Kinder aber nicht Chilene werden durch Abstammung, sondern das kann man nur werden, wenn man durch Abstammung Chilene – ius sanguinis – oder aber eingebürgert worden ist. Das heißt, hier schneidet Chile das Territorialitätsprinzip ab. Das ist so ähnlich, wie Sie das gerade vorgetragen haben.

Ja, der eine macht eine große Party, der andere sagt: Meinen Geburtstag feiere ich am liebsten in einer Sachverständigenanhörung. Herzlichen Glückwunsch zum 27. Geburtstag lieber Kollege Özdemir und machen Sie sich mal einen schönen Tag hier im Bundestag. Helmut Brandt bitte.

BE **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Besten Dank! Zunächst einmal im eigenen Namen aber auch für meine Fraktion, die CDU/CSU, herzlichen Dank an alle Sachverständigen, die sich in dieser kurzen Zeit mit dieser Materie beschäftigt haben und uns heute zur Verfügung stehen.

Ich habe zwei Fragen. Die erste an Herrn Prof. Hillgruber. Mir ist der Art. 3 GG etwas zu kurz gekommen bei den Erörterungen und zwar unter folgendem Gesichtspunkt: Verstößt es nach Ihrer Auffassung nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz, wenn ius soli-Mehrstaater sich mit Vollendung des 21. Lebensjahres für eine Staatsangehörigkeit entscheiden müssen? Vor dem Hintergrund, dass Deutsche ohne Beibehaltungsgenehmigung, die eine andere Staatsangehörigkeit erwerben, kraft Gesetzes die deutsche Staatsangehörigkeit verlieren. Wenn sie eine andere annehmen und keine Beibehaltungsgenehmigung haben, verlieren sie sie. Das ist ja ein Unterschied, den man dann zwischen Deutschen und hier geborenen Migranten macht.

Die zweite Frage möchte ich an Herrn Prof. Grzeszick stellen. Wobei ich darauf hinweisen möchte, dass der Name viel schwieriger zu schreiben als Çinar auszusprechen ist. Ich wurde zu der Frage des Aufenthaltes im EU-Ausland zu

meiner Frage angeregt. Verstößt es oder sehen Sie einen Verstoß gegen EU-Recht auch darin, wie Frau Prof. Wallrabenstein es eben ausgeführt hat, wenn die Zeiten, die man im EU-Ausland gelebt hat – aus welchen Gründen auch immer – dann nicht anrechenbar wären auf diese Voraussetzungen, die wir hier im Gesetz vorgesehen haben zur Erhaltung der deutschen Staatsbürgerschaft?

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank! Herr Prof. Hillgruber, bitte.

SV **Professor Dr. Christian Hillgruber** (Universität Bonn): Ich bedanke mich für die Frage. Nein, ein Gleichheitsverstoß liegt wohl nicht vor. Sie heben ja ab auf § 25 StAG, wonach ein Deutscher seine Staatsangehörigkeit mit dem Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit verliert, wenn dieser Erwerb auf seinen Antrag hin erfolgt. Gewiss, beides sind deutsche Staatsangehörige, der Optionspflichtige einerseits und derjenige, der hier nachträglich eine zusätzliche oder ausländische Staatsangehörigkeit erwirbt. Aber hier meine ich, ist der sachgerechte Differenzierungsgrund eben die Geburt im Inland. Das war ja auch der Erwägungsgrund, der den Gesetzgeber veranlasst hat, in § 4 Abs. 3 StAG den Staatsangehörigkeitserwerb iure soli vorzusehen. Das alles ist nicht zwingend, aber es ist jedenfalls verfassungsrechtlich hinreichend gerechtfertigt, die Geburt im Inland und eine dann durch Abstammung gleichzeitig erlangte ausländische Staatsangehörigkeit und deren Nebeneinander möglicherweise anders zu behandeln als die nachträgliche Entscheidung, auf Antrag hin eine ausländische Staatsangehörigkeit zu erwerben. Das sind doch zwei Tatbestände, die nicht notwendig gleichbehandelt werden müssen. Aber die jetzige Regelung geht davon aus, dass dieser Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit bei den Optionspflichtigen noch unter dem Vorbehalt einer endgültigen Entscheidung für oder gegen die deutsche Staatsangehörigkeit steht. Insofern wird dann zu diesem Zeitpunkt des Fälligwerdens der Optionspflicht auch die Gleichheit im Übrigen wiederhergestellt, indem sich auch der Optionspflichtige dann grundsätzlich, vorbehaltlich der Beibehaltungsgenehmigung, entscheiden muss und nicht beide Staatsangehörigkeiten zugleich behalten darf.



Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Aber Herr Prof. Hillgruber, auch der Deutsche kann doch sagen, er ist in Deutschland geboren. Es gibt ja viele Deutsche, die in Deutschland geboren werden.

SV **Professor Dr. Christian Hillgruber** (Universität Bonn): Selbstverständlich ist der auch in Deutschland geboren. Aber der entscheidende Punkt ist, dass jemand nachträglich ...

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Das ist ein anderes Gesetz ...

SV **Professor Dr. Christian Hillgruber** (Universität Bonn): ... eine andere Staatsangehörigkeit erwerben will. In den ius soli-Fällen geht es darum, dass diejenigen, die dann nach dem Territorialitätsprinzip die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben, kraft Abstammung zusätzlich eine zweite ausländische Staatsangehörigkeit haben. Das wird im Ausgangspunkt etwas unterschiedlich behandelt, aber im Ergebnis, solange die Optionspflicht besteht, dann wieder zusammengeführt. In dem Ergebnis nämlich, dass letztlich nur eine der beiden Staatsangehörigkeiten erhalten bleiben kann.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Prof. Grzeszick, bitte.

SV **Professor Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.** (Cambridge), Universität Heidelberg: Die Frage der Unionsrechtskonformität lässt sich relativ gut beantworten, weil der EuGH sie eigentlich in der Leitentscheidung zum Jahre 2010 entschieden hat. Er hat dabei relativ viel festgeklopft. Er hat zunächst einmal festgestellt, dass es weiterhin allein in der Kompetenz der Mitgliedstaaten steht, über den Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit zu entscheiden. Das heißt, die EU hat in diesem Bereich bereits keine Regelungskompetenz. Die Mitgliedstaaten können es machen nach ihrem Verfassungsrecht und den völkerrechtlichen Prinzipien. Was er dann allerdings klargestellt hat und da zielt Ihre Frage hin, ist, dass die nationalen Regelungen dazu führen können, dass die Freizügigkeit im Ergebnis beeinträchtigt wird, weil derjenige, der aus Deutschland in einen anderen EU-Staat zieht, eben dann die deutsche Zeit des gewöhnlichen

Aufenthaltes usw. verliert und deswegen möglicherweise der Folge ausgesetzt ist, dass er nachher optionsbelastet ist, der Optionsobliegenheit unterliegt. Dazu hat der EuGH gesagt, dass derartige Konstellationen schon als hinreichende mittelbare Beeinträchtigung der Freizügigkeit angesehen werden können und deswegen der Rechtfertigung bedürfen, obwohl da keine originäre europäische Regelungskompetenz greift. Dann kommt das Interessante. Der EuGH hat er sich relativ lange über die Situation der Staatsangehörigkeit ausgelassen und dabei den eben schon halb zitierten Satz ins Urteil hineingeschrieben, nämlich, dass es legitim sei, dass der Mitgliedstaat das zwischen ihm und seinen Staatsbürgern bestehende Verhältnis besonderer Verbundenheit und Loyalität sowie die Gegenseitigkeit der Rechte und Pflichten, die der Staatsangehörigkeit zugrunde liegen, schützen möchte. Damit ist ganz klar zu erkennen, bei der Frage, ob eine derartige Beschränkung der Freizügigkeit gerechtfertigt ist, dass der Gesetzgeber eine besondere Loyalität und Verbundenheit verlangen kann. Das sei überhaupt nicht zu beanstanden. Das heißt, im Weiteren muss man nur prüfen, ob die entsprechenden Gründe, die dahinterstehen, diese Rechtsfolge rechtfertigen. Dann haben wir von der Struktur her eine Betrachtung, die genau der von Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG entspricht, sozusagen eine Verhältnismäßigkeitsprüfung, wobei die europäische sogar noch einen Tick großzügiger ist, das kann man hier aber weglassen. Deswegen kann das Ergebnis auch nicht anders ausfallen. Die Regelung ist im Übrigen im Ergebnis, gemessen an dem, was europaweit auch der Standard ist, durchaus im Rahmen des Vertretbaren.

Notabene noch eine Bemerkung: Sie sehen es an den Zeiten, acht Jahre gewöhnlicher Aufenthalt, Schulabschluss usw. Auch bei den bestehenden gesetzlichen Regelungen besteht noch genügend Luft, dass der ius-soli-Deutsche in Europa Reisefreiheit und Freizügigkeit wahrnehmen kann. Das heißt, es wird nicht verlangt, dass er die ganze Zeit bis zum 18. oder 21. Lebensjahr in Deutschland bleibt. Es wird deshalb auch nicht der Kernbereich der Staatsbürgerschaft oder der Unionsbürgerschaft berührt, d. h. selbst wenn man strenger ist, ist der Gesetzesentwurf der Regierung noch in dem Bereich, bei dem man klar



sagen müsste, das ist unionsrechtskonform.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank! Herr Kollege Veit, bitte. Moment, die Opposition schlägt hohe Wellen. Frau Jelpke, bitte.

BE **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Danke, Herr Vorsitzender. DIE LINKE. ist ja bekanntlich für die Aufhebung der Optionsregelung im Staatsbürgerschaftsrecht und hat deswegen auch einen Antrag zu einer modernen Staatsangehörigkeit vorgelegt. Für uns ist ganz klar die zentrale Frage, warum politisch und rechtlich so umstritten an dieser Regelung festgehalten wird, an der Optionsregelung, die ja gerade mal in wenigen Fällen eins, zwei bis fünf Prozent dazu führt, das ius soli-Deutsche sich zwischen beiden Staatsangehörigkeiten entscheiden müssen.

Meine Frage geht an Herrn Çinar, Frau Prof. Wallrabenstein und Herrn Jungnickel. Welche Notwendigkeit gibt es für eine solche Regelung, zumal die Hinnahme der Mehrstaatigkeit in der Einbürgerungspraxis längst Regelfall und nicht die Ausnahme ist?

Meine zweite Frage geht noch einmal darauf zurück, dass es ja wohl gar keine Veränderung laut Koalitionsvertrag zur Staatsangehörigkeit in dieser Legislatur mehr geben soll, außer jetzt dieser Optionspflicht. Meine Frage richtet sich vor allem an Herrn Çinar und Frau Prof. Wallrabenstein. Das BVerfG hat im Zusammenhang mit dem Ausländerwahlrecht darauf hingewiesen, dass, um demokratische Defizite zu beheben, für hier lebende Ausländer vor allen Dingen – es hat dies indirekt gefordert – eine erleichterte Einbürgerung zu schaffen ist. Meine Frage an Sie: Wenn 5,1 Mio. Ausländer seit acht Jahren und 4,75 Mio. Ausländer seit zehn Jahren hier leben, was hier getan werden müsste, oder welche Defizite Sie hier sehen, damit wirklich eine Teilhabe an der Demokratie stattfinden kann?

Meine letzte Frage richtet sich noch einmal an die drei Sachverständigen Herrn Çinar, Herrn Jungnickel und Frau Prof. Wallrabenstein. Diese Einbürgerungszahlen, wie wir ja wissen, liegen relativ gering bei 2,2 % bis 2,4 % des ausgeschöpften Einbürgerungspotenzials in den letzten

Jahren. Ich würde gerne noch einmal auf die Hürden zu sprechen kommen, die wir für viel zu hoch halten. Insbesondere was Ihre Einschätzung angeht, welche Hürden besondere Maßnahmen betreffen. Sind es die Sprachanforderungen, die Gebühren, die Einkommensnachweise, Einbürgerungstests, Straftaten, Aufenthaltsdauer? Wichtig wären mir hier auch an diesem Punkt vor allem die Einbürgerungsgebühren, weil es dazu immer wieder Zahlen gibt, dass das viele davon abschreckt, sich einbürgern zu lassen. Danke!

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Çinar, bitte. Sie haben drei Fragen bekommen, bitte alle drei auf einmal.

SV **Safer Çinar** (Bundesvorsitzender der Türkischen Gemeinde in Deutschland (TGD), Berlin): Es ging ja jetzt nicht darum, ob er seine chilenische Staatsbürgerschaft vererben kann, sondern ob er ein loyaler Justizminister war. Offensichtlich war er das, obwohl er zusätzlich eine nicht EU-Staatsbürgerschaft hatte.

Ich denke, die Frage der Hürden hat damit zu tun, als was die Einbürgerung betrachtet wird. Wenn es die Krönung ist, sind diese Hürden nicht einmal hoch genug, sage ich jetzt ein bisschen polemisch. Wenn sie als Mittel zur Förderung und zur Motivation zu mehr Integration, sich also auf dieses Land und diese Gesellschaft einzulassen, betrachtet werden sollte oder würde, dann sind sie natürlich viel zu hoch. Wir sehen ja, dass andere EU-Länder durchaus andere Regelungen haben. Eines der größten Hindernisse ist wohl zurzeit der Einkommensnachweis wegen der Arbeitsmarktlage. Da sind in einzelnen Bundesländern unterschiedliche Regelungen, wie flexibel diese Frage gehandhabt wird. In Berlin haben wir 12 Bezirke, die sind in dieser Frage „autonom“ und die Innenverwaltung hat kein Recht, da einzugreifen. Noch einmal, 12 unterschiedliche Regelungen in den Bezirken. Der eine sagt: Wenn das Arbeitsamt, das Jobcenter dir bestätigt, dass du deinen Hartz IV-Pflichten nachkommst in puncto Suche eines neuen Arbeitsplatzes, reicht mir das. Ein anderer sagt: Du musst mir jeden Monat 15 Bewerbungen bzw. Ablehnungen vorlegen. Das gilt auch in der Frage, ob es ausreicht, dass ich einen neuen Job habe mit einem unbefristeten oder einen befristeten



Arbeitsvertrag. Oder ob gesagt wird: Du brauchst einen unbefristeten oder einen befristeten, aber mindestens über ein Jahr. Das sind noch einmal Sachen, die zusätzlich erschweren. Zu meiner Einbürgerungszeit gab es ein Gespräch im Bezirksamt. Da wurde geschaut, ob ich meine Probleme auf Deutsch formulieren kann. Das konnte ich offensichtlich. Das hat auch gereicht. Warum jetzt unbedingt eine Sprachprüfung sein muss, ist aus meiner Sicht nicht mehr ergründbar. Diese Frage nach den Gegebenheiten in Deutschland, da sehe ich erst einmal keinen großen Sinn. Zweitens, ob die „Biodeutschen“ alle diese Fragen richtig beantworten würden, das ist zweifelhaft. Es gab ja damals auch Tests, wo viele durchgefallen sind – aber das nur nebenbei. Ich denke, solange es keinen Konsens in der Frage gibt, welchen Stellenwert die Einbürgerung haben soll, werden wir immer diese rechtlichen Probleme haben.

Zu der Statistik, dass sich der überwiegende Teil für die deutsche Staatsbürgerschaft entscheidet, das ist richtig. Aber das besagt noch nichts, was in diesen Menschen abläuft. Das sagt auch nichts darüber, welche große Sympathie sie für diese Entscheidung haben oder für das, was sie zu dieser Entscheidung drängt. Da kann ich wirklich sagen, sie machen das schweren Herzens.

Herr Vorsitzender, darf ich mich noch kurz loben, obwohl das nicht meine Art ist?

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Das machen wir Politiker auch gerne, das können Sie.

SV **Safter Çinar** (Bundesvorsitzender der Türkischen Gemeinde in Deutschland (TGD), Berlin): Es geht noch einmal um diese Frage der Loyalität. Ich bin Doppelstaater. Ich habe 18 Monate in der türkischen Armee Militärdienst machen müssen. Ich habe vor zehn Jahren das Bundesverdienstkreuz bekommen. Ich habe vor fünf Jahren das Berliner Landesverdienstkreuz bekommen. Über welche Loyalität soll ich jetzt reden, oder über welche Loyalität diskutieren wir denn? Offensichtlich habe ich meine Pflichten gegenüber den unterschiedlichen Staaten erfüllt, sogar Militärdienst. Den ich heute nicht mehr machen würde, damals war ich zu jung, als ich das machte. Ich denke, heutzutage ist diese Frage

der Loyalität wirklich etwas sehr überhöht. Zumal die Zahl der Mehrstaater weltweit steigt durch Einbürgerungen, Übertragung von Mehrstaater an Mehrstaater, durch binationale Ehen und Ähnliches. Insofern denke ich, sollten wir wirklich sehen, ob wir das nicht überwinden können. Danke!

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Jungnickel, bitte.

SV **Martin Jungnickel** (Dezernatsleiter, Regierungspräsidium Darmstadt): Zunächst zu den Zahlen, die Sie genannt haben, die kann ich bestätigen. Einbürgerungen erfolgen in der Regel zu einem Prozentsatz von 50 plus X unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit. Das nicht nur in Darmstadt, ich vermute meiner Kenntnis nach auch in Stuttgart, in Hamburg und in München, das ist bundesweit der Fall und hat jetzt nichts mit dem Thema zu tun, das auch wieder angesprochen worden ist, das läuft länderweise auseinander. Es läuft ein wenig auseinander, aber in der Gesamtstatistik nicht. Die weitere Zahl, etwa 4,5 Mio. Mehrstaater in Deutschland, die kann ich aus meiner Sicht auch bestätigen, obwohl es darüber kein Zentralregister gibt, sondern nur Erfahrungssätze und Hochrechnungen aus den verschiedenen Bereichen heraus.

Einen Satz muss ich mir erlauben, Herr Prof. Hillgruber: Ich sehe Mehrstaatigkeit nicht als Privileg an. Ein Mehrstaater hat Rechte und Pflichten gegenüber mehreren Staaten. Die Pflichten werden häufig vom Mehrstaater vergessen, wenn es um Wehrpflicht oder Anmeldung geht, aber ein Privileg sehe ich nicht. Im Einzelfall kann es durchaus sein, dass ein Mehrstaater schlechter dasteht als ein Einstaater.

Ihre Frage ging zu den Hürden einer Einbürgerung. Die sind in der Tat auch beim Einkommen, wobei Fälle, wo das Einkommen oder wie es juristisch heißt, die eigene Unterhaltsfähigkeit, eine Rolle spielen, vielleicht bei 10 % liegen. Das heißt, der Rest läuft normal durch. Wobei es so ist, wenn ein Ehegatte sich z. B. einbürgern lässt, das Einkommen des nicht einzubürgernden anderen Ehegatten teils ja angerechnet wird. Insofern muss man nicht immer selber Einkommen erzielen. Die Regel im Gesetz ist ziemlich eindeutig: Wer



öffentliche Leistungen bezieht, bei denen geht es um das Vertretenmüssen. Vertretenmüssen heißt letztlich, man hat sich zu kümmern. Man schuldet nicht den Erfolg eines bestimmten Jobs, sondern man hat alles Zumutbare zu tun, um aus diesem Bezug herauszukommen. Natürlich wäre es schön, wir hätten eine bundeseinheitliche Regelung, damit nicht so unterschiedliche Dinge dabei herauskommen. Ich kann Ihnen aus Darmstadt berichten, bei immerhin 10.000 Einbürgerungen, dass an der Hürde eigener Unterhaltsfähigkeiten unter 1 % scheitert.

Vielleicht noch ein Satz zum Gesamtkontext, wenn Sie sagen, völlige Aufhebung der Mehrstaatigkeit. Wir müssen uns eigentlich immer wieder die Frage stellen: Wie gehe ich in toto mit der erfolgten Einwanderung – man kann ja diesen Begriff mittlerweile verwenden, man muss nicht immer Zuwanderung sagen –, die wir gehabt haben, um? Da muss man sagen, auch wenn ich die Hürden der Einbürgerung, dazu zähle ich durchaus die Mehrstaatigkeit als eine der Haupthürden, das Gebot der Vermeidung von Mehrstaatigkeit, wenn ich das nicht mehr hätte, dann hätte ich natürlich neue Einbürgerungsanträge. Nur, rechnen Sie mal die Zahl der Einbürgerungen pro Jahr in Deutschland hoch auf das, was dann auf uns zukommt. Wir haben etwa 100.000 plus X pro Jahr. Wir haben etwa 6 Mio. ausländische Bürger, die einen Einbürgerungsantrag stellen könnten. Das schafft überhaupt keine Verwaltung. Deswegen war immer schon mein Petitum, wir müssen Einbürgerungsrecht und ein ex-lege-Erwerb koppeln. Wenn der ex-lege-Erwerb jetzt da ist mit einem ius soli, wir aber hinterher immer noch ein Verfahren dran koppeln, heißt das insgesamt, die Verwaltung muss jeden ausländischen Bürger, der Deutscher werden oder bleiben will, durch ein Verfahren schleusen. Das geht schlechterdings nicht. Wir werden uns mit dieser Frage in spätestens vier Jahren wieder auseinandersetzen müssen.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Frau Prof. Wallrabenstein, bitte.

SV **Professorin Dr. Astrid Wallrabenstein** (Goethe-Universität, Frankfurt/Main): Ich greife Ihre zweite Frage mit dem Demokratieproblem

auf. Das ist ja nicht neu. Dieses vom Bundesverfassungsgericht angesprochene Demokratiedefizit besteht fortwährend in Deutschland, das kann man sicher konstatieren. Ihre Frage ging in die Richtung, ob es deshalb nicht doch noch mehr Änderungen im Staatsangehörigkeitsrecht geben muss als sich die Regierungskoalition für diese Legislaturperiode vorgenommen hat. Ich könnte ja genauso provokativ umgekehrt fragen: Wenn nicht das Staatsangehörigkeitsrecht – dann wohlmöglich das Wahlrecht ändern? Das war das zweite Standbein, über das man an dieser Stelle jedenfalls strukturell nachdenken könnte. Viel mehr kann man an dieser Stelle nicht sagen, insbesondere einklagen kann man es nicht. Das mag man bedauern. Aber an dieser Stelle halte ich es als Verfassungsrechtlerin für okay, dass man nicht Gesetzgebung einklagen kann.

Zu den Hürden, was Einbürgerung angeht, hat Herr Jungnickel schon genug gesagt. Das weiß ich auch nicht besser, das müsste ich auch die Praktiker fragen.

Vielleicht deshalb nur noch einen Satz, weil Sie am Anfang fragten, ob denn die Vermeidung von Mehrstaatigkeit immer noch ein so wichtiges Argument ist. Wir haben das heute zweimal gehört, weil es sozusagen das eine Argument ist, was bleibt, um die Optionsregelung aufrechtzuerhalten. Meine Wahrnehmung ist, dass jenseits dieses Raumes in der deutschen Rechtswissenschaft das eigentlich niemand mehr vertritt. Deshalb hielte ich das für kein sonderlich gewichtiges Argument und wähne mich da in guter Gesellschaft.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Kollege Veit, bitte.

BE **Rüdiger Veit** (SPD): Ich unternehme jetzt den zweiten Versuch, mich zunächst einmal bei den Sachverständigen sehr herzlich zu bedanken, dass sie uns so relativ kurzfristig zur Verfügung gestanden und dann mit großer Präzision auch die vom Vorsitzenden eindrucksvoll vorgegebene Redezeit eingehalten haben.

Normalerweise und das ist die zweite Vorbemerkung, pflegen wir als SPD ja in Anhörungen immer eher auf die Wissenschaft zu hören. Das



macht vielleicht dann Sinn, wenn man grundsätzliche Fragen zu entscheiden hat. Das ist heute nicht so. Deswegen will ich ganz systemimmanent bleiben. Systemimmanent heißt, im Rahmen des in der Koalition erzielten Kompromisses. Ich will nicht davon reden, wie wir als SPD darüber denken, gedacht, gehandelt haben etc., das lasse ich alles außen vor. Ich will auch keine verfassungsrechtlichen und europarechtlichen Probleme an der Stelle aufmachen oder auch den politischen Kompromiss infrage stellen. Weil das so ist, haben wir ganz bewusst auch diesmal aus der Verwaltung zwei Sachverständige benannt und zwar eben gerade nicht als sozusagen den politisch verlängerten Arm aus einem Ministerium, einem vielleicht bestimmten regierten Ministerium. Sondern weil es uns wichtig war und ist, im Rahmen des jetzt erzielten Kompromisses die Dinge, die das Projekt sowieso schon anfasst, auch zu regeln und die aus der Sicht der Verwaltung noch hinderlich sind möglichst gleich damit zu erledigen. Dieses vorausgeschickt stelle ich fest, es gibt von den Sachverständigen Herrn Deuschle und Herrn Jungnickel mindestens vier Folgerungen und Ratschläge. Nämlich die Möglichkeit, den Wegfall der Optionspflicht von Amts wegen zu prüfen, die Beibehaltungsgenehmigung von Amts wegen zu erteilen – logischerweise dann die Ausschlussfrist zu streichen – und schließlich für die Übergangsfälle, mindestens für die Altfälle – ist dann vielleicht schon wieder eine politische Frage – eine gesetzliche Regelung zu machen.

Wenn ich diese Vorschläge nehme, würde ich gerne von den drei Vertreterinnen bzw. Vertretern der Wissenschaft hören, ob aus ihrer Sicht gegen diese von der Verwaltung vorgeschlagenen Modifikation des Gesetzentwurfes irgendein und sei es noch so kleiner Hinderungsgrund besteht. Oder würden Sie sagen, im Rahmen des jetzt erzielten Kompromisses und Systems ist das eigentlich nur folgerichtig? Das wäre meine Frage ganz bewusst an alle drei Vertreter der Wissenschaft.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank! Herr Prof. Grzeszick, bitte.

**SV Professor Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.** (Cambridge), Universität Heidelberg: Darauf beschränkend, ich würde gerne noch etwas anderes

sagen wollen, aber das verkneife ich mir. Die Frage, ob diese Regelungen, die hier vorgeschlagen wurde, verfassungs- und europarechtlich problematisch sind. Im Prinzip da mal vom primären Anliegen her eigentlich nicht, weil sie ja die materielle Seite nicht infrage stellen. Deswegen gibt es da sozusagen keinen Konflikt mit den materiellen Regelungen. Es gibt aber noch ein zwei Dinge zu bedenken. Das eine ist das, was ich schon einmal angedeutet habe. Man muss diese Regelungen, die erlassen werden, abgleichen mit vergleichbaren Regelungen im Staatsangehörigkeits- und Ausländerrecht, um keine Gleichheitsprobleme zu haben. Damit ist es für bestimmte Personenkreise hier eine begünstigende Regelung, Übergangsregelung, Aufnahme-Regelung ...

**BE Rüdiger Veit** (SPD): Wo sehen Sie da eine Kollision?

**SV Professor Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.** (Cambridge), Universität Heidelberg: Darauf beschränkend, ich würde gerne noch etwas anderes sagen wollen, aber das verkneife ich mir. Zur Frage, ob die nun in der Anhörung von den Praktikern vorgeschlagenen flankierenden Regelungen verfassungs- und europarechtlich problematisch sind. Im Prinzip da mal vom primären Anliegen her eigentlich nicht, weil sie ja die materielle Seite nicht infrage stellen. Deswegen gibt es da keinen Konflikt mit den materiellen Regelungen. Es gibt aber noch ein zwei Dinge zu bedenken. Das eine ist das, was ich schon einmal angedeutet habe. Man muss diese Regelungen, die erlassen werden, abgleichen mit vergleichbaren Regelungen im Staatsangehörigkeits- und Ausländerrecht, um keine Gleichheitsprobleme zu haben. Damit ist es für bestimmte Personenkreise hier eine begünstigende Regelung, Übergangsregelung, Aufnahme-Regelung ...

**BE Rüdiger Veit** (SPD): Wo sehen Sie da eine Kollision?

**SV Professor Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.** (Cambridge), Universität Heidelberg: Eine Kollision ist z. B. vor allem in Bezug auf die Altfälle möglich. Ob man sagt, wir räumen denen sozusagen umfassend hier privilegierte Möglichkeiten ein. Wir haben zig Rechtsgebiete mit Altfällen, die



dann eben unter Fristen fallen ...

BE **Rüdiger Veit** (SPD): Ich habe von der Übergangsregelung geredet, der jetzt noch anhängigen Fälle.

SV **Professor Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.** (Cambridge), Universität Heidelberg: Bei der Übergangsregelung ist es eigentlich kein Problem. Es wäre schön, dann zu sagen, dass diese Klarstellung deklaratorischer Art ist, weil man ansonsten Gesetzes schafft, die mit der allgemeinen Dogmatik nicht übereinstimmen. Klar ist, wenn ein Gesetz ab dem nächsten Tag gilt, greift es für alle laufenden Verfahren. Das heißt, man muss eigentlich nichts klarstellen. Deswegen sollte man dann sagen, dass die klarstellende Regelung deklaratorisch ist. Die anderen Regelungen sind größtenteils unproblematisch, wenn sie in dem Rahmen erfolgen, dass sie hinreichend bestimmt sind und in den Grenzen der Kompetenz liegen. Das wäre verfassungsrechtlich nach meiner ersten vorläufigen Einschätzung zulässig.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Prof. Hillgruber, bitte.

SV **Professor Dr. Christian Hillgruber** (Universität Bonn): Um unnötige Wiederholungen zu vermeiden, ich sehe auch keine rechtlichen Bedenken gegen solche Regelungen. Ob man sie politisch für sinnvoll oder notwendig hält, ist eine ganz andere Frage.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Frau Prof. Wallrabenstein, bitte.

SV **Professorin Dr. Astrid Wallrabenstein** (Goethe-Universität, Frankfurt/Main): Ich schließe mich da an, ich sehe auch keine rechtlichen Schwierigkeiten. Die ersten beiden Punkte, nämlich die Prüfungen von Amts wegen wären ja ohnehin auf der Verfahrensebene angesiedelt. Die Frage der Übergangsregelung, die ist tatsächlich materiell-rechtlich. Verfassungsrechtlich halte ich alles für möglich, ich sehe auch keine europarechtlichen Probleme.

BE **Rüdiger Veit** (SPD): Würden Sie es auch für geboten halten?

SV **Professorin Dr. Astrid Wallrabenstein**

(Goethe-Universität, Frankfurt/Main): Noch gebotener fände ich natürlich, die vorher angesprochene Differenzierung wegzulassen. Aber unterstellt, dass die Neuregelung selbst verfassungskonform ist: Die Übergangsregelung halte ich auf jeden Fall für *politisch* geboten. Ob sie verfassungsrechtlich geboten ist, weiß ich nicht.

Bei der Frage, ob von Amts wegen die Optionspflicht nach acht Jahren zu prüfen ist, das ist eine reine Verfahrensfrage. Da scheint es mir schlicht und ergreifend praktikabel, abzuarbeiten, was man abarbeiten kann, bevor die Fragen kommen. Da sehe ich kein verfassungsrechtliches Gebot.

Bei der Prüfung der Beibehaltungsgenehmigungsmöglichkeit von Amts wegen würde das ja einen Teil meiner verfassungsrechtlichen Bedenken auffangen, was die Frage der Bestimmtheit im Gesetz für die Geltung der Optionspflicht angeht. Es wäre ein alternativer Weg, ein Problem, was ich vorher geschildert habe, vielleicht zu lösen.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Alles abgearbeitet, Herr Kollege Veit? Okay. Volker Beck, bitte.

BE **Volker Beck (Köln)** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank! Ich finde, wenn man Revue passieren lässt, was wir 1999 diskutiert haben, ist es heute schon mal eine andere Diskussion. Trotzdem habe ich das Gefühl, wir führen eine Diskussion aus dem letzten Jahrhundert. Mir scheint sowohl der Gesetzentwurf nicht zu reflektieren, dass auch Deutsche, deren Eltern aus dem Ausland kommen, in Europa die Freizügigkeit wahrnehmen und damit ein Recht, das ihnen durch die Staatsangehörigkeit zugeordnet wurde. Wo ich Probleme sehe, wenn die Wahrnehmung dieses deutschen Rechts hinterher zu einer Entzugsentscheidung bei der Staatsangehörigkeit führen kann. Ich finde, das Bild von dem Geburtsdeutschen mit ausländischen Eltern kommt mir auch immer so ein bisschen vor, als ob es da um lauter Deklassierte geht, die man mit schwarzer Pädagogik im Staatsangehörigkeitsrecht schulriegeln muss, weil man ansonsten bei der Integrationspolitik angeblich nicht vorankommt. Mit diesen Gesetzen werden gerade diejenigen Probleme haben, deren Eltern



Aufsteiger mit Migrationshintergrund sind und deshalb an den konkreten Normen des Gesetzeswortlauts mit den sechs Jahren Schule oder acht Jahren Aufenthalt dann konkret scheitern könnten. Obwohl es darauf keinen Hinweis integrationspolitischer Art gibt, dass diese Leute ein besonderes Integrationsproblem haben. Da stellt sich für mich schon die Frage, ob das am Ende verhältnismäßig ist, weil es nicht erforderlich und nicht angemessen ist, was der Gesetzgeber hier vorschreibt. Es mag eine andere Optionsregelung möglich, vernünftiger oder vertretbarer sein, aber diese ist es meines Erachtens, wenn man sie an der Lebensrealität misst, die vielfältig ist, nicht.

Ich möchte zunächst Herrn Çinar fragen: Es gibt ja die Problematik, dass Kinder von Deutschen und Ausländern auf jeden Fall die deutsche Staatsangehörigkeit bekommen und sie auch nicht nach einer Optionspflicht gefragt werden. Selbst dann nicht, wenn das Kind im Ausland geboren ist, seinen deutschen Vater wohlmöglich nie gesehen hat, kein Wort Deutsch spricht und keinerlei Bezugspunkt zu Deutschland hat, bleibt dieses Kind von, sagen wir einer Türkin und einem Deutschen, einfach deutsch – ungefragt – machen wir uns keine Sorgen. Bei den Kindern, wo beide Eltern aus dem nicht EU-Ausland kommen, also mehrheitlich wahrscheinlich Türken sind, machen wir uns diese Sorgen schon. Deshalb frage ich Sie als Vertreter der Türkischen Gemeinde: Fühlen Sie sich eigentlich durch diese Optik, die Mitglieder Ihrer Organisation, ethnisch diskriminiert, weil man hier einen Unterschied macht zwischen zweierlei von Geburtsdeutschen mit ausländischen Eltern und mit doppelter Staatsangehörigkeit?

An Frau Prof. Wallrabenstein wollte ich die Frage richten, vor allem bezogen auf die Härtefallregelung und dem Zusammenhang mit der EU-Freizügigkeit. Wir haben als Bundestagsfraktion die Bundesregierung nach allen möglichen Fallkonstellationen gefragt von Personengruppen, die nicht unter den Wortlaut des Gesetzes fallen. Zum Beispiel jemand erreicht diese 6- bis 8-Jahresgrenze, macht aber statt des deutschen Abiturs in Österreich seine Matura. Oder er lebt in Frankreich mit seinen Eltern und macht an einer deutschen Auslandsschule einen deutschen

Schulabschluss, aber keinen inländischen. Nach dem Wortlaut ist er damit auch draußen. Oder jemand ist in Luxemburg aufgewachsen, macht in Deutschland keinen Schulabschluss, aber vor Vollendung seines 21. Lebensjahres legt er den deutschen Bachelor in Germanistik ab – ist nach dem Wortlaut des Gesetzes auch draußen. Oder er verbringt seine Kindheit bis zum 21. Lebensjahr in Dänemark und absolviert dann eine Berufsausbildung in Deutschland – auch draußen. Wie würden Sie sagen, ist das Ergebnis europarechtlich zu definieren? Wenn die EU-Freizügigkeit verloren geht durch den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, ist das nicht auch eine Frage für die europäische Politik? Da sind Leute, die etwas beitragen, unterwegs im europäischen Raum als Deutsche und die müssen dann auf einmal mit einem Entzug der Staatsangehörigkeit rechnen. Wie beurteilen Sie die Antwort der Bundesregierung auf unsere Fragen zu diesen Konstellationen? Da sagt die Regierung: Das mag alles ein Fall der Härtefallklausel sein. Ist das vertretbare Gesetzgebungspolitik, dass ich als Bürger, der ich weiß, dass ich von einer negativen Entscheidung aufgrund eines Gesetzes betroffen sein könnte, nicht durch die Lektüre des Gesetzes und wohlmöglich nicht mal durch Hinweise der Verwaltung, erfahren kann, ob ich etwas machen und zurückziehen muss, um meine sechs oder acht Jahre irgendwie vollzuziehen, oder mich anderweitig noch retten kann, und dass ich hinterher erfahre, naja ich bin vielleicht ein Härtefall, aber vielleicht sieht es mein örtliches Ausländeramt auch ganz anders und dann bin ich draußen, obwohl mir vorher drei verschiedene Sachverständige erklärt haben, du bist sicher ein Härtefall, das stand ja auch schon in der Antwort auf die Kleine Anfrage der Grünen. Wie muss Gesetzgebung da aussehen, damit sie europarechtlich funktioniert, um den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsätzen zu gehorchen?

Wenn ich darf, würde ich die Verwaltungspraktiker Herrn Deuschle und Herrn Jungnickel fragen: Stehen denn die Meldedaten, die wir brauchen für dieses Verfahren, überhaupt zur Verfügung? Der Deutsche Städte- und Gemeindetag hat in der schriftlichen Stellungnahme – leider ist er nicht da, obwohl wir uns vorgenommen haben, wenn sie sich melden, werden sie eingeladen – behauptet, die stünden gegenwärtig gar nicht in



der Form zur Verfügung. Wie verhält es sich vor allen Dingen bei einem Jugendlichen, der vielleicht seine Eltern nicht mehr fragen kann, wo sie überall waren, der zwischendurch im Ausland war und dadurch seine deutsche Meldekarriere unterbricht? Wie kommt der an seine Daten heran, weil er unter Umständen gar keine Hinweise zur Aufklärung über seine melderechtliche Karriere liefern kann?

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Jetzt machen wir es mal nicht nach dem Alphabet, sondern erst die Wissenschaft und die Fragen zur Praxis dann zum Schluss. Herrn Çinar subsumiere ich jetzt mal unter Wissenschaft und dann Frau Prof. Wallrabenstein.

SV **Safer Çinar** (Bundesvorsitzender der Türkischen Gemeinde in Deutschland (TGD), Berlin): Ich hatte ja schon eingangs gesagt, auch wenn die Politik sich das vielleicht anders denkt, es kommt wirklich so rüber, hier sollen türkeistämmige Menschen herausgehalten werden aus behördlichen staatsbürgerschaftlichen Konstellationen. Daran ändert sich auch nichts, dass sich viele vielleicht für die deutsche Staatsbürgerschaft aus pragmatischen Gründen entscheiden. Aber die Wörter, die Sie dabei auch in der Beratung benutzen, möchte ich jetzt hier nicht wiedergeben, weil mich dann der Vorsitzende rausschmeißen würde. Also es kommt als eine diskriminierende Politik an. Ich denke, auch das ist ein Teil von Integrationspolitik. Nicht nur das „was will ich“, sondern das „wie kommt es an“ zu berücksichtigen. Vor allem in so einer harmlosen Frage, so ein staatstragendes Problem zu machen und viele Menschen in ein Dilemma zu stürzen, oder ihre Gefühle zu verletzen. Dafür gibt es, nachdem, was ich jetzt gehört habe, wirklich keinen Grund. Die Politik wäre besser beraten, sich an den Bundespräsidenten Gauck zu halten. Noch eine Satz, wenn Sie erlauben, so Herr Gauck: „Unser Land lernt gerade, dass Menschen sich mit verschiedenen Ländern verbunden und trotzdem in diesem unseren Land zu Hause fühlen können.“ Das sagt, denke ich, alles.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Frau Prof. Wallrabenstein, bitte.

SV **Professorin Dr. Astrid Wallrabenstein**

(Goethe-Universität, Frankfurt/Main): Vielen Dank für die Frage. Zunächst zur der Härtefallklausel: Ich hatte ja auch ausgeführt, dass das Problem bei dieser Regelung an sich liegt. Ich halte es für zu unbestimmt, da der Härtefall im Gesetz nur sehr vage beschrieben ist. Dadurch braucht es eigentlich erst noch Konkretisierung durch die Verwaltung. Allerdings die Rechtsfolge – Optionspflicht ja oder nein – bereits von Gesetzes wegen ein. Das passt schon systematisch nicht gut zueinander. Praktisch würde das folgendes bedeuten: Nehmen wir von den genannten Beispielfällen jemanden, der sich überlegt: „Kann ich jetzt im Ausland studieren, mit 18 Jahren eine Ausbildung machen? Weil ich keinen deutschen Schulabschluss habe, muss ich jetzt nach Deutschland kommen?“ Er wendet sich an sich dieser Stelle jetzt an die Behörden, um klären zu lassen, ob er optionspflichtig ist. Das wäre dann das Verfahren, in dem man seine Frage wohlmöglich klären könnte. Unions- und europarechtlich ist aber schon allein die Tatsache, dass er vor der Entscheidung, ob er wohl ins Ausland gehen kann, dass er erst einmal die deutschen Behörden fragen muss, schon eine Beschränkung. Es handelt sich nicht wirklich um eine Erlaubnis, aber bereits die behördliche Klärung des Problems beschränkt die Freizügigkeit. Deshalb halte ich schon alleine diese Notwendigkeit, das klären zu müssen, für unionsrechtlich problematisch.

Erlauben Sie mir noch eine Anmerkung, weil sie ein bisschen auch auf Herrn Grzeszicks unionsrechtliche Rechtfertigung für diese Beschränkung eingeht. Herr Grzeszick sagte sinngemäß, dass als Rechtfertigungsgrund aus europäischer Sicht für die Beschränkung von Freizügigkeit im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts die rechtlichen Anforderungen für die Verbundenheit oder Loyalität der Staatsangehörigen zu ihrem Staat einen Rechtfertigungsgrund darstellen könnten. So ungefähr habe ich das verstanden. Ich will – jenseits vom Recht – sehr eindringlich warnen. Das ist ganz gewiss nicht so gemeint, aber bei mir kommen sehr merkwürdige Assoziationen hoch, wenn man sagt, eine bestimmte Gruppe von Staatsangehörigen betrachte ich als nicht loyal oder nicht so loyal wie ich sie gerne hätte, wenn sie ins Ausland gehen und nicht mehr in Deutschland sind. Das hat es tragischerweise in der deutschen Geschichte schon einmal gegeben,



die hießen „Schutzbefohlene“, waren Juden, kamen in die KZs und – Wunder was Wunder – die waren im besetzten Polen, dann waren sie nicht mehr im Land und waren damit nicht mehr „Schutzbefohlene“. Das ist natürlich hier eine andere Regelung. Aber schon alleine den Gedanken zu haben, dass man von einer bestimmten Personengruppe, wenn sie im Ausland ist, irgendwie meint, die sind vielleicht nicht mehr so treu, finde ich ganz, ganz heikel. Ich möchte deshalb davor warnen, mit solchen Argumenten die Rechtfertigung zu suchen, weil man sich da „in Teufels Küche“ begibt. Deshalb würde ich bitten, dieses Argument nicht zu verwenden.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Deuschle, bitte.

SV **Andreas Deuschle** (Leiter Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsbehörde, Amt für öffentliche Ordnung, Stuttgart): Auf die Frage mit den Meldedaten, da haben Sie recht Herr Beck. Das ist tatsächlich ein Problem, wie vorher gesagt, es gibt kein Bundesmelderegister. Es gibt zwar Länderportale, wo jetzt von den einzelnen Bundesländern die Daten gespeichert sind. Aber es ist so, dass auch den Meldebehörden jeweils nur die letzte gemeldete Wohnung mitgeteilt wird. Das heißt, wenn jemand mehrfach verzieht, muss man dann, wenn man als Behörde anfragt, von einem Länderportal zum nächsten hüpfen. Man kann die Daten ermitteln, aber es wird sich in der Praxis die Frage stellen: Was ist einfacher? Ist es in den Fällen einfacher, dass die Behörde von Amts wegen von den Länderportalen, vom Meldeportal zu Meldeportal hüpfet und der Betroffene vielleicht gar nicht weiß, wo war er früher? Sind die richtigen Daten immer gespeichert? Oder ist es dann einfacher, dass der Betroffene einen anderen Nachweis vorlegt – Schulnachweis, Abschluss oder den Schulbesuch? Es ist richtig, eine Meldekette ...

Zwischenfrage Abg. **Volker Beck** (Köln): *Ohne Mikrofon, nicht rekonstruierbar*

SV **Andreas Deuschle** (Leiter Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsbehörde, Amt für öffentliche Ordnung, Stuttgart): Wenn die Meldedaten richtig geführt sind bei den Meldebehörden, kann man es rekonstruieren, aber es ist ein Aufwand,

auch für die Behörden.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Jungnickel, bitte.

SV **Martin Jungnickel** (Dezernatsleiter, Regierungspräsidium Darmstadt): Ich lege jetzt Wert auf die Feststellung, dass ich mich mit meinem Kollegen Deuschle vorab nicht abgesprochen habe. Ich bin gleichwohl dankbar für die Frage nach den Meldedaten; denn es ist leider nicht so, dass die Meldedaten ein korrektes Abbild der Wirklichkeit darstellen. Sie werden sich vielleicht noch an den Mikrozensus erinnern und feststellen, dass die Meldedaten auch dort ein Ergebnis ausgeworfen haben, dass viele gar nicht erwartet haben. Die Meldebehörden sind auch vor ganz anderem Hintergrund konzipiert und wir stülpen jetzt ein staatsangehörigkeitsrechtliches Institut darüber. Das ist sehr problematisch in der Praxis. Wir werden an der Stelle Aufwand haben. Wenn ich vorhin gesagt habe, der Aufwand reduziert sich, dann habe ich damit in erster Linie auch die Staatsangehörigkeitsbehörden gemeint. Bei den Meldebehörden wird sich der Aufwand erhöhen. Das ist Konsens unter allen Behörden. Was unser spezielles Optionsverfahren angeht, mussten wir jetzt schon feststellen, dass viele Eintragungen nicht richtig sind. Wir bekommen Anfragen hinsichtlich einer Optionspflicht, die gar nicht besteht, weil es sich um Kinder binationaler Ehen gehandelt hat, und wir kriegen Anfragen bzw. wir kriegen keine Meldung, die uns zukommen müsste von den Meldebehörden – die sind ja alle Monate meldepflichtig – und wir fangen das auf durch unsere § 40b StAG-Akten. Wir sind ja noch in dem Verfahren der Altfälle und da haben wir auch noch unsere Akten. In Zukunft, wenn es nur um den echten ius soli-Fall geht, § 4 Abs. 3 StAG, haben wir das alles nicht mehr. Da wird es noch eine Menge Aufwand geben, nicht nur in dem Spezialfall des Nachweises vom 8-jährigen Aufenthalt. Auch in den Fällen der Eintragung der anderen Staatsangehörigkeit, die Pflicht der Meldebehörden, auch die neben der deutschen bestehenden anderen einzutragen, die existiert noch nicht so lange. Sie wird auch aus nachvollziehbaren Gründen – weil überlastet – auch nur sehr sukzessive wahrgenommen. Also stellt sich auch da die Frage, ob das alles so geht. Es wird irgendwie gehen, weil



die Verwaltung häufig besser ist als ihr Ruf. Wir werden es schaffen, aber es bedeutet Aufwand. Das muss an der Stelle durchaus gesagt werden. Im Übrigen, Meldedaten sind auch nicht immer kongruent, das wissen aber alle Beteiligten am Staatsangehörigkeitsrecht. Man kann melde-rechtlich absolut korrekt eingetragen sein und sich trotzdem nicht in Deutschland befinden. Man kann Meldedaten und Anmeldung auch rück-wirkend machen und auf die Art und Weise Zei-ten gewinnen. Auch das völlig im Einklang mit dem Melderecht. Aber das wissen alle Beteiligten. Was den Aufwand angeht, da werden wir gemein-sam einen Weg finden. Es wird uns Mühe kosten, wir werden es aber schaffen.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Frau Kollegin Kampmann, bitte.

Abg. **Christina Kampmann** (SPD): Ich habe auch zwei Fragen an den Praktiker, Herrn Jungnickel, weil ich auch aus der Praxis komme und auch das Meldeprogramm kenne. Sie haben den Ver-waltungsaufwand noch einmal angesprochen. Wenn ich mit meinen ehemaligen Kolleginnen und Kollegen spreche, dann sagen sie, dass sie den Verwaltungsaufwand als eine erhebliche Verringerung einschätzen, weil sie viele Er-fahrungen gemacht haben, dass sich Options-pflichtige nicht zurückmelden, sie sehr oft hinterherhaken müssen. Sie erwarten da eine erhebliche Reduzierung. Vielleicht können Sie aus der Vergangenheit noch etwas dazu sagen, ob Sie diese Erfahrung teilen. Sie haben gerade den Mehraufwand der Meldebehörden angesprochen, den Sie vermuten, vielleicht können Sie noch etwas dazu sagen, inwieweit Sie glauben, dass sich dieser Mehraufwand erhöhen wird. Erst einmal sind die ja nur gehalten, die Daten weiter zu übermitteln und nicht nachzuprüfen, ob die korrekt sind oder nicht. Das heißt, es würde dann eventuell in die Verantwortung der Ausländer-behörde fallen. Das kann ich aber nicht ganz richtig einschätzen. Können Sie dazu noch einmal etwas sagen.

Ganz konkret noch etwas zur Härtefallklausel: Das ist ja nie ein wirklich schönes aber ein notwendi-ges juristisches Instrument. Vielleicht haben Sie Vorschläge, wie man die präzisieren könnte, um da eine gerechtere Ausgestaltung der Änderung

im Staatsangehörigkeitsrecht zu erhalten. Danke schön!

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Jungnickel, bitte.

SV **Martin Jungnickel** (Dezernatsleiter, Re-gierungspräsidium Darmstadt): Ich gehe gerne darauf ein. In der Tat habe ich einen Unterschied gemacht zwischen Staatsangehörigkeitsbehörden und dem jetzt in Zukunft verstärkt tätig werden müssenden Meldebehörden. Die Staatsange-hörigkeitsbehörden haben in der Vergangenheit nach altem Recht vielfach schreiben und Rück-koppelungen vornehmen müssen mit unserer Kundschaft. Viele haben sich, das ist leider auch bei anderen Behörden zu konstatieren, gar nicht gemeldet, aus unterschiedlichen Gründen. Wir haben mindestens – jedenfalls wir in Darmstadt – fünf Anschreiben, davon mindestens drei nach Meldedatenabgleich mit der richtigen Melde-adresse mit Zustellungsurkunde an die Be-troffenen rausgeschickt, damit möglichst vieles gut läuft. Insbesondere auch im Hinblick auf die Einhaltung der Frist für einen Beibehaltungs-antrag haben wir ein sogenanntes Geburtstags-schreiben kreiert, nach dem Motto „Sie werden 21 Jahre alt“ und damit nicht nach dem ersten Satz ein Behördenschreiben gleich weggelegt wird, damit das der „Eyecatcher“ – sagt man wohl neudeutsch – ist. Das hat in manchen Fällen funktioniert. In manchen Fällen kam der Rückruf dann doch nach dem 21. Geburtstag und damit war die Frist dahin. Was das angeht, werden wir einen durchaus reduzierten Aufwand haben. Wir haben natürlich im Hinterkopf immer schon den Zehnfachfaktor von 2018 gehabt, der uns droht. Da waren wir der Auffassung, das wird mit dem Personal, das wir haben, nicht zu händeln sein. Das fällt alles weg. Damit Sie das richtig ver-standen, ich habe nach wie vor die Auffassung, dass die jetzige Regelung die Verwaltung in toto entlastet und dass wir damit gut hinkommen. Die Meldebehörden ...

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Jungnickel, was meinen Sie mit der jetzigen Rege-lung?

SV **Martin Jungnickel** (Dezernatsleiter, Re-



gierungspräsidium Darmstadt): Die jetzige Regelung heißt der Entwurf, der jetzt vorliegt, von der ich ausgehe, dass sie auch kommt.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Das muss schon klar sein für das Protokoll, dass Sie nicht die geltende Rechtslage meinen, sondern die beabsichtigte.

SV **Martin Jungnickel** (Dezernatsleiter, Regierungspräsidium Darmstadt): Bei den Konstellationen, die wir politisch haben. Ich meine die jetzige Regelung, die jetzt in Rede ist. Die führt schon zu einer erheblichen Entlastung. Aber bei den Meldebehörden wird nachzubereiten sein. Aus dem Grund, wenn Sie in den Gesetzestext schauen, haben die Meldebehörden jetzt zwei Meldedaten mehr zu ermitteln und zu melden. Genau die sind es, auf die der Kollege Deuschle schon hingewiesen hat, die besonders schwierig sind, dann, wenn ein Mensch innerhalb Deutschlands umgezogen ist. Es gehen nämlich nicht alle Meldedaten in toto weiter, sondern nur der Stammdatensatz und manche müssen rückgekoppelt werden. Das heißt, das ist dann ein Aufwand pro Fall, den ich machen muss. Der wird die Meldebehörden vor Schwierigkeiten stellen, nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass ganz unterschiedliche DV-Verfahren in Deutschland existieren, die nicht immer kompatibel sind. Das ist dann wieder der Nachteil unseres Föderalismus.

Die Härtefallregelung in welchem Zusammenhang war das jetzt, das habe ich nicht auf dem Schirm?

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Ob das zu unbestimmt ist, ob man die Fälle näher konkretisieren könnte.

SV **Martin Jungnickel** (Dezernatsleiter, Regierungspräsidium Darmstadt): Die Härtefallregelung, da würde ich mir wünschen, dass der Bund da eine bundeseinheitliche Verordnung schafft. Der § 29 Abs. 6 StAG sagt ja, dass diese Möglichkeit besteht. Seinerzeit ist das in das Gesetz hineingekommen, dass man über das Verfahren der Optionsregelung eine Verordnung vom BMI schafft, in Absprache und mit Zustimmung des Bundesrates. Man hat nie davon Gebrauch gemacht. Jetzt, wo wir uns auf dem

Gebiet noch einer Härtefallregelung befinden werden, die unter vielen Gesichtspunkten viele Möglichkeiten offenlässt oder auch verschließt, würde ich mir wünschen, dass das BMI davon Gebrauch macht. Wir haben ja auf vielen Gebieten schmerzlich erfahren müssen, wie unterschiedlich Staatsangehörigkeit und Einbürgerungsrecht behandelt werden kann in unseren Bundesländern.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Frau Kollegin Dağdelen, bitte.

Abg. **Sevim Dağdelen** (DIE LINKE.): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich wollte mich noch mal entschuldigen, dass ich erst später zu dieser Anhörung kommen konnte, weil ich noch eine andere Verpflichtung hatte. Werten Sie das bitte nicht als Desinteresse, wir haben Ihre schriftlichen Stellungnahmen sehr wohl wahrgenommen. Ich hätte jetzt eine Reihe von Fragen und zwar, wenn wir schon mal die Praktiker hier haben, Herrn Jungnickel und Herrn Deuschle, würde ich ein Problem gerne abfragen, was irgendwie gänzlich in der Debatte verschwindet. Nämlich das Problem der nicht anerkannten Deutschen. Wir schätzen auf Grundlage der uns vorliegenden Zahlen, dass es ungefähr 1.000 Kinder pro Jahr sein müssten, die in Deutschland geboren werden, aber nicht die deutsche Staatsangehörigkeit haben. Obwohl sie ein Anrecht dazu hätten, weil die Eltern, obwohl sie eine befristete Aufenthaltserlaubnis haben, ein Anrecht auf der Grundlage des EU-Assoziationsabkommens – also dem Assoziationsrecht – eigentlich ein Anrecht auf eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis hätten. Das würde die Konsequenz mit sich bringen, dass diese Kinder eigentlich dann auch Deutsche wären, quasi per Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit bekommen müssten. Da würde ich gerne wissen, ist das Problem bekannt? Wovon ich ausgehe. Welche Probleme gibt es in diesem Zusammenhang? Wie bewerten Sie das und was kann man da eigentlich tun, um diesen Menschen, die eigentlich ein Anrecht hätten, zu helfen? Viele wissen das nicht mit den Formularen usw., wenn Sie das ausfüllen, dass sie eigentlich gemäß dem Assoziationsrecht einen Anspruch auf die Feststellung der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis bzw. des Aufenthaltsrechts haben würden. Diese Frage ist an die beiden Praktiker gerichtet.



Die zweite Frage wäre, meine Kollegin hat das eigentlich schon gefragt, aber es wurde nicht darauf eingegangen, deshalb noch einmal meine Frage: Anlehnend auch an die Stellungnahme von einem früheren Sachverständigen der CDU/CSU-Fraktion, Herrn Prof. Hailbronner. Im letzten Jahr hatten wir ja auch eine Anhörung zu diesem Komplex. Da sagte er in seiner Stellungnahme, dass es kein wesentliches Gegenargument gegen eine Erleichterung der Einbürgerung unter Akzeptanz der mehrfachen Staatsangehörigkeit gibt. Um auch zum Beispiel als Beitrag für das BVerfG-Urteil von 1990 zu kommen, eben der Mitwirkungsrechte für die in Deutschland dauerhaft lebenden Menschen, die einer bestimmten staatlichen Herrschaft unterworfen sind, herzustellen. Deshalb meine Frage. Wir gehen davon aus, von den uns vorliegenden Zahlen, dass es in wirklich nur ganz wenigen Fällen dazu führen wird, dass sich die ius soli-Deutschen, die Geburtsdeutschen, entscheiden müssen zwischen den beiden Staatsangehörigkeitsrechten nach dieser Regelung, die wir jetzt im Bundestag besprechen und diskutieren. Deshalb meine Frage an Herrn Cinar, Frau Prof. Wallrabenstein und Herrn Jungnickel: Wieso wird Ihrer Meinung nach an dieser Regelung dann immer noch festgehalten? Wenn es nur ganz wenige überhaupt treffen wird, die sich entscheiden müssen, weil die übergroße Mehrheit sich eben nicht wird entscheiden müssen nach dem vorliegenden Gesetzentwurf, warum hält man daran fest?

Die dritte Frage wäre eine zu der unterschiedlichen Verwaltungspraxis auf der Ebene der Bundesländer beim Thema Staatsangehörigkeitsrecht. Da hat Herr Prof. Hillgruber in seiner Stellungnahme beklagt, dass es diese unterschiedliche Verwaltungspraxis auf Ebene der Bundesländer gibt. Das sagen wir Linke schon seit langem. Dass das problematisch ist, dass das die Folge von Erlassen auf Landesebene ist und auf unklaren Bundesvorgaben geschieht. Aber Sie werfen da ja keine Lösungsmöglichkeiten auf. Auch Herr Jungnickel spricht von einem Auseinanderdriften der einzelnen Bundesländer bei der Vergabe der Staatsangehörigkeit. Die Quote der Akzeptanz der Mehrstaatigkeit, das habe ich auch immer wieder in Reden im Bundestag auch erwähnt, durch uns vorliegende Zahlen auch auf Seiten der Bundesregierung, die

weicht sehr eklatant ab. Ich möchte Ihnen ein Beispiel geben: In Nordrhein-Westfalen, in Hessen und in Hamburg haben wir eine Doppelstaater-Quote bei der Einbürgerungen türkischer Staatsangehöriger im Jahr 2010 von 37 % gehabt. In Bayern 3,7 %. Also das ist irgendwie komisch, die Leute stellen einen Antrag auf Einbürgerung als Deutsche und nicht als Bayer oder ...

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): In Bayern würde man das anders sehen.

Abg. **Sevim Dağdelen** (DIE LINKE.): Also ich habe, als ich mich einbürgern lies, einen Antrag auf Einbürgerung in die deutsche Staatsangehörigkeit gestellt und nicht in irgendwelche Länder-Staatsangehörigkeiten. Deshalb würde ich gerne von Herrn Deuschle, Herrn Jungnickel und Herrn Çinar wissen: Was sind Ihrer Meinung nach die Gründe für die Unterschiede in der Einbürgerungspraxis der Bundesländer? Was wäre Ihrer Meinung nach dagegen zu tun, um dort eine bundeseinheitliche Praxis auch gewährleisten zu können und nicht ein solches eklatantes Abweichen in Bayern von uns z. B. aus Nordrhein-Westfalen?

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Da nach der bundesweit einheitlichen Regelung im Verwaltungsverfahren gefragt wird, Einheitlichkeit auch des Verwaltungsvollzuges und der Gleichmäßigkeit der Rechtsanwendung. Herr Prof. Hillgruber, da Sie sowieso gefragt worden sind, packen Sie das gleich mit rein: Würde eine solche detaillierte Bundesregelung für das Verwaltungsverfahren einen Gesetzentwurf zustimmungspflichtig machen? Herr Çinar, bitte.

SV **Safer Çinar** (Bundesvorsitzender der Türkischen Gemeinde in Deutschland (TGD), Berlin): Ich hatte das ja schon erwähnt, schon im Bundesland Berlin und ich kann Ihnen versichern aus der Beratung, es gibt Fälle, wo Leute dadurch plötzlich eingebürgert werden konnten, weil sie von einem Bezirk in den anderen umgezogen sind. In einen Bezirk, wo das Bezirksamt bestimmte Sachen flexibler handhabt. Bundesweit ist das ohnehin unterschiedlich. Der Punkt ist natürlich, ob es sinnvoll ist, das alles zu bundesvereinheitlichen, weil, wenn wir Pech haben,



kommt dann die bayerische Regelung als Bundesregelung, ohne jetzt etwas gegen ...

*Einwurf aus der Zuhörerschaft: Da lohnt es sich nicht mehr, nach Neukölln zu ziehen.*

**SV Safer Çinar** (Bundesvorsitzender der Türkischen Gemeinde in Deutschland (TGD), Berlin): Nach Neukölln ohnehin nicht, eher weg von Neukölln, wenn wir schon dabei sind. Insofern würde ich doch sagen, das soll nach Möglichkeit bei den Bundesländern bleiben.

Zu der Frage, warum daran festgehalten wird, wir haben mehrfach darüber geredet. Ich weiß nicht, ob das Wort Ideologie jetzt hier irgendwie überzogen ist, aber es ist eine ideologische Einstellung, die natürlich legitim ist, um nicht missverstanden zu werden. Es ist sicherlich legitim, zu sagen: Ich bin politisch gegen Mehrstaatigkeit. Die Frage ist, ob es Sinn macht und ob es mit unserer Realität übereinstimmt. Da würde ich sagen: Das tut es nicht.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Deuschle, bitte.

**SV Andreas Deuschle** (Leiter Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsbehörde, Amt für öffentliche Ordnung, Stuttgart): Zur Frage des Geburtserwerbs bei den türkischen Staatsangehörigen. Es ist so, dass diese Prüfung von Amts wegen erfolgt, ob die Eltern die Voraussetzungen für den Geburtserwerb beim Kind schaffen. Da ist es in Baden-Württemberg in der Praxis so, dass man sehr sensibilisiert ist, was diesen Anspruch angeht. Ich weiß nicht, ob das bundesweit gleich ist. Das ist auch wieder ein Punkt, wo man vielleicht nochmal einen einheitlichen Hinweis machen könnte. Aber ich kann für Stuttgart sagen, dass wir diese Prüfung machen in diesen Fällen. Bei uns wird diese Prüfung der Voraussetzungen von der Staatsangehörigkeitsbehörde gemacht, es gibt andere Behörden, da macht die Prüfung die Ausländerbehörde. Ich halte es für sehr sinnvoll, das eng zu koppeln und es bei der Staatsangehörigkeitsbehörde anzusiedeln. Das ist aber eine organisatorische Geschichte, die Sie durch das Gesetz sicher nicht geregelt bekommen.

Zu der Frage der unterschiedlichen Praxishandhabung im Staatsangehörigkeitsgesetz, auch da gebe ich Ihnen Recht. Das ist sehr ärgerlich, das ist auch für die Praktiker ärgerlich. Wenn ich dann jemand erklären muss, dass in einem anderen Bundesland eine Regelung greift, die in Baden-Württemberg nicht greift. Aber es hängt damit zusammen, dass im StAG sehr viele unbestimmte Rechtsbegriffe da sind, sehr viele Ermessenstatbestände und da ein gewisser Auslegungsspielraum gegeben ist. Ich fände es auch besser, wenn man da eine einheitliche Regelung hinbekommen würde. Aber diese einheitliche Regelung setzt voraus, dass alle einig sind und das ist bisher nicht erfolgt und nicht möglich gewesen. Insofern, aus der praktischen Sicht ist es gut. Wir haben einen Regierungswechsel in Baden-Württemberg gehabt, da sind einige Dinge in der Praxis, die aus meiner Sicht alte Zöpfe waren, auch unter Beteiligung der Praktiker geändert worden. Das ist dann eine gute Geschichte, aber es ist für die Betroffenen natürlich schwierig nachzuvollziehen.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Prof. Hillgruber, bitte.

**SV Professor Dr. Christian Hillgruber** (Universität Bonn): Ich habe es in der Tat auch in meiner schriftlichen Stellungnahme als problematisch angesehen, dass es hier eine unterschiedliche Praxis in der Hinnahme der Mehrstaatigkeit in den Bundesländern gibt. Aber wie auch meine Vorredner schon gesagt haben, das ist eben auch Konsequenz des föderalistischen Staatsaufbaus, der Tatsache, dass auch das StAG als Bundesgesetz von den Ländern in eigener Sache ausgeführt wird. Wenn man das ändern wollte durch eine bundeseinheitliche Regelung des Verwaltungsverfahrens, dann bedürfte es einer gesetzlichen Regelung, die die Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrates nach Art. 84 Abs. 1 Satz 6 GG auslösen würde. Ich glaube im Übrigen, dass die Vorschrift, die eben angesprochen worden ist, der § 25 Abs. 6 Satz 2 StAG, jedenfalls was eine Konkretisierung der Härtefallklausel angeht, nicht die richtige Grundlage ist, da geht es um das Verfahren, aber nicht um die materiellen Voraussetzungen.

Erlauben Sie mir eine ganz kurze Äußerung noch,



weil ich die Vorwürfe der Kollegin Wallrabenstein gegenüber dem Kollegen Grzeszick doch eigentlich unglaublich fand. Ich finde, sie verdienen eine Zurückweisung. Der Kollege Grzeszick hat die Entscheidung im Fall Rottmann und den Hinweis darauf gebracht, dass in der Entscheidung Rottmann es der EuGH für zulässig erachtet hat, dass ein Staat bei der Regelung der Verleihung der Staatsangehörigkeit auf die Loyalität und denkbare Loyalitätskonflikte Rücksicht nimmt. Dieser Hinweis war völlig richtig und hatte überhaupt nichts mit der Frage zu tun, ob jemand deshalb als illoyal oder unzuverlässig gilt, weil er ins Ausland geht. Die europarechtlichen Einwände, die hier von der Kollegin Wallrabenstein erhoben werden, gehen schon deshalb ins Leere, weil ja die Tatsache, dass die Voraussetzungen des neuen Abs. 1a StAG möglicherweise nicht erfüllt sind, nicht zum Entzug, Herr Beck, sowieso nicht, aber auch nicht zum Verlust der Staatsangehörigkeit führen, sondern lediglich dazu, dass es bei der Optionspflicht bleibt. Darin mag gleichwohl noch eine Beschränkung von Freizügigkeit liegen, die aber ist ohne Weiteres zu rechtfertigen. Alles andere wäre ja auch völlig sachwidrig. Wir fragen hier, ob eine Integration in die deutschen Lebensverhältnisse stattgefunden hat, die eine bewusste Entscheidung für die deutsche Staatsangehörigkeit im Rahmen der Optionsregelung entbehrlich macht. Dafür kann es nach Lage der Dinge nur auf Integration in der Bundesrepublik Deutschland ankommen und nicht auf Integration im EU-Ausland. Das würde auch der EuGH nicht anders sehen. Zumal er im Bereich der Staatsangehörigkeit auch erkennt, dass es hier um eine hochsensible Materie geht, die auch die nationale Identität der Mitgliedstaaten betrifft, die zu achten die EU sich selbst verpflichtet hat. Vielen Dank!

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Jungnickel, bitte.

**SV Martin Jungnickel** (Dezernatsleiter, Regierungspräsidium Darmstadt): Frau Sevim Dağdelen, die nicht erkannten Deutschen sind uns als Problem bekannt. Es gibt einen schönen Aufsatz darüber „Die vergessenen Deutschen“ von Herrn Dr. Dienelt, einem Verwaltungsrichter. Es ist sehr empfehlenswert, den nachzulesen. Ich habe an die Betroffenen immer nur einen Rat zu

geben: Wenn Sie der Auffassung sind, dass die Verwaltungsbehörden die Nichtfeststellung der deutschen Staatsangehörigkeit zu Unrecht getroffen hat, beantragen Sie einen Staatsangehörigkeitsausweis. Das heißt, die Eltern gehen zur Staatsangehörigkeitsbehörde und sagen: Ich beantrage für mein Kind die Feststellung der deutschen Staatsangehörigkeit, § 30 StAG. Es kostet im Übrigen nur 25 Euro. Es lohnt sich immer. Denn das Problem, dass die Feststellung nicht funktioniert, haben wir nicht nur in puncto Türkei, sondern auch in puncto EU. Das ist auch eines meiner Hauptthemen, die Ausländerbehörde, die in der Regel leider dafür zuständig ist, hat keinerlei Unterlagen darüber, ob der gewöhnliche Aufenthalt, also der Umstand, dass man sich tatsächlich überwiegend in Deutschland aufhält, ob der bejaht werden kann oder nicht. Manche Ausländerbehörden haben gesagt: Ich weiß es nicht. Haben schon auf diese Art und Weise den Kunden auf den Weg des § 30 StAG verwiesen. Bei der Antragstellung können dann alle Argumente einbezogen werden, die von Amts wegen gar nicht funktionieren. An alle den Rat: Wer glaubt, sein Kind sei ein ius soli-Kind und das wird nicht festgestellt, das bekommt man vom Standesbeamten mitgeteilt, dass das so nicht festgestellt worden ist, ein Antrag auf Ausstellung eines Staatsangehörigkeitsausweises stellen.

Zum Punkt 2: Wie viele, die Prozentzahl derjenigen, die nach dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung noch übrig bleiben. Meine Zahl geht so zu 2 %, 3 % vielleicht, mehr auch nicht. Wirft natürlich die Frage nach Aufwand und Ertrag auf. Aber das ist jetzt nicht mein Thema als Verwaltungsbeamter. Natürlich habe ich eine politische Meinung zu dem Thema, die halte ich aber zurück. Das müssen Sie jetzt die Protagonisten fragen, ob sich das noch lohnt, oder ob man nicht gleich „den großen Wurf“ macht.

Unterschiedliche Praxis ist schon beantwortet worden, eine Vermeidung geht nur über eine bundeseinheitliche Verordnung, von der ich nicht annehme, dass sie nur vom Süden her bestimmt würde.

Noch einen Satz zu Ihren 37 % – Einbürgerung Türkei unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit. Das ist kein falscher Eintrag, aber er führt zu falschen



Schlüssen. Die Statistik kennt nur „entweder“ „oder“ und wir haben vermehrt, das ist in allen Bundesländern so, die Einbürgerung türkischer junger minderjähriger Menschen ohne Eltern. Nach türkischem Recht geht die Entlassung Minderjähriger ohne Eltern nicht. Das heißt, im Ergebnis wird die Einbürgerung vorgenommen mit einem sogenannten Auflagenbescheid. Der Auflagenbescheid sagt: Mit Volljährigkeit ist das Ganze nachzuholen. Die werden statistisch als Hinnahme von Mehrstaatigkeit geführt, obwohl am Ende dann doch die Einstaatigkeit folgt. Das führt zu falschen Schlüssen, da muss man die Statistik kennen.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Frau Prof. Wallrabenstein, bitte.

**SV Professorin Dr. Astrid Wallrabenstein** (Goethe-Universität, Frankfurt/Main): Zum einen noch einmal Ihre Frage: Wie tragfähig ist das Argument Vermeidung von Mehrstaatigkeit und warum haben wir deshalb die Optionspflicht? Sie war provokant gestellt und sollte auch eigentlich nur noch einmal deutlich die Vorlage liefern. Wenn wir uns bei der Optionspflicht über die Gründe unterhalten, dann argumentieren wir eigentlich nicht mit dem Problem der Mehrstaatigkeit, sondern wir argumentieren anders, mit „Vorschuss“ und dergleichen. Der einzige Aufhänger, den wir aber für eine Rechtfertigung haben, ist das alte Argument – Herr Beck sprach vom vergangenen Jahrhundert, von 20. Jahrhundert – Mehrstaatigkeit sei von Übel. Mehr kann man dazu nicht sagen, beides passt schlicht nicht zueinander.

Ich will eine Lanze für den Föderalismus brechen, vielleicht auch ein bisschen aus Prinzip. Wir finden das immer „blöd“ und wenn wir hier im Bundestag sitzen, natürlich „ganz blöd“, wenn die Länder das anders machen als es der Bundestag gerne hätte. Aber so ist Föderalismus nun mal. Vielleicht hat das auch was. Wenn wir uns das Gleiche auf der europäischen Ebene fragen, dann leben wir auch damit und legen dann wieder als Deutsche großen Wert darauf, dass die Voraussetzungen für den Zugang zur Unionsbürgerschaft doch, bitteschön, über die Staatsangehörigkeit gehen. Wir leben mit den unterschiedlichen Ebenen. Ich wäre an der Stelle etwas entspannter,

wobei ich nichts gegen einheitliche Verwaltungsvorschriften hätte, die aber freilich zur Zustimmungspflicht führen würden.

Den letzten Punkt mit der unionsrechtlichen Problematik, den möchte ich einfach nicht mehr diskutieren. Schauen wir einfach. Ich glaube fest an den Fall, den dann der EuGH kippt. Dann werden wir uns irgendwann später mit dem Problem beschäftigen müssen, dass wir es hier versaubert haben, das ist dann halt so.

Vorsitzwechsel Abg. **Rüdiger Veit** (SPD): Wie Sie sehen, musste unser Vorsitzender aus terminlichen Gründen jetzt pünktlich weg. Auch wir sind aber dann gehalten, innerhalb der nächsten überschaubaren Zeit hier zu Ende zu kommen. Die letzte mir noch vorliegende Wortmeldung stammt vom Kollegen Volker Beck. Darf ich fragen, ob ich oder mein Vorgänger auf diesem Stuhl irgendeine Wortmeldung übersehen haben? Nein. Volker, bitte.

**BE Volker Beck (Köln)** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe eine Frage an Herrn Prof. Grzeszick und an Frau Prof. Wallrabenstein. Es ist eher eine Detailfrage. Mir ist aufgefallen, dass es im Staatsangehörigkeitsrecht einen merkwürdigen Widerspruch gibt, wenn man sich die Regelung in ihrer Gesamtheit ansieht. Wenn jemand bei der Einbürgerung täuscht, dann läuft das bis zu fünf Jahre, in der die Einbürgerung zurückgenommen werden kann. Es ist ja auch richtig, wenn sich jemand die Staatsangehörigkeit erschlichen hat. Das ist ja auch ein ganz übler Fall. Jetzt ist jemand durch Geburt Deutscher geworden, vollkommen legal, nicht mal die Eltern haben über ihren Aufenthalt und über den Kreißsaal geschummelt. Dann wird mit 21 Jahren unter Umständen festgestellt, vielleicht weil er eine Frist „verdattelt“ hat, vielleicht weil er eine dieser komischen Voraussetzungen erfüllt, dass er optionspflichtig ist und wenn er nicht reagiert und die andere Staatsangehörigkeit behält, wohlmöglich die deutsche verliert. Ist es nicht im Ungleichgewicht und ist dieses Ungleichgewicht nicht vielleicht sogar im Rahmen verfassungsrechtlicher Maßstäbe zu der Verhältnismäßigkeit zu bewerten? Einmal geht es um fast oder wahrscheinlich strafrechtliches Verhalten, ich täusche, lege falsche Unterlagen vor, und zum



anderen geht es um eher komische Dinge, bloß weil der Gesetzgeber da die Knute aufrechterhalten will. Müssten wir da nicht mit anderen Fristen arbeiten?

Vors. **Rüdiger Veit** (SPD): Geht die Frage jetzt nur an Frau Prof. Wallrabenstein oder auch an andere?

BE **Volker Beck (Köln)** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): An Herrn Prof. Grzeszick, ich schätze immer seine Antworten, weil wir damit schon mehrmals in Karlsruhe gescheitert sind als Gesetzgeber.

Vors. **Rüdiger Veit** (SPD): Mit seinen Antworten? Das weisen wir mit Abscheu und Empörung zurück. Sie haben jetzt das Wort und können es selber sagen, bitte.

SV **Professor Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.** (Cambridge), Universität Heidelberg: Ja es mag vielleicht misslich sein, dass einige der Antworten dann doch Gehör gefunden haben mit Ergebnissen, die nicht gefallen haben, aber so ist das nun mal. Man kann auch mal Recht haben. Ich erinnere an die Entscheidung zur Wahlkreiserteilung, in das Gericht dann gegen Ihre Ansichten entschieden hat, das führt dann vielleicht zu dieser Reaktion. Wie auch eben die Reaktion, die auch von Herrn Hillgruber schon zu Recht zurückgewiesen wurde, weil die mangelhafte Lektüre der EuGH-Entscheidung kein Grund für eine evidente Verletzung der Diskussionskultur ist.

Zur Sachfrage: Die Frage der Einbürgerung ist tatsächlich hier an der Stelle eine interessante, was die Fünfjahresfrist angeht. Das ist genau der Fall, der im Fall Rottmann vom EuGH entschieden wurde, da hatten wir es mit dem Fall einer arglistigen Erschleichung zu tun. Sie haben selber schon gesagt, das ist ein ganz anderer Grund, der dahintersteht, weil hier ein singuläres Ereignis vorliegt. Es wurden nämlich hier Unterlagen eingereicht, Dinge vorgetäuscht, die nicht der Fall waren, die derjenige zu bestimmten Zeiträumen gemacht hat. Das führt dazu, dass im Ergebnis die Entscheidung der Verwaltung anfechtbar ist und aufgehoben werden kann. Wir haben das Problem, das Rechtssicherheit aber irgendwann hergestellt werden muss, auch Rechtsverstöße können nicht

grenzenlos in die Zeit hinein gehandelt werden. Dazu dient diese Frist in diesem Zusammenhang. Das ist von der Voraussetzung und vom Zweck der Frist her eine ganz andere Sache als die, die wir bei der Frage der Optionsobliegenheit haben. Da haben wir einen lang andauernden Vorgang, bei dem die Beteiligten sich jederzeit Kenntnis darüber verschaffen können, was Rechte und Pflichten sind, das ist alles in vollkommen legalem Bereich. In diesem Zeitraum muss dann irgendwann Klarheit herbeigeführt werden in dem Bereich, um dann den Vorgang zum Abschluss zu führen. Deswegen haben wir ein viel größeres Kontinuum hier, das zu einem Ergebnis geführt werden muss und keinen singulären Vorgang. Sondern wir müssen über den Abschluss eben dieser Aufwachsenstatbestände und andere Dinge bestimmen können. Deswegen kann man nicht auf diesen einen Punkt zurückgreifen. Man hat auch nicht das Übel, sondern es geht einfach darum, den eben in der Rechtsprechung aller Gerichte anerkannten Problemfaktor Mehrstaatigkeit zu vermeiden, zu lokalisieren und zu sehen, nimmt man das hin, wenn man von der hinreichenden Integration ausgehen kann. Wenn die Dinge wie gesagt komplett verschieden sind, besteht ja auch kein gleichheitsrechtlich relevanter Widerspruch in Bezug auf Art. 3 GG.

Vors. **Rüdiger Veit** (SPD): Danke sehr!

SV **Professorin Dr. Astrid Wallrabenstein** (Goethe-Universität, Frankfurt/Main): Ich glaube ich wurde auch gefragt. Ich würde mich Herrn Grzeszick anschließen. Ich glaube, die Fristen haben andere Ziele und lassen sich deshalb so nicht miteinander vergleichen. Was politisch klug ist, wie viele Jahre, das ist eine ganz andere Frage. Aber den Vergleich und daraus irgendetwas verfassungsrechtlich Greifbares vermag ich an der Stelle auch nicht zu erkennen. Zum Übrigen nehme ich nicht mehr Stellung.

Vors. **Rüdiger Veit** (SPD): Ich sehe keine weiteren Wortmeldungen. Dann haben wir es auf fast fünf Minuten genau geschafft. Dafür zu danken gegenüber den Kollegen ist jetzt meine Sache, vor allem aber auch noch einmal gegenüber den Sachverständigen. Dafür, dass sie sich so kurzfristig bereitgefunden und so präzise hier Auskunft gegeben haben. Ich hoffe, dass wir das



auch beim Gesetzgebungsverfahren noch werden berücksichtigen können. Vielen Dank und die Sitzung ist geschlossen.

Ende der Sitzung: 13:05 Uhr



Hausadresse:  
Eberhardstraße 39, Schwabenzentrum  
70173 Stuttgart

Postadresse:  
70161 Stuttgart

Fax (07 11) 2 16-98 141  
Telefon (07 11) 2 16-91 695

Stuttgart, 17. Juni 2014

### **Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 23. Juni 2014**

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung  
*Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes*  
**BT-Drucksache 18/312**
  
- b) Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE  
*Entwurf eines Gesetzes über die Aufhebung der Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht*  
**BT-Drucksache 18/1092**
  
- c) Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
*Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes*  
**BT-Drucksache 18/185 (neu)**
  
- d) Antrag der Fraktion DIE LINKE  
*Für ein fortschrittliches Staatsangehörigkeitsrecht*  
**BT-Drucksache 18/286**

### Vorbemerkung:

- Die baden-württembergische Landeshauptstadt Stuttgart hat 585.890 Einwohner (Zensus 2011)
- Davon besitzen 122.010 Personen lediglich die ausländische Staatsangehörigkeit (21 % der Gesamtbevölkerung)
- Im Rahmen der Optionskinderregelung nach § 40 b) Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) sind 1.100 Einbürgerungen erfolgt.
- Bislang haben aus diesem Personenkreis 19 Optionspflichtige ihre deutsche Staatsangehörigkeit verloren. Darüber hinaus sind zahlreiche Rechtsmittelverfahren gegen den behördlich festgestellten Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit anhängig.
- Nach der derzeit gültigen Rechtslage wird sich die Zahl der Optionspflichtigen und der damit zu prüfenden Fälle ab dem Jahr 2018 gegenüber den jetzigen Zahlen (derzeit ca. 100 Optionspflichtige pro Jahr) **verzehnfachen (ab 2018 ca. 1.000 Optionspflichtige pro Jahr)**.

## **1. Gesetzentwurf der Bundesregierung BT-Drucksache 18/1312**

### **1.1 Vorbemerkung:**

- Die folgenden Anmerkungen erfolgen aus der Sicht eines mit der Gesetzesausführung betrauten, erfahrenen Verwaltungspraktikers.
- Vor dem Hintergrund der ab dem Jahr 2018 stark ansteigenden Fallzahlen, stellt der Gesetzesentwurf der Bundesregierung eine wesentliche Verbesserung gegenüber der bisherigen Optionsregelung dar und wird daher grundsätzlich begrüßt.
- Um den mit der Neufassung des Staatsangehörigkeitsgesetzes verbundenen Verwaltungsaufwand zu minimieren, werden folgende Verbesserungsvorschläge gemacht:

### **1.2 Erhebung/Übermittlung der Meldedaten zum Ausschluss der Optionsverpflichtung (§ 29 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 1 a E-StAG i.V.m. § 29 Abs. 5 E-StAG)**

- Kernstück der Neuregelung ist, dass Personen, die die Voraussetzungen des § 29 Abs. 1 a E-StAG erfüllen, nicht mehr der Optionspflicht unterliegen.
- Die Feststellung der Voraussetzungen wird im Wesentlichen zunächst anhand der Meldedaten und des damit nachzuweisenden 8-jährigen Inlandsaufenthaltes erfolgen.
- Im bisherigen Gesetzesentwurf wird darauf abgehoben, dass die Feststellung über den Wegfall der Optionspflicht bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres lediglich auf Antrag des Betroffenen erfolgen kann (§ 29 Abs. 5 S. 1 E-StAG). Erst danach kann die Behörde von Amts wegen tätig werden (§ 29 Abs. 5 S. 2 E-StAG).
- Im **Interesse der Betroffenen** und aus Sicht einer möglichen **Verwaltungsvereinfachung** sollte die Möglichkeit einer **Prüfung von Amts wegen** bereits vor Vollendung des 21. Lebensjahres, **ausdrücklich** in das neue Staatsangehörigkeitsgesetz **mit aufgenommen werden**. Im Regelfall werden die im Bundesgebiet geborenen Kinder bereits mit Vollendung des 8. Lebensjahres die Voraussetzungen des § 29 Abs. 1a Nr. 1 E-StAG erfüllen und damit nicht mehr der Optionspflicht unterliegen.

- Als rechtliche Grundlage hierfür könnte § 4 a Abs. 2 i.V.m. Abs.1 Melderechtsrahmengesetz (MRRG) (zukünftig § 6 Bundesmeldegesetz) dienen. Danach sind die Meldebehörden verpflichtet, bei konkreten Anhaltspunkten für eine Unrichtigkeit des Melderegisters den Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln. Anhaltspunkte für eine Unrichtigkeit liegen vor, wenn bei einem Betroffenen trotz einer sich aus den Meldedaten ergebenden Aufenthaltsdauer von 8 Jahren ein Eintrag nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 MRRG (Eintrag über die Optionspflicht) besteht. Im neuen Staatsangehörigkeitsgesetz sollte daher **§ 34 E-StAG entsprechend ergänzt werden** („Die Meldebehörde kann in den Fällen des § 4 a Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 des Melderechtsrahmengesetzes der Staatsangehörigkeitsbehörde bereits vor Vollendung des 21. Lebensjahres die Daten zur Feststellung der Voraussetzungen des § 29 Abs. 1 a Nr. 1 StAG übermitteln.“).
- Soweit mit Vollendung des 21. Lebensjahres die Prüfung von Amts wegen erforderlich ist, sollte im Rahmen des § 29 Abs. 5 S. 2 E-StAG klargestellt werden, dass sich diese Prüfung nur auf die nach § 34 Abs. 1 Nr. 4 E-StAG von der Meldebehörde **übermittelten** Daten erstreckt. Nach jetzigem Stand kann die Meldebehörde sowohl nach dem aktuellen MRRG, als auch nach dem neuen Bundesmeldegesetz, lediglich die aktuell gemeldete Wohnung und die Wohnung vor dem letzten Zuzug automatisiert ermitteln und mitteilen. Die Speicherung aller, auch früherer Anschriften des Betroffenen außerhalb des Zuständigkeitsbereiches der Meldebehörde, die für die Datenübermittlung zuständig ist, sieht das Melderecht nicht vor. Kann die Optionspflicht demnach anhand der übermittelten Meldedaten nicht verneint werden, sollte die Staatsangehörigkeitsbehörde den Betroffenen anschreiben können und ihn um Vorlage entsprechender ergänzender Nachweise bitten. Dieser hat dann außer der Vorlage entsprechender Meldebescheinigungen auch die Möglichkeit einen der anderen, in § 29 Abs. 1 a E-StAG genannten Nachweise, vorzulegen (z.B. Schulabschluss in Deutschland).

### 1.3 Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung (§ 29 Abs. 3 E-StAG)

- In der Gesetzesbegründung zu § 29 E-StAG wird in Absatz 6 ausgeführt, dass die Möglichkeit eröffnet wird, „eine Beibehaltungsgenehmigung auch von Amts wegen zu erteilen.“ **Dies ist in den Gesetzestext nicht aufgenommen worden** und bedarf der **Ergänzung**.
- Die in § 29 Abs. 3 E-StAG genannte **Ausschlussfrist** für die Beantragung einer Beibehaltungsgenehmigung sollte **gestrichen** werden, da sie sich als **nicht praxistauglich** erwiesen hat. Bereits im jetzigen Optionsverfahren hat die Ausschlussfrist zu zahlreichen Härtefällen geführt.

### 1.4 fehlende Übergangs-/Altfallregelung

- Auch wenn nach rechtlicher Auffassung die Neuregelung der Optionspflicht auf alle zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes nicht abgeschlossenen Optionsfälle Anwendung findet, sollte zur Klarstellung eine entsprechende **Übergangsregelung** im Gesetz **aufgenommen** werden.

- Für die bereits abgeschlossenen Optionsfälle, in denen die Betroffenen entweder die deutsche Staatsangehörigkeit verloren oder die ausländische Staatsangehörigkeit aufgegeben haben, fehlt eine **Altfallregelung**. Der jetzige Gesetzesentwurf enthält hierzu lediglich einen Hinweis in der Begründung. Hier wird auf eine Wiedereinbürgerung im Rahmen der Ermessenseinbürgerung nach § 8 StAG bzw. die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung nach § 25 Abs. 2 StAG verwiesen. Dies führt jedoch zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand. In diesen Fällen **müssen, wie bei allen anderen Einbürgerungsanträgen**, die Einbürgerungsvoraussetzungen geprüft werden. **Die besondere Konstellation der Optionspflichtigen wird dadurch nicht gewürdigt**. Darüber hinaus zeigt die Verwaltungspraxis, dass die **ermessenslenkenden Ländervorschriften** im Rahmen des § 8 StAG je nach Bundesland **stark differieren**. Dies führt zu unterschiedlicher Handhabung durch die Länder und somit zu einer **uneinheitlichen Behandlung der Betroffenen**. Aus praktischer Sicht wird im Interesse der Betroffenen und zur Verwaltungsvereinfachung eine **unkomplizierte Lösung** gewünscht. Diese könnte im **Wiedererwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Erklärung des Antragstellers gegenüber der Staatsangehörigkeitsbehörde** gesehen werden, bzw. zur Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung vor dem Erwerb der ausländischen Staatsangehörigkeit. In diesem Punkt kann auf die Formulierungen in der BT-Drucksache 18/1092 bzw. 18/185 zurückgegriffen werden.

## 2. Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE, Bundestagdrucksache 18/1092

- Die Inhalte des Entwurfs stimmen mit der Gesetzesinitiative der Länder Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein (Bundesratsdrucksache 90/14) überein. Eine vollständige Aufhebung der Optionsregelung wäre auch aus Sicht der Verwaltungspraxis die einfachste Lösung, sie findet aber offenkundig parlamentarisch derzeit keine Mehrheit.

## 3. Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Bundestagsdrucksache 18/185

- Die wesentlichen Inhalte des Entwurfs stimmen mit der Gesetzesinitiative der Länder Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein (Bundesratsdrucksache 90/14) überein. Eine vollständige Aufhebung der Optionsregelung wäre auch aus Sicht der Verwaltungspraxis die einfachste Lösung, sie findet aber offenkundig parlamentarisch derzeit keine Mehrheit.

## 4. Antrag der Fraktion DIE LINKE, Bundestagsdrucksache 18/286

- Integration und Einbürgerung gehören zusammen. Ein Mindestmaß an Integration (z.B. ausreichende Sprachkenntnisse) ist für die Einbürgerung erforderlich.
- Im Staatsangehörigkeitsgesetz sind bereits zahlreiche Ausnahmetatbestände normiert. Die Bundesländer haben darüber hinaus vorhandene Gestaltungsspielräume genutzt und Einbürgerungserleichterungen eingeführt.

- Aus praktischer Sicht sollten weder im Bereich Loyalität/Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung, noch bei einbürgerungsschädlichen strafrechtlichen Verurteilungen weitere Abstriche gemacht werden.

Andreas Deuschle

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 Doppelstaaters, 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 Doppelstaater.

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



Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 23. Juni 2014 zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes

1. Gesetzentwurf der Bundesregierung  
**Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes**  
BT-Drucksache **18/1312**
2. Gesetzentwurf der Abgeordneten Jan Korte, Sevim Dagdelen, Dr. André Hahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
**Entwurf eines Gesetzes über die Aufhebung der Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht**  
BT-Drucksache **18/1092**
3. Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes**  
BT-Drucksache **18/185(neu)**
4. Antrag der Abgeordneten Sevim Dagdelen, Jan Korte, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
**Für ein fortschrittliches Staatsangehörigkeitsrecht**  
BT-Drucksache **18/286**

Vorbemerkung

Ich beschränke meine Stellungnahme auf den Gesetzesentwurf der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 18/1312), nicht aus Despektierlichkeit gegenüber den übrigen Gesetzesentwürfen, sondern weil die Auswirkungen einer Aufhebung der Optionsregelung auf Verwaltungsseite klar und eindeutig sind:

Die Durchführung der so genannten Optionsverfahren bindet zurzeit in nicht unerheblichem Maße Personal, das bei einem Wegfall der Optionsregelung für eine schnellere Bearbeitung von Einbürgerungsanträgen eingesetzt werden könnte.

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 18/1312) :

1) **Beibehaltungsgenehmigung** (§ 29 Abs. 3 Satz 2 StAG)

Die bisherige absolute Ausschlussfrist für die Stellung eines Beibehaltungsantrages hat sich nicht bewährt und führt zu unbilligen Ergebnissen. So verlor z.B. ein Deutsch/Marokkaner, dem das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht im Ergebnis die Mehrstaatigkeit zubilligt, die deutsche Staatsangehörigkeit, nur weil er eine Frist versäumt hat. Er wird zurzeit auf den Weg der Wiedereinbürgerung verwiesen, bei dem er dann problemlos beide Staatsangehörigkeiten behalten darf. Eine geradezu widersinnige Konstruktion. Abhilfe schafft die Prüfung und Entscheidung einer Beibehaltungsmöglichkeit von Amts wegen. Im Begründungsteil zum Gesetzesentwurf wird diese Möglichkeit zwar nunmehr angesprochen, im Gesetzestext selbst findet sich explizit hingegen nichts.

Hier sollte Klarheit geschaffen werden, etwa durch folgende Formulierung:

*„Das Vorliegen der Voraussetzungen einer Beibehaltungsgenehmigung wird zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens von Amts wegen geprüft und festgestellt.“*

Im Gegenzug muss die immer noch enthaltene Ausschlussfrist gestrichen werden. Eine Prüfung von Amts wegen und eine Ausschlussfrist für entsprechende Anträge stehen in Kollision zueinander. Es kann nur das Eine oder das Andere geben.

2) **Überleitungsregelung**

Es besteht Bedarf an einer Überleitungsregelung. Wir haben es hier mit einem Rechtsgebiet zu tun, das sich zeitlich über fünf Jahre erstreckt. Fünf Jahrgänge „Optionspflichtiger“ befinden sich in völlig unterschiedlichen Stadien ihres Verfahrens. Es sollte gesetzlich sichergestellt werden, dass sämtliche nicht abgeschlossene Verfahren einschließlich der rechtshängigen unter die neue Gesetzgebung fallen. Mit den üblichen Auslegungsmechanismen funktioniert dies jedoch nicht in jedem Falle. Ein Beispiel:

Ein Pflichtiger hat seine Entlassung aus der ausländischen Staatsangehörigkeit noch innerhalb der Frist (Vollendung des 23. Lebensjahres) materiell-rechtlich bewirkt, es gelang jedoch zeitlich nicht mehr, diesen Verlust der Behörde gegenüber nachzuweisen. Die deutsche Staatsangehörigkeit ist demgemäß verloren gegangen. Ein Verwaltungsrechtsstreit ist anhängig. Die alte Fristenlage (Nachweis gegenüber der Behörde) wird nunmehr dahingehend geändert, dass es künftig für die Bemessung der Fristwahrung auf den Zeitpunkt des materiell-rechtlichen Verlustes ankommt.

Ohne Überleitungsregelung bedeutet der geschilderte Fall: Staatenlosigkeit für den Betroffenen! Mit Überleitungsregelung verbleibt es hingegen bei der deutschen Staatsangehörigkeit.

### 3) Rückwirkungsregelung

Ich bin mir bewusst, dass die Frage einer Rückwirkungsregelung eher eine politische, denn eine Frage des Verwaltungsvollzuges ist. Gleichwohl drängt sich angesichts der vergleichsweise wenigen Fälle die Frage auf, ob zwei ius-soli-Jahrgänge (1990 und 1991) von mittlerweile 24 ohne Restitutionsmöglichkeit unter die strengen Regeln des § 29 StAG a.F. fallen sollen und der Rest nicht?! Ohne Regelung des Bundesgesetzgebers hierzu dürfte es dazu kommen, dass die Bundesländer für die Betroffenen Erlassregelungen zu § 8 (Ermessenseinbürgerung) und § 25 Abs. 2 (Beibehaltungsgenehmigung) treffen werden, die – wie leider häufig – unterschiedlich ausfallen werden.

### 4) Register staatsangehörigkeitsrechtlicher Entscheidungen (ESTA)

Jede Entscheidung über das Nichtvorliegen einer Optionspflicht, sei es auf Antrag, sei es von Amts wegen durch die Staatsangehörigkeitsbehörden, sei es gar im Wege einer Berichtigung der Meldedaten durch die Meldebehörden, muss dokumentiert werden. Diese Forderung ist kein Selbstzweck, sondern ist gerade auch im Interesse der Betroffenen zu erheben.

Ohne Dokumentation kann eine Passbehörde (insbesondere eine Botschaft oder ein Generalkonsulat im Ausland) nicht erkennen, ob es sich bei dem ius-soli-Deutschen, der einen Pass beantragt, um einen säumigen Optionspflichtigen oder einen von der Optionpflicht befreiten Deutschen handelt. Der Kunde kann in arge Beweisschwierigkeiten geraten, ob er noch im Besitz der deutschen Staatsangehörigkeit ist. Umgekehrt bedeutet ein ESTA –Eintrag für die Passbehörden im In- und Ausland, dass man eine zentrale Anlaufstelle hat, und nicht mühsam die seinerzeit örtlich zuständige Staatsangehörigkeitsstelle herausuchen und kontaktieren muss.

Ich halte daher eine Ergänzung der Eintragungspflichten des ESTA-Registers (§ 33 StAG) im vorgenannten Sinne vor dringend geboten.

### 5) Änderung von Nebengesetzen

Sowohl im Personalausweisgesetz wie im Passgesetz ist zurzeit geregelt, dass einem ius-soli-Deutschen ein deutsches Legitimationspapier nur bis zu seinem 23. Lebensjahr ausgestellt werden darf. Diese (alte) Frist verlängert sich nunmehr über das 23. Lebensjahr hinaus (§ 29 Abs. 1 Nr. 4 i.V.m. Abs. 5 Satz 5 StAG). Pass- und Personalausweisgesetz gehören in diesem Sinne angepasst.

## 6) **Bundesverordnung**

Bereits das geltende Recht (§ 29 Abs. 6 StAG) enthält eine Ermächtigungsnorm zum Erlass von Rechtsverordnungen durch das Bundesministerium des Innern. Bislang ist von dieser Möglichkeit kein Gebrauch gemacht worden.

Vor dem Hintergrund der neu eingefügten Härteklausel des § 29 Abs. 1a StAG und den unbestimmten Rechtsbegriffen „engen Bezug zu Deutschland“ und „besondere Härte“ halte ich eine bundeseinheitliche Verordnung mehr denn je für geboten. „Vorläufige Anwendungshinweise“ des Bundes vermögen ein Auseinanderdriften der einzelnen Bundesländer nicht zu verhindern.

Martin Jungnickel



Obentrautstr. 72  
10963 Berlin  
☎ 030 – 23 63 51 00  
☎ 030 – 21 00 36 32  
☎ 030 – 23 63 55 89

<http://www.tgd.de>  
info@tgd.de

Bankverbindung:  
Kto: 65 167 10 00  
Deutsche Bank Hamburg  
BLZ: 200 700 24

**Bundsvorsitzender:**

**Safer Çınar**  
Berlin  
Tel: 0170-220 96 58  
safer.cinar@tgd.de

## **Einbürgerung/Staatsangehörigkeitsrecht/Optionspflicht**

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

Montag, 23.06.2014

#### Gesetzesentwürfe/Anträge

BT-Drs. 18/1312  
BT-Drs. 18/1092  
BT-Drs. 18/185 (neu)  
BT-Drs. 18/286

*»Die doppelte Staatsbürgerschaft entspricht der doppelten Seele eines Immigranten. In mir entspricht die deutsche Staatsbürgerschaft dem alltäglichen Leben und die syrische meiner Sehnsucht.«  
(der deutsch-syrische Schriftsteller Rafik Shami)*

#### Vom „Nicht-Einwanderungs-Land“ zum „Nicht-Einbürgerungs-Land“

### **Stellungnahme von Safer Çınar, Bundsvorsitzender der Türkischen Gemeinde in Deutschland (TGD)**

Die TGD schließt sich der nachfolgenden Aussage aus der Stellungnahme des Bundesrates zum vorliegenden Gesetzesentwurf der Bundesregierung an:

*„Der Bundesrat bedauert, dass die Bundesregierung sich nicht auf eine umfassende gesetzliche Regelung verständigen konnte, die die vollständige und vorbehaltlose Abschaffung des Optionsverfahrens und die Aufgabe des Grundsatzes der Vermeidung von Mehrstaatigkeit vorsieht.“ (Beschluss vom 23.5.2014, DS 152/14)*

Auch aus TGD-Sicht besteht ein viel weiter gehender Handlungsbedarf, unter anderem

- vereinfachtes Einbürgerungsverfahren,
- Senkung der Gebühren,

Die Türkische Gemeinde in Deutschland ist beim Amtsgericht Berlin-Charlottenburg unter der VR-Nr. 15866 B eingetragen und vom Finanzamt für Körperschaften I in Berlin als gemeinnützig anerkannt.



- Abschaffung der Prüfung(en),
- Abschaffung der Optionspflicht,
- Anerkennung der Mehrstaatigkeit als Regelfall.

Insofern begrüßt und unterstützt die TGD die vorliegenden Anträge und Gesetzentwürfe der LINKEN und von Bündnis 90/Die Grünen.

Es dürfte Einigkeit darüber bestehen, dass es bei der Diskussion um das Einbürgerungsverfahren und das Optionsmodell vor allem um politische und nicht um rechtliche Fragen geht.

Allerdings gibt es auch gravierende rechtliche Einwände gegen das Optionsmodell und die nunmehr vorgesehenen Änderungen (s. Anlage).

Das Bundesverwaltungsgericht ist bereits 1970 zu folgender Feststellung gelangt:

*"Einwanderung ist das Gegenstück zur Auswanderung. Nach heutiger Anschauung wandert nicht nur derjenige aus, der seine Heimat verlassen und sich im Ausland niedergelassen hat ohne die Hoffnung oder Absicht, später in die Heimat zurückzukehren. Der Tatbestand der Auswanderung kann schon durch eine Niederlassung im Ausland für längere Zeit begründet werden. Gegenüber früher gewinnt die zeitliche Auswanderung immer mehr an Bedeutung. Einwanderung liegt schon dann vor, wenn die Niederlassung in dem anderen Staate eine gewisse Dauerhaftigkeit hat." (BVerwGE 36, 45 1511; im Ergebnis ebenso BVerwGE 38, 90 1921 und BVerwG in DÖV 1973, 414)*

Dass sich das BVerwG dann – in aufenthaltsrechtlichen Fragen – selbst nicht immer an diese Feststellung gehalten hat, steht auf einem anderen Blatt.



Die herrschende Politik in unserem Land hat sich fast vierzig Jahre lang im Gegensatz zu der tatsächlichen Situation selbst in die Irre geführt, in dem behauptet wurde, „Deutschland ist kein Einwanderungsland.“ Ein Teil der heutigen Problemlagen ist dieser Realitätsleugnung zu verdanken.

Expert\*innen und Verbände dagegen haben bereits in den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts darauf hingewiesen, dass nach der Arbeitskräfteanwerbung und dem Familiennachzug von einem Daueraufenthalt auszugehen ist und politisch entsprechend gehandelt werden muss (beispielweise das Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung, Heinz Kühn, September 1979).

Bezüglich der Staatsangehörigkeit von Jugendlichen stellte Kühn fest: *„Die Integrationschancen, namentlich der jungen Ausländergeneration sind von deren rechtlichen Status in der Bundesrepublik nicht zu lösen. Mindestens dem Teil von ihnen, der in der Bundesrepublik bleiben wird, kann nicht zugemutet werden, auf Dauer vom Ausländerrecht abhängig zu sein. Ihnen muß im Interesse ihrer Zukunftsperspektiven das Angebot gemacht werden, problemlos und ohne Ermessensschränken auch (Unterstreichung S.Ç.) die Bürgerrechte des Aufenthaltslandes erwerben zu können.“*

Was machen wir 35 Jahre später? Wir verkomplizieren das Staatsangehörigkeitsrecht weiter und wollen zumindest einem Teil der Jugendlichen zumuten, wieder vom Aufenthaltsrecht abhängig zu werden, nachdem sie 22 Jahre als Deutsche\*r gelebt haben.

Ende der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts hat sich die Politik von der Lebenslüge („Kein Einwanderungsland“) allmählich verabschiedet, unter anderem auch durch Bemühungen, das Staatsangehörigkeitsrecht den Gegebenheiten anzupassen. Nachdem der Versuch der Rot-Grünen-Koalition, die Mehrstaatigkeit als Regelfall einzuführen am Wahlergebnis in Hessen und damit einhergehend einer fehlenden Mehrheit im Bundesrat gescheitert war, wurde Anfang 2000 das in den Grundzügen heute existierende Staatsangehörigkeits- bzw. Einbürgerungsrecht eingeführt, unter anderem mit der kuriosen



Optionsregelung, mit der wir uns heute zu befassen haben; aus der Sicht der TGD: Noch heute rumärgern müssen.

Wie eingangs bemerkt, sind die Fragen um das Einbürgerungsrecht und das Optionsmodell sind keine rechtlichen, sondern vor allem politische, denn der eigentliche Dissens besteht u.E. in der Frage:

**Was bedeutet die Staatsbürgerschaft – ob durch Einbürgerung oder Geburt in Deutschland erworben – im Integrationsprozess?**

- Ist sie ein Vehikel/eine Motivation dafür, dass die Menschen zumindest rechtlich gleichgestellt sind und sich mehr angenommen und dazugehörig fühlen

oder

- ist die Einbürgerung die „*Krönung der Integration*“, wie es der ehemalige Bayerische Innenminister Dr. Günther Beckstein einmal formuliert hat?

In unserem Lande scheint allen internationalen Gepflogenheiten und Erfahrung der Staaten, die die Realität der Einwanderung rechtzeitig erkannt und akzeptiert haben (unabhängig davon, ob diese die Mehrstaatigkeit akzeptieren oder nicht), zum Trotz, die zweite These zu gelten.

Dieser „zweite Irrtum“ hat dazu geführt, dass wir nunmehr auch zum „Nicht-Einbürgerungsland“ werden.

Sehen wir uns in der EU um (Zahlen aus: Große Anfrage der LINKEN zum „Staatsangehörigkeitsrecht und zur Einbürgerungspraxis als Maßstab der Integrationspolitik“, Antwort der Bundesregierung vom 24. Juni 2009 (BT-Drs. 16/13558), Stand: 6. Oktober 2009, Frage 28):

**Die Einbürgerungsquote in Deutschland (2007: 1,56%) liegt weit unter dem Durchschnittswert aller EU-Länder, und Länder wie Frankreich (4,21%), England (4,5%), Schweden**



(6,84%), die Niederlande (4,5%) und andere verzeichnen aktuell mehr als doppelt, dreimal oder sogar mehr als viermal so hohe Einbürgerungsquoten wie Deutschland! **Deutschland lag im Jahr 2007 bezüglich der Einbürgerungsquote** bei 26 EU-Ländern, zu denen Daten vorlagen, **an 16. Stelle.**

Gründe hierfür könnten sein

- 12 Länder der EU akzeptieren grundsätzlich die **Mehrstaatigkeit**
- 11 Länder verlangen keinen Nachweis der **Lebensunterhaltssicherung** als Voraussetzung der Einbürgerung
- In 15 Ländern der EU beträgt die **Mindestaufenthaltsdauer** vor einer Einbürgerung **fünf Jahre oder weniger** – in Deutschland sind es im Regelfall 8 Jahre
- 16 Länder sehen keinen Einbürgerungstest vor
- 7 Länder verlangen keine oder nur symbolische Einbürgerungsgebühren (in Deutschland sind es im Regelfall 255 €).

Zu den **acht EU-Ländern, die Einbürgerungsquoten in Höhe von über drei Prozent aufweisen** – d.h. mehr als doppelt so hohe Quoten wie Deutschland – lässt sich Folgendes sagen:

- 6 von 8 sehen **Vor-Aufenthaltszeiten von unter 5 Jahren** vor
- 6 von 8 **verzichten auf den Nachweis eigenständigen Einkommens**
- 6 von 8 sehen die **generelle Mehrstaatigkeit** vor
- 5 von 8 verzichten auf einen Einbürgerungstest.

Diese Zahlen zeigen, dass es durchaus möglich ist, das Einbürgerungsverhalten der Betroffenen positiv zu beeinflussen, sofern der politische Wille dazu besteht.

Die Staatsangehörigkeit als „Push“-Faktor zu begreifen, das Einbürgerungsverfahren schnell, einfach und kostengünstig zu gestalten und die aus TGD-Sicht legitime Forderung nach



Mehrstaatigkeit anzuerkennen, würde sicherlich dazu führen, dass Menschen mit Migrationshintergrund sich mehr respektiert und angenommen fühlen und dies würde den Einbürgerungswillen der Betroffenen massiv steigern.

Doch entsteht seit Jahren bei den Betroffenen – zu Recht - der Eindruck, dass die „Verleihung“ der deutschen Staatsbürgerschaft – und damit zumindest die rechtliche Gleichstellung und der Erwerb der politischen Rechte - nicht vorrangiges politisches Ziel ist.

Nicht zuletzt hat das Optionsmodell, mit dem Zwang, nach 22 Jahren deutscher Staatsangehörigkeit (und Mehrstaatigkeit) plötzlich eine der Staatsangehörigkeiten abgeben zu müssen, bei den hier geborenen und aufgewachsenen Jugendlichen den Eindruck verstärkt, nicht akzeptiert und respektiert zu werden.

Das umso mehr, wenn der deutsch-türkische Jugendliche darüber informiert ist, dass seine Klassennachbarin mit einem deutschen und einem italienischen (oder gar schweizerischem nicht EU-) Pass nicht diesem Zwang unterliegt und er auch weiß, dass die Türkei Mehrstaatigkeit akzeptiert.

Die Optionsregelung ist kurios, ihre Entstehung war es umso mehr. Diese Regelung wurde als Kompromiss seinerzeit durch die sozial-liberale-Koalition in Rheinland-Pfalz erfunden, u.a. von FDP-Justizminister Herbert Mertin, in Chile geboren und sowohl deutscher als auch chilenischer Staatsbürger.

Diese Tatsache hat niemanden gestört, wie es auch 10 Jahre später niemanden gestört hat, dass der niedersächsische Ministerpräsident David McAllister (2010 – 2013) die deutsche und die britische Staatsangehörigkeit besitzt.

Bereits bei der Einführung gab es gravierende Vorbehalte gegen die Optionsregelung. So schrieb der damalige CDU - Bundestagsabgeordnete und ehemaliger Bundesinnenminister (1993 – 1998) Manfred Kanther in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 11.02.1999, Nr. 35, S. 12:



- *„Kaum jemand wird glauben, daß kleine Kinder "Paßbewußtsein" entwickeln; also soll die doppelte Staatsangehörigkeit wohl wesentlich eine Geste an ihre Eltern sein. Diese sind allerdings häufig schon in Deutschland geboren und erfüllen selbst die Einbürgerungsvoraussetzungen....“*
- *„Wie steht es schließlich mit der integrativen Logik dieses "Modells auf Zeit", wenn das kleine Kind - sicher ohne politisches Bewußtsein - über zwei Pässe verfügt, aber der Zwanzigjährige die deutsche Staatsangehörigkeit wieder verlieren soll, weil er die elterliche Staatsangehörigkeit noch nicht aufgegeben hat? Für wen wäre "Integration per Paß" wichtiger: für den Zweijährigen oder für den Zwanzigjährigen?“*
- *„Oder wie sonderbar mag sich der junge Ausländer fühlen, der als langjähriger Doppelstaaten-Deutscher gemustert und zur Bundeswehr eingezogen wird, aber direkt nach der Entlassung seine deutsche Staatsangehörigkeit verliert, weil er seine elterliche nicht ausdrücklich aufgegeben hat? Vielleicht hat er auch mit 18 Jahren bereits als Deutscher zum Bundestag wählen dürfen, ein Jahr später zur Landtagswahl ist er infolge der "Verfallsfrist" nicht mehr berechtigt! Was wirkt an alledem integrativ?“*

Soweit ein konservativer Jurist und Politiker, der sicherlich auch kein Anhänger der Mehrstaatigkeit war.

Kurios wäre auch ein mögliches Ergebnis der vorgesehenen Gesetzesänderung:

*Ahmet wird als Kind von türkischen Staatsangehörigen in der Bundesrepublik (Darmstadt) geboren und hat neben der türkischen Staatsangehörigkeit auch jus-soli die deutsche (sog. Optionskind). Als Ahmet 5 Jahre alt ist, siedeln die Eltern in die Türkei über.*

*Ahmet heiratet in der Türkei eine Türkin und es kommt Ayşe auf die Welt. Ayşe ist Deutsch-Türkin per Abstammung und bleibt es ein leben lang.*



*Ahmet ist jetzt 22 und über den Optionszwang nicht informiert. Da er in Ankara lebt, kann ihm das diesbezügliche Schreiben nicht zugestellt werden, es hängt im RP Darmstadt öffentlich aus. Der in der Bundesrepublik geborene Ahmet, dessen Eltern lange in der Bundesrepublik gelebt haben, erfüllt keine der nunmehr vorgesehenen Kriterien für die Mehrstaatigkeit und verliert somit von Amts wegen die deutsche Staatsbürgerschaft. Ayşe dagegen, die nicht in der Bundesrepublik geboren ist, bleibt ein Leben lang Mehrstaaterin.*

Zurück zur Einbürgerungspraxis:

So wurden 2012 laut Statistischem Bundesamt 50 % der Einbürgerungen unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit vollzogen, in absoluten Zahlen: 56 223 Einbürgerungen von 112 348. Darunter waren 36 719 Personen aus einem Nicht-EU-Land, darunter wiederum 7 527 mit türkischem Pass. (*„Einbürgerungen 2012 nach dem Land der fortbestehenden und nicht fortbestehenden bisherigen Staatsbürgerschaft“ [www.destatis.de](http://www.destatis.de)*).

Addieren wir zu diesen – sich jährlich ähnlich entwickelnden – Zahlen die Kinder aus bi-nationalen Ehen, die ius sanguinis lebenslang Mehrstaatler\*innen bleiben, ist ersichtlich, dass wir in unserem Land, in der EU, eigentlich auf dem ganzen Planeten Erde immer mehr Mehrstaatler\*innen haben werden.

Warum also diese „Angst“ vor der Mehrstaatigkeit? Warum diese ideologischen Barrieren?

„Ideologische Barrieren“, denn Sachargumente gibt es nicht – zumindest keine Sachargumente, die für das 21. Jahrhundert tauglich wären.

*„Niemand kann zwei Herren dienen.“* (Der ehemalige Berliner Innensenator und spätere CDU-Bundestagsabgeordnete Heinrich Lummer, Friedensgespräch, Universität Osnabrück, 18. April 1994).



Falls dagegen eingewendet werden sollte, dieses Zitat sei 20 Jahre alt, hier ein aktuelles Zitat von einem Politiker, der mancherorts als „erfolgreicher“ Integrationspolitiker gehandelt wird:

*„Du kannst nicht Diener zweier Herren sein, sagen die Chinesen. Kluge Leute.“* (Heinz Buschkowsky, SPD – Bezirksbürgermeister von Neukölln-Berlin am 6.2.2014 in Bild).

**Eigentlich sollte in einem demokratischen Rechtsstaat der Staat den Bürgerinnen und Bürgern dienen und nicht umgekehrt.**

Aber es gibt ja mittlerweile eine modernere Version dieser Aussage, nämlich: *Durch die Entscheidung für eine Staatsangehörigkeit müsse die Loyalität dem Staat gegenüber bewiesen werden.*

Allerdings wurden die Loyalitäten der Herren Mertin und McAllister trotz doppelter Staatsangehörigkeit niemals infrage gestellt.

Zeitgemäßer unser ehemaliger Bundespräsidenten, Dr. Gustav Heinemann: *"Ach was, ich liebe keine Staaten, ich liebe meine Frau; fertig!"*

(Auf die Frage, ob er diesen Staat denn nicht liebe. Zitiert von Hermann Schreiber in DER SPIEGEL, 13. Januar 1969).

Klar, bei Dr. Heinemann ging es nicht um die Staatsangehörigkeit, aber es ging um das Verhältnis zwischen Bürger\*innen und Staat.

Soweit zur (integrations-) gleichstellungspolitischen Einschätzung des Entwurfs.

In einem von der TGD in Auftrag gegebenen Gutachten äußert Prof. Dr. Andreas Zimmermann, LL.M. (Harvard) Universität Potsdam erhebliche verfassungs- und EU-rechtliche Bedenken gegen die vorgesehen Neuregelung des Optionsmodells.

**Zusammenfassung der Ergebnisse des Zimmermann-Gutachtens**  
(„Drei Schritte vorwärts – Zwei Schritte zurück“)



Gemäß dem Entwurf entfällt die Optionspflicht zum einen für Personen, welche die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Staates oder der Schweiz besitzen.

Ferner gilt dies auch dann, wenn der Betroffene sich bis zum 21. Lebensjahr mehr als acht Jahre in Deutschland aufgehalten hat, sechs Jahre in Deutschland eine Schule besucht hat oder in Deutschland einen Schul- oder Berufsabschluss erworben hat.

Daneben soll eine Person auch als im Inland aufgewachsen gelten und damit nicht der Optionspflicht unterliegen, wenn sie über einen vergleichbar engen Bezug zu Deutschland verfügt und wenn zugleich die Optionspflicht für sie eine besondere Härte bedeuten würde.

Dennoch bleibt eine nicht unerhebliche Anzahl von Personen, welche kraft Geburtsort (*jus-soli*) die deutsche und zugleich eine weitere Staatsangehörigkeit erworben haben, weiterhin von der Optionspflicht und einem möglicherweise damit verbundenen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit betroffen.

### **Unionsrechtliche Bedenken**

Auch wenn die Regelung der nationalen Staatsangehörigkeit grundsätzlich der Souveränität der einzelnen Mitgliedsstaaten unterliegt, ist Unionsrecht immer dann zu beachten, wenn und soweit die unionsrechtliche Stellung einer betroffenen Person berührt wird.

Bei Optionspflichtigen, die neben der deutschen Staatsangehörigkeit nur diejenige eines Drittstaates besitzen, führt der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit zu einem vollständigen Verlust der Unionsbürgerschaft und der damit einhergehenden Rechte. Angesichts dieser unionsrechtlichen Folgen ist es fraglich, ob die Regelung für den Betroffenen verhältnismäßig ist. Die anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union nehmen im weiten Umfang auch dann Mehrstaatigkeit hin, wenn es sich bei der anderen Staatsangehörigkeit um diejenige eines Drittstaates handelt (Belgien, Estland, Finnland, Großbritannien, Irland, Malta, Polen toleriert, Portugal, Rumänien, Schweden, Spanien, Ungarn, Zypern).

Problematisch ist ferner, dass gerade die Ausübung unionsrechtlicher Freizügigkeitsrechte, etwa der Umzug in einen anderen EU-Mitgliedsstaat, die Optionsobliegenheit auslösen und damit als Folge zu einem Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit führen kann.



## **Verfassungsrechtliche Bedenken**

### 1. Entzugsverbot, Art. 16 Abs. 1 S. 1 GG

Art. 16 Abs. 1 GG verbietet den Entzug der deutschen Staatsangehörigkeit gegen oder ohne Willen des Betroffenen. In Hinblick darauf erweist sich die Neuregelung als problematisch, da jus soli-Deutsche, die ihren Wohnsitz in das Ausland verlegt haben, nicht in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise über ihre Optionsobliegenheit und die damit verbundenen Rechtsfolgen informiert werden. Dies führt dann dazu, dass ihnen gegenüber der Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit in einen verbotenen Entzug umschlägt.

### 2. Gleichheitsfragen, Art. 3 GG

#### a) Besonderer Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG

Der Optionspflicht unterliegen in der Bundesrepublik geborene Kinder, wenn beide Elternteile keine deutsche Staatsangehörigkeit besitzen.

Hingegen sind Kinder, welche zumindest über ein deutsches Elternteil verfügen und damit die deutsche Staatsangehörigkeit durch

Abstammung (jus sanguinis) erwerben, nicht verpflichtet, für eine Staatsangehörigkeit zu optieren. Die Begründung von

Verlusttatbeständen muss aber grundsätzlich alle Gruppen von deutschen Staatsangehörigen gleichermaßen treffen.

Die Ungleichbehandlung lässt sich auch nicht verfassungsrechtlich rechtfertigen. Das Argument der „Zerstörung“ der staatsangehörigkeitsrechtlichen Familieneinheit trägt nicht. Diesem Grundsatz kommt kein verfassungsrechtlicher Rang zu. Zudem besteht eine solche Einheit auch nicht in anderen Vergleichskonstellationen.

Als Rechtfertigung kann auch nicht ein Schutz- und Treueverhältnis zum deutschen Staatsverband, welches nur über die Abstammung von mindestens einem deutschen Elternteil vermittelt werde, dienen. Es kann nämlich keinesfalls zwingend davon ausgegangen werden, dass bei einem Staatsangehörigkeitserwerb jus sanguinis eine stärkere Verankerung in Deutschland vorhanden ist als bei einem jus-soli-Erwerb.

Auch das in der Neuregelung aufgeführte Kriterium des „Aufwachsens“ in Deutschland führt zu keinem anderen Befund. So ging bereits die bisherige Optionsregelung gerade nicht davon aus, dass eine zwingende Verknüpfung zwischen dem Aufwachsen der Betroffenen in Deutschland und der Optionspflicht bei jus soli-Deutschen besteht.



#### b) Allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG

Die nach dem Entwurf Optionspflichtigen werden gegenüber einer Reihe von Personengruppen ungleich behandelt. So unterliegen Kinder gemischt-nationaler Eltern unabhängig von ihrem Geburtsort, dem Ort des Aufwachsens und ungeachtet einer mehrfachen Staatsangehörigkeit nicht der Optionsobliegenheit. Gleiches gilt hinsichtlich von jus soli-Deutschen, die neben der deutschen Staatsangehörigkeit die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedsstaats oder diejenige der Schweiz besitzen. In diesen und weiteren vergleichbaren Konstellationen nimmt der Gesetzgeber die Mehrstaatigkeit auf Dauer hin.

Rechtfertigen lässt sich die Ungleichbehandlung nicht. Der Grundsatz der staatsangehörigkeitsrechtlichen Einheit kann unter anderem deshalb nicht greifen, da die Optionsregelung gerade zu einer staatsbürgerschaftlichen Divergenz zwischen den Betroffenen und einen oder sogar beiden Elternteilen führt. Vor allem zwingt die Optionsregelung die optionspflichtigen Jugendlichen, sich gegen die Staatsangehörigkeit der Eltern zu entscheiden.

Ein verfassungsrechtliches Gebot zur „Vermeidung von Mehrstaatigkeit“ existiert nicht, zumal der Gesetzgeber zunehmend Mehrstaatigkeit hinnimmt.

Die durch das Kriterium des Aufwachsens in der Bundesrepublik Deutschland verbundene Integrationserwartung stellt eine empirisch nicht unterfütterte Unterstellung dar.

Schließlich zeigen verschiedene Fallgruppen und Beispiele, dass es dem Gesetzgeber nicht gelungen ist, eine widerspruchsfreie, folgerichtige und konsistente gesetzliche Regelung zu schaffen.

So können bis zum Verlust der Staatsangehörigkeit geborene Kinder von Betroffenen, die im Ausland leben, jus sanguinis die deutsche Staatsangehörigkeit neben einer weiteren Staatsangehörigkeit erwerben und diese auf Dauer behalten, obwohl sie geringere Bindungen nach Deutschland aufweisen als die betroffenen Eltern. Diese hingegen verlieren nämlich im Falle einer fehlenden Option ihre deutsche Staatsangehörigkeit wieder.

#### **Altfallregelung**

Die Neuregelung enthält schließlich keine ausreichende verfassungsrechtlich gebotene Altfallregelung. Angesichts der uneinheitlichen Verwaltungspraxis in den Bundesländern, ist zur



Revidierung der bisherigen Folgen des § 29 StAG, der Hinweis auf eine Ermessenseinbürgerung nach § 8 StAG nicht ausreichend. So ist Optionspflichtigen, die ihre andere Staatsangehörigkeit ohne Beibehaltungsgenehmigung behalten und deshalb die deutsche Staatsangehörigkeit verloren haben, die Möglichkeit deren Wiedererwerbs einzuräumen. Umgekehrt ist denjenigen Betroffenen, die für die deutsche Staatsangehörigkeit optiert haben, die Wiedererlangung der anderen Staatsangehörigkeit zu ermöglichen.

### **Abschließende Anmerkungen aus Sicht der Türkischen Gemeinde in Deutschland**

Die vorgesehene Neuregelung der Optionspflicht nimmt zwar eine Gruppe von Jugendlichen aus diesem Zwang heraus, schafft aber neue weiterhin optionspflichtige Gruppen und Ungleichheiten unter Jugendlichen.

Die heutigen Koalitionsparteien haben Joachim Gauck zum Bundespräsidenten gewählt.

Auf der Einbürgerungsfeier anlässlich 65 Jahre Grundgesetz am 22. Mai d.J. im Schloss Bellevue hat Bundespräsident Gauck folgende Feststellung getroffen:

*„Es gibt ein neues deutsches "Wir", die Einheit der Verschiedenen.“*

Der Bundespräsident hat sich auch zur Mehrstaatigkeit geäußert:

*„Inzwischen wächst auch die Gelassenheit, doppelte Staatsbürgerschaften als selbstverständlich hinzunehmen. Einige unter Ihnen, liebe Ehrengäste, werden von heute an zwei Pässe besitzen dürfen.“*

Und Gauck weiter:

*„Die doppelte Staatsbürgerschaft ist Ausdruck der Lebenswirklichkeit einer wachsenden Zahl von Menschen. Es ist gut, dass sie nun nicht mehr als notwendiges Übel oder als Privileg*



---

*bestimmter Gruppen betrachtet wird. Unser Land lernt gerade, dass Menschen sich mit verschiedenen Ländern verbunden und trotzdem in diesem, unserem Land zu Hause fühlen können. Es lernt, dass eine Gesellschaft attraktiver wird, wenn sie vielschichtige Identitäten akzeptiert und niemanden zu einem lebensfremden Purismus zwingt. Und es lernt, jene nicht auf Abstand zu halten, die schon längst zu uns gehören."*

Es täte unserem Land gut, würden die Koalitionsparteien diesen Worten unseres Bundespräsidenten folgend handeln würden.

Anlage:

„Drei Schritte vor und zwei zurück“

Rechtsgutachten zu unions-, verfassungs- und völkerrechtlichen Rechtsfragen der geplanten Reform des § 29 StAG

Prof. Dr. Andreas Zimmermann, LL.M. (Harvard) Universität Potsdam

Download unter: <http://www.tgd.de/wp-content/uploads/2014/06/Optionsmodell-Reform.Zimmermann.pdf>

**„Drei Schritte vor und zwei zurück“**

Rechtsgutachten zu unions-, verfassungs- und völkerrechtlichen Rechtsfragen der geplanten Reform des § 29 StAG

---

erstattet im Auftrag der  
Türkischen Gemeinde in Deutschland e. V.  
Obentrautstr. 72, 10963 Berlin  
durch

**Prof. Dr. Andreas Zimmermann, LL.M. (Harvard)**  
**Universität Potsdam**

#### **I. Einleitung und Fragestellung**

Der Gutachter wurde von der Türkischen Gemeinde in Deutschland e.V. beauftragt, die Vereinbarkeit des aktuellen Gesetzesentwurfs der Bundesregierung zur Neufassung von § 29 StAG (Gesetzesentwurf der Bundesregierung, „Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, BR-Drs. 152/14) mit dem Grundgesetz sowie mit Völker- und Unionsrecht zu beurteilen. Dieses Gutachten wird vorliegend erstattet. Es beruht in nicht unerheblichem Umfang auf Vorarbeiten, die der Gutachter im



Vorfeld der Vorlage des Gesetzesentwurfs geleistet hat<sup>1</sup>, sowie auf einem neueren wissenschaftlichen Aufsatz<sup>2</sup> zu eben dieser Fragestellung. Hierauf wird Bezug genommen.

## II. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse des Gutachtens

1. Der aktuell vorliegende Entwurf einer Neufassung von § 29 StAG (im Folgenden § 29 E-StAG) führt im Ergebnis *für einen großen Teil* der bisher von der Optionspflicht Betroffenen zu dessen Wegfall. Jedoch bleiben nach wie vor eine nicht unerhebliche Anzahl von Personen, die *jus soli* die deutsche und zugleich *jus sanguinis* eine weitere Staatsangehörigkeit erworben haben (‘jus-soli-Deutsche’) und die nicht im Sinne von § 29 Abs. 1 lit. a E-StAG in Deutschland aufgewachsen sind und auch nicht Staatsangehörige eines EU-Mitgliedsstaates oder der Schweiz sind, weiterhin von der Optionspflicht und einem damit möglicherweise einhergehenden Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit betroffen.

2. Davon abgesehen, dass diese Regelung im Einzelfall zu widersprüchlichen und systemwidrigen Ergebnissen führt bestehen auch unter der Geltung der beabsichtigten Neuregelung nach wie vor im Hinblick auf die Einleitung des Gleichheitsgrundsatzes des Art. 3 GG verfassungsrechtliche Bedenken.

3. Auch unionsrechtlich erscheint § 29 E-StAG nicht unproblematisch, da mit dem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit bei optionspflichtigen Doppelstaatlern immer auch ein Verlust der Unionsbürgerschaft einhergeht und da zudem auch unter der Geltung der Neuregelung gerade die Ausübung unionrechtlicher Freizügigkeitsrechte die Anwendbarkeit der Optionsobliegenheit auslöst und damit potentiell zum Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit führen kann.

4. Ferner erweist sich die Neuregelung auch im Lichte von Art. 16 GG problematisch, weil *jus soli*-Deutsche, die ihren Wohnsitz in das Ausland verlegt haben nicht in der auch verfassungsrechtlich durch Art. 16 GG gebotenen Weise über ihre Optionsobliegenheit und die damit einhergehenden Rechtsfolgen in Kenntnis gesetzt werden (können).

5. Schließlich mangelt es der gesetzlichen Neuregelung auch an einer auch verfassungsrechtlich gebotenen Altfallregelung; jedenfalls aber ist die Regelung im Hinblick auf Altfälle verfassungskonform auszulegen.

## III. Wortlaut der geplanten Neuregelung

Kernpunkt des von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzesentwurfs zur Neuregelung des staatsangehörigkeitsrechtlichen Optionsmodells ist die Neufassung des bisherigen § 29 StAG. Dieser soll nach dem Willen der Bundesregierung in Zukunft wie folgt lauten:

### „§29 E-StAG (i.d.F. der BR-Drucksache 152/14)

(1) Optionspflichtig ist, wer

1. die deutsche Staatsangehörigkeit nach § 4 Absatz 3 oder § 40b erworben hat,
2. nicht nach Absatz 1a im Inland aufgewachsen ist,

<sup>1</sup> Vgl. dazu im Einzelnen Zimmermann/Schütte/Sener, *Deutsche Zweiter Klasse? - Verfassungs-, unions- und völkerrechtliche Fragen des Optionsmodells der §§ 29/ 40b Staatsangehörigkeitsgesetz (2013)*, *passim*.

<sup>2</sup> A. Zimmermann, *Koalition locuta, causa finita? - Rechtsfragen der Umsetzung des Koalitionsvertrages zwischen CDU/CSU und SPD im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts*, DÖV 2014, S. 429 ff.



3. eine andere ausländische Staatsangehörigkeit als die eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union oder der Schweiz besitzt und
4. innerhalb eines Jahres nach Vollendung seines 21. Lebensjahres einen Hinweis nach Absatz 5 Satz 5 über seine Erklärungspflicht erhalten hat.

Der Optionspflichtige hat nach Vollendung des 21. Lebensjahres zu erklären, ob er die deutsche oder die ausländische Staatsangehörigkeit behalten will. Die Erklärung bedarf der Schriftform.

(1a) Ein Deutscher nach Absatz 1 ist im Inland aufgewachsen, wenn er bis zur Vollendung seines 21. Lebensjahres

1. sich acht Jahre gewöhnlich im Inland aufgehalten hat,
2. sechs Jahre im Inland eine Schule besucht hat oder
3. über einen im Inland erworbenen Schulabschluss oder eine im Inland abgeschlossene Berufsausbildung verfügt.

Als im Inland aufgewachsen nach Satz 1 gilt auch, wer im Einzelfall einen vergleichbaren Bezug zu Deutschland hat und für den die Optionspflicht nach den Umständen des Falles eine besondere Härte bedeuten würde.

(2) Erklärt der Deutsche nach Absatz 1, dass er die ausländische Staatsangehörigkeit behalten will, so geht die deutsche Staatsangehörigkeit mit dem Zugang der Erklärung bei der zuständigen Behörde verloren.

(3) Will der Deutsche nach Absatz 1 die deutsche Staatsangehörigkeit behalten, so ist er verpflichtet, die Aufgabe oder den Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nachzuweisen. Tritt dieser Verlust nicht bis zwei Jahre nach Zustellung des Hinweises auf die Erklärungspflicht nach Absatz 5 ein, so geht die deutsche Staatsangehörigkeit verloren, es sei denn, dass dem Deutschen nach Absatz 1 vorher die schriftliche Genehmigung der zuständigen Behörde zur Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit (Beibehaltungsgenehmigung) erteilt wurde. Ein Antrag auf Erteilung der Beibehaltungsgenehmigung kann, auch vorsorglich, nur bis ein Jahr nach Zustellung des Hinweises auf die Erklärungspflicht nach Absatz 5 gestellt werden (Ausschlussfrist). Der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit tritt erst ein, wenn der Antrag bestandskräftig abgelehnt wird. Einstweiliger Rechtsschutz nach § 123 der Verwaltungsgerichtsordnung bleibt unberührt.

(4) Die Beibehaltungsgenehmigung nach Absatz 3 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 Mehrstaatigkeit hinzunehmen wäre.

(5) Auf Antrag eines Deutschen, der die Staatsangehörigkeit nach § 4 Absatz 3 oder § 40b erworben hat, stellt die zuständige Behörde bei Vorliegen der Voraussetzungen den Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit nach Absatz 6 fest. Ist eine solche Feststellung nicht bis zur Vollendung seines 21. Lebensjahres erfolgt, prüft die zuständige Behörde anhand der Meldedaten, ob die Voraussetzungen nach Absatz 1a Satz 1 Nummer 1 vorliegen. Ist dies danach nicht feststellbar, weist sie den Betroffenen auf die Möglichkeit hin, die Erfüllung der Voraussetzungen des Absatzes 1a nachzuweisen. Wird ein solcher Nachweis erbracht, stellt die zuständige Behörde den Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit nach Absatz 6 fest. Liegt kein Nachweis vor, hat sie den Betroffenen auf seine Verpflichtungen und die nach den Absätzen 2 bis 4 möglichen Rechtsfolgen hinzuweisen. Der Hinweis ist



zuzustellen. Die Vorschriften des Verwaltungszustellungsgesetzes finden Anwendung.

(6) Der Fortbestand oder Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nach dieser Vorschrift wird von Amts wegen festgestellt. Das Bundesministerium des Innern kann durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften über das Verfahren zur Feststellung des Fortbestands oder Verlusts der deutschen Staatsangehörigkeit erlassen.

#### **IV. Entstehungsgeschichte des § 29 StAG (Optionsregelung) in seiner derzeitigen Fassung**

Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht, so wie es in dem aus dem Jahr 1913 stammenden Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (RuStAG) seinen Niederschlag gefunden hatte, beruhte bis zu seiner Reform im Jahr 2000 grundlegend und ausschließlich auf dem *jus sanguinis*-Prinzip, also dem Abstammungsprinzip.<sup>3</sup> Bis zur deutschen Wiedervereinigung kam dabei aus grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Gründen, insbesondere aber wegen des Fortbestandes der einheitlichen (gesamt)deutschen Staatsangehörigkeit,<sup>4</sup> eine grundlegende Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts nicht in Betracht, hätte dies doch bedeutet, die staatsangehörigkeitsrechtliche Einheit zwischen den beiden deutschen Staaten<sup>5</sup> in Frage zu stellen.<sup>6</sup>

Nach Erreichen der staatsrechtlichen Einheit durch die deutsche Wiedervereinigung war es ausweislich der Koalitionsvereinbarung<sup>7</sup> von CDU/CSU und FDP vom 16. Januar 1991 Ziel der Bundesregierung, in der 12. Legislaturperiode eine umfassende Reform des Staatsangehörigkeitsrechts zu vollziehen. Dieses Vorhaben wurde jedoch nicht umgesetzt. Auch in den folgenden Jahren scheiterte eine Reform des Staatsangehörigkeitsrechts bis ins Jahr 1999 mehrfach an der Unvereinbarkeit der Ansichten zu den Fragen der Ergänzung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts um das *jus soli* (Territorialprinzip), also um eine Anknüpfung der Staatsangehörigkeit an den Geburtsort.<sup>8</sup>

<sup>3</sup> Vgl. zu den Grundlinien der Entwicklung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts statt aller nur etwa v. Mangoldt (1994), S. 33 - 42.

<sup>4</sup> Grundlegend dazu BVerfG:Beschluss vom 21.10.1987, Aktenzeichen 2 BvR 373/83, BVerfGE, 77, 137 („Teso“); hierzu näher Hofmann (1989), S. 257 - 300; ferner v. Mangoldt (1989), S. 36 ff.

<sup>5</sup> Zur staatsangehörigkeitsrechtlichen Sichtweise der damaligen DDR vgl. statt aller nur etwa Riege (1986), S. 184 - 294.

<sup>6</sup> v. Münch (2007), S. 128; zur gesamtdeutschen Staatsangehörigkeit und zu deren Fortbestand nach 1945 grundlegend Makarov/v. Mangoldt (1971), Einl. V, Rn. 1ff.

<sup>7</sup> CDU (1991), S. 27.

<sup>8</sup> Vgl. folgende Vorschläge, die mit leichten Abweichungen, den Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt im Inland enthielten, wobei die Entwürfe vorsahen von dem Grundsatz der Vermeidung der Mehrstaatigkeit abzusehen bzw. jedenfalls in diesen Fällen eine solche hinzunehmen: „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Staatsangehörigkeitsrechts“ (Text in: Mitteilungen der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer vom 04.02.1993) der damalige Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer Cornelia Schmalz-Jacobsen; Gesetzesentwurf vom 10.03.1993, der von der Fraktion der SPD im Bundestag eingebracht wurde (BT-Drucks. 12/4533; dort auch Hinweise zu den dahinter liegenden Überlegungen, ebd., S. 5 - 6); „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des



Die Koalition von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vereinbarte schließlich im Jahre 1998 im Koalitionsvertrag<sup>9</sup> das Ziel, die doppelte/mehrfache Staatsangehörigkeit über die bestehenden Ausnahmeregelungen hinaus hinzunehmen und das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht um das *jus-soli*-Prinzip zu erweitern: Die Frage war sodann ein wesentliches Thema im hessischen Landtagswahlkampf des Jahres 1999, der zu einem dortigen Regierungswechsel führte.<sup>10</sup> Dies hatte zur Folge, dass die Bundesregierung wegen des Charakters eines etwaigen Reformgesetzes als Zustimmungsgesetz<sup>11</sup> nach Art. 78 Alt. 1 GG in Verbindung mit Art. 84 I GG auf die politische Unterstützung der FDP angewiesen war, die zur fraglichen Zeit Teil einer SPD-FDP-Koalitionsregierung im Land Rheinland-Pfalz war. Demzufolge korrigierte die Bundesregierung ihren Arbeitsentwurf dahingehend, dass sie das von der FDP favorisierte „Optionsmodell“<sup>12</sup> so wie es sich nunmehr im Kern in dem derzeit noch gültigen § 29 StAG findet, als Kompromiss in den Entwurf aufnahm<sup>13</sup> und insofern eine dauerhafte Hinnahme vom Mehrstaatigkeit verwarf.<sup>14</sup> Am 16. März 1999 legten daraufhin Abgeordnete der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP den „Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts“<sup>15</sup> vor. Dieser Entwurf wurde schließlich nach einer kontroversen Expertenanhörung<sup>16</sup> Mitte 1999 verabschiedet<sup>17</sup> und trat schließlich am 1. Januar 2000 als ‚Staatsangehörigkeitsgesetz‘ (StAG) in Kraft.<sup>18</sup>

## V. Regelungsgehalt des bisherigen § 29 StAG

Staatsangehörigkeitsrechts“ vom Land Niedersachsen vom Juni 1993 (BT-Drucks. 402/93).

<sup>9</sup> Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 20.10.1998, S. 38.

<sup>10</sup> Frankfurter Allgemeiner Zeitung (26.11.2001); Bundeszentrale für Politische Bildung (15.05.2007); vgl. auch Hofrichter/Westle (2000), S. 149 -176.

<sup>11</sup> BVerfG: Beschluss vom 25.06.1994, Aktenzeichen BvF 2/73, 2 BvF 3/73, BVerfGE 37, 363 (382).

<sup>12</sup> BT-Drucks. 14/533, S. 16.

<sup>13</sup> Martenczuk (2000), S. 194.

<sup>14</sup> Dieses Modell war ähnlich bereits 1996 in vom Bundesvorstand der FDP beschlossenen Thesen („Einwanderung kontrollieren - Eingliederung und Einbürgerung erleichtern“, Thesen des FDP-Bundesvorstands vom 05.02.1996, fdk Sonderausgabe vom 09.02.1996) und 1997 in dem Entwurf des Landes Rheinland-Pfalz für ein „Gesetz zur Regelung der Zuwanderung“ (BR-Drucks. 180/97) enthalten gewesen.

<sup>15</sup> BT-Drucks. 14/533.

<sup>16</sup> Vgl. dazu im Einzelnen die Beiträge in: Deutscher Bundestag (Hg.), Reform des Staatsangehörigkeitsrechts – Die parlamentarische Beratung (1999); vgl. ferner auch bereits Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (Hg.), Verfassungsrechtliche Überprüfung des sog. Optionsmodells im Staatsangehörigkeitsrecht, Ausarbeitung Nr. III-207/96 vom 10.10.1996.

<sup>17</sup> Zum Gesetzgebungsverfahren näher auch v. Münch (2007), S. 152.

<sup>18</sup> BGBl. 1999 I, S. 1618- 1623; vgl. allgemein aus der Diskussion nach Verabschiedung der Reform nur etwa Göbel-Zimmermann/Masuch (2000), S. 95 - 103; Hailbronner (2001), S. 1329 - 1335; ders. (1999), S. 1273 - 1280; Huber/Butzke (1999), S. 2769 - 2775; v. Mangoldt (1999), S. 243 - 252; Martenczuk (2000), S. 194 - 217; Renner (2000), S. 15 - 17; Meireis (2000), S. 65 - 72; Scholz/Uhle (1999), S. 1510 - 1517; Spranger (1999), S. 71 - 74; Weber (2000), S. 369 - 376.



Kernelement des, wie erwähnt, im Jahr 200 geänderten StAG war die Einführung eines *jus soli*-Erwerbstatbestandes in § 4 Abs. 3 StAG. Danach erwirbt seitdem ein Kind ausländischer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit mit der Geburt im Inland, wenn „ein Elternteil seit acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Deutschland hat und ein unbefristetes Aufenthaltsrecht oder als Staatsangehöriger der Schweiz oder dessen Familienangehöriger eine Aufenthaltserlaubnis auf Grund des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit (BGBl. 2001 II S. 810) besitzt.“

Die Übergangsvorschrift des § 40b StAG eröffnete zudem für ausländische Kinder, die am 1. Januar 2000 rechtmäßig ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland und das zehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hatten, die Möglichkeit, durch einen bis zum 31. Dezember 2000 zu stellenden Antrag den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung herbeizuführen. Voraussetzung hierfür war, dass bei ihrer Geburt die Eltern die Voraussetzungen des § 4 Abs. 3 StAG erfüllt hatten.

Mit der Regelung des § 4 Abs. 3 StAG wurde damit das *jus sanguinis*-Prinzip im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht erstmals um das *jus soli*-Prinzip ergänzt. In aller Regel erwerben die betroffenen Kinder zugleich nach Maßgabe des Staatsangehörigkeitsrechts des oder der Heimatstaaten der Eltern *jus sanguinis*, also kraft Abstammung, die Staatsangehörigkeit(en) ihrer Eltern. Es kommt mithin nicht selten zu Mehrstaatigkeit.

Die mit dem *jus soli*-Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit, also mit Anknüpfung an den Geburtsort, einhergehende mehrfache Staatsangehörigkeit sollte jedoch nach der gegenwärtig noch gültigen Fassung des § 29 StAG regelmäßig nur vorübergehend bestehen. Dies unterscheidet sich von der staatsangehörigkeitsrechtliche Behandlung derjenigen, die mit der Geburt im Wege der Abstammung (*jus sanguinis*) die deutsche und darüber hinaus eine weitere fremde Staatsangehörigkeit erwerben, die seit jeher aus der Sicht des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts *nicht* optionspflichtig sind.

Der Wortlaut des § 29 StAG in seiner *derzeit noch gültigen Fassung* lautet daher wie folgt:

#### **§ 29 StAG (gegenwärtige Fassung)**

(1) Ein Deutscher, der nach dem 31. Dezember 1999 die Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 3 oder durch Einbürgerung nach § 40b erworben hat und eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzt, hat nach Erreichender Volljährigkeit und nach Hinweis gemäß Absatz 5 zu erklären, ob er die deutsche oder die ausländische Staatsangehörigkeit behalten will. Die Erklärung bedarf der Schriftform.

(2) Erklärt der nach Absatz 1 Erklärungspflichtige, daß er die ausländische Staatsangehörigkeit behalten will, so geht die deutsche Staatsangehörigkeit mit dem Zugang der Erklärung bei der zuständigen Behörde verloren. Sie geht ferner verloren, wenn bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres keine Erklärung abgegeben wird.

(3) Erklärt der nach Absatz 1 Erklärungspflichtige, daß er die deutsche Staatsangehörigkeit behalten will, so ist er verpflichtet, die Aufgabe oder den Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nachzuweisen. Wird dieser Nachweis nicht bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres geführt, so geht die deutsche Staatsangehörigkeit verloren, es sei denn, daß der Deutsche vorher auf Antrag die schriftliche Genehmigung der zuständigen Behörde zur Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit



(Beibehaltungsgenehmigung) erhalten hat. Der Antrag auf Erteilung der Beibehaltungsgenehmigung kann, auch vorsorglich, nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gestellt werden (Ausschlußfrist). Der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit tritt erst ein, wenn der Antrag bestandskräftig abgelehnt wird. Einstweiliger Rechtsschutz nach § 123 der Verwaltungsgerichtsordnung bleibt unberührt.

(4) Die Beibehaltungsgenehmigung nach Absatz 3 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 Mehrstaatigkeit hinzunehmen wäre.

(5) Die zuständige Behörde hat den nach Absatz 1 Erklärungspflichtigen auf seine Verpflichtungen und die nach den Absätzen 2 bis 4 möglichen Rechtsfolgen hinzuweisen. Der Hinweis ist zuzustellen. Die Zustellung hat unverzüglich nach Vollendung des 18. Lebensjahres des nach Absatz 1 Erklärungspflichtigen zu erfolgen. Die Vorschriften des Verwaltungszustellungsgesetzes finden Anwendung.

(6) Der Fortbestand oder Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nach dieser Vorschrift wird von Amts wegen festgestellt. Das Bundesministerium des Innern kann durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften über das Verfahren zur Feststellung des Fortbestands oder Verlusts der deutschen Staatsangehörigkeit erlassen.

Gemäß § 29 Abs. 1 S. 1 StAG haben daher bislang diejenigen Deutschen, welche die Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 3 StAG (oder durch Einbürgerung nach § 40b StAG) erworben haben und somit durch Anknüpfung an den Geburtsort und ferner eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzen, nach Erreichen der Volljährigkeit zu erklären, ob sie die deutsche oder die ausländische Staatsangehörigkeit behalten möchten. Die Erklärungsobliegenheit entsteht, nachdem die zuständige Behörde den oder die volljährige Betroffene über diese Verpflichtung und die sich aus Abs. 2 bis 4 möglichen Rechtsfolgen informiert hat (§ 29 Abs. 5 S. 1 StAG). Optiert die betroffene Person für die ausländische Staatsangehörigkeit, bestimmt § 29 Abs. 2 S. 1 StAG ferner, dass die deutsche Staatsangehörigkeit mit dem Zugang der Erklärung bei der zuständigen Behörde verloren geht. Der erklärungspflichtigen Person bleibt für die Abgabe der Erklärung bis zum vollendeten 23. Lebensjahr Zeit. Erklärt sie sich nicht, geht die deutsche Staatsangehörigkeit gleichwohl verloren (§ 29 Abs. 2 S. 2 StAG).

Optiert die erklärungspflichtige Person demgegenüber für die deutsche Staatsangehörigkeit, so ist sie verpflichtet, über die Aufgabe oder den Verlust der anderen Staatsangehörigkeit einen Nachweis zu erbringen. Beschafft sie diesen nicht oder nicht rechtzeitig, hat dies die gleichen Folgen, als hätte sie sich für die ausländische Staatsangehörigkeit entschieden oder sich gar nicht erklärt – es tritt der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit ein.

Für die Fälle, in denen der Nachweis über die Aufgabe oder den Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht möglich oder unzumutbar ist, sieht das Gesetz in § 29 Abs. 4 StAG ferner die Erteilung einer Genehmigung zur Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit (Beibehaltungsgenehmigung) vor, sofern diese bis zum vollendeten 21. Lebensjahr beantragt wurde. Dies bezieht sich auch auf die Konstellationen, aufgrund derer bei einer Einbürgerung nach Maßgabe von § 12 StAG Mehrstaatigkeit hinzunehmen wäre.<sup>19</sup> Diese decken sich jedoch ihrerseits überwiegend mit der Unmöglichkeit

<sup>19</sup> Hailbronner/Renner/Maaßen (2010), S. 571 - 572.



beziehungsweise Unzumutbarkeit der Aufgabe oder des Verlustes der ausländischen Staatsangehörigkeit. Dies gilt namentlich nach § 29 iVm § 12 Abs. 2 StAG, wenn die betroffene Person die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union oder der Schweiz besitzt.

#### **VI. Reformbemühungen und neuer Gesetzesentwurf**

Seit 2009 wurde vermehrt<sup>20</sup> ein Verzicht auf das Optionsmodell und zum Teil ein erweiterter Erwerb der Staatsangehörigkeit im Inland verlangt. Zuletzt eingebrachte Vorstöße der damaligen Oppositionsfraktionen,<sup>21</sup> denen allen die Forderung nach einer Streichung des Optionszwangs gemeinsam ist, waren bereits im März 2013 Gegenstand einer öffentlichen Anhörung des Innenausschusses gewesen, welche die Kontroverse auch unter den Sachverständigen verdeutlichte.<sup>22</sup>

Die staatsangehörigkeitsrechtliche Optionspflicht des § 29 StAG für in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern, die *jus soli* die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben, bildete auch eine der Kernfragen des letzten Bundestagswahlkampfes. Im zwischen CDU/CSU und SPD abgeschlossenen Koalitionsvertrag wurde schließlich vorgesehen, dass für in Deutschland geborene und aufgewachsene deutsche Kinder ausländischer Eltern der Optionszwang entfallen soll und die Mehrstaatigkeit akzeptiert werden solle, während es im Übrigen beim geltenden Staatsangehörigkeitsrecht bleiben solle.

Mit diesem Vorhaben trugen die politischen Parteien, welche die gegenwärtige Bundesregierung stützen, den erheblichen verfassungspolitischen Bedenken hinsichtlich der Sinnhaftigkeit<sup>23</sup> sowie der praktischen Umsetzbarkeit des bisherigen, sogenannten „Optionsmodells“ Rechnung<sup>24</sup>. Zudem wurde damit, wenn auch nur auf den ersten Blick, zugleich den erheblichen Zweifeln hinsichtlich der Vereinbarkeit der bisherigen Regelung mit verfassungs-, aber auch unions- und völkerrechtlichen Vorgaben<sup>25</sup> Genüge getan.

Der nunmehr vorliegende, bereits oben wiedergegebene, Entwurf der Bundesregierung zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes bestimmt in seinem Kernpunkt, dass für bestimmte Gruppen von *jus soli*-Deutschen, die bisher von der

---

<sup>20</sup> Vgl. Gesetzesentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drucks. 16/2650), welcher im Rahmen der Diskussion über das 5. Gesetz zur Änderung des StAG vom 5.2.2009 (BGBl. 2009 I, S. 158) eingebracht wurde sowie Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion zur konsequenten Beibehaltung der Mehrstaatigkeit vom 23.02.2010 (BT-Drucks. 17/773).

<sup>21</sup> Vgl. „Entwurf eines Gesetzes zur Streichung des Optionszwanges aus dem Staatsangehörigkeitsrecht“ der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drucks. 17/542), Antrag der SPD-Fraktion vom 09.11.2011 „Staatsangehörigkeitsrecht modernisieren – Mehrfache bzw. doppelte Staatsangehörigkeit ermöglichen (BT-Drucks. 17/7654) sowie Antrag der Fraktion DIE LINKE „Für gleiche Rechte – Einbürgerung erleichtern vom 29.01.2013 (BT-Drucks. 17/12185).

<sup>22</sup> Deutscher Bundestag(2013a): Öffentlichen Anhörung des Innenausschusses vom 13.03.2013 unter Vorsitz von Wolfgang Bosbach (CDU/CSU) mit Stellungnahmen der Sachverständigen Groß, Hailbronner, Heinhold, Jungnickel, Luft und Schwarz.

<sup>23</sup> Dazu zuletzt m.w.N. Zimmermann/Schütte/Sener (Fn. 2), S. 52.

<sup>24</sup> Ebd., S. 49 ff.; vgl. ferner auch Bornhofen, Prüfung und Dokumentation des ius-soli-Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit durch den Standesbeamten, StaZ 1990, 257 ff.; Krömer, Der ius-Soli-Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit und die Aufgaben des Standesbeamten, StaZ 2000, 363 ff., sowie Renner, Erfahrungen mit dem neuen deutschen Staatsangehörigkeitsrecht, ZAR 2002, 265 ff.

<sup>25</sup> Umfassend dazu zuletzt Zimmermann/Schütte/Sener (Fn. 2), *passim*.



Optionspflicht betroffen waren, diese entfällt. Dies gilt zum einen dann, wenn der oder die Betroffene entweder neben der deutschen Staatsangehörigkeit diejenige eines anderen EU-Mitgliedstaates oder die der Schweiz besitzt. Ferner besteht auch dann keine Optionspflicht, wenn der oder die Betroffene sich bis zum 21. Lebensjahr mehr als acht Jahre in Deutschland aufgehalten hat, oder sechs Jahre in Deutschland eine Schule besucht hat, oder aber schließlich in Deutschland einen Schul- oder Berufsabschluss erworben hat. Daneben soll eine Person auch dann als im Inland aufgewachsen gelten und damit nicht der Optionspflicht unterliegen, wenn sie über einen vergleichbar engen Bezug zu Deutschland verfügt und wenn zugleich die Optionspflicht für sie eine besondere Härte bedeuten würde.

Damit käme es mit Inkrafttreten des Änderungsgesetzes jedenfalls zu einem *weitgehenden* Wegfall der in § 29 Abs. 1 StAG enthaltenen Optionsobliegenheit. Gleichzeitig bliebe die Optionsobliegenheit für diejenigen *jus soli*-Deutschen, die nicht unter den Ausnahmetatbestand des § 29 Abs. 1a E-StAG fallen, bestehen. Es würde auch weiterhin das wenig praktikable Verfahren der Abs. 2–6 des bisherigen § 29 StAG fortbestehen.<sup>26</sup> Insbesondere müsste danach *in jedem Einzelfall* (ausser bei *jus soli*-Deutschen, die zugleich EU-Ausländer oder Schweizer sind) zusätzlich geprüft werden, ob überhaupt jeweils ein Aufwachsen in Deutschland im Sinne der Norm vorliegt oder nicht. Das würde das bereits jetzt langwierige und fehleranfällige Verfahren zusätzlich komplexer machen, selbst wenn in vielen Fällen bereits die in dem Entwurf vorgesehene Abfrage des Melderegisters Auskunft über die Dauer des Inlandsaufenthaltes geben wird. Hinzukommt, dass ab dem Jahr 2018 nicht mehr nur diejenigen Personen von dem Optionsverfahren erfasst würden, die von der Übergangsregelung des bisherigen § 40b StAG Gebrauch gemacht haben, sondern alle seit dem 1. Januar in Deutschland geborenen Kinder, die *jus soli* die deutsche Staatsangehörigkeit und zugleich *jus sanguinis* eine weitere Staatsangehörigkeit erworben haben. Dies bedeutet, dass die Zahl der Betroffenen ab 2018 und mit ihr der Verwaltungsaufwand der Länder signifikant auf etwa 40.000 Betroffene pro Jahr steigen würde.

## **VII. Vereinbarkeit des § 29 E-StAG mit höherrangigem Recht**

Im Folgenden wird untersucht, ob und inwieweit der Gesetzesentwurf zur Neufassung des § 29 StAG („§ 29 E-StAG“) mit höherrangigem Recht, insbesondere Unionsrecht und dem Grundgesetz, sowie mit Völkerrecht vereinbar ist. Im Ergebnis zeigt sich dabei, dass die meisten der Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit des derzeit noch gültigen § 29 StAG mit Unions- und Verfassungsrecht in weitem Umfang nach wie vor auch für die von der Bundesregierung geplante Neufassung des § 29 StAG Platz greifen.

### **1. Vereinbarkeit mit Unionsrecht**

#### **a) Generelle Relevanz des Unionsrechts in Bezug auf das Staatsangehörigkeitsrecht der EU-Mitgliedstaaten**

Zwar unterliegt die Regelung der jeweiligen nationalen Staatsangehörigkeit bei dem gegenwärtigen Stand der europäischen Integration nach wie vor grundsätzlich der Souveränität der einzelnen Mitgliedstaaten. Allerdings ist von dieser Zuständigkeit unter Beachtung des Unionsrechts Gebrauch zu machen.<sup>27</sup> Insbesondere ist ungeachtet der einzelstaatlichen staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungsbefugnis in Übereinstimmung

<sup>26</sup> Dazu bereits näher Zimmermann/Schütte/Sener (Fn. 2), S. 49 ff. mit vielfältigen weiteren Nachweisen.

<sup>27</sup> EuGH: Urteil vom 7.7.1992, Rechtssache C-369/90, Slg 1992, I-4258, Rn.10.



mit der Rechtsprechung des EuGH<sup>28</sup> davon auszugehen, dass im Rahmen der Ausgestaltung staatsangehörigkeitsrechtlicher Regelungen eine Pflicht der Mitgliedstaaten besteht, Unionsrecht zu beachten, sofern und soweit durch eine nationale Staatsangehörigkeitsentscheidung die unionsrechtliche Stellung einer betroffenen Person berührt wird.<sup>29</sup>

Insbesondere ist dabei zu beachten, dass nationale Regelungen über die Staatsangehörigkeit über den Bereich des einzelnen Mitgliedstaates hinausgehende Auswirkungen insoweit besitzen, als eine Entscheidung über die Verleihung und Entziehung der Staatsangehörigkeit in aller Regel untrennbar mit einer Entscheidung über den Entzug und die Verleihung der Unionsbürgerschaft und der damit einhergehenden Rechte und Pflichten verknüpft ist.

So ist etwa der EuGH in der Rechtsache *Rottmann*<sup>30</sup> davon ausgegangen, dass bei einer nationalen Einbürgerungsrücknahme die damit einhergehenden Auswirkungen hinsichtlich der unionsrechtlichen Stellung des Betroffenen im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu berücksichtigen sind.<sup>31</sup> Bedeutsam ist dabei insbesondere, dass der EuGH in diesem Fall zur Bejahung seiner Zuständigkeit und der Anwendbarkeit des Unionsrechts nicht auf einen grenzüberschreitenden Bezug abstellte, sondern die Unionsbürgerschaft selbst zu deren Anknüpfungspunkt machte.<sup>32</sup> Diese Linie setzte der Europäische Gerichtshof in seiner *Ruiz Zambrano*-Entscheidung fort, in der er auf eine grenzüberschreitende Dimension als Voraussetzung der Anwendbarkeit des Unionsrechts gänzlich verzichtet hat.<sup>33</sup> Der EuGH entwickelte dabei unter Hinweis auf die Unionsbürgerschaft als „grundlegenden Status“ eine Formel, nach welcher Art. 20 AEUV

<sup>28</sup> EuGH: Urteil vom 7.7.1992, Rechtssache C-369/90, Slg. 1992, I-4258.

<sup>29</sup> *Schönberger*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (2013), Art. 20 AEUV, Rn. 44; Kahl (2011), S. 368; Kochenov (2010), S. 1836.

<sup>30</sup> EuGH Urteil vom 2.3.2010, Rechtssache C-135/08.

<sup>31</sup> Kritisch dazu aber etwa: Hailbronner (2011), S. 4; vgl. auch die Urteilsanmerkung Tewocht (2010), S. 144.

<sup>32</sup> Wörtlich hieß es dort:

„[42] Es liegt auf der Hand, dass die Situation eines Unionsbürgers, gegen den [...] eine Entscheidung der Behörden eines Mitgliedstaates über die Rücknahme seiner Einbürgerung ergangen ist, die ihn – nachdem er die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates, die er ursprünglich besessen hatte, verloren hat – in eine Lage versetzt, die zum Verlust des durch Art. 17 EG (bzw. Art. 20 AEUV) verliehenen Status der damit verbundenen Rechte führen kann, ihrem Wesen und ihren Folgen nach unter das Unionsrecht fällt.

[46] Unter diesen Umständen hat der Gerichtshof über die Fragen des vorlegenden Gerichts zu entscheiden.“

<sup>33</sup> EuGH: Urteil vom 08.03.2011, Rechtssache C-34/09, EuGH, NJW 2011, 2008: In der Sache entschied der EuGH über die Ansprüche des kolumbianischen Staatsangehörigen Ruiz Zambrano, der sich nach der erfolglosen Durchführung des Asylverfahrens unerlaubt in Belgien aufhielt und erwerbstätig war. Mehrere Regularisierungsversuche scheiterten und es folgten langjährige Verwaltungs- und Gerichtsverfahren. Zwischenzeitlich wurden zwei Kinder geboren, welche die belgische „Ersatzstaatsangehörigkeit“ erlangten, da die Eltern bei der Botschaft nicht die kolumbianische Staatsangehörigkeit beantragt hatten. Über die Unionsbürgerschaft der Kinder wollten die Eltern eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis erwirken.



nationalen Maßnahmen entgegensteht, „die bewirken, dass den Unionsbürgern der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, verwehrt wird.“<sup>34</sup>.

In seiner *Dereci*-Entscheidung<sup>35</sup> hat der EuGH das neue, durch die *Ruiz-Zambrano*-Entscheidung hervorgegangene Rechtsinstitut des „Kernbereichschutzes“ bestätigt und (einschränkend) dahingehend konkretisiert<sup>36</sup>, dass „Vertragsbestimmungen über die Freizügigkeit und die zur Durchführung dieser Bestimmungen erlassenen Maßnahmen nicht auf Sachverhalte angewandt werden, die keine Berührung mit irgendeinem Sachverhalt aufweisen, auf die das Unionsrecht abstellt, und die mit keinem relevantem Element über die Grenzen eines Mitgliedstaates hinausweisen“<sup>37</sup>. Immerhin bleiben nach dieser Rechtsprechungslinie aber weiterhin die Rechte aus der Unionsbürgerschaft relevant, soweit im konkreten Fall der tatsächliche Genuss der Unionsrechte *de facto* verwehrt wird.

Daraus ergibt sich, dass Entscheidungen eines Mitgliedstaates über den Verlust der Staatsangehörigkeit eines Bürgers oder einer Bürgerin – wie vorliegend im Rahmen des bisherigen aber auch des neu zu fassenden ‚Optionsmodells‘ - stets unter Beachtung des Unionsrechts zu ergehen haben und eine unionsrechtliche Kontrolle durch den EuGH ermöglichen, wenn der Kernbereich der Unionsbürgerrechte betroffen ist. Demnach ist es den Mitgliedstaaten im Rahmen der soeben skizzierten unionsrechtlichen Grenzen zwar generell freigestellt, entsprechende Voraussetzungen des Wegfalls ihrer Staatsangehörigkeit selbständig zu regeln.<sup>38</sup> Allerdings sprengt eine Verlustregelung dann den unionsrechtlichen Rahmen, wenn sie unmittelbar oder mittelbar an die rechtmäßige Ausübung der Marktfreiheiten angeknüpft oder von einem Wechsel der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates abhängig gemacht wird.<sup>39</sup> Ferner ist der Entzug der Staatsangehörigkeit in Bezug auf das unionsrechtliche Freizügigkeitsrecht dann unzulässig, wenn er daraus resultiert, dass sich der Betroffene dauernd in einem anderen Mitgliedstaat aufhält.<sup>40</sup>

Aus der Rechtsprechung des EuGH ergibt sich darüber hinaus, dass jedenfalls in den Konstellationen, in denen der Staatsangehörigkeitsverlust zugleich zum Verlust der Unionsbürgerschaft führt ungeachtet des Umstandes, wie der Erwerb und der Verlust der

<sup>34</sup> EuGH: Urteil vom 8. 3.2011, Rechtssache C-34/09, Rn. 42.

<sup>35</sup> EuGH: Urteil vom 15.11.2011, Rechtssache C-256/11, *Dereci*. Der EuGH hatte in diesem Fall zu entscheiden, ob Drittstaatsangehörigen über das Unionsrecht ihrer Angehörigen, welche von ihrem Recht auf Freizügigkeit keinen Gebrauch gemacht hatten, ein Aufenthaltsrecht gewährt werden muss. Dabei waren die Angehörigen nicht auf den Lebensunterhalt der Beschwerdeführer angewiesen. Der EuGH verneinte in diesem Fall eine grundlegende Pflicht der Mitgliedstaaten zur Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung. Nach seiner Auffassung berührt die Verweigerung des Familiennachzugs grundsätzlich nicht den Kernbereich der Unionsbürgerrechte. Der entscheidende Unterschied zum *Ruiz Zambrano*-Fall besteht darin, dass volljährige Unionsbürger tatsächlich nicht zum Verlassen des Unionsgebietes gezwungen sind, sondern vielmehr eine Entscheidungsfreiheit haben, die Minderjährigen im Falle der Ausweisung der Eltern *de facto* nicht zusteht.

<sup>36</sup> Urteilsanmerkung Thym (2012), S. 103.

<sup>37</sup> EuGH: Urteil vom 15.11.2011, Rechtssache C-256/11, *Dereci*, Rn. 60.

<sup>38</sup> EuGH: Urteil vom 7.7.1992, Rechtssache C-369/90, Rn. 11, Hailbronner (2012),

<sup>39</sup> Hailbronner (2011), S. 4; Schönberger (2012), Art. 20 AEUV, S. 17.

<sup>40</sup> Schönberger, in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (2013), Art. 20 AEUV, S. 17 m.w.N..



Staatsangehörigkeit zustande kam, unionsrechtliche Verhältnismäßigkeitserwägungen beachtet werden müssen.<sup>41</sup> Dabei muss über dem nationalen Verhältnismäßigkeitsmaßstab hinaus die Auswirkung des Entzugs auf die unionsrechtliche Stellung des Betroffenen angemessen berücksichtigt werden.<sup>42</sup>

#### **b) Unionsbürgerschaft und Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit im Rahmen der neu gefassten Optionsregelung des § 29 E-StAG**

Vor dem Hintergrund, dass *jus soli*-Deutsche, welche die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Staates besitzen, nach dem Gesetzesentwurf zur Neufassung des § 29 E-StAG gemäß dessen Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 ohnehin nicht mehr optionspflichtig sein sollen, ist unionsrechtlich im Wesentlichen nur noch die Fallgruppe relevant, in welchem *jus soli*-Deutsche zugleich die Staatsangehörigkeit eines (Nicht-EU-)Drittstaates besitzen.<sup>43</sup>

Bei *jus-soli*-Deutschen, welche nach der Konzeption des § 29 E-StAG im Grundsatz nach wie vor der Optionspflicht unterliegen sollen, sofern sie zugleich die Staatsangehörigkeit eines (Nicht-EU-)Drittstaates besitzen, es sei denn sie sind im Sinne des Entwurfs in Deutschland aufgewachsen, tritt mit dem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit zugleich der Verlust der Unionsbürgerschaft ein. Nach der oben skizzierten Rechtsprechung des EuGH<sup>44</sup> sind jedoch, wie erwähnt, unionsrechtliche Erwägungen in die Entscheidung über den Entzug der Staatsangehörigkeit mit einzubeziehen, sofern dadurch der Kernbereich der Unionsbürgerrechte angetastet wird, selbst wenn im Übrigen kein grenzüberschreitender Sachverhalt vorliegt.

Damit müssen erst recht bei einer optionspflichtigen Person, die neben der deutschen Staatsangehörigkeit nur diejenige eines Drittstaates besitzt, diese unionsrechtlichen Grenzen Beachtung finden, denn der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit betrifft nicht nur den Kernbereich der Rechte aus der Unionsbürgerschaft, sondern führt gar zu einem *vollständigen Verlust* der Unionsbürgerschaft und der damit einhergehenden Rechte.

Insbesondere erscheint es fraglich, ob die Optionsregelung des § 29 E-StAG einer unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung standhält. Zwar wird vertreten, die vorliegend zu prüfende Regelung sei bereits deshalb mit Unionsrecht vereinbar, weil die betroffene Person jederzeit die Möglichkeit besitze, die Verlustfolge durch Aufgabe der zweiten, ausländischen Staatsangehörigkeit in zumutbarer Weise abzuwenden.<sup>45</sup> Dabei wird jedoch übersehen, dass gerade diese Prüfung der Zumutbarkeit

<sup>41</sup> Lämmermann (2012), S. 78; Toggenburg (2010), S. 170.

<sup>42</sup> Schönberger, in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (2013), Art. 20 AUEV, S. 17; EuGH: Urteil vom 2.3.2010, Rechtssache C-135/08, Rn. 55.

<sup>43</sup> Hinzuweisen ist aber auf Konstellationen in denen eine Person mit gemischt-nationalen Eltern *jus sanguinis* sowohl die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates als auch diejenige eines Drittstaates erwirbt und zugleich *jus soli* die deutsche Staatsangehörigkeit. Auch diese Personengruppe soll nach dem Wortlaut des § 29 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 E-StAG optionspflichtig sein. Die zwingend nach § 29 Abs. 4 E-StAG iVm § 12 Abs. 2 StAG zu erteilende Beibehaltungsgenehmigung (im Hinblick auf die andere EU-Staatsangehörigkeit) dürfte dabei aber richtigerweise bereits dann zu erteilen sein, wenn der Betroffene den Verlust derjenigen seiner anderen Staatsangehörigkeiten nachweist, die diejenige des Drittlandes (und nicht die des EU-Mitgliedstaates) ist, so dass sich im Ergebnis *in dieser Konstellation* keine unionsrechtlichen Bedenken ergeben.

<sup>44</sup> EuGH: Urteil vom 2.3.2010, Rechtssache C-135/08.

<sup>45</sup> Hailbronner (2012), S. 40.



Verhältnismäßigkeitsüberlegungen unterliegt, wie sie der EuGH in seiner Rechtsprechung vornimmt.

Insbesondere ist fraglich, ob die Regelung im Lichte der sich aus ihr ergebenden negativen unionsrechtlichen Folgen für den Betroffenen angemessen ist, zumal die anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union in weitem Umfang Mehrstaatigkeit auch dann akzeptieren, wenn es sich bei der anderen Staatsangehörigkeit um diejenige eines Drittstaates handelt.<sup>46</sup>

Zudem ist das Interesse des Betroffenen am Erhalt der deutschen Staatsangehörigkeit und am einhergehenden Erhalt der damit zwingend verknüpften Unionsbürgerschaft mit in die Abwägung einzustellen, würde doch der oder die Betroffene mit Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit auch der unionsrechtlichen Freizügigkeitsrechte verlustig gehen. Zwar hat die optionsbelastete Person die Wahl, ob sie den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit durch eine Entscheidung für dieselbe abwenden will. Jedoch führt selbst eine bloß unterbliebene Entscheidung derjenigen Personen, die auch nach der geplanten Neuregelung erklärungs pflichtig sind, zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit und in dessen Folge auch der Rechte aus der Unionsbürgerschaft.

Zudem wird ein Optieren weder im Rahmen von § 3 Abs. 2 StAG (zwölfjährige Behandlung als Staatsangehöriger, die von dem Betreffenden nicht zu vertreten ist), noch in den Fällen des § 7 StAG (Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Ausstellung einer Bescheinigung nach § 15 Bundesvertriebenengesetz für Spätaussiedler und ihre Familienangehörigen), noch insbesondere von Kindern aus gemischt-nationalen Ehen mit einem deutschen Elternteil verlangt. Das belegt, dass dem Interesse des deutschen Gesetzgebers an der Vermeidung von Mehrstaatigkeit auch aus seiner eigenen Sicht keine überragende Bedeutung mehr zukommt, selbst wenn es sich bei der anderen Staatsangehörigkeit um diejenige eines Drittstaates handelt.

Weiterhin ist ferner auch zu berücksichtigen, dass gemäß § 35 Abs. 3 StAG sogar die Rücknahme einer erschlichenen Einbürgerung nach fünf Jahren ausgeschlossen ist. Mit anderen Worten zeitigt auch eine erschlichene Einbürgerung dauerhafte unionsrechtliche Folgen. Es ist aber ein Wertungswiderspruch der, gegebenenfalls sogar unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit, eingebürgerten, täuschenden Person unter der Geltung des § 35 Abs. 3 StAG die deutsche Staatsangehörigkeit und die Unionsbürgerrechte zu belassen, weil die Behörde erst sechs Jahre später von der Täuschung erfährt, während dem in Deutschland geborenen Optionskind gegen oder ohne seinen Willen und ohne eines der Täuschung äquivalenten Verhaltens nach wie vor die deutsche Staatsangehörigkeit wieder entzogen werden soll, nachdem es sie 23 Jahre zuvor *bona fide* erworben hat<sup>47</sup> es sei denn er oder sie ist im Sinne des Gesetzes in Deutschland aufgewachsen.

Unionsrechtlich noch problematischer erscheint, dass jedenfalls in bestimmten Sachverhaltskonstellationen nunmehr nach dem Entwurf des § 29 E-StAG das Fortbestehen der Optionspflicht (und damit gegebenenfalls darauffolgend der Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit und somit damit einhergehend dann auch der Wegfall der Unionsbürgerschaft) entweder an einen nur begrenzten Aufenthalt in Deutschland oder aber an das Fehlen eines in Deutschland erworbenen Schul- oder Berufsabschluss anknüpft. So sind insbesondere zum einen Konstellationen denkbar, in denen Eltern mit

<sup>46</sup> A.A. Hailbronner, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 13.3.2013, - Optionsregelung -, Ausschussdrucksache 17 (4)674 F, S. 3.

<sup>47</sup> Lämmermann (2012), S. 79.



ihren Kinder gezielt umziehen damit die Kinder an einer Schule in einem anderen EU-Mitgliedstaat ihren Schulabschluss erwerben. Dies kann im Rahmen des neuen § 29 E-StAG dazu führen, dass sie dann der Optionspflicht unterworfen werden (und gegebenenfalls ihre deutsche Staatsangehörigkeit verlieren), obwohl der Schulbesuch und der Schulabschluss im Ausland gerade in Ausübung unionsrechtlicher Freizügigkeitsrechte erfolgte.

Zum anderen sind aber auch Konstellationen denkbar in denen ein *jus soli*-Deutscher nur deshalb nicht die Tatbestandsvoraussetzungen des § 29 Abs. 1a Nr. 1-3 E-StAG erfüllt, weil die Eltern gemeinsam mit ihrem Kind, welches *jus soli* die deutsche Staatsangehörigkeit erworben hat aus anderen Gründen den Wohnsitz in einen anderen EU-Mitgliedstaat verlegt haben. Namentlich ist es dabei auch denkbar, dass es sich bei den Eltern um Personen handelt, die diesen Wohnortwechsel ihrerseits auf der Grundlage unionsrechtlicher Freizügigkeitsrechte vornehmen ohne dass deren Kind seinerseits die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaates besitzt.

Insgesamt ergeben sich damit jedenfalls im Hinblick auf Betroffene mit einer Drittstaatsangehörigkeit und in bestimmten Konstellationen erhebliche Bedenken hinsichtlich der unionsrechtlichen Zulässigkeit auch der neu gefassten Optionspflicht des § 29 E-StAG.

## **2. Vereinbarkeit der geplanten Neuregelung mit verfassungsrechtlichen Vorgaben**

### **a) Entzugsverbot (Art. 16 Abs. 1 S. 1 GG)**

Art. 16 Abs. 1 GG verbietet den Entzug der deutschen Staatsangehörigkeit. Das Bundesverfassungsgericht versteht dabei unter der nach Art. 16 verbotenen ‚Entziehung‘ der deutschen Staatsangehörigkeit den *unvermeidbaren* Verlust der Staatsangehörigkeit „gegen oder ohne Willen des Betroffenen“<sup>48</sup>. Daraus ergibt sich zugleich, dass die in § 29 Abs. 5 E-StAG zwingend vorgesehene Hinweispflicht der Behörde verfassungsrechtlich geboten ist, da der Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit auf der Grundlage des § 29 E-StAG in einen Entzug umschlägt, sofern die betroffene Person hiervon keine Kenntnis erlangt hat und damit auch im Sinne der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung diesen Entzug auch nicht durch ihr eigenes Verhalten vermeiden kann. Dies gilt zumal die Betroffenen, anders als in den Fällen des § 25 StAG, selbst keine Handlung vorgenommen haben, welche die für sie negative staatsangehörigkeitsrechtliche Rechtsfolge auslöst.

Im Lichte dieser Überlegungen erscheint die Regelung des § 29 Abs. 5 S. 7 E-StAG verfassungsrechtlich problematisch. Danach findet nämlich für die in § 29 Abs. 5 S. 5 E-StAG normierte Hinweispflicht die Vorschriften des Verwaltungszustellungsgesetzes Anwendung. Das Verwaltungszustellungsgesetz ermöglicht aber nach § 10 I Nr. 3 VwZG eine Zustellung des Hinweises durch bloße öffentliche Bekanntgabe, sofern der Empfänger im Ausland wohnt und eine Auslandszustellung nach § 9 VwZG nicht möglich ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für die nach wie vor auf der Grundlage des neu gefassten § 29 E-StAG von der Optionspflicht betroffenen *jus soli*-Deutschen, die ja gerade nicht das Tatbestandsmerkmal des Aufwachsens in Deutschland im Sinne der geplanten gesetzlichen Neuregelung erfüllen, jedenfalls typischerweise im relevanten Zeitraum ihren Wohnort im Ausland haben dürften.

Dies hat zur Folge, dass in diesen Fällen bei den Betroffenen die deutsche Staatsangehörigkeit wegfällt, obwohl sie in aller Regel *de facto* gerade nicht von dem

---

<sup>48</sup> BVerfG: Beschluss vom 22.06.1990, Aktenzeichen 2 BvR 116/90, BVerfG NJW (1990), S. 2193.



Hinweis nach § 29 Abs. 5 S. 5 E-StAG Kenntnis genommen haben, noch davon hätten Kenntnis nehmen können. Dies wiederum führt dazu, dass ihnen gegenüber damit dann der Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit in einen verbotenen Entzug umschlägt. Dies gilt umso mehr dann, wenn man Stimmen in der Literatur<sup>49</sup> folgt, wonach wegen des Zwecks der Ausschlussfrist eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nach § 32 Abs. 5 VwVfG ausgeschlossen sein soll oder davon auszugehen wäre, dass es der betroffenen Person in jedem Fall zuzurechnen ist, wenn sie der Hinweis der Behörde tatsächlich, etwa wegen unbekanntem Aufenthalts im Ausland, nicht erreicht.<sup>50</sup>

Hinzukommt, dass in nicht wenigen Fällen die betroffenen *jus soli*-Deutschen, selbst wenn sie nicht zugleich die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Staates besitzen, auf der Grundlage ihrer bis dahin bestehenden deutschen Staatsangehörigkeit und damit zugleich in Ausübung ihrer Freizügigkeitsrechte nach dem Unionsrecht ihren Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union genommen haben werden. Dort wird sie dann aber häufig der Hinweis der Behörde nicht erreichen, so dass wie erwähnt ohne ihr Wissen die Verlustwirkung des § 29 Abs. 3 E-StAG eintritt. Damit führt letztlich gerade die Ausübung der EU-Freizügigkeitsrechte zu einem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, was nach dem bereits oben Gesagten auch unionsrechtlich nicht unproblematisch ist.

Selbst wenn man aber § 29 Abs. 5 S. 7 E-StAG verfassungskonform dahingehend auslegen würde, dass eine öffentliche Zustellung nach § 10 VwZG nicht in Betracht kommt, könnten sich im Einzelfall nach wie vor Folgeprobleme im Bereich des Art. 3 Abs. 1 GG ergeben. Denn dann würden gerade diejenigen *jus soli*-Deutschen mit doppelter Staatsangehörigkeit generell *de facto* von der Optionspflicht befreit, die sich durch ihren Wegzug dafür entschieden haben, ihren Lebensmittelpunkt nicht in Deutschland zu nehmen, während umgekehrt die im relevanten Zeitraum in Deutschland lebenden *jus soli*-Deutschen mit doppelter Staatsangehörigkeit, denen ohne weiteres der Hinweis nach § 29 Abs. 5 E-StAG zugestellt werden kann, in vollem Umfang optieren müssen, es sei denn sie erfüllen zugleich das Tatbestandsmerkmal des Aufwachsens in Deutschland.

Ähnliche Folgeprobleme würden sich ferner auch dann ergeben, wenn man aus verfassungsrechtlichen Gründen doch eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nach § 32 Abs. 1 VwVfG zulässt. Dann würde nämlich der vom Gesetzgeber selbst postulierte Zweck der Vermeidung mehrfacher Staatsangehörigkeit in vielen Fällen, und dabei namentlich in den Fällen einer (unterstellten) ‚Abwendung‘ von Deutschland in Form eines Wegzugs in das Ausland, gerade nicht erreicht. Stattdessen würden über lange Zeiträume hinweg staatsangehörigkeitsrechtliche Schwebelagen geschaffen.

## **b) Gleichheitsfragen (Art. 3 GG)**

Darüber hinaus ergeben sich aber nach wie vor generell sowohl im Hinblick auf das besondere Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG, als auch auf im Hinblick auf den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, erhebliche verfassungsrechtliche Probleme der neu gefassten Optionsregelung.

### **aa) Besonderer Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG)**

Im Anwendungsbereich des Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG kommt eine Bevorzugung oder Benachteiligung aufgrund der dort genannten Merkmale verfassungsrechtlich

<sup>49</sup> Hailbronner/Renner/Maßen (2010), S. 738.

<sup>50</sup> Diese Ansicht ist indes insofern problematisch, als sie davon ausgeht, dass jeder Deutsche das Staatsangehörigkeitsrecht im Detail kennen müsse und damit die verfassungsrechtlich gebotene Benachrichtigungspflicht aushebelt.



grundsätzlich nicht in Betracht. Den in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Merkmalen ist dabei gemeinsam, dass auf ihr Vorhandensein oder Fehlen der Einzelne keinen oder einen nur begrenzten Einfluss nehmen kann.<sup>51</sup> Daher darf insbesondere im Rahmen einer Ungleichbehandlung nicht an das Merkmal der Abstammung, verstanden als die natürliche biologische Beziehung eines Menschen zu seinen Vorfahren,<sup>52</sup> angeknüpft werden. Jedoch geht das Bundesverfassungsgericht insoweit davon aus, dass Differenzierungen, die auf dem ‚Wesen‘ der Abstammung beruhen keinen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 GG darstellen.<sup>53</sup>

### (1) Anknüpfung an die Abstammung

Vorliegend trifft die Optionslast des § 29 E-StAG nur Kinder ausländischer Eltern, die nach § 4 Abs. 3 E-StAG die deutsche Staatsangehörigkeit durch Geburt im Inland erwerben und die zudem nicht im Sinne des Gesetzes in Deutschland aufgewachsen sind, wobei hingegen Kinder, welche die deutsche Staatsangehörigkeit *ius sanguinis* erwerben, weil sie zumindest über ein deutsches Elternteil verfügen, nicht verpflichtet sind, eine Staatsangehörigkeit ‚abzuwählen‘ selbst dann wenn sie wie die von der Optionspflicht erfassten *jus soli*-Deutschen ebenfalls nicht in Deutschland aufgewachsen sind.

*Unmittelbarer* Anknüpfungspunkt für die unterschiedliche Behandlung ist damit der Erwerbgrund der deutschen Staatsangehörigkeit (*ius soli* oder *ius sanguinis*)<sup>54</sup> und gerade nicht die Abstammung selbst. Gleichwohl ist aber von einer zumindest mittelbaren Anknüpfung an die Abstammung auszugehen, da sich der Erwerbgrund nach der Staatsangehörigkeit der Eltern (und damit wiederum nach der Abstammung des Kindes) richtet.

Dieser Argumentation lässt sich auch nicht entgegenhalten, es sei nicht die Staatsangehörigkeit der Eltern (und damit die Abstammung) die Voraussetzung für den Erwerb der Staatsangehörigkeit, sondern die Geburt in Deutschland.<sup>55</sup> Denn Personen mit Geburtsort in Deutschland, die zumindest ein deutsches Elternteil (mithin also eine andere Abstammung) haben, müssen bei gleichem Geburtsort wie die Optionspflichtigen nach § 29 E-StAG in keinem Fall optieren. Die gleiche Privilegierung gilt für Personen mit Auslandsgeburtsort und deutschem Elternteil (und damit erneut einer anderen Abstammung als die nach § 29 E-StAG Optionspflichtigen). All dies belegt, dass gerade *nicht* der Geburtsort das vom Gesetzgeber gewählte Anknüpfungskriterium für die unterschiedliche Behandlung ist, sondern dass in der Tat, wenn auch nur mittelbar, an die Abstammung angeknüpft wird. Richtigerweise ist aber auch eine nur mittelbar<sup>56</sup> an eine bestimmte Eigenschaft der Eltern anknüpfende Ungleichbehandlung im Lichte des Art. 3 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich grundsätzlich unzulässig.<sup>57</sup> Nur so lässt sich zudem eine Umgehung des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbots des Art. 3 Abs. 3 GG verhindern.

<sup>51</sup> BVerfG: Beschluss vom 08.10.1997, Aktenzeichen 1 BVR 9/97, BVerfGE 96, 288 (302).

<sup>52</sup> BVerfG: Beschluss vom 22.01.1959, Aktenzeichen 1 BVR 154/55 9, BVerfGE 9, 124 (128).

<sup>53</sup> BVerfG: Beschluss vom 16.12.1981, Aktenzeichen 1 BVR 898/79, BVerfGE 59, 128 (156 f.).

<sup>54</sup> Berlit in: Fritz, Roland/Vormeier, Jürgen (2010), § 29, Rn. 23.

<sup>55</sup> So aber Groß, in: Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 13.03.2013, -Optionsregelung-, Ausschussdrucksache 17 (4)674 B (2013), S. 2.

<sup>56</sup> Osterloh, in: Sachs (2011), Art. 3, Rn. 255, S. 223-224.

<sup>57</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth (2012), Art. 3, Rn. 122, S. 157.



Speziell im Hinblick auf das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht ist dabei jedoch zu beachten, dass im Grundsatz bereits seit dem Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz des Jahres 1913 der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit *jus sanguinis* unzweifelhaft auf der Abstammung der betroffenen Personen beruhte.<sup>58</sup> Dessen ungeachtet konnte aber jedenfalls die bis zum 1. Januar 2000 geltende staatsangehörigkeitsrechtliche Regelung, die exklusiv *jus sanguinis* anknüpfte, nicht wegen Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 3 GG als verfassungswidrig angesehen werden,<sup>59</sup> weil der verfassungsgebende Gesetzgeber des Jahres 1949 offensichtlich das damals bestehende tradierte deutsche, allein auf *jus sanguinis* beruhende, Staatsangehörigkeitsrecht von Verfassung wegen hinnehmen wollte.<sup>60</sup> Obwohl es auf der Abstammung beruhte sollte es gleichwohl nicht dem Verbot des Art. 3 Abs. 3 GG unterfallen.<sup>61</sup>

Seit Inkrafttreten der Staatsangehörigkeitsreform des Jahres 1999 stellt sich die Situation aber nunmehr grundsätzlich anders dar: der Gesetzgeber sieht nunmehr selbst neben dem überkommenen (verfassungsrechtlich grundsätzlich unproblematischen) *jus sanguinis*-Staatsangehörigkeitserwerb auch einen *jus soli*-Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit vor. Gleichzeitig unterwirft er aber nur diejenigen Deutschen mit doppelter Staatsangehörigkeit, welche ihre deutsche Staatsangehörigkeit *jus soli* erworben haben und die weder die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaates (oder der Schweiz) besitzen, noch in Deutschland im Sinne des Gesetzes aufgewachsen sind, der Optionspflicht des § 29 E-StAG. Auch die geplante Neufassung des § 29 StAG knüpft damit im Hinblick auf diese Frage seinerseits an die Abstammung von nicht-deutschen Eltern an.

Damit stellt sich aber die Frage, ob diese Differenzierung noch als auf dem ‚Wesen‘ der Abstammung selbst beruhend angesehen werden kann. Hiergegen spricht, dass es nach der Gesamtkonzeption sowohl der Verfassung als auch des einfachen Gesetzesrechts nur eine einheitliche deutsche Staatsangehörigkeit<sup>62</sup> gibt und keine gestuften Formen hiervon. Dies gilt umso mehr, als sich der Gesetzgeber des Jahres 1999 bewusst gegen Überlegungen gewandt hatte, die eine mindere Form einer bloßen (befristeten) ‚Kinderstaatszugehörigkeit‘ hatten einführen wollen. Demzufolge muss auch die Begründung von Verlusttatbeständen grundsätzlich alle Gruppen von deutschen Staatsangehörigen gleichermaßen treffen.<sup>63</sup> Es ist nicht ersichtlich, warum die sich aus § 29 StAG ergebende Differenzierung, welche nunmehr in § 29 E-StAG fortbesteht, bezüglich der Optionsobliegenheit wesensmäßig durch die ‚Abstammung‘ der Optionspflichtigen bedingt sein soll.

Ferner bestehen die (tatsächlichen oder behaupteten) Konfliktlagen, die sich bei Mehrstaatigkeit ergeben können, unzweifelhaft in gleicher Weise unabhängig davon, wie es zu einer solchen Situation gekommen ist, also sowohl in den Fällen, in denen entweder die deutsche Staatsangehörigkeit *jus sanguinis* und die ausländische Staatsangehörigkeit *jus soli* erworben wurde, oder dort, wo beide Staatsangehörigkeiten *jus sanguinis* erworben wurden, und schließlich auch in identischer Weise in den allein von § 29 E-StAG

---

<sup>58</sup> Makarov/v. Mangoldt (1971), Art. 3 GG, Rn. 27.

<sup>59</sup> Makarov/v. Mangoldt. ebd., Rn. 27 f.

<sup>60</sup> Ähnlich Makarov/v. Mangoldt, ebd. („nicht bedachter Komplex“).

<sup>61</sup> BVerfG: Beschluss vom 17.03.1959, Aktenzeichen 1 BVL 39, 44/56, BVerfGE 9, 201 (205).

<sup>62</sup> Zur Einheitlichkeit der Staatsangehörigkeit siehe besonders Huber (1999), S. 224 f.

<sup>63</sup> Ziemke (1995), S. 59 m. w. N.



erfassten Fällen, in denen die deutsche Staatsangehörigkeit *jus soli* und die ausländische Staatsangehörigkeit *jus sanguinis* erworben wurde.

## (2) Verfassungsrechtliche Unzulässigkeit der Differenzierung

Eine verfassungsrechtlich zulässige Differenzierung zugunsten einzelner Gruppen von Personen mit mehreren Staatsangehörigkeiten käme allenfalls dort in Betracht, wo sich die Hinnahme der Mehrstaatigkeit in einzelnen Fallgruppen zwingend aus anderen verfassungsrechtlichen Vorgaben ergibt. Hierfür dürfte es aber nicht ausreichen, dass im Falle des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit kraft *jus sanguinis* eine etwaige Optionspflicht die zuvor bestehende staatsangehörigkeitsrechtliche Familieneinheit zerstören würde, während umgekehrt in den Fällen des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit kraft *jus soli* von vornherein keine solche Einheit besteht. Auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts kommt dem Grundsatz der staatsangehörigkeitsrechtlichen Einheit der Familie aber gerade kein verfassungsrechtlicher Stellenwert zu.<sup>64</sup>

Darüber hinaus würde selbst das Argument der staatsangehörigkeitsrechtlichen Familieneinheit im Hinblick auf eine weitere Vergleichsgruppe entfallen, in der nämlich ein Kind deutscher Eltern in einem Staat geboren wird, in dem es kraft *jus soli* die dortige Staatsangehörigkeit erwirbt. Obwohl in dieser Konstellation — genauso wie im Falle von in Deutschland geborenen Kinder, die *jus soli* die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben — ebenfalls eine Kombination von *jus soli*- und *jus sanguinis*-Staatsangehörigkeitserwerbsgründen vorliegt, besteht in diesen Fällen jedenfalls aus der Sicht des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts erneut keine Optionspflicht.

Teilweise ist insoweit versucht worden, bereits eine Vergleichbarkeit von *jus soli*-Deutschen einerseits und *jus sanguinis*-Deutschen andererseits zu verneinen, um auf diesem Wege zu einer Vereinbarkeit der Optionsregelung des § 29 StAG/ § 29 E-StAG mit Art. 3 Abs. 3 GG (wie dann auch mit Art. 3 Abs. 1 GG) zu gelangen.<sup>65</sup> Letztlich, so die These, erfolge der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit *jus soli* nur gestreckt und ‚vollende‘ sich bei Personen, die zugleich mit der Geburt kraft *jus sanguinis* eine weitere Staatsangehörigkeit erworben haben, erst nach erfolgter Option zugunsten der deutschen Staatsangehörigkeit. Demgegenüber solle im Falle von deutschen Mehrstaatern mit gemischt-nationalen Eltern ab der Geburt ein ‚echter‘ Vollerwerb der deutschen Staatsangehörigkeit vorliegen. Letztlich beinhalte damit, so erneut die These, das Modell des § 29 StAG/ § 29 E-StAG Elemente eines Einbürgerungsverfahrens mit der Folge, dass *jus soli*-Deutsche mit mehrfacher Staatsangehörigkeit und *jus sanguinis*-Deutsche mit mehrfacher Staatsangehörigkeit *per se* keine miteinander vergleichbaren Gruppen bildeten.<sup>66</sup>

Diese Auffassung vermag jedoch nicht zu überzeugen.<sup>67</sup> Bereits der staatsangehörigkeitsrechtliche Gesetzgeber des Jahres 1999 hatte sich nämlich, anders als zum Teil immer wieder vorgeschlagen, bewusst dafür entschieden, für in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern nicht nur eine vorübergehende bloße ‚Kinderstaatsangehörigkeit‘ zu schaffen. Vielmehr wollte er und hat er gerade eine volle,

<sup>64</sup> BVerfG: Beschluss vom 21.05.1974, Aktenzeichen 1 BVL 22/71 und 21/72, BVerfGE 37, 217 (253); BVerfG: Beschluss vom 16.09.1990, Aktenzeichen 2 BVR 1864/88, Neue Juristische Wochenschrift 1990, 633 (634); siehe auch BVerwG: Urteil vom 18.08.1981, Aktenzeichen 1 C 185/79, BVerwGE 64, 7 (11).

<sup>65</sup> Masing (2001), S. 53.

<sup>66</sup> Ebd., S. 52.

<sup>67</sup> So auch Wallrabenstein (2003), S. 261.



gleichwertige Staatsangehörigkeitsverleihung vorgesehen, die sich nur hinsichtlich ihrer *jus soli*-Anknüpfung unterscheidet. An dieser Verleihung des gleichen Status, nämlich jeweils der vollen deutschen Staatsangehörigkeit im Sinne des Art. 16 GG, gleichgültig ob sie im Einzelfall *jus sanguinis* oder *jus soli* erfolgt, muss er sich dann aber festhalten lassen, wenn er dann später nur eine bestimmte Gruppe von Deutschen mit mehreren Staatsangehörigkeiten, nämlich allein die *jus soli*-Deutschen, die nicht in Deutschland aufgewachsen sind oder die neben der deutschen Staatsangehörigkeit diejenige eines anderen EU-Staates (oder der Schweiz) besitzen, der Optionsregelung des § 29 E-StAG unterwirft.

Allenfalls ließe sich die im Lichte von Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG problematische Ungleichbehandlung damit rechtfertigen, dass entscheidender Differenzierungsmaßstab vorliegend nicht die Abstammung als solches ist, sondern lediglich ein mit der Abstammung von mindestens einem deutschen Elternteil einhergehendes Schutz- und Treueverhältnis zum deutschen Staatsverband, welches über die Beziehung zu den Vorfahren vermittelt werde.<sup>68</sup>

Dabei wird jedoch übersehen, dass keineswegs zwingend davon ausgegangen werden kann, dass ein Staatsangehörigkeitserwerb *jus sanguinis* notwendigerweise zu einer stärkeren Verankerung in den deutschen Staatsverband führt als ein *jus soli*-Erwerb. Dies wird besonders deutlich, wenn man sich vor Augen hält, dass auch das im Ausland geborene nichteheliche Kind einer ausländischen Mutter und eines deutschen Vaters nach erfolgter Vaterschaftsanerkennung oder Vaterschaftsfeststellung *jus sanguinis* die deutsche Staatsangehörigkeit erwirbt, ohne jemals optionspflichtig zu werden, und dies selbst bei einem dauernden Aufenthalt im Ausland und einem Fehlen jedweden anderweitigen sozialen Bezug zum Vater oder zu Deutschland insgesamt. Damit kann keineswegs überwiegend, zumindest aber nicht stets, davon ausgegangen werden, dass bereits die deutsche Staatsangehörigkeit auch nur eines Elternteils (den das Kind im Falle einer gerichtlichen Vaterschaftsanerkennung noch nicht einmal jemals kennengelernt haben mag) eine Verbundenheit zu Deutschland vermuten lasse.<sup>69</sup> Hinzukommt, dass umgekehrt bei in Deutschland geborenen Kindern ausländischer Eltern, von denen zumindest ein Elternteil acht Jahre seinen rechtmäßigen Aufenthalt in Deutschland gehabt hat, nicht zwingend von einer geringeren Integration in die deutsche Gesellschaft ausgegangen werden kann<sup>70</sup> als bei deutschen Doppelstaatern mit gemischt-nationalen Eltern.

Fraglich könnte aber sein, ob sich dieser Befund nicht durch das in dem Entwurf der Bundesregierung neu eingeführte Kriterium des ‚Aufwachsens‘ in Deutschland ändert insoweit als nunmehr nur noch diejenigen *jus soli*-Deutschen überhaupt optionspflichtig sein sollen, die sich nicht zumindest acht Jahre in Deutschland gewöhnlich aufgehalten haben, oder hier sechs Jahre die Schule besucht haben oder die schließlich im Inland eine Schul- oder Berufsausbildung abgeschlossen haben. Auf den ersten Blick spricht dafür, dass damit für die Begründung der Optionspflicht an ein rationales Kriterium, nämlich an eine effektive Verbindung mit Deutschland, und scheinbar nicht mehr an die Abstammung, angeknüpft wird.

Zu beachten ist aber, dass die relevanten Vergleichsgruppen insoweit gerade *nicht* einerseits diejenigen *jus soli*-Deutschen sind, die in Deutschland im Sinne des Entwurfs aufgewachsen sind und andererseits diejenigen *jus soli*-Deutschen bei denen das nicht der Fall ist. Vielmehr sind die relevanten Vergleichsgruppen einerseits die nicht

<sup>68</sup> Huber/Butzke (1999), S. 2774.

<sup>69</sup> Huber (1999), S. 227; Hailbronner (2001), S. 1331.

<sup>70</sup> Martenczuk (2000), S. 214.



in Deutschland aufgewachsenen und damit der Optionspflicht unterliegenden *jus soli*-Deutschen, und andererseits die ebenfalls nicht in Deutschland aufgewachsenen aber nicht der Optionspflicht unterliegenden *jus sanguinis*-Deutschen, obwohl sie ebenfalls mit der Geburt (entweder *jus soli* oder *jus sanguinis*) eine zweite Staatsangehörigkeit erworben haben ohne aber ihrerseits optionspflichtig zu sein. Insoweit wird für diese Unterscheidung, wie oben gezeigt, nach wie vor an die Abstammung angeknüpft und nicht an ein ‚Aufwachsen‘ in Deutschland.

Zu erwägen ist aber, ob nicht das Kriterium des ‚Aufwachsens‘ wesensmässig mit einem *jus soli*-Staatsangehörigkeitserwerb verknüpft ist, während es bei einem *jus sanguinis*-Staatsangehörigkeitserwerb gerade durch die Abstammung ersetzt werde. Dem widerspricht aber zum einen bereits der Umstand, dass zumindest die bisherige Gesetzeslage auch für die optionspflichtigen *jus soli*-Deutschen nicht an das Kriterium des Aufwachsens anknüpfte. Anders gesagt war der einfache Gesetzgeber des Jahres 1999 nicht davon ausgegangen, dass eine zwingende Verknüpfung zwischen dem Aufwachsen der Betroffenen in Deutschland und der Optionspflicht bei *jus soli*-Deutschen besteht. Umgekehrt verlangt das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht, wenn auch nur in Einzelfällen, auch bei Personen mit einem deutschen Elternteil für einen *jus sanguinis*-Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit den Nachweis einer zusätzlichen Verknüpfung mit Deutschland. So kommt es etwa in den Fällen des § 4 Abs. 4 S. 1 StAG nur dann zu einem Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit *jus sanguinis* wenn das Kind *zusätzlich* in Deutschland geboren wird oder das Kind nach § 36 PStG im Geburtenregister beurkundet wird.

Beides belegt, dass sowohl das Erfordernis der ‚Aufwachsens‘ als auch die an dessen Fehlen anknüpfende Optionspflicht nicht zwingend und wesensmässig mit dem *jus soli*-Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit verbunden sind: der Gesetzgeber könnte vielmehr bei Doppelstaatlern sowohl für beide Erwerbsgründe (*jus soli* und *jus sanguinis*) eine Optionspflicht bei einem fehlenden Aufwachsen in Deutschland vorsehen oder er könnte für beide Gruppen auch bei einem fehlenden Aufwachsen in Deutschland auf die Optionspflicht verzichten. Stattdessen soll aber asuweilich des § 29 E-StAG, anknüpfend an das im Lichte des Art. 3 Abs. 3 GG problematische Kriterium der Abstammung, nur für *jus soli*-Deutsche für einen Wegfall der Optionspflicht das Kriterium des Aufwachsens entscheidend sein ohne dass dies, wie gezeigt, wesensmässig oder gar zwingend mit der Abstammung (und der damit einhergehenden Art des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit) zusammenhängen würde.

Insgesamt ergibt sich damit, dass die in § 29 E-StAG angelegte Optionsregelung bereits im Lichte des Art. 3 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich problematisch erscheint. Selbst wenn man jedoch davon ausgeht, dass eine staatsangehörigkeitsrechtliche Verlustregelung, welche an die Staatsangehörigkeit der Eltern und damit indirekt an die Abstammung von bestimmten Eltern anknüpft, nach Art. 3 Abs. 3 GG unbedenklich ist, weil die Staatsangehörigkeit selbst nicht zu den dort aufgezählten Merkmalen, die eine Mindestsicherung gegen Diskriminierung erreichen sollen, gehört<sup>71</sup>, ist die Optionsregelung dann aber in jedem Fall am Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG zu messen.<sup>72</sup>

<sup>71</sup> BVerfG: Beschluss vom 20.03.1979, Aktenzeichen 1 BVR 111/74 und 283/78, BVerfGE 51, 1 (29).

<sup>72</sup> Leibholz/Rinck (2013), Art. 3, Rn. 4011; Dürig, in: Maunz/Dürig (2013), Art. 3, Rn. 27 S. 299 (nicht schlüssig erscheint dann aber, dass eine Benachteiligung von Kindern von „Angehörigen“ anderer Bundesländer wegen der unzulässigen Anknüpfung an die Abstammung nicht gestattet sein soll, vgl. ebd., S. 307).



## **bb) Allgemeiner Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG)**

Die vom Gesetzgeber in § 29 E-StAG vorgenommene Differenzierung zwischen *jus soli*-Deutschen und *jus sanguinis*-Deutschen wirft auch im Lichte des allgemeinen Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG<sup>73</sup> die Frage nach dem Vorliegen eines sachlichen Grundes für diese Differenzierung auf.

### **(1) Prüfungsmaßstab**

Art. 3 Abs. 1 GG verbietet nach der sogenannten ‚neuen Formel‘ des Bundesverfassungsgerichts „eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders [zu behandeln], obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterscheidung von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen können.“<sup>74</sup> Ungleichbehandlung und rechtfertigender Grund müssen dabei in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.<sup>75</sup>

Vorliegend ist insoweit zu beachten, dass das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich der Rechtfertigungsanforderungen eine Unterscheidung zwischen personenbezogenen und verhaltensbezogenen Differenzierungskriterien vornimmt. Demgemäß sind im Hinblick auf eine personenbezogene Differenzierung strengere Anforderungen an die Rechtfertigung zu stellen als hinsichtlich einer sachbezogenen Ungleichbehandlung.<sup>76</sup> Dies gilt umso mehr, wenn sich die Anknüpfung an die Persönlichkeitsmerkmale des Art. 3 Abs. 3 GG annähert.<sup>77</sup>

Vor diesem Hintergrund muss vorliegend ein strengerer Rechtfertigungsmaßstab für die vorgenommene Unterscheidung zugrunde gelegt werden, weil die vom Gesetzgeber vorgenommene Differenzierung gerade an ein Merkmal - die Staatsangehörigkeit der Eltern - anknüpft, welche die optionspflichtigen Person *selbst* nicht beeinflussen kann. Dies gilt auch im Hinblick an die Möglichkeit eines Wegfalls der Optionspflicht durch ein ‚Aufwachsen‘ in Deutschland weil die betroffenen minderjährigen *jus soli*-Deutschen jedenfalls in aller Regel nicht selbst darüber entscheiden können, wo sie aufwachsen oder ob sie etwa in Deutschland einen Schul- oder Berufsabschluss erwerben. Es sind mithin also besonders hohe Anforderungen an den sachlichen Grund für eine Differenzierung und an die Verhältnismäßigkeit zu stellen.

### **(2) Relevante Vergleichsgruppen**

Dabei ist zunächst die Situation deutscher Mehrstaater, welche die deutsche Staatsangehörigkeit *jus soli* erworben haben, nicht jedoch im Sinne des Entwurfs in Deutschland aufgewachsen sind und daher nach § 29 E-StAG optionspflichtig sind, mit der Situation derjenigen Mehrstaater zu vergleichen, welche sowohl die deutsche Staatsangehörigkeit als auch eine andere Staatsangehörigkeit *jus sanguinis* erworben haben und die ebenfalls nicht in Deutschland aufgewachsen sind. Letztere unterliegen unabhängig von ihrem Geburtsort, dem Ort des Aufwachsens und ungeachtet einer

<sup>73</sup> Zur Bedeutung von Art. 3 Abs. 1 GG neben den besonderen Diskriminierungsverboten des Art. 3 Abs. 3 GG vgl. Pieroth/Schlink (2012), S. 114-117.

<sup>74</sup> BVerfG: Beschluss vom 07.10.1980, Aktenzeichen 1 BVL 50, 89/79 und 1 BVR 240/79, BVerfG 55, 72 (88).

<sup>75</sup> BVerfG: Beschluss vom 30.05.1990, Aktenzeichen 1 BVL 2/83, 9/84, 10/84, 3/85, 11/89, 12/89, 13/89, 4/90, BVR 764/86, BVerfGE 82, 126 (146); BVerfG: Beschluss vom 04.04.2001, Aktenzeichen 2 BVL 7/98, BVerfGE 103, 310 (318f.).

<sup>76</sup> Jarass/Pieroth (2012), Art. 3, Rn. 19, S. 115-116.

<sup>77</sup> BVerfG: Beschluss vom 07.07.2009, Aktenzeichen 1 BVR 1164/07 BVerfG 124, 199 (220).



mehrfachen Staatsangehörigkeit als Kinder gemischt-nationaler Eltern, *nicht* der Optionsobliegenheit des § 29 E-StAG.

Eine identische Ungleichbehandlung tritt aber auch gegenüber denjenigen Deutschen mit mehrfacher Staatsangehörigkeit ein, die als Kind zumindest eines deutschen Elternteils im Ausland geboren werden, in dem sie neben der *jus sanguinis* erworbenen deutschen Staatsangehörigkeit *jus soli* auch die Staatsangehörigkeit des Geburtslandes erwerben. Auch hier verlangt das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht trotz bestehender mehrfacher Staatsangehörigkeit auch dann keine Option, wenn die Betroffenen nicht in Deutschland aufgewachsen sind. Dies hat zur Folge, dass auch in dieser Konstellation das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht die einmal entstandene mehrfache Staatsangehörigkeit in allen Konstellationen auf unbegrenzte Zeit hinnimmt.

Eine weitere Ungleichbehandlung der optionspflichtigen *jus soli*-Deutschen erfolgt gegenüber anderen *jus soli*-Deutschen, die, etwa wegen der Staatenlosigkeit der Eltern oder weil das Heimatrecht beider Eltern ein reines *jus soli*-Staatsangehörigkeitsrecht ist, zunächst nur die deutsche Staatsangehörigkeit durch Geburt erwerben und anschließend eine weitere Staatsangehörigkeit hinzu erwerben, ohne dass ein Fall des § 25 StAG vorliegt. Das ist etwa der Fall der Adoption durch eine oder einen ausländischen Staatsangehörigen mit der Folge des Erwerbs der Staatsangehörigkeit des Adoptierenden kraft dessen Heimatrechts. Auch in dieser Konstellation wird trotz eingetretener Mehrstaatigkeit und obwohl wie im Falle des § 29 E-StAG eine Kombination zwischen einer *jus soli* erworbenen deutschen Staatsangehörigkeit und einer *jus sanguinis* (im Wege der Adoption) erworbenen fremden Staatsangehörigkeit vorliegt, auch bei einem fehlenden Aufwachsen in Deutschland zu keinem Zeitpunkt die Abwahl einer der beiden Staatsangehörigkeiten gefordert.<sup>78</sup>

Schließlich erfolgt auch eine unterschiedliche Behandlung der optionspflichtigen *jus soli*-Deutschen, die neben der deutschen Staatsangehörigkeit die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaates oder die der Schweiz besitzen, gegenüber denjenigen, die mit der Geburt eine Drittstaatsangehörigkeit (außer die Staatsangehörigkeit der Schweiz) erwerben. Die Angehörigen dieser Personengruppe unterliegen keiner Optionspflicht nach § 29 E-StAG, da sie von einer solchen nach § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 E-StAG ausdrücklich ausgenommen sind.

Angesichts dieser signifikanten Ungleichbehandlungen gilt es zu überprüfen, ob hinreichend gewichtige Gründe diese soeben dargestellten Ungleichbehandlungen jeweils zu rechtfertigen vermögen.

### **(3) Etwaige Rechtfertigung**

Eine Rechtfertigung der Optionsregelung kann zunächst nicht in dem Grundsatz der staatsangehörigkeitsrechtlichen Einheit der Familie gesehen werden, da sich zum einen ein solcher Grundsatz nicht aus dem Schutz von Ehe und Familie nach Art. 6 Abs. 1 GG ableiten lässt.<sup>79</sup> Darüber hinaus führt die Optionsregelung gerade zu einer staatsangehörigkeitsrechtlichen Divergenz zwischen dem Optionspflichtigen und zumindest einem Elternteil, wenn nicht gar in vielen Fällen beiden Elternteilen, zumal man die von der Regelung des § 29 E-StAG Betroffenen zwingt, sich positiv gegen die Staatsangehörigkeit eines der beiden Elternteile zu entscheiden.

Hinzukommt, dass sie sich im Fall einer Option für die deutsche Staatsangehörigkeit im Vergleich zu ihren Eltern sowohl in Deutschland als auch in dem

<sup>78</sup> Hailbronner/Renner/Maßen (2010), § 29, Rn. 13, S. 729-730.

<sup>79</sup> BVerfG: Beschluss vom 21.05.1974, Aktenzeichen 1 BVL 22/71 und 21/72, BVerfGE 37, 217 (253).



Heimatland der Eltern, dessen Staatsangehörigkeit sie bis zur Option ebenfalls besessen hatten, in einer abweichenden aufenthaltsrechtlichen Situation befinden.

Gleiches gilt umgekehrt auch im Verhältnis zu eigenen, vor der Optionsausübung geborenen Kindern der Optionspflichtigen, sofern sich die optionspflichtige Person für die andere, ausländische Staatsangehörigkeit entscheidet und damit zur Ausländerin in Deutschland wird, während die Kinder ihre zuvor *jus sanguinis* über das optionspflichtige Elternteil erworbene deutsche Staatsangehörigkeit behalten.

Noch deutlicher ist dieser Kontrast auch hinsichtlich im Ausland geborener Kinder deutscher Eltern, die *jus sanguinis* die deutsche und *jus soli* die ausländische Staatsangehörigkeit erwerben. Auf ein ausdrückliches Bekenntnis zum deutschen Staat, sei es in Form eines Aufwachsens in Deutschland, sei es in Form einer Abwahl der ausländischen Staatsangehörigkeit, wird in dieser Konstellation einmal mehr vollständig verzichtet, obwohl es sich in dieser Situation um das genaue Spiegelbild zu den Fällen der nach § 29 E-StAG Optionspflichtigen handelt.<sup>80</sup>

Auch die vom Gesetzgeber mit der Optionsregelung bezweckte Vermeidung von Mehrstaatigkeit<sup>81</sup> stellt keinen zureichenden Rechtfertigungsgrund für die dargestellten Ungleichbehandlungen dar. Zum einen ist dem Grundgesetz an keiner Stelle zu entnehmen, dass Mehrstaatigkeit ein von Verfassung wegen ein zu verhindernder Umstand darstellt. Folglich ist dessen Vermeidung auch kein verfassungsrechtliches Gebot,<sup>82</sup> zumal das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht mittlerweile in verstärktem Umfang Mehrstaatigkeit hinnimmt. Selbst wenn dem aber so wäre, ist zum anderen nicht zu begründen, warum gerade nur bei den Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit, die *jus soli* die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben, im Wege der Optionspflicht Mehrstaatigkeit vermieden wird es sei denn sie sind Deutschland aufgewachsen, während in allen anderen, eingangs erwähnten Konstellationen, bei denen es ebenfalls zu Mehrstaatigkeit kommt, eine solche (nur bei einem Aufwachsen in Deutschland entfallende) Optionspflicht gerade nicht vorgesehen ist.

Erst recht gilt dies in dem erwähnten Fall, dass neben der *jus soli* erworbenen deutschen Staatsangehörigkeit nachträglich noch eine weitere Staatsangehörigkeit hinzuerworben wird, ohne dass dies eine Optionspflicht begründet.

Auch die im Hinblick auf die Existenz eines deutschen Elternteils behauptete erhöhte Integrationserwartung, die durch das Kriterium des Aufwachsens ersetzt würde, stellt angesichts der sozialen Realitäten keinen zureichenden Rechtfertigungsgrund für eine Ungleichbehandlung dar. Dies gilt insbesondere weil bereits eine durch gerichtliche Entscheidung erzwungene, und daher nicht auf einer echten sozialen Beziehung zu Deutschland beruhende, Vaterschaftsanerkennung für ein im Ausland lebendes Kind seitens eines deutschen Vaters (bei einer bestehenden *jus sanguinis*-Verknüpfung zu einer ausländischen Mutter) zu einer dauerhaften Hinnahme von Mehrstaatigkeit führt ohne dass das Kind überhaupt jemals mit Deutschland in Berührung gekommen sein muss.

Ähnliche Überlegungen gelten entsprechend für *jus soli*-Deutsche, die mit der Geburt zugleich die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaates erwerben und die allein deswegen nach § 29 Abs. 1 Nr 1 E-StAG von der Optionspflicht befreit sind, weil die unterstellte kulturelle Nähe in einer zunehmend inhomogeneren Europäischen Union in einem immer höheren Maß fraglich erscheint. Besonders deutlich sichtbar wird die

<sup>80</sup> Martenczuk (2000), S.214; Mertens (2004), S. 209.

<sup>81</sup> BT-Drs. 14/533, S. 11.

<sup>82</sup> Smaluhn (1998), S. 101; a.A. Berlitz in: Fritz, Roland/Vormeier, Jürgen (2010), § 29, Rn. 24 f.



sachlich kaum zu rechtfertigende Ungleichbehandlung schließlich bei der Privilegierung derjenigen *jus soli*-Deutschen, die zeitgleich die Staatsangehörigkeit der Schweiz erworben haben. Diese sind ebenfalls gemäß § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 E-StAG nicht optionspflichtig. Damit wird diese Personengruppe insbesondere gegenüber denjenigen *jus soli*-Deutschen bevorzugt, die mit der Geburt in Deutschland zugleich *jus sanguinis* die Staatsangehörigkeit der EWR-Staaten Norwegen, Island oder Liechtenstein erwerben, obwohl letztere Staaten im Rahmen des EWR deutlich näher an die Europäische Union herangerückt sind als die Schweiz. Dies hat zur Folge, dass jedenfalls in Bezug auf diese *jus soli*-Deutschen mit einer parallel daneben bestehenden staatsangehörigkeitsrechtlichen Verknüpfung zu einem der EWR-Staaten eine zusätzliche, erneut verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung vorliegt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Argument einer höheren Integrationserwartung bei Vorhandensein eines deutschen Elternteils als sachliches Differenzierungskriterium, welche bei *jus soli*-Deutschen aus Nicht-EU-Staaten (oder der Schweiz) nach Ansicht des Entwurfs des neu gefassten § 29 E-StAG offenbar erst durch ein ‚Aufwachsen‘ in Deutschland erreicht werde, angesichts der verschiedenen, soeben aufgeführten Fallgruppen nicht haltbar ist und eine empirisch nicht unterfütterte Unterstellung darstellt.

#### **(4) Fehlende Systemkohärenz der Regelung**

Neben der Vermeidung dieser soeben skizzierten, verfassungsrechtlich problematischen Ungleichbehandlungen zwischen den unterschiedlichen Vergleichsgruppen von Personen mit mehrfacher Staatsangehörigkeit ist der Gesetzgeber unter der Geltung des Art. 3 Abs. 1 GG ferner gezwungen, bei der konkreten Ausgestaltung eines neuen staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungssystems die einmal getroffene Grundentscheidung zur Vermeidung der Mehrstaatigkeit bei *jus soli*-Deutschen folgerichtig im Sinne einer Belastungsgleichheit umzusetzen, es sei denn es liegt ein besonderer sachlicher Grund für die Besserbehandlung einer bestimmten Gruppe vor.<sup>83</sup>

Wie bereits oben gezeigt kann die Optionspflicht aber gerade bei denjenigen *jus soli*-Deutschen, die ihren Wohnsitz im Ausland genommen haben wegen der Vorgaben des Art. 16 GG nicht durchgesetzt werden. Damit läuft aber in diesen Fällen das Ziel des Gesetzgebers, gerade solche Doppelstaater, die über eine eher geringere Bindung zu Deutschland verfügen, aus dem deutschen Staatsverband wieder auszuschließen, leer. Anders gesagt werden gerade diejenigen *jus soli*-Deutschen faktisch von der Optionspflicht befreit, welche den geringsten Bezug zu Deutschland aufweisen was zu einem sinnwidrigen Ergebnis führt: einerseits sollen die im Sinne des Entwurfs in Deutschland aufgewachsenen *jus soli*-Deutschen nicht optionspflichtig sein. Andererseits lässt sich aber gegenüber den an sich optionspflichtigen *jus soli*-Deutschen, die von vorneherein nie (oder zum relevanten Zeitpunkt nicht mehr) in Deutschland lebten der

<sup>83</sup> Vgl. aus dem Bereich des Staatsrechts nur etwa BVerfG: Beschluss vom 30.09.1998, Aktenzeichen 2 BVR 1818/91, BVerfGE 99, 88 (95); Beschluss vom 11.11.1998, Aktenzeichen 2 BVL 10/95, BVerfGE 99, 280 (290); Urteil vom 06.03.2002, Aktenzeichen 2 BVL 17/99, BVerfGE 105, 73 (126); Beschluss vom 04.12.2002, Aktenzeichen 2 BVR 400/98, 2BVR 1735/00, BVerfGE 107, 27 (47); Beschluss vom 21.06.2006, Aktenzeichen 2 BVL 2/99, BVerfGE 116, 164 (180 f.); Beschluss vom 07.11.2006, Aktenzeichen 1 BVL 10/02, BVerfGE 117, 1 (31); Urteil vom 09.12.2008, Aktenzeichen 2 BVL 1, 2, 1/08, 2/08, BVerfGE 122, 210 (231); siehe auch BVerfG: Urteil vom 30.07.2008, Aktenzeichen 1 BVR 3262/07, 1 BVR 402/08, 1 BVR 906/08, BVerfGE 121, 317 (358).



verfassungsrechtlich im Lichte von Art. 16 GG gebotene, nunmehr weiterhin in § 29 Abs. 5 E-StAG einfachgesetzlich vorgesehene, Hinweis nicht in der von Verfassung wegen gebotenen Form zustellen. Damit bleibt es unter der Geltung des Art. 16 GG faktisch nur für diejenigen *jus soli*-Deutschen aus Nicht-EU-Staaten (oder der Schweiz) bei der Optionspflicht, die zwar nicht die Voraussetzungen des § 29 Abs. 1a E-StAG erfüllen, aber im relevanten Zeitraum in Deutschland über eine zustellungsfähige Adresse verfügen.

Hinzukommt das umgekehrte Beispiel derjenigen *jus soli*-Deutschen, die nachträglich zusätzlich eine zweite Staatsangehörigkeit erwerben ohne dadurch ihre ursprüngliche, *jus soli* erworbene Staatsangehörigkeit zu verlieren, sowie die erwähnte, nicht nachvollziehbare Besserstellung von *jus soli*-Deutschen, die zugleich schweizerische Staatsangehörige sind, gegenüber Staatsangehörigen der EWR-Staaten.

Die inhärente Widersprüchlichkeit des Optionsmodells hat sich durch die in dem Entwurf der Bundesregierung vorgesehene Neuausgestaltung noch zusätzlich verschärft. Bei einem fehlendem Aufwachsen in Deutschland sollen nach dem Entwurf der Bundesregierung ja *jus soli*-Deutsche, die zugleich über die Staatsangehörigkeit eines Nicht-EU-Staates (ausser der Schweiz) verfügen optionspflichtig sein, es sei denn sie sind in Deutschland aufgewachsen. Dies wird typischerweise Personen betreffen, die in der Kindheit mit ihren Eltern in das andere Heimatland verziehen und dann auch in aller Regel nicht das Kriterium des Aufwachsens im Sinne des § 29 Abs. 1a E-StAG erfüllen werden. Dies soll dann nach dem Willen des Gesetzgebers in der Regel zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit führen. Mögliche bis zu diesem Zeitpunkt - regelmässig im Ausland - geborene Kinder dieser von der Optionspflicht betroffenen *jus soli*-Deutschen erwerben dann aber ihrerseits *jus sanguinis* die deutsche Staatsangehörigkeit und können diese auf unabweisbare Zeit behalten, selbst wenn sie zugleich mit der Geburt eine weitere Staatsangehörigkeit erwerben, obwohl sie im Vergleich zu dem Elternteil, der für sie die deutsche Staatsangehörigkeit *jus sanguinis* vermittelt hat, über deutlich geringere Verknüpfungen zu Deutschland verfügen und obwohl dieser Elternteil nach ihrer Geburt wegen der fehlenden Option für die deutsche Staatsangehörigkeit diese gerade verliert. Ein Beispiel verdeutlicht diese auch verfassungsrechtlich problematische strukturelle Inkohärenz:

T wird als Kind türkischer Eltern in Deutschland geboren und erwirbt *jus soli* nach § 4 Abs. 3 StAG die deutsche Staatsangehörigkeit sowie *jus sanguinis* zugleich die türkische Staatsangehörigkeit. Nach sieben Jahren ziehen seine Eltern mit T in die Türkei. Bevor T auf der Grundlage des § 29 E-StAG seine deutsche Staatsangehörigkeit wegen der fehlenden Option verliert bekommt er seinerseits ein Kind K. K erwirbt damit *jus sanguinis* sowohl die deutsche, als auch die türkische Staatsangehörigkeit. Dies führt dazu, dass das Kind K, obwohl es über deutlich weniger Bindungen nach Deutschland verfügt als sein Vater T, dauerhaft beide Staatsangehörigkeiten beibehalten darf ohne jemals optieren zu müssen. Dies ist der Fall sein, obwohl der Vater von K, über den allein die deutsche Staatsangehörigkeit vermittelt wurde, von § 29 E-StAG als nicht ausreichend in Deutschland integriert angesehen wird, um nicht optionspflichtig zu sein und bei dem es deshalb, anders als bei seinem Kind, zu einem Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit gekommen ist.



Insgesamt belegen all diese oben aufgeführten Beispiele und Fallgruppen, dass es dem Gesetzgeber nicht gelungen ist, eine in sich widerspruchsfreie, folgerichtige und konsistente gesetzliche Regelung zu schaffen. Selbst wenn man daher die Auffassung vertreten würde, dass es grundsätzlich zulässig sei, *jus soli*-Deutsche mit mehrfacher Staatsangehörigkeit gegenüber anderen Deutschen mit mehrfacher Staatsangehörigkeit schlechter zu behandeln, indem nur erstere der Optionspflicht des § 29 E-StAG unterworfen werden, sofern sie nicht in Deutschland aufgewachsen sind, würde es gleichwohl bei der Feststellung eines Verstoßes der Norm gegen Art. 3 Abs.1 GG bleiben müssen, weil es dem Gesetzgeber nicht gelungen ist, selbst innerhalb der Gruppe der *jus soli*-Deutschen mit mehrfacher Staatsangehörigkeit ein folgerichtiges und in sich widerspruchsfreies Regelungssystem zu etablieren.

Damit verstößt die Optionsregelung auch in ihrer neu ins Auge gefassten Form, wenn nicht schon gegen Art. 3 Abs. 3 GG, so doch zumindest in mehrfacher Hinsicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG.

### 3. Völkerrechtliche Fragen

Völkerrecht steht der neu gefassten Optionsregelung demgegenüber nicht entgegen. Insbesondere das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit begründet keine völkerrechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland, das Optionsmodell abzuschaffen, wenn und solange Deutschland an seinem jedoch singulären und völkerrechts*politisch* rückwärtsgewandten Vorbehalt zu Art. 14 des Abkommens festhält. Immerhin ist Deutschland gemäß Art. 29 Abs. 3 des Übereinkommens verpflichtet, die vollständige oder teilweise Rücknahme des fraglichen Vorbehaltes zu prüfen, sobald die Umstände dies zulassen. Hieraus ergibt sich ein fortdauernder Prüfauftrag an die Bundesregierung, über dessen Ergebnis sich der Bundestag berichten lassen kann.

Angesichts der in § 29 E-StAG vorgesehenen, zumindest teilweisen Beibehaltung der Optionspflicht ist aber derzeit nicht davon auszugehen, dass Deutschland den Vorbehalt zu Art. 14 des Abkommens zurücknehmen wird.

### VIII. Notwendigkeit einer Altfallregelung

Wie bereits an anderer Stelle<sup>84</sup> ausführlich gezeigt verstößt die Optionsregelung des bisherigen § 29 StAG noch mehr als die nunmehr von der Bundesregierung initiierte Neuregelung gegen höherrangiges Recht. Dies bedeutet, dass jedenfalls in den Fällen in denen es bis zum Inkrafttreten der Neuregelung nach § 29 Abs. 3 S. 2 StAG zu einem Verlust einer bis dahin bestehenden, *jus soli* über § 29/40b StAG erworbenen deutschen Staatsangehörigkeit gekommen ist, weil die Betroffenen ihre andere Staatsangehörigkeit behalten haben ohne dass ihnen eine Beibehaltungsgenehmigung erteilt worden wäre, es zu Verfassungsverstößen gekommen ist.

Hinzukommt, dass möglicherweise Betroffene zwischenzeitlich, also nach Aufgabe ihrer fremden Staatsangehörigkeit oder nach Wegfall ihrer deutschen Staatsangehörigkeit gemäß § 29 StAG, aber noch vor Inkrafttreten einer etwaigen Neuregelung, Kinder bekommen haben können. Diese werden dann jedenfalls nicht mehr *jus sanguinis* über den betroffenen Elternteil, je nach Fallgruppe, entweder nicht mehr die andere, mittlerweile aufgegebenene fremde Staatsangehörigkeit oder aber nicht mehr die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben so dass sich bei ihnen die Verfassungswidrigkeit der bisherigen Optionsregelung des § 29 StAG perpetuiert.

<sup>84</sup> Vgl. dazu im Einzelnen Zimmermann/Schütte/Sener, Deutsche Zweiter Klasse? - Verfassungs-, unions- und völkerrechtliche Fragen des Optionsmodells der §§ 29/ 40b Staatsangehörigkeitsgesetz (2013), *passim*.



Insoweit erscheint es daher angezeigt, im Rahmen einer Altfallregelung die durch das Optionsmodell herbeigeführten Rechtsfolgen zu revidieren. Ob man insoweit an eine Lösung über einen *ex lege* eintretenden Wiedererwerb der deutschen Staatsangehörigkeit denkt oder aber an einen gesonderten Einbürgerungsanspruch oder aber schließlich an einen Wiedererwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch einfache Erklärung, erscheint dabei zweitrangig.

Im Falle eines (Wieder)Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit durch einfache Erklärung wäre zudem auch zu klären, ob diese Wiedererwerbsmöglichkeit zeitlich befristet werden soll. Eine solche Befristung hatte etwa Art. 3 RuStAGÄndG aus dem Jahr 1974<sup>85</sup> für den Erklärungserwerb durch Kinder deutscher Mütter vorgesehen. Für eine solche Befristung spricht immerhin, dass damit nach Ablauf der Frist endgültige Rechtslagen geschaffen und fixiert werden. Andererseits lässt sich nicht aber auch nicht ausschließen, dass Betroffene, zumal wenn sie zwischenzeitlich ins Ausland verzogen sind, von der Gesetzesänderung keine Kenntnis erlangen, so dass sie bei einer Befristung dauerhaft aus dem deutschen Staatsverband ausgeschlossen wären.

Schließlich wäre noch zu gewährleisten, dass Optionspflichtige, die sich für die deutsche Staatsangehörigkeit entschieden haben und sich zu diesem Zwecke haben aus ihrer anderen Staatsangehörigkeit entlassen ließen, diese wiedererwerben können ohne dadurch ihre deutsche Staatsangehörigkeit zu verlieren.

Demgegenüber erscheint ein bloßer Verweis auf die Möglichkeit einer Ermessenseinbürgerung nach § 8 StAG schon wegen der Gefahr einer uneinheitlichen Verwaltungspraxis in den einzelnen Bundesländern, so wie sie sich bereits jetzt bei der Anwendung des Optionsmodells des § 29 StAG deutlich gezeigt hat, nicht ausreichend um sicherzustellen, dass in allen Fällen die Folgen der Anwendung des bisherigen, nach hiesiger Ansicht verfassungs- und unionsrechtswidrigen § 29 StAG revidiert werden. Jedenfalls wäre aber § 8 StAG im Hinblick auf Einbürgerungsanträge von ehemaligen *jus soli*-Deutschen, die auf der Grundlage des bisherigen § 29 StAG ihre deutsche Staatsangehörigkeit verloren haben im Hinblick auf Altfälle verfassungskonform dergestalt auszulegen, dass das Einbürgerungsermessen auf null reduziert ist und zugleich Mehrstaatigkeit hingenommen wird.

Berlin/ Potsdam, im Mai 2014

Prof. Dr. Andreas Zimmermann, LL.M. (Harvard)

---

<sup>85</sup> BGBl 1974 I S. 3714; so nunmehr auch der Entwurf eines Gesetzes über die Aufhebung der Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht, BR-Drs. 90/14, in seiner in Art. 1 Nr. 6 enthaltenen Neufassung des § 40c Abs. 4 StAG n.F.



## Literaturverzeichnis

**Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer, Cornelia Schmalz-Jacobsen** (1993): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Staatsangehörigkeitsrechts. In: Mitteilungen der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer vom 4.2.1993.

**Bornhofen, Heinrich** (1999): Prüfung und Dokumentation des ius-soli-Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit durch den Standesbeamten. In: Das Standesamt StAZ (52) 9, S. 257 - 263.

**CDU** (1991): Koalitionsvertrag vom 16.1.1991 für die 12. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages. CDU-Dokumentation 2/1991. [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_27202-544-1-30.pdf?110902101003](http://www.kas.de/wf/doc/kas_27202-544-1-30.pdf?110902101003) [Stand: 04.07.2013].

**Deutscher Bundestag** (2013a): Anhörung des Innenausschusses -Optionsregelung- vom 13.3.2013

- Stellungnahme von **Groß**, Thomas, Ausschussdrucksache 17 (4)674 B. [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung27/Stellungnahmen\\_SV/Stellungnahme\\_02.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung27/Stellungnahmen_SV/Stellungnahme_02.pdf) [Stand: 1.7.2013].

- Stellungnahme von **Hailbronner**, Kay, Ausschussdrucksache 17 (4)674 F. [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung27/Stellungnahmen\\_SV/Stellungnahme\\_06.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung27/Stellungnahmen_SV/Stellungnahme_06.pdf) [Stand: 1.7.2013]

- Stellungnahme von **Heinhold**, Hupert, Ausschussdrucksache 17 (4)674 C. [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung27/Stellungnahmen\\_SV/Stellungnahme\\_03.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung27/Stellungnahmen_SV/Stellungnahme_03.pdf) [Stand: 1.7.2013]

- Stellungnahme von **Jungnickel**, Martin, Ausschussdrucksache 17 (4)674 E. [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung27/Stellungnahmen\\_SV/Stellungnahme\\_05.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung27/Stellungnahmen_SV/Stellungnahme_05.pdf) [Stand: 1.7.2013]

- Stellungnahme von **Luft**, Stefan, Ausschussdrucksache 17 (4)674 D. [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung27/Stellungnahmen\\_SV/Stellungnahme\\_04.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung27/Stellungnahmen_SV/Stellungnahme_04.pdf) [Stand: 1.7.2013]

- Stellungnahme von **Schwarz**, Kyrill-Alexander, Ausschussdrucksache 17 (4)674 A. [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung27/Stellungnahmen\\_SV/Stellungnahme\\_01.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung27/Stellungnahmen_SV/Stellungnahme_01.pdf) [Stand: 1.7.2013]

**Deutscher Bundestag** (2013c): Antrag der Fraktion DIE LINKE: Für gleiche Rechte – Einbürgerung erleichtern, BT-Drucks. 17/12185, Berlin 2013, Berlin.

**Deutscher Bundestag** (2011a): Antrag der SPD-Fraktion: Staatsangehörigkeitsrecht modernisieren – Mehrfache bzw. doppelte Staatsangehörigkeit ermöglichen, BT-Drucks. 17/7654, Berlin 2011, Berlin.

**Deutscher Bundestag** (2010a): Entwurf eines Gesetzes (der SPD-Fraktion) zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts (und consequenten Beibehaltung der Mehrstaatigkeit), BT-Drucks. 17/773, Berlin 2010, Berlin.



**Deutscher Bundestag** (2010b): Entwurf eines Gesetzes (der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) zur Streichung des Optionszwanges aus dem Staatsangehörigkeitsrecht, BT-Drucks. 17/542, Berlin 2010, Berlin.

**Deutscher Bundestag** (2006): Entwurf eines Gesetzes (des BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechtes, BT-Drucks. 16/2650, Berlin 2006, Berlin.

**Deutscher Bundestag, Referat für Öffentlichkeitsarbeit** (Hg.) (1999): Reform des Staatsangehörigkeitsrechts – Die parlamentarische Beratung, Bonn.

**Deutscher Bundestag** (1999): Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Staatsangehörigkeitsrechts, BT-Drucks. 14/533, Bonn 1999, Bonn.

**Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste** (1996) (Hg.): Verfassungsrechtliche Überprüfung des sog. Optionsmodells im Staatsangehörigkeitsrecht, Ausarbeitung Nr. III-207/96 vom 10.10.1996.

**Deutscher Bundestag** (1993a): Entwurf (der Fraktion der SPD) eines Gesetzes zur Erleichterung der Einbürgerung und Hinnahme der Doppelstaatsangehörigkeit, BT-Drucks. 12/4533, Bonn 1993, Bonn.

**Deutscher Bundestag** (1993b): Entwurf (des Landes Niedersachsen) eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Staatsangehörigkeitsrechts, BT-Drucks.402/93.

**Frankfurter Allgemeine Zeitung** (26.11.2001): Unterschriften brachten Koch Wahlsieg in Hessen. <http://www.faz.net/aktuell/politik/rueckblick-unterschriften-brachten-koch-wahlsieg-in-hessen-140326.html> [Stand: 04.07.2013].

**Fritz, Roland / Vormeier, Jürgen** (Hg.) (2010): Gemeinschaftskommentar zum Staatsangehörigkeitsrecht. Neuwied: Luchterhand.

**Göbel-Zimmermann, Ralph / Masuch, Thorsten** (2000): Die Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts: In: Die Öffentliche Verwaltung, S. 95-103.

**Grabitz, Eberhard / Hilf, Meinhard / Nettesheim, Martin** (Hg.) (2013): Das Recht der Europäischen Union. Kommentar. München: C.H. Beck.

**Hailbronner, Kay** (2012): Rechtliche Rahmenbedingungen der Beibehaltungsgenehmigung bei Optionskindern. [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-D1CDE0DF-C24A9422/bst/xcms\\_bst\\_dms\\_36815\\_36863\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-D1CDE0DF-C24A9422/bst/xcms_bst_dms_36815_36863_2.pdf) [Stand: 07.07.2013].

**Hailbronner, Kay** (2011): Staatsangehörigkeit und Unionsrecht - Zur EuGH-Entscheidung vom 2.3.2010. In: Das Standesamt 2011, S. 1 - 6.

**Hailbronner, Kay** (2001): Das neue deutsche Staatsangehörigkeitsrecht. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, S. 1329 – 1335.

**Hailbronner, Kay** (1999): Die Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, S. 1273 - 1280.



- Hailbronner, Kay / Renner, Günter / Maaßen, Hans-Georg** (2010): Staatsangehörigkeitsrecht. Kommentar. München: C.H. Beck.
- Hofmann, Rainer** (1989): Staatsangehörigkeit im geteilten Deutschland - Der Teso-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 49, S. 257- 300.
- Hofrichter, Jürgen / Westle, Bettina** (2000): Wahlkampf wirkt – Eine Analyse der Hessischen Landtagswahl 1999. In: Mohler, Peter Ph. / Paul Lüttinger (Hg.): Festschrift für Max Kaase. Mannheim, S. 149-176.
- Huber, Peter M. / Butzke, Kirsten** (1999): Das neue Staatsangehörigkeitsrecht und sein verfassungsrechtliches Fundament. In: Neue juristische Wochenschrift 52 (1999) 38, S. 2769 - 2775.
- Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo** (2012) [1989]: Grundgesetz. Kommentar. 12. Aufl. München: C.H. Beck.
- Kahl, Wolfgang** (2011): Unionsbürgerstatus und nationale Staatsangehörigkeit - Souveränität unter unionsrechtlichem Vorbehalt? In: Jura 2011, S. 364 – 372.
- Kochenov, Dimitry** (2010): Case C-135/08, Janko Rottmann v. Freistaat Bayern, Judgment of 2 March 2010 (Grand Chamber). In: Common Market Law Reviw 47 2010, S. 1831 - 1846.
- Krömer, Karl** (2000): Der ius-Soli-Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit und die Aufgaben des Standesbeamten. In: Das Standesamt, 53 (12), S. 363 - 369.
- Lämmermann, Falk** (2012): Unionsbürgerschaft und Optionspflicht – ein Widerspruch? In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2/2012, S. 75 - 80.
- Leibholz, Gerhard / Rinck, Hans-Justus** (2013): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Köln-Marienburg: O. Schmidt.
- Mangoldt, Hans von** (1999): ius-sanguinis-Prinzip, ius-soli-Prinzip und Mehrstaatigkeit: Umbrüche durch das Staatsangehörigkeitsreformgesetz. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 19 (1999) 6, S. 243 - 252.
- Mangoldt, Hans von** (1994): ius-sanguinis- und ius-soli-Prinzip in der Entwicklung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts. In: Das Standesamt 1994, S. 33 ff.
- Mangoldt, Hans von** (1989): Praktische Fragen zur Einheit der deutschen Staatsangehörigkeit nach dem Teso-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts. In: Politik und Kultur 1989, S.36 ff. .
- Makarov, Aleksandr N. / Mangoldt, Hans von** (Hg.) (1971): Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht. Kommentar. Frankfurt am Main: Metzner.



- Martenczuk, Bernd** (2000): Das Territorialitätsprinzip, die Mehrstaatigkeit und der Gleichheitssatz – Zur verfassungsrechtlichen Problematik des Optionsmodells im neuen Staatsangehörigkeitsrecht. In: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, S. 194 - 217.
- Masing, Johannes** (2001): Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Maunz, Theodor / Dürig, Günter** (Hg.) (2013) [1958]: Grundgesetz. Kommentar. München: C.H. Beck.
- Meireis, Rolf** (2000): Das neue Staatsangehörigkeitsrecht. In: Das Standesamt, 53(3), S. 65 - 72.
- Mertens, Karsten** (2004): Das neue deutsche Staatsangehörigkeitsrecht – eine verfassungsrechtliche Untersuchung. Berlin: TENE A, Verlag für Medien.
- Münch, Ingo von** (2007): Die deutsche Staatsangehörigkeit. Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft. Berlin: de Gruyter Recht.
- Pieroth, Bodo / Schlink, Bernhard** (2012): Grundrechte. 28. Aufl. Heidelberg: Müller.
- Renner, Günter** (2002): Erfahrungen mit dem neuen deutschen Staatsangehörigkeitsrecht. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 22(8), S. 265 – 269.
- Renner, Günter** (2000): Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts. In: Neue Justiz 54 (2000) 1, S. 15-17.
- Riege, Gerhard** (1986): Die Staatsbürgerschaft der DDR. 2. Auflage. Berlin: Staatsverlag der DDR.
- Sachs, Michael** (Hg.) (2011) [1996]: Grundgesetz. Kommentar. 6. Aufl. München: C.H. Beck.
- Scholz, Ruprecht / Uhle, Arnd** (1999): Staatsangehörigkeit und Grundgesetz. In: Neue juristische Wochenschrift 52 (1999) 21, S. 1510- 1517.
- Smaluhn, Jürgen** (1998): Verfassungsrechtliche Aspekte einer Reform des Staatsangehörigkeitsrechts. In: Das Standesamt, S. 98 – 111.
- SPD** (1998): Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 20.10.1998. [http://www.boell.de/downloads/stiftung/1998\\_koalitionsvertrag.pdf](http://www.boell.de/downloads/stiftung/1998_koalitionsvertrag.pdf) [Stand: 04.07.2013].
- Spranger, Tade Matthias** (1999): Der Verzicht von Mehr- und Doppelstaaten auf die deutsche Staatsangehörigkeit. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 19 (1999) 2, S. 71-74.



**Tewocht, Hannah** (2010): Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 02.03.2010, Rs. C-135/08 (Unionsbürgerschaft, rückwirkender Verlust der durch Einbürgerung erworbenen Staatsangehörigkeit wegen betrügerischer Handlungen) In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 2010, S. 143 - 146.

**Thym, Daniel** (2012): Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 15.11.2011, Az.: C-256/11 (Aufenthaltsrechtliche Wirkungen der Unionsbürgerschaft - Dereci u.a.) In: EuGH Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2012, S. 97 - 104.

**Toggenburg, Gabriel N.** (2010): Zur Unionsbürgerschaft: Inwieweit entzieht sich ihr Entzug der Unionskontrolle? In: European Law Reporter 5 (2010), S. 165 - 171.

**Wallrabenstein, Astrid** (2009): Frisst die Staatsangehörigkeitsreform ihre Kinder? In: Barwig, Klaus / Beichel-Benedetti, Stephan / Brinkmann, Gisbert (Hg.): Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2009. Baden-Baden: Nomos, S. 251- 261

**Wallrabenstein, Astrid** (2003): Integration und Staatsangehörigkeit: Das Optionsmodell im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht: In: 43. Assistententagung Öffentliches Recht Luzern 2003 – Integration und Recht, München 2003, S. 243-264.

**Weber, Albrecht** (2000): Das neue Staatsangehörigkeitsrecht. In: Deutsches Verwaltungsblatt 115 (2000) 6, S. 369 – 376.

**Ziemske, Burkhardt von** (1995): Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz. Berlin: Duncker & Humblot.

**Zimmermann, Andreas** (2014): Koalition locuta, causa finita? - Rechtsfragen der Umsetzung des Koalitionsvertrages zwischen CDU/CSU und SPD im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts, DÖV 2014, S. 429 – 434.

**Zimmermann, Andreas / Schütte, Janine / Sener, Meltem** (2013): Deutsche Zweiter Klasse? - Verfassungs-, unions- und völkerrechtliche Fragen des Optionsmodells der §§ 29/ 40b Staatsangehörigkeitsgesetz, Deutsches Institut für Menschenrechte in Kooperation mit dem MenschenrechtsZentrum der Universität Potsdam (Hg.), Berlin/Potsdam 2013.

Deutscher Bundestag  
Innenausschuss  
  
Ausschussdrucksache  
18(4)91 E

Goethe-Universität Frankfurt am Main  
Fachbereich Rechtswissenschaft

Rechtswissenschaft

Institut für Öffentliches Recht

Prof. Dr. Astrid Wallrabenstein

Telefon +49 (0)69 798 34287  
Telefax +49 (0)69 798 34514  
E-Mail wallrabenstein@jur.uni-frankfurt.de

[www.jura.uni-frankfurt.de/wallrabenstein/](http://www.jura.uni-frankfurt.de/wallrabenstein/)

Datum: 20.06.2014

## Stellungnahme zu den Entwürfen

### eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, eines Gesetzes über die Aufhebung der Optionsregelung im Staatsnangehörigkeitsrecht und eines Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes

#### Zusammenfassung:

Der Regierungsentwurf in seiner gegenwärtigen Fassung bedarf der Anpassung um der **unionsrechtlichen Freizügigkeit** gerecht zu werden. Dann ist jedoch nicht erkennbar, wie die Differenzierung zwischen EU- und Drittstaatsauslandsaufenthalten verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden kann. Die Öffnungsklausel für **Einzelfälle**, in denen eine Optionspflicht nicht besteht, ist rechtsstaatswidrig. Es bedarf einer gesetzlichen Aufzählung aller Fallgruppen. Die vorgesehene **Abweichungsmöglichkeit** für die Länder verstößt gegen Art. 33 Abs. 1 GG. Deshalb ist die Aufnahme des § 29 in § 41 StAG geboten, mit der Folge, dass das Gesetz der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Bereits jetzt ist wegen der vorgesehenen neuen Fassung des § 41 StAG der Regierungsentwurf zustimmungspflichtig.

## A. Bewertung des Regierungsentwurfs

### I. Vorbemerkungen

#### 1. Deutsche

In der öffentlichen und gelegentlich auch in der politischen Auseinandersetzung scheint die Vorstellung zu bestehen, dass es sich bei der in Frage stehenden Optionspflicht um einen Schritt in einem Einbürgerungsverfahren von Ausländerinnen und Ausländern handelt.

Dies ist unzutreffend. § 29 StAG betrifft Deutsche.

#### 2. „Vom Kopf auf die Füße gestellt“

Der Regierungsentwurf eines neuen § 29 StAG modifiziert die bisher bestehende Optionspflicht für Deutsche, die ihre Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 3 StAG („qualifiziertes ius soli“) erworben haben. Regelungsziel ist es allerdings, für diesen Personenkreis die Optionspflicht im Regelfall abzuschaffen und nur noch für bestimmte Personen fortbestehen zu lassen. Dies wird bei der gewählten Normgestaltung nur bei vertiefter Beschäftigung verständlich. Zum besseren Verständnis soll deshalb zunächst ein – vereinfachter – alternativer Normtext, der den Regelungsgehalt verständlicher wiedergibt, vorgestellt werden:

*(1) Deutsche verlieren die deutsche Staatsangehörigkeit ,wenn sie sie nach § 4 Abs. 3 oder § 40b StAG erworben haben und sich bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres*

*Nr. 1 weniger als acht Jahre gewöhnlich in Deutschland aufgehalten haben, oder*

*Nr. 2 weniger als sechs Jahre in Deutschland eine Schule besucht haben, oder*

*Nr. 3 über keinen in Deutschland erworbenen Schulabschluss oder in Deutschland abgeschlossene Berufsausbildung verfügen, oder*

*Nr. 4 keinen vergleichbar engen Bezug zu Deutschland haben und nach den Umständen des Falles der Verlust keine besondere Härte bedeuten würde, unter den Voraussetzungen des Absatz 2 bis 4.*

*(2) Wenn die zuständige Behörde anhand der Meldedaten feststellt, dass die Voraussetzungen des Absatz 1 vorliegen könnten, verpflichtet sie den Deutschen nachzuweisen, dass die Voraussetzungen des Absatz 1 nicht vorliegen. Die Prüfung der Behörde kann von dem Deutschen beantragt werden; liegt kein Antrag vor, prüft die zuständige Behörde von Amts wegen ab Vollendung des 21. Lebensjahres des Deutschen. Wird der Nachweis erbracht, stellt die Behörde den Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit fest. Liegt kein Nachweis vor, hat die Behörde den Betroffenen nochmals auf seine Verpflichtung und die sich nach Absatz 3 und 4 möglichen Rechtsfolgen hinzuweisen. Der Hinweis ist zuzustellen. Die Vorschriften des Verwaltungszustellungsgesetzes finden Anwendung.*

*(3) Will der Deutsche die deutsche Staatsangehörigkeit behalten, [... wie Gesetzentwurf]*

*(4) Die Beibehaltungsgenehmigung nach Absatz 3 [... wie Gesetzentwurf].*

*(5) Der Fortbestand oder Verlust [... wie Gesetzentwurf].*

Auf diese Weise werden die drei zentralen Regelungsgegenstände deutlich:

1. Es handelt sich um einen Verlustgrund.
2. Er kann unter bestimmten in der Person des Deutschen liegenden Voraussetzungen, nämlich seinem Staatsangehörigkeitserwerb und seinem bisherigen Lebensmittelpunkt bzw. Schul- und Ausbildungsweg, eintreten.
3. Er setzt weiterhin ein bestimmtes behördliches Verwaltungsverfahren voraus.

### **3. Abweichungskompetenz der Länder**

Der neu gefasste § 41 StAG erlaubt für das Verwaltungsverfahren zur Umsetzung des § 29 (und § 34) StAG den Ländern abweichende Verfahrensregelungen.

## **II. Völkerrechtliche Bewertung**

Das europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit sieht in Art. 7 unterschiedliche Verlustgründe vor. Die Bundesregierung hat für die bei Unterzeichnung des Abkommens bestehende Optionspflicht hierzu einen Vorbehalt erklärt.

Soweit die Optionspflicht entfällt, ist dieser Wegfall des Verlustgrundes mit dem Abkommen unproblematisch vereinbar; dass insoweit der Vorbehalt zurückzunehmen ist, wurde bereits erörtert (vgl. Zimmermann, DÖV 2014, 429, 432).

Fraglich ist aber, ob der Fortbestand der Optionspflicht nun allerdings unter veränderten Voraussetzungen mit dem Abkommen vereinbar ist. Dies ist dann der Fall, wenn der Vorbehalt der Bundesregierung auch Modifikationen umfasst. Da der betroffene Personenkreis bisher ebenfalls von der Optionspflicht erfasst war, lässt sich vertreten, dass sich für keinen Personenkreis neue Verlusttatbestände ergeben, damit die Änderung nur ein Minus zum erklärten Vorbehalt darstellt und deshalb **kein Verstoß gegen das Abkommen** vorliegt.

## **III. Unionsrechtliche Bewertung**

### **1. Verlust der Unionsbürgerschaft**

Der Europäische Gerichtshof beansprucht eine Kontrollkompetenz über mitgliedstaatliche Staatsangehörigkeitsregelungen, wenn durch sie auch der Unionsbürgerstatus verloren geht (EuGH; Urteil vom 2.3.2010, Rs. 135/08 - Rottmann). Dabei überlässt er es aber den Mitgliedstaaten, die Voraussetzungen des Staatsangehörigkeitsverlustes festzulegen. Unionsrechtlich relevant ist für den EuGH allein, dass durch die Regelung der Kerngehalt der Unionsbürgerschaft nicht verletzt wird. Umfang und Bedeutung dieses Kerngehalts ist noch ungeklärt. Insbesondere im deutschen

Schrifttum wird auf einen Grundbestand an Rechten, die mit der Unionsbürgerschaft verbunden sind, abgestellt (insb. Thym). Dies ist für die Beurteilung einer Verlustregelung aber nicht weiterführend und muss daher nicht weiter erörtert werden. Kerngehalt der Unionsbürgerschaft ist nach meiner Auffassung aber auch der Schutz vor ihrem willkürlichen Verlust. Denn im Geltungsbereich des Unionsrechts ist die Unionsbürgerschaft der grundlegende Status, durch den Menschenrechte rechtlich vermittelt werden (vgl. Wallrabenstein, in: FS Bryde, 2013).

Die Verlustgründe nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung stellen darauf ab, dass betroffene Deutsche ihre Staatsangehörigkeit nach einem qualifizierten *ius soli* erworben haben, aber bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres nur eine geringere Zeit in Deutschland gelebt haben oder nur eine geringere Verbindung zum deutschen Schulsystem besitzen. Bei einem weiten Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten ist diese Regelung noch nicht als willkürlich, nämlich ohne jeden erkennbaren Sachgrund, anzusehen. **Daher dürfte der EuGH sie im Ergebnis nicht beanstanden.**

## **2. Arbeitnehmer- und Unionsbürgerfreizügigkeit**

Allerdings verstoßen die Vorgaben eines gewöhnlichen Aufenthalts oder Schulbesuchs oder Schulabschlusses im deutschen Inland gegen die unionrechtlichen Freizügigkeitsrechte (i.E. ebenso, allerdings auf den Kerngehalt der Unionsbürgerschaft abstellend: Schönberger, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 2013, Art. 20 AEUV, S. 17 m.w.N). Bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres können die betroffenen Deutschen, die zugleich Unionsbürger sind, sowohl ihre Unionsbürgerfreizügigkeit (Art. 21 AEUV) als auch ihre Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV) nicht ausüben, ohne einen Verlust ihrer deutschen Staatsangehörigkeit und damit auch ihrer Unionsbürgerschaft zu riskieren. Konkret können also etwa Deutsche, deren Eltern beispielsweise bei der Geburt türkische Staatsangehörige waren, nicht in einer Grenzregion im europäischen Nachbarland leben und die Schule besuchen. Oder wenn sie während ihrer Kindheit einige Jahre im (europäischen oder außereuropäischen) Ausland gelebt haben, können sie vor Vollendung ihres 21. Lebensjahres keinen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz in einem anderen EU-Staat suchen.

Die Regelung ist daher als Freizügigkeitsbeschränkung zu werten. Ein in Art. 45 Abs. 3 AEUV genannter Rechtfertigungsgrund (Belange der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit) liegt nicht vor. Auch ungeschriebene Rechtfertigungsgründe hat der EuGH in bestimmten Fällen anerkannt. Allerdings betraf dies meist wirtschaftliche und jedenfalls im Ergebnis verhältnismäßige Nachteile. Beschränkungen wie die vorliegende, die den Verlust der Unionsbürgerschaft selbst nach sich ziehen können, können m.E. nicht gerechtfertigt werden. Denn sie zielen auf fundamentale Weise darauf, die aus der Unionsbürgerschaft folgenden Rechte, die gerade dann Wirkung entfalten, wenn ein Unionsbürger von seiner Freizügigkeit gebrauch macht, zu versagen und mit der schärfsten denkbaren Konsequenz, dem Verlust des Unionsbürgerstatus, zu sanktionieren.

Daraus folgt, dass **dem gewöhnlichen Aufenthalt, dem Schulbesuch und dem Schulabschluss im deutschen Inland derjenige in anderen Mitgliedstaaten der EU gleichgestellt werden muss.**

## IV. Verfassungsrechtliche Bewertung

### 1. Art. 16 Abs. 1 GG

Der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit ist nur unter den Voraussetzungen des Art. 16 Abs. 1 GG zulässig. Grundsätzlich bedeutet dies, dass der Deutsche auf diesen Verlust Einfluss haben muss (vgl. nur BVerfG, NJW 1990, 2193: nicht gegen oder ohne den Willen des Betroffenen). Für Minderjährige sind hierbei die Einflussmöglichkeiten der Eltern maßgeblich. Zudem darf der Verlust nicht unverhältnismäßig sein.

Auch bei dem neuen § 29 StAG haben die Betroffenen grundsätzlich Einfluss auf die gesetzlich bestimmten Verlustgründe. Dies betrifft den gewöhnlichen Aufenthalt, Schulbesuch und Schulabschluss ebenso wie die Möglichkeit für oder gegen die deutsche Staatsangehörigkeit zu optieren.

Problematisch ist die Öffnungsklausel, dass die Optionspflicht im Einzelfall bei vergleichbar engem Bezug zu Deutschland im Fall einer besonderen Härte nicht gilt.

#### ***a. Öffnungsklausel notwendig, damit Verlustgrund verhältnismäßig ist***

Die Neuregelung erfasst grundsätzlich „weniger typische“ Fälle. Deutsche, die in Deutschland geboren werden und deren Eltern bereits seit längerer Zeit und mit gesichertem Aufenthaltstitel in Deutschland leben, werden typischerweise auch in Deutschland aufwachsen. Denn Deutschland ist kein Auswanderungsland. Gleichwohl gibt es auch Abwanderung aus Deutschland; transnationale Migration, d.h. das mehrfache Wechseln des Lebensmittelpunktes nimmt zu. Der Personenkreis, den § 29 StAG-neu erfasst, ist daher voraussichtlich eine Minderheit der Deutschen, die die Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 3 StAG erworben haben und nur eine kleine Minderheit aller Deutschen. Ein streng schematisches Abstellen auf eine bestimmte Anzahl von Jahren des gewöhnlichen Inlandsaufenthalts oder Schulbesuchs wäre daher unverhältnismäßig. Frühere Lebensjahre dürften weniger prägend sein, als spätere; die persönlichen Einflussmöglichkeiten des Betroffenen auch gegenüber den Eltern dürfte eine Rolle spielen; der Besuch einer deutschen Schule im Ausland wäre wohl zu berücksichtigen etc.

Aus diesem Grund ist eine **Öffnungsklausel unverzichtbar**, um die Verhältnismäßigkeit des Verlustgrundes zu wahren.

#### ***b. Volle gerichtliche Überprüfbarkeit***

Diese Klausel bedarf der Konkretisierung im Einzelfall. Offenbar soll dies im Verfahren nach § 29 Abs. 5 S. 1 bis 4 StAG-E (bzw. nach meinem Vorschlag Abs. 2) festgestellt werden. Ein Beurteilungs- und auch ein Ermessensspielraum der zuständigen Behörde stünde im Widerspruch zu dem skizzierten verfassungsrechtlichen Erfordernis de Art. 16 Abs. 1 GG. Denn dann hätte im Ergebnis die Behörde und nicht der Betroffene es in der Hand, den Verlustgrund herbeizuführen. Daraus

folgt, dass **sowohl die Voraussetzung des vergleichbar engen Bezugs zu Deutschland als auch die Voraussetzungen einer besonderen Härte verwaltungsgerichtlich voll überprüfbar sein müssen.**

Für diese verfassungsrechtliche gebotene Normgestaltung ist der Normtext wenig geeignet. § 29 Abs. 5 StAG spricht zwar davon, dass bei erbrachtem Nachweis der Fortbestand der Staatsangehörigkeit festzustellen ist. Aber es bedarf einigen verfassungsrechtlich informierten Argumentationsaufwands, daraus auf die volle gerichtliche Überprüfbarkeit der unbestimmten Begriffen des § 29 Abs. 1a S. 2 StAG-E (bzw. Abs. 1 Nr. 4 meines Vorschlags) zu schließen.

### ***c. Bestimmtheit***

Angesichts dieser Interpretationsschwierigkeiten stellt sich die Frage, ob § 29 StAG-E dem Bestimmtheitserfordernis, das als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips Verfassungsrang genießt, noch entspricht.

Entsprechendes gilt angesichts der Notwendigkeit, sich den Normgehalt durch eine völlige Umstellungen des Normtextes erst erschließen zu müssen.

Das Bestimmtheitsgebot ist angesichts der grundsätzlich vom Gesetz angeordneten Rechtsfolgen (Verlust der Staatsangehörigkeit) und der hiermit verbundenen gravierenden Folgen für die Betroffenen von besonderem Gewicht. Es wäre nur schwer hinnehmbar, wenn erst gerichtliche Entscheidungen die notwendige Klarheit bringen würden. Denn bis dahin bestünde für Betroffene eine lange Phase der Unsicherheit, die umso schwerer wiegt, als in dieser Lebensphase grundlegende Weichenstellungen für das spätere Leben nicht zuletzt von der Staatsangehörigkeit abhängen können (etwa die Berufung in ein Beamtenverhältnis oder das Familienstatut bei Eheschließung). Schwer hinnehmbar wäre auch, dass vor einer solchen höchstrichterlichen Klärung des Bedeutungsgehalts und der Reichweite der gesetzlichen Bestimmungen Betroffene, die nicht den Rechtsweg bestreiten, die Staatsangehörigkeit verlieren, auch wenn sich später herausstellt, dass dies materiell unrichtig war.

Deshalb **verstößt die geplante Regelung letztlich gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot.** Die Verlustgründe müssen sich für die Betroffenen verständlich und unzweideutig unmittelbar aus dem Gesetz ergeben.

### ***d. Fazit***

Die Auflösung zwischen den verfassungsrechtlichen Geboten a. bis c. ist anspruchsvoll und nur auf eine Weise möglich: **Der Gesetzgeber muss die „Einzelfälle eines vergleichbar engen Bezugs zu Deutschland“ und „einer besonderen Härte“ selbst bestimmen.**

## **2. Staatsbürgerliche Gleichheit, Art. 33 und Art. 3 Abs. 1 GG**

Der Gesetzentwurf genügt in vielfältiger Weise nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Gleichheit zwischen Staatsbürgern. Zu erinnern ist daran, dass eine Staatsangehörigkeit zweiter

Klasse mit dem Grundgesetz (Art. 3, 16, 33 GG) und dem historischen Erbe der Bundesrepublik Deutschland nicht vereinbar ist.

### **a. Vergleichbare Lebensumstände**

Die bereits erörterte gesetzliche Erfassung aller Einzelfälle mit vergleichbar engem Bezug zu Deutschland ist – selbstverständlich – an Art. 3 Abs. 1 GG und ggf. auch an den Diskriminierungsverboten des Art. 3 Abs. 3 GG zu messen. Die gegenwärtig vorgeschlagene Öffnungsklausel würde zwar einen möglichen Gleichheitsverstoß durch das Gesetz verhindern (und auf die Verwaltungsbehörden und Gerichte verlagern), ist aber aus den erörterten Gründen verfassungsrechtlich unzulässig.

### **b. Vergleich von Drittstaats- und EU-Auslandsaufenthalten**

Wie dargestellt, müssen aus unionsrechtlichen Gründen der Aufenthalt, Schulbesuch und Schulabschluss im EU-Ausland demjenigen in Deutschland gleichgestellt werden. Damit stellt aber die Differenzierung zwischen Deutschen (jeweils mit Staatsangehörigkeitserwerb nach § 4 Abs. 3 StAG), die im EU-Ausland aufgewachsen sind, und denen, die in einem Drittstaat aufgewachsen sind, ein Gleichheitsproblem dar.

Denn der Rechtfertigungsgrund für die Optionspflicht der zweiten Gruppe ergibt sich aus dem mangelnden Bezug zu Deutschland. Er ist freilich beim Aufwachsen in einem anderen EU-Staat genauso wenig gegeben.

Ein anderer sachlicher Differenzierungsgrund, der die Optionspflicht aber überhaupt begründen kann, ist nicht ersichtlich. Damit besteht **bei einer unionsrechtskonformen Änderung des Gesetzentwurfs ein Gleichheitsverstoß.**

### **c. Gleichbehandlung und Länderverwaltungshoheit**

Schließlich haben die möglichen Abweichungskompetenzen der Länder in Bezug auf das Verwaltungsverfahren grundrechtliche Folgewirkungen.

Wenn ein Land beispielsweise die öffentliche Zustellung des Optionshinweises abschafft, führt dies dazu, dass Deutsche, die aus diesem Land ins Ausland verziehen und deren Wohnsitz nicht ermittelt werden kann, nicht der Optionspflicht unterliegen. Ein vergleichbarer Fall aus einem anderen Land, das von der Abweichungskompetenz keinen Gebrauch macht, würde aber aufgrund der öffentlichen Zustellung der Optionspflicht unterliegen und die deutsche Staatsangehörigkeit verlieren (können).

Fraglich ist, wie eine solche Situation verfassungsrechtlich zu bewerten ist.

Art. 33 Abs. 1 GG verlangt, dass alle Deutschen in jedem Land die gleichen Rechte und Pflichten haben. Die Verwaltung eines Landes, das den Hinweis auf die Optionspflicht sei es im Ausland oder sei es öffentlich zustellt, ist hieran gebunden. Da die Optionspflicht erst mit der Zustellung entsteht, unterscheidet sich aber die Rechtsstellung zweier Deutscher, die mit unbekanntem Wohnsitz ins

Ausland verzogen sind, danach, ob das zuständige Land die öffentliche Zustellung vorsieht oder nicht.

Art. 33 Abs. 1 GG verlangt damit ein einheitliches Verwaltungsverfahren in den Ländern.

Diese grundrechtlichen Anforderungen können aber nicht dazu führen, dass es den Ländern verwehrt wäre, von der Abweichungskompetenz überhaupt Gebrauch zu machen. Denn bei einem solchen Verständnis des Verhältnisses von Grundrechten zur föderalen Kompetenzordnung liefern die Verfassungsnormen, die Länderkompetenzen sichern, Gefahr, stets wegen der Unitarisierungsanforderungen der Grundrechte leer zu laufen. Die Verfassung stellt aber gerade auch für die einheitliche Ausführung von Bundesgesetzen Möglichkeiten zur Verfügung. Im konkreten Fall ist die Möglichkeit nach Art. 84 Abs. 1 S. 5 GG, die Abweichungskompetenz der Länder auszuschließen. Nimmt der Bund dies nicht wahr, kann nicht gewissermaßen über Umwege ein einheitlicher Verwaltungsvollzug erzwungen werden. Denn dadurch würden gerade die Sicherungen der Länderkompetenzen umgangen, die die Verfassung vorsieht. Dies ist – wie häufig bei einer Bundesregelungskompetenz – das Zustimmungserfordernis des Bundesrates.

Es ist daher festzuhalten, dass wegen des besonderen Gleichheitsgebots des Art. 33 Abs. 1 GG **der Bund verpflichtet ist, ein in allen Ländern einheitliches Verwaltungsverfahren sicherzustellen.** Dies muss durch **einen Ausschluss der Abweichungskompetenz gemäß Art. 84 Abs. 1 S. 5 GG** geschehen, wodurch das Änderungsgesetz der **Zustimmung des Bundesrates** bedarf.

### **3. Zustimmung des Bundesrates**

Ungeachtet des beschriebenen Änderungsbedarfs und der daraus resultierenden Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes **bedarf bereits der gegenwärtige Entwurf der Bundesregierung der Zustimmung des Bundesrates.** Denn der Gesetzentwurf enthält eine neue Fassung des § 41 StAG. In ihm wird das Verbot einer Abweichung von den §§ 32, 33 und 37 Abs. 2 StAG durch Landesrecht verboten. Diese Regelung unterliegt gemäß Art. 84 Abs. 1 S. 6 GG der Zustimmung des Bundesrates. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zieht dies die Zustimmungsbedürftigkeit des gesamten Gesetzes nach sich.

Anders wäre es zu beurteilen, wenn der Gesetzentwurf keine neue Fassung des § 41 StAG, sondern nur die Streichung des § 34 aus dem gegenwärtigen § 41 StAG vorsähe. Denn die Aufhebung einer Bestimmung, die ein Gesetz zustimmungspflichtig macht, ist ihrerseits nicht zustimmungsbedürftig. Denn mit der Aufhebung ist kein Eingriff in Länderkompetenzen verbunden.

## **B. Bewertung der Entwürfe der Oppositionsfraktionen**

Angesichts der unions- und verfassungsrechtlichen Bedenken gegen den Regierungsentwurf spricht alles für die Annahme einer der beiden Entwürfe der Oppositionsfraktionen.

Beide sehen im wesentlichen inhaltsgleich eine Streichung des § 29 StAG vor sowie eine Übergangsregelung, um den Personen, die seit 2013 ihre deutsche Staatsangehörigkeit verloren haben, wieder die deutsche Staatsangehörigkeit „zurückzugeben“. Der Entwurf der Fraktion der Linken sieht darüber hinaus für diesen Personenkreis auch vor, den „Rückwerb“ der aufgegebenen ausländischen Staatsangehörigkeit insoweit zu erleichtern, dass kein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit eintritt.

Die Streichung des § 29 StAG ist zu begrüßen. Einige der verfassungsrechtlichen Kritikpunkte an der Neuregelung treffen auch auf den gegenwärtigen § 29 StAG zu. Zudem stellen sich gegenwärtig weitere Gleichheitsprobleme (vgl. Wallrabenstein, Das Verfassungsrecht der Staatsangehörigkeit, 1999). Zudem ist die Regelung politisch verfehlt, weshalb ja ihre weitgehende Aufhebung auch von der Bundesregierung vorgesehen ist.

Wesentlich und gegenüber dem Regierungsentwurf weitergehend die die Übergangsregelung für die Fälle, bei denen die Optionsregelung „zugeschlagen“ hat. Eine solche **Übergangsregelung** ist politisch **dringend geboten**. Sie betrifft ausschließlich Personen, deren Eltern 2000 die Übergangsregelung des § 40b StAG genutzt haben. Es ist nicht vermittelbar, dass aus diesem Personenkreis diejenigen, die zu diesem Zeitpunkt älter waren, schlechter gestellt sind, als die jüngeren.

Sinnvoll erscheint allerdings **eine Befristung der „Rückwerbsmöglichkeit“**.

Prof. Dr. Astrid Wallrabenstein



RUPRECHT-KARLS-UNIVERSITÄT HEIDELBERG  
INSTITUT FÜR STAATSRECHT  
VERFASSUNGSLEHRE UND RECHTSPHILOSOPHIE  
Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.

Deutscher Bundestag  
Innenausschuss

Ausschussdrucksache  
18(4)91 F

**Stellungnahme**  
**zu den Gesetzesentwürfen**  
**BT-Drs. 18/1312, 18/1092, 18/185(neu)**  
**sowie**  
**zum Antrag BT-DRs. 18/286**  
**im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts**

**- Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 23.6.2014 -**

## Gliederungsübersicht

<b>A. Gegenstand und Struktur der Stellungnahme</b>	<b>3</b>
<b>B. Grundzüge der vorgeschlagenen oder angeregten Änderungen</b>	<b>3</b>
I. Derzeitige Rechtslage	3
II. Überblick über vorgeschlagene oder angeregte Änderungen	4
1. Gesetzesentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 18/1312)	4
2. Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 18/185 [neu])	5
3. Gesetzesentwurf Fraktion DIE LINKE und einiger Abgeordneter (BT-Drs. 18/1092)	5
4. Antrag der Fraktion DIE LINKE und einiger Abgeordneter (BT-Drs. 18/286)	5
<b>C. Überblick über Vorgaben des Verfassungs-, Unions- und Völkerrechts</b>	<b>5</b>
<b>D. Bewertung der vorgeschlagenen oder angeregten Rechtsänderungen</b>	<b>6</b>
I. Gesetzesentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 18/1312)	6
1. Verlust der Staatsangehörigkeit i.S.v. Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG	6
2. Gründe für den Verlust	6
3. Bedeutung der Staatsangehörigkeit sowie Mehrstaatigkeit	7
4. Begründungslast für Hinnahme von Mehrstaatigkeit	7
5. Hinnahme von Mehrstaatigkeit in Bezug auf andere EU-Staaten und Schweiz	8
6. Weitergehende Mehrstaatigkeit für ius-soli-Deutsche	9
7. Individuelle Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit der Optionsobliegenheit	11
8. Verfahrensrechtliche Gestaltung	11
9. Anknüpfen an im Inland erworbenen Abschluss	12
10. Teilweises Fortbestehen der Optionsobliegenheit	12
11. Kohärenz, Systemgerechtigkeit und folgerichtige Ausgestaltung der Regelungen	13
12. Bislang erfolgter Vollzug der Optionsobliegenheit	15
13. Völkerrechtliche Vorgaben	16
II. Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 18/185 [neu])	17
1. Vollständige Aufhebung der Optionsobliegenheit	17
2. Bislang erfolgter Vollzug der Optionsobliegenheit	18
III. Gesetzesentwurf Fraktion DIE LINKE und einiger Abgeordneter (BT-Drs. 18/1092)	18
IV. Antrag der Fraktion DIE LINKE und einiger Abgeordneter (BT-Drs. 18/286)	19
<b>E. Vergleich und Empfehlung</b>	<b>19</b>

## **A. Gegenstand und Struktur der Stellungnahme**

Gegenstand der Stellungnahme sind die oben bezeichneten drei Gesetzesentwürfe und ein Antrag. Darin werden Rechtsänderungen im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts vorgeschlagen bzw. angeregt. Eine Bewertung der Gesetzesentwürfe und des Antrags erfordert, zunächst die vorgeschlagenen Änderungen zu erfassen (B.). Vor diesem Hintergrund werden dann die möglicherweise einschlägigen verfassungs-, europa- und völkerrechtlichen Vorgaben in einem kurzen Überblick dargestellt (C.). Auf dieser Grundlage wird sodann eine Bewertung der vorgeschlagenen oder angeregten Rechtsänderungen vorgenommen (D.), aus der ein Vergleich der Entwürfe und die Empfehlung folgen (E.).

## **B. Grundzüge der vorgeschlagenen oder angeregten Änderungen**

### **I. Derzeitige Rechtslage**

Die vorliegenden Gesetzesentwürfe betreffen die in § 29 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) geregelte Optionsobliegenheit für Personen, die wegen ihres Geburtsortes über § 4 Abs. 3 StAG bzw. § 40b StAG die deutsche Staatsangehörigkeit und wegen ihrer Abstammung zusätzlich eine weitere Staatsangehörigkeit erworben haben. Diese Personen unterliegen nach derzeit geltendem Recht der Obliegenheit, nach Erreichen der Volljährigkeit zu erklären, ob sie die deutsche oder die ausländische Staatsangehörigkeit behalten wollen. Dabei haben Kinder von Staatsangehörigen anderer EU-Mitgliedstaaten oder der Schweiz nach §§ 29 Abs. 4, 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, 12 Abs. 1 und 2 StAG einen Anspruch auf Erteilung einer Genehmigung für die Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit.

Die Einführung der Regelung des § 29 StAG war verbunden mit der Einführung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit mit Geburt in Deutschland. Durch die Zuerkennung der deutschen Staatsangehörigkeit mit Geburt sollte die Integration der in Deutschland aufgewachsenen Kinder ausländischer Eltern erleichtert und eine grundsätzliche Kongruenz zwischen dauernder inländischer Wohnbevölkerung und Staatsvolk gesichert werden. Als Bestätigung der geförderten Integration sowie zur Vermeidung von dauerhafter Mehrstaatigkeit und den damit verbundenen Problemen wurde der Erwerb der Staatsangehörigkeit qua Geburtsort verbunden mit der Obliegenheit, bis zur Vollendung des 23. Lebensjahrs zwischen der deutschen und der anderen Staatsangehörigkeit zu wählen.

## **II. Überblick über vorgeschlagene oder angeregte Änderungen**

### **1. Gesetzesentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 18/1312)**

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 18/1312) sieht vor, dass die Optionsobliegenheit für Personen entfällt, die neben der deutschen Staatsangehörigkeit diejenige eines anderen Mitgliedstaates der EU oder die der Schweiz besitzt, sowie für Personen, die zwar diese Voraussetzung nicht erfüllen, aber die deutsche Staatsangehörigkeit in Folge von Geburt in Deutschland erworben haben und zudem in Deutschland aufgewachsen sind und deshalb über einen – im Einzelnen durch bestimmte Voraussetzungen näher konturierten – engen Bezug zu Deutschland verfügen. Damit soll zum einen Rücksicht darauf genommen werden, dass die Wahlobliegenheit die Betroffenen vor eine unter Umständen schwierige Entscheidung stellt. Denn von in Deutschland geborenen Kindern von Staatsangehörigen eines Staates, der nicht ein anderer EU-Mitgliedstaaten oder die Schweiz ist, erfordert die nötige Ausübung der Option und das Betreiben der Genehmigung Entscheidungen, die für den Einzelnen auch bei einer im Grundsatz gelungenen Integration belastend sein können. Zum anderen soll ausgeschlossen werden, dass die deutsche Staatsangehörigkeit verloren geht, weil die Bedeutung der Entscheidung verkannt oder das Verfahren von Seiten des Betroffenen nicht oder nicht hinreichend zügig betrieben wird.

Aus diesen Gründen sollen in Deutschland geborene und aufgewachsene Kinder ausländischer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit in Zukunft nicht mehr verlieren können. Für sie, die in der Regel enge Bindungen an Deutschland entwickelt haben, soll die Optionspflicht künftig ersatzlos entfallen. Der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit tritt vor dem Hintergrund des Hineinwachsens dieser jungen Menschen in die deutschen Lebensverhältnisse zurück. In Deutschland aufgewachsen ist nach diesem Gesetzentwurf, 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. Diese Voraussetzungen dürfte von dem weit überwiegenden Teil der ius-soli-Deutschen erfüllt werden, so dass nur noch eine kleine Gruppe weiterhin der Optionspflicht unterliegt. Die Betroffenen können die Frage, ob sie nach der Definition des Gesetzes in Deutschland aufgewachsen und damit von der Optionspflicht befreit sind, bereits frühzeitig nach Erwerb des Schulabschlusses, nach sechsjähriger Schulzeit oder nach Vollendung ihres achten Lebensjahres durch die zuständige Staatsangehörigkeitsbehörde verbindlich klären lassen und damit bereits früh Rechtssicherheit über ihren staatsangehörigkeitsrechtlichen Status bekommen.

## **2. Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 18/185 [neu])**

Der Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 18/185 [neu]) sieht eine vollständige Aufhebung der Optionsobliegenheit vor. Zudem soll den Betroffenen, die in Folge der Optionsregelung eine Staatsangehörigkeit verloren haben, die Möglichkeit eröffnet werden, die verlorene Staatsangehörigkeit wieder zu erwerben, ohne die behaltene Staatsangehörigkeit aufgeben zu müssen.

## **3. Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE und einiger Abgeordneter (BT-Drs. 18/1092)**

Der Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE und einiger Abgeordneter (BT-Drs. 18/1092) sieht gleichfalls die vollständige Aufhebung der Optionsobliegenheit vor. Für Personen, die in Folge der Optionsobliegenheit eine Staatsangehörigkeit verloren haben, wird eine Übergangsregelung vorgesehen, nach der für einen bestimmten Zeitraum die Möglichkeit eröffnet wird, die verlorene Staatsangehörigkeit wieder zu erwerben, ohne die behaltene Staatsangehörigkeit aufgeben zu müssen.

## **4. Antrag der Fraktion DIE LINKE und einiger Abgeordneter (BT-Drs. 18/286)**

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE und einiger Abgeordneter (BT-Drs. 18/286) möchte eine generelle Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts anregen. Dazu soll der Bundestag einen Beschluss fassen, der zum einen eine umfassende Feststellung enthält, und zum anderen die Bundesregierung auffordert, einen Gesetzesentwurf vorzulegen, der grundlegende Änderungen beinhaltet, insbesondere Einbürgerungen umfassend erleichtert.

## **C. Überblick über Vorgaben des Verfassungs-, Unions- und Völkerrechts**

In Bezug auf das Staatsangehörigkeitsrechts sind verschiedene Vorgaben des Verfassungsrechts, des Europarechts und des Völkerrechts zu beachten. Verfassungsrechtlich können vor allem die Regelungen des Art. 16 GG sowie des Art. 3 GG relevant sein. Hinzu kommen rechtsstaatliche Mindestanforderungen der Bestimmtheit und Rechtssicherheit. Das Unionsrecht ist vor allem in Hinsicht auf seine Freizügigkeitsrechte in den Blick zu nehmen. Im Völkerrecht sind vor allem Vorgaben zur Vermeidung von Mehrstaatigkeit und Staatenlosigkeit sowie das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit zu beachten. Ob die vorstehend genannten Vorgaben grundsätzlich einschlägig sind, und ob und welche Vorgaben daraus zu ziehen sind, kann nicht pauschal beantwortet werden, sondern nur in Bezug auf einzelne Regelungen und Konstellationen, weshalb die nötigen genaueren Prüfungen bei der rechtlichen Bewertung der vorgeschlagenen oder angeregten Änderungen erfolgen.

## **D. Bewertung der vorgeschlagenen oder angeregten Rechtsänderungen**

### **I. Gesetzesentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 18/1312)**

#### **1. Verlust der Staatsangehörigkeit i.S.v. Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG**

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung sieht vor, dass die Optionsobliegenheit für Personen entfällt, die neben der deutschen Staatsangehörigkeit diejenige eines anderen Mitgliedstaates der EU oder die der Schweiz besitzt, oder über einen – im Einzelnen näher bestimmten – engen Bezug zu Deutschland verfügt. Diese partielle Öffnung für Mehrstaatigkeit auf der Grundlage einer nach ius soli erworbenen deutschen Staatsangehörigkeit ist mit Blick auf Art. 16 GG nicht zu beanstanden, da in diesen Fällen kein Entzug oder Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit im Sinne von Art. 16 Abs. 1 GG erfolgt.

Die Fortgeltung der Optionsobliegenheit für Personen, die neben der deutschen Staatsangehörigkeit die Staatsangehörigkeit eines Staates haben, der weder Mitgliedstaat der EU noch die Schweiz ist, ist in Bezug auf Art. 16 GG gleichfalls zulässig. Denn die Betroffenen können den Entzug der deutschen Staatsangehörigkeit durch ihr eigenes Verhalten, nämlich die Ausübung des Wahlrechts, vermeiden, weshalb ein Verlust der Staatsangehörigkeit im Sinne von Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG vorliegt, kein – unzulässiger – Entzug im Sinne von Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG.

#### **2. Gründe für den Verlust**

Hinter der Fortgeltung der Optionsobliegenheit für Personen, die neben der deutschen Staatsangehörigkeit die Staatsangehörigkeit eines Staates haben, der weder Mitgliedstaat der EU noch die Schweiz ist, stehen mehrere Gründe, die den Verlust rechtfertigen.

Die Optionsobliegenheit ist ein wesentliches Teilelement einer differenzierten Öffnung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts für die Integration von Kindern ausländischer Eltern. Wie bereits dargestellt, erfolgte die Einführung der Regelung des § 29 StAG verbunden mit der Einführung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit für Kinder ausländischer Eltern mit Geburt in Deutschland. Ein derartiger Erwerb war dem deutschen Staatsangehörigkeitsrecht bis zur Reform im Jahr 1999 fremd, da es die Staatsangehörigkeit im Grundsatz nur für die Kinder deutscher Eltern vorsah und insoweit dem Grundsatz des ius sanguinis folgte. Durch die im Zuge der Reform eingefügte Möglichkeit, die deutsche Staatsangehörigkeit auch bei ausländischen Eltern mit Geburt in Deutschland zu erhalten, sollte die Integration der in Deutschland aufgewachsenen Kinder ausländischer Eltern erleichtert werden.

Allerdings sollte die Integration darauf abzielen, eine dauerhafte und verlässliche Integration zu unterstützen. Daher wurde der Erwerb in § 4 Abs. 3 StAG an bestimmte Voraussetzungen geknüpft, die sicherstellen sollen, dass die tatsächlichen Voraussetzungen einer erfolgsversprechenden Integration gegeben sind.

Da diese ex-ante-Prognose in Hinsicht auf den gewünschten Integrationserfolg relativ unsicher ist, wurde zudem mit der Optionsregelung des § 29 StAG sichergestellt, dass die durch die Öffnung des Staatsangehörigkeitsrechts zu Deutschen qua Geburtsort gewordenen Kinder ausländischer Eltern sich auch als Erwachsene, also mit Erreichen der Volljährigkeit, vorbehaltlos für die deutsche Staatsangehörigkeit entscheiden müssen. Damit sollen Loyalitätskonflikte, die einer dauerhaften und erfolgreichen Integration entgegenstehen können, ausgeschlossen werden.

### **3. Bedeutung der Staatsangehörigkeit sowie Mehrstaatigkeit**

Die Fortgeltung der Optionsobliegenheit in den übrigen Konstellationen der ius soli-Staatsangehörigkeit dient der Vermeidung von Mehrstaatlichkeit und den damit verbundenen rechtlichen und tatsächlichen Komplikationen. Staatsangehörigkeit ist aufgrund der damit verbundenen Rechte und Pflichten mehr als die Zugehörigkeit zu einer Personenverbindung, mehr als die Mitgliedschaft in einem Verein mit Rechten und Pflichten.<sup>1</sup> Sie impliziert mit der Zugehörigkeit zu einer grundsätzlich umfassenden politischen Gemeinschaft eine gegenseitige Loyalität, Solidarität und Verbundenheit, die sich für den Einzelnen nicht in der Beachtung der allgemein geltenden Gesetze und von Seiten des Staates nicht in der Gewährung von Aufenthalts- und partiellen Mitbestimmungsrechten erschöpft, sondern den grundsätzlich umfassenden Rechte- und Pflichtenstatus des Verbandes widerspiegelt; deutlich wird dies bei den fundamentalen Fragen z.B. nach der doppelten bzw. konfligierenden Wehrpflicht und dem – aktiven und passiven – Wahlrecht zu den Landtagen und zum Bundestag. Diese Erwägungen verdeutlichen, dass die Entscheidung über eine Aufhebung der Optionsobliegenheit von grundlegender Bedeutung für das deutsche Staatsrecht ist. Diese Entscheidung sollte auf Grund der gegebenen Interessenlage nach Abwägung aller Aspekte getroffen werden.

### **4. Begründungslast für Hinnahme von Mehrstaatigkeit**

Aus den vorstehenden Überlegungen folgt zwar nicht stets und zwingend eine strikte Ablehnung von Mehrstaatigkeit. Denn es kann Konstellationen geben, in denen angesichts der Internationalisierung von wirtschaftlichen und persönlichen Beziehungen die Abgrenzungsaspekte einer exklusiv verstandenen Staatsangehörigkeit abzuwägen sind mit gegenläufigen Aspekten.<sup>2</sup> Diese werden in der vorliegenden Situation greifbar mit der

---

<sup>1</sup> Hailbronner, ZAR 2013, 357, 362 f.

<sup>2</sup> Hailbronner, ZAR 2013, 357, 363.

Chance, die Integration hier geborener und aufgewachsener Kinder von Ausländern durch Akzeptanz der Mehrstaatigkeit zu erleichtern.

Allerdings weist eben dieses Argument auch auf die Bedeutung der Staatsangehörigkeit als Ausdruck tatsächlicher und politischer Zugehörigkeit hin: Wenn und soweit die Aufgabe einer Staatsangehörigkeit als Problem oder Hindernis von gelingender dauerhafter Integration angesehen wird, ist dies ein deutlicher Beleg für die erhebliche Bedeutung der Staatsangehörigkeit als Element und Ausdruck umfassender Zuordnung, wie sie zuvor dargelegt wurde. In der Konsequenz spricht daher auch dies dafür, Staatsangehörigkeit nicht als eine bloße juristische Formalie anzusehen, sondern als Ausdruck und Konsequenz einer grundsätzlichen Zugehörigkeitsentscheidung, weshalb mit Mehrstaatigkeit weiterhin zurückhaltend umgegangen werden sollte. Dies ist auch ein hinreichender Grund dafür, in den Konstellationen, in denen keine überwiegenden Gründe für die Hinnahme von Mehrstaatigkeit vorliegen, die Optionsobliegenheit beizubehalten.

Auch unabhängig davon kann allein aus der Möglichkeit der leichteren Integration kein Argument für eine generelle Aufgabe des Prinzips der Vermeidung von Mehrstaatigkeit abgeleitet werden. Vielmehr folgt daraus die Aufgabe des Gesetzgebers, eine Entscheidung unter Abwägung der Vor- und Nachteile zu treffen. Da die Integrationsszenarien sich aus dieser Sicht erheblich unterscheiden, ist ein schrittweises und abgestuftes Vorgehen sinnvoll, damit vermieden werden kann, dass die politische Erwartung enttäuscht wird, dass der Doppelstaater sich mit Deutschland als dem Staat seines Lebensmittelpunktes identifiziert und primär zugehörig fühlt.<sup>3</sup>

## **5. Hinnahme von Mehrstaatigkeit in Bezug auf andere EU-Staaten und Schweiz**

Dieses Ziel wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Komplikationsgefahren für Mehrstaatigkeiten in Bezug auf andere Mitgliedstaaten der EU und die Schweiz vom Gesetzgeber anders eingeschätzt werden. Die unterschiedliche Behandlung ist dadurch begründet, dass im Verhältnis zu anderen Mitgliedstaaten der EU und der Schweiz die durch Mehrstaatigkeit typischerweise entstehenden rechtlichen und tatsächlichen Probleme erheblich reduziert sind, weil mit den anderen Mitgliedstaaten der EU und der Schweiz deutlich intensivere rechtliche und tatsächliche Beziehungen bestehen, die eine Entstehung entsprechender Probleme vermeiden oder deren Lösung erleichtern.

Daher ist es eine gut vertretbare Entscheidung, Mehrstaatigkeiten in Bezug auf anderen Mitgliedstaaten der EU und die Schweiz zu akzeptieren. Denn bei Staatsangehörigen dieser Staaten ist aufgrund der tatsächlichen Voraussetzungen eine gelingende Integration im Regelfall wahrscheinlicher als bei anderen Staaten. Weiter sind die durch Mehrstaatigkeit typischerweise entstehenden rechtlichen und tatsächlichen Probleme im Verhältnis zu anderen Mitgliedstaaten der EU und der Schweiz erheblich reduziert, weil mit diesen Staaten

---

<sup>3</sup> *Hailbronner, ZAR 2013, 357, 364.*

deutlich intensivere rechtliche und tatsächliche Beziehungen bestehen, die eine Entstehung entsprechender Probleme vermeiden oder deren Lösung erleichtern. Schließlich ist der mit dem Regierungsentwurf verbundene Verzicht auf eine bewusste Entscheidung für die Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit in dieser Konstellation als geringe Änderung zu bewerten, da dieser Personenkreis bereits jetzt einen Anspruch auf Beibehaltung der anderen Staatsangehörigkeit hat, weshalb bereits nach jetziger Rechtslage eine Entscheidung für eine der Staatsangehörigkeiten nicht erforderlich ist, sondern nur ein Verfahren zu betreiben ist.

Damit fällt die Abwägung der Gründe für und gegen die Zulassung von Mehrstaatigkeit bei Mehrstaatigkeiten in Bezug auf Mitgliedstaaten der EU und die Schweiz grundsätzlich anders aus als bei Mehrstaatigkeit in Bezug auf andere Staaten. Die im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Entscheidung des Gesetzgebers für die teilweise Beibehaltung der Optionsobliegenheit ist daher aus diesem Aspekt nicht zu beanstanden.

## **6. Weitergehende Mehrstaatigkeit für in Deutschland aufgewachsene ius-soli-Deutsche**

Anders stellt sich die Ausgangslage dar hinsichtlich der weitergehenden Entscheidung, auch Deutsche von der Optionsobliegenheit auszunehmen, die zwar nicht die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der EU oder der Schweiz haben, sondern eines anderen Staates, die aber die deutsche Staatsangehörigkeit in Folge von Geburt in Deutschland erworben haben und in Deutschland aufgewachsen sind. Dieser mit dem Regierungsentwurf verbundene Schritt ist ein substantieller, weil in diesen Konstellationen auf eine bewusste Entscheidung für die Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit verzichtet wird und bislang kein Regelanspruch auf Genehmigung der Beibehaltung der anderen Staatsangehörigkeit besteht.

In dieser Konstellation sollen die beiden kumulativen Voraussetzungen – Geburt und Aufwachsen in Deutschland – sicherstellen, dass die entsprechenden Personen so weitgehend in Deutschland integriert sind, dass die üblicherweise mit Mehrstaatigkeit verbundenen Probleme bei ihnen gleichfalls deutlich reduziert sind. Allerdings ist nicht abzusehen, dass die integrationspolitische Lage derjenigen entspricht, die hinsichtlich der Staatsangehörigen anderer EU-Staaten oder der Schweiz gegeben ist.<sup>4</sup> Insoweit erfolgt der im Regierungsentwurf vorgeschlagene Verzicht auf eine bewusste Entscheidung für die deutsche Staatsangehörigkeit in einem sensibleren Umfeld. Auch sind die Voraussetzungen des Aufwachsens nicht übermäßig anspruchsvoll, da die Optionsobliegenheit bereits bei 8 Jahren Aufenthalt nach Melderegister entfällt, und zwar unabhängig davon, in welchem Lebensalter dieser Zeitraum liegt.

Der Regierungsentwurf verweist allerdings auf zwei weitere Gründe für die Aufhebung der Optionsobliegenheit: Zum einen sei für viele junge ius soli-Deutsche die Optionsobliegenheit

---

<sup>4</sup> *Hailbronner, ZAR 2013, 357, 364.*

eine schwierige Entscheidung; zum anderen liefen sie Gefahr, wegen Nichtausübung der Option die deutsche Staatsangehörigkeit zu verlieren.

Ob die Belastung durch die Optionsobliegenheit und die Gefahr eines nicht hinreichend antizipierten Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit tatsächlich so groß ist, ist nicht sicher festzustellen. Grund dafür ist, dass im Bereich des § 29 StAG bislang allein die Sonderkonstellation untersucht werden kann, in der die Übergangsregelung des § 40b StAG in Anspruch genommen wurde und Eltern für ihre Kinder die Einbürgerung beantragt haben. Dies legt nahe, dass bei diesem Personenkreis die Präferenz für die deutsche Staatsangehörigkeit möglicherweise stärker ausgeprägt ist als bei den übrigen Fällen der Optionsobliegenheit nach § 29 StAG. Die darauf bezogenen Untersuchungen sind aber dennoch von Interesse Denn sie zeigen deutlich, dass die Optionsobliegenheit zwar zum Teil als subjektiv gefühlte Belastung empfunden wird. Das tatsächliche Entscheidungsverhalten der Optionspflichtigen fällt aber trotz dieser teilweise gefühlten Belastung überdeutlich aus, nämlich zu 88% für die deutsche Staatsangehörigkeit.<sup>5</sup> Für knapp 60% dieser Befragten stand die Entscheidung bereits fest, bevor sie das Aufforderungsschreiben erhielten; knapp 33% haben weniger als drei Monate für ihre Wahl gebraucht. Lediglich 1,3 % entscheiden sich für die ausländische Staatsangehörigkeit. Einen Beibehaltungsantrag haben 9,8 % derjenigen gestellt, die auf die Behördenanschriften geantwortet haben. Dies spricht dafür, dass die Optionsobliegenheit zwar gelegentlich als persönlich belastend empfunden wird, eine materielle und das reale Entscheidungsverhalten signifikant beeinflussende Belastung von der Optionsobliegenheit aber wohl nur selten ausgeht.

Erheblich größer ist die Gefahr, dass die Bedeutung und die zeitliche Dimension des Verfahrens verkannt werden.<sup>6</sup> Nicht wenige der Befragten unterliegen offenbar Fehleinschätzungen hinsichtlich der Fristen des Verfahrens und der Frage, wann welchen Schritt zu gehen hat. Die subjektiv lang erscheinende Zeit bis zum 23. Geburtstag verleitet zur Passivität, insbesondere wenn der Betroffene die Bedeutung der Wahl der Staatsangehörigkeit für das eigene, künftige Leben nicht richtig erfasst. Auch ein engagiertes Agieren der Staatsangehörigkeitsbehörden über Anschreiben und z.T. persönliches Aufsuchen der Optionspflichtigen kann hier offenbar nur begrenzte Abhilfe schaffen. Damit besteht unabhängig von den Motiven für das Zögern das Risiko ungewollter Verluste der deutschen Staatsangehörigkeit, wenn beispielsweise die Entlassung aus der ausländischen Staatsangehörigkeit zu spät beantragt wird.

In der Gesamtschau ist damit auch die Entscheidung, Deutsche von der Optionsobliegenheit auszunehmen, die zwar nicht die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der EU oder der Schweiz haben, sondern eines anderen Staates, die aber die deutsche Staatsangehörigkeit in Folge von Geburt in Deutschland erworben haben und in Deutschland aufgewachsen sind, rechtlich vertretbar.

---

<sup>5</sup> *Worbs/Scholz*, ZAR 2013, 129, 131 ff. m.N.

<sup>6</sup> *Worbs/Scholz*, ZAR 2013, 129, 133 ff. m.N.

## 7. Individuelle Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit der Optionsobliegenheit

Schließlich ist der Regierungsentwurf auch insoweit rechtmäßig, als die fortbestehende Optionsobliegenheit zu einer individuell unzumutbaren Belastung führen kann. In Folge der weiterbestehenden Optionspflicht für nicht in Deutschland aufgewachsene ius soli-Deutsche sind zwar Fälle möglich, in denen ein ius soli-Deutscher, der Mehrstaater ist, für die Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit optieren möchte, diese Entscheidung aber durch schwer nachvollziehbare Vorgaben oder eine rechtsstaatlichen Anforderungen wenig entsprechende Verwaltungspraxis des anderen Staates massiv erschwert wird. Für diese Konstellationen sieht aber § 29 Abs. 4 StAG ausdrücklich vor, dass eine Genehmigung zur Beibehaltung der ausländischen Staatsangehörigkeit zu erteilen ist, falls 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. Anders gewendet: Die Optionsobliegenheit erfasst im Ergebnis nur Konstellationen, in denen die Aufgabe oder der Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit den betroffenen Mehrstaatern möglich und zumutbar ist. Auch in dieser Hinsicht enthält der Entwurf der Bundesregierung daher eine angemessene Regelung.

## 8. Verfahrensrechtliche Gestaltung

Bedenken, die das Verfahrensrecht kritisieren und dazu daran anknüpfen, dass der Hinweis im Sinne von § 29 Abs. 5 StAG auch durch öffentliche Bekanntgabe nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 VwZG zugestellt werden kann, sofern der Empfänger im Ausland wohnt und eine Auslandszustellung nach § 9 VwZG nicht möglich ist,<sup>7</sup> überzeugen nicht. Denn die öffentliche Bekanntgabe stellt grundsätzlich sicher, dass der Betroffene vom Hinweis hätten Kenntnis nehmen können. Weiter kann ihm in der Regel die Verantwortung dafür zugerechnet werden, falls ihn der Hinweis tatsächlich nicht erreicht, z.B. wegen ungekannten Aufenthaltes oder aus anderen in seiner Person liegenden Gründen.<sup>8</sup> Zudem ist nicht ausgeschlossen, dass eine Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand nach § 32 VwVfG stattfinden kann. Soweit dies von einer Literaturansicht mit Verweis auf den Zweck der Ausschlussfrist gemäß § 32 Abs. 5 VwVfG angenommen wird,<sup>9</sup> folgt auch daraus kein Verfassungsverstoß, da die zuvor genannten Gründe weiterhin einschlägig sind. Selbst wenn dem nicht gefolgt wird,<sup>10</sup> kann ein möglicher Verfassungsverstoß dadurch vermieden werden, dass in diesen Fällen eine verfassungskonforme Auslegung vorzunehmen ist, nach der § 32 Abs. 5 VwVfG für diese Konstellation keine Anwendung findet und damit eine Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand möglich ist. Ein generelles Absehen von der

---

<sup>7</sup> Zimmermann, DÖV 2014, 429, 431.

<sup>8</sup> Renner/Maaßen, in: Hailbronner/Renner/Maaßen (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, 5. Aufl., 2010, § 29 StAG Rn. 39.

<sup>9</sup> Renner/Maaßen, in: Hailbronner/Renner/Maaßen (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, 5. Aufl., 2010, § 29 StAG Rn. 39.

<sup>10</sup> Kritisch Zimmermann, DÖV 2014, 429, 431.

öffentlichen Zustellung nach § 10 VwZG – mit möglicherweise daran anknüpfenden Folgeproblemen in Bezug auf die unionsrechtlichen Freizügigkeiten sowie Art. 3 Abs. 1 GG<sup>11</sup> – ist daher nicht erforderlich.

## **9. Anknüpfen an im Inland erworbenen Abschluss**

Gleichfalls ist es zulässig, den Wegfall der Optionsobliegenheit nicht nur an bestimmte Aufenthaltszeiten – acht Jahre gewöhnlicher Aufenthalt oder sechs Jahre Schulbesuch im Inland – anzuknüpfen, sondern auch an einen im Inland erworbenen Schulabschluss oder eine im Inland abgeschlossene Berufsausbildung. Die Überlegung, dass damit der Besuch einer nahegelegenen ausländischen Schule zum Auslösen der Optionsobliegenheit führt und dies wiederum zu verfassungs- und unionsrechtlichen Problemen führt,<sup>12</sup> überzeugt nicht. Zum einen bleibt auch bei grenzüberschreitendem Schulbesuch der gewöhnliche Aufenthalt in Deutschland, soweit der Schüler den Rest des Tages sowie die Wochenenden und Ferienzeiten in Deutschland verbringt. Verlagert dagegen der Schüler allein oder mit den Erziehungsberechtigten seinen Aufenthalt ins Ausland, spricht nichts dagegen, ihn den dafür vorgesehen Regeln zu unterwerfen. Schließlich: Sollten sich dennoch in Folge differenzierter und komplexer Verhältnisse ausnahmsweise Fälle ergeben, in denen grenzüberschreitende Schul- und Ausbildungstätigkeiten mit einem signifikanten Nachteil verbunden sind, können diese Fälle über die Härtefallklausel des nach dem Regierungsentwurf geplanten § 29 Abs. 1a Satz 2 StAG angemessen gelöst werden.

## **10. Teilweises Fortbestehen der Optionsobliegenheit**

Dass die Aufhebung der Optionsobliegenheit nur für Personen greifen soll, die neben der deutschen Staatsangehörigkeit diejenige eines anderen Mitgliedstaates der EU oder die der Schweiz besitzt, also im Übrigen die Optionsobliegenheit fortbesteht, ist – wie oben bereits dargelegt – unproblematisch. Denn die daraus folgende Hinnahme entsprechender Mehrstaatigkeiten und die Differenzierung gegenüber der Angehörigkeit zu anderen Staaten ist dadurch begründet, dass im Verhältnis zu anderen Mitgliedstaaten der EU und der Schweiz die durch Mehrstaatigkeit typischerweise entstehenden rechtlichen und tatsächlichen Probleme erheblich reduziert sind, weil mit den anderen Mitgliedstaaten der EU und der Schweiz deutlich intensivere rechtliche und tatsächliche Beziehungen bestehen, die eine Entstehung entsprechender Probleme vermeiden oder deren Lösung erleichtern.

Gleichfalls ist es vertretbar, Deutsche von der Optionsobliegenheit auszunehmen, die zwar nicht die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der EU oder der Schweiz haben, sondern eines anderen Staates, die aber die deutsche Staatsangehörigkeit in Folge von Geburt in Deutschland erworben haben und in Deutschland aufgewachsen sind. Denn diese

---

<sup>11</sup> Dazu *Zimmermann*, DÖV 2014, 429, 431.

<sup>12</sup> *Zimmermann*, DÖV 2014, 429, 431 f.

beiden kumulativen Voraussetzungen stellen gleichfalls hinreichend sicher, dass die entsprechenden Personen so weitgehend in Deutschland integriert sind, dass die üblicherweise mit Mehrstaatigkeit verbundenen Probleme bei ihnen signifikant reduziert sind. Die darin angelegte Differenzierung nach den Kriterien des „Aufwachsens“ ist auch deshalb als sachgerecht ansehen, weil allein die bloße Geburt in Deutschland eine Rechtfertigung für die dauerhafte Staatsangehörigkeit mit der Möglichkeit der Weitervererbung an die Kinder, die gar keinen Bezug zu Deutschland haben, deutlich weniger rechtfertigt, denn dann sind auch Fälle erfasst, in denen recht kurz nach der Geburt ein Wegzug aus Deutschland erfolgt, und weitere Kontakte oder Bezüge nicht bestehen.

Die vorgeschlagene Regelung verstößt auch nicht gegen Art. 3 Abs. 3 GG. Denn unabhängig von den Fragen, ob Art. 3 Abs. 3 GG insoweit ein striktes Anknüpfungsverbot, ein nur grundsätzliches Anknüpfungsverbot oder nur eine angehobene Rechtfertigungslast beinhaltet, ob die hier relevanten Fragen vorrangig oder abschließend nach Art. 16 GG zu beantworten sind, und ob die Regelung der von der Regierung vorgeschlagenen Neufassung des § 29 StAG eine Ungleichbehandlung wegen der Abstammung darstellt, ist festzuhalten, dass das BVerfG Art. 3 Abs. 3 GG hinsichtlich des Merkmals der Abstammung so auslegt, dass Differenzierungen, die auf dem Wesen der Abstammung beruhen, keinen Verstoß darstellen.<sup>13</sup> Art. 3 Abs. 3 GG ist insoweit als Verbot sachwidriger Ungleichbehandlung zu verstehen,<sup>14</sup> und die im Wesen der Abstammung liegenden sowie damit verbundenen Gründe können eine entsprechende Ungleichbehandlung rechtfertigen. Dass entsprechende Gründe vorliegen, die die Differenzierung als sachgerecht erscheinen lassen, wurde oben bereits ausgeführt.

## **11. Kohärenz, Systemgerechtigkeit und folgerichtige Ausgestaltung der Regelungen**

Das BVerfG hat in den letzten Jahren das verfassungsrechtliche Gebot einer kohärenten oder folgerichtigen Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen entwickelt. Die normative Grundlage dieser Anforderungen ist nicht stets hinreichend klar; neben dem allgemeinen Rechtsstaatsprinzip wird gelegentlich auf den allgemeinen Gleichheitssatz sowie die freiheitsgrundrechtlichen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit von Eingriffen verwiesen. Nach Ansicht der Gerichte muss der Gesetzgeber insbesondere seine selbst gesetzten Grundentscheidungen folgerichtig umsetzen und ausgestalten.<sup>15</sup> Ausnahmen von der Grundentscheidung müssen mit einem besonderen sachlichen Grund gerechtfertigt werden.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> BVerfGE 9, 201, 205. Auch eingeräumt von *Zimmermann/Schütte/Sener*, *Deutsche zweiter Klasse?*, 2013, S. 38, mit allerdings in Fn. 132 nicht genau passendem Nachweis.

<sup>14</sup> So *Osterloh*, in: *Sachs* (Hrsg.), *GG*, 6. Auflage, 2011, Art. 3 Rn. 291.

<sup>15</sup> BVerfGE 99, 88, 95; 99, 280, 290; 105, 73, 125 f.; 107, 27, 46 f.; 116, 164, 180 f.; 117, 1, 30 f.; 121, 317, 362, 367 f.; 122, 210, 231; 123, 111, 120.

<sup>16</sup> Dazu nur BVerfGE 122, 210, 231.

Die in dieser Hinsicht bislang weitestgehende Kontrolldichte wurde vom BVerfG in der Entscheidung zum Rauchverbot in Gaststätten aufgestellt.<sup>17</sup> Danach wirkten sich Ausnahmen von einem – verfassungsrechtlich zulässigen – strikten Schutzkonzept so aus, dass sie als Relativierung der Bedeutung der mit dem Schutz verfolgten Interessen angesehen wurden, weshalb diesen Interessen im Rahmen der Rechtfertigung der durch das mit Ausnahmen versehene Verbot erfolgten Freiheitseingriffe deutlich weniger Gewicht zukam mit der Folge, dass die verbleibenden Freiheitseingriffe als übermäßig und deshalb verfassungswidrig angesehen wurden.<sup>18</sup>

Diese weitgehenden Anforderungen und ihre Begründung sind allerdings sowohl in der Literatur<sup>19</sup> als auch in zwei Sondervoten zur Nichtraucherentscheidung selbst<sup>20</sup> aus einer Reihe von Gründen ganz erheblich kritisiert worden. Wohl auch vor diesem Hintergrund hat das BVerfG die entsprechenden Anforderungen mittlerweile erheblich relativiert und in der Sache auf den Prüfungsmaßstab des Art. 3 Abs. 1 GG zurückgeführt.<sup>21</sup>

Im Grundsatz betont es nun, dass das Verfassungsrecht, namentlich die Grundrechte der Bürger, einen allgemeinen Rahmen für die weitgehende Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers bilden. Bei der Ausgestaltung der Entscheidungen des Gesetzgebers binden zwar die verfassungsrechtlichen Anforderungen an Folgerichtigkeit und Verhältnismäßigkeit die Ausübung der gesetzgeberischen Freiheit an ein hinreichendes Maß an Rationalität und Abgewogenheit. Allerdings verletzt eine gesetzliche Abweichung von einer Grundentscheidung des Gesetzgebers grundsätzlich nur noch dann das aus Art. 3 Abs. 1 GG folgende Gebot folgerichtiger Ausgestaltung, wenn sich kein sachlicher Grund für diese Abweichung finden lässt, die einfachgesetzliche „Ausnahmevorschrift“ also als willkürlich zu bewerten ist.<sup>22</sup>

Nach diesem Maßstab ist erforderlich, dass die partielle Ermöglichung des dauerhaften ius soli-Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit sowie die partielle Beibehaltung der Optionsobliegenheit auf sachlichen Gründen beruhen und daher nicht willkürlich sind. Da nach den oben bereits erfolgten Ausführungen die partielle Ermöglichung des dauerhaften ius soli-Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit sowie die partielle Beibehaltung der Optionsobliegenheit auf sachlichen Gründen beruhen, sind insoweit auch die Kohärenzanforderungen an gesetzliche Regelungen gewahrt.

Diese sachlichen Gründe können auch im Verhältnis der geplanten Regelungen zur Regelung über Einbürgerungen in § 10 StAG sowie anderen Fallkonstellationen, in denen das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht eine doppelte Staatsangehörigkeit im Grundsatz nicht hinnimmt,

---

<sup>17</sup> BVerfGE 121, 317 ff.

<sup>18</sup> BVerfGE 121, 317, 365 ff.

<sup>19</sup> Dazu nur *Kischel*, AöR 124 (1999), 174, 193 ff.; *Bäcker*, DVBl. 2008, 1180, 1183 f.; *Lepsius*, JZ 2009, 260, 261 f.; *Bumke*, Der Staat 49 (2010), 77, 93 ff.; *Dann*, Der Staat 49 (2010), 630 ff.; *Cornils*, DVBl. 2011, 1053, 1056 ff.; *Payandeh*, AöR 136 (2011), 578, 589 ff.; *Grzeszick*, VVDStRL 71 (2012), S. 49, 55 ff.; jew. m.w.N.

<sup>20</sup> BVerfGE 121, 317, 378 ff. sowie 381 ff.

<sup>21</sup> BVerfGE 123, 111, 119 ff.

<sup>22</sup> BVerfGE 123, 111, 122 f.

in Anschlag gebracht werden, weshalb die geplanten Regelungen auch insoweit nicht willkürlich sind.

## 12. Bislang erfolgter Vollzug der Optionsobliegenheit

Eine Regelung, die den vom Vollzug der Optionsobliegenheit betroffenen Personen ermöglicht, die aufgegebenen Staatsangehörigkeit wiederzuerlangen, ist rechtlich nicht erforderlich.

Den Belangen der Optionspflichtigen, die bereits die deutsche Staatsangehörigkeit verloren oder ihre andere Staatsangehörigkeit zugunsten der deutschen aufgegeben haben und die Voraussetzungen des Absatzes 1a erfüllen, kann im Rahmen der bereits geltenden Regelungen ausreichend Rechnung getragen werden. Im Falle des Verlusts der deutschen Staatsangehörigkeit nach § 29 Abs. 2 oder 3 StAG in der bisherigen Fassung können die für den Vollzug des Staatsangehörigkeitsrechts im Inland zuständigen Länder im Rahmen der Ermessensnorm des § 8 StAG und das für Auslandsfälle zuständige Bundesverwaltungsamt im Rahmen des § 13 StAG eine Wiedereinbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit vornehmen. Sofern Optionspflichtige ihre ausländische Staatsangehörigkeit aufgegeben haben, kann ihnen vor einem beabsichtigten Wiedererwerb der ausländischen Staatsangehörigkeit für den Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit nach § 25 Abs. 2 StAG auf Antrag eine Beibehaltungsgenehmigung erteilt werden. In diesen Fällen kann aus Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses Gebührenbefreiung gewährt werden.

Darüber hinausgehend ist festzustellen, dass die entsprechende Rechtslage nach dem Regierungsentwurf verfassungsgemäß ist. Rechtsänderungen mit entsprechenden Stichtagsvorgaben für das Inkrafttreten des neuen Rechts sind nicht nur im Lichte von Art. 3 Abs. 1 GG unproblematisch,<sup>23</sup> sondern ein notwendiger Bestandteil der Änderbarkeit des Rechts.

Eine andere Bewertung könnte sich nur daraus ergeben, dass die bislang angewendeten Regelungen der §§ 4 Abs. 3, 29, 40b StAG rechtswidrig sind, so dass zur Behebung der Folgen der rechtswidrigen Regelung der Gesetzgeber eine rückwirkende Erstreckung des neuen Rechts anordnen kann oder eventuell gar muss. Allerdings liegt diese Konstellation nicht vor. Die einschlägigen Regelungen des geltenden StAG sind vom BVerfG – dass dazu nach Art. 100 Abs. 1 GG allein zuständig ist – bislang nicht beanstandet worden. Auch geht die Literatur ganz überwiegend davon aus, dass diese Regelungen verfassungsgemäß sind.<sup>24</sup> Die gegenteilige Position beruht maßgeblich auf den Beiträgen vor allem eines Verfassers<sup>25</sup> und hat insoweit den Charakter einer Individualansicht, die ganz überwiegend nicht geteilt wird.

<sup>23</sup> So auch Zimmermann, DÖV 2014, 429, 433.

<sup>24</sup> Dazu nur Hailbronner, NVwZ 1999, 1273 ff.; ders., Art. 16 GG Rn. 46 ff.; Renner/Maaßen, in: Hailbronner/Renner/Maaßen (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, 5. Aufl., 2010, § 29 StAG Rn. 7 ff.; jew. m.w.N.

<sup>25</sup> Zimmermann, IPrax 2000, 180 ff.; ders./Schütte/Sener, Deutsche zweiter Klasse?, 2013; ders., DÖV 2014, 429 ff.; ders., ZAR 2014, 97 ff.

### 13. Völkerrechtliche Vorgaben

Das im Ergebnis der vorgeschlagenen Neuregelung Mehrstaatigkeit in einem größeren, aber weiter differenzierten Umfang hingenommen wird als bislang, ist auch völkerrechtlich zulässig. Das Völkerrecht überlässt es grundsätzlich den Staaten, ihre eigene Staatsangehörigkeit zu regeln und räumt ihnen dabei weitgehende Gestaltungsspielräume ein.<sup>26</sup> Die Regelungen des Regierungsentwurfs halten sich innerhalb dieses Spielraumes.

Das Übereinkommen über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern vom 6. Mai 1963 ist von Deutschland am 20. Dezember 2001 gekündigt worden und daher für Deutschland am 21. Dezember 2001 außer Kraft getreten.

Das Europäische Übereinkommen über Staatsangehörigkeit vom 6. November 1997 wurde von Deutschland am 13. Mai 2005 ratifiziert und ist für Deutschland am 1. September 2005 in Kraft getreten. Es sieht im Grundsatz vor, dass Personen, die mit der Geburt kraft Gesetzes die Staatsangehörigkeit einer Vertragspartei erwerben, diese grundsätzlich und ungeachtet weiterer, ebenfalls mit Geburt erworbener Staatsangehörigkeiten beibehalten dürfen. Allerdings hat Deutschland rechtzeitig wegen der Optionsregelung des § 29 StAG einen entsprechenden Vorbehalt erklärt, der im Ergebnis auch von den Kritikern der Optionsregelung als zulässig angesehen wird.<sup>27</sup>

Die EMRK enthält keine spezifischen staatsangehörigkeitsrechtlich relevanten Verbürgungen und überlässt die Regelung der Staatsangehörigkeit grundsätzlich den Konventionsstaaten.<sup>28</sup> Soweit in einzelnen ergänzenden Aspekten die Anforderungen des Art. 6 EMRK (fairer Verfahren) sowie Art. 8 EMRK (Achtung des Privatlebens) einschlägig sein können, sind die entsprechenden Anforderungen gewahrt. Auch soweit auf das konventionsrechtliche Diskriminierungsverbot zugegriffen wird, liegt kein Verstoß dagegen vor, da die gesetzlichen Differenzierungen auf hinreichenden sachlichen Gründen beruhen, wie oben bereits dargelegt wurde.

---

<sup>26</sup> Dazu näher *Hailbronner*, in: Hailbronner/Renner/Maaßen (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, 5. Aufl., 2010, S. 61 ff.; *Zimmermann/Schütte/Sener*, Deutsche zweiter Klasse?, 2013, S. 22 ff.; jew. m.w.N.

<sup>27</sup> *Zimmermann*, DÖV 2014, 429, 432 m.N.

<sup>28</sup> Dazu näher *Zimmermann*, ZAR 2014, 97 ff.

## II. Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 18/185 [neu])

### 1. Vollständige Aufhebung der Optionsobliegenheit

Der Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 18/185 [neu]) sieht zum einen eine vollständige Aufhebung der Optionsobliegenheit vor. Diese Regelung kann wohl verfassungsgemäß erfolgen.

Allerdings ist zum einen zu berücksichtigen, dass mit Blick auf das Wesen der Staatsangehörigkeit im demokratischen Staat ius soli-Regelungen Grenzen gesetzt sind, weil sie dazu führen können, dass die Staatsangehörigkeit ohne Rücksicht auf familiäre oder sonstige tatsächliche Bindungen an den Staat verliehen wird. Das BVerfG hat diese Grenze deutlich gemacht, indem es in der Mehrstaatenentscheidung ausgeführt hat, dass es zweifelhaft ist, ob ein Übergang zum reinen ius soli ohne Sonderregelungen für Auslandsgeburten im Hinblick auf das Wesen der Staatsangehörigkeit im demokratischen Staat und mit Rücksicht auf Art. 16 Abs. 1 und 2 GG verfassungsrechtlich zulässig wäre.<sup>29</sup> Die konkret vorgeschlagenen Regelungen bedeuten aber nicht den Übergang zu einem reinen ius soli, sondern treten neben die ius sanguinis-Regelungen, die weiter fortbestehen sollen. Daher wird auch relevant sein, wie viele Personen die Staatsangehörigkeit nach den ius soli-Regelungen erhalten werden. Wenn und soweit die ius soli-Regelungen nicht dazu führen, dass in erheblichem Maße Staatsangehörigkeit ohne Rücksicht auf familiäre oder sonstige tatsächliche Bindungen an den Staat verliehen wird, sind sie insoweit verfassungsgemäß.

Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass die vorgeschlagene Regelung dazu führt, dass die deutsche Staatsangehörigkeit dauerhaft auch alleine in Folge von Geburt in Deutschland erworben wird. Eine weitere Differenzierung nach Aspekten der Verbundenheit und Integration findet nicht statt. Dies ist problematisch, da nicht hinreichend sicher gestellt wird, dass die entsprechenden Personen so hinreichend in Deutschland integriert sind, dass die üblicherweise mit Mehrstaatigkeit verbundenen Probleme bei ihnen signifikant reduziert sind. Zwar kann der Gesetzgeber sich für eine derartige Lösung entscheiden. Er muss diese Regelung dann aber mit den sonstigen Einbürgerungsmöglichkeiten abgleichen, da andernfalls nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlungen entstehen können, wenn die weiteren Einbürgerungsmöglichkeiten deutlich restriktiver gefasst sind und Voraussetzungen aufweisen, die einen intensiveren Bezug zu Deutschland und bzw. oder eine erfolgreiche Integration vorsehen. Falls der Gesetzgeber in der entsprechenden Konsequenz auch bei den weiteren Einbürgerungstatbeständen verzichten möchte, ist schließlich an die soeben dargestellte Überlegung des BVerfG zu erinnern, dass mit Blick auf das Wesen der Staatsangehörigkeit im demokratischen Staat ius soli-Regelungen Grenzen gesetzt sind, weil sie dazu führen können, dass die Staatsangehörigkeit ohne Rücksicht auf familiäre oder sonstige tatsächliche Bindungen an den Staat verliehen wird. Bei derartigen Regelungen ist es zweifelhaft ist, ob ein Übergang zum reinen ius soli ohne Sonderregelungen für

---

<sup>29</sup> BVerfGE 37, 217, 249.

Auslandsgeburten im Hinblick auf das Wesen der Staatsangehörigkeit im demokratischen Staat und mit Rücksicht auf Art. 16 Abs. 1 und 2 GG verfassungsrechtlich zulässig wäre.<sup>30</sup>

Das Völkerrecht steht einer derartigen Regelung wohl nicht entgegen. Die vollständige Aufhebung der Optionsobliegenheit wird zwar in der Folge zu einer stärkeren Zunahme von Mehrstaatigkeit führen insbesondere auch mit Bezug auf Länder, mit denen weniger intensive rechtliche und tatsächliche Beziehungen bestehen, weshalb die in der Mehrstaatigkeit angelegte Entstehung entsprechender Probleme wohl weniger gut vermeiden oder deren Lösung weniger erfolgreich erfolgen wird, als dies im Verhältnis zu den anderen Mitgliedstaaten der EU und der Schweiz erwartbar ist. Da das Völkerrecht es aber grundsätzlich den Staaten überlässt, ihre eigene Staatsangehörigkeit zu regeln und ihnen dabei weitgehende Gestaltungsspielräume einräumt, dürfte auch diese Regelung noch innerhalb des völkerrechtlichen Rahmens liegen.

## **2. Bislang erfolgter Vollzug der Optionsobliegenheit**

Zum anderen soll den Betroffenen, die in Folge der Optionsregelung eine Staatsangehörigkeit verloren haben, die Möglichkeit eröffnet werden, die verlorene Staatsangehörigkeit wieder zu erwerben, ohne die behaltene Staatsangehörigkeit aufgeben zu müssen. Auch diese Regelung ist grundsätzlich wohl nicht zu beanstanden. Allerdings ist mit Blick auf die in Art. 3 GG angelegte Gleichbehandlung zu überlegen, ob mit Blick auf vergleichbare Konstellationen in der Vergangenheit entweder auch für diese eine Wiedererwerbsmöglichkeit einzuräumen ist, oder in der vorliegenden Konstellation auf die Wiedererwerbsmöglichkeit zu verzichten ist.

## **III. Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE und einiger Abgeordneter (BT-Drs. 18/1092)**

Der Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE und einiger Abgeordneter (BT-Drs. 18/1092) sieht gleichfalls die vollständige Aufhebung der Optionsobliegenheit vor. Insoweit kann daher auf die Ausführungen zum Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN verwiesen werden.

Für Personen, die in Folge der Optionsobliegenheit eine Staatsangehörigkeit verloren haben, wird eine Übergangsregelung vorgesehen, nach der für einen bestimmten Zeitraum die Möglichkeit eröffnet wird, die verlorene Staatsangehörigkeit wieder zu erwerben, ohne die behaltene Staatsangehörigkeit aufgeben zu müssen. Hinsichtlich der grundsätzlichen Einräumung einer Wiedererwerbsmöglichkeit kann gleichfalls auf die Ausführungen zum Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN verwiesen werden. Die davon abweichende Vorgabe eines bestimmten Zeitraumes ist aus Gründen der Rechtssicherheit verfassungsrechtlich grundsätzlich unbedenklich, wirkt sich aber mit Blick auf den

---

<sup>30</sup> BVerfGE 37, 217, 249.

Gleichbehandlungsgrundsatz auf entsprechend vergleichbare Konstellationen und deren verfassungsrechtliche Bewertung aus.

#### **IV. Antrag der Fraktion DIE LINKE und einiger Abgeordneter (BT-Drs. 18/286)**

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE und einiger Abgeordneter (BT-Drs. 18/286) möchte eine generelle Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts anregen. Dazu soll der Bundestag einen Beschluss fassen, der zum einen eine umfassende Feststellung enthält, und zum anderen die Bundesregierung auffordert, einen Gesetzesentwurf vorzulegen, der grundlegende Änderungen beinhaltet, insbesondere Einbürgerungen umfassend erleichtert. Soweit dabei auf die Regelungen des Gesetzesentwurfes der Fraktion DIE LINKE und einiger Abgeordneter (BT-Drs. 18/1092) Bezug genommen wird (S. 3 letzter Satz des Antrags), kann auf die vorstehenden Ausführungen zu diesem Gesetzesentwurf verwiesen werden. Darüber hinaus hat die angeregte Entschließung vor allem politischen Charakter.

#### **E. Vergleich und Empfehlung**

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung ist verfassungsrechtlich, unionsrechtlich und völkerrechtlich unproblematisch.

Die weiteren Gesetzesentwürfe könnten grundsätzlich rechtmäßig sein.

Sie müssten dazu aber zum einen berücksichtigen, dass die ius soli-Regelungen nicht dazu führen dürfen, dass in erheblichem Maße Staatsangehörigkeit ohne Rücksicht auf familiäre oder sonstige tatsächliche Bindungen an den Staat verliehen wird. Auch falls dies nach derzeitiger Einschätzung nicht der Fall ist, bedürfen sie der regelmäßigen Überprüfung daraufhin, ob diese Grenze auf Dauer eingehalten wird.

Zum anderen müssen die eröffneten Möglichkeiten zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit in Folge von Geburt in Deutschland mit den anderen Möglichkeiten des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit soweit abgeglichen werden, dass kein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz vorliegt.

Schließlich ist zu überlegen, ob die eingeräumte Möglichkeit, die verlorene Staatsangehörigkeit wieder zu erwerben, ohne die behaltene Staatsangehörigkeit aufgeben zu müssen, mit Blick auf die in Art. 3 Abs. 1 GG angelegte Gleichbehandlung und vergleichbare Konstellationen in der Vergangenheit entweder auch für diese eine Wiedererwerbsmöglichkeit einzuräumen ist, oder in der vorliegenden Konstellation auf die Wiedererwerbsmöglichkeit zu verzichten ist.

Der Entwurf der Bundesregierung vermeidet diese rechtlichen Probleme. Aus der Sicht einer Gesamtbewertung wird deutlich, dass der Gesetzesentwurf der Bundesregierung die differenziertere und sachadäquatere Abschätzung der Vor- und Nachteile, auch für die betroffenen Bürger, sowie der integrationspolitischen Risiken und Unwägbarkeiten<sup>31</sup> enthält. Er ist insoweit vorzugswürdig.

*Bernd Grzeszick*

---

<sup>31</sup> *Hailbronner, ZAR 2013, 357, 366.*