

Zusammenfassung
„Drei Schritte vor
und zwei zurück“

Rechtsgutachten zu unions-, verfassungs- und völkerrechtlichen Rechtsfragen der geplanten Reform der Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsgesetz

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



Herausgeber

FAIR international –
Federation against Injustice and Racism e. V.
Luxemburger Straße 19
D-50674 Köln
T +49 221 474449-10
F +49 221 474449-11
www.fair-int.de
info@fair-int.de

© Mai 2014
Prof. Dr. Andreas Zimmermann

Alle Rechte vorbehalten. Das Werk darf ohne schriftliche Genehmigung des Verfassers weder vollständig noch in Auszügen gedruckt, vervielfältigt oder mittels elektronischer Medien verbreitet werden.

Zusammenfassung der Ergebnisse des Gutachtens

I. Einleitung

Die staatsangehörigkeitsrechtliche Optionspflicht des § 29 StAG ist seit ihrem Inkrafttreten im Jahr 2000 Gegenstand vielfältiger juristischer und politischer Kontroversen gewesen. Die Regelung war auch Thema im letzten Bundestagswahlkampf. Nachdem im zwischen der CDU/CSU und SPD abgeschlossenen Koalitionsvertrag das Entfallen der Optionspflicht für in Deutschland geborene und aufgewachsene Kinder ausländischer Eltern vorgesehen wurde, legte die Bundesregierung einen Entwurf zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts vor. Die nun vorliegende Neufassung von § 29 StAG (§ 29 E-StAG) sieht in ihrem Kernpunkt vor, dass die Optionspflicht für einen großen Teil der bisher davon Betroffenen wegfällt. Dies gilt zum einen für Personen, welche die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Staates oder der Schweiz besitzen. Ferner gilt dies auch dann, wenn der Betroffene sich bis zum 21. Lebensjahr mehr als acht Jahre in Deutschland aufgehalten hat, sechs Jahre in Deutschland eine Schule besucht hat oder in Deutschland einen Schul- oder Berufsabschluss erworben hat. Daneben soll eine Person auch als im Inland aufgewachsen gelten und damit nicht der Optionspflicht unterliegen, wenn sie über einen vergleichbaren engen Bezug zu Deutschland verfügt und wenn zugleich die Optionspflicht für sie eine besondere Härte bedeuten würde.

Dennoch bleibt eine nicht unerhebliche Anzahl von Personen, welche jus-soli die deutsche und zugleich eine weitere Staatsangehörigkeit erworben haben, nicht im Sinne der Neuregelung in Deutschland aufgewachsen und auch nicht Staatsangehörige eines EU-Mitgliedsstaats oder der Schweiz sind, weiterhin von der Optionspflicht und einem möglicherweise damit verbundenen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit betroffen.

Die geplante Neuregelung wirft die Frage nach deren Vereinbarkeit mit dem Europa-, Verfassungs- und Völkerrecht auf.

II. Unionsrecht

Auch wenn die Regelung der nationalen Staatsange-

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

Bei Optionspflichtigen im Sinne des § 29 E-StAG, die neben der deutschen Staatsangehörigkeit nur diejenige eines Drittstaates besitzen, führt der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit zu einem vollständigen Verlust der Unionsbürgerschaft und der damit einhergehenden Rechte. Angesichts dieser unionsrechtlichen Folgen ist es fraglich, ob die Regelung für den Betroffenen verhältnismäßig ist. Die anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union nehmen im weiten Umfang auch dann Mehrstaatigkeit hin, wenn es sich bei der anderen Staatsangehörigkeit um diejenige eines Drittstaates handelt. Zudem weist auch der deutsche Gesetzgeber der Vermeidung von Mehrstaatigkeit keine überragende Bedeutung zu. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass Kindern aus gemischt-nationalen Ehen nicht der Optionspflicht unterliegen. Problematisch ist ferner vor allem, dass gerade die Ausübung unionsrechtlicher Freizügigkeitsrechte, etwa der Umzug in einen anderen EU-Mitgliedsstaat, die Optionsobliegenheit auslösen und damit als Folge zu einem Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit führen kann.

Es ergeben sich daher erhebliche Bedenken hinsichtlich der unionsrechtlichen Zulässigkeit (auch) der neu gefassten Optionspflicht des § 29 E-StAG.

III. Verfassungsrecht

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

Art. 16 Abs. 1 GG verbietet den Entzug der deutschen Staatsangehörigkeit. Unter Entziehung ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der unvermeidbare Verlust der Staatsangehörigkeit „gegen oder ohne Willen des Betroffenen“ zu verstehen. In Hinblick darauf erweist sich die Neuregelung als problematisch, da jus soli-Deutsche, die ihren Wohnsitz in das Ausland verlegt haben, nicht in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise über ihre Optionsobliegenheit und die damit verbundenen Rechtsfolgen informiert werden. Dies führt dann dazu, dass ihnen

gegenüber der Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit in einen verbotenen Entzug umschlägt.

2. Gleichheitsfragen, Art. 3 GG

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

Mittelbar knüpft die Optionslast des § 29 E-StAG an die Abstammung des Betroffenen an, da sie sich nach der Staatsangehörigkeit der Eltern richtet. Die Optionspflicht trifft nämlich nur Kinder ausländischer Eltern, welche die deutsche Staatsangehörigkeit durch Geburt im Inland erwerben und die zudem nicht im Sinne des Gesetzes in Deutschland aufgewachsen sind. Hingegen sind Kinder, welche zumindest über ein deutsches Elternteil verfügen und damit die deutsche Staatsangehörigkeit *jus sanguinis* erwerben, nicht verpflichtet, für eine Staatsangehörigkeit zu optieren, selbst wenn sie ebenfalls nicht in Deutschland aufgewachsen sind. Die Begründung von Verlusttatbeständen muss aber grundsätzlich alle Gruppen von deutschen Staatsangehörigen gleichermaßen treffen.

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

Als Rechtfertigung kann auch nicht ein Schutz- und Treueverhältnis zum deutschen Staatsverband, welches nur über die Abstammung von mindestens einem deutschen Elternteil vermittelt werde, dienen. Es kann nämlich keinesfalls zwingend davon ausgegangen werden, dass bei einem Staatsangehörigkeitserwerb *jus sanguinis* eine stärkere Verankerung in Deutschland vorhanden ist als bei einem *jus soli*-Erwerb. So kann insbesondere bei in Deutschland geborenen Kindern ausländischer Eltern, von denen zumindest ein Elternteil acht Jahre seinen rechtmäßigen Aufenthalt in Deutschland gehabt hat, nicht zwingend von einer geringeren Integration in die deutsche Gesellschaft ausgegangen werden als bei dauerhaft im Ausland lebenden deutschen Doppelstaatern mit gemischt-nationalen Eltern.

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

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

Die nach § 29 E-StAG Optionspflichtigen werden gegenüber einer Reihe von Personengruppen ungleich behandelt. So unterliegen Kinder gemischt-nationaler Eltern unabhängig von ihrem Geburtsort, dem Ort des Aufwachsens und ungeachtet einer mehrfachen Staatsangehörigkeit nicht der Optionsobliegenheit des § 29 E-StAG. Gleiches gilt hinsichtlich von *jus soli*-Deutschen, die neben der deutschen Staatsangehörigkeit die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedsstaats oder diejenige der Schweiz besitzen (vgl. § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. E-StAG). In diesen und weiteren vergleichbaren Konstellationen nimmt der Gesetzgeber die Mehrstaatigkeit auf Dauer hin.

Rechtfertigen lässt sich die Ungleichbehandlung nicht. Der Grundsatz der staatsangehörigkeitsrechtlichen Einheit kann unter anderem deshalb nicht greifen, da die Optionsregelung gerade zu einer staatsbürgerrechtlichen Divergenz zwischen den Betroffenen und einen oder sogar beiden Elternteilen führt. Vor allem zwingt die Regelung des § 29 E-StAG die Optionspflichtigen, sich gegen die Staatsangehörigkeit der Eltern zu entscheiden.

Weiterhin stellt die vom Gesetzgeber bezweckte Vermeidung von Mehrstaatigkeit keinen ausreichenden Rechtfertigungsgrund dar. Ein solches verfassungsrechtliches Gebot existiert nicht, zumal der Gesetzgeber zunehmend Mehrstaatigkeit hinnimmt.

Ferner kann angesichts der sozialen Realitäten die mit der Existenz eines deutschen Elternteils verbundene Integrationserwartung, die durch das Kriterium des Aufwachsens ersetzt wurde, nicht als ein zulässiger Differenzierungsgrund erhalten. Dies stellt nämlich eine empirisch nicht unterfütterte Unterstellung dar.

Ähnliche Überlegungen gelten hinsichtlich der Privilegierung von jus soli-Deutschen, die mit der Geburt zugleich die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedsstaats erwerben und allein deswegen von der Optionspflicht befreit sind. Die insofern unterstellte kulturelle Nähe erscheint in einer zunehmend inhomogenen Europäischen Union sehr fraglich.

Schließlich zeigen verschiedene Fallgruppen und Beispiele, dass es dem Gesetzgeber nicht gelungen ist, eine widerspruchsfreie, folgerichtige und konsistente gesetzliche Regelung zu schaffen. So können bis zum Verlust der Staatsangehörigkeit geborene Kinder von Betroffenen, die im Ausland leben, jus sanguinis die deutsche Staatsangehörigkeit neben einer weiteren Staatsangehörigkeit erwerben und diese auf Dauer behalten, obwohl sie geringere Bindungen nach Deutschland aufweisen als die betroffenen Eltern. Diese hingegen verlieren nämlich im Falle einer fehlenden Option ihre deutsche Staatsangehörigkeit wieder.

IV. Völkerrecht

Völkerrechtliche Bedenken bestehen hinsichtlich der Neuregelung nicht. Vor allem das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit begründet keine völkerrechtliche Verpflichtung, das Optionsmodell abzuschaffen, solange Deutschland an seinem Vorbehalt zu Art. 14 des Abkommens festhält.

V. Altfallregelung

Die Neuregelung enthält schließlich keine ausreichende verfassungsrechtlich gebotene Altfallregelung. Angesicht der uneinheitlichen Verwaltungspraxis in den Bundesländern, ist zur Revidierung der bisherigen Folgen des § 29 StAG, der Hinweis auf eine Ermessenseinbürgerung nach § 8 StAG nicht ausreichend. So ist Optionspflichtigen, die ihre andere Staatsangehörigkeit ohne Beibehaltungsgenehmigung behalten und deshalb die deutsche Staatsangehörigkeit verloren haben, die Möglichkeit deren Wiedererwerbs einzuräumen. Umgekehrt ist denjenigen Betroffenen, die für die deutsche Staatsangehörigkeit optiert haben, die Wiedererlangung der anderen Staatsangehörigkeit zu ermöglichen.

T +49 221 474449-10 | F +49 221 474449-11
www.fair-int.de | info@fair-int.de