



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

A. Gegenstand und Struktur der Stellungnahme	3
B. Grundzüge der vorgeschlagenen oder angeregten Änderungen	3
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
C. Überblick über Vorgaben des Verfassungs-, Unions- und Völkerrechts	5
D. Bewertung der vorgeschlagenen oder angeregten Rechtsänderungen	6
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
E. Vergleich und Empfehlung	19

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 erfolversprechenden 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.¹ 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.² Diese werden in der vorliegenden Situation greifbar mit der

¹ Hailbronner, ZAR 2013, 357, 362 f.

² 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.³

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

³ *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.⁴ 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

⁴ *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.⁵ 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.⁶ 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.

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

⁶ *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,⁷ 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.⁸ 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,⁹ folgt auch daraus kein Verfassungsverstoß, da die zuvor genannten Gründe weiterhin einschlägig sind. Selbst wenn dem nicht gefolgt wird,¹⁰ 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

⁷ Zimmermann, DÖV 2014, 429, 431.

⁸ Renner/Maaßen, in: Hailbronner/Renner/Maaßen (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, 5. Aufl., 2010, § 29 StAG Rn. 39.

⁹ Renner/Maaßen, in: Hailbronner/Renner/Maaßen (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, 5. Aufl., 2010, § 29 StAG Rn. 39.

¹⁰ 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 GG¹¹ – 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,¹² 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

¹¹ Dazu *Zimmermann*, DÖV 2014, 429, 431.

¹² *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.¹³ Art. 3 Abs. 3 GG ist insoweit als Verbot sachwidriger Ungleichbehandlung zu verstehen,¹⁴ 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.¹⁵ Ausnahmen von der Grundentscheidung müssen mit einem besonderen sachlichen Grund gerechtfertigt werden.¹⁶

¹³ 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.

¹⁴ So *Osterloh*, in: *Sachs* (Hrsg.), *GG*, 6. Auflage, 2011, Art. 3 Rn. 291.

¹⁵ 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.

¹⁶ Dazu nur BVerfGE 122, 210, 231.

Die in dieser Hinsicht bislang weitestgehende Kontrolldichte wurde vom BVerfG in der Entscheidung zum Rauchverbot in Gaststätten aufgestellt.¹⁷ 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.¹⁸

Diese weitgehenden Anforderungen und ihre Begründung sind allerdings sowohl in der Literatur¹⁹ als auch in zwei Sondervoten zur Nichtraucherentscheidung selbst²⁰ 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.²¹

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.²²

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,

¹⁷ BVerfGE 121, 317 ff.

¹⁸ BVerfGE 121, 317, 365 ff.

¹⁹ 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.

²⁰ BVerfGE 121, 317, 378 ff. sowie 381 ff.

²¹ BVerfGE 123, 111, 119 ff.

²² 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,²³ 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.²⁴ Die gegenteilige Position beruht maßgeblich auf den Beiträgen vor allem eines Verfassers²⁵ und hat insoweit den Charakter einer Individualansicht, die ganz überwiegend nicht geteilt wird.

²³ So auch Zimmermann, DÖV 2014, 429, 433.

²⁴ 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.

²⁵ 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.²⁶ 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.²⁷

Die EMRK enthält keine spezifischen staatsangehörigkeitsrechtlich relevanten Verbürgungen und überlässt die Regelung der Staatsangehörigkeit grundsätzlich den Konventionsstaaten.²⁸ Soweit in einzelnen ergänzenden Aspekten die Anforderungen des Art. 6 EMRK (faïres 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.

²⁶ 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.

²⁷ *Zimmermann*, DÖV 2014, 429, 432 m.N.

²⁸ 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.²⁹ 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

²⁹ 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.³⁰

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

³⁰ 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 Unwägbarkeiten³¹ enthält. Er ist insoweit vorzugswürdig.

Bernd Grzeszick

³¹ *Hailbronner, ZAR 2013, 357, 366.*