

**Implementationsprobleme der Optionsregelung. Wege aus einem
humanitären, politischen und administrativen Dilemma**
**Gutachten für das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein-
Westfalen**

Prof. Dr. Dietrich Thränhardt, Universität Münster

Zusammenfassung

Die 1999 eingeführte Optionsregelung ist ein komplexer Gesetzeskompromiss, der gravierende Probleme aufwirft: verfassungsrechtlich wegen des Verbots der Entziehung der Staatsangehörigkeit (Art. 16 GG), administrativ wegen der Kompliziertheit des Verfahrens, politisch wegen der Widersprüchlichkeit zwischen formalrechtlicher Formulierung und materiellrechtlichem Inhalt. Öffentlichen Erklärungen zu Öffnung und Akzeptanz der betroffenen Deutschen nach Geburtsrecht steht eine oft rigide Verwaltungspraxis gegenüber. Wird das Staatsangehörigkeitsgesetz unterkomplex und ohne Blick auf seinen Sinn ausgeführt, so drohen vielfacher Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, Vertrauensverlust vieler junger Deutschen mit Migrationshintergrund, internationale Irritationen, die Blockierung der Einbürgerungsbehörden und eine erfolgversprechende Klagewelle großen Stils.

Abhilfe kann durch Gesetzesänderungen grundsätzlichen, partiellen oder additiven Charakters geschaffen werden. Wird das Gesetz nicht geändert, so können die Bundesländer im Rahmen ihrer Zuständigkeit nach Art. 83 GG aktiv handeln und Verwaltungsverfahren einrichten, das den Sinn des Gesetzes voll erfassen und die Abwicklung optimieren, so dass die kontradiktorischen Elemente des Gesetzes in der Ausführungspraxis für die Betroffenen und die Verwaltung minimiert werden. Insbesondere muss dazu kategorial bestimmt werden, wann „die Aufgabe oder der Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht möglich oder nicht zumutbar ist“. Dazu ist ein einfaches Formularschema zu entwerfen, das Sachbearbeitern und Betroffenen Wege weist.

1. Die Dimensionen des Problems

Mit dem Kompromiss zur Staatsangehörigkeitsreform 1999 ist eine komplexe Lage geschaffen worden. Einerseits ist durch die Verleihung der vollen Staatsangehörigkeit für in Deutschland geborene Kinder eines ausländischen Elternteils mit wenigstens acht Jahren legalem Aufenthalt die Staatsangehörigkeit großzügig geöffnet worden, wie es einem Einwanderungsland entspricht. Andererseits unterliegen diese Kinder einer vom Verfahren her rigide ausgestalteten Optionspflicht und müssen sich für die deutsche oder die ausländische Staatsangehörigkeit ihrer Eltern entscheiden, soweit sie nicht eine „Beibehaltungsgenehmigung“ erhalten. Von Anfang an bestand dieser Optionsregelung gegenüber ein weit verbreitetes Unbehagen – unabhängig von der prinzipiellen Einstellung zu Öffnung oder Schließung bei der Einbürgerung.

Tabelle 1: Deutsche Kinder ausländischer Eltern (§ 4 Abs. 3)

Geburtsjahr	Zahl der Kinder mit Geburtsrecht	Zeitraum der Optionspflicht
2000	41 257	2018-2023
2001	38 600	2019-2024
2002	37 568	2020-2025
2003	36 819	2021-2026
2004	36 863	2022-2027
2005	40 156	2023-2028
2006	39 089	2024-2029
2007	35 666	2025-2030
2008	30 336	2026-2032
2009	29 181	2027-2032

Quelle: Statistisches Bundesamt 2010.

Dieses Unbehagen gegenüber der Optionspflicht bezieht sich insbesondere auf

- den möglichen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit für eine große Zahl von Jugendlichen, die in Deutschland aufgewachsen sind und seit ihrer Geburt Deutsche waren. Es gibt inzwischen einen breiten Konsens darüber, dass möglichst viele

ständige Einwohner Deutschlands auch Staatsbürger sein sollten (demokratisches Argument) und dass Deutschland seine Einwohner nicht verlieren sollte (demographisches Argument). Von daher kommt den in Deutschland geborenen Bürgern eine besondere Bedeutung zu.

Diese Problematik würde besonders diejenigen Jugendlichen hart treffen, die sich während der Zeit des Erwachsenwerdens von bestimmten Teilen der Herkunftskultur ihrer Familien lösen. Die deutsche Staatsangehörigkeit kann hier insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Selbstbestimmung, der Würde des Menschen und der Gleichheit der Geschlechter Sicherheit bieten. All dies ist gefährdet, wenn sie in Frage steht.¹

- Wegen der verfassungsrechtlichen Risiken einer solchen Regelung, zumal das Bundesverfassungsgericht in früheren Entscheidungen „das Kind als Grundrechtsträger“ und den Vorrang der Bürgerrechte vor dem staatlichen Ordnungsinteressen hervorgehoben hatte, und zwar in Abgrenzung von der Praxis des damaligen „Ostblocks“, Doppelstaatsangehörigkeiten auszuschließen. Von Anfang an haben viele Verfassungsrechtler, darunter zwei frühere Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, den Entzug der Staatsangehörigkeit, wie er im Staatsangehörigkeitsgesetz von 1999 vorgesehen ist, für verfassungswidrig gehalten. Es ist zu erwarten, dass die Optionspflicht vor das Verfassungsgericht gebracht wird, und es wäre fatal, wenn dann klar würde, dass einer großen Zahl von deutschen Bürgern ihre Staatsangehörigkeit zu Unrecht aberkannt worden wäre.

In diesem Sinn hat Kay Hailbronner schon bei der Anhörung zum Gesetz 1999 prophezeit, dass sich die Regelung vor den Verwaltungsgerichten totlaufen werde. Er hat diese Kritik im Jahr 2010 wiederholt. „Die Anwendung der Vorschrift (über die Ablegung der anderen Staatsangehörigkeit) dürfte wohl in der verwaltungsgerichtlichen Praxis alsbald erhebliche Schwierigkeiten aufwerfen, da

¹ Berlit argumentiert in diesem Zusammenhang: „Der Optionszwang ist geeignet, Integrationserfolge zu gefährden und die lange Zeit erfahrene und gelebte Zugehörigkeit zu Deutschland in einer oft schwierigen Lebensphase zu gefährden. Die Gründe für den Optionszwang sind juristisch nachvollziehbar, lebensweltlich aber kaum zu vermitteln und werden kaum auf Akzeptanz stoßen. Gestärkt werden Kräfte, die auf Betonung von Sonderung setzen (Uwe Berlit, Abschaffung des Optionszwangs? in: Klaus Barwig/ Stephan Beichel-Benedetti/ Gisbert Brinkmann Hg., Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2009, Baden-Baden 2010, 248).

zahlreiche Fragen nicht oder jedenfalls nicht vollständig geklärt sind. Es dürfte wohl nicht übertrieben sein, anzunehmen, dass spätestens in der verwaltungsgerichtlichen Instanz der Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit keinen Bestand haben dürfte, sofern es sich um Personen handelt, die bereits im Bundesgebiet gut integriert sind“.² Das rechtskräftige Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart zur Klage einer vierzehnjährigen Türkin auf Einbürgerung (kein Optionsfall, Anhang 6) gibt einen aktuellen Eindruck davon, wie stark Bürgerrechte in diesem Bereich grundgesetzlich geschützt sind.

- Wegen des ungeheuren Verwaltungsaufwands bei der Durchführung, den vielen potenziellen Fehler- und Konfliktquellen, unbeabsichtigten Paradoxien und kontraproduktiven Effekten wie dem Fall, dass man nach Dienst in der Bundeswehr ausgebürgert werden könnte. Geschieht nichts, so würde die Optionsregelung die Einbürgerungsbehörden lahmlegen, falls nicht in großem Ausmaß neues Personal eingestellt würde. Mit diesem Aufwand werden die Länder bzw. die Kommunen belastet.

Auch der 8. Bericht der Integrationsbeauftragten des Bundes weist deutlich auf vielfältige Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Gesetzes hin, begleitet von Befürchtungen in Bezug auf die Zeit ab 2018, wenn der Jahrgang 2000 achtzehn Jahre alt wird und damit die Optionsregelung ihre volle quantitative Wirksamkeit entfaltet. Genannt werden insbesondere vielfältige Probleme mit den Melderegistern und der Fähigkeit der Ämter, die Betroffenen zu erreichen, verbreitete Missverständnisse bei den Jugendlichen über die Tragweite der Regelungen, das wahrscheinliche Verstreichen der Ausschlussfrist von 21 Jahren für den Antrag auf Beibehaltung bei vielen Betroffenen, Unklarheiten bei den Betroffenen über die Notwendigkeit, ein Optionsverfahren durchlaufen zu müssen, der Widerspruch zwischen dem formalrechtlichen Zwang, ein Optionsverfahren durchlaufen zu müssen und dem materiellen Recht besonders für EU-Bürger, zwei Staatsangehörigkeiten behalten zu

² Kay Hailbronner, Integration und Staatsangehörigkeit, 53. Bitburger Gespräche, 7.10.2010, Manuskript, S. 2.
<http://www.google.de/search?q=hailbronner+integration+und+staatsangeh%C3%B6rigkeit&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:de:official&client=firefox-a>

können, und schließlich der hohe Aufwand bei der Implementation des Gesetzes und bei der Beratung der Betroffenen.³

Nach den wenigen bisher zur Verfügung stehenden Daten und Erfahrungen deutet alles darauf hin, dass die große Mehrheit der Optionspflichtigen die deutsche Staatsangehörigkeit behalten will. Allerdings sind die bisherigen Fälle nicht repräsentativ für die Situation ab 2018. Zur Zeit handelt es sich noch um junge Erwachsene, deren Eltern für ihre Kinder einen Antrag auf Einbürgerung nach § 40b StAG gestellt und damit aktiv den Wunsch nach der deutschen Staatsangehörigkeit zum Ausdruck gebracht haben. Bildungs- und motivationsmäßig dürften diese Eltern und ihre Kinder eine Selektion darstellen. Das macht auch die im Koalitionsvertrag von 2009 (siehe unten Seite 9) angesprochene Idee problematisch, Erfahrungen zu sammeln und diese Erfahrungen dann auf die große Zahl von 30.000-40.000 Fällen zu übertragen, die ab 2018 Jahr für Jahr auf die Behörden zukommen werden. Zwischen einer selbstselektierten und motivierten Gruppe von Antragstellern und der Gesamtzahl der administrativ erfassten Fälle gibt es große Unterschiede. Zudem haben die Einbürgerungsbehörden schon bisher bundesweit festgestellt, dass die Hälfte der Betroffenen auf ihre Briefe nicht reagiert⁴, sich damit also schrittweise ein Berg an Fällen aufhäuft, in denen die Behörden nach der Gesetzeslage dazu veranlasst sind, schließlich Verfahren zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit einzuleiten.

2. Die öffentliche Debatte und die Koalitionsvereinbarung

Die geltende Regelung war Ergebnis eines Kompromisses zwischen den weitreichenden Plänen der rot-grünen Koalition von 1998 zur Erleichterung der Einbürgerung und der Einführung des *ius soli* zugunsten in Deutschland geborener Kinder ausländischer Eltern einerseits und der Pläne der FDP, die in den neunziger

³ Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 8. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin 2010, 457-460.

⁴ Bund-Länder-Besprechung „erste Optionsverfahren“, Sommer 2010; Vgl. auch Die Beauftragte (2010), 459.

Jahren zunächst eine terminierte Kinderstaatszugehörigkeit propagiert hatte. Die FDP hatte sich mit ihren Öffnungsplänen gegenüber dem Koalitionspartner CDU/CSU 1994-98 nicht durchsetzen können, schloss aber nun mit der rot-grünen Regierungsmehrheit einen Kompromiss.⁵ Vielfach wurde in der Zeit der Verabschiedung des Gesetzes gemutmaßt, die widersprüchliche Regelung werde nach einigen Jahren geändert werden, wenn der Pulverdampf der Auseinandersetzungen sich verzogen hätte. Eine derartige allgemeine Beruhigung ist nicht eingetreten, sondern es haben sich inzwischen Differenzierungsprozesse vollzogen. Einmal ist der grundsätzliche Widerstand gegen das Geburtsrecht randständig geworden. Zwar ist die Forderung nach einer Streichung des Geburtsrechts, also einer Rückkehr zum bloßen Abstammungsrecht, im Wahlkampf 2009 noch gelegentlich geäußert worden, sie ist aber nicht mehr offizielle Position der CDU. Das Geburtsrecht ist ein vieltausendfaches *fait accompli*.

Zugleich ist die Position einer Vermeidung mehrfacher Staatsangehörigkeit stark relativiert worden, nicht nur wegen der im Weiteren behandelten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für Kinder aus binationalen Ehen. Für alle EU-Bürger und für Schweizer wird seit 2007 grundsätzlich mehrfache Staatsangehörigkeit akzeptiert. Gleiches gilt für dreizehn Länder, die grundsätzlich oder faktisch nicht ausbürgern. Diese und eine Reihe anderer Ausnahmen haben zur Folge gehabt, dass auch bei der Einbürgerung in mehr als der Hälfte der Fälle mehrfache Staatsangehörigkeit hingenommen wird.⁶ Hailbronner/ Renner/ Maaßen kommentieren, die Tendenz gehe dahin, „den Grundsatz der Vermeidung doppelter Staatsangehörigkeit beizubehalten, aber den Katalog der Ausnahmetatbestände zu erweitern“.⁷

Andererseits hat sich die öffentliche Debatte in Bezug auf Menschen mit Migrationshintergrund aus der Türkei und aus arabischen Ländern verhärtet, sie wird weithin mit Zuspitzung auf die islamische Religion geführt. In diesem Zusammenhang ist der Familiennachzug inzwischen – in Anlehnung an

⁵ Im Einzelnen dazu Ingo von Münch, *Die deutsche Staatsangehörigkeit. Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft*, Berlin 2007, 128-152.

⁶ Vgl. Dietrich Thränhardt, *Einbürgerung. Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit*, Bonn 2008.

⁷ Kay Hailbronner/ Günter Renner/ Hans-Georg Maaßen, *Staatsangehörigkeitsrecht*, München 2010, 566.

niederländische Regelungen – erschwert worden, und Migranten aus Ländern mit Visumpflicht sehen sich einer Serie von Tests gegenüber, die einen Hürdenlauf bedeuten, der von der Einreise über die Integration bis zur Einbürgerung reicht. Am Anfang steht der Deutschtest, der vor der Erteilung eines Visums im Ausland absolviert werden muss. Ein zweiter Test ist nach dem obligatorischen Sprach- und Orientierungskurs in Deutschland abzulegen, ein dritter Prüfungskomplex umfasst einen Deutsch- und einen Landeskundetest als Bedingung für die Einbürgerung. Bei den drei Tests ergeben sich Überschneidungen und Redundanzen. Ergebnis ist eine empfindliche Verminderung der Einwanderungs- und der Einbürgerungszahlen, verbunden mit einer sozialen Selektion und vor allem dem Ausschluss von Migranten mit wenig formaler Bildungserfahrung.⁸ Nach der Analyse der OECD ist der soziale Selektionseffekt bei der Einbürgerung in Deutschland stärker als in allen anderen untersuchten Ländern.⁹ Der Integrationsdiskurs hat sich noch stärker als früher auf eine Gruppe zugespißt, und die Perzeption hat vielfach nur sehr selektiv mit der Integrationsrealität zu tun.¹⁰

In der juristischen Fachliteratur wird überwiegend die Meinung vertreten, die Optionspflicht sei verfassungskonform, aber der Sache nach unsinnig¹¹ und solle deshalb entfallen. In diesem Zusammenhang wird auch auf den internationalen Kontext verwiesen. Das 1997 abgeschlossene Europäische Übereinkommen sieht vor, dass im Land geborenen Menschen die Staatsangehörigkeit nicht entzogen werden darf. Wegen der Optionsregelung hat allein Deutschland zur Möglichkeit des Verlusts

⁸ Marina Seveker/ Anne Walter, Integrations- und Einbürgerungstests. Der neue Weg zur europäischen Bürgerschaft? Deutscher Bericht, Osnabrück 2010.

⁹ OECD, International Migration Outlook 2010, Paris 2010, 165 f.

¹⁰ Vgl. Dietrich Thränhardt, Integrationsrealität und Integrationsdiskurs, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 46-47, 15.11.2010, 16-21; Empirische Kritik am Konzept der „Parallelgesellschaft“ bei Martina Sauer/ Dirk Halm, Erfolge und Defizite der Integration türkeistämmiger Einwanderer. Entwicklung der Lebenssituation 1999 bis 2008, Essen 2009.

¹¹ Uwe Berlit, Stellungnahme aus Anlass der öffentlichen Anhörung „Einbürgerung/ Staatsangehörigkeit“ des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 10. Dezember 2007, Innenausschuss A-Drs. 16(4)311 E. Siehe auch seine Zusammenfassung der inzwischen stattgefundenen juristischen Diskussion: Uwe Berlit 2010, 245-250. Eine Literaturlistung in Anmerkung 3.

der Staatsangehörigkeit einen Vorbehalt angemeldet: ein Einzelgang in Europa.¹² Deutschland könnte sich also mit dem Verzicht auf die Optionspflicht dem europäischen Konsens anschließen und in diesem Punkt seine Sonderstellung beenden. Laut Artikel 29 III des Vertrages sollen Staaten Vorbehalte zurücknehmen, „sobald die Umstände es zulassen“. In der juristischen Literatur wird alternativ auch die Position begründet, „die Streichung der Optionspflicht (sei) nicht nur rechtspolitisch wünschenswert, sondern auch verfassungsrechtlich geboten“¹³. Schließlich gibt es noch die Position, den Betroffenen sei eine Entscheidung zwischen ihrer Staatsangehörigkeiten zuzumuten.¹⁴

In diese Richtung gehen auch viele öffentliche Willensbekundungen. Die früheren Ausländer- bzw. Integrationsbeauftragten Liselotte Funcke, Cornelia Schmalz-Jacobsen und Marieluise Beck und die frühere Bundestagspräsidentin Rita Süssmuth haben 2010 zusammen mit vielen anderen Repräsentanten den Aufruf „Wider den Optionszwang“ unterzeichnet.¹⁵ Die Oppositionsfraktionen im Deutschen Bundestag haben in der vergangenen und in der laufenden Legislaturperiode die Abschaffung des Optionszwangs gefordert und dazu ausgearbeitete Gesetzentwürfe vorgelegt, ebenso das Land Rheinland-Pfalz im Bundesrat.¹⁶

¹² Gerard-René de Groot, Die staatsangehörigkeitsrechtliche Behandlung der zweiten Generation in Europa, in: Klaus Barwig/ Stephan Beichel-Benedetti/ Gisbert Brinkmann Hg., Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2009, Baden-Baden 2010, 244. Der Text des Vertrages vgl. unten unter 6.1.

¹³ Astrid Wallrabenstein, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zu „Einbürgerung/ Staatsangehörigkeit“, BT-Drs. 16/5107, 16/2650, Anhörung Innenausschuss, A-Drs. 16(4)311 B. Dies., Das Verfassungsrecht der Staatsangehörigkeit, Baden-Baden 1999, 259 ff.

¹⁴ Johannes Masing, Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration, Tübingen 2001, 37 ff. Kritisch dazu Astrid Wallrabenstein, Integration und Staatsangehörigkeit. Das Optionsmodell im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht, In Konrad Sahlfeld u. a. (Hg.), Integration und Recht AssÖR 2003, München 2003, 243, 259 ff.

¹⁵ Sie gehören zu uns! Wider den Optionszwang für Kinder unseres Landes, www.wider-den-optionszwang.de.

¹⁶ Zuletzt Gesetzentwurf der Abgeordneten Memet Kilic, Josef Philip Winkler, Kai Gehring, Volker Beck (Köln), Ingrid Hönlinger, Jerzy Montag, Dr. Konstantin von Notz, Wolfgang Wieland und der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen, Drucksache 17/3411, 26.10.2010; Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen zur – Streichung des Optionszwangs aus dem Staatsangehörigkeitsrecht (§ 29 StAG),

Gleichwohl ist nicht abzusehen, dass der Optionszwang in der laufenden Legislaturperiode generell abgeschafft werden würde. In der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU, CSU und FDP wird in Abschnitt II (5) unter der Überschrift „Optionsregelung Reformbedarf und Reformbestreben“ formuliert:

„Die Erfahrungen mit diesen ersten Optionsfällen sollen auf möglichen Verbesserungsbedarf sowohl in verfahrens- als auch in materiellrechtlicher Hinsicht überprüft und ggf. entsprechende Änderungsvorschläge erarbeitet werden. Wir werben dafür, dass möglichst viele Menschen, die die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen, unsere Staatsbürgerschaft annehmen. Denn sie ist das stärkste Zeichen der Zugehörigkeit zu unserem Land und zur wechselseitigen Verantwortung seiner Bürger. Unverhältnismäßige Hemmnisse auf dem Weg zur Einbürgerung werden wir beseitigen.“

Damit sind drei Aussagen gemacht, die eine gewisse Widersprüchlichkeit aufweisen. Zum ersten wird angekündigt, dass Erfahrungen ausgewertet werden sollen. Dies bedeutete zunächst einmal, dass nicht geschieht. In der Tat hat es im ersten Jahr der laufenden Legislaturperiode keine Änderungen gegeben und es ist auch nicht abzusehen, dass Änderungen vorgenommen werden sollen. Zum zweiten wird ein werbender Ton hörbar, der in einem eigenartigen Kontrast zu den oben erwähnten faktischen Erschwerungen des Zugangs zur deutschen Staatsbürgerschaft in den letzten Jahren steht. Dieser werbende Ton ist inzwischen öfter angeschlagen worden, etwa mit der Aussage der Integrationsbeauftragte Maria Böhmer "Wir dürfen nicht locker lassen, für die deutsche Staatsbürgerschaft zu werben."¹⁷ Damit kann der Eindruck entstehen, es liege an den Betroffenen, wenn die Zahl der Einbürgerungen zurückgeht bzw. wenn es Schwierigkeiten bei der Optionspflicht gibt. Der bayerische Innenminister Herrmann hat sogar die türkische Regierung für die zurückgehende Zahl der Einbürgerungen verantwortlich gemacht.¹⁸ Ein drittes Element im Koalitionsvertrag ist die Ankündigung, „unverhältnismäßige Hemmnisse“ zu beseitigen. Bisher gibt es für Aktionen in dieser Hinsicht keine Indizien. Die Bundesregierung hat auch keine Rechtsverordnung zu dem Gesetz vorgelegt, mit der

Drucksache 17/542, 27.1.2010; Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, Drucksache 17/773, 23.20.2010. Vgl. auch die „Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins“ 24/10 zu den beiden letzteren Entwürfen.

¹⁷ Spiegel online, 26.10.2010.

¹⁸ Zitiert in: Viktoria Großmann/ Mike Szymanski, Bayerns deutsche Türken, in: Süddeutsche Zeitung, 16.6.2010. Bestätigt vom Bayer. Staatsministerium des Innern.

derartige Hemmnisse vermieden werden könnten. Es bleibt bei den „Vorläufige(n) Anwendungshinweise(n) des Bundesministeriums des Innern zum Staatsangehörigkeitsgesetz in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 5. Februar 2009“.¹⁹

Die weiteren Willensbekundungen in der Koalition spiegeln die Koalitionsvereinbarung. So gibt es einerseits klare Bekenntnisse zum Optionszwang, etwa im Debattenbeitrag des CDU-Abgeordneten Reinhard Grindel, der zudem betont, dass die Debatte „reichlich früh“ geführt werde, also unnötig sei. „Es haben sich erst ganz wenige Optionskinder entschieden. Es gibt bisher keinen Fall, bei dem uns in irgendeiner Weise bekannt wäre, dass es große seelische Qualen und massive Entscheidungskonflikte gegeben hätte.“²⁰ Andererseits lässt Justizministerin Leutheusser-Schnarrenberger klar Reformwillen erkennen. Das zuständige Bundesinnenministerium verweist auf eine Studie, die im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge vorbereitet wird. Die Lage stellt sich damit ähnlich widersprüchlich dar wie in der Legislaturperiode 1994-1998, in der trotz der Ankündigung einer „Kinderstaatszugehörigkeit“ auf Grund unterschiedlicher Meinungen vor allem zwischen FDP und CSU nichts umgesetzt wurde.

3. Wachsende nationale und internationale Akzeptanz von Mehrstaatigkeit

„I hereby declare, on oath, that I absolutely and entirely renounce and abjure all allegiance and fidelity to any foreign prince, potentate, state, or sovereignty, of whom or which I have heretofore been a subject or citizen...“, schwören neue Bürger der Vereinigten Staaten bei ihrer Einbürgerung. Gleichwohl wird auf Grund amerikanischer Rechtsprechung seit Jahrzehnten toleriert, dass die meisten von ihnen zusätzlich ihre alte Staatsangehörigkeit behalten. Dies Entwicklung ist typisch für den Wandel des Verständnisses der Staatsangehörigkeit in den letzten Jahrzehnten von der Idee, dass jeder Mensch „eine und nur eine“ Staatsangehörigkeit haben solle hin zu

¹⁹ http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Migration/IntegrationStaatsangehoerigkeit/Anwendungshinweise_05_2009.html?nn=257720.

²⁰ Plenarprotokoll 16/230, 2.7.2009.

der heute vorherrschenden Situation, dass mehrfache Staatsangehörigkeit hingenommen und toleriert wird. Gleichwohl ist der nach wie vor praktizierte amerikanische Eid eine Erinnerung daran, dass diese Toleranz in einem Spannungsverhältnis zur Idee der Loyalität zum Nationalstaat steht, vor allem, wenn dieser eine ausgeprägte „civil religion“ entfaltet.²¹

Im europäischen Kontext hat sich ein besonders deutlicher Wandel vollzogen. Im Gegensatz zu dem früheren Vertrag über die Vermeidung von Mehrstaatigkeit besteht heute das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit, das Deutschland 2005 ratifiziert hat.²² Mehrstaatigkeit soll danach nicht mehr grundsätzlich vermieden werden. Statt dessen verpflichten sich die Vertragsstaaten in Art. 14 (1), Mehrstaatigkeit ab Geburt zu akzeptieren. In Bezug auf die EU-Staaten hat Deutschland das inzwischen nachvollzogen. Wie schon erwähnt, hat Deutschland allerdings einen Vorbehalt in Bezug auf die Ius-soli-Regelung gemacht. Im Gegensatz dazu beschränkt sich beispielsweise Frankreich bei Einbürgerungsanträgen auf einen Hinweis, dass der Antragsteller bei eventuellen Problemen mit mehreren Staatsangehörigkeiten selbst verantwortlich sei.²³ Jean-Claude Juncker, der christdemokratische Premierminister von Luxemburg, sprach sich in seiner Regierungserklärung 2002 für die doppelte Staatsangehörigkeit aus, denn es sei im nationalen Interesse, dass die größtmögliche Zahl von Personen partizipiere.²⁴

Auch die Geschichte der Bundesrepublik kann als eine Geschichte wachsender Akzeptanz von Mehrstaatigkeit beschrieben werden. Dies beginnt mit der Entscheidung der Väter und Mütter des Grundgesetzes, in Art. 116 sowohl die volksdeutschen Flüchtlinge und Vertriebenen als auch die Verfolgten des Nazi-

²¹ Zu den zum Teil widersprüchlichen Entwicklungen vgl. jetzt Thomas Janoski, *The Ironies of Citizenship. Naturalization and Integration in Industrialized Countries*, Cambridge 2010.

²² Bundesgesetzblatt 2004 II 578.

²³ Vgl. Heike Hagedorn, *Wer darf Mitglied werden? Einbürgerung in Frankreich im Vergleich*, Opladen 2001.

²⁴ „Le gouvernement plaide pour la double nationalité. Parce que la participation à la prise de décisions du plus grand nombre possible de personnes représente pour nous un intérêt national.“ Jean Claude Juncker, *Déclaration sur l’Etat de la nation*, 7. Mai 2002.

Regimes und ihre Nachkommen ohne Rücksicht auf andere Staatsangehörigkeiten die deutsche Staatsangehörigkeit zu verleihen bzw. wieder zu geben. Während erstere Bestimmung von den Besatzungsmächten präformiert war²⁵, entstammte die zweite Bestimmung dem Willen der Verfassungsgeber, von denen einige selbst in der Emigration gewesen waren, nationalsozialistisches Unrecht nicht weiter bestehen zu lassen. „Man sollte es ruhig darauf ankommen lassen, dass einmal eine doppelte Staatsangehörigkeit entsteht“, erklärte in diesem Zusammenhang der CDU-Rechtsexperte von Mangoldt.²⁶ Damals war nicht abzusehen, wie viele Nazi-Opfer und ihre Nachkommen von dieser Möglichkeit Gebrauch machen würden.

Eine zweite historisch wichtige Entscheidung war das Festhalten an der einheitlichen deutschen Staatsangehörigkeit, auch als die DDR als Staat anerkannt wurde. Nach den internationalen Gepflogenheiten war es ungewöhnlich, dass DDR-Bürger volle staatsbürgerliche Rechte und auch einen Reisepass erhalten konnten, wenn sie die Möglichkeit hatten, in die Bundesrepublik zu reisen. Es war aber wichtig für die Aufrechterhaltung eines gesamtdeutschen Nationalbewusstseins bis zur Wiedervereinigung. Ähnliches galt für die Aussiedler, die in weiter Auslegung von Art. 116 GG volle Zugangsrechte erhielten und gleichzeitig ihre alte Staatsangehörigkeit aufrechterhalten konnten – eine Chance, die bis 1989 irrelevant schien, aber anschließend vor allem für viele Deutschpolen große Relevanz bekam und das deutsch-polnische Verhältnis sehr intensivierete.

Mit der Demokratisierung Polens 1989 wurde die Aussiedler-Zuwanderung von dort beendet, statt dessen kam aber nun eine neue Form der Doppelbürgerschaft zum Zuge. Menschen, die selbst oder deren Vorfahren deutsche Staatsbürger gewesen

²⁵ „You will require the persons of German extraction transferred to Germany be granted German nationality with full civil and political rights“ instruierte die britische Regierung ihre Militärverwaltung in Deutschland (Public Record Office 371/85268/C2972, 11f.). Vgl. Josef Foschepoth, Potsdam und danach. Die Westmächte, Adenauer und die Vertriebenen. In Wolfgang Benz (Hg.), Die Vertreibung der Deutschen aus dem Osten: Ursachen, Ereignisse, Folgen, Frankfurt am Main 1996, 70-90.; Hans W. Schoenberg, Germans from the East: A Study of Their Resettlement and Subsequent Group History, Den Haag 1970.

²⁶ Zitiert nach Günter Hinken, Die Rolle der Staatsangehörigkeit bei der Konzeption des Grundgesetzes, in: Dietrich Thränhardt (Hg.), Einwanderung und Einbürgerung in Deutschland. Jahrbuch Migration 1997/98, Münster 1998, 247.

waren, hatten nun das Recht, ihre Staatsangehörigkeit geltend zu machen und deutsche Pässe zu beantragen – eine Chance, die von etwa 300.000 Menschen vor allem in Oberschlesien genutzt wurde. Dies widersprach polnischem Recht, wurde aber nach deutschem Recht durchgesetzt. Vor der vollen Gleichberechtigung polnischer Bürger in der EU 2011 entstand so ein Übergang, der für alle Beteiligten das Leben erleichterte und den Deutschen in Polen die Möglichkeit gab, in ihrer Heimat zu bleiben und zeitweise in Deutschland zu arbeiten, ganz wie sie es wollten.

Eine entscheidende Öffnung für mehrfache Staatsangehörigkeit erfolgte dann mit der bürgerrechtsorientierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in seiner Entscheidung am 21. Mai 1974. Es führte aus:

„Die früher vorherrschende und zum Teil noch jetzt anzutreffende Vorstellung, es handle sich bei der Zuerkennung der Staatsangehörigkeit um eine Abgrenzung des Staatsvolkes unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten, die der Staat nach seinem Ermessen ... vornehmen könne, entspricht nicht dem Verständnis des demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes.“²⁷

Die Staatsangehörigkeit – in diesem Fall das Recht der Kinder auf die Vererbung der deutschen Staatsangehörigkeit ihrer Mutter – wird hier als Recht des Kindes verstanden, und zwar ohne Einschränkung. Die Vererbung der Staatsangehörigkeit nicht nur über den Vater, sondern auch über die Mutter hat sich in dieser Zeit in sehr vielen Ländern der Welt durchgesetzt. Während es dabei beispielsweise in Japan zu einer Optionspflicht kam, junge Erwachsene sich also entscheiden müssen, ob sie die japanische oder die jeweils andere Staatsangehörigkeit wählen wollen, ließ das Urteil des Verfassungsgerichts für Deutschland diese Möglichkeit nicht zu. Sie wurde auch in der weiteren Umsetzung durch das Parlament nicht in Erwägung gezogen. Diese Erweiterung des Abstammungsrechts 1974 ist ein interessantes Vorbild für eine mögliche Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über das heutige Optionsmodell. Auch die Variante Dänemarks, die Vererbung der Staatsangehörigkeit von Sprach- und Kulturkenntnissen abhängig zu machen, ist für die Kinder deutscher

²⁷ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 37. Band, 1975, 239.

Mütter niemals erwogen worden.²⁸ Diese Entwicklung, die nach der Entscheidung des Verfassungsgerichts nicht bestritten wurde, ist starkes Beispiel des bürgerrechtlichen Impetus in der Integrationspolitik, die in der internationalen Literatur als rights based approach bezeichnet wird: Kinder bekommen aus menschen- und verfassungsrechtlichen Gründen Rechte zugesprochen.²⁹

Die folgende Tabelle zeigt, dass sehr viel mehr Mehrfach-Staatsangehörigkeiten aus Verbindungen eines deutschen mit einem ausländischen Elternteil entspringen als aus Verbindungen zwischen zwei ausländischen Eltern. Zudem nimmt diese Gruppe stark zu, während die Geburtenzahlen deutscher Kinder mit ausländischen Eltern (ius soli) im Zusammenhang mit dem Rückgang der Einwanderungszahlen abnehmen.

Tabelle 2: Geburten von Kindern mit Migrationshintergrund 1996-2008

	1996	2000	2008	2008 Anteil
Kinder eines deutschen und eines ausländischen Elternteils	53.400	71.257	85.062	57,0 %
Kinder ausländischer Eltern mit deutscher Staatsangehörigkeit (ius soli)	-	41.257	30.336	20,3 %
Kinder mit ausländischer Staatsangehörigkeit	106.229	49.776	33.882	22,7 %
Summe	159.529	162.290	149.280	100 %

Quelle: Statistisches Bundesamt. Nichteheleiche Kinder deutscher Mütter mit ausländischen Vätern sind nicht berücksichtigt.

Mit der grundsätzlichen Öffnung für mehrfache Staatsangehörigkeit gegenüber allen EU-Staaten und der Schweiz im Jahr 2007 hat der deutsche Gesetzgeber einen weiteren Schritt zur Akzeptanz mehrfacher Staatsangehörigkeit getan. Damit ist die

²⁸ In der juristischen Literatur wird vielfach die „Übeltheorie“ mit diesem Urteil in Verbindung gebracht, also die Idee, mehrfache Staatsangehörigkeit sei ein Übel. Das Gericht schloss sich dieser „Theorie“ aber nicht an, sondern referierte sie nur, und gab dann ein klares Signal für das bürgerrechtlich gebotene Recht von Kindern deutscher Mütter ohne Rücksicht auf entstehende Mehrstaatigkeiten. Es setzte sich auch polemisch von der damaligen Praxis des „Ostblocks“ ab, binationale Kinder zur Wahl einer Staatsangehörigkeit zu zwingen.

²⁹ James F. Hollifield, *Immigrants, Markets and States. The Political Economy of Post-war Europe*, Cambridge 1992.1992; Christian Joppke, *Immigration and the Nation-State. The United States, Germany, and Great Britain*, Oxford/New York: 1999.

Idee nicht mehr aufrechtzuerhalten, mehrfache Staatsangehörigkeit sei grundsätzlich ein Übel. Mag die besondere Behandlung der EU-Staaten noch durch den quasikonstitutionellen Zusammenhang der EU als Besonderheit gerechtfertigt werden, so gilt dieses Argument zweifellos nicht für die Schweiz, einen neutralen Staat außerhalb aller Bündnisse. Weitere Schritte zur Akzeptanz von Mehrstaatigkeit öffnet § 12 (3) in Verbindung mit § 25 (1) des Gesetzes. Danach kann die Bundesrepublik völkerrechtliche Verträge schließen, auf Grund derer es weitere Öffnungen für eine kategoriale Zulassung von Mehrstaatigkeit geben kann. Würde ein solcher Vertrag beispielsweise mit den USA oder mit der Türkei (ob als EU-Kandidat oder als „privilegierter Partner“) abgeschlossen, so hätte das weitreichende quantitative Folgen.

Auch empirisch lässt sich verfolgen, wie die Praxis der Tolerierung mehrfacher Staatsangehörigkeit weiter an Boden gewinnt. Der Anteil der Einbürgerungen mit Akzeptanz mehrfacher Staatsangehörigkeit hat sich im Jahr 2000 mehr als verdoppelt und steigt seitdem von Jahr zu Jahr an, wie die folgende Tabelle des Bundesinnenministeriums zeigt.

Tab. 2: Zunehmende Mehrstaatigkeit bei Einbürgerungen in Deutschland

Jahr	Zahl der Einbürgerungen	davon unter		Anteil der Einbürgerungen mit fortbestehender Staatsangehörigkeit
		nicht fortbestehender bisheriger Staatsangehörigkeit	fortbestehender	
1997	82.913	62.019	17.423	21,0 %
1998	106.790	81.382	20.187	18,9 %
1999	143.267	117.960	19.721	13,8 %
2000	186.688	102.832	83.856	44,9 %
2001	178.098	92.103	85.995	48,3 %
2002	154.547	90.430	64.117	41,5 %
2003	140.731	83.446	57.285	40,7 %
2004	127.153	71.822	55.331	43,5 %
2005	117.241	61.922	55.319	47,2 %
2006	124.566	60.998	63.568	51,0 %
2007	113.030	53.789	59.241	52,4 %
2008	94.470	44.536	49.934	52,9 %
2009	96.122	44.518	51.603	53,7 %

Insgesamt kann in Anbetracht dieser Entwicklungen konstatiert werden, dass sich Deutschland zwar im Unterschied zu anderen europäischen Ländern nicht grundsätzlich für die Akzeptanz mehrfacher Staatsangehörigkeit geöffnet hat, dass es aber eine immer stärkere gesetzliche Akzeptanz mehrfacher Staatsangehörigkeit gibt:

- in Bezug auf die Opfer nationalsozialistischer und kommunistischer Zwangsherrschaft und ihre Nachkommen,
- in Bezug auf nahestehenden ebenso wie restriktive Länder,
- in Bezug auf bestimmte Zwangslagen und
- für die Kinder binationaler Verbindungen.

Alle diese Entwicklungen sind aus der Achtung vor den Bürgerrechten entstanden, die – wie die oben zitierte Entscheidung des Bundesverfassungsgericht ausgeführt hat – Vorrang vor reinen Ordnungsgesichtspunkten haben. Als ein zweites Motiv kann die Öffnung für europäische Zusammenhänge identifiziert werden, die nach dem Willen des Gesetzgebers nicht nur durch europäische Bürgerrechte, sondern auch durch die Zulassung von Mehrstaatigkeit ermöglicht werden soll.

Ein Vergleich der Entwicklung in den alten fünfzehn EU-Staaten, der Schweiz, Norwegen und Island, die der niederländische Forscher de Groot vorgenommen hat, ergab einen breiten Trend zur Erleichterung des Staatsangehörigkeit für im Land geborene Kinder ausländischer Eltern. Dabei wurden unterschiedliche Formen gewählt: in Frankreich und den Niederlanden können die Jugendlichen im Alter von achtzehn Jahren die Staatsangehörigkeit annehmen, wenn sie im Land geboren sind, und es gibt zusätzlich eine automatische *Ius-soli*-Regelung für Kinder von Eltern, die selbst schon im Land geboren sind. In Belgien kann ein Kind durch Erklärung die Staatsangehörigkeit erwerben, wenn ein Elternteil mindestens zehn Jahre im Land gelebt hat. Allgemein gibt es einen Trend zur Akzeptanz der mehrfachen Staatsangehörigkeit und – mit Ausnahme Dänemarks – zu mehr *Ius soli*. Spanien ist außer Deutschland das einzige Land, dass eine Erklärung über den Aufgabe der andren Staatsangehörigkeit verlangt. Dies wird jedoch – ähnlich wie in den USA – nicht überprüft und hat deswegen wenig Wirkung. Italien hat 1983 eine

Optionspflicht für Kinder aus binationalen Ehen eingeführt, sie aber schon 1992 wieder abgeschafft, weil sie unpraktikabel war.³⁰

4. Die Optionsregelung als eigene Angelegenheit der Bundesländer

Nach Art. 83 GG führen die Länder Bundesgesetze „als eigene Angelegenheit“ aus. „Vorläufige Anwendungshinweise“ des Bundes sind daher im Sinne des Wortes als wertvolle Hinweise zu betrachten, bindend sind aber allein Verfassung und Gesetz. Dies gilt selbstverständlich auch für Einbürgerungs- und Staatsangehörigkeitsangelegenheiten.³¹ Dementsprechend verweist das Bundesinnenministerium auf seiner Website auf die Beratung bei Kommunen und Regierungsbezirken und hat im Sommer 2010 in einer Bund-Länder-Besprechung an die Länder appelliert, verstärkt Aufklärungsanstrengungen zu unternehmen. In der Tat ist die Praxis der Bundesländer bei der Einbürgerung sehr unterschiedlich, wie aus den Schaubildern im Anhang ersichtlich wird. Die Bundesländer unterscheiden sich in ihren Einbürgerungsquoten, d. h. dem Prozentsatz der Ausländer, die im jeweiligen Jahr eingebürgert werden, um mehr als das Zweifache, auch wenn man die neuen und die alten Bundesländer wegen der unterschiedlichen Zuwanderungsgeschichte getrennt betrachtet (Schaubilder 1-3). Die Positionen einzelner Bundesländer verändern sich dabei zwar je nach der Prioritäten der Innenminister und anderer Beteiligter, die Unterschiede bleiben aber in ihrer Größenordnung bestehen. Der Koalitionsvertrag von 2010 für Nordrhein-Westfalen setzt in dieser Hinsicht ein klares Signal für die „Modernisierung“ des Staatsangehörigkeitsrechts und die verstärkte Hinnahme von Mehrstaatigkeit. Dort wird weiter formuliert:

“Außerdem wollen wir erreichen, dass junge Menschen nicht mehr gezwungen werden, sich für eine Staatsangehörigkeit zu entscheiden, wenn sie volljährig werden (Abschaffung Optionszwang).”

Wie die empirische Untersuchung Bultmanns zu den „Staatsangehörigkeitsreferentenbesprechungen“ zwischen den Bundesländern zeigt,

³⁰ De Groot 2010, 225-244.

³¹ Helmut Rittstieg, Einbürgerung als eigene Angelegenheit der Bundesländer, in: Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales Berlin. Die Ausländerbeauftragte (Hg.), Dokumentation des internationalen Fachkongresses vom 18. bis 19. Oktober 1989, Berlin.

war die Haltung der Bundesländer zur Einbürgerung in den neunziger Jahren sehr unterschiedlich. „Einige Bundesländer scheinen die Einbürgerung als mögliches Integrationsmittel zu verstehen. Andere betrachten die Einbürgerung als notwendiges Übel, das nun einmal gesetzlich vorgeschrieben ist, in Wirklichkeit aber die Volksgemeinschaft zerstört.“³² Diese Haltung steht in klarem Gegensatz zu der oben zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Sie ist gleichwohl immer noch aufzufinden. So wird auf der Website des bayerischen Innenministeriums formuliert (November 2010):

„Die Bayerische Staatsregierung setzt auf eine verantwortungsbewusste Zuwanderungspolitik, die die Identität unseres Staates mit seiner christlich-abendländischen Prägung bewahrt und die Interessen unserer Bürger gebührend berücksichtigt.“³³

Damit wird demonstrativ eine Distanz zu nichtchristlichen Bürgern und Einwanderern erklärt, also etwa zu Juden, Moslems oder nichtreligiösen Menschen – eine Haltung, die im Gegensatz zum Grundgesetz und zur Präambel und zu Art. 7 der Bayerischen Verfassung steht. Er lautet: „Staatsbürger ist ohne Unterschied der Geburt, der Rasse, des Geschlechts, des Glaubens und des Berufs jeder Staatsangehörige, der das 18. Lebensjahr vollendet hat.“³⁴

Für die Praxis der Optionsregelung liegen noch keine belastbaren Vergleichszahlen zwischen den Bundesländern vor. Betrachtet man aber die Informationsgestaltung der zuständigen Staatsangehörigkeitsbehörden im Internet, einer gerade für die jüngere Generation sehr zugänglichen und relevanten Informationsquelle, so werden deutliche Unterschiede erkennbar. Viele Informationen sind unterkomplex und geben nur die Notwendigkeit des Verlustes der einen oder der anderen Staatsangehörigkeit wieder, ohne darauf einzugehen, dass das Gesetz explizit akzeptierende Regelungen für große Gruppen und besondere Situationen vorsieht, unter anderem generell die mehrfache Staatsangehörigkeit für EU-Europäer und Schweizer. So ist beispielsweise die

³² Peter Friedrich Bultmann, Lokale Gerechtigkeit im Einbürgerungsrecht, Berlin 1999, 201.

³³ <http://www.stmi.bayern.de/buerger/auslaender/>

³⁴ Inzwischen wird statt des hier zitierten Begriffs „christlich-abendländisch“ auch von „jüdisch-christlicher“ Tradition gesprochen. Dies kann eine akzeptierende Hineinnahme bedeuten, dient aber oft der Ausgrenzung anderer, was angesichts der europäischen und insbesondere deutschen Geschichte abgründig ist.

Information des zuständigen hessischen Regierungsbezirks Gießen wie folgt formuliert:

Seit 01.01.2000 erwirbt ein Kind ausländischer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn sich mindestens ein Elternteil seit acht Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet aufhält (Zeiten während eines abgelehnten Asylverfahrens können z.B. in der Regel nicht angerechnet werden) und im Besitz eines gesetzlich festgelegten Daueraufenthaltstitel ist (z.B. Niederlassungserlaubnis).

Ob diese Voraussetzungen vorliegen, wird bei jeder Geburt automatisch über das zuständige Standesamt, welches auch die Geburtsurkunde ausstellt, geprüft. Personen, die durch Geburt in der Bundesrepublik Deutschland mit ausländischen Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben, sind normalerweise automatisch durch die ausländischen Eltern noch im Besitz von einer oder mehreren weiteren Staatsangehörigkeit/en. Sie müssen sich mit 18 Jahren entscheiden, ob sie Deutsche bleiben wollen. Wenn ja, müssen sie die andere/n Staatsangehörigkeit/en aufgeben. Sie können nicht auf Dauer Mehrstaater sein. Für diese Personen gilt daher auch der Begriff "Options-Deutsche".³⁵

Mit diesem ausgrenzenden Begriff, den ich ansonsten nur in einer statistischen Veröffentlichung der Stadt Frankfurt gefunden habe, wird eine Art status minus für diese Staatsangehörigen formuliert, die im Gesetz selbst als „Deutsche“ bezeichnet werden. Das Gesetz wird in dieser Information nicht zutreffend wiedergegeben. Auf der Seite des hessischen Innenministeriums finden sich gar keine Informationen zur Optionsregelung, statt dessen sehr detaillierte abschreckende Ausführungen gegenüber türkischen Staatsangehörigen, die nach der Einbürgerung die türkische Staatsangehörigkeit wiedererlangt haben – ein Problem, das mit der Änderung des deutschen Staatsangehörigkeitsgesetzes am 1.1.2000 entstanden ist und kaum mehr Bedeutung hat.

Das bayerische Innenministerium und auch die Regierung von Oberbayern offerieren keinerlei Informationen zur Optionsregelung. Im Unterschied dazu bieten beispielsweise die Länder Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein ausführliche und sachgerechte Informationen an: Schleswig-Holstein mit dem Hinweis auf die EU- und Nichtausbürgerungsländer und auf weitere Ausnahmen, Rheinland-Pfalz mit einer ins Netz gestellten Broschüre, die auf viele Fragen detailliert eingeht.

³⁵ www.hessen.de/irj/RPGIE_Internet?cid=7828ed0409ee4d3eefddd2f96150bdbf.
Abgerufen am 29.12.2010.

Da die Ausführung des Staatsangehörigkeitsgesetzes verfassungsmäßige Aufgabe der Bundesländer ist, haben sie die Aufgabe, die entsprechenden Verwaltungsstellen ebenso wie die Betroffenen sachgerecht und umfassend zu informieren. Dementsprechend sieht der Bund, wie auch aus der zitierten Website des Bundesinnenministeriums zu ersehen ist, Beratung nicht als seine Aufgabe an. Eine optimale Qualifikation der Verwaltung und der Betroffenen würde zugleich die Zahl der Verwaltungsgerichtsverfahren vermindern, mit denen Bescheide korrigiert werden, und ein Vertrauensverhältnis zwischen den betroffenen Bürgern und Staat und Politik sichern und festigen. Eine suboptimale Qualität der Verwaltungsabläufe gefährdet alle diese Ziele.

Bei der Interpretation des Staatsangehörigkeitsgesetzes sind das Grundgesetz mit seinem strikten Verbot der Entziehung der Staatsbürgerschaft, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und das Gebot der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Das Gesetz muss in seiner ganzen Komplexität angewandt werden, Verkürzungen sind zu vermeiden. Es sollen Lösungen gesucht werden, die kontraproduktive Effekte reduzieren und die Bindung an Deutschland stärken. Das ist insbesondere ein dringendes Interesse der Bundesländer und Kommunen, die alle Schwierigkeiten in ethischer, administrativer, finanzieller und atmosphärischer Hinsicht tragen und ertragen müssen, die aus einer problematischen Anwendung des Gesetzes entstehen.

5. Kriterien für die Implementation

Im Folgenden werden fünf Kriterien für die Implementation des Gesetzes formuliert, die aus Verfassung, Gesetzgebung und dem wohlverstandenen nationalen Interesse hergeleitet werden:

1. Das Gesetz soll in seinem vollen Gehalt ausgeführt werden und nicht auf Verfahrensbestimmungen reduziert werden. Es ist im Kontext des Grundgesetzes auszulegen, vor allem mit Beziehung auf die Präambel zum Vereinten Europa und dem Frieden in der Welt, dem Gleichheitsgebot von Artikel 3 und dem Verbot der Entziehung der Staatsangehörigkeit nach Artikel 16.
2. Die Bindung der Jugendlichen an Deutschland sollte durch die Regelungen gestärkt und gefördert und nicht geschwächt werden.

2. Die Regelungen sollten so gestaltet sein, dass eine fortschreitende Integration ermöglicht wird. Insbesondere sollte Deutschland Mechanismen vermeiden, die die Jugendlichen in unnötige Abhängigkeiten von anderen Staaten hineinzwingen, wie es zur Zeit wegen der geforderten Ausbürgerungsanträge der Fall ist, und sie dadurch von Geburt an die Herkunftsländer ihrer Eltern binden.

3. Regelungen und Verfahren sollten möglichst einfach und überschaubar und für die Betroffenen planbar und durchführbar sein. Sie sollten klar und eindeutig formuliert sein, so dass eine einheitliche Verwaltungspraxis zu erwarten ist.

5. Der administrative Aufwand sollte in einem angemessenen Verhältnis zum erzielten Resultat stehen.

6. Lösungsmöglichkeiten durch Gesetzesänderung

Die Lösungsvorschläge, die im Folgenden vorgestellt werden, lassen sich gliedern in Gesetzesänderungen, die der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat bedürfen, und administrative Lösungen im Rahmen der geltenden Gesetzeslage. Wenn sich solche Mehrheiten nicht erzielen lassen. Die gesetzlichen Möglichkeiten können in drei Dimensionen beschrieben werden:

6.1. Grundsätzliche Aufgabe der Optionspflicht

Eine grundsätzliche Aufgabe der Optionspflicht, wie sie in vielen Anträgen der Oppositionsparteien im Bundestag und menschenrechtlicher Organisationen gefordert werden, würde dem expliziten Wortlaut von Art. 14 (1) des Europäischen Übereinkommens über Staatsangehörigkeit vom 6.11 1997 entsprechen:

„Ein Vertragsstaat gestattet Kindern, die bei der Geburt automatisch unterschiedliche Staatsangehörigkeiten erworben haben, die Beibehaltung dieser Staatsangehörigkeiten.“

Auch das Verbot der Entziehung der Staatsangehörigkeit (Art. 16 GG) legt eine solche Lösung nahe. Dafür sprechen weiter die Gleichbehandlung mit den Kindern aus binationalen Ehen und den anderen Kindern, die mehrere Staatsangehörigkeiten geerbt haben, die Förderung der Bindung der im Lande aufgewachsenen Menschen an Deutschland, die Einfachheit der Regelung und die oben beschriebene Vermeidung

eines administrativen und verwaltungsgerichtlichen Chaos im Zentrum der Bindung deutscher Bürger an ihren Nationalstaat. Solange die Optionsregelung besteht, wird diese grundsätzliche Diskussion andauern. Die widersprüchliche Regelung wird auch immer wieder Verwunderung im Ausland auslösen und Stereotypen über „deutsches Blut“ wieder aufrufen, die mit der Reform von 1999 eigentlich der Vergangenheit angehören sollten.

Solange auf der gesetzgebenden Ebene keine Übereinstimmung über eine grundsätzliche Veränderung erzielt werden kann, muss gleichwohl nach tragfähigen und praktikablen Teillösungen gesucht werden.

6.2. Teillösung: Beseitigung von Widersprüchlichkeiten, die mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz 2007 entstanden sind

Einerseits sind EU-Bürger und Schweizer mit der Novellierung 2007 privilegiert worden, indem sie – Erwachsene ebenso wie Jugendliche – nun neben der deutschen eine oder mehrere weitere EU-Staatsangehörigkeiten erwerben bzw. behalten können. Andererseits sieht das Gesetz in § 29 (1) und (4) vor, dass auch diese Gruppe den gesamten Ablauf-Mechanismus der Regelungen durchlaufen muss.³⁶ Auch für diese Jugendlichen wird also eine Datenspeicherung vorgenommen, die bei jedem Umzug nachvollzogen wird. Die Behörde schreibt die Betroffenen an, wenn sie 18 Jahre werden. Sie erinnert, wenn keine Reaktion erfolgt. Sie entzieht schließlich die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn die Betroffenen bis zum Alter von 23 Jahren keinen Antrag auf Beibehaltung gestellt haben. Gleichwohl können sich die EU-Europäer und Schweizer unter Beibehaltung ihrer anderen Staatsangehörigkeit wieder einbürgern lassen und ohnehin können sie mit vollen Rechten weiter in Deutschland bleiben. Also insgesamt viel Aufwand mit einem Ergebnis, das der pro-europäischen Intention der Gesetzesänderung widerspricht. Dieser Aufwand geht zu Lasten der Kommunen und Bundesländer.

Von daher wäre es naheliegend, diesen Personenkreis von der Dokumentierung und Antragstellung zu befreien und ebenso zu behandeln wie die Kinder aus binationalen

³⁶ Auch die Beauftragte der Bundesregierung (2010, 459) hebt diesen Widerspruch zwischen rigider formalrechtlicher und gewährender materiellrechtlicher Regelung besonders hervor.

Ehen. Dies läge in der Linie der Privilegierung von EU-Bürgern, die der Gesetzgeber nicht nur im Nachvollzug von EU-Regelungen, sondern auch darüber hinaus in verschiedenen Rechtsbereichen vorgenommen hat. Eine derartige Regelung für sollte nach allen Erfahrungen parteipolitisch unkontrovers sein. Es geht um „überflüssigen Verwaltungsaufwand“.³⁷

Entsprechendes gilt für anderen jungen Deutschen, bei denen „nach Maßgabe von § 12 Mehrstaatigkeit hinzunehmen wäre“ (StAG 29, 4), d. h. für diejenigen mit ererbten Staatsangehörigen der dreizehn Staaten, die grundsätzlich nicht ausbürgern oder die Ausbürgerung „regelmäßig verweigern.“ Hier bezieht sich die Optionsregelung auf die Ausnahmen für Erwachsene nach § 12. Das Bundesinnenministerium hält dazu eine Staatenliste bereit, die durch Rechtsverordnung formalisiert werden könnte. Gleiches gilt schließlich auch für die Kinder von anerkannten politischen Flüchtlingen, da schon den Eltern in diesen Fällen die Kontaktaufnahmen mit Verfolgerstaaten nicht zugemutet wird.

6.3. Teillösung: Verträge mit weiteren Staaten nach StAG § 12 (3) und 25 (1).

Der Gesetzgeber sieht vor, dass Deutschland völkerrechtliche Verträge mit Staaten abschließt und damit weitere Möglichkeiten für mehrfache Staatsangehörigkeit öffnet. Gedacht ist dabei offensichtlich an Gegenseitigkeit. Nimmt man die freundlichen Verlautbarungen über „privilegierte Beziehungen“ mit der Türkei ernst, so käme dieses Land mit seinen intensiven menschlichen Beziehungen zu Deutschland für einen solchen Vertrag in Frage, auch mit Blick auf die Assoziation mit der EU. Dies hätte bedeutende quantitative Auswirkungen auf unser Problem. Denkbar wären aber auch Verträge mit westlichen Ländern wie den USA, Kanada oder Norwegen, oder auch Verträge mit osteuropäischen Ländern wie Russland oder der Ukraine. Dabei könnten im Sinn der Reziprozität auch Fragen des Wehrdienstes, des Zugangs zu Vermögen oder auch Statusfragen Deutscher in solchen Ländern geregelt werden. Insgesamt würde damit die Tendenz fortgesetzt, statt einer allgemeinen Toleranz für mehrfache Staatsangehörigkeiten immer mehr kategoriale Ausnahmen zu akzeptieren.

7. Administrative Lösungen nach der geltenden Gesetzeslage

³⁷ So Sturm in Das Standesamt.(StAZ) 2008, 133.

Da gesetzliche Änderungen zur Zeit nicht absehbar sind, wird im Folgenden auf die verwaltungsmäßige Umsetzung des Gesetzes eingegangen. Dieser Aspekt sollte nicht unterschätzt werden, denn ein Gesetz ist immer nur so gut wie seine Implementation. Zudem enthält das Staatsangehörigkeitsgesetz interpretationsfähige Klauseln, die die Länder im Sinne der Verfassungsprinzipien und der Verhältnismäßigkeit auslegen können. Oben wurde schon darauf eingegangen, welche große Qualitätsunterschiede bei der Ausführung von Gesetzen entstehen.

Das Gesetz enthält zum Einen festgelegte Ablaufzeitpläne. Im Alter von achtzehn Jahren schreibt die Staatsangehörigkeitsbehörde die Betroffenen an und weist sie auf die Erklärungspflicht hin. Bis zum 21. Lebensjahr kann ein Antrag zur Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit neben der anderen Staatsangehörigkeit gestellt werden, dies ist eine Ausschlussfrist. Wenn bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres keine Erklärung abgegeben worden ist oder keinen Nachweis über die Aufgabe oder den Verlust der anderen Staatsangehörigkeit abgegeben hat, „geht die 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 Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit tritt erst ein, wenn der Antrag bestandkräftig abgelehnt wird. Einstweiliger Rechtsschutz nach § 123 der Verwaltungsgerichtsordnung bleibt unberührt“ (§ 29, 3). Das Verfahren kann sich also weit über den 23. Geburtstag hinaus erstrecken, solange der Beibehaltungsantrag nicht beschieden ist.³⁸ Angesichts der Länge vieler Einbürgerungsverfahren, die wegen der Schwierigkeiten bei der Ablegung der jeweils anderen Staatsangehörigkeit oft mehr als fünf Jahre dauern, ist damit mit einer großen Zahl von Fällen zu rechnen, wenn das Gesetz „engherzig“³⁹ angewendet wird.

Komplexer als die Zeitpläne sind die Bestimmungen über Verlust und Optionszwang. Dabei ist entscheidend, dass das Gesetz nicht nur die Entscheidung für die Aufgabe der deutschen oder der ausländischen Staatsangehörigkeit erlaubt, sondern unter bestimmten Bedingungen auch die Beibehaltung beider Staatsangehörigkeiten.

³⁸ So auch Gemeinschaftskommentar Staatsangehörigkeitsrecht (GK-StAR), Rdn 110.

³⁹ So die Ausdruckweise des Bundesverwaltungsgerichts bei der Interpretation der Voraussetzungen über die Unzumutbarkeit (Informationen zum Ausländerrecht 1993, 104f., zitiert nach Hailbronner/ Renner/ Maaßen 2010, 576).

Darunter fallen zunächst alle Möglichkeiten unter dem Einbürgerungsparagrafen 12 des Staatsangehörigkeitsgesetzes, in denen bei Einbürgerung Mehrstaatigkeit hinzunehmen ist. Wie oben dokumentiert, war das im Jahr 2009 bei 53,7 % der Antragsteller der Fall (Tab. 2). Darüber hinaus ist die „Beibehaltungsgenehmigung ... zu erteilen, wenn die Aufgabe oder der Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht möglich oder nicht zumutbar ist“. Aus dem Wortlaut des Gesetzes geht klar hervor, dass diese Fälle zu denen nach § 12 hinzukommen, es also um mehr Beibehaltung der weiteren Staatsangehörigkeit geht als bei der Einbürgerung. Dies wird auch in den „Vorläufigen Hinweisen“ des Bundes und in den Kommentaren so gesehen.⁴⁰ Mit Rechte kritisiert der Gemeinschaftskommentar die Vorläufigen Anwendungshinweise der Länder Baden-Württemberg und Hessen, in denen die Beibehaltung allein auf die Gründe nach § 12 des Gesetzes reduziert wird.⁴¹ Damit werden das Gesetz und die Rechte der Betroffenen verkürzt. Zur Umsetzung des zusätzlichen Gehaltes von „nicht zumutbaren“ Situationen fehlen bisher Interpretationen. Die Vorläufigen Hinweise stellen dazu auf „Umstände“ ab, „die nicht auf den ausländischen Staat zurückzuführen sind“, also auf die Lebensrealität der Betroffenen. Dabei kann es angesichts des Lebensalters dieser jungen Deutschen schwerpunktmäßig nicht um die Vergangenheit gehen (Vermögen, Bindungen etc.), wie das bei der Einbürgerung der Fall ist, sondern vor allem um Zukunft und Zukunftschancen in einer immer internationaler werdenden Welt. Auch die Präambel des Grundgesetzes ist hier relevant. Sie spricht vom „vereinten Europa“ und dem „Frieden in der Welt“ und berührt insofern besonders Menschen, die Bindungen und Verbindungen zwischen Ländern herstellen und verkörpern.

Die Genehmigungspraxis muss sich auch an der erleichternden Vorschrift für Ältere in § 12, Abs. 1, Nr.3 messen lassen, nach der nach 15 Jahren Aufenthalt in Deutschland ein Kriterium für die Akzeptanz mehrfacher Staatsangehörigkeit darstellt. Was für ältere Ausländer gilt, muss für junge Deutsche um so mehr gelten, die sich ja qua definitione mehr als 18 Jahre in Deutschland aufhalten und mit der deutschen Kultur und Gesellschaft aufgewachsen sind.

⁴⁰ Vorläufige Hinweise BMI VII, 3. GK-StAR, Ordnungsnummer IV-2 § 29, Rdn. 102 ff; Hailbronner/ Renner/ Maaßen 2010, 737.

⁴¹ GK-StAG Rnd. 102. Es geht um die Vorläufigen Anwendungshinweise Baden-Württemberg vom 25.8.2008 und die Vorläufigen Anwendungshinweise Hessen vom 10.9.2007.

Mithin ist deutlich, dass es nicht angeht, einfach die Optionspflicht zu statuieren, wie dies im Beispiel 1 eines Anschreibens geschieht (Anhang 3). Die Beratungspflicht der zuständigen Verwaltung wird auch dann nicht erfüllt, wenn die Möglichkeit eines Beibehaltungsgenehmigung nur am Schluss erwähnt wird und dem Antragsteller aufgegeben wird, seine Gründe darzulegen, wie es in einem anderen Beispiel geschieht (Anhang 4). Es müssen zumindest Hinweise gegeben werden, welche Gruppen von Gründen in Frage kommen. „Ohne ordnungsgemäße Belehrung wird die Erklärungspflicht nicht begründet“⁴². Bei unterkomplexer Implementation wird der Sinn des Gesetzes verletzt und nicht umgesetzt, insbesondere seine Grundintention zu mehr Integration und zur staatsrechtlichen Bindung dieser jungen deutschen Staatsbürger an Deutschland.

Es geht nicht an, dass die Verwaltung ein komplexes Gesetz zum Nachteil der betroffenen Staatsbürger unterkomplex anwendet. Insofern geht es auch um Prioritäten des Behördenhandelns, zumal die Rechtsfolge mangelnden Behördenhandelns (keine Benachrichtigung) in diesen Fällen die Beibehaltung der Staatsangehörigkeit ist, im Gegensatz zu den Einbürgerungsverfahren, wo es bei Nichthandeln nicht zur Einbürgerung kommt. Schließlich hat die Verwaltung die Vorgaben des Grundgesetzes (Art. 16, Verbot der Entziehung der Staatsbürgerschaft) und die erwähnten Urteile des Bundesverfassungsgerichtes im Auge zu behalten. Es geht um deutsche Staatsbürger, und diese sollten nicht ohne Not gezwungen werden, über Rechtsanwälte mit ihrem Staat zu verkehren, um ihre gesetzlichen und verfassungsmäßigen Rechte wahren zu können. Wie der Gemeinschaftskommentar feststellt, „eröffnet“ der Begriff der Unzumutbarkeit „Möglichkeiten, für bestimmte Fallgruppen den aus Art. 3 Abs. 1 GG folgenden Bedenken gegen die Optionszwang durch systemkonforme Lösungen Rechnung zu tragen.“⁴³ Außerdem argumentiert der Kommentar, es sei „sachgerecht“, die Zumutbarkeitsgrenzen für die jungen Deutschen zu senken, da es hier um den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit und nicht um Einbürgerung gehe.⁴⁴ Aufgabe der Länder ist es, diese Grundsätze verfahrensmäßig umzusetzen.

⁴² Hailbronner/ Renner/ Maaßen 2010, 732.

⁴³ GK-StAR Rnd. 105

⁴⁴ GK-StAG Rnd. 104.

Im Folgenden werden die Gründe für die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung unter fünf Gesichtspunkten systematisch zusammengefasst:

1. **Europäische Öffnung.** In dieser Beziehung hat der Gesetzgeber selbst bewusst die Tür für die mehrfache Staatsangehörigkeit geöffnet. Wie schon unter 6.2. ausgeführt, ist es widersinnig, EU-Doppelstaatler der Optionspflicht zu unterwerfen, wenn der Gesetzgeber gleichzeitig die Tore der Doppelstaatlichkeit für diese Gruppe geöffnet hat. Von daher sollte die Abwicklung möglichst einfach und mit wenig Aufwand erfolgen. Dem dient ein einfaches Formular. Selbstverständlich bleibt es den Betroffenen unbenommen, sich gegen die deutsche Staatsangehörigkeit zu entscheiden.
2. **Unmöglichkeit, die weitere Staatsangehörigkeit abzulegen.** Hier besteht ein ähnliches Missverhältnis zwischen Aufwand und Ertrag wie unter (1). Es ist sinnlos, die Betroffenen mit langen Versuchen zu belasten, die Staatsangehörigkeit abzulegen, wenn dies nicht möglich ist. Im Unterschied zu Einbürgerungsverfahren geht es darüber hinaus um deutsche Staatsbürger. Von daher ist auch hier eine einfache Formular-Lösung zu empfehlen.
3. **Unzumutbarkeit wegen Verfolgung oder Diskriminierung.** Schon heute wird Asylberechtigten nicht zugemutet, sich mit dem Verfolgerstaat auseinanderzusetzen, um aus der Staatsangehörigkeit entlassen zu werden. Dies muss um so mehr für die Nachkommen gelten, die in Deutschland geboren worden sind. Als Kriterium für eine weiter wirkende Verfolgungs- oder Spannungssituation kann in diesem Fall die Nichtwahrnehmung der Rechte aus eventuell bestehenden ausländischen Staatsangehörigkeiten gelten. Eine derartige Regelung ist für die Gruppe der in Deutschland geborenen Kinder von Verfolgten um so wichtiger und zielführender, als sie andernfalls gezwungen werden, mit dem Staat der Verfolgung ihrer Eltern Beziehungen aufzunehmen, was dem Sinn der humanitären Aufnahme in Deutschland und in diesen Fällen auch dem Integrationsziel widerspricht. Kriterium für den fortdauernden Spannungszustand kann die Nichtinanspruchnahme von Rechten im Verfolgerstaat sein, also vor allem eines Passes. Insbesondere ist es in diesen Fällen absurd, die Betroffenen zu veranlassen, zunächst mit dem Verfolgerstaat Kontakt aufzunehmen, sich einen Pass ausstellen zu lassen,

eventuell weitere Pflichten wahrnehmen zu müssen und dann die Ausbürgerung zu betreiben.

4. **Finanzielle Zumutbarkeit.** Bei Einbürgerungen sind Grenzwerte für die Zumutbarkeit von Warteperioden, Zahlungen und anderen Erfordernissen üblich, die die Betroffenen zu weitgehenden Zugeständnissen an die Regierungen ihrer Herkunftsländer zwingen, beispielsweise sogar zur Ableistung des Wehrdienstes. Letzteres ist für in Deutschland aufgewachsene Jugendliche schon durch Gerichtsurteil als unzumutbar erklärt worden, gleiches gilt für überlange Wartezeiten (siehe Anhang 6). Es spricht alles dafür, die Grenzwerte der Zumutbarkeit für Jugendliche mit deutscher Staatsangehörigkeit wesentlich niedriger anzusetzen als für Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit.⁴⁵ Deswegen schlage ich einen Grenzwert von 1000 € vor, deutlich niedriger als etwa den Grenzwert 10.000 DM/ 5.000 €, der für erwachsene Einwanderer bei der Ablösung der Wehrpflicht im Herkunftsstaat als zumutbar angesehen wird.
5. **Erbe.** Im Gegensatz dazu kann das Problem wirtschaftlicher Härten, das hauptsächlich Erbe in anderen Ländern betrifft, eher in Anlehnung an die Einbürgerungsbestimmungen geregelt werden, da die Bindungen der nächsten Generation an das Erbe eher schwächer ausgeprägt sein werden als die der Migrationsgeneration.
6. **Internationale berufliche Zukunft.** Ganz anders stellt sich das Problem der Unzumutbarkeit in Bezug auf die Zukunft dar – ein Aspekt, der in der Literatur bisher fehlt. Mehrfache Staatsangehörigkeiten kann sehr relevant für die beruflichen Möglichkeiten der Betroffenen sein, vor allem dann, wenn sie mehrere Sprachen sprechen und interkulturelle Kompetenzen haben – Fähigkeiten, die in Gesellschaft, Politik, Kultur und Wirtschaft dringend erwünscht sind. Während junge Menschen mit Migrationshintergrund in den letzten Jahren in Deutschland beruflich nach allen neueren Untersuchungsergebnissen tendenziell schlechtere Chancen haben als Deutsche ohne Migrationshintergrund, insbesondere bei gleicher Qualifikation

⁴⁵ So auch GK-StAG Rnd. 104.

seltener eingestellt werden⁴⁶, ergeben sich für sie in internationalen Feldern auf Grund ihrer spezifischen Kenntnisse und Fähigkeiten besondere Möglichkeiten, beispielsweise in den florierenden deutschen Zweigunternehmen in der Türkei. Deutschland muss ein großes Interesse daran haben, das Band der Staatsangehörigkeit zu den gut ausgebildeten jungen Menschen aufrechtzuerhalten, die inzwischen in großer Zahl beispielsweise in die Türkei gehen.

Es würde eine unangemessene und unzumutbare Härte darstellen, wenn diese jungen Staatsbürger gehindert würden, solche Chancen wahrzunehmen und gleichzeitig auch in der deutschen Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft verwurzelt zu bleiben. Man kann dabei auch an Karrieren wie die von Daniel Cohn-Bendit denken, der sowohl in Deutschland wie in Frankreich in politische Ämter gewählt worden ist. Dabei geht es auch um den Zugang zu staatlichen Funktionen, etwa einer Beamtenstellung an einer türkischen Universität. Insbesondere die enge Verknüpfung zwischen Deutschland und der Türkei wird von Menschen, die in beiden Ländern zu Hause sind, sehr profitieren. Empirische Untersuchungen zeigen, dass Staatsangehörigkeit wirtschaftlichen und sozialen Erfolg stärkt, auch wenn dabei intervenierende Variablen kontrolliert werden.⁴⁷

⁴⁶ Vgl. z.B. Leo Kaas/ Christian Manger, *Ethnic Discrimination in Germany's Labour Market: A Field Experiment*, IZA Discussion Paper Nr. 4741, Bonn 2010; Tomas Liebig/ Sarah Widmaier, *Children of Immigrants in the Labour Market of EU and OECD Countries: An Overview*, Paris 2009. Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestags, Vorlage an Bundestag 2010. Finaler Entwurf, Stand 9.12.10, Ms. Berlin 2010, S. 80 ff.; OECD, *Jobs for Immigrants – Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*, Paris 2007,

Zur Migration hochqualifizierter Deutschtürken in die Türkei vgl. Aydin, Yasar, [Der Diskurs um die Abwanderung Hochqualifizierter türkischer Herkunft in die Türkei](#), HWWI Policy Paper, Hamburg, 2010.

⁴⁷ Positive Zusammenhänge zwischen Staatsangehörigkeit und wirtschaftlichem Erfolg sind in der Literatur vielfach aufgewiesen worden. Die OECD spricht in ihrer neuen Gesamtbewertung der existierenden Forschungsergebnisse von einem „beneficial effect on immigrants' labour market outcomes“ (OECD, *International Migration Outlook 2010*, Paris 2010, 178). Entsprechende Forschungsergebnisse finden sich zu Deutschland: Max Steinhardt (2008). *Does citizenship matter? The economic impact of naturalizations in Germany*, HWWI Research Paper, 3-13,

Für alle diese Fälle sollte ein Formular zum Ankreuzen der Optionen und ein verständlicher kommentierender Text entwickelt werden, der sowohl den Betroffenen als auch den Ämtern Orientierung vermittelt. Es ist in Anbetracht der Bürgerrechte dieser jungen Deutschen durchaus angemessen, hier mindestens so viel Aufwand zu treiben wie bei der Entwicklung der verschiedenen Tests. Und schließlich würde Nordrhein-Westfalen ebenso die übrigen Bundesländer und die Kommunen finanziell profitieren. Geht man konservativ davon aus, dass ein Sachbearbeiter 300 Optionsverfahren im Jahr bewältigen kann, so erfordert das Gesetz bei mehr als 30.000 Verfahren im Jahr mehr als neue einhundert Sachbearbeiter, davon etwa ein Drittel in Nordrhein-Westfalen. Jede Rationalisierung und Vereinfachung des Verfahrens spart also nicht nur menschliche, sondern auch materielle Kosten.

Bei der Ausgestaltung der Formulare bedeutet dies als erstens, dass die zuständige Behörde den betroffenen jungen Deutschen nicht zwei, sondern drei Optionen vorlegen sollte:

- (1) nur die deutsche Staatsangehörigkeit,
- (2) nur die ausländische Staatsangehörigkeit
- (3) beide Staatsangehörigkeiten mit Beibehaltungsgenehmigung.

Zur Alternative 3 sollte – wie schon in dem in Anhang 4 wiedergegeben Formblatt praktiziert – die Möglichkeit gegeben werden, anzukreuzen, was die jeweiligen Gründe für die Beibehaltung zweier oder mehrerer⁴⁸ Staatsangehörigkeiten sind:

Hamburg: HWWI. Zu Kanada: Don J. Devoretz/ Sergiy Pivnenko, *The Economics of Canadian Citizenship*, School of International Migration and Ethnic Relations (IMER), Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations 3/04, Malmö: Malmö University. Zu den USA: Bernt Bratsberg/ James F. Ragan, Jr./ Zafar M. Nasir, *The Effect of Naturalization on Wage Growth - A Panel Study of Young Male Immigrants*. in: *Journal of Labour Economics* 20 (3), 2004, 568-597. Zu Schweden: Kirk Scott, *The Economics of Citizenship: Is There a Naturalization Effect? Research on Immigration and Integration in the Metropolis Working Paper Series No. 06-06*. Vancouver: Vancouver Centre of Excellence 2006.

⁴⁸ In einer kleineren Zahl von Fällen geht es auch um mehr als zwei Staatsangehörigkeiten. So haben z. B. die bosnischen Kroaten im Regelfall sowohl die bosnische als auch die kroatische Staatsangehörigkeit. Gleiches gilt für Kinder mit

- (1) Es besteht die Staatsangehörigkeit eines EU-Staates oder der Schweiz.
- (2) Eine Ausbürgerung ist nach dem Recht des betreffenden Staates nicht möglich oder faktisch nicht erreichbar (Afghanistan, Algerien, Angola, Eritrea, Irak⁴⁹, Iran, Kuba, Libanon, Marokko, Nigeria, Syrien, Togo, Tunesien).
- (3) Der Antragsteller ist Abkömmling von Asylberechtigten oder anderen politischen Flüchtlingen und hat die weitere potenzielle Staatsangehörigkeit niemals wahrgenommen, insbesondere hat der Antragsteller nie einen Pass des betreffenden Landes besessen.
- (4) Der Antragsteller gehört nach seinem Migrationshintergrund zu einer Verfolgtengruppe und hat die weitere potenzielle Staatsangehörigkeit niemals wahrgenommen worden, insbesondere hat er nie einen Pass des betreffenden Landes besessen.
- (5) Die potenzielle weitere Staatsangehörigkeit konnte wegen einer Kriegs- oder Bürgerkriegssituation nicht geklärt werden und ist niemals in Anspruch genommen worden, insbesondere hat der Antragsteller nie einen Pass des betreffenden Landes besessen.
- (6) Der Staat der weiteren Staatsangehörigkeit oder seine Vertreter sehen bei der Ausbürgerung unzumutbare Bedingungen inhaltlicher oder finanzieller Art vor, beispielsweise nationale oder ideologische Bekenntnisse, die Ableistung eines Wehrdienstes, die Anwesenheit im Staatsgebiet oder finanzielle Aufwendungen von mehr als 1000 €.
- (7) Ein Verlust der weiteren Staatsangehörigkeit würde eine große wirtschaftliche Härte darstellen.
- (8) Der Antragsteller plant eine kulturelle, wirtschaftliche oder soziale Tätigkeit, die sich sowohl auf Deutschland wie auf das Land seiner weiteren Staatsangehörigkeit bezieht.
- (9) Der Verlust oder die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit ist aus anderen Gründen nicht möglich oder nicht zumutbar.

Eltern unterschiedlicher Staatsangehörigkeit, also z. B. das Kind einer spanischen Mutter und eines türkischen oder lateinamerikanischen Vaters.

⁴⁹ Nach einer neuen Mitteilung des Bundesministeriums des Innern kann im Irak neuerdings die Entlassung erreicht werden, wenn die deutsche Staatsangehörigkeit besteht.

8. Weiterer Forschungsbedarf

Jugendliche sind bisher in der empirischen Forschung zur Staatsangehörigkeit wenig berücksichtigt worden, da ihre Staatsangehörigkeit der der Eltern folgte. Von daher ist in der neuen Situation besonderer Forschungsbedarf gegeben. Bei Erwachsenen haben empirische Studien zum Verhältnis zwischen Lebenswirklichkeit und Staatsangehörigkeit ergeben, dass komplexe Zusammenhänge bestehen, die sich nicht in einem Nullsummenspiel zwischen der ersten und zweiten Staatsangehörigkeit abbilden lassen. Insbesondere geht es dabei um Anreize zum Bleiben für Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, da sonst ihr Aufenthaltsrecht verfällt, und zwar auch dann, wenn ihre Lebenssituation oder ihre Erwerbsmöglichkeiten in anderer Richtung gehen. Für die ausländischen Staatsangehörigen in Deutschland ist besonders charakteristisch, dass faktische Integration und Zugehörigkeitsgefühl vielfach nicht korrespondieren – eine Folge der langen Tradition der Nichteinbürgerung in der Bundesrepublik.⁵⁰

In diesem Zusammenhang ist auch auf die Diskussion um die entwicklungspolitische Relevanz der freien Bewegung von Menschen über Grenzen und die Bemühungen um die Schaffung einer „triple win“-Situation hinzuweisen, also von Rahmenbedingungen, die dem ursprünglichen Ausgangsland, dem Einwanderungsland und den Migranten selbst helfen. Diese Diskussion wurde insbesondere von der Weltbank und der „Global Commission“ angestoßen, der von deutscher Seite Rita Süßmuth angehörte.⁵¹ Auch BAMF und Bundesinnenministerium habe in ihrem neuesten Migrationsbericht diese Diskussion aufgenommen.⁵² Die Global Commission und andere Autoren haben immer wieder

⁵⁰ Dirk Halm/ Martina Sauer, Die türkische Gemeinde in Deutschland und das Konzept der sozialen Milieus, erscheint in: Leviathan 1/2011; Martina Sauer/ Dirk Halm, Erfolge und Defizite der Integration Türkeistämmiger Einwanderer. Entwicklung der Lebenssituation 1999 bis 2008, Wiesbaden: 2009.

⁵¹ Global Commission on International Migration, Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien. Bericht der Weltkommission für internationale Migration, Berlin 2006.

⁵² Bundesministerium des Innern/ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2008, Nürnberg 2010, 230-247.

hervorgehoben, dass dabei die freie Entscheidung der Betroffenen über ihre Mobilität eine Schlüssel für den Erfolg ist, statt dass sie veranlasst werden, sich mit taktischen Überlegungen über ihren Aufenthaltsstatus zu beschäftigen.⁵³ Es ist von großer Bedeutung, dass die Debatte um die Staatsangehörigkeit auch mit diesen entwicklungspolitischen Motiven verknüpft wird, statt nur Ordnungsgesichtspunkten unterworfen zu werden.

Bei Jugendlichen ist besonders zu berücksichtigen, dass sich ihre Identitäten und Orientierungen im Kontext der rechtlichen Regelungen und des sozialen Klimas herausbilden. Von daher ist es – auch im Sinne des zitierten Koalitionsvertrages – besonders relevant, die Stärkung der identitären Zusammenhänge mit Deutschland zu untersuchen und danach zu fragen, inwieweit der Optionszwang diese identitären Elemente beeinflusst. Insbesondere geht es dabei auch um Verfahrensaspekte, wie sie oben schon beleuchtet wurden, in denen Exklusionen oder Inklusionen vermittelt werden.

Präziser herauszuarbeiten wäre insbesondere, wie viele Jugendliche von den oben genannten unterschiedlichen Rechtstatbeständen und sozialen Lagen betroffen sind. Zweitens sollten die Zusammenhänge zwischen Identitätsverläufen und rechtlichen Regelungen durch qualitative Interviews herausgearbeitet werden. Ein solches Projekt wird zur Zeit im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge durchgeführt. Drittens könnten Bereiche untersucht werden, in denen eine automatische Zulassung der mehrfachen Staatsangehörigkeit problematisch sein könnte, sowohl in sachlicher Hinsicht wie auch in Hinsicht auf Kontroversen in der Öffentlichkeit. Dies könnte die oft holzschnittartig geführte Pro- und Kontra-Diskussion versachlichen. Orientierend könnte hier auch ein Blick in die Niederlande sein, wo für Erwachsene auch keine generelle Akzeptanz mehrfacher Staatsangehörigkeit existiert, aber für etwa vier Fünftel der Betroffenen die mehrfache Staatsangehörigkeit hingenommen wird. Interessant sind dort die sich verändernden Zahlen zwischen den Generationen: einer geringen Zahl mehrfacher Staatsangehöriger in der älteren Generation steht eine große Zahl von Fällen in der jüngeren Generation gegenüber (Tabelle 3).

⁵³ Zusammenfassend dazu Dietrich Thränhardt, Entwicklung durch Migration: ein neuer Forschungs- und Politikansatz, in: Ders. Hg., Entwicklung und Migration, Berlin 2008, 102-127.

Anhang 1: Staatsangehörigkeitsgesetz (Auszug)

§ 12

(1) Von der Voraussetzung des [§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4](#) wird abgesehen, wenn der Ausländer seine bisherige Staatsangehörigkeit nicht oder nur unter besonders schwierigen Bedingungen aufgeben kann. Das ist anzunehmen, wenn

1. das Recht des ausländischen Staates das Ausscheiden aus der bisherigen Staatsangehörigkeit nicht vorsieht,
2. der ausländische Staat die Entlassung regelmäßig verweigert,
3. der ausländische Staat die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit aus Gründen versagt hat, die der Ausländer nicht zu vertreten hat, oder von unzumutbaren Bedingungen abhängig macht oder über den vollständig und formgerechten Entlassungsantrag nicht in angemessener Zeit entschieden hat,
4. der Einbürgerung älterer Personen ausschließlich das Hindernis eintretender Mehrstaatigkeit entgegensteht, die Entlassung auf unverhältnismäßige Schwierigkeiten stößt und die Versagung der Einbürgerung eine besondere Härte darstellen würde,
5. dem Ausländer bei Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit erhebliche Nachteile insbesondere wirtschaftlicher oder vermögensrechtlicher Art entstehen würden, die über den Verlust der staatsbürgerlichen Rechte hinausgehen, oder
6. der Ausländer einen Reiseausweis nach Artikel 28 des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtstellung der Flüchtlinge (BGBl. 1953 II S. 559) besitzt.

(2) Von der Voraussetzung des [§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4](#) wird ferner abgesehen, wenn der Ausländer die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedsstaates der Europäischen Union oder der Schweiz besitzt.

(3) Weitere Ausnahmen von der Voraussetzung des [§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4](#) können nach Maßgabe völkerrechtlicher Verträge vorgesehen werden.

§ 29

(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 Erreichen der 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 und 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 Verwaltungsverfahrensgesetzes 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.

§ 30

(1) Das Bestehen oder Nichtbestehen der deutschen Staatsangehörigkeit wird auf Antrag von der Staatsangehörigkeitsbehörde festgestellt. Die Feststellung ist in allen Angelegenheiten verbindlich, für die das Bestehen oder Nichtbestehen der deutschen Staatsangehörigkeit rechtserheblich ist. Bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses kann die Feststellung auch von Amts wegen erfolgen.

(2) Für die Feststellung des Bestehens der deutschen Staatsangehörigkeit ist es erforderlich, aber auch ausreichend, wenn durch Urkunden, Auszüge aus den Melderegistern oder andere schriftliche Beweismittel mit hinreichender Wahrscheinlichkeit nachgewiesen ist, dass die deutsche Staatsangehörigkeit erworben worden und danach nicht wieder verloren gegangen ist. [§ 3 Abs. 2](#) bleibt unberührt.

(3) Wird das Bestehen der deutschen Staatsangehörigkeit auf Antrag festgestellt, stellt die Staatsangehörigkeitsbehörde einen Staatsangehörigkeitsausweis aus. Auf Antrag stellt die Staatsangehörigkeitsbehörde eine Bescheinigung über das Nichtbestehen der deutschen Staatsangehörigkeit aus.

§ 31

Staatsangehörigkeitsbehörden und Auslandsvertretungen dürfen personenbezogene Daten erheben, speichern, verändern und nutzen, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz oder nach staatsangehörigkeitsrechtlichen Bestimmungen in anderen Gesetzen erforderlich ist. Für die Entscheidung über die

Staatsangehörigkeit der in Artikel 116 Abs. 2 des Grundgesetzes genannten Personen dürfen auch Angaben erhoben, gespeichert oder verändert und genutzt werden, die sich auf die politischen, rassischen oder religiösen Gründe beziehen, wegen derer zwischen dem 30. Januar 1933 und dem 8. Mai 1945 die deutsche Staatsangehörigkeit entzogen worden ist.

§ 33

(1) Das Bundesverwaltungsamt (Registerbehörde) führt ein Register der Entscheidungen in Staatsangehörigkeitsangelegenheiten. In das Register werden eingetragen:

1. Entscheidungen zu Staatsangehörigkeitsurkunden,
2. Entscheidungen zum gesetzlichen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit,
3. Entscheidungen zu Erwerb, Bestand und Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, die nach dem 31. Dezember 1960 und vor dem 28. August 2007 getroffen worden sind.

(2) Im Einzelnen dürfen in dem Register gespeichert werden:

1. die Grundpersonalien des Betroffenen (Familiename, Geburtsname, frühere Namen, Vornamen, Tag und Ort der Geburt, Geschlecht, die Tatsache, dass nach § 29 ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit eintreten kann, sowie die Anschrift im Zeitpunkt der Entscheidung),
2. Art der Wirksamkeit und Tag des Wirksamwerdens der Entscheidung oder Urkunde oder des Verlustes der Staatsangehörigkeit,
3. Bezeichnung, Anschrift und Aktenzeichen der Behörde, die die Entscheidung getroffen hat.

(3) Die Staatsangehörigkeitsbehörden sind verpflichtet, die in Absatz 2 genannten personenbezogenen Daten zu den Entscheidungen nach Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 und 2, die sie nach dem 28. August 2007 treffen, unverzüglich an die Registerbehörde zu übermitteln.

(4) Die Registerbehörde übermittelt den Staatsangehörigkeitsbehörden und Auslandsvertretungen auf Ersuchen die in Absatz 2 genannten Daten, soweit die Kenntnis der Daten für die Erfüllung der staatsangehörigkeitsrechtlichen Aufgaben dieser Stellen erforderlich ist. Für die Übermittlung an andere öffentliche Stellen und für Forschungszwecke gelten die Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes.

(5) Die Staatsangehörigkeitsbehörde teilt nach ihrer Entscheidung, dass eine Person eingebürgert worden ist oder die deutsche Staatsangehörigkeit weiterhin besitzt, verloren, aufgegeben oder nicht erworben hat, der zuständigen Meldebehörde oder Auslandsvertretung die in Absatz 2 genannten Daten unverzüglich mit.

§ 34

(1) Für die Durchführung des Optionsverfahrens nach [§ 29](#) hat die Meldebehörde bis zum zehnten Tag jedes Kalendermonats der zuständigen Staatsangehörigkeitsbehörde für Personen, die im darauf folgenden Monat das 18. Lebensjahr vollenden werden und bei denen nach [§ 29](#) ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit eintreten kann, folgende personenbezogenen Daten zu übermitteln:

1. Geburtsname, 2. Familienname,
3. frühere Namen,
4. Vornamen,
5. Geschlecht,
6. Tag und Ort der Geburt,
7. gegenwärtige Anschriften,
8. die Tatsache, dass nach [§ 29](#) ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit eintreten kann.

(2) Ist eine Person nach Absatz 1 ins Ausland verzogen, hat die zuständige Meldebehörde dem Bundesverwaltungsamt innerhalb der in Absatz 1 genannten Frist die dort genannten Daten, den Tag des Wegzuges ins Ausland und, soweit bekannt, die neue Anschrift im Ausland zu übermitteln. Für den Fall des Zuzuges aus dem Ausland gilt Satz 1 entsprechend.

§ 35

(1) Eine rechtswidrige Einbürgerung oder eine rechtswidrige Genehmigung zur Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit kann nur zurückgenommen werden, wenn der Verwaltungsakt durch arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung oder durch vorsätzlich unrichtige oder unvollständige Angaben, die wesentlich für seinen Erlass gewesen sind, erwirkt worden ist.

(2) Dieser Rücknahme steht in der Regel nicht entgegen, dass der Betroffene dadurch staatenlos wird.

(3) Die Rücknahme darf nur bis zum Ablauf von fünf Jahren nach der Bekanntgabe der Einbürgerung oder Beibehaltungsgenehmigung erfolgen.

(4) Die Rücknahme erfolgt mit Wirkung für die Vergangenheit.

(5) Hat die Rücknahme Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten nach diesem Gesetz gegenüber Dritten, so ist für jede betroffene Person eine selbständige Ermessensentscheidung zu treffen. Dabei ist insbesondere eine Beteiligung des Dritten an der arglistigen Täuschung, Drohung oder Bestechung oder an den vorsätzlich unrichtigen oder unvollständigen Angaben gegen seine schutzwürdigen Belange, insbesondere auch unter Beachtung des Kindeswohls, abzuwägen.

Anhang 2: Internetauftritt des Bundesverwaltungsamts, 2010

Optionsverfahren

Seit dem 01. Januar 2000 erwirbt ein Kind ausländischer Eltern unter den Voraussetzungen des § 4 Abs. 3 StAG die deutsche Staatsangehörigkeit durch Geburt im Inland. Kinder ausländischer Eltern, die zwischen dem 02. Januar 1990 und dem 31. Dezember 1999 im Inland geboren wurden, konnten die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung gemäß § 40 b StAG erwerben.

Wenn Sie nach diesen Regelungen Deutsche / Deutscher sind, müssen sie nach Erreichen der Volljährigkeit erklären, ob sie die deutsche oder die ausländische Staatsangehörigkeit behalten wollen (§ 29 StAG), sog. Optionsverfahren.

Haben Sie bei Erreichen der Volljährigkeit Ihren Wohnsitz im Ausland, ist das Bundesverwaltungsamt für dieses Optionsverfahren zuständig. Leben Sie weiterhin in Deutschland, wenden Sie sich bitte an Ihre Stadt- oder Kreisverwaltung.

Sie haben zwei Möglichkeiten:

1. Entscheiden Sie sich für die deutsche Staatsangehörigkeit, müssen Sie die ausländische Staatsangehörigkeit bis zu Ihrem 23. Geburtstag aufgeben.
2. Erklären Sie, die ausländische Staatsangehörigkeit behalten zu wollen, geht die deutsche Staatsangehörigkeit verloren. Gleiches gilt, wenn bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres keine Erklärung abgegeben wurde.

Die deutsche Staatsangehörigkeit kann nur ausnahmsweise und nur auf Antrag beibehalten werden. Der Antrag auf eine Beibehaltungsgenehmigung kann bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gestellt werden. Sie wird regelmäßig nur erteilt, wenn die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht möglich oder nicht zumutbar ist oder es sich bei der ausländischen Staatsangehörigkeit um eine Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Staates oder der Schweiz handelt (§ 12 StAG). Wird der Antrag auf Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung abgelehnt, geht mit Vollendung des 23. Lebensjahres die deutsche Staatsangehörigkeit verloren, wenn Sie sich nicht doch noch für die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit entscheiden.

Wenn die Aufgabe oder der Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht vor Vollendung des 23. Lebensjahres erfolgen kann, sollten Sie vorsorglich vor dem 21. Geburtstag eine Beibehaltungsgenehmigung beantragen.

Hinweis: Sofern das Bundesverwaltungsamt über Ihre Optionspflicht von den zuständigen Meldebehörden informiert wird und Ihre ausländische Adresse bekannt ist, setzen wir uns mit Ihnen rechtzeitig in Verbindung und klären Sie ausführlich über Ihre Rechte und Pflichten im Optionsverfahren auf. Darum ist es wichtig, dass Sie uns jede Adressänderung mitteilen. Können wir Sie nicht erreichen und geben Sie dann bis zu Ihrem 23. Geburtstag keine Erklärung ab, verlieren Sie automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit.

http://www.bva.bund.de/nn_490478/DE/Aufgaben/Abt__III/Staatsangehoerigkeit/Optionsverfahren/Option-node.html?_nnn=true

Anhang 3: Abschrift des Behördenschreibens eines Regierungspräsidiums an achtzehnjährige Deutschen mit zweiter Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 3 StAG

Absender:

Regierungspräsidium _____

Adresse:

Herrn _____,

Optionsverfahren nach § 29 des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG)

Sehr geehrte Herr _____,

Sie haben auf Antrag Ihrer Sorgeberechtigten am _____ die deutsche Staatsangehörigkeit auf der Grundlage des § 40b StAG erworben.

Verbunden mit diesem Staatsangehörigkeitserwerb war und ist die Verpflichtung, mit Eintritt Ihrer Volljährigkeit zu optieren, das heißt, sich für Ihre deutsche oder die ausländische Staatsangehörigkeit zu entscheiden.

Ich habe zunächst zu prüfen, welche Staatsangehörigkeit(en) Sie aktuell neben der deutschen besitzen.

Nach meinen Unterlagen sind Sie neben der deutschen Staatsangehörigkeit derzeit im Besitz der türkischen. Dazu bitte ich um Ihre schriftliche Äußerung. Ihre Angaben bitte ich durch Dokumente (z.B. Passkopien) zu belegen.

Sollten Sie Ihre ausländische Staatsangehörigkeit(en) zwischenzeitlich verloren haben, bitte ich entsprechende Entlassungsbescheinigungen oder Negativatteste beizufügen.

Ich darf Sie ausdrücklich auf Ihre Verpflichtung hinweisen, Ihre Meldung vollständig und der Wahrheit entsprechend abzufassen.

Sie erhalten anschließend weitere Nachricht von mir. Mit freundlichen Grüßen Im Auftrag

Quelle: Deutscher Anwaltsverein

Anhang 4: Abschrift eines städtischen Behördenschreibens an achtzehnjährige Deutsche mit zweiter Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 3 StAG

Absender: Stadt _____ - Einwohneramt. **Adresse: Mit Postzustellungsurkunde**

Betr.: Staatsangehörigkeit; Optionspflicht aufgrund Eintritt der Volljährigkeit

Anlage 1: Anlage 2: Anlage 3:

Optionserklärung für die deutsche Staatsangehörigkeit Optionserklärung für ausländische Staatsangehörigkeit(en) Antrag auf Beibehaltungsgenehmigung

Abschrift

Sehr geehrter Herr _____.

Sie haben die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung gemäß § 40 b Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) erworben. Daneben besitzen Sie die türkische Staatsangehörigkeit. Damit unterliegen Sie der Optionspflicht nach § 29 des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG).

Wir empfehlen Ihnen dringend zur Klärung des weiteren Vorgehens möglichst rasch einen Termin zur Vorsprache mit uns zu vereinbaren, damit wir Sie umfassend beraten können. Bitte beachten Sie im übrigen Ihre Mitwirkungspflicht (gemäß § 37 Abs. 1 StAG in Verbindung mit § 82 Aufenthaltsgesetz); nur durch uneingeschränkte Mitwirkung können Sie gravierende und unerwünschte Folgen wie z.B. den Verlust

Ihrer deutschen Staatsangehörigkeit vermeiden.

Zur Optionspflicht, welche für Sie am _____ eingetreten ist, weisen wir Sie auf folgendes hin:

- Da Sie das 18. Lebensjahr vollendet haben, müssen Sie gegenüber unserer Dienststelle erklären, ob Sie die deutsche oder die türkische Staatsangehörigkeit behalten wollen (§29 Abs. 1 StAG). Die Erklärung (Anlage 1 oder 2) muss vor dem _____ (Volljährigkeitsdatum plus fünf Jahre) abgegeben werden. Wir empfehlen Ihnen, die Erklärung möglichst bald nach der umfassenden Beratung durch uns abzugeben.

- Sie verlieren die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn Sie uns gegenüber schriftlich erklären, dass Sie die türkische Staatsangehörigkeit behalten wollen (Anlage 2). Geben Sie bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres keine Erklärung ab, verlieren Sie die deutsche Staatsangehörigkeit ebenfalls (§ 29 Abs. 2 StAG). Sie verlieren die deutsche Staatsangehörigkeit aber auch, wenn Sie uns gegenüber den Besitz einer (weiteren) ausländischen Staatsangehörigkeit bewusst verschweigen, die Sie durch Geburt oder Registrierung erworben haben. Diese Vorschriften gelten auch für Optionspflichtige, die neben der deutschen eine oder mehrere Staatsangehörigkeiten eines Mitgliedstaats der Europäischen Union oder die Staatsangehörigkeit der Schweiz besitzen.

- Erklären Sie uns gegenüber jedoch, dass Sie die deutsche Staatsangehörigkeit behalten wollen (Anlage 1), so müssen Sie die türkische Staatsangehörigkeit, die Sie jetzt noch besitzen, aufgeben. In diesem Fall haben Sie uns die Entlassung daraus durch Vorlage geeigneter Unterlagen nachzuweisen (§ 29 Abs. 3 S. 1 StAG).

- Erbringen Sie diesen Nachweis bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres nicht, so geht die deutsche Staatsangehörigkeit verloren, es sei denn, dass Sie vorher die schriftliche Genehmigung zur Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit erhalten haben (§ 29 Abs. 3 S. 2 StAG). Diesen Antrag (Anlage 3) können Sie, auch vorsorglich, nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres stellen. Diese Frist endet für Sie am _____.

- Eine Beibehaltungsgenehmigung darf jedoch nur erteilt werden, wenn Sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen (§29 Abs. 4 StAG). Einen Rechtsanspruch auf die Beibehaltungsgenehmigung haben Sie, wenn Ihnen das Ablegen Ihrer ausländischen Staatsangehörigkeit(en) nicht möglich oder nicht zumutbar ist oder die Mehrstaatigkeit nach § 12 StAG hinzunehmen wäre (z.B. bei Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Schweiz). – Die Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit ist von Ihnen zu begründen und nachzuweisen.

Mit freundlichen Grüßen Im Auftrag Unterschrift

Anlage 1: Erklärung bei Option für die deutsche Staatsangehörigkeit

Ich, _____, geb. am _____ in _____ wohnhaft

erkläre hiermit gemäß § 29 Abs. 1 des Staatsangehörigkeitsgesetzes, dass ich die deutsche Staatsangehörigkeit behalten will. Es ist mir bekannt, dass ich daher auf die türkische Staatsangehörigkeit verzichten und den Verlust der zuständigen Behörde (solange ich in _____ wohne beim Einwohneramt, Anschrift: _____) spätestens bis zur Vollendung meines 23. Lebensjahres nachweisen muss. Mir ist weiter bekannt, dass anderenfalls meine deutsche Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes verloren geht, es sei denn, die zuständige Behörde hat mir vorher auf meinen Antrag die Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit genehmigt.

(Ort, Datum)

(Unterschrift)

Anlage 2: Erklärung bei Option für die ausländische(n) Staatsangehörigkeit(en)

Ich, _____, geb. am _____ in
_____ wohnhaft

erkläre hiermit gemäß § 29 Abs. 1 des Staatsangehörigkeitsgesetzes, dass ich meine türkische Staatsangehörigkeit behalten will. Es ist mir bekannt, dass ich die deutsche Staatsangehörigkeit verliere, sobald diese Erklärung der zuständigen Behörde (solange ich in _____ wohne beim Einwohneramt, Anschrift: _____) übergeben oder in anderer Form zugegangen ist.

(Ort, Datum)

(Unterschrift)

Anlage 3: Antrag auf Genehmigung der Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit zusätzlich zur ausländischen Staatsangehörigkeit

Ich, _____, geb. am _____ in
_____ wohnhaft

beantrage hiermit mir die Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit zu genehmigen, da

- ich die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union oder der Schweiz besitze. Nachweis füge ich bei.
- mir die Entlassung aus der ausländischen Staatsangehörigkeit unzumutbar oder unmöglich ist, was ich wie folgt begründe und wofür ich Nachweise beifüge.

(Ort, Datum) (Unterschrift)

Quelle: Deutscher Anwaltsverein

Anhang 5: Information einer Stadt zur Optionspflicht 2009

Die Einbürgerungsstelle ist auch zuständig für die sich aus der sogenannten Optionspflicht ergebenden Aufgaben; wer als Kind ausländischer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Geburtsortsprinzip erhalten hat, muss mit Beginn der Volljährigkeit erklären, ob er die deutsche oder die andere Staatsangehörigkeit behalten will.

Quelle: Stadt Hamm. Der Oberbürgermeister, Amt für Soziale Integration, Hamm. Bürgeramt für Migration und Integration, Hamm 2009.

Anhang 6: Urteil zur Einbürgerung einer 14-jährigen Türkin

Das Stuttgarter Verwaltungsgericht hat das Land Baden-Württemberg verpflichtet, eine Türkin einzubürgern und dabei ihre doppelte Staatsbürgerschaft in Kauf zu nehmen (Az. 11 K 3612/09). Der türkische Staat mache ihre Entlassung aus der Staatsangehörigkeit von unzumutbaren Bedingungen abhängig, begründeten die

Richter ihr Urteil. Demnach führe die Einbürgerung der Klägerin nach türkischem Recht zwar nicht zum Verlust der türkischen Staatsangehörigkeit, sie könne diese aber auch nicht aufgeben. Dies ist in der Türkei erst ab vollendetem 18. Lebensjahr möglich. Für die 14-jährige Klägerin würde das bedeuten, dass sie noch Jahre warten müsse, bis sie deutsche Staatsangehörige werden könne. Das sei nicht zumutbar. Gerichtssprecherin Ulrike Zeitler sagte, der Fall könne „zur Richtschnur für andere Fälle“ werden. vgstuttgart.de.
 Quelle: Migration und Bevölkerung 3/2010.

Schaubild 1: Einbürgerung in den alten Bundesländern: relativ hohe Einbürgerungsraten

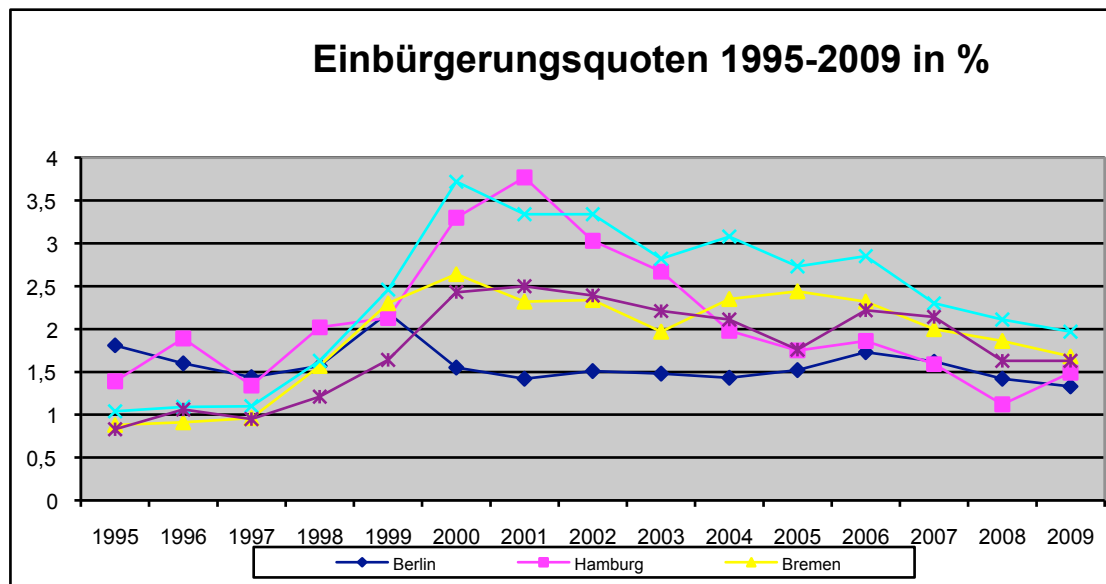


Schaubild 2: Einbürgerung in den alten Bundesländern: niedrige Einbürgerungsraten

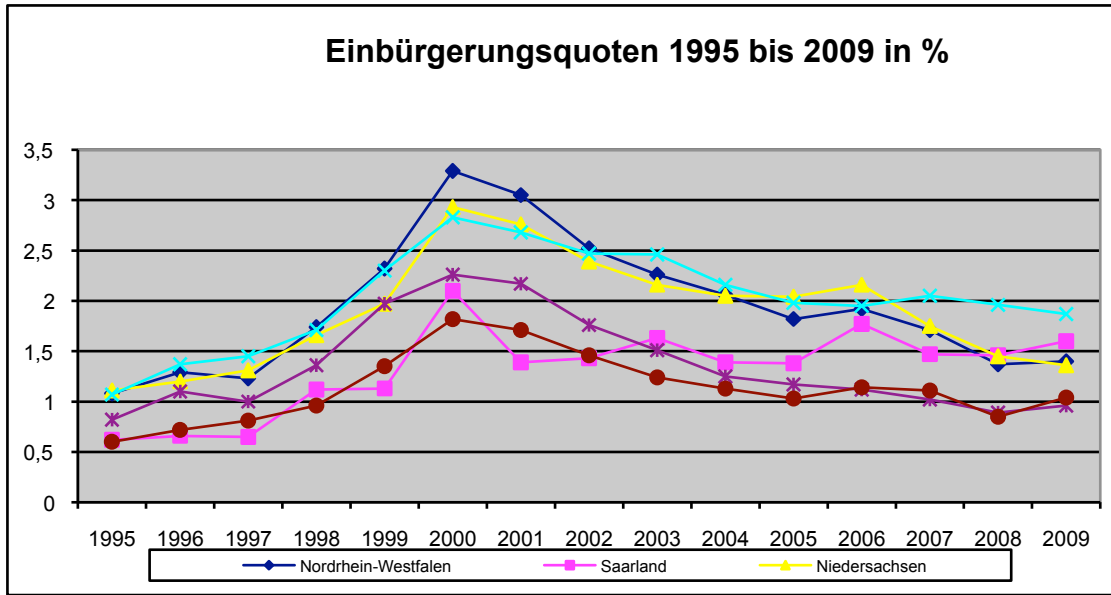
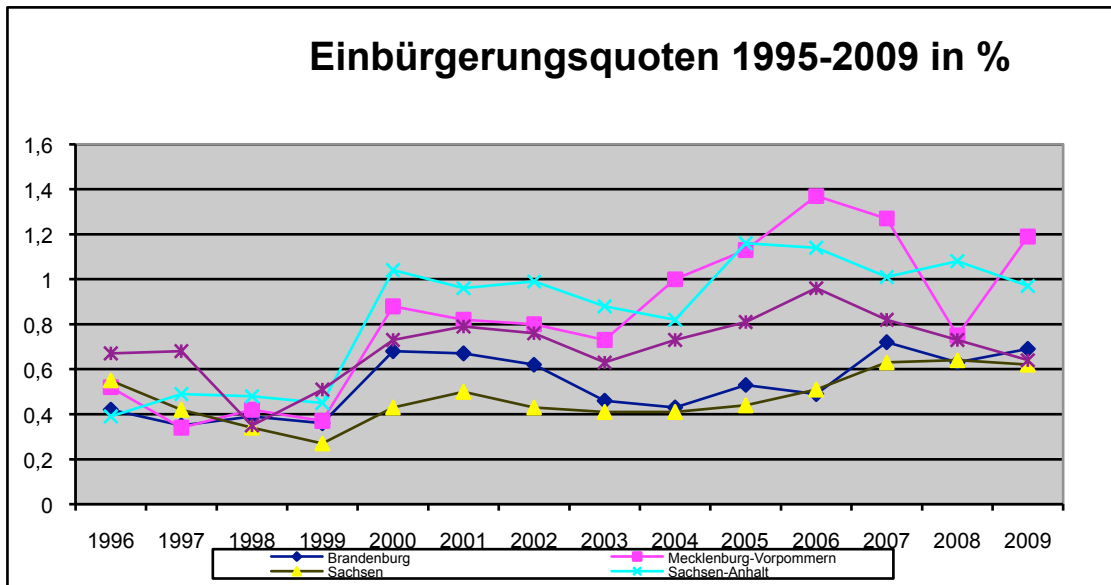


Schaubild 3: Einbürgerung in den neuen Bundesländern



Anhang 7: Zunahme der Doppelstaatlichkeit in den Niederlanden nach Alter und zweiter Staatsangehörigkeit

Alter	Zweite Staatsangehörigkeit	1.1.1999 Zahl	1.1.2009 Zahl
0 - 20 Jahre	USA	5011	5450
0 - 20 Jahre	China	965	4227
0 - 20 Jahre	Deutschland	19503	26373
0 - 20 Jahre	Ägypten	3970	6599
0 - 20 Jahre	Ghana	3246	3725
0 - 20 Jahre	Irak	322	1385
0 - 20 Jahre	Iran	3400	3802
0 - 20 Jahre	Japan	249	551
0 - 20 Jahre	Marokko	57766	115570
0 - 20 Jahre	Surinam	7163	7195
0 - 20 Jahre	Türkei	91155	116826
20 – 65 Jahre	USA	4858	7505
20 – 65 Jahre	China	1417	1607
20 – 65 Jahre	Deutschland	16675	20242
20 – 65 Jahre	Ägypten	4538	7307
20 – 65 Jahre	Ghana	981	2557
20 – 65 Jahre	Irak	273	1779
20 – 65 Jahre	Iran	6995	12273
20 – 65 Jahre	Japan	51	117
20 – 65 Jahre	Marokko	60515	135985
20 – 65 Jahre	Surinam	4469	8286
20 – 65 Jahre	Türkei	101733	157377
65 Jahre und älter	USA	279	481
65 Jahre und älter	China	189	244
65 Jahre und älter	Deutschland	2726	5702
65 Jahre und älter	Ägypten	22	78
65 Jahre und älter	Ghana	-	3
65 Jahre und älter	Irak	6	84
65 Jahre und älter	Iran	170	662
65 Jahre und älter	Japan	16	22
65 Jahre und älter	Marokko	468	8893
65 Jahre und älter	Surinam	25	43
65 Jahre und älter	Türkei	971	7944

Quelle: Centraal bureau statistiek, Den Haag.