



## Deutsche zweiter Klasse?

Eine verfassungs-, europa- und völkerrechtliche  
Analyse der Optionsregelung nach §§ 29/40b  
Staatsangehörigkeitsgesetz

Andreas Zimmermann  
Janine Schütte  
Meltem Sener

## Impressum

**Deutsches Institut für Menschenrechte**  
Zimmerstr. 26/27  
10969 Berlin  
Tel.: 030 25 93 59 – 0  
Fax: 030 25 93 59 – 59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de

in Kooperation mit:  
**MenschenRechtsZentrum  
der Universität Potsdam**  
August-Bebel-Straße 89  
14482 Potsdam  
Tel.: 0331 977 – 34 50  
Fax: 0331 977 – 34 51  
sekrmrz@uni-potsdam.de  
www.uni-potsdam.de/mrz

Satz:  
WEBERSUPIRAN  
Kommunikationsgestaltung, Berlin

Foto:  
© Andreas Buck

ISBN 978-3-942315-82-1 (PDF)

© 2013 Deutsches Institut für Menschenrechte  
Alle Rechte vorbehalten

## Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Organisationen. Es wird vom Bundesministerium der Justiz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert. Im Mai 2009 wurde die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention im Institut eingerichtet.

## Das Menschen- RechtsZentrum

Das Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam ist eine zentrale, interdisziplinär ausgerichtete Einrichtung der Universität Potsdam und besteht seit dem Jahr 1994. Es betreibt insbesondere wissenschaftliche Forschung zu Fragen des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes



---

Studie

# Deutsche zweiter Klasse?

Eine verfassungs-, europa- und völkerrechtliche  
Analyse der Optionsregelung nach §§ 29/40b  
Staatsangehörigkeitsgesetz

Andreas Zimmermann

Janine Schütte

Meltem Sener



Deutsches Institut  
für Menschenrechte



## Die Autoren

---

**Prof. Dr. Andreas Zimmermann, LL.M. (Harvard)**, ist Professor für Völker- und Europarecht an der Universität Potsdam sowie Direktor des dortigen Menschenrechtszentrums. Promotion und Habilitation an der Universität Heidelberg mit Arbeiten zum Asylrecht sowie zum Recht der Staatennachfolge. Ad-hoc-Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Unter anderem Herausgeber eines Kommentars zur Genfer Flüchtlingskonvention (Oxford University Press, 2011).

**Janine Schütte** ist Referendarin am Brandenburgischen Oberlandesgericht. Sie absolvierte an der Universität Bremen das Schwerpunktstudium im Bereich „Demokratie, Menschenrechte, Grundfreiheiten“ und war im Rahmen ihres Referendariats am MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam tätig. Sie ist derzeit als Referendarin in einer Kanzlei tätig, die sich auf das Ausländerrecht spezialisiert hat.

**Ass. jur. Meltem Sener** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Potsdam. Sie promoviert gegenwärtig bei Professor Zimmermann zum Thema Waffenhandelsabkommen.

Die Studie ist im inhaltlichen Austausch mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte entstanden. Verantwortliche im Institut: **Prof. Dr. Beate Rudolf** und **Dr. Petra Follmar-Otto**.



## Vorwort

---

Die Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts des Jahres 1999 hat eine neue Kategorie von Deutschen geschaffen: die „Optionspflichtigen“. Sie sind in Deutschland geboren, aber ihre Eltern sind beide keine deutschen Staatsangehörigen. Sie haben die deutsche Staatsangehörigkeit mit der Geburt erworben, weil sie nach dem 31. Dezember 1999 hierzulande geboren wurden, oder im Rahmen einer Übergangsregelung durch Einbürgerung, weil mindestens eines ihrer Elternteile acht Jahre rechtmäßig in Deutschland gelebt und zusätzliche aufenthaltsbezogene Voraussetzungen erfüllt hat. Wenn sie neben ihrer deutschen noch eine andere Staatsangehörigkeit besitzen, müssen bis zu ihrem 23. Lebensjahr jedoch erklären, ob sie ihre deutsche Staatsangehörigkeit behalten wollen. Deutsche, die zugleich Staatsangehörige eines EU-Mitgliedsstaates oder der Schweiz sind, dürfen in jedem Fall beide Staatsangehörigkeiten behalten; alle anderen müssen sich entscheiden, wenn nicht besondere Umstände hinzukommen. Bleiben sie untätig, verlieren sie ihre deutsche Staatsangehörigkeit. Der Gesetzgeber hielt diese Optionspflicht für ein geeignetes Mittel, um sicherzustellen, dass nur diejenigen Deutsche bleiben, die sich vollständig zur deutschen Staatsangehörigkeit hinwenden.

„Deutsche mit Verfallsdatum“ oder „Deutsche auf Probe“ werden die Menschen, die der Optionspflicht unterliegen, deshalb in der Presse genannt. Viele Betroffene empfinden die Notwendigkeit einer ausdrücklichen Bekräftigung ihrer mit der Geburt erworbenen deutschen Staatsangehörigkeit als Ausdruck von Misstrauen und als Ausgrenzung. Dies wird umso ver-

ständlicher da zahlreiche, in der vorgelegten Studie im Einzelnen analysierte Vergleichsgruppen von Personen mit ebenfalls doppelter Staatsangehörigkeit vom deutschen Recht nicht zu einer Entscheidung über die Aufgabe ihrer weiteren Staatsangehörigkeit gezwungen werden.

Eine rechtliche Bewertung der Optionsregelung, wie sie in § 29 Staatsangehörigkeitsgesetz und der Übergangsregelung des § 40 Staatsangehörigkeitsgesetz ausgestaltet ist, verlangt Antworten auf vielfältige miteinander verwobene völkerrechtliche, europarechtliche und verfassungsrechtliche Fragen. Diese Rechtsordnungen beschränken in unterschiedlicher Weise den Entscheidungsspielraum des deutschen Gesetzgebers bei der Ausgestaltung des Staatsangehörigkeitsrechts. Die vorgelegte Studie analysiert diese Grenzen und deren Bedeutung für den Gesetzgeber, die Verwaltung und die Gerichte. Sie befasst sich also nicht mit der politisch zu entscheidenden Frage, ob der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit am Ende eines Integrationsprozesses stehen soll oder ob Integration durch erleichterten Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit gefördert werden soll.

Aus menschenrechtlicher Perspektive erweist sich die Optionsregelung als höchst problematisch. Unter bestimmten Voraussetzungen führt sie zu einem grundgesetzlich verbotenen Entzug der Staatsangehörigkeit (Art. 16 Abs. 1 S. 1 GG). Besonders schwer wiegt auch die verfassungsrechtlich unzulässige Anknüpfung an die Abstammung (Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG). Zudem kommt es zu Verstößen gegen das Grund-

recht auf Gleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG). Hier ist dringend Abhilfe geboten, zumal in diesem Jahr für den ersten Jahrgang der Optionspflichtigen die Entscheidungsfrist abläuft oder bereits abgelaufen ist. Aus menschenrechtlicher Sicht ist allein die Abschaffung der Optionspflicht der gangbare Weg, um die Verfassungsmäßigkeit des Staatsangehörigkeitsrechts wiederherzustellen. Der neu gewählte Bundestag sollte daher unverzüglich das Problem der Optionsregelung angehen. Wir hoffen, dass diese Studie einen Beitrag dazu leistet.

**Prof. Dr. Beate Rudolf**

Direktorin Deutsches Institut für Menschenrechte

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

Direktor des MenschenRechtsZentrums der  
Universität Potsdam



# Inhalt

<b>Vorwort</b> .....	<b>5</b>	5.2	Mögliche Grenzen im Hinblick auf den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit auf der Grundlage des § 29 StAG .....	23
<b>Zusammenfassung der Studie und Empfehlungen</b> .....	<b>9</b>			
<b>1 Ausgangslage</b> .....	<b>15</b>	5.2.1	Völkergewohnheitsrecht .....	23
<b>2 Hintergrund</b> .....	<b>16</b>	5.2.2	Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) .....	24
<b>3 Jus soli-Staatsangehörigkeitserwerb (§ 4 Abs. 3 StAG) und Optionobliegenheit (§ 29 StAG) als Kernelemente der Staatsangehörigkeitsreform des Jahres 1999</b> ...	<b>19</b>	5.2.3	Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit .....	25
<b>4 Faktische Ausgangslage</b> .....	<b>21</b>	<b>6 Unionsrechtliche Fragen</b> .....	<b>29</b>	
<b>5 Völkerrechtliche Rahmenbedingungen der Optionsregelung</b> .....	<b>22</b>	6.1	Unionsrechtliche Parameter für das nationale Staatsangehörigkeitsrecht der Mitgliedstaaten .....	29
5.1 Mögliche Grenzen im Hinblick auf den <i>jus soli</i> -Erwerb auf der Grundlage des § 29 StAG .....	22	6.2	Unionsbürgerschaft und Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit im Rahmen der Optionsregelung .....	31
5.1.1 Völkergewohnheitsrecht .....	22	6.2.1	Allgemeine Fragen .....	31
5.1.2 Völkervertragsrecht .....	22	6.2.2	<i>Jus soli</i> -Deutsche, die zugleich eine Drittstaatsangehörigkeit besitzen ...	31
5.1.2.1 Europäisches Übereinkommen über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaaten .....	22	6.2.3	<i>Jus soli</i> -Deutsche, die zugleich unter das Assoziationsabkommen EWG-Türkei fallen .....	33
5.1.2.2 Deutsch-iranischer Niederlassungsvertrag vom 17. Februar 1929 .....	23	<b>7 Verfassungsrechtliche Fragen</b> .....	<b>35</b>	
5.1.2.3 Europäisches Übereinkommen über Staatsangehörigkeit vom 6. November 1997 .....	23	7.1	Art. 16 Abs. 1 GG .....	35
		7.1.1	Entzugsverbot (Art. 16 Abs. 1 S. 1 GG)	35
		7.1.2	Verlust (Art. 16 Abs. 1 S. 2 GG) .....	37

7.2	Gleichheitsfragen (Art. 3 GG) . . . . .	38	<b>8 Folgeprobleme im Bereich des Internationalen Privatrechts . . . . .</b>	<b>47</b>	
7.2.1	Besonderer Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG) . . . . .	38	<b>9 Umsetzungsprobleme . . . . .</b>	<b>49</b>	
7.2.1.1	Anknüpfung an die Abstammung . . . . .	38	9.1	Verwaltungspraxis und -aufwand . . . . .	49
7.2.1.2	Verfassungsrechtliche Unzulässigkeit der Differenzierung . . . . .	40	9.2	Unbeabsichtigte Paradoxien . . . . .	50
7.2.2	Allgemeiner Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) . . . . .	42	9.3	Ungleichbehandlung durch unter- schiedliche Handhabung des § 29 StAG in den Ländern . . . . .	51
7.2.2.1	Prüfungsmaßstab . . . . .	42	<b>10 Würdigung und Ausblick . . . . .</b>	<b>52</b>	
7.2.2.2	Relevante Vergleichsgruppen . . . . .	42	<b>Literaturverzeichnis . . . . .</b>	<b>54</b>	
7.2.2.3	Etwaige Rechtfertigung . . . . .	43			
7.2.2.4	Fehlende Systemkohärenz der Regelung . . . . .	44			
7.3	Demokratiefragen (Art. 20 GG) . . . . .	45			



# Zusammenfassung der Studie und Empfehlungen

## 1. Einleitung

49.212 Deutsche, die nach § 40b StAG in Verbindung mit § 29 StAG eingebürgert worden sind, werden bis zum Jahr 2017 optionspflichtig sein. Rund 41.000 Kinder werden schätzungsweise ab dem Jahr 2018 jährlich nach § 29 StAG optionspflichtig. Um weiterhin Deutsche zu bleiben, müssen sie im Regelfall ihre weitere Staatsangehörigkeit aufgeben. Für die ersten von ihnen endet oder endete bereits in diesem Jahr die Möglichkeit, diese Option zu wählen. Auch wenn sie untätig bleiben, tritt der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit ein.

Die Optionspflicht, die im Jahr 1999 eingeführt wurde, sollte den auf Dauer in Deutschland lebenden ausländischen Bevölkerungsteil zu deutschen Staatsangehörigen machen und damit deren Integration fördern. Viele Betroffene empfinden die Regelung hingegen als Ausdruck von Misstrauen und als Ausgrenzung. Die Notwendigkeit einer Reform oder Abschaffung der Optionspflicht war seit ihrer Einführung streitig und immer wieder Gegenstand öffentlicher Debatten und parlamentarischer Anhörungen. Neben den (integrations-)politischen Fragen wirft die Optionspflicht zahlreiche, miteinander verwobene Fragen des Völkerrechts, des Europarechts und des Verfassungsrechts auf, die diese Studie behandelt. Es geht dabei um die durch diese Rechtsordnungen gesetzten Grenzen für die gesetzgeberische Ausgestaltung des Staatsangehörigkeitsrechts.

## 2. Völkerrecht

Völkerrechtliche Bedenken hinsichtlich der Einführung des Territorialprinzips in das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht und einer daraus resultierenden (zeitlich bedingten) Entstehung von Mehrstaatigkeit bestehen nicht. Die Herbeiführung doppelter oder mehrfacher Staatsangehörigkeiten ist, wenn auch möglicherweise

nicht erwünscht, so doch jedenfalls nicht aufgrund geltenden Völkergewohnheitsrechts verboten.

Völkervertragsrecht steht einer Optionsregelung ebenfalls nicht grundsätzlich entgegen. Das Europäische Übereinkommen über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern verbot die Einführung der Optionspflicht im Jahr 1999 nicht, weil es keine *allgemeine* Verpflichtung zur Vermeidung von Mehrstaatigkeit enthielt. Mit seiner Kündigung durch Deutschland bildet es zudem seit dem 21. Dezember 2002 keinen Maßstab mehr für das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht. Das für Deutschland seit dem 1. September 2005 geltende Europäische Übereinkommen über Staatsangehörigkeit gebietet es nur, Staatenlosigkeit zu vermeiden, nicht aber die Mehrstaatigkeit.

Völkerrechtliche Grenzen für den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit ergeben sich nicht aus Völkergewohnheitsrecht, wohl aber aus völkerrechtlichen Verträgen. Gerade im Hinblick auf Sinn und Zweck des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und seine Auslegung durch den zuständigen UN-Sachverständigenausschuss spricht vieles dafür, auch bei der Frage der Optionspflicht nicht danach zu unterscheiden, ob die deutsche Staatsangehörigkeit über *jus soli* oder über *jus sanguinis* erworben wurde.

Das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit begründet hingegen keine völkerrechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland, das Optionsmodell zu reformieren, wenn und solange Deutschland an seinem Vorbehalt zu Art. 14 des Abkommens festhält. Immerhin ist Deutschland gemäß § 29, Abs. 3 des Übereinkommens verpflichtet, die vollständige oder teilweise Rücknahme des fraglichen Vorbehaltes zu prüfen, sobald die Umstände dies zulassen. Hieraus ergibt sich ein fortdauernder Prüfauftrag an die Bundesregierung, über dessen Ergebnis sich der Bundestag berichten lassen kann.

### 3. Europarecht

Trotz der Souveränität der EU-Mitgliedstaaten im Hinblick auf ihr Staatsangehörigkeitsrecht müssen Entscheidungen eines Mitgliedstaates über den Entzug der Staatsangehörigkeit eines Bürgers oder einer Bürgerin, auch bei fehlendem tatsächlichen grenzüberschreitenden Bezug, immer dann unter Beachtung des Unionsrechts ergehen, wenn der Kernbereich der Unionsbürgerrechte betroffen ist. Es ist in hohem Maße zweifelhaft, ob die Optionsregelung diesem Maßstab gerecht wird.

Jedenfalls im Hinblick auf Betroffene mit einer Drittstaatsangehörigkeit führt § 29 StAG zu mehr als einem Eingriff in den Kernbereich der Unionsbürgerschaft, nämlich zu deren völligem Verlust durch Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, und dies sogar bei bloßer Untätigkeit der betroffenen Person. Außerdem bestehen zahlreiche Wertungswidersprüche, die bei der unionsrechtlich gebotenen Verhältnismäßigkeitsprüfung gegen die Angemessenheit der Regelung sprechen.

Anders ist es bei Personen, die kraft *jus soli* Deutsche sind und zugleich unter das Assoziationsabkommen EWG-Türkei fallen. Um einen Konflikt mit den Grundwertungen des Assoziationsrecht auszuschließen, muss nach dem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nach § 29 StAG oder § 40b StAG die Zeit bis zu diesem Verlust als assoziationsrechtlich relevant angesehen werden. Sie muss also für die Entscheidung, ob die betroffene Person dem regulären deutschen Arbeitsmarkt angehört, anrechenbar sein und ihr die Rechte aus dem Assoziationsabkommen EWG-Türkei vermitteln.

Für *jus soli*-Deutsche, die zugleich die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaates besitzen, ist die Optionsregelung aus zwei Gründen unionsrechtlich unbedenklich. Zum einen ist diesem Personenkreis zwingend eine Beibehaltungsgenehmigung zu erteilen. Zum anderen können sich diese Betroffenen im Falle des Verlusts der deutschen Staatsangehörigkeit, etwa weil sie die Antragstellung unterlassen haben, weiterhin im vollen Umfang auf ihre Unionsbürgerrechte berufen, da die Unionsbürgerschaft über die andere Staatsangehörigkeit vermittelt wird.

### 4. Verfassungsrecht

Die Optionsregelung des § 29 StAG ist zwar grundsätzlich bei einer verfassungskonformen Auslegung mit Art. 16 Abs. 1 GG vereinbar, führt aber in einzelnen Konstellationen zu verfassungsrechtlichen Folgeproblemen im Bereich des Art. 3 GG.

Der Wegfall der Staatsangehörigkeit aufgrund des § 29 StAG stellt jedenfalls grundsätzlich keine verbotene Entziehung dar, da die Betroffenen Möglichkeiten haben, den Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit abzuwenden. Daher ist allerdings die in § 29 Abs. 4, 1. und 2. Alternative StAG vorgesehene gesetzliche Verpflichtung der Behörde, eine Beibehaltungsgenehmigung nach Maßgabe von § 29 Abs. 3 StAG zu erteilen, wenn die Aufgabe oder der Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht möglich oder nicht zumutbar ist, verfassungsrechtlich zwingend geboten.

Hingegen ist die Regelung des § 29 Abs. 5 S. 4 StAG gemessen an Art. 16 Abs. 1 S. 1 GG verfassungsrechtlich problematisch. Sie erlaubt eine Zustellung des Hinweises auf die Optionsobliegenheit und die Möglichkeiten, den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit abzuwenden, durch bloße öffentliche Bekanntgabe, sofern die betroffene Person im Ausland wohnt und eine Auslandszustellung nach § 9 VwZG nicht möglich ist. In diesen Fällen kann die betroffene Person faktisch nicht von dem Hinweis nach § 29 Abs. 5 S. 1 StAG Kenntnis nehmen, noch hätte sie davon Kenntnis nehmen können, so dass damit dann der Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit in einen nach Art. 16 Abs. 1 S. 1 GG verbotenen Entzug umschlägt. Beim Ausschluss der Möglichkeit der öffentlichen Zustellungen stellen sich Folgeprobleme unter Art. 3 Abs. 1 GG, weil die im Ausland lebenden *jus soli*-Deutschen mit doppelter Staatsangehörigkeit dann sachwidrig besser behandelt würden als die im Inland lebenden, obwohl diese gerade einen engeren Bezug zu Deutschland aufweisen.

Nur bei verfassungskonformer Auslegung ist die Regelung des § 29 Abs. 3 S. 2 StAG mit Art. 16 Abs. 1 S. 2 GG (Verbot des Verlusts der deutschen Staatsangehörigkeit gegen den Willen der betroffenen Person) vereinbar. Danach würde die deutsche Staatsangehörigkeit nur verloren gehen, sofern die betroffene Person, die sich für die deutsche Staatsangehörigkeit entscheidet, aber nicht bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres den erforderlichen Nachweis über den (möglichen und zumutbaren) Verlust der anderen Staatsangehörigkeit erbringt, auch tatsächlich noch die andere Staatsangehörigkeit innehat. Nur dann wäre sie noch „erklärspflichtig“ im Sinne von Art. 29 Abs. 1 StAG.

Im Lichte des Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG erscheint die in § 29 StAG angelegte Optionsregelung ebenfalls verfassungsrechtlich problematisch. Indem die staatsangehörigkeitsrechtliche Verlustregelung von der Staatsangehörigkeit der Eltern abhängt, knüpft sie in unzulässiger Weise indirekt an die Abstammung an. Durch die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts im Jahr 1999 blieb es bei einer einheitlichen deutschen Staatsangehörigkeit, die nunmehr auch kraft *jus soli* vermittelt werden kann. Deshalb muss auch der Verlust einheitlich geregelt sein; eine Differenzierung zwischen Vermittlung über Abstammung und über Geburtsort entspricht nicht (mehr) dem ‚Wesen‘ der Abstammung, das nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts eine Anknüpfung an die Abstammung erlauben würde.

Die Ungleichbehandlung von *jus soli*-Deutschen lässt sich weder mit einem Grundsatz der staatsangehörigkeitsrechtlichen Familieneinheit begründen, den die Verfassung nicht kennt, noch mit einem Schutz- und Treueverhältnis zum deutschen Staatsverband, das über ein deutsches Elternteil vermittelt werde. Ein Staatsangehörigkeitserwerb kraft *jus sanguinis* führt nicht notwendigerweise zu einer stärkeren Verankerung in den deutschen Staatsverband als ein *jus soli*-Erwerb. Nicht haltbar ist es auch, die Vergleichbarkeit von *jus soli*-Deutschen einerseits und *jus sanguinis*-Deutschen andererseits zu verneinen.

Im Lichte des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) wirft die in § 29 StAG vorgenommenen Differenzierung zwischen *jus soli*-Deutschen und *jus sanguinis*-Deutschen die Frage nach dem Vorliegen eines sachlichen Grundes für diese Differenzierung auf. Es besteht eine ganze Reihe von Personengruppen, die sich in einer den *jus soli*-Deutschen vergleichbaren Lage befinden, aber nicht optionspflichtig sind. Dazu gehören etwa solche *jus sanguinis*-Deutschen, die eine ausländische Staatsangehörigkeit durch Geburt im Ausland oder durch Adoption erwerben, aber auch diejenigen Optionspflichtigen, die gleichzeitig Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaates oder der Schweiz sind und wegen der zwingend zu erteilenden Beibehaltungsgenehmigung keiner echten Auswahlobliegenheit unterliegen.

In Bezug auf die Ungleichbehandlung dieser verschiedenen Personengruppen bestehen auch keine verfassungsrechtlich anzuerkennenden Rechtfertigungsgründe. Das gilt erneut für einen verfassungsrechtlich nicht anerkannten Grundsatz der staatsangehörigkeitsrechtlichen Familieneinheit, für dessen Verwirklichung die Optionspflicht auch kein geeignetes Mittel

wäre, weil sie bei der vom Gesetzgeber gewünschten Entscheidung für die deutsche Staatsangehörigkeit diese Familieneinheit endgültig sprengt. Für die Vermeidung von Mehrstaatigkeit, die ebenfalls kein verfassungsrechtliches Gebot ist, erscheint die Optionsregelung jedenfalls insofern problematisch, als sie zahlreiche andere Konstellationen von Mehrstaatigkeit nicht erfasst. Das Argument einer höheren Integrationserwartung bei Vorhandensein eines deutschen Elternteils ist angesichts der verschiedenen Fallgruppen nicht haltbar und eine empirisch nicht unterfütterte bloße Unterstellung.

Schließlich ist das Optionsmodell insofern mit dem allgemeinen Gleichheitssatz nicht vereinbar, als bei der konkreten Ausgestaltung dieses neuen staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungssystems die einmal getroffene Grundentscheidung zur Vermeidung der Mehrstaatigkeit bei *jus soli*-Deutschen nicht folgerichtig im Sinne einer Belastungsgleichheit umgesetzt wurde und kein besonderer sachlicher Grund für die Besserbehandlung einer bestimmten Gruppe vorliegt. Das zeigt sich insbesondere darin, dass die Optionspflicht gegenüber *jus soli*-Deutschen im Ausland wegen des Verbots der Entziehung der deutschen Staatsangehörigkeit nicht durchgesetzt werden kann, wenn ihr Aufenthalt nicht bekannt ist.

Die Optionsregelung wirft außerdem verfassungsrechtliche Probleme im Hinblick auf das vom Bundesverfassungsgericht aus Art. 20 GG abgeleitete Gebot der Herstellung einer möglichst weitgehenden Kongruenz zwischen der auf Dauer in Deutschland lebenden Wohnbevölkerung einerseits und dem Staatsvolk im Sinne von Art. 20 GG andererseits auf. Diesem Verfassungsgebot ist der Staatsangehörigkeitserwerb des Jahres 1999 zwar mit der Zulassung eines *jus soli*-Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit in § 4 Abs. 3 StAG im Grundsatz nachgekommen. Durch die Optionsregelung des § 29 StAG wird aber nicht nur eine zunehmende Kongruenz zwischen Staatsvolk und Wohnbevölkerung verhindert, sondern es wird vielmehr sogar ein bereits erreichtes Maß an Kongruenz zwischen diesen beiden Gruppen nachträglich wieder verringert, obwohl die Betroffenen in aller Regel weiterhin Teil der dauerhaft hier sesshaften Wohnbevölkerung bleiben werden.

## 5. Folgeprobleme im Internationalen Privatrecht

§ 29 StAG wirft ferner Folgeprobleme im deutschen Internationalen Privatrecht auf. Wenn etwa eine optionspflichtige Person untätig bleibt und deshalb die deutsche Staatsangehörigkeit verliert, kommt es zu einem Statutenwechsel, obwohl sich diese Person nicht aktiv gegen die deutsche Rechtsordnung entschieden hat und sich auch sonst ihre Lebensumstände nicht verändert haben. Unter bestimmten Umständen hat der Statutenwechsel zur Folge, dass ausländisches Sachrecht anzuwenden ist, etwa Ehe- oder Familienrecht, mit dem die Betroffenen in vielen Fällen aber bis zu diesem Zeitpunkt gar nicht in Berührung gekommen sein werden.

## 6. Umsetzungsprobleme

Die Optionsregelung führt auch zu erheblichen praktischen Umsetzungsproblemen. Aus § 29 StAG resultiert ein enormer zusätzlicher zeitlicher und finanzieller behördlicher Aufwand. Der Prüfung aller Voraussetzungen der Norm, etwa die Ermittlung weiterer Staatsangehörigkeiten oder des Wohnorts, wohnt das Potenzial einer hohen Fehleranfälligkeit inne. Die vom Gesetz verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe wie „Unzumutbarkeit“ oder „Unmöglichkeit“ bedürfen der gerichtlichen Klärung, infolge derer es zu lang andauernden Schwebezuständen kommen kann. Die von den Ländern richtigerweise vereinbarte unmittelbare und individuelle Ansprache der Betroffenen durch die für sie zuständige Staatsangehörigkeitsbehörde wird – jedenfalls ab dem Jahr 2018 mit rund 40.000 Optionspflichtigen jährlich – personal- und kostenaufwändig.

Ferner zeichnen sich schon jetzt absehbare Paradoxien ab. So werden Kinder, deren beide Elternteile optionspflichtig sind, dauerhaft deutsche Staatsangehörige (kraft *jus sanguinis*), auch wenn ihre Eltern nach der Geburt des Kindes gegen die deutsche Staatsangehörigkeit optieren oder untätig bleiben. Des Weiteren wirkt sich der gesetzliche Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit auf bereits erworbene Rechtspositionen aus, wie etwa beamtenrechtliche Stellungen und politische Ämter, welche die deutsche Staatsangehörigkeit voraussetzen. Das gilt sogar für Personen, die ihren freiwilligen Wehrdienst in der Bundeswehr abgeleistet oder die sich als Zeitsoldat oder Zeitsoldatin verpflichtet haben.

Schließlich besteht bereits jetzt bei der Anwendung des § 29 StAG eine deutlich unterschiedliche und uneinheitliche Verwaltungspraxis, etwa bei dem Kriterium der Unzumutbarkeit. Dass der Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit einer Person von deren konkreten Wohnsitz innerhalb Deutschlands abhängt und damit je nach Bundesland unterschiedlich ist, erscheint in höchstem Maße unbefriedigend.

## 7. Negative integrationspolitische Folgen der Optionsregelung

Durch die Erweiterung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts um das *jus soli*-Prinzip unternahm Deutschland einen wichtigen Schritt, um seiner inzwischen politisch und gesellschaftlich weitgehend akzeptierten Realität als Einwanderungsland gerecht zu werden. Die in § 29 StAG zum Ausdruck kommende Forderung nach einer Abgabe der weiteren fremden Staatsangehörigkeit wirkt hingegen in der Praxis entgegen dem Gesetzeszweck integrationshemmend. Die Notwendigkeit einer ausdrücklichen Bekräftigung der mit der Geburt erworbenen deutschen Staatsangehörigkeit wird von zahlreichen Betroffenen als Ausdruck von Misstrauen und als Ausgrenzung empfunden. Dies gilt umso mehr angesichts der zahlreichen Vergleichsgruppen von Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit, die das deutsche Recht nicht zu einer Entscheidung über die fortdauernde Zugehörigkeit zum deutschen Staatsvolk zwingt.

## 8. Empfehlungen

### a) Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Die Optionsregelung verstößt – wie aufgezeigt – gegen Europarecht und Verfassungsrecht. Die Wertungswidersprüche zwischen den verschiedenen Fallgruppen von Deutschen mit mehrfacher Staatsangehörigkeit ließen sich allenfalls dadurch beseitigen, dass für weitere Personengruppen die Beibehaltung der doppelten Staatsangehörigkeit ebenfalls ausgeschlossen würde. Dies ließe allerdings sich nur mit einer für diese Menschen nachteiligen Änderung von Art. 16 Abs. 1 GG erreichen, und auch nicht für alle Vergleichsgruppen, insbesondere nicht für Deutsche mit gleichzeitiger Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates oder der Schweiz. Daher ist aus menschenrechtlicher Perspektive allein die Abschaffung der Optionspflicht der gangbare Weg für ein Staatsangehörigkeitsrecht, das den

Anforderungen aus Art. 3 Abs. 3 S. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG gerecht wird. Bundestag und Bundesrat sollten daher die Optionsregelung abschaffen.

Bundestag und Bundesrat sollten zugleich auch die Wiedererlangung der deutschen Staatsangehörigkeit für solche Personen ermöglichen, die ihre deutsche Staatsangehörigkeit nach Maßgabe der §§ 40 b und 29 StAG in verfassungswidriger Weise verloren haben. Das gilt insbesondere für diejenigen, bei denen die Benachrichtigung über ihre Optionspflichtigkeit durch öffentliche Zustellung erfolgt ist.

#### b) Völkerrechtliche Folgerungen

Nach einer Abschaffung der Optionspflicht wird der deutsche Vorbehalt zum Europäischen Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit, wonach die Optionsregelung mit dem Übereinkommen vereinbar ist, hinfällig. Die Bundesregierung sollte ihn dann gemäß 29 Abs. 3 des Übereinkommens überprüfen und dem europäischen Trend folgend zurücknehmen.

#### c) Sicherstellung der verfassungskonformen Anwendung des geltenden Rechts

Bis zur Abschaffung der Optionspflicht sollten die Kriterien der Unmöglichkeit und der Unzumutbarkeit nach § 29 Abs. 3 StAG im Lichte von Art. 16 Abs. 1 S. 1 GG und des aus diesem Grundrecht folgenden verfassungsrechtlich zwingenden Charakters der Beibehaltungsgenehmigung nach § 29 Abs. 4, 1. und 2. Alternative StAG ausgelegt werden. Hierzu gehört, die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit als unzumutbar anzusehen, wenn die erklärungsspflichtige Person ein Kind hat, welches die deutsche Staatsangehörigkeit über das optionspflichtige Elternteil (*jus sanguinis*) erworben hat. Das Bundesministerium des Inneren sollte zur Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis in den Ländern die ‚Vorläufigen Anwendungshinweisen‘ zum Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) und die Länder ihre Verwaltungsvorschriften entsprechend ergänzen. Die Behörden und Gerichte sollten den Begriff der „Unzumutbarkeit“ in diesem Sinne verfassungskonform auslegen.

Sie sollten außerdem im Rahmen des § 29 StAG die Zumutbarkeit weiter auslegen und die Schwelle der Unzumutbarkeit als schneller überschritten ansehen sein als in den regulären Fällen des § 12 Abs. 1 StAG.

In Fällen, in denen die betroffene Person im Ausland wohnt und eine Auslandszustellung nach § 9 Verwaltungszustellungsgesetz (VwZG) nicht möglich ist, sollten Behörden von der bloßen öffentlichen Bekanntgabe des Hinweises auf die Optionsobliegenheit und auf die Möglichkeiten, den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit abzuwenden, wegen des sich daraus ergebenden Verstoßes gegen Art. 16 Abs. 1 S. 1 GG keinen Gebrauch machen. Die Länder sollten ihre Verwaltungsvorschriften entsprechend anpassen. Gerichte sollten die öffentliche Bekanntgabe in solchen Fällen als Verstoß gegen Art. 16 Abs. 1 S. 1 GG ansehen und das Problem dem Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 Abs. 1 GG vorlegen.

Die zuständigen Behörden und Gerichte sollten ferner die Regelung des § 29 Abs. 3 S. 2 StAG im Lichte des Art. 16 Abs. 1 S. 2 GG verfassungskonform auslegen. Dementsprechend sollten sie Personen, die sich für die deutsche Staatsangehörigkeit entscheiden, aber nicht bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres den erforderlichen Nachweis über den (möglichen und zumutbaren) Verlust der anderen Staatsangehörigkeit erbringen, nur dann als „erklärungsspflichtig“ im Sinne von Art. 29 Abs. 1 StAG ansehen, wenn die Betroffenen auch tatsächlich noch die andere Staatsangehörigkeit innehaben. Die Länder sollten ihre Verwaltungsvorschriften entsprechend anpassen.

Bei *jus soli*-Deutschen, die zugleich unter das Assoziationsabkommen EWG-Türkei fallen, sollte nach dem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit gemäß § 29 oder § 40b StAG sichergestellt werden, dass sie in Deutschland verbleiben können. Deshalb sollte für die assoziationsrechtlich erforderliche Entscheidung, ob die betroffene Person dem regulären deutschen Arbeitsmarkt angehört, die Zeit bis zu diesem Verlust als relevant angesehen werden. Sie muss also als anrechenbar gelten und den Betroffenen die Rechte aus dem Assoziationsabkommen EWG-Türkei vermitteln.

Die Gerichte sollten außerdem die Richtervorlage an das Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 Abs. 1 GG nutzen, um die Verfassungswidrigkeit von § 29 StAG (in Verbindung mit § 40b StAG) im Hinblick auf seine nach Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG unzulässige Differenzierung zwischen *jus sanguinis*-Deutschen und *jus soli*-Deutschen feststellen zu lassen. Dies gilt zum einen für Fälle, in denen die betroffene Person den drohenden Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit abwenden will oder einen einge-

tretenen Verlust angreift. Zum anderen gilt dies für Fälle, in denen es nach den Regeln des deutschen Internationalen Privatrechts infolge des Verlustes nach § 29 und § 40b StAG zu einer Anwendung fremden Rechts kommen würde, obwohl die betroffene Person sich nicht aktiv gegen die deutsche Staatsangehörigkeit entschieden hat und sich auch ihre Lebenssituation nicht verändert hat.

Die Gerichte sollten in entsprechenden Fällen dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) die Frage vorlegen, ob bei Betroffenen mit einer Drittstaatsangehörigkeit der Verlust der Unionsbürgerschaft durch Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit gemäß § 29 StAG mit Unionsrecht vereinbar ist.

# 1

## Ausgangslage

---

Vierzehn Jahre, nachdem die jahrelang umstrittene Novellierung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts im Jahr 1999<sup>1</sup> verabschiedet wurde, und dreizehn Jahre, nachdem die Optionsregelung des § 29 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) im Jahr 2000 in Kraft getreten ist, werden deren Auswirkungen in diesem Jahr für die Betroffenen erstmals spürbar.

Betroffen sind diejenigen im Jahre 1990 in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern, für die ihre Eltern von der Übergangsregelung des § 40b StAG Gebrauch gemacht haben. Die Kinder haben damit zusätzlich zur Staatsangehörigkeit ihrer Eltern auch nach *jus soli* die deutsche Staatsangehörigkeit erworben. Sie sind mit Erreichen des 23. Lebensjahres die Ersten, die Gefahr laufen, ihre deutsche Staatsangehörigkeit zu verlieren, wenn sie nicht für die deutsche Staatsangehörigkeit optieren. Hierfür müssen sie aber, zumindest in aller Regel, nachweisen, dass sie eine daneben bestehende andere Staatsangehörigkeit, die sie über ihre Eltern *jus sanguinis* erworben haben, verloren haben.

Die Zahl der hiervon betroffenen Deutschen wird sich dabei von Jahr zu Jahr erhöhen, bis schließlich im Jahr 2023 erstmals auch Personen von der Optionspflicht betroffenen sein werden, welche die deutsche Staatsangehörigkeit bereits automatisch *jus soli* mit der Geburt in Deutschland erworben haben.

Dies und die neuerdings erneut aufgeflammete politische Diskussion sind Anlass genug, sowohl die durch das im Jahr 1999 in das deutsche Staatsangehörigkeit eingeführte Optionsmodell aufgeworfenen vielfältigen rechtlichen Grundsatzfragen, als auch die damit einhergehenden praktischen Probleme bei der Umsetzung der Regelung erneut in ihren verschiedenen Aspekten zu untersuchen.

<sup>1</sup> Zur rechtspolitischen Diskussion bis zum Jahr 1999 vgl. statt aller nur etwa v. Münch (2007), S. 128–151.



## 2 Hintergrund

Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht, so wie es in dem aus dem Jahr 1913 stammenden Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (RuStAG) seinen Niederschlag gefunden hatte, beruhte bis zu seiner Reform im Jahr 2000 grundlegend und ausschließlich auf dem *jus sanguinis*-Prinzip, also dem Abstammungsprinzip.<sup>2</sup> Danach erwarb ein Kind nur dann, und zwar unabhängig von seinem Geburtsort, die deutsche Staatsangehörigkeit durch Geburt, wenn entweder der Vater, oder seit dem Jahre 1975 auch alternativ die Mutter, zum Zeitpunkt der Geburt des Kindes die deutsche Staatsangehörigkeit besaßen.<sup>3</sup>

Auch wenn spätestens seit Anfang der 1990er Jahre Uneinigkeit hinsichtlich der Gründe für, sowie einer möglichen Ausgestaltung einer Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts bestand, herrschte doch in Politik und Rechtswissenschaft Konsens über die Notwendigkeit einer Neugestaltung des Staatsangehörigkeitsrechts. So hatte sich bereits im Jahr 1984 die damalige Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Große Anfrage der SPD-Fraktion zur Fortentwicklung des Ausländerrechts dahingehend eingelassen, dass kein Staat es auf Dauer hinnehmen könne, „dass ein

zahlenmäßig bedeutender Teil der Bevölkerung über Generationen hinweg außerhalb der staatlichen Gemeinschaft und außerhalb der Loyalitätspflichten ihm gegenübersteht“<sup>4</sup>.

Bis zur deutschen Wiedervereinigung kam jedoch aus grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Gründen, insbesondere aber wegen des Fortbestandes der einheitlichen (gesamt)deutschen Staatsangehörigkeit,<sup>5</sup> eine grundlegende Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts nicht in Betracht, hätte dies doch bedeutet, die staatsangehörigkeitsrechtliche Einheit zwischen den beiden deutschen Staaten<sup>6</sup> in Frage zu stellen.<sup>7</sup>

Nach Erreichen der staatsrechtlichen Einheit durch die deutsche Wiedervereinigung war es ausweislich der Koalitionsvereinbarung<sup>8</sup> von CDU/CSU und FDP vom 16. Januar 1991 Ziel der Bundesregierung, in der 12. Legislaturperiode eine umfassende Reform des Staatsangehörigkeitsrechts zu vollziehen. Aufgrund von wesentlichen Unstimmigkeiten über die Frage der doppelten Staatsangehörigkeit wurde dieses Vorhaben jedoch nicht umgesetzt. Auch in den folgenden Jahren scheiterte eine Reform des Staatsangehörigkeitsrechts

- 2 Vgl. zu den Grundlinien der Entwicklung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts statt aller nur etwa v. Mangoldt (1994), S. 33–42.
- 3 Ob die Regelung über Findelkinder in § 4 II RuStAG (seit 2000: § 4 II StAG) eine Durchbrechung beziehungsweise eine Ausnahme vom Abstammungsprinzip darstellt, ist umstritten. Bereits nach § 4 II RuStAG galt das Kind, das in dem Gebiet eines Bundesstaates aufgefunden wurde, bis zum Beweis des Gegenteils als Kind eines Angehörigen dieses Bundesstaates. Das darin enthaltene territoriale Element habe somit nicht die Staatsangehörigkeit begründet, sondern lediglich die (widerlegliche) Vermutung enthalten, dass es sich um das Kind eines Deutschen handle und damit gerade eine Bestätigung des *jus sanguinis*-Prinzips vorliege; vgl. zum Ganzen: Makarov/v. Mangoldt (1971), § 4 RuStAG, Rn. 42; Hailbronner/Renner/Maaßen (2010), S. 372–372; vgl. aber auch Mertens (2004), S. 66; Gnielinski (1999), S. 37.
- 4 BT-Drucks. 10/2071, S. 12.
- 5 Grundlegend dazu BVerfG: Beschluss vom 21.10.1987, Aktenzeichen 2 BvR 373/83, BVerfGE, 77, 137 („Teso“); hierzu näher Hofmann (1989), S. 257–300; ferner v. Mangoldt (1989), S. 36 ff.
- 6 Zur staatsangehörigkeitsrechtlichen Sichtweise der damaligen DDR vgl. statt aller nur etwa Riege (1986), S. 184–294.
- 7 v. Münch (2007), S. 128; zur gesamtdeutschen Staatsangehörigkeit und zu deren Fortbestand nach 1945 grundlegend Makarov/v. Mangoldt (1971), Einl. V, Rn. 1ff.
- 8 CDU (1991), S. 27.



bis ins Jahr 1999 mehrfach an der Unvereinbarkeit der Ansichten zu den Fragen der Ergänzung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts um das *jus soli* (Territorialprinzip).<sup>9</sup>

Nachdem in der 12. Legislaturperiode keine Einigung über ein neues Staatsangehörigkeitsrecht erzielt werden konnte, nahm der Koalitionsvertrag vom 11. November 1994 zwischen CDU/CSU und FDP eine umfassende Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes in den Blick und sah vor, eine „deutsche Kinderstaatszugehörigkeit“ einzuführen.<sup>10</sup> Demnach sollte ein Kind ausländischer Eltern unter bestimmten Voraussetzungen eine deutsche ‚Kinderstaatszugehörigkeit‘ erwerben, die sich beim Nachweis des Erlöschens der weiteren Staatsangehörigkeit in die deutsche Staatsangehörigkeit umgewandelt hätte. Wäre der Nachweis nicht binnen eines Jahres nach Vollendung des 18. Lebensjahres gelungen, hätte dies das Erlöschen der deutschen Kinderstaatszugehörigkeit kraft Gesetzes zur Folge gehabt. Die Kritik an diesem Modell war besonders seitens der Opposition und im verfassungsrechtlichen Schrifttum immens.<sup>11</sup>

Die Koalition von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vereinbarte schließlich im Jahre 1998 im Koalitionsvertrag<sup>12</sup> das Ziel, die doppelte/mehrfache Staats-

angehörigkeit über die bestehenden Ausnahmeregelungen hinaus hinzunehmen und das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht um das *jus soli*-Prinzip zu erweitern: Die Frage war sodann ein wesentliches Thema im hessischen Landtagswahlkampf des Jahres 1999, der zu einem dortigen Regierungswechsel führte.<sup>13</sup> Dies hatte zur Folge, dass die Bundesregierung wegen des Charakters eines etwaigen Reformgesetzes als Zustimmungsgesetz<sup>14</sup> nach Art. 78 Alt. 1 GG in Verbindung mit Art. 84 I GG auf die politische Unterstützung der FDP angewiesen war, die zur fraglichen Zeit Teil einer SPD-FDP-Koalitionsregierung im Land Rheinland-Pfalz war. Demzufolge korrigierte die Bundesregierung ihren Arbeitsentwurf dahingehend, dass sie das von der FDP favorisierte „Optionsmodell“<sup>15</sup>, so wie es sich nunmehr im Kern in § 29 StAG findet, als Kompromiss in den Entwurf aufnahm<sup>16</sup> und insofern eine dauerhafte Hinnahme vom Mehrstaatigkeit verwarf.<sup>17</sup> Am 16. März 1999 legten daraufhin Abgeordnete der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP den „Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts“<sup>18</sup> vor. Dieser Entwurf wurde schließlich nach einer kontroversen Expertenanhörung<sup>19</sup> Mitte 1999 verabschiedet<sup>20</sup> und trat schließlich am 1. Januar 2000 als ‚Staatsangehörigkeitsgesetz‘ (StAG) in Kraft.<sup>21</sup>

- 9 Vgl. folgende Vorschläge, die mit leichten Abweichungen, den Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt im Inland enthielten, wobei die Entwürfe vorsahen von dem Grundsatz der Vermeidung der Mehrstaatigkeit abzusehen bzw. jedenfalls in diesen Fällen eine solche hinzunehmen: „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Staatsangehörigkeitsrechts“ (Text in: Mitteilungen der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer vom 04.02.1993) der damalige Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer Cornelia Schmalz-Jacobsen; Gesetzesentwurf vom 10.03.1993, der von der Fraktion der SPD im Bundestag eingebracht wurde (BT-Drucks. 12/4533; dort auch Hinweise zu den dahinter liegenden Überlegungen, ebd., S. 5–6); „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Staatsangehörigkeitsrechts“ vom Land Niedersachsen vom Juni 1993 (BT-Drucks. 402/93).
- 10 Koalitionsvereinbarung vom 11.11.1994 für die 13. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages (1994), S. 41.
- 11 Siehe dazu: nur etwa v. Münch (2007), S. 133.
- 12 Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 20.10.1998, S. 38.
- 13 Frankfurter Allgemeiner Zeitung (26.11.2001); Bundeszentrale für Politische Bildung (15.05.2007); vgl. auch Hofrichter/Westle (2000), S. 149–176.
- 14 BVerfG: Beschluss vom 25.06.1994, Aktenzeichen BvF 2/73, 2 BvF 3/73, BVerfGE 37, 363 (382).
- 15 BT-Drucks. 14/533, S. 16.
- 16 Martenczuk (2000), S. 194.
- 17 Dieses Modell war ähnlich bereits 1996 in vom Bundesvorstand der FDP beschlossenen Thesen („Einwanderung kontrollieren – Eingliederung und Einbürgerung erleichtern“, Thesen des FDP-Bundesvorstands vom 05.02.1996, fdk Sonderausgabe vom 09.02.1996) und 1997 in dem Entwurf des Landes Rheinland-Pfalz für ein „Gesetz zur Regelung der Zuwanderung“ (BR-Drucks. 180/97) enthalten gewesen.
- 18 BT-Drucks. 14/533.
- 19 Vgl. dazu im Einzelnen die Beiträge in: Innenausschuss des Deutschen Bundestages (Hg.), Reform des Staatsangehörigkeitsrechts – Die parlamentarische Beratung (1999); vgl. ferner auch bereits Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (Hrsg.), Verfassungsrechtliche Überprüfung des sog. Optionsmodells im Staatsangehörigkeitsrecht, Ausarbeitung Nr. III-207/96 vom 10.10.1996.
- 20 Zum Gesetzgebungsverfahren näher auch v. Münch (2007), S. 152.
- 21 BGBl. 1999 I, S. 1618–1623; vgl. allgemein aus der Diskussion nach Verabschiedung der Reform nur etwa Göbel-Zimmermann/Masuch (2000), S. 95–103; Hailbronner (2001), S. 1329–1335; ders. (1999), S. 1273–1280; Huber/Butzke (1999), S. 2769–2775; v. Mangoldt (1999), S. 243–252; Martenczuk (2000), S. 194–217; Renner (2000), S. 15–17; Meireis (2000), S. 65–72; Scholz/Uhle (1999), S. 1510–1517; Spranger (1999), S. 71–74; Weber (2000), S. 369–376.

Seit 2009 wird vermehrt<sup>22</sup>, aber bislang erfolglos,<sup>23</sup> ein Verzicht auf das Optionsmodell und zum Teil ein erweiterter Erwerb der Staatsangehörigkeit im Inland verlangt. Zuletzt eingebrachte Vorstöße der Oppositionsfraktionen,<sup>24</sup> denen allen die Forderung nach einer Streichung des Optionszwangs gemeinsam ist, waren im März 2013 Gegenstand einer öffentlichen Anhörung des Innenausschusses, welche die Kontroverse auch unter den Sachverständigen verdeutlichte.<sup>25</sup>

Während teilweise die Optionsregelung als mit dem Grundgesetz vereinbar angesehen wurde, wurden aber auch gravierende verfassungsrechtliche Bedenken, namentlich im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG, geäußert. Nicht zuletzt aufgrund der weitreichenden Duldung von Mehrstaatigkeit in anderen Bereichen des Staatsangehörigkeitsrechts sei eine sachliche Rechtfertigung für die Optionsregelung nicht zu erkennen, zumal auch die Gefahr einer ungleichen Behandlung in den einzelnen Bundesländern bestünde. Andere Sachverständige sahen hingegen in der Vermeidung von Mehrstaatigkeit eine ausreichende Rechtfertigung für das Optionsmodell und hielten es daher für verfassungsrechtlich unbedenklich.

Zuletzt brachten die Länder Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein im Juli 2013 im Bundesrat den „Entwurf eines Gesetzes über die Zulassung der Mehrstaatigkeit und die Aufhebung der Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht“ ein.<sup>26</sup> Nach Beschluss des Bundesrates mit den Stimmen dieser Länder wurde der Entwurf an den Bundestag überwiesen.<sup>27</sup> Die Stellungnahme der Bundesregierung zum Entwurf verweist auf den Prüfauftrag aus dem Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode und bezeichnet eine abschließende Bewertung vor dem Abschluss der Verfahren des „ersten Optionsjahrgangs“ als verfrüht.<sup>28</sup> Angesichts der Terminierung kurz vor Ende der Legislaturperiode hat der Entwurf eher symbolische Bedeutung und richtet sich ausweislich der Debatte im Bundesrat eigentlich an Bundestag und Bundesregierung in der kommenden Legislaturperiode.

**22** Vgl. Gesetzesentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drucks. 16/2650), welcher im Rahmen der Diskussion über das 5. Gesetz zur Änderung des StAG vom 05.02.2009 (BGBl. 2009 I, S. 158) eingebracht wurde sowie Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion zur konsequenten Beibehaltung der Mehrstaatigkeit vom 23.02.2010 (BT-Drucks. 17/773).

**23** Vgl. BT-Drucks. 16/10913, S. 4.

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

**25** Deutscher Bundestag (2013a): Öffentlichen Anhörung des Innenausschusses vom 13.03.2013 unter Vorsitz von Wolfgang Bosbach (CDU/CSU) mit Stellungnahmen der Sachverständigen Thomas Groß, Kay Hailbronner, Hubert Heinhold, Martin Jungnickel, Stefan Luft, Kyrill-Alexander Schwarz.

**26** BR-Drucks. 461/13; Empfehlungen der Ausschusses für Frauen und Jugend sowie des Finanzausschusses in BR-Drucks. 461/1/13 (im federführenden Bundesrats-Ausschuss für Innere Angelegenheiten kam eine Empfehlung nicht zustande).

**27** BT-Drucks. 17/14574 vom 14.08.2013. Zur Abstimmung s. Bundesrat, Stenographischer Bericht 912. Sitzung vom, 5.7.2013, S. 391.

**28** BT-Drucksache 17/14574, S. 11.

# 3

## *Jus soli*-Staatsangehörigkeitserwerb (§ 4 Abs. 3 StAG) und Optionsobliegenheit (§ 29 StAG) als Kernelemente der Staatsangehörigkeitsreform des Jahres 1999

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

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

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

Die mit dem *jus soli*-Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit einhergehende mehrfache Staatsangehörigkeit soll jedoch aufgrund des in § 29 StAG verankerten ‚Optionsmodells‘ nach dem Willen des Gesetzgebers regelmäßig nur vorübergehend bestehen. Dies unterscheidet sich von der staatsangehörigkeitsrechtliche Behandlung derjenigen, die mit der Geburt im Wege der Abstammung (*jus sanguinis*) die deutsche und darüber hinaus eine weitere fremde Staatsangehörigkeit erwerben. Diese sind nicht nach deutschem Staatsangehörigkeitsrecht optionspflichtig.

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

Optiert die erklärungspflichtige Person demgegenüber für die deutsche Staatsangehörigkeit, so ist sie verpflichtet, über die Aufgabe oder den Verlust der anderen Staatsangehörigkeit einen Nachweis zu erbringen.

Beschafft sie diesen nicht oder nicht rechtzeitig, hat dies die gleichen Folgen, als hätte sie sich für die ausländische Staatsangehörigkeit entschieden oder sich gar nicht erklärt – es tritt der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit ein.

Für die Fälle, in denen der Nachweis über die Aufgabe oder den Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht möglich oder unzumutbar ist, sieht das Gesetz in § 29 Abs. 4 StAG ferner die Erteilung einer Genehmigung zur Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit (Beibehaltungsgenehmigung) vor, sofern diese bis zum vollendeten 21. Lebensjahr beantragt wurde. Dies bezieht sich auch auf die Konstellationen,

aufgrund derer bei einer Einbürgerung nach Maßgabe von § 12 StAG Mehrstaatigkeit hinzunehmen wäre.<sup>29</sup> Diese decken sich jedoch ihrerseits überwiegend mit der Unmöglichkeit beziehungsweise Unzumutbarkeit der Aufgabe oder des Verlustes der ausländischen Staatsangehörigkeit. Dies gilt namentlich nach § 29 iVm § 12 Abs. 2 StAG, wenn die betroffene Person die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union oder der Schweiz besitzt.

<sup>29</sup> Hailbronner/Renner/Maaßen (2010), S. 571–572.

## 4 Faktische Ausgangslage

Insgesamt werden 49.121 Personen, die zwischen 1990 und 2000 auf die Welt kamen und nach § 40b iVm § 4 Abs. 3 StAG eingebürgert wurden, bis 2017 optionspflichtig sein.<sup>30</sup> Davon wurden die ersten 3.410 jungen Menschen bereits im Jahr 2008 optionspflichtig.<sup>31</sup> Sie wurden oder sind demnach, sofern sie bislang noch nicht optiert beziehungsweise bis zu ihrem 21. Lebensjahr eine Beibehaltungsgenehmigung beantragt haben, im Jahr 2013 mit dem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit konfrontiert (worden).

Zudem wurden bereits im Jahre 2000 41.257 Kinder ausländischer Eltern geboren, welche die deutsche Staatsangehörigkeit mit der Geburt gemäß § 4 Abs. 3 StAG erworben haben und die demgemäß im Jahre 2018 mit Erreichen des 18. Lebensjahres optionspflichtig werden.<sup>32</sup> In den Folgejahren werden dann in etwa gleichem Umfang sukzessive *jus soli*-Deutsche der Optionsregelung unterfallen.<sup>33</sup>

Der erste optionspflichtige Jahrgang, der Jahrgang 1990 (3.410 Personen insgesamt), hat beziehungsweise wird noch im Jahr 2013 das 23. Lebensjahr voll-

den. Bislang haben sich von denjenigen, die optiert haben (85,75 % der Betroffenen insgesamt) 98,82 % für die deutsche und lediglich 1,18 % für die ausländische Staatsangehörigkeit entschieden.<sup>34</sup> Zu denjenigen, die sich für die deutsche Staatsangehörigkeit entschieden haben, gehören auch die 20,16 % der Betroffenen, die zugleich eine Beibehaltungsgenehmigung beantragt haben. Auffällig ist, dass 14,25 % der Optionspflichtigen des Jahrgangs 1990 bis zum 31. Dezember 2012 noch gar keine Erklärung abgegeben hatten.

Insgesamt ergibt sich damit, dass bereits bei der eher geringen Anzahl der im Jahr 2013 vom Optionsmodell des § 29 StAG betroffenen Personen eine nicht unerhebliche Anzahl von Personen ihre deutsche Staatsangehörigkeit wieder verlieren wird, die sie zuvor jahrelang besessen hatten. Ferner dürfte davon auszugehen sein, dass diese Zahl in den nächsten Jahren signifikant steigen wird.

<sup>30</sup> Dazu gehören 191 nicht im Einzelnen zuordenbare Optionsfälle, vgl. BT-Drucks. 16/8092, S. 3.

<sup>31</sup> Korrektur der in BT-Drucks. 16/8092, S. 3 angegebenen Zahl von 3.316 Kindern, s. Deutscher Bundestag, Innenausschuss (2013c), Ausschussdrucksache 17(4) 681.

<sup>32</sup> BT-Drucks. 16/8092, S. 4, siehe ebd. auch die entsprechenden Zahlen für die nachfolgenden Geburtsjahrgänge.

<sup>33</sup> Vgl. dazu die Studie des Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2012), S. 23–24.

<sup>34</sup> Übersicht über das Entscheidungsverhalten des ersten Optionsjahrgangs 1990 auf der Grundlage der von den Ländern zum Stichtag gemeldeten Daten, vgl. Deutscher Bundestag, Innenausschuss (2013c), Ausschussdrucksache 17(4)681.

# 5

## Völkerrechtliche Rahmenbedingungen der Optionsregelung

Das Völkerrecht überlässt es vorwiegend den Staaten, im Rahmen des Völkerrechts ihre eigene Staatsangehörigkeit zu regeln und räumt ihnen dabei weitgehende Gestaltungsspielräume ein.<sup>35</sup> Seine offenkundige Grenze findet dabei die Befugnis des Staates dort, wo es um die Regelung einer anderen als der eigenen Staatsangehörigkeit geht.<sup>36</sup>

Darüber hinaus können sich aber auch aus dem allgemeinen Völkerrecht, insbesondere aber aus spezifischen völkervertraglichen Normen, Schranken ergeben, welche den Spielraum der Staaten hinsichtlich der Regelung ihrer eigenen Staatsangehörigkeit begrenzen.<sup>37</sup>

### 5.1 Mögliche Grenzen im Hinblick auf den *ius soli*-Erwerb auf der Grundlage des § 29 StAG

#### 5.1.1 Völkergewohnheitsrecht

Aus völkerrechtlicher Sicht stehen das Abstammungsprinzip und das Territorialitätsprinzip gleichrangig nebeneinander; beide sind als tradierte Möglichkeiten des Staatsangehörigkeitserwerbs gewohnheitsrechtlich seit langem und unbestritten anerkannt.<sup>38</sup> Zudem wird den Staaten auch die Möglichkeit gelassen, beide Prinzipien miteinander zu kombinieren,<sup>39</sup> selbst wenn dies eine steigende Anzahl von Personen mit mehreren Staatsangehörigkeiten zur Folge haben kann.

Insbesondere kann aus dem Umstand, dass das Völkerrecht den Staaten die Wahl überlässt, nach welchem Prinzipien sie ihre Staatsangehörigkeit verleihen, gefolgert werden, dass die Herbeiführung doppelter oder mehrfacher Staatsangehörigkeiten, wenn auch möglicherweise nicht erwünscht,<sup>40</sup> so doch jedenfalls nicht aufgrund geltenden Völkergewohnheitsrechts verboten ist.<sup>41</sup>

#### 5.1.2 Völkervertragsrecht

##### 5.1.2.1 Europäisches Übereinkommen über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern

Das Europäische Übereinkommen über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern vom 6. Mai 1963, das für die Bundesrepublik Deutschland am 18. Dezember 1969 in Kraft getreten war,<sup>42</sup> sah in seinem Art. 1 Abs. 1 vor, dass volljährige Personen, welche die Staatsangehörigkeit einer anderen Vertragspartei aufgrund ihres freien Willens, im Rahmen der Einbürgerung, Option oder des Rückerwerbs erlangten, die vorherige Staatsangehörigkeit verlieren sollten. Die Beibehaltung dieser Staatsangehörigkeit sollte ihnen nicht gestattet werden. Das Gleiche betraf nach Art. 1 Abs. 2 Minderjährige, sofern das nationale Recht den Verlust vorsah und sie ordnungsgemäß vertreten wurden.

**35** Vgl. dazu bereits auch Art. 1 S. 1 der Haager Konvention vom 12.04.1930: „Dem einzelnen Staate steht es zu, durch seine Gesetzgebung zu bestimmen, wer seine Staatsangehörigkeit besitzt.“; vgl. ferner auch BVerfG: Beschluss vom 28.05.1952, Aktenzeichen 1 BvR 213/51, BVerfGE 1, 322 (328) sowie das Urteil des Internationalen Gerichtshofes im Streitfall zwischen Lichtenstein und Guatemala – Nottebohm –, ICJ Rep. 1955, S. 20; v. Arnault (2012), S. 1213–1214 a.E.; Masing (2004), S. 1351; Zimmermann/Tams, in: Friauf, Karl Heinrich/Höfling, Wolfram (2012), S. 9–10.

**36** Hailbronner/Renner/Maaßen (2010), S. 61; Ipsen (2004), S. 328–329.

**37** Hailbronner/Renner/Maaßen (2010), S. 61–62.

**38** Ipsen (2004), S. 330; Herdegen (2011), S. 178; Hobe (2008), S. 87.

**39** Hailbronner/Renner/Maaßen (2010), S. 72.

**40** So heißt es beispielsweise in der Präambel der Haager Konvention über bestimmte Fragen des Konflikts von Staatsangehörigkeitsrechten vom 12.04.1930: „Being convinced that it is in the general interest of the international community to secure that all its members should recognise that every person should have a nationality and should have one nationality only; Recognising accordingly that the ideal towards which the efforts of humanity should be directed in this domain is the abolition of all cases both of statelessness and of double nationality; (...)“.

**41** Hailbronner/Renner/Maaßen (2010), S. 126; BVerfG: Beschluss vom 21.05.1974, Aktenzeichen 1 BvL 22/71, 1 BvL 21/71, BVerfGE 37, 217 (218).

**42** BGBl. 1969 II, S. 1953; BGBl. 1969 II, S. 2232 (Ratifikation am 17. November 1969).

Insoweit ist aber zunächst zu beachten, dass das Abkommen von Deutschland am 20. Dezember 2001 gekündigt wurde und somit nach seinem Art. 12 Abs. 3 für Deutschland am 21. Dezember 2002<sup>43</sup> außer Kraft getreten ist. Darüber hinaus war aber bereits zweifelhaft gewesen, ob sich aus dem Abkommen überhaupt eine allgemeine Verpflichtung zur Vermeidung von Mehrstaatigkeit hatte ableiten lassen können.<sup>44</sup> Das Übereinkommen bezog sich explizit nur auf solche Fälle von Mehrstaatigkeit, die aufgrund einer ausdrücklichen Willenserklärung durch Einbürgerung entstehen, nicht aber auf die durch Geburt resultierende Mehrstaatigkeit kraft Gesetzes.<sup>45</sup>

#### 5.1.2.2 Deutsch-iranischer Niederlassungsvertrag vom 17. Februar 1929

Auch im Hinblick auf den in der Praxis besonders bedeutsamen bilateralen deutsch-iranischen Niederlassungsvertrag vom 17. Februar 1929,<sup>46</sup> machen doch iranische Staatsangehörige heute die drittgrößte Gruppe von Optionspflichtigen aus,<sup>47</sup> ergeben sich keine Bedenken gegen die durch die Einführung des *jus soli*-Erwerbs resultierende Mehrstaatigkeit. Gemäß Ziffer II des Schlussprotokolls des Vertrages ist es beiden Regierungen lediglich untersagt, einen Staatsangehörigen der anderen Vertragspartei ohne vorherige Zustimmung der Regierung des anderen Heimatstaates einzubürgern. Die hier in Frage stehenden Regelungen des § 4 Abs. 3 und des § 40b StAG sind jedoch von diesem Abkommen gerade nicht umfasst, da es sich weder auf Anspruchseinbürgerungen noch auf einen gesetzlichen Staatsangehörigkeitserwerb bezieht.<sup>48</sup>

#### 5.1.2.3 Europäisches Übereinkommen über Staatsangehörigkeit vom 6. November 1997<sup>49</sup>

Vielmehr lässt sich umgekehrt im neueren Völkervertragsrecht gerade eine Tendenz zur Hinnahme von Mehrstaatigkeit erkennen. Nach dem, von Deutschland am 11. Mai 2005 ratifizierten<sup>50</sup> und am 1. September 2005 in Kraft getretenen, Europäischen Übereinkommen über Staatsangehörigkeit vom 6. November 1997 soll lediglich versucht werden, angemessene Lösungen für die Folgen von Mehrstaatigkeit, insbesondere bezüglich der Rechte und Pflichten von Mehrstaatern, zu finden. Insbesondere ist es nach dem Abkommen den Vertragsstaaten gestattet, in ihren Staatsangehörigkeitsrechten die Beibehaltung der verschiedenen Staatsangehörigkeiten vorzusehen, die Kinder bei der Geburt ohne weiteres erworben haben (Art. 14 Abs. 1, lit. a.) Zudem gebietet Art. 4 lit. b. des Übereinkommens gerade nur, *Staatenlosigkeit* zu vermeiden, aber eben nicht mehr *Mehrstaatigkeit*.

Völkerrechtliche Bedenken hinsichtlich der Einführung des Territorialprinzips in das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht und einer daraus resultierenden (zeitlich bedingten) Entstehung von Mehrstaatigkeit bestehen infolgedessen nicht.

---

## 5.2 Mögliche Grenzen im Hinblick auf den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit auf der Grundlage des § 29 StAG

### 5.2.1 Völkergewohnheitsrecht

Wie bereits beim Erwerb der Staatsangehörigkeit ist es den Staaten auch überlassen, den Verlust ihrer eigenen Staatsangehörigkeit durch ihr jeweiliges innerstaatliches Recht zu regeln.<sup>51</sup> Völkerrechtlich zulässige

43 BT-Drucks. 17/5315, S. 7.

44 So auch bereits Martenczuk (2000), S. 201.

45 Art. 1 Nr. 1 des Übereinkommens lautet: „Nationals of the Contracting Parties who are full of age and who acquire of their own free will, by means of naturalisation, option or recovery, the nationality of another Party shall lose their former nationality. They shall not be authorised to retain their former nationality.“ (Hervorhebung nicht im Original).

46 RGBl. 1930 II, S. 1006–1113 i.V.m. der Wiederanwendungserklärung durch die Bekanntmachung über deutsch-iranische Vorkriegsverträge vom 15.08.1955 (BGBl. 1955 II, S. 829).

47 BT-Drs 1/8092, S. 3.

48 BVerwG: Urteil vom 27.09.1988, Aktenzeichen 1 C 41/87, NJW (1989), S. 1446 (1447).

49 Vgl. zu diesem etwa Kreuzer (1997), S. 125–132.

50 BGBl. 2004 II, S. 578; BGBl. 2006 II, S. 1351.

51 Hobe (2008), S. 87.



Anknüpfungspunkte für den Verlust der Staatsangehörigkeit sind dabei unter anderem die Entlassung auf Antrag, der Verzicht, die Ausbürgerung, der Eintritt in fremde Heeresdienste, sowie der Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit.<sup>52</sup>

Aber auch die Einräumung eines Optionsmodells ist dem Völkerrecht nicht grundsätzlich fremd. So erfolgt etwa im Rahmen einer Gebietsveränderung nach Völkergewohnheitsrecht kein automatischer Wechsel der Staatsangehörigkeit.<sup>53</sup> Betroffenen wurde in der Staatenpraxis vielmehr, wenn auch nicht einheitlich, vorwiegend das Recht gewährt, die alte Staatsangehörigkeit beizubehalten oder aber die Staatsangehörigkeit des Nachfolgerstaates zu erwerben.<sup>54</sup> Dies erfolgte zum einen im Wege der Gewährung eines positiven Optionsrechtes, das entweder unbefristet galt oder innerhalb eines bestimmten Zeitraumes auszuüben war. Zum anderen wurde auch von der Gewährung eines negativen Optionsrechtes, in Form eines Ausschlagungsrechtes, Gebrauch gemacht.<sup>55</sup>

Diese Überlegungen fanden am 13. April 1999 Eingang in die öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts. In einer Stellungnahme wurde die Option als ein tradiertes Mittel des Staatsangehörigkeitsrechts zur Bewältigung von Übergangssituationen und dementsprechend die Einräumung und Ausübung eines Optionsrechtes als anerkannte Instrumente des Staatsangehörigkeitsrechts angesehen.<sup>56</sup>

Allenfalls wird man davon auszugehen haben, dass der Gestaltungsspielraum der Staaten bezüglich der Regelungen des Verlustes der Staatsangehörigkeit bei völkerrechtlich unzulässigen, willkürlichen<sup>57</sup> Entziehungen ihre Grenze findet.

### 5.2.2 Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD)

Die Vereinbarkeit des § 29 StAG mit dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung<sup>58</sup> (ICERD) erscheint zumindest zweifelhaft.

Zwar verbietet Art. 1 Abs. 3 ICERD, ebenso wie Art. 3 Abs. 3 GG, unter anderem jede Benachteiligung aufgrund von Abstammung. Doch wird diese zunächst weite Formulierung durch Art. 1 Abs. 3 ICERD wieder eingeschränkt, indem die Vorschriften des Vertragsstaates über das Staatsangehörigkeitsrecht wieder aus dem Anwendungsbereich der Norm herausgenommen werden. Allerdings gilt dies nicht, wenn das Staatsangehörigkeitsrecht die Angehörigen eines bestimmten Staates diskriminiert.

Die Optionsregelung des § 29 StAG knüpft ihrem Wortlaut nach nicht an bestimmte ausländische Staatsangehörigkeiten an sondern erfasst im Grundsatz alle *jus soli*-Deutschen unabhängig davon welche zweite, *jus sanguinis* erworbene Staatsangehörigkeit sie besitzen. Die Norm könnte jedoch angesichts des von ihr tatsächlich erfassten Personenkreises eine zumindest indirekte Diskriminierung darstellen. Bereits unter den von der Übergangsregelung des § 40b StAG erfassten Personen bilden türkische Staatsangehörige mit 68 % die größte Gruppe; für die von § 29 StAG Betroffenen gibt es nach Auskunft der Bundesregierung (noch) keine genauen statistischen Angaben.<sup>59</sup> Zieht man als Hilfsmittel die Hauptherkunftsländer von Zuwanderern heran, so dürfte die Türkei ebenfalls den Spitzenreiter bilden; ihr folgt mit Polen ein Mitgliedstaat der EU<sup>60</sup> deren Staatsangehörigen jedoch zwingend eine Beibehaltungsgenehmigung zu erteilen ist Dies begründet die Annahme, dass von der Optionsregelung ohne

<sup>52</sup> Ipsen (2004), S. 332.

<sup>53</sup> Herdegen (2011), S. 181.

<sup>54</sup> Hobe (2008), S. 90.

<sup>55</sup> Zu einigen Beispielen vgl. nur etwa Hailbronner/Renner/Maaßen (2010), S. 85–86; Wittreck (2008), S. 1225–1226.

<sup>56</sup> Wiedemann (2005), S. 80; Gusy (1999), S. 278.

<sup>57</sup> Masing (2004), S. 1352; Hailbronner/Renner/Maaßen (2010), S. 95–96; Ipsen (2004), S. 332–333.

<sup>58</sup> Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 07.03.1966, für die Bundesrepublik in Kraft getreten am 15.06.1969 (BGBl. 1969 II, S. 961).

<sup>59</sup> BT-Drucks. 16/8092, S. 3.

<sup>60</sup> Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung Nr. 448 vom 18.12.2012, [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2012/12/PD12\\_448\\_122.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2012/12/PD12_448_122.html). Die Statistik gibt allerdings keine Auskunft über die heutige Staatsangehörigkeit der hier lebenden Zugewanderten, sondern nur den Geburtsort. Von den 10,7 Mio Zugewanderten stammen 3,5 Mio aus Staaten der EU. Aus Polen sind 1,1 Mio Menschen zugewandert.



zwingend zu erteilende Beibehaltungsgenehmigung in besonders großem Ausmaß türkische Staatsangehörige betroffen sind beziehungsweise sein werden.<sup>61</sup>

Andererseits werden aber auch in nicht unerheblichem Umfang etwa iranische Staatsangehörige erfasst.

Der für die Überwachung des Abkommens zuständige UN-Sachverständigenausschuss (CERD) hat bislang noch nicht abschließend geklärt, ob und unter welchen Voraussetzungen eine indirekte Diskriminierung von Art. 1 ICERD erfasst ist.<sup>62</sup> Für eine solche Erfassung könnte die weit gefasste Definition von Diskriminierung („any distinction, exclusion, restriction or preference“) ebenso wie die Auslegung der fast wortgleichen Definition in der UN-Frauenrechtskonvention CEDAW durch den für sie zuständigen Sachverständigenausschuss sprechen.<sup>63</sup>

Dafür spricht ferner auch, dass der CERD-Ausschuss der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der letzten Überprüfungsrunde im Jahr 2008 ausdrücklich empfohlen hat, „den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit für langfristig aufenthaltsberechtigte Personen und für in Deutschland geborene Personen zu erleichtern, um die Integration dieser Einwohner, die gegebenenfalls die deutsche Staatsbürgerschaft erwerben möchten, ohne ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufzugeben, zu fördern“.<sup>64</sup>

Zudem heißt es in Ziff. 4 der Allgemeinen Empfehlung Nr. XXX des CERD-Ausschusses<sup>65</sup>:

*„Under the Convention, differential treatment based on citizenship or immigration status will constitute discrimination if the criteria for such differentiation, judged in the light of the objectives and purposes of the Convention, are not applied pursuant to a legitimate aim, and are not proportional to the achievement of this aim. [...]“*

Nach diese Auslegung durch den Ausschuss, der allerdings keine unmittelbare normativ bindende Wirkung zukommt, müsste demnach auch für die aus Art. 1 Abs.

2 ICERD herausgenommenen Bereiche im Lichte des Regelungszweckes des § 29 StAG eine Verhältnismäßigkeitsprüfung erfolgen, welcher die Optionsregelung aber kaum standhält.<sup>66</sup>

Weiter hat der Ausschuss in der gleichen Allgemeinen Empfehlung die Vertragsparteien aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die Nichtverleihung der Staatsangehörigkeit nicht zu unzulässigen Ungleichbehandlungen führt, was *argumentum a maiore ad minus* auch bei der Optionsregelung des § 29 StAG zu beachten sein dürfte:

*„Take into consideration that in some cases denial of citizenship for long-term or permanent residents could result in creating disadvantage for them in access to employment and social benefits, in violation of the Convention's anti-discrimination principles; [...]“*

Ungeachtet von Art. 1 Abs. 3 ICERD, der, wie eingangs erwähnt, das nationale Staatsangehörigkeitsrecht im Grundsatz aus dem Anwendungsbereich der Konvention herausnimmt erscheint es im Lichte der Praxis des speziell zur Überwachung der Einhaltung der Konvention eingerichteten Ausschusses zumindest Sinn und Zweck der Konvention mehr zu entsprechen, auch bei der Frage der Optionspflicht nicht danach zu unterscheiden, ob die deutsche Staatsangehörigkeit über *ius soli* oder über *ius sanguinis* erworben wurde.

### 5.2.3 Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit

Die Optionsobliegenheit des § 29 StAG könnte ferner im Hinblick auf das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit vom 6. November 1997<sup>67</sup> völkervertragsrechtlich bedenklich sein. Aufgrund der bereits im Jahre 1997 fortwährenden, langjährigen Debatte hinsichtlich der Staatsangehörigkeitsreform war folgerichtig auch die Ratifikation dieses Übereinkommens Gegenstand öffentlicher und politischer Auseinandersetzungen.

<sup>61</sup> Diese Personengruppe hebt daher auch der UN-Ausschuss gegen Rassendiskriminierung (CERD) hervor, s. UN Fachausschuss gegen Rassendiskriminierung (CERD) (2008), Rn. 20.

<sup>62</sup> Für die Erfassung spricht die Anwendung des Kriteriums eines „disparate impact“ in der Allgemeinen Empfehlung Nr. XIV des CERD, A/48/18, S. 114, Rn. 2., deutsche Übersetzung in: Deutsches Institut für Menschenrechte (2005), S. 371.

<sup>63</sup> Andrew Byrnes, in: Freeman /Chinkin/Rudolf (2012), Art. 1 S. 59 und 65.

<sup>64</sup> UN Fachausschuss gegen Rassendiskriminierung (CERD) (2008): Rn. 20; Hervorhebung hinzugefügt.

<sup>65</sup> UN Ausschuss gegen Rassendiskriminierung (CERD) (2004).

<sup>66</sup> S. hierzu im Einzelnen zu den parallelen Fragen der Verhältnismäßigkeit nach deutschem Verfassungsrecht unten Punkt 7.2.

<sup>67</sup> Dazu bereits Zimmermann (1998), S. 44–45.

Während die Oppositionsparteien eine unverzügliche Unterzeichnung und spätere Ratifikation des Übereinkommens fordern, lehnte die CDU/CSU dies mit Hinweis auf die dem Übereinkommen widersprechende deutsche Rechtslage ab. Demgemäß äußerte sich der damalige innenpolitische Sprecher der CDU, *Erwin Marschewski*, dass es sich bei der Konvention um teilweise hochkomplizierte Bestimmungen handele, die man nicht in einem *ad-hoc*-Verfahren annehmen könne und es darüber hinaus zunächst einer Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts bedürfe. Der Antrag, welcher die Bundesregierung zur Unterzeichnung der Konvention aufforderte, wurde demgemäß damals im Bundestag zunächst abgelehnt.<sup>68</sup>

Art. 14 Abs. 1 lit. a. des Europäischen Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit sieht, wie bereits dargestellt, vor, dass Personen, welche mit der Geburt kraft Gesetzes die Staatsangehörigkeit einer Vertragspartei erwerben, diese grundsätzlich und ungeachtet etwaiger weiterer, ebenfalls mit der Geburt erworbener Staatsangehörigkeiten beibehalten dürfen. Bereits im Verlaufe der Ausarbeitung der Konvention durch ein Sachverständigenkommittee des Europarates<sup>69</sup> hatte der damalige deutsche Vertreter die Streichung der nun in Art. 14 des Übereinkommens vorgesehenen Regelung gefordert,<sup>70</sup> um die dadurch entstehende generelle Akzeptanz von Mehrstaatigkeit zu verhindern.

Art. 14 Abs. 2 des Abkommens legt fest, dass von der Beibehaltung der durch Geburt erworbenen Staatsangehörigkeiten nur in den besonders in Art. 7 genannten Fällen abgesehen werden kann. Dementsprechend sind legitime Verlustgründe nach Art. 7 Abs. 1 des Übereinkommens lediglich (1) der freiwillige Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit; (2) der Erwerb der Staatsangehörigkeit des Vertragsstaates, der durch arglistiges Verhalten, durch falsche Angaben oder die Verschleierung einer erheblichen Tatsache, die dem Antragssteller zuzurechnen sind, herbeigeführt wurde; oder (3) der freiwillige Dienst in ausländischen Streitkräften. Hinzukommen als weitere Fallgruppen (4) ein Verhalten, das den wesentlichen Interessen des s in schwerwiegender Weise abträglich ist; (5) das Fehlen

einer echten Bindung zwischen dem Vertragsstaat und einem Staatsangehörigen mit gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland; (6) die Feststellung während der Minderjährigkeit des Kindes, dass die durch innerstaatliches Recht bestimmten Voraussetzungen, die zum Erwerb der Staatsangehörigkeit des Vertragsstaates kraft Gesetzes geführt haben, nicht mehr erfüllt sind, sowie (7) die Adoption eines Kindes, wenn dieses die ausländische Staatsangehörigkeit eines oder beider adoptierenden Elternteile erwirbt oder besitzt. Art. 14 Absatz 2 gestattet darüber hinaus schließlich noch den Verlust der Staatsangehörigkeit bei Kindern, deren Eltern diese Staatsangehörigkeit verlieren, sofern nicht einer der Elternteile sie beibehält.

Zulässige Anknüpfungsmomente für den Verlust einer Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes sind im Rahmen des Abkommens somit vornehmlich eine auf Freiwilligkeit beruhende Handlung oder ein grobes Verschulden des Betroffenen beziehungsweise ein auf seine Eltern zurückzuführendes Verhalten. Ein schlichtes Untätigbleiben ist demnach kein legitimer Verlustgrund. Ferner ist zu beachten, dass gemäß Art. 7 Abs. 3 des Übereinkommens der Verlust der Staatsangehörigkeit grundsätzlich nicht zur Staatenlosigkeit des oder der Betroffenen führen darf.

Die Bundesrepublik Deutschland hat, um die sich damit ergebende Unvereinbarkeit der Optionsregelung mit dem Übereinkommen zu vermeiden und damit den § 29 StAG auch nach einer Ratifikation des Übereinkommens völkerrechtskonform „unverändert beibehalten zu können“<sup>71</sup>, einen Vorbehalt zu dessen Art. 7 erklärt. Dieser lautet:

*„Deutschland erklärt, dass ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes im Rahmen der Optionsregelung des § 29 Staatsangehörigkeitgesetz (Wahl zwischen deutscher und ausländischer Staatsangehörigkeit bei Volljährigkeit) bei einer Person eintreten kann, die die deutsche Staatsangehörigkeit durch Geburt im Inland (jus soli) neben einer ausländischen Staatsangehörigkeit erworben hat.“<sup>72</sup>*

<sup>68</sup> Siehe: Süddeutsche Zeitung (11.12.1997).

<sup>69</sup> CJ-PL, später umbenannt in „Committee of Experts on Nationality“ – CJ-NA.

<sup>70</sup> Ausführlich zum Ausarbeitungsprozess: Kanaan (2012), S. 127 ff.

<sup>71</sup> BR-Drs. 749/03, S. 22.

<sup>72</sup> Im völkerrechtlich verbindlichen Wortlaut: „Germany declares that loss of German nationality ex lege may, on the basis of the “option provision” under Section 29 of the Nationality Act [Staatsangehörigkeitgesetz-StAG] (opting for either German or a foreign nationality upon coming of age), be effected in the case of a person having acquired German nationality by virtue of having been born within Germany (jus soli) in addition to a foreign nationality.“

Fraglich ist jedoch, wie dieser Vorbehalt völkerrechtlich<sup>73</sup> zu bewerten ist. Deutschland selbst hat anlässlich der Einlegung des Vorbehaltes dazu erklärt, dass der durch § 29 StAG bedingte Vorbehalt mit Gegenstand und Ziel des Übereinkommens vereinbar sei.

Das Übereinkommen enthält in seinem Art. 29 eine differenzierte Regelung über die Zulässigkeit etwaiger Vorbehalte. So sind gemäß Art. 29 Abs. 1 S. 1 des Übereinkommens ausdrücklich nur Vorbehalte zu den Kapiteln I, II und VI des Übereinkommens verboten zu denen aber der vorliegend relevante Art. 14 gerade nicht gehört. Im Übrigen bezeichnet Art. 29 Abs. 1 S. 2 nur solche Vorbehalte als unzulässig, die mit Ziel und Zweck des Übereinkommens unvereinbar sind. Damit nimmt die Konvention auf das allgemeine Völkerrecht und dabei insbesondere auf Art. 19 lit. c) der Wiener Vertragsrechtskonvention Bezug.

Wann eine solche Unvereinbarkeit vorliegt, besteht nach Auffassung der Völkerrechtskommission (International Law Commission) der Vereinten Nationen in ihren neueren Arbeiten zum Recht der Vorbehalte zu völkerrechtlichen Verträgen immer dann, wenn der Vorbehalt ein wesentliches Element des Vertrages betrifft, er also den Kern, die *raison d'être*, des Vertrages berühre.<sup>74</sup> Zur Bestimmung des Ziels und Zwecks seien dabei die Bestimmungen des Vertrages, insbesondere dessen Titel und die Präambel, sowie die Entstehungsgeschichte und gegebenenfalls die nachfolgende Staatenpraxis heranzuziehen.<sup>75</sup>

Mit dem Europäischen Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit wird ausweislich des zugrundeliegenden Erläuternden Berichts unter anderem eine Harmonisierung unterschiedlicher staatsangehörigkeitsrechtlicher Bestimmungen angestrebt.<sup>76</sup> Dieser grundsätzlichen Intention läuft der deutsche Vorbehalt zuwider, da, entgegen der Wertung des Art. 14, auf-

grund der im europäischen Raum einmaligen Optionsobliegenheit,<sup>77</sup> Kindern ausländischer Eltern die mehrfache Staatsangehörigkeit prinzipiell auf Dauer versagt ist und demzufolge das Entstehen eines einheitlichen europäischen Rechtsraums gehemmt wird.

Andererseits nimmt das Abkommen im siebten Erwägungsgrund seiner Präambel ausdrücklich unterschiedliche Haltungen zur Frage der Mehrstaatigkeit zur Kenntnis und erkennt an, dass es jeder Vertragspartei grundsätzlich freistehe festzulegen, welche Folgen an die Tatsache geknüpft werden, dass ein Staatsangehöriger zugleich eine andere Staatsangehörigkeit erwirbt oder besitzt. Vor diesem Hintergrund dürfte kaum davon auszugehen sein, dass der deutsche Vorbehalt zu Art. 14 des Übereinkommens mit Sinn und Zweck des Vertrages unvereinbar ist.

Hinzukommt, dass keiner der anderen 19 Vertragsparteien einen Einspruch gegen den deutschen Vorbehalt eingelegt hat, was dafür spricht, dass die Vertragsparteien von der Zulässigkeit des fraglichen Vorbehalts ausgehen.

Immerhin ist aber zu beachten, dass eine Vertragspartei, welche einen Vorbehalt zu dem Abkommen eingelegt hat, gemäß dessen Art. 29 Abs. 3 verpflichtet ist, die vollständige oder teilweise Rücknahme des fraglichen Vorbehaltes zu prüfen, sobald die Umstände dies zulassen. Insoweit ist es durchaus bedeutsam, dass sich die derzeitigen Koalitionsparteien in ihrer Koalitionsvereinbarung vom 26. Oktober 2009 auf eine verfahrens- und materiellrechtliche Überprüfung des Optionsmodells und gegebenenfalls auf die Erarbeitung entsprechender Änderungsvorschläge bei Vorliegen eines Verbesserungsbedarfes geeinigt hatten,<sup>78</sup> wobei die Erfahrungen mit den ersten Optionsfällen heranzuziehen seien.

<sup>73</sup> Zwar wurde der fragliche Vorbehalt nicht ausdrücklich zum Gegenstand des Zustimmungsgesetzes nach Art. 59 Abs. 2 GG gemacht, wurde aber in der Denkschrift zum Regierungsentwurf zum Zustimmungsgesetz erwähnt, vgl. BT-Drucks. 15/2145, S. 22, 31.

<sup>74</sup> Wörtlich heißt es unter 3.1.5. der Richtlinien der ILC: "3.1.5 Incompatibility of a reservation with the object and purpose of the treaty 'A reservation is incompatible with the object and purpose of the treaty if it affects an essential element of the treaty that is necessary to its general tenor, in such a way that the reservation impairs the *raison d'être* of the treaty.'"; ILC (2011): Guide to Practice on Reservations to Treaties, A/66/10, para. 75.

<sup>75</sup> Vgl. insoweit Punkt 3.1.5.1. der ILC Richtlinien: "3.1.5.1 Determination of the object and purpose of the treaty 'The object and purpose of the treaty is to be determined in good faith, taking account of the terms of the treaty in their context, in particular the title and the preamble of the treaty. Recourse may also be had to the preparatory work of the treaty and the circumstances of its conclusion and, where appropriate, the subsequent practice of the parties.'"

<sup>76</sup> Explanatory Report unter I. c. Nr. 11 S. 2: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/166.htm>.

<sup>77</sup> Dazu Hofmann (2007), S. 4.

<sup>78</sup> Koalitionsvertrag vom 26.10.2009, S. 77, abrufbar unter: <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>.

Auch wenn sich an keiner Stelle ein Hinweis darauf findet, dass diese Überprüfung im Zusammenhang mit der sich aus Art. 29 Abs. 3 des Europäischen Übereinkommens zur Staatsangehörigkeit ergebenden Verpflichtung erfolgen soll, ist doch zumindest bemerkenswert, dass die fragliche Regelung damit den Rahmen für die derzeit seitens der Bundesregierung durchgeführte Überprüfung darstellt.

Letztlich legen es aber die in Art. 29 Abs. 3 des Übereinkommens enthaltenen weiten Formulierungen nahe, davon auszugehen, dass der Vertrag den Vertragsstaaten einen sehr weiten Beurteilungsspielraum im Hinblick auf die Frage zugestehen wollte, ob, wann und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen sie einen ansonsten zulässigen Vorbehalt zurücknehmen.

Insgesamt ergibt sich damit auch aus dem Europäischen Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit keine völkerrechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland das Optionsmodell zu reformieren, wenn und solange Deutschland an seinem Vorbehalt zu Art. 14 des Abkommens festhält. Es bleibt aber bei der Pflicht Deutschlands, die Rücknahme des Vorbehalts zu prüfen, sobald die Umstände dies zulassen. Die Abschaffung der Optionsregelung würde einen erheblichen veränderten Umstand darstellen, der zur Überprüfung des Vorbehalts mit dem Ziel seiner Rücknahme verpflichtet.

## 6 Unionsrechtliche Fragen

### 6.1 Unionsrechtliche Parameter für das nationale Staatsangehörigkeitsrecht der Mitgliedstaaten

Die Regelung der jeweiligen nationalen Staatsangehörigkeit unterliegt bei dem gegenwärtigen Stand der europäischen Integration nach wie vor grundsätzlich der Souveränität der einzelnen Mitgliedstaaten. Allerdings ist von dieser Zuständigkeit unter Beachtung des Unionsrechts Gebrauch zu machen.<sup>79</sup> Insbesondere ist der Anwendungsbereich des Unionsrechts in der Regel nur für solche Sachverhalte eröffnet, die einen grenzüberschreitenden Bezug aufweisen.<sup>80</sup> Vor diesem Hintergrund wird vertreten, dass sich keine spezifischen und mittelbaren Anforderungen an das Staatsangehörigkeitsrecht aus dem Unionsrecht ergeben können, da es sich bei Staatsangehörigkeitsfragen aufgrund seines *per se* rein innerstaatlichen Charakters kompetenzrechtlich allein um Angelegenheiten des jeweiligen Mitgliedstaates handele.<sup>81</sup>

Das ergebe sich namentlich aus Art. 4 Abs. 1 und 2 S. 1 EUV wonach alle der Union nicht übertragenen Zuständigkeiten gemäß Art. 5 AEUV bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Diese sich bereits aus Art. 5 AEUV ergebende Schlussfolgerung, erfährt in Art. 4 AEUV eine unmissverständliche Klarstellung.<sup>82</sup> Dieser Grundsatz führe, so die Auffassung, im Zusammenspiel mit dem Gebot der Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten zu der Konsequenz, dass es dem einzelnen Mitgliedstaat im Wesentlichen freistehen müs-

se zu bestimmen, wer seine Staatsangehörigen sind, da sie grundlegend und zugleich Ausgangspunkt für die nationale Identität sind.<sup>83</sup>

Richtigerweise ist jedoch ungeachtet der einzelstaatlichen staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungsbefugnis in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des EuGH<sup>84</sup> davon auszugehen, dass im Rahmen der Ausgestaltung staatsangehörigkeitsrechtlicher Regelungen eine Pflicht der Mitgliedstaaten besteht, Unionsrecht jedenfalls insoweit zu beachten, als und soweit durch eine nationale Entscheidung die unionsrechtliche Stellung einer betroffenen Person berührt wird.<sup>85</sup> Dabei ist zu beachten, dass nationale Regelungen über die Staatsangehörigkeit über den Bereich des einzelnen Mitgliedstaates hinausgehende Auswirkungen insoweit besitzen, als eine Entscheidung über die Verleihung und Entziehung der Staatsangehörigkeit in aller Regel untrennbar mit einer Entscheidung über den Entzug und die Verleihung der Unionsbürgerschaft und der damit einhergehenden Rechte und Pflichten verknüpft ist.

Unionsbürger ist dabei nach Art. 20 Abs. 1 S. 1 AEUV, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt. Da die Unionsbürgerschaft gemäß Art. 9 S. 3 EUV iVm Art. 20 Abs. 1 S. 2 AEUV zur nationalen Staatsangehörigkeit *hinzutritt*, sie aber nicht ersetzt, bildet die Unionsbürgerschaft keine für sich genommen unabhängige Staatsangehörigkeit, sondern knüpft akzessorisch an die jeweilige nationale Staatsangehö-

<sup>79</sup> EuGH: Urteil vom 7.7.1992, Rechtssache C-369/90, Slg. 1992, I-4258, Rn. 10.

<sup>80</sup> EuGH: Urteil vom 5.6.1997, Rechtssache C-64/96 und C-65/96, Slg. 1997, I-3171, Rn. 23; EuGH: Urteil vom 11.10.2001, Rechtssache C-95/99-C-98/99 u. C-180/99, Slg. 2001, I-7413, Rn. 69.

<sup>81</sup> Hailbronner/Renner/Maaßen (2010), S. 204, D'Oliveira (2011), S. 147.

<sup>82</sup> Calliess/Ruffert (2011), Art. 4 EUV, Rn. 1, S. 56.

<sup>83</sup> Vgl. dazu auch bereits Zimmermann (1995), S. 63; sowie Hailbronner (2011), S. 1.

<sup>84</sup> EuGH: Urteil vom 7.7.1992, Rechtssache C-369/90, Slg. 1992, I-4258.

<sup>85</sup> Schönberger, in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (2013), Art. 20 AEUV, Rn. 44; Kahl (2011), S. 368; Kochenov (2010), S. 1836.

rigkeit eines Mitgliedstaates an.<sup>86</sup> Nichtsdestotrotz stellt die Unionsbürgerschaft ein eigenständiges Rechtsinstitut des Unionsrechts dar und begründet selbständig Rechte und Pflichten.<sup>87</sup> Deutlich wird dies insbesondere durch die Neuformulierung des ehemaligen Art. 17 Abs. 1 S. 2 EGV, in welchem es noch hieß, dass die Unionsbürgerschaft die nationale Staatsangehörigkeit *ergänzt*, während nunmehr in Art. 9 S. 3 EUV/ Art. 20 Abs. 1 S. 2 AEUV von einem *Hinzutreten* der Unionsbürgerschaft gesprochen wird. Noch deutlicher wird dies insbesondere in der englischen Fassung wo es nunmehr heißt, dass die Unionsbürgerschaft „shall be additional“ zu der nationalen Staatsangehörigkeit, während früher von einem „shall complement“ gesprochen wurde.<sup>88</sup>

Vor diesem Hintergrund war der EuGH bereits in der Rechtsache *Rottmann*<sup>89</sup> davon ausgegangen, dass bei einer nationalen Einbürgerungsrücknahme die damit einhergehenden Auswirkungen hinsichtlich der unionsrechtlichen Stellung des Betroffenen im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu berücksichtigen sind.<sup>90</sup> Bedeutsam ist dabei insbesondere, dass der EuGH in diesem Fall zur Bejahung seiner Zuständigkeit und der Anwendbarkeit des Unionsrechts nicht auf einen grenzüberschreitenden Bezug abstellte, sondern die Unionsbürgerschaft selbst zu deren Anknüpfungspunkt machte.<sup>91</sup>

Diese Linie setzte der Europäische Gerichtshof auch in seiner *Ruiz Zambrano*-Entscheidung fort, in der er auf eine grenzüberschreitende Dimension als Voraussetzung der Anwendbarkeit des Unionsrechts gänzlich verzichtet hat.<sup>92</sup> Der EuGH entwickelte dabei unter Hinweis auf die Unionsbürgerschaft als „grundlegenden Status“ eine Formel, nach welcher Art. 20 AEUV nationalen Maßnahmen entgegensteht, „die bewirken, dass den Unionsbürgern der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, verwehrt wird.“<sup>93</sup>

In seiner *Dereci*-Entscheidung<sup>94</sup> hat der EuGH das neue, durch die *Ruiz-Zambrano*-Entscheidung hervorgegangene Rechtsinstitut des „Kernbereichschutzes“ bestätigt und (einschränkend) dahingehend konkretisiert,<sup>95</sup> dass „Vertragsbestimmungen über die Freizügigkeit und die zur Durchführung dieser Bestimmungen erlassenen Maßnahmen nicht auf Sachverhalte angewandt werden, die keine Berührung mit irgendeinem Sachverhalt aufweisen, auf die das Unionsrecht abstellt, und die mit keinem relevantem Element über die Grenzen eines Mitgliedstaates hinausweisen“<sup>96</sup>. Immerhin bleiben nach dieser Rechtsprechungslinie aber weiterhin die Rechte aus der Unionsbürgerschaft relevant, soweit im konkreten Fall der tatsächliche Genuss der Unionsrechte *de facto* verwehrt wird.

<sup>86</sup> Hailbronner/Renner/Maaßen (2010), S. 201–202.

<sup>87</sup> Schönberger, in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (2013), Art. 20 AEUV, S. 12–13.

<sup>88</sup> Auch die französische Sprachfassung wurde dahingehend abgeändert, dass „complète“ gestrichen und durch „s'ajoute“ ersetzt wurde.

<sup>89</sup> EuGH Urteil vom 2.3.2010, Rechtssache C-135/08.

<sup>90</sup> Kritisch dazu aber etwa: Hailbronner (2011), S. 4; vgl. auch die Urteilsanmerkung Tewocht (2010), S. 144.

<sup>91</sup> Wörtlich hieß es dort: „[42] Es liegt auf der Hand, dass die Situation eines Unionsbürgers, gegen den [...] eine Entscheidung der Behörden eines Mitgliedstaates über die Rücknahme seiner Einbürgerung ergangen ist, die ihn – nachdem er die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates, die er ursprünglich besessen hatte, verloren hat – in eine Lage versetzt, die zum Verlust des durch Art. 17 EG (bzw. Art. 20 AEUV) verliehenen Status der damit verbundenen Rechte führen kann, ihrem Wesen und ihren Folgen nach unter das Unionsrecht fällt. [46] Unter diesen Umständen hat der Gerichtshof über die Fragen des vorlegenden Gerichts zu entscheiden.“

<sup>92</sup> EuGH: Urteil vom 08.03.2011, Rechtssache C-34/09, EuGH, NJW 2011, 2008: In der Sache entschied der EuGH über die Ansprüche des kolumbianischen Staatsangehörigen *Ruiz Zambrano*, der sich nach der erfolglosen Durchführung des Asylverfahrens unerlaubt in Belgien aufhielt und erwerbstätig war. Mehrere Regularisierungsversuche scheiterten und es folgten langjährige Verwaltungs- und Gerichtsverfahren. Zwischenzeitlich wurden zwei Kinder geboren, welche die belgische „Ersatzstaatsangehörigkeit“ erlangten, da die Eltern bei der Botschaft nicht die kolumbianische Staatsangehörigkeit beantragt hatten. Über die Unionsbürgerschaft der Kinder wollten die Eltern eine Aufenthalts- und Arbeitslaubnis erwirken.

<sup>93</sup> EuGH: Urteil vom 8. 3.2011, Rechtssache C-34/09, Rn. 42.

<sup>94</sup> EuGH: Urteil vom 15.11.2011, Rechtssache C-256/11, *Dereci*. Der EuGH hatte in diesem Fall zu entscheiden, ob Drittstaatsangehörigen über das Unionsrecht ihrer Angehörigen, welche von ihrem Recht auf Freizügigkeit keinen Gebrauch gemacht hatten, ein Aufenthaltsrecht gewährt werden muss. Dabei waren die Angehörigen nicht auf den Lebensunterhalt der Beschwerdeführer angewiesen. Der EuGH verneinte in diesem Fall eine grundlegende Pflicht der Mitgliedstaaten zur Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung. Nach seiner Auffassung berührt die Verweigerung des Familiennachzugs grundsätzlich nicht den Kernbereich der Unionsbürgerrechte. Der entscheidende Unterschied zum *Ruiz Zambrano*-Fall besteht darin, dass volljährige Unionsbürger tatsächlich nicht zum Verlassen des Unionsgebietes gezwungen sind, sondern vielmehr eine Entscheidungsfreiheit haben, die Minderjährigen im Falle der Ausweisung der Eltern *de facto* nicht zusteht.

<sup>95</sup> Urteilsanmerkung Thym (2012), S. 103.

<sup>96</sup> EuGH: Urteil vom 15.11.2011, Rechtssache C-256/11, *Dereci*, Rn. 60.



Zusammenfassend kann dementsprechend festgestellt werden, dass Entscheidungen eines Mitgliedstaates über den Entzug der Staatsangehörigkeit eines Bürgers oder einer Bürgerin, auch bei fehlendem tatsächlichen grenzüberschreitenden Bezug, immer dann unter Beachtung des Unionsrechts zu ergehen haben und eine unionsrechtliche Kontrolle durch den EuGH ermöglichen, wenn der Kernbereich der Unionsbürgerrechte betroffen ist.

## 6.2 Unionsbürgerschaft und Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit im Rahmen der Optionsregelung

### 6.2.1 Allgemeine Fragen

Demnach ist es auch hinsichtlich des Verlustes der Staatsangehörigkeit den Mitgliedstaaten im Rahmen der soeben skizzierten unionsrechtlichen Grenzen generell freigestellt, entsprechende Voraussetzungen selbständig zu regeln.<sup>97</sup> Allerdings würde eine Verlustregelung (gesetzlich oder durch Widerruf und Rücknahme) den unionsrechtlichen Rahmen sprengen, wenn sie unmittelbar oder mittelbar an die rechtmäßige Ausübung der Marktfreiheiten angeknüpft oder von einem Wechsel der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates abhängig gemacht wird.<sup>98</sup> Ferner ist der Entzug der Staatsangehörigkeit in Bezug auf das unionsrechtliche Freizügigkeitsrecht dann unzulässig, wenn er daraus resultiert, dass sich der Betroffene dauernd in einem anderen Mitgliedstaat aufhält.<sup>99</sup>

Aus der Rechtsprechung des EuGH ergibt sich darüber hinaus, dass jedenfalls in den Konstellationen, in denen der Staatsangehörigkeitsverlust zugleich zum Verlust der Unionsbürgerschaft führt, ungeachtet des Umstandes, wie der Erwerb und der Verlust der Staatsangehörigkeit zustande kam, unionsrechtliche Verhältnismäßigkeitserwägungen beachtet werden müssen.<sup>100</sup> Dabei muss über den nationalen Verhältnismäßigkeitsmaßstab hinaus die Auswirkung des Entzugs auf die unionsrechtliche Stellung des Betroffenen angemessen berücksichtigt werden.<sup>101</sup>

Vor diesem Hintergrund ist die unionsrechtliche Kompatibilität der Optionsregelung des § 29 StAG in den beiden Konstellationen zu bewerten, in denen der oder die *jus soli*-Deutsche entweder die Staatsangehörigkeit eines (Nicht-EU-)Drittstaates oder aber diejenige eines anderen EU-Mitgliedstaates besitzt. Es ergeben sich nämlich jeweils unterschiedliche Auswirkungen auf die unionsrechtliche Stellung der betroffenen Person.

### 6.2.2 *Jus soli*-Deutsche, die zugleich eine Drittstaatsangehörigkeit besitzen

Bei *jus soli*-Deutschen, welche der Optionsregelung des § 29 StAG unterliegen, weil sie zugleich die Staatsangehörigkeit eines (Nicht-EU-)Drittstaates besitzen, tritt mit dem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit zugleich der Verlust der Unionsbürgerschaft ein.

Nach der vorgestellten Rechtsprechung des EuGH<sup>102</sup> sind jedoch unionsrechtliche Erwägungen in die Entscheidung über den Entzug der Staatsangehörigkeit mit einzubeziehen, sofern dadurch der Kernbereich der Unionsbürgerrechte angetastet wird, selbst wenn im übrigen kein grenzüberschreitender Sachverhalt vorliegt. Damit müssten in Konsequenz erst recht bei einer optionspflichtigen Person, die neben der deutschen Staatsangehörigkeit diejenige eines Drittstaates besitzt, diese unionsrechtlichen Grenzen Beachtung finden, denn der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit würde nicht nur den Kernbereich der Rechte aus der Unionsbürgerschaft betreffen, sondern zu einem vollständigen Verlust der Unionsbürgerschaft und der damit einhergehenden Rechte führen.

Fraglich ist vor diesem Hintergrund insbesondere, ob die Optionsregelung des § 29 StAG im konkreten Fall einer unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung standhält. Hierzu wird jedoch zum einen vertreten, der bloße Wegfall der Unionsbürgerschaft als Folge des Verlustes der nationalen Staatsangehörigkeit sei für sich gesehen unionsrechtlich irrelevant<sup>103</sup>. Diese Auffassung steht jedoch im Gegensatz zu der zuvor skizzierten Rechtsprechung des EuGH, handelt es sich doch

<sup>97</sup> EuGH: Urteil vom 7.7.1992, Rechtssache C-369/90, Rn. 11, Hailbronner (2012),

<sup>98</sup> Hailbronner (2011), S. 4; Schönberger (2012), Art. 20 AEUV, S. 17.

<sup>99</sup> Schönberger, in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (2013), Art. 20 AEUV, S. 17 m.w.N.

<sup>100</sup> Lämmermann (2012), S. 78; Toggenburg (2010), S. 170.

<sup>101</sup> Schönberger, in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (2013), Art. 20 AEUV, S. 17; EuGH: Urteil vom 2.3.2010, Rechtssache C-135/08, Rn. 55.

<sup>102</sup> EuGH: Urteil vom 2.3.2010, Rechtssache C-135/08.

<sup>103</sup> Hailbronner, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 13.3.2013, in Deutscher Bundestag (2013a), S. 4: „Die „Einzigartigkeit“ der deutschen Optionsregelung im Vergleich mit europäischen Staaten, die einen *jus soli*-Erwerb der Staatsangehörigkeit für Kinder von Migranten eingeführt haben, begründet jedoch keine unionsrechtlich relevante Willkür.“

bei dem Wegfall der nationalen (deutschen) Staatsangehörigkeit deshalb um einen unionsrechtlich relevanten Sachverhalt, weil damit zugleich, wie erwähnt, die Unionsbürgerschaft der Betroffenen wegfällt.

Zudem wird vertreten, die Regelung sei auch deshalb nicht mit Unionsrecht unvereinbar, weil die betroffene Person jederzeit die Möglichkeit besitze, die Verlustfolge durch Aufgabe einer ausländischen Doppelstaatsangehörigkeit in zumutbarer Weise abzuwenden.<sup>104</sup> Gerade aber eine solche Prüfung der Zumutbarkeit unterliegt aber Verhältnismässigkeitsüberlegungen wie sie auch der EuGH vornimmt.

Bei einer solchen Verhältnismässigkeitsprüfung ergibt sich folgendes: Zwar dient die Optionsregelung des § 29 StAG dem grundsätzlich legitimen Ziel der Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Hierfür ist sie geeignet und mangels anderer Möglichkeiten auch erforderlich. Fraglich dürfte jedoch sein, ob die Regelung im Lichte der sich aus ihr ergebenden negativen unionsrechtlichen Folgen für den Betroffenen auch angemessen ist. Dabei ist auch der Umstand zu würdigen, dass zunehmend die anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union in weitem Umfang Mehrstaatigkeit auch dann akzeptieren wenn es sich bei der anderen Staatsangehörigkeit um diejenige eines Drittstaates handelt.<sup>105</sup> Darin zeigt sich die Einschätzung, dass der aus dem Verlust der Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates folgende Verlust der Unionsbürgerschaft und der damit verbundenen Rechte als so erhebliche Belastung angesehen wird, die den rechtspraktischen Vorteil der Reduzierung von Mehrstaatigkeit signifikant übersteigt.

Zudem ist das Interesse des Betroffenen am Erhalt der deutschen Staatsangehörigkeit und am einhergehenden Erhalt der damit zwingend verknüpften Unionsbürgerschaft mit in die Abwägung einzustellen, würde doch der oder die Betroffene mit Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit auch der unionsrechtlichen Freizügigkeitsrechte verlustig gehen. Zwar hat die optionsbelastete Person rechtlich betrachtet die Wahl, ob sie den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit durch Entscheidung für dieselbe abwenden will. Jedoch führt selbst eine bloß unterbliebene Entscheidung der erklärungsspflichtigen Person zum Verlust der deut-

schen Staatsangehörigkeit und in dessen Folge auch der Rechte aus der Unionsbürgerschaft.

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

Weiter ist auch zu berücksichtigen, dass gemäß § 35 Abs. 3 StAG sogar die Rücknahme einer erschlichenen Einbürgerung nach fünf Jahren ausgeschlossen ist. Mit anderen Worten zeitigt auch eine erschlichene Einbürgerung dauerhafte unionsrechtliche Folgen. Es ist aber ein Wertungswiderspruch, der, gegebenenfalls sogar unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit eingebürgerten, täuschenden Person unter der Geltung des § 35 Abs. 3 StAG die deutsche Staatsangehörigkeit und die Unionsbürgerrechte zu belassen, weil die Behörde erst sechs Jahre später von der Täuschung erfährt, während dem in Deutschland geborenen Optionskind gegen oder ohne seinen Willen und ohne eines der Täuschung äquivalenten Verhaltens die deutsche Staatsangehörigkeit diese wieder entzogen wird nachdem es sie 23 Jahre zuvor *bona fide* erworben hat.<sup>106</sup> Derartige vom deutschen Recht hingenommene Wertungswidersprüche dürfen bei der europarechtlich gebotenen Angemessenheitsprüfung nicht ignoriert werden. Sie schwächen den in die Abwägung einzustellenden Gesetzeszweck des § 29 StAG, die Vermeidung von Mehrstaatigkeit.

Insgesamt ergeben sich damit jedenfalls im Hinblick auf Betroffene mit einer Drittstaatsangehörigkeit nicht unerhebliche Bedenken hinsichtlich der unionsrechtlichen Zulässigkeit der Optionspflicht des § 29 StAG.

<sup>104</sup> Hailbronner (2012), S. 40.

<sup>105</sup> A.A. Hailbronner in Deutscher Bundestag (2013 a), S. 3.

<sup>106</sup> Lämmermann (2012), S. 79.



### 6.2.3 *Jus soli*-Deutsche, die zugleich unter das Assoziationsabkommen EWG-Türkei fallen

Demgegenüber dürften sich im Lichte des Assoziationsrechts, so wie es sich in dem Assoziierungsabkommen EWG-Türkei<sup>107</sup> (und vergleichbaren anderen Assoziierungsabkommen der Union mit weiteren Drittstaaten) und den im Rahmen solcher Abkommens angenommenen Assoziationsratsbeschlüsse findet, im Grundsatz keine unionsrechtlichen Bedenken gegen das Optionsmodell des § 29 StAG ergeben.

Der Umstand, dass den Betroffenen bis zum Wegfall ihrer deutschen Staatsangehörigkeit gemäß § 29 StAG nie ein Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt gewährt wurde, waren sie doch bis zu ihrem 23. Lebensjahr deutsche Staatsangehörige und bedurften damit keiner solchen Zulassung, dürfte nämlich spätestens seit der Entscheidung Kahveci und Inan<sup>108</sup> nicht mehr problematisch sein. Insbesondere die für Art. 7 I des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrates EWG-Türkei vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation<sup>109</sup> erforderliche Angehörigkeit des oder der türkischen Arbeitnehmenden zum regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaates, sowie die für Art. 6 I des Beschlusses Nr. 1/80<sup>110</sup> erforderliche Dauer dieser ordentlichen Beschäftigung beginnt nämlich nach zutreffender Auffassung nicht etwa erst ab dem Zeitpunkt des Verlusts der Staatsangehörigkeit des Mitgliedstaates zu laufen. Vielmehr bestehen das Assoziationsrecht und das nationale Recht des Mitgliedstaates sowie die damit einhergehenden Unionsrechte parallel nebeneinander. Ein Stufen- oder Konkurrenzverhältnis liegt damit gerade nicht vor. Der EuGH geht

vielmehr davon aus, dass ein oder eine türkische Arbeitnehmende, der bereits dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaates angehört, sich weiterhin auf Art. 7 des Beschlusses Nr. 1/80 berufen kann, wenn dieser Arbeitnehmer die Staatsangehörigkeit des Aufnahmemitgliedstaats erhalten hat und gleichzeitig die türkische Staatsangehörigkeit behält.<sup>111</sup>

Wenn sich somit türkische Arbeitnehmende weiterhin auf die Assoziationsrechte, vornehmlich aber auf Art. 6 und 7 des Beschlusses Nr. 1/80, auch neben der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates berufen können, dann muss dies offenkundig umso mehr gelten, wenn sie letztere, wie im Falle des § 29 StAG, wieder verlieren wird. Auch sie können sich dann erst recht gegenüber dem Aufenthaltsstaat, vorliegend Deutschland, auf die assoziationsrechtlichen Freizügigkeits- und Familienzusammenführungsrechte berufen.

Ein Konflikt mit den Grundwertungen des unionsrechtlichen Assoziationsrechts kann aber nur dann ausgeschlossen werden, wenn in der Tat auch *die Zeit bis zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit* als assoziationsrechtlich relevant angesehen wird. Andernfalls würde eine Person, die sich bis zu ihrem 23. Lebensjahr aufgrund ihrer über die deutsche Staatsangehörigkeit vermittelte Unionsbürgerschaft in vollem Umfang auf die Freizügigkeitsrechte des Unionsrechts berufen konnte, schlechter gestellt werden als diejenigen Personen, die sich von vorneherein nur auf die verminderten assoziationsrechtlichen Freizügigkeitsrechte berufen konnte.

<sup>107</sup> Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik Türkei, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 217 vom 29.12.1964, S. 3687–3697, C 113 24/12/1973 S. 0001., L 361 31/12/1977.

<sup>108</sup> EuGH: Urteil vom 29.03.2012, Rechtssache C-70/10 und C-9/10.

<sup>109</sup> Art. 7 I: „Die Familienangehörigen eines dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaatsangehörigen türkischen Arbeitnehmers, die die Genehmigung erhalten haben, zu ihm zu ziehen, haben vorbehaltlich des den Arbeitnehmern aus den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft einzuräumenden Vorrangs das Recht, sich auf jedes Stellenangebot zu bewerben, wenn sie dort seit mindestens drei Jahren ihren ordnungsgemäßen Wohnsitz haben; haben freien Zugang zu jeder von ihnen gewählten Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis, wenn sie dort seit mindestens fünf Jahren ihren ordnungsgemäßen Wohnsitz haben ...“

<sup>110</sup> Art. 6 I: „Vorbehaltlich der Bestimmungen in Artikel 7 über den freien Zugang der Familienangehörigen zur Beschäftigung hat der türkische Arbeitnehmer, der dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats angehört, in diesem Mitgliedstaat nach einem Jahr ordnungsgemäßer Beschäftigung Anspruch auf Erneuerung seiner Arbeitserlaubnis bei dem gleichen Arbeitgeber, wenn er über einen Arbeitsplatz verfügt; nach drei Jahren ordnungsgemäßer Beschäftigung – vorbehaltlich des den Arbeitnehmern aus den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft einzuräumenden Vorrangs – das Recht, sich für den gleichen Beruf bei einem Arbeitgeber seiner Wahl auf ein unter normalen Bedingungen unterbreitetes und bei den Arbeitsämtern dieses Mitgliedstaats eingetragenes anderes Stellenangebot zu bewerben; nach vier Jahren ordnungsgemäßer Beschäftigung freien Zugang zu jeder von ihm gewählten Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis. ...“

<sup>111</sup> EuGH: Urteil vom 29.3.2012, Rechtssache C-70/10 und C-9/10, Rn. 41; Sodann ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 unmittelbare Wirkung haben, so dass türkische Staatsangehörige, für die diese Vorschrift gilt, sich vor den Gerichten der Mitgliedstaaten auf diese Vorschrift unmittelbar berufen können, um die Anwendung entgegenstehender inländischer Rechtsvorschriften auszuschließen (vgl. in diesem Sinne u. a. EuGH: Urteile vom 17.04.1997, Rechtssache, C 351/95, Slg. 1997, I 2133, Rn. 28, EuGH: Urteil vom 22.12.2010, Rechtssache C 303/08, Rn. 31 und EuGH: Urteil vom 16.6.2011, Rechtssache C 484/07, Rn. 39.

Diese vorliegend vertretene Auslegung bedarf indes noch der Bestätigung durch den EuGH ohne dass jedoch bis dahin bestehende Zweifel zu Lasten der Betroffenen gehen dürfen.

#### 6.2.4 *Jus soli*-Deutsche, die zugleich die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaates besitzen

Eine optionspflichtige Person, die neben der deutschen die Staatsangehörigkeit eines weiteren EU-Mitgliedstaats besitzt, ist beim Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit zwar nicht vom Verlust der Unionsbürgerschaft bedroht. Jedoch ist ihr bei fehlendem grenzüberschreitenden Bezug die Berufung auf die Unionsbürgerrechte nur gegenüber ihrem Heimatstaat verwehrt, so dass jedenfalls insoweit der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit keine unionsrechtlichen Folgen zeitigt, es sei denn es wäre im Sinne der *Ruiz-Zambrano*-Rechtsprechung des EuGH zugleich der Kernbereich der Unionsbürgerrechte berührt.<sup>112</sup>

Anders als im Falle derjenigen *jus soli*-Deutschen, die zugleich eine Drittstaatsangehörigkeit besitzen, kann aber die erklärungspflichtige Person, die gleichzeitig die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Staates innehat, den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit in zumutbarer Weise abwenden, indem sie vor Ablauf des 21. Lebensjahres eine Beibehaltungsgenehmigung beantragt. Diese ist ihr nach § 29 Abs. 4 i.V.m. §§ 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 und 12 Abs. 2 StAG zwingend zu erteilen. Insofern trifft sie keine *Optionslast*, sondern lediglich eine bloße *Antragslast*. Daraus, und zumal in der Kombination mit dem Umstand, dass sich die betroffene Person auch nach Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nach unterbliebener Beantragung einer Beibehaltungsgenehmigung weiterhin in vollem Umfang gegenüber Deutschland auf ihre unionsrechtlichen Freizügigkeitsrechte berufen kann, ergibt sich, dass die Optionsregelung des § 29 StAG *in dieser Konstellation* unionsrechtlich unbedenklich ist.

<sup>112</sup> EuGH: Urteil vom 8.3.2011, Rechtssache C-34/09, Rn. 42.

# 7

## Verfassungsrechtliche Fragen

Das Grundgesetz selbst enthält nur geringe inhaltliche Vorgaben zur Ausformung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts. Lediglich in den Art. 16 Abs. 1, Art. 73 Nr. 2 und Art. 116 Abs. 1 und 2 GG wird auf die deutsche Staatsangehörigkeit Bezug genommen. Damit wird die Regelung der Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, wie sich aus Art. 73 Nr. 2 GG und dem Gesetzesvorbehalt des Art. 116 Abs. 1 GG ergibt, grundsätzlich dem einfachen Gesetzgeber überlassen.<sup>113</sup>

Dieser muss jedoch bei der Ausübung seiner legislativen Befugnisse die Grundentscheidungen der Verfassung, so wie sie insbesondere in den Grundrechten zum Ausdruck kommen, beachten und ihrerseits zu deren Verwirklichung beitragen.<sup>114</sup> Vor diesem Hintergrund gilt es zu prüfen, ob die Optionsregelung des § 29 StAG verfassungsrechtlichen Maßstäben standhalten kann, insbesondere aber, ob sie mit den Vorgaben des Art. 16 Abs. 1 S. 1 und 2 GG, sowie mit Art. 3 GG vereinbar ist.

### 7.1 Art. 16 Abs. 1 GG

Art. 16 Abs. 1 GG unterscheidet zwei Formen des Wegfalls der Staatsangehörigkeit: Entzug und Verlust. Während der Entzug nach Art. 16 Abs. 1 S. 1 GG kategorisch verboten ist, darf der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit gesetzlich nur dann vorgesehen werden, wenn nicht die Gefahr besteht, dass die betroffene Person gegen ihren Willen staatenlos wird.

#### 7.1.1 Entzugsverbot (Art. 16 Abs. 1 S. 1 GG)

Zwar konnte im Schrifttum bislang noch kein Konsens über die Definition des Begriffs des ‚Entzugs‘ der deutschen Staatsangehörigkeit und die genaue Tragweite des Verbots erreicht werden.<sup>115</sup> Das Bundesverfassungsgericht versteht unter der ‚Entziehung‘ der deutschen Staatsangehörigkeit aber nur den *unvermeidbaren* Verlust der Staatsangehörigkeit „gegen oder ohne Willen des Betroffenen“<sup>116</sup>. In Abgrenzung zu dem nach Art. 16 Abs. 1 S. 2 GG grundsätzlich erlaubten Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit kann ein verbotener Entzug, vor allem auch im Hinblick auf die Entstehungsgeschichte, den Wortlaut sowie Sinn und Zweck der Norm, nur dann vorliegen, wenn der Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit losgelöst von einer Entscheidung des Betroffenen eintritt.<sup>117</sup> Sobald umgekehrt der Einzelne den Wegfall durch eigenes Verhalten in zumutbarer Weise abwenden kann, unterfällt der zum Wegfall führende Akt nicht mehr dem sachlichen Schutzbereich des Art. 16 Abs. 1 S. 1 GG.<sup>118</sup>

§ 29 StAG eröffnet der optionsbelasteten Person eine Vielzahl von Möglichkeiten, den Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit abzuwenden. Vor allem bewahren sie die Hinweispflicht des fünften Absatzes, der fünfjährige Entscheidungszeitraum und die, in Ausnahmefällen zwingend zu erteilende, Beibehaltungsgenehmigung nach Absatz 4 grundsätzlich vor einem nicht beeinflussbaren Wegfall der Staatsangehörigkeit und damit vor einem Entzug.

<sup>113</sup> BVerfG: Beschluss vom 31.10.1990, Aktenzeichen 2BvF 2/89, BVerfGE 83, 37 (52).

<sup>114</sup> BVerfG: Beschluss vom 21.5.1974, Aktenzeichen 1 BvL 22/71, BVerfGE 37, 217 (239).

<sup>115</sup> Siehe dazu ausführlich: Becker, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (2010), Art. 16, Rn. 31, S. 1545–1547.

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

<sup>117</sup> Zum Ganzen auch bereits: Zimmermann (2000), S. 184.

<sup>118</sup> Zimmermann/Tams, in: Friauf, Karl Heinrich/Höfling, Wolfram (2012), S. 26

Der Hinweis seitens der zuständigen Staatsangehörigkeitsbehörde muss dabei gemäß § 29 Abs. 5 StAG die nach Abs. 2 bis 4 möglichen Rechtsfolgen und die Verpflichtung der optionsbelasteten Person beinhalten, so dass diese von dem drohenden Verlust und den bestehenden Abwendungsmöglichkeiten Kenntnis erlangt, und dies zur Grundlage ihrer Entscheidung machen kann. Dem Grunde nach wäre damit der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit so zunächst vermeidbar.

Entscheidet sich die betroffene Person für die deutsche Staatsangehörigkeit, hat sie gemäß § 29 Abs. 3 S. 1 StAG die Aufgabe der anderen Staatsangehörigkeit nachzuweisen. Für den Fall, dass dies nicht möglich oder für die betroffene Person unzumutbar ist, muss die Behörde zwingend nach § 29 Abs. 4 StAG eine Beibehaltungsgenehmigung erteilen, so dass auch hier der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit prinzipiell vermeidbar bleibt.

Eine andere Beurteilung ergibt sich auch nicht aus dem Umstand, dass der Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit selbst bei einem bloßen Untätigbleiben der betroffenen Person eintritt.<sup>119</sup> Zum einen mag man bereits in einem Untätigbleiben nach erfolgtem Hinweis seitens der Behörde auf die damit verbundene Rechtsfolge des Wegfalls der deutschen Staatsangehörigkeit eine bewusste Entscheidung gegen die deutsche Staatsangehörigkeit sehen mit der Folge, dass dann *per se* kein nach Art. 16 Abs. 1 S. 1 GG verbotener Entzug der deutschen Staatsangehörigkeit mehr vorliegen würde. Darüber hinaus stellt die Notwendigkeit einer positiven Entscheidung zugunsten der deutschen Staatsangehörigkeit seitens der Betroffenen und dem Bemühen um eine (mögliche) Entlassung aus der anderen Staatsangehörigkeit keine nach Art. 16 Abs. 1 S. 1 GG grundsätzlich unzumutbare, nicht erfüllbare Handlungsobliegenheit dar.<sup>120</sup> Dies hat zur Folge, dass der Wegfall der Staatsangehörigkeit aufgrund des § 29 StAG jedenfalls grundsätzlich keine verbotene Entziehung darstellt.<sup>121</sup>

Umgekehrt bedeutet dies aber auch, dass die in § 29 Abs. 4, 1. und 2. Alternative StAG vorgesehene gesetz-

liche Verpflichtung der Behörde, eine Beibehaltungsgenehmigung nach Maßgabe von § 29 Abs. 3 StAG zu erteilen, wenn die Aufgabe oder der Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht möglich oder nicht zumutbar ist, auch verfassungsrechtlich zwingend geboten ist. Zudem hat diese Verpflichtung ferner zur Folge, dass der Wegfall der Staatsangehörigkeit wegen der Nichterteilung der Beibehaltungsgenehmigung, obwohl im konkreten Fall die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 29 Abs. 4, 1. und 2. Alternative StAG vorliegen, eine unzulässige Entziehung nach Art. 16 Abs. 1 S. 1 GG darstellt.

Schließlich ergibt sich daraus auch, dass die in § 29 Abs. 5 StAG zwingend vorgesehene Hinweispflicht der Behörde ebenfalls verfassungsrechtlich geboten ist, da der Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit auf der Grundlage des § 29 StAG in einen Entzug umschlägt, sofern die betroffene Person hiervon keine Kenntnis erlangt hat und damit auch im Sinne der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung diesen Entzug auch nicht durch ihr eigenes Verhalten vermeiden konnte.

Im Lichte dieser Ausführungen erscheint dann aber die Regelung des § 29 Abs. 5 S. 4 StAG verfassungsrechtlich problematisch. Danach finden nämlich für die in § 29 Abs. 5 S. 1 StAG normierte Hinweispflicht die Vorschriften des Verwaltungszustellungsgesetzes Anwendung. Das Verwaltungszustellungsgesetz ermöglicht aber nach § 10 I Nr. 3 VwZG eine Zustellung des Hinweises durch bloße öffentliche Bekanntgabe, sofern der Empfänger im Ausland wohnt und eine Auslandszustellung nach § 9 VwZG nicht möglich ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass gerade die von § 29 StAG betroffenen Personen in nicht wenigen Fällen im relevanten Zeitraum ihren Wohnort in dem Staat haben dürften, deren Staatsangehörigkeit sie auch besitzen. Dies wiederum hat zur Folge, dass in diesen Fällen bei den Betroffenen die deutsche Staatsangehörigkeit wegfällt, obwohl sie *de facto* gerade nicht von dem Hinweis nach § 29 Abs. 5 S. 1 StAG Kenntnis genommen haben noch davon hätten Kenntnis nehmen können so dass damit dann der Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit in einen verbotenen Entzug umschlägt.

<sup>119</sup> Kokott, in: Sachs (2011), Art. 16 Rn. 18, S. 650; Scholz/Uhle (1999), S. 1515; Hailbronner/Renner/Maßen (2010), S. 728; Becker, in: Magnoldt/Klein/Starck (2010), Art. 16, Rn. 46, S. 1552.

<sup>120</sup> Berlitz in: Fritz, Roland/Vormeier, Jürgen (2010), § 29, Rn. 20; Gnielinski (1999), S. 133. Davon zu trennen ist die Frage, ob die Entlassung aus der fremden Staatsangehörigkeit im Einzelfall zumutbar ist. für diesen Fall sieht das Gesetz die Möglichkeit der Beibehaltungsgenehmigung vor; hierzu sogleich.

<sup>121</sup> So auch Hailbronner, Hailbronner, Stellungnahme i.R.d. Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 13.03.2013, – Optionsregelung –, Ausschussdrucksache 17 (4)674 F, S. 2.

Dies gilt umso mehr dann, wenn man Stimmen in der Literatur<sup>122</sup> folgt, wonach wegen des Zwecks der Ausschlussfrist eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nach § 32 Abs. 5 VwVfG ausgeschlossen sein soll oder davon auszugehen wäre, dass es der betroffenen Person in jedem Fall zuzurechnen ist, wenn sie der Hinweis der Behörde tatsächlich, etwa wegen unbekanntem Aufenthalts im Ausland, nicht erreicht.<sup>123</sup> Hinzu kommt, dass in nicht wenigen Fällen die betroffenen *jus soli*-Deutschen, selbst wenn sie nicht zugleich die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Staates besitzen, auf der Grundlage ihrer deutschen Staatsangehörigkeit und damit in Ausübung ihrer Freizügigkeitsrechte nach dem Unionsrecht ihren Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat der Union nehmen werden. Dort wird sie dann häufig der Hinweis der Behörde nicht erreichen, so dass gegebenenfalls ohne ihr Wissen die Verlustwirkung des § 29 Abs. 3 StAG eintritt. Damit führt letztlich gerade die Ausübung der EU-Freizügigkeitsrechte zumindest faktisch zu einem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, was nach dem oben Gesagten auch unionsrechtlich nicht unproblematisch ist.

Selbst wenn man aber § 29 Abs. 5 S. 3 StAG verfassungskonform dahingehend auslegen würde, dass eine öffentliche Zustellung nach § 10 VwZG nicht in Betracht kommt, würden sich Folgeprobleme im Bereich des Art. 3 Abs. 1 GG ergeben. Denn dann würden gerade diejenigen *jus soli*-Deutschen mit doppelter Staatsangehörigkeit faktisch von der Optionspflicht befreit, die sich durch ihren Wegzug gerade dafür entschieden haben, ihren Lebensmittelpunkt nicht in Deutschland zu nehmen, während umgekehrt die in Deutschland lebenden *jus soli*-Deutschen mit doppelter Staatsangehörigkeit, denen ohne weiteres der Hinweis nach § 29 Abs. 5 StAG zugestellt werden kann, in vollem Umfang optieren müssten.

Ähnliche Folgeprobleme würden sich ergeben, wenn man aus verfassungsrechtlichen Gründen doch eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nach § 32 Abs. 1 VwVfG zulässt. Dann würde nämlich der vom Gesetz-

geber selbst postulierte Zweck der Vermeidung mehrfacher Staatsangehörigkeit in vielen Fällen, und dabei namentlich in den Fällen einer (unterstellten) ‚Abwendung‘ von Deutschland in Form eines Wegzugs in das Ausland, gerade nicht erreicht. Stattdessen würden über lange Zeiträume hinweg staatsangehörigkeitsrechtliche Schwebelagen geschaffen.

### 7.1.2 Verlust (Art. 16 Abs. 1 S. 2 GG)

Nach Art. 16 Abs. 1 S. 2 GG ist ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, anders als ein Entzug, verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig. § 29 StAG bildet dabei die erforderliche gesetzliche Grundlage für einen solchen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit. Zwar darf nach dem Wortlaut ein Verlust nur *auf Grund eines Gesetzes* eintreten. Hierbei handelt es sich allerdings nach ganz einhelliger und zutreffender Auffassung um ein redaktionelles Versehen, so dass auch der Staatsangehörigkeitsverlust unmittelbar *durch* Gesetz von Art. 16 Abs. 1 S. 2 GG umfasst ist.<sup>124</sup>

Jedoch muss der Verlust der Staatsangehörigkeit dabei auch im Einzelfall dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.<sup>125</sup> Dabei ist zu beachten, dass dem Gesetzgeber im Rahmen von Art. 16 GG ein weiterer Gestaltungsspielraum eingeräumt wird und damit allein eine bloße Suboptimalität der Regelung nicht zu dessen Unverhältnismäßigkeit führt.<sup>126</sup> Im Lichte dieses weiten Spielraums und angesichts des Umstands, dass der staatsangehörigkeitsrechtliche Reformgesetzgeber des Jahres 1999 auch das im Grundsatz durchaus legitime Ziel der Vermeidung oder jedenfalls der Verringerung von Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit verfolgte, dürfte die Regelung nicht als *per se* verfassungsrechtlich unzulässig anzusehen. Hinsichtlich des Art. 16 Abs. 1 S. 2 GG ist aber ferner auch das Verbot zu beachten, dass die betroffene Person gegen ihren Willen staatenlos werden darf. Eine solche Gefahr kann sich insbesondere aus der Regelung des § 29 Abs. 3 S. 2 StAG ergeben. Danach geht die deutsche Staatsangehörigkeit verloren, sofern sich die betroffene Per-

<sup>122</sup> Hailbronner/Renner/Maßen (2010), S. 738.

<sup>123</sup> Diese Ansicht ist insofern problematisch, als sie davon ausgeht, dass jeder Deutsche das Staatsangehörigkeitsrecht im Detail kennen müsse und damit die verfassungsrechtlich gebotene Benachrichtigungspflicht aushebelt. Zum Folgeproblem bei Zulassung der Wiedereinsetzung in den vorigen Stand siehe das Ende dieses Abschnitts.

<sup>124</sup> Kokott, in: Sachs (2011), Art. 16, Rn. 24, S. 668–669; Masing, in: Dreier (2013), Art. 16, Rn. 52, S. 1545; Becker, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (2010), Art. 16, Rn. 43, S. 1551; Gnielinski (1999), S. 131.

<sup>125</sup> Zimmermann/Tams, in: Friauf/Höfling (2012), Art. 16, S. 29; Kokott, in: Sachs (2011), Art. 16, Rn. 24, S. 669.

<sup>126</sup> Masing (2001), S. 50.

son zwar für die deutsche Staatsangehörigkeit entscheidet, es ihr aber nicht gelingt bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres den erforderlichen Nachweis über den (möglichen und zumutbaren) Verlust der anderen Staatsangehörigkeit zu erbringen.

Aufgrund des formalen Kriteriums des fehlenden *Nachweises* des Verlustes der anderen Staatsangehörigkeit, welches zum Anknüpfungspunkt für den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit gemacht wird, kann es zu Fällen eines verfassungswidrigen Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit kommen, weil die betroffene Person staatenlos wird.<sup>127</sup> Denn jedenfalls nach dem Wortlaut des § 29 Abs. 3 S. 2 StAG knüpft die Norm die Rechtsfolge des Wegfalls der deutschen Staatsangehörigkeit allein daran, dass die betroffene Person nicht belegt hat, dass sie die andere Staatsangehörigkeit verloren hat. Anders gesagt wäre danach der materielle Aspekt der Beseitigung der ausländischen Staatsangehörigkeit (und damit zugleich die Erreichung des eigentlichen Ziels der Vermeidung mehrfacher Staatsangehörigkeit) *nicht* maßgeblich.<sup>128</sup>

Die Verfassungskonformität des § 29 StAG lässt sich aber im Rahmen einer verfassungskonformen Auslegung dadurch herbeiführen, dass man § 29 Abs. 3 S. 2 StAG im Zusammenhang mit § 29 Abs. 3 S. 1 StAG dergestalt auslegt, dass der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nur dann eintritt, sofern die betroffene Person auch bei Vollendung des 23. Lebensjahres noch ‚erklärungspflichtig‘ im Sinne von Art. 29 Abs. 1 StAG geblieben ist, mit anderen Worten auch zu diesem Zeitpunkt noch die andere Staatsangehörigkeit besitzt.<sup>129</sup>

Insgesamt ist infolgedessen das Optionsmodell des § 29 StAG zwar grundsätzlich bei einer verfassungskonformen Auslegung mit Art. 16 Abs. 1 GG vereinbar, führt aber, wie gezeigt, in einzelnen Konstellationen zu nicht unerheblichen verfassungsrechtlichen Folgeproblemen.

## 7.2 Gleichheitsfragen (Art. 3 GG)

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

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

Im Anwendungsbereich des Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG kommt eine Bevorzugung oder Benachteiligung aufgrund der dort genannten Merkmale verfassungsrechtlich grundsätzlich nicht in Betracht. Den in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Merkmalen ist dabei gemeinsam, dass auf ihr Vorhandensein oder Fehlen der Einzelne keinen oder einen nur begrenzten Einfluss nehmen kann.<sup>130</sup> Daher darf insbesondere im Rahmen einer Ungleichbehandlung nicht an das Merkmal der Abstammung, verstanden als die natürliche biologische Beziehung eines Menschen zu seinen Vorfahren,<sup>131</sup> angeknüpft werden. Jedoch geht das Bundesverfassungsgericht insoweit davon aus, dass Differenzierungen, die auf dem ‚Wesen‘ der Abstammung beruhen keinen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 GG darstellen.<sup>132</sup>

#### 7.2.1.1 Anknüpfung an die Abstammung

Vorliegend trifft die Optionslast des § 29 StAG nur Kinder ausländischer Eltern, die nach § 4 Abs. 3 StAG die deutsche Staatsangehörigkeit durch Geburt im Inland erwerben, wobei hingegen Kinder, welche die deutsche Staatsangehörigkeit durch *jus sanguinis* erwerben, weil sie zumindest ein deutsches Elternteil haben, nicht verpflichtet sind eine Staatsangehörigkeit abzuwählen. Unmittelbarer Anknüpfungspunkt für die unterschiedliche Behandlung ist damit der Erwerbgrund der deutschen Staatsangehörigkeit (*jus soli* oder *jus sanguinis*)<sup>133</sup> und gerade nicht die Abstammung selbst. Gleichwohl ist aber von einer zumindest mittelbaren Anknüpfung

<sup>127</sup> Das wäre zudem ein Verstoß gegen die (völkerrechtliche) Verpflichtung aus Art. 4 lit. b. Europäischen des Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit.

<sup>128</sup> Stellungnahme des Ausländer- und Asylrechtsausschusses des Deutschen Anwaltvereins e.V., in: Deutscher Bundestag, Referat für Öffentlichkeitsarbeit (1999), S. 350; Niesler (2007), S. 277; Göbel-Zimmermann/Eichhorn (2010), S. 296.

<sup>129</sup> Für eine teleologische Reduktion (anstelle einer verfassungskonformen Auslegung): Niesler (2007), S. 277 f.

<sup>130</sup> BVerfG: Beschluss vom 08.10.1997, Aktenzeichen 1 BVR 9/97, BVerfGE 96, 288 (302). Das gilt umso mehr, wenn es sich um „Merkmale“ handelt, die nicht in der Wirklichkeit bestehen, sondern Ausdruck eines Zuschreibungsprozesses sind (beispielsweise „Rasse“).

<sup>131</sup> BVerfG: Beschluss vom 22.01.1959, Aktenzeichen 1 BVR 154/55 9, BVerfGE 9, 124 (128).

<sup>132</sup> BVerfG: Beschluss vom 16.12.1981, Aktenzeichen 1 BVR 898/79, BVerfGE 59, 128 (156 f.).

<sup>133</sup> Berlit in: Fritz, Roland/Vormeier, Jürgen (2010), § 29, Rn. 23.



an die Abstammung auszugehen, da sich der Erwerbgrund nach der Staatsangehörigkeit der Eltern (und damit wiederum nach der Abstammung des Kindes) richtet.

Dieser Argumentation lässt sich auch nicht entgegenhalten, es sei nicht die Staatsangehörigkeit der Eltern (und damit die Abstammung) die Voraussetzung für den Erwerb der Staatsangehörigkeit, sondern die Geburt in Deutschland.<sup>134</sup> Denn Personen mit Geburtsort in Deutschland, die zumindest ein deutsches Elternteil (mithin also eine andere Abstammung) haben, müssen bei gleichem Geburtsort wie die Optionspflichtigen nach § 29 StAG gerade nicht optieren. Die gleiche Privilegierung gilt für Personen mit Auslandsgeburtsort und deutschem Elternteil (und damit erneut einer anderen Abstammung als die nach § 29 StAG Optionspflichtigen). All dies belegt, dass gerade nicht der Geburtsort das vom Gesetzgeber gewählte Anknüpfungskriterium für die unterschiedliche Behandlung ist, sondern dass in der Tat, wenn auch nur mittelbar, an die Abstammung angeknüpft wird. Richtigerweise ist aber auch eine nur mittelbar<sup>135</sup> an eine bestimmte Eigenschaft der Eltern anknüpfende Ungleichbehandlung im Lichte des Art. 3 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich grundsätzlich unzulässig.<sup>136</sup> Nur so lässt sich zudem eine Umgehung des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbots des Art. 3 Abs. 3 GG verhindern.

Speziell im Hinblick auf das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht ist dabei jedoch zu beachten, dass im Grundsatz bereits seit dem Reichs- und Staatsangehörigkeitgesetz des Jahres 1913 der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch *jus sanguinis* unzweifelhaft auf der Abstammung der betroffenen Personen beruhte.<sup>137</sup> Dessen ungeachtet konnte aber jedenfalls die bis zum 1. Januar 2000 geltende staatsangehörigkeitsrechtliche Regelung, die exklusiv an das *jus sanguinis* anknüpfte, nicht wegen Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 3 GG als verfassungswidrig angesehen werden,<sup>138</sup> weil der verfassungsgebende Gesetzgeber des Jahres 1949 offensichtlich das damals bestehende tradierte deutsche, allein auf *jus sanguinis*

beruhende, Staatsangehörigkeitsrecht von Verfassung wegen hinnehmen wollte.<sup>139</sup> Obwohl es auf der Abstammung beruhte, sollte es nicht dem Verbot des Art. 3 Abs. 3 GG unterfallen.<sup>140</sup>

Seit Inkrafttreten der Staatsangehörigkeitsreform des Jahres 1999 stellt sich die Situation aber nunmehr grundsätzlich anders dar: Der Gesetzgeber sieht nunmehr selbst neben dem überkommenen (verfassungsrechtlich grundsätzlich unproblematischen) *jus sanguinis*-Staatsangehörigkeitserwerb auch einen *jus soli*-Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit vor. Gleichzeitig unterwirft er aber nur diejenigen Deutschen mit doppelter Staatsangehörigkeit, welche ihre deutsche Staatsangehörigkeit *jus soli* erworben haben, der Optionspflicht des § 29 StAG und knüpft damit im Hinblick auf diese Frage seinerseits an deren Abstammung von nicht-deutschen Eltern an.

Damit stellt sich aber die Frage, ob auch diese Differenzierung noch als auf dem ‚Wesen‘ der Abstammung selbst beruhend angesehen werden kann. Hiergegen spricht zunächst bereits, dass es nach der Gesamtkonzeption sowohl der Verfassung als auch des einfachen Gesetzesrechts nur eine einheitliche deutsche Staatsangehörigkeit<sup>141</sup> gibt und keine gestuften Formen hiervon. Dies gilt umso mehr, als sich der Gesetzgeber des Jahres 1999 bewusst gegen Überlegungen gewandt hatte, die eine mindere Form einer bloßen (befristeten) ‚Kinderstaatszugehörigkeit‘<sup>142</sup> einführen wollen. Demzufolge muss auch die Begründung von Verlusttatbeständen grundsätzlich alle Gruppen von deutschen Staatsangehörigen gleichermaßen treffen.<sup>143</sup> Es ist nicht ersichtlich, warum die sich aus § 29 StAG ergebende Differenzierung bezüglich der Optionsobliegenheit wesensmäßig durch die ‚Abstammung‘ der Optionspflichtigen bedingt sein soll.

Ferner bestehen die (tatsächlichen oder behaupteten) Konfliktlagen, die sich bei Mehrstaatigkeit ergeben können, unzweifelhaft in gleicher Weise unabhängig davon, wie es zu einer solchen Situation gekommen ist, also sowohl in den Fällen, in denen entweder die

<sup>134</sup> So aber Groß, in: Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 13.03.2013, – Optionsregelung –, Ausschussdrucksache 17 (4)674 B (2013), S. 2.

<sup>135</sup> Osterloh, in: Sachs (2011), Art. 3, Rn. 255, S. 223–224.

<sup>136</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth (2012), Art. 3, Rn. 122, S. 157.

<sup>137</sup> Makarov/v. Mangoldt (1971), Art. 3 GG, Rn. 27.

<sup>138</sup> Makarov/v. Mangoldt (1971), Art. 3 GG, Rn. 27 f.

<sup>139</sup> Ähnlich Makarov/v. Mangoldt, ebd. („nicht bedachter Komplex“).

<sup>140</sup> BVerfG: Beschluss vom 17.03.1959, Aktenzeichen 1 BVL 39, 44/56, BVerfGE 9, 201 (205).

<sup>141</sup> Zur Einheitlichkeit der Staatsangehörigkeit siehe besonders Huber (1999), S. 224 f.

<sup>142</sup> Dazu bereits oben 2. Hintergrund.

<sup>143</sup> Ziemke (1995), S. 59 mit weiteren Nachweisen.

deutsche Staatsangehörigkeit *jus sanguinis* und die ausländische Staatsangehörigkeit *jus soli* erworben wurde, oder dort, wo beide Staatsangehörigkeiten *jus sanguinis* erworben wurden, und schließlich auch in identischer Weise in den allein von § 29 StAG erfassten Fällen, in denen die deutsche Staatsangehörigkeit *jus soli* und die ausländische Staatsangehörigkeit *jus sanguinis* erworben wurde.

### 7.2.1.2 Verfassungsrechtliche Unzulässigkeit der Differenzierung

Eine verfassungsrechtlich zulässige Differenzierung zugunsten einzelner Gruppen von Personen mit mehreren Staatsangehörigkeiten käme allenfalls dort in Betracht, wo sich die Hinnahme der Mehrstaatigkeit in einzelnen Fallgruppen zwingend aus anderen verfassungsrechtlichen Vorgaben ergibt. Hierfür dürfte es aber nicht ausreichen, dass im Falle des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit kraft *jus sanguinis* eine etwaige Optionspflicht die zuvor bestehende staatsangehörigkeitsrechtliche Familieneinheit zerstören würde, während umgekehrt in den Fällen des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit kraft *jus soli* von vornherein keine solche Einheit besteht. Auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts kommt dem Grundsatz der staatsangehörigkeitsrechtlichen Einheit der Familie nämlich gerade kein verfassungsrechtlicher Stellenwert zu.<sup>144</sup>

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

Teilweise ist insoweit versucht worden, bereits eine Vergleichbarkeit von *jus soli*-Deutschen einerseits und *jus sanguinis*-Deutschen andererseits zu verneinen, um auf diesem Wege zu einer Vereinbarkeit der Optionsregelung des § 29 StAG mit Art. 3 Abs. 3 GG (wie dann auch mit Art. 3 Abs. 1 GG) zu gelangen.<sup>145</sup> Letztlich, so die These, erfolge der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit *jus soli* nur gestreckt und ‚vollende‘ sich bei Personen, die zugleich mit der Geburt kraft *jus sanguinis* eine weitere Staatsangehörigkeit erworben haben, erst nach erfolgter Option zugunsten der deutschen Staatsangehörigkeit. Demgegenüber solle im Falle von deutschen Mehrstaatern mit gemischtnationalen Eltern ab der Geburt ein ‚echter‘ Vollerwerb der deutschen Staatsangehörigkeit vorliegen. Letztlich beinhaltet damit das Modell des § 29 StAG Elemente eines Einbürgerungsverfahrens mit der Folge, dass *jus soli*-Deutsche mit mehrfacher Staatsangehörigkeit und *jus sanguinis*-Deutsche mit mehrfacher Staatsangehörigkeit *per se* keine miteinander vergleichbaren Gruppen bildeten.<sup>146</sup>

Diese Auffassung vermag jedoch nicht zu überzeugen.<sup>147</sup> Der staatsangehörigkeitsrechtliche Gesetzgeber des Jahres 1999 hat sich nämlich, anders als zum Teil immer wieder vorgeschlagen, bewusst dafür entschieden, für in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern nicht nur eine vorübergehende bloße ‚Kinderstaatsangehörigkeit‘ zu schaffen.<sup>148</sup> Vielmehr wollte er und hat er gerade eine volle, gleichwertige Staatsangehörigkeitsverleihung vorgesehen, die sich nur hinsichtlich ihrer *jus soli*-Anknüpfung unterscheidet. An dieser Verleihung des gleichen Status, nämlich jeweils der vollen deutschen Staatsangehörigkeit im Sinne des Art. 16 GG, gleichgültig ob sie im Einzelfall *jus sanguinis* oder *jus soli* erfolgt, muss er sich dann aber festhalten lassen, wenn er dann später nur eine bestimmte Gruppe von Deutschen mit mehreren Staatsangehörigkeiten, nämlich allein die *jus soli*-Deutschen, der Optionsregelung des § 29 StAG unterwirft.

Allenfalls ließe sich die im Lichte von Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG problematische Ungleichbehandlung damit rechtfertigen, dass entscheidender Differenzierungsmaßstab vorliegend nicht die Abstammung als solches

<sup>144</sup> BVerfG: Beschluss vom 21.05.1974, Aktenzeichen 1 BVL 22/71 und 21/72, BVerfGE 37, 217 (253); BVerfG: Beschluss vom 16.09.1990, Aktenzeichen 2 BVR 1864/88, Neue Juristische Wochenschrift 1990, 633 (634); siehe auch BVerwG: Urteil vom 18.08.1981, Aktenzeichen 1 C 185/79, BVerwGE 64, 7 (11).

<sup>145</sup> Masing (2001), S. 53.

<sup>146</sup> Ders., S. 52.

<sup>147</sup> So auch Wallrabenstein (2003), S. 261.

<sup>148</sup> Siehe dazu bereits unter 2. Hintergrund.



ist, sondern lediglich ein mit der Abstammung von mindestens einem deutschen Elternteil einhergehendes Schutz- und Treueverhältnis zum deutschen Staatsverband, welches über die Beziehung zu den Vorfahren vermittelt werde.<sup>149</sup>

Dabei wird jedoch übersehen, dass keineswegs zwingend davon ausgegangen werden kann, dass ein Staatsangehörigkeitserwerb *jus sanguinis* notwendigerweise zu einer stärkeren Verankerung in den deutschen Staatsverband führt als ein *jus soli*-Erwerb. Dies wird besonders deutlich, wenn man sich vor Augen hält, dass auch das im Ausland geborene nichteheliche Kind einer ausländischen Mutter und eines deutschen Vaters nach erfolgter Vaterschaftsanerkennung oder Vaterschaftsfeststellung die deutsche Staatsangehörigkeit kraft *jus sanguinis* erwirbt, ohne jemals optionspflichtig zu werden, und dies selbst bei einem dauernden Aufenthalt im Ausland und einem Fehlen jedweden anderweitigen Bezugs zu Deutschland. Damit kann keineswegs überwiegend, zumindest aber nicht stets, davon ausgegangen werden, dass bereits die deutsche Staatsangehörigkeit auch nur eines Elternteils (den das Kind im Falle einer gerichtlichen Vaterschaftsanerkennung noch nicht einmal kennen gelernt haben mag) eine Verbundenheit zu Deutschland vermuten lasse.<sup>150</sup> Hinzukommt, dass umgekehrt bei in Deutschland geborenen Kindern ausländischer Eltern, von denen zumindest ein Elternteil acht Jahre seinen rechtmäßigen Aufenthalt in Deutschland gehabt hat, nicht zwingend von einer geringeren Integration in die deutsche Gesellschaft ausgegangen werden kann als bei deutschen Doppelstaatern mit binationalen Eltern.<sup>151</sup>

Weiterhin ist auch zu beachten, dass bei den derzeit praktisch relevant werdenden Fällen der Übergangsregelung des § 40b StAG die Voraussetzungen des § 4 Abs. 3 S. 1 StAG, also der mindestens acht Jahre lang andauernde rechtmäßige Aufenthalt in Deutschland durch mindestens einen Elternteil, nicht nur im Zeitpunkt der Geburt des Kindes vorgelegen haben musste, sondern jedenfalls auch im Zeitpunkt der Antragstellung weiter gegeben sein musste. Dies bedeutet aber, dass zumindest in den Fällen des § 40b StAG

jedenfalls in aller Regel mindestens ein Elternteil je nach Alter des nach § 40b StAG einzubürgernden Kindes deutlich länger als nur acht Jahre seinen rechtmäßigen Aufenthalt in Deutschland gehabt haben wird, wie dies darüber hinaus auch in den übrigen Fällen des § 29 StAG der tatsächlichen Situation der ausländischen Wohnbevölkerung in Deutschland entspricht.<sup>152</sup> Auch insoweit kann also erneut nicht zwingend von einer geringeren Integration dieses Personenkreises in die deutsche Gesellschaft ausgegangen werden als bei sonstigen Doppelstaatern. Damit lässt sich der Verstoß von § 29 StAG gegen Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG durch Anknüpfung an die Abstammung auch nicht mit der Begründung verneinen, es erfolge in Wirklichkeit eine Anknüpfung an ein mit der Abstammung von mindestens einem deutschen Elternteil einhergehendes Schutz- und Treueverhältnis.

Insgesamt ergibt sich damit, dass die in § 29 StAG angelegte Optionsregelung bereits im Lichte des Art. 3 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich problematisch erscheint. Selbst wenn man jedoch davon ausgeht, dass eine staatsangehörigkeitsrechtliche Verlustregelung, welche an die Staatsangehörigkeit der Eltern und damit indirekt an die Abstammung von bestimmten Eltern anknüpft, nach Art. 3 Abs. 3 GG unbedenklich sei, weil die Staatsangehörigkeit selbst nicht zu den dort aufgezählten Merkmalen, die eine Mindestsicherung gegen Diskriminierung erreichen sollen, gehöre<sup>153</sup>, ist die Optionsregelung dann aber in jedem Fall am Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG zu messen.<sup>154</sup>

149 Huber/Butzke (1999), S. 2774.

150 Huber (1999), S. 227; Hailbronner (2001), S.1331.

151 So aber Martenczuk (2000), S. 214.

152 Zur durchschnittlichen Aufenthaltsdauer siehe Bundeszentrale für politische Bildung (2012).

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

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

## 7.2.2 Allgemeiner Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG)

Die vom Gesetzgeber in § 29 StAG vorgenommene Differenzierung zwischen *jus soli*-Deutschen und *jus sanguinis*-Deutschen wirkt im Lichte des allgemeinen Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG<sup>155</sup> die Frage nach dem Vorliegen eines sachlichen Grundes für diese Differenzierung auf.

## 7.2.2.1 Prüfungsmaßstab

Art. 3 Abs. 1 GG verbietet nach der sogenannten ‚neuen Formel‘ des Bundesverfassungsgerichts „eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders [zu behandeln], obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterscheidung von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen können.“<sup>156</sup> Ungleichbehandlung und rechtfertigender Grund müssen dabei in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.<sup>157</sup>

Vorliegend ist insoweit zu beachten, dass das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich der Rechtfertigungsanforderungen eine Unterscheidung zwischen personenbezogenen und verhaltensbezogenen Differenzierungskriterien vornimmt. Demgemäß sind im Hinblick auf eine personenbezogene Differenzierung strengere Anforderungen an die Rechtfertigung zu stellen als hinsichtlich einer sachbezogenen Ungleichbehandlung.<sup>158</sup> Dies gilt umso mehr, wenn sich die Anknüpfung an die Persönlichkeitsmerkmale des Art. 3 Abs. 3 GG annähert.<sup>159</sup>

Vor diesem Hintergrund muss vorliegend ein strenger Rechtfertigungsmaßstab für die vorgenommene Unterscheidung zugrunde gelegt werden, weil die vom Gesetzgeber vorgenommene Differenzierung gerade an ein Merkmal – die Staatsangehörigkeit der Eltern – anknüpft, welche die optionspflichtige Person selbst nicht beeinflussen kann. Es sind also besonders hohe Anforderungen an den Sachgrund für eine Differenzierung und an die Verhältnismäßigkeit zu stellen.

## 7.2.2.2 Relevante Vergleichsgruppen

Dabei ist zunächst die Situation deutscher Mehrstaater, welche die deutsche Staatsangehörigkeit *jus soli* erworben haben und daher nach § 29 StAG optionspflichtig sind, mit der Situation derjenigen Mehrstaater zu vergleichen, welche sowohl die deutsche Staatsangehörigkeit als auch eine andere Staatsangehörigkeit *jus sanguinis* erworben haben. Letztere unterliegen unabhängig von ihrem Geburtsort und ungeachtet einer mehrfachen Staatsangehörigkeit als Kinder gemischt-nationaler Eltern nicht der Optionsobliegenheit des § 29 StAG.

Eine ebensolche Ungleichbehandlung tritt aber auch gegenüber denjenigen Deutschen mit mehrfacher Staatsangehörigkeit ein, die als Kind zumindest eines deutschen Elternteils im Ausland geboren werden, in dem sie neben der *jus sanguinis* erworbenen deutschen Staatsangehörigkeit *jus soli* auch die Staatsangehörigkeit des Geburtslandes erwerben. Auch hier verlangt das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht trotz bestehender mehrfacher Staatsangehörigkeit keine Option mit der Folge, dass auch in dieser Konstellation das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht die einmal entstandene mehrfache Staatsangehörigkeit auf unbestimmte Zeit hinnimmt.

Eine weitere Ungleichbehandlung der Optionspflichtigen erfolgt gegenüber anderen *jus soli*-Deutschen, die, etwa wegen der Staatenlosigkeit der Eltern oder weil das Heimatrecht beider Eltern ein reines *jus soli*-Staatsangehörigkeitsrecht ist, zunächst nur die deutsche Staatsangehörigkeit durch Geburt erwerben und anschließend eine weitere Staatsangehörigkeit hinzu erwerben, ohne dass ein Fall des § 25 StAG vorliegt. Das ist etwa der Fall der Adoption durch eine oder einen ausländischen Staatsangehörigen mit der Folge des Erwerbs der Staatsangehörigkeit des Adoptierenden kraft dessen Heimatrechts. Auch in dieser Konstellation wird trotz eingetretener Mehrstaatigkeit und obwohl wie im Falle des § 29 StAG eine Kombination zwischen einer *jus soli* erworbenen deutschen Staatsangehörigkeit und einer *jus sanguinis* (im Wege der

<sup>155</sup> Zur Bedeutung von Art. 3 Abs. 1 GG neben den besonderen Diskriminierungsverboten des Art. 3 Abs. 3 GG vgl. Pieroth/Schlink (2012), S. 114–117.

<sup>156</sup> BVerfG: Beschluss vom 07.10.1980, Aktenzeichen 1 BVL 50, 89/79 und 1 BVR 240/79, BVerfG 55, 72 (88).

<sup>157</sup> BVerfG: Beschluss vom 30.05.1990, Aktenzeichen 1 BVL 2/83, 9/84, 10/84, 3/85, 11/89, 12/89, 13/89, 4/90, BVR 764/86, BVerfGE 82, 126 (146); BVerfG: Beschluss vom 04.04.2001, Aktenzeichen 2 BVL 7/98, BVerfGE 103, 310 (318f.).

<sup>158</sup> Jarass/Pieroth (2012), Art. 3, Rn. 19, S. 115–116.

<sup>159</sup> BVerfG: Beschluss vom 07.07.2009, Aktenzeichen 1 BVR 1164/07 BVerfG 124, 199 (220).

Adoption) erworbenen fremden Staatsangehörigkeit vorliegt, zu keinem Zeitpunkt die Abwahl einer der beiden Staatsangehörigkeiten gefordert.<sup>160</sup>

Schließlich erfolgt auch eine unterschiedliche Behandlung der optionspflichtigen *jus soli*-Deutschen, die neben der deutschen Staatsangehörigkeit die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaates oder die der Schweiz besitzen, gegenüber denjenigen, die mit der Geburt eine Drittstaatsangehörigkeit (außer die Staatsangehörigkeit der Schweiz) erwerben. Die Angehörigen dieser Personengruppe unterliegen keiner echten Abwahlobliegenheit, da ihnen zwingend eine Beibehaltungsgenehmigung nach den §§ 29 Abs. 4, 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 4, 12 Abs. 2 StAG zu erteilen ist.

Angesichts dieser signifikanten Ungleichbehandlungen gilt es zu überprüfen, ob ein hinreichend gewichtiger Grund die dargestellten Ungleichbehandlungen zu rechtfertigen vermag.

### 7.2.2.3 Etwaige Rechtfertigung

Eine Rechtfertigung der Optionsregelung kann zunächst nicht in dem Grundsatz der staatsangehörigkeitsrechtlichen Einheit der Familie gesehen werden, da sich zum einen ein solcher Grundsatz nicht aus dem Schutz von Ehe und Familie nach Art. 6 Abs. 1 GG ableiten lässt.<sup>161</sup> Darüber hinaus führt die Optionsregelung gerade zu einer staatsangehörigkeitsrechtlichen Divergenz zwischen dem Optionspflichtigen und zumindest einem Elternteil, wenn nicht gar in vielen Fällen beiden Elternteilen, zumal man die von der Regelung des § 29 StAG Betroffenen zwingt, sich positiv gegen die Staatsangehörigkeit eines der beiden Elternteile zu entscheiden. Hinzukommt, dass sie sich im Fall einer Option für die deutsche Staatsangehörigkeit im Vergleich zu ihren Eltern sowohl in Deutschland als auch in dem Heimatland der Eltern, dessen Staatsangehörigkeit sie bis zur Option ebenfalls besessen hatten, in einer abweichenden aufenthaltsrechtlichen Situation befinden.

Gleiches gilt umgekehrt auch im Verhältnis zu eigenen, vor der Optionsausübung geborenen Kindern der Optionspflichtigen, sofern sich die optionspflichtige Person für die andere, ausländische Staatsangehörigkeit ent-

scheidet und damit zur Ausländerin in Deutschland wird, während die Kinder ihre zuvor *jus sanguinis* über das optionspflichtige Elternteil erworbene deutsche Staatsangehörigkeit behalten.

Noch deutlicher ist dieser Kontrast auch hinsichtlich im Ausland geborener Kinder deutscher Eltern, die *jus sanguinis* die deutsche und *jus soli* die ausländische Staatsangehörigkeit erwerben. Auf ein ausdrückliches Bekenntnis zum deutschen Staat in Form einer Abwahl der ausländischen Staatsangehörigkeit wird in dieser Konstellation einmal mehr vollständig verzichtet, obwohl es sich in dieser Situation um das genaue Spiegelbild zu den Fällen der nach § 29 StAG Optionspflichtigen handelt.<sup>162</sup>

Auch die vom Gesetzgeber mit der Optionsregelung bezweckte Vermeidung von Mehrstaatigkeit<sup>163</sup> stellt keinen zureichenden Rechtfertigungsgrund für die dargestellten Ungleichbehandlungen dar. Zum einen ist dem Grundgesetz an keiner Stelle zu entnehmen, dass Mehrstaatigkeit ein von Verfassung wegen ein zu verhindernder Umstand darstellt. Folglich ist dessen Vermeidung auch kein verfassungsrechtliches Gebot,<sup>164</sup> zumal das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht mittlerweile in verstärktem Umfang Mehrstaatigkeit hinnimmt. Selbst wenn dem aber so wäre, ist zum anderen nicht zu begründen, warum gerade nur bei den Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit, die *jus soli* die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben, im Wege der Optionspflicht Mehrstaatigkeit vermieden wird, während in allen anderen, eingangs erwähnten Konstellationen, bei denen es ebenfalls zu Mehrstaatigkeit kommt, eine solche gerade nicht vorgesehen ist. Erst recht gilt dies in dem erwähnten Fall, dass neben der *jus soli* erworbenen deutschen Staatsangehörigkeit nachträglich noch eine weitere Staatsangehörigkeit hinzuerworben wird, ohne dass dies eine Optionspflicht begründet.

Auch die im Hinblick auf die Existenz eines deutschen Elternteils behauptete erhöhte Integrationserwartung, stellt, wie bereits oben gezeigt, angesichts der sozialen Realitäten keinen zureichenden Rechtfertigungsgrund für eine Ungleichbehandlung dar. Dies gilt umso mehr, als bereits eine durch gerichtliche Entscheidung erzwungene, und daher nicht auf einer echten sozia-

<sup>160</sup> Hailbronner/Renner/Maßen (2010), § 29, Rn. 13, S. 729-730.

<sup>161</sup> BVerfG: Beschluss vom 21.05.1974, Aktenzeichen 1 BVL 22/71 und 21/72, BVerfGE 37, 217 (253).

<sup>162</sup> Martenczuk (2000), S.214; Mertens (2004), S. 209.

<sup>163</sup> BT-Drs. 14/533, S. 11.

<sup>164</sup> Smaluhn (1998), S. 101; a.A. Berlitz in: Fritz, Roland/Vormeier, Jürgen (2010), § 29, Rn. 24 f..

len Beziehung zu Deutschland beruhende, Vaterschaftsanerkennung für ein im Ausland lebendes Kind seitens eines deutschen Vaters (bei einer bestehenden *jus sanguinis*-Verknüpfung zu einer ausländischen Mutter) zu einer dauerhaften Hinnahme von Mehrstaatigkeit führt.

Ähnliche Überlegungen gelten entsprechend für *jus soli*-Deutsche, die mit der Geburt zugleich die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaates erwerben, weil die unterstellte kulturelle Nähe in einer zunehmend inhomogeneren Europäischen Union in einem immer höheren Maß fraglich erscheint.

Besonders deutlich sichtbar wird die sachlich kaum zu rechtfertigende Ungleichbehandlung schließlich bei der Privilegierung derjenigen *jus soli*-Deutschen, die zeitgleich die Staatsangehörigkeit der Schweiz erworben haben. Auch diesen ist gemäß den §§ 29 Abs. 4, 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 4, 12 Abs. 2 StAG zwingend eine Beibehaltungsgenehmigung zu erteilen. Damit wird diese Personengruppe insbesondere gegenüber den *jus soli*-Deutschen bevorzugt, die mit der Geburt in Deutschland zugleich *jus sanguinis* die Staatsangehörigkeit der EWR-Staaten Norwegen, Island oder Liechtenstein erwerben, obwohl letztere Staaten im Rahmen des EWR deutlich näher an die Europäische Union herangerückt sind als die Schweiz. Dies hat zur Folge, dass jedenfalls in Bezug auf diese *jus soli*-Deutschen mit einer parallel daneben bestehenden staatsangehörigkeitsrechtlichen Verknüpfung zu einem der EWR-Staaten eine zusätzliche, erneut verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung vorliegt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Argument einer höheren Integrationserwartung bei Vorhandensein eines deutschen Elternteils angesichts der verschiedenen Fallgruppen nicht haltbar ist und eine empirisch nicht unterfütterte Unterstellung darstellt.

#### 7.2.2.4 Fehlende Systemkohärenz der Regelung

Neben der Vermeidung dieser soeben skizzierten, verfassungsrechtlich problematischen Ungleichbehandlungen zwischen den unterschiedlichen Vergleichsgruppen von Personen mit mehrfacher Staatsangehörigkeit war der Gesetzgeber unter der Geltung des Art. 3 Abs. 1 GG ferner gezwungen, bei der konkreten Ausgestaltung seines neuen staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungssystems die einmal getroffene Grundentscheidung zur Vermeidung der Mehrstaatigkeit bei *jus soli*-Deutschen folgerichtig im Sinne einer Belastungsgleichheit umzusetzen, es sei denn es liegt ein besonderer sachlicher Grund für die Besserbehandlung einer bestimmten Gruppe vor.<sup>165</sup> Wie bereits oben gezeigt kann die Optionspflicht aber gerade bei denjenigen *jus soli*-Deutschen, die ihren Wohnsitz im Ausland genommen haben wegen der Vorgaben des Art. 16 GG nicht durchgesetzt werden. Damit läuft aber in diesen Fällen das Ziel des Gesetzgebers, gerade solche Doppelstaater, die über eine eher geringere Bindung zu Deutschland verfügen, aus dem deutschen Staatsverband wieder auszuschließen, leer.

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

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

<sup>165</sup> Vgl. aus dem Bereich des Staatsrechts nur etwa BVerfG: Beschluss vom 30.09.1998, Aktenzeichen 2 BVR 1818/91, BVerfGE 99, 88 (95); Beschluss vom 11.11.1998, Aktenzeichen 2 BVL 10/95, BVerfGE 99, 280 (290); Urteil vom 06.03.2002, Aktenzeichen 2 BVL 17/99, BVerfGE 105, 73 (126); Beschluss vom 04.12.2002, Aktenzeichen 2 BVR 400/98, 2BVR 1735/00, BVerfGE 107, 27 (47); Beschluss vom 21.06.2006, Aktenzeichen 2 BVL 2/99, BVerfGE 116, 164 (180 f.); Beschluss vom 07.11.2006, Aktenzeichen 1 BVL 10/02, BVerfGE 117, 1 (31); Urteil vom 09.12.2008, Aktenzeichen 2 BVL 1, 2, 1/08, 2/08, BVerfGE 122, 210 (231); siehe auch BVerfG: Urteil vom 30.07.2008, Aktenzeichen 1 BVR 3262/07, 1 BVR 402/08, 1 BVR 906/08, BVerfGE 121, 317 (358).

nicht gelungen ist, selbst innerhalb der Gruppe der *jus soli*-Deutschen mit mehrfacher Staatsangehörigkeit ein folgerichtiges und in sich widerspruchsfreies Regelungssystem zu etablieren.

Insgesamt verstößt daher die Optionsregelung, wenn nicht gegen Art. 3 Abs. 3 GG, so doch zumindest in mehrfacher Hinsicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG.

### 7.3 Demokratiefragen (Art. 20 GG)

Nach der Entscheidung zum Kommunalwahlrecht für ausländische Staatsangehörige des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1990 wird das Volk, von dem die Staatsgewalt in der Bundesrepublik Deutschland ausgeht, von Deutschen im Sinne von Art. 116 Abs. 1 GG und damit vor allem von den deutschen Staatsangehörigen, gebildet. Nur die Innehabung der Staatsangehörigkeit bilde die rechtliche Voraussetzung für den gleichen staatsbürgerlichen Status.<sup>166</sup> Gleichzeitig hat das Verfassungsgericht jedoch betont, dass das Grundgesetz ausweislich der Art. 73 Nr. 2 und Art. 116 GG, dem einfachen Gesetzgeber im Rahmen der Verfassung die Regelung der Voraussetzungen für Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit überlasse. Zugleich aber sei das Staatsangehörigkeitsrecht auch der Ort, an dem der Gesetzgeber von Verfassung wegen Veränderungen in der Zusammensetzung der Einwohnerschaft Deutschlands im Blick auf die Ausübung politischer Rechte Rechnung tragen könne.<sup>167</sup>

Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht es als zutreffend bezeichnet, dass es der demokratischen Idee, insbesondere dem in ihr enthaltenen Freiheitsgedanken, entspreche, eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen herzustellen.<sup>168</sup> Angesichts des Umstandes, dass von Verfassung wegen die Einräumung politischer Teilhaberechte für Ausländerinnen und Ausländer außerhalb des Anwendungsbereichs des Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG ausgeschlossen ist, bleibt auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts „unter diesen Umständen nach geltendem Verfassungsrecht

*nur die Möglichkeit, auf eine derartige Lage mit entsprechenden staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungen zu reagieren, etwa dadurch, daß denjenigen Ausländern, die sich auf Dauer in der Bundesrepublik Deutschland niedergelassen haben, sich hier rechtens aufhalten und deutscher Staatsgewalt mithin in einer den Deutschen vergleichbaren Weise unterworfen sind, der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit erleichtert wird“<sup>169</sup>.*

Diesem verfassungsrechtlichen, aus Art. 20 GG abgeleiteten Gebot der Herstellung einer möglichst weitgehenden Kongruenz zwischen der auf Dauer in Deutschland lebenden Wohnbevölkerung einerseits und dem Staatsvolk im Sinne von Art. 20 GG andererseits ist der Staatsangehörigkeitsgesetzgeber des Jahres 1999 zwar mit der Zulassung eines *jus soli*-Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit in § 4 Abs. 3 StAG im Grundsatz nachgekommen. Es läuft aber dieser verfassungsrechtlichen Zielvorgabe zuwider, wenn gerade solche Personen, die nicht nur in Deutschland als Kinder von bereits hier seit mehr als acht Jahren lebenden Personen geboren wurden, sondern die zudem in aller Regel auch den Großteil ihres Lebens bis zum 23. Lebensjahr hier verbracht haben, sich also im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf Dauer in der Bundesrepublik Deutschland niedergelassen haben, sich hier rechtens aufhalten und zudem bis zum 23. Lebensjahr als Deutsche in vollem Umfang deutscher Staatsgewalt unterworfen waren, ungeachtet ihres etwaigen Verbleibens in Deutschland und einer andauernden Zugehörigkeit zur Wohnbevölkerung bei fehlender Option zugunsten der deutschen Staatsangehörigkeit aus dem Staatsvolk ausscheiden.

Durch die Optionsregelung des § 29 StAG wird nämlich, anders als bei einer von vornherein unterbliebenen Staatsangehörigkeitsverleihung an in Deutschland dauerhaft wohnende ausländische Staatsangehörige, nicht nur eine zunehmende Kongruenz zwischen Staatsvolk und Wohnbevölkerung verhindert, sondern es wird vielmehr sogar ein bereits ex ante erreichtes Maß an Kongruenz zwischen diesen beiden Gruppen nachträglich wieder verringert, obwohl die Betroffenen in aller Regel weiterhin Teil der dauerhaft hier sesshaften Wohnbevölkerung bleiben werden.

<sup>166</sup> BVerfG: Urteil vom 31.10.1990, Aktenzeichen 2 BVF 2/89, 2 BVF 6/89, BVerfGE 83, 37 (51).

<sup>167</sup> BVerfG, ebd. (52).

<sup>168</sup> Dieser Idee zustimmend: BVerfG, ebd. Dies wird auch der Bedeutung der auf der Menschenwürde beruhenden Selbstbestimmung des Einzelnen gerecht, die Grundlage der Demokratie ist, s. Thomas Groß (2013): Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 13.03.2013, in Deutscher Bundestag (2013a), S. 4f. mit weiteren Nachweisen.

<sup>169</sup> BVerfG, ebd.

Anders gesagt kann allein eine Aufgabe der Optionspflicht des § 29 StAG ein demokratisches Defizit, welches sich aus einer, durch die Regelung des § 29 StAG gar erst nachträglich entstehenden, mangelnden Kongruenz zwischen Wahl- und Wohnbevölkerung herührt, verhindern. Hinzukommt der weitere Umstand, dass die Optionspflichtigen vor Ablauf der Optionsfrist bereits als deutsche Staatsangehörige und damit als Teil des Staatsvolkes an dem durch Art. 20 GG verbürgten demokratischen Teilhaberecht partizipiert haben. Eben dieses Teilhaberecht verlieren sie bei fehlender Option zugunsten der deutschen Staatsangehörigkeit dann aber, obwohl sie weiterhin in aller Regel dauerhaft Teil der Wohnbevölkerung und damit deutscher Staatsgewalt unterworfen bleiben, bei fehlender Option zugunsten der deutschen Staatsangehörigkeit entzogen. Zwar beruht dieser Verlust auf einer eigenen Entscheidung der Optionspflichtigen; diese werden aber – wie gezeigt – in verfassungswidriger Weise gegenüber anderen Personengruppen in vergleichbarer Lage benachteiligt, die nicht optionspflichtig sind.

## 8 Folgeprobleme im Bereich des Internationalen Privatrechts

Die Optionsregelung des § 29 StAG in Verbindung mit § 40b StAG führt auch im Bereich des Kollisionsrechts<sup>170</sup> dann zu problematischen Ergebnissen, wenn der oder die Betroffene entweder für die andere Staatsangehörigkeit optiert oder die deutsche Staatsangehörigkeit wegen einer bloßen Nicht-äußerung verliert.

Bekanntlich knüpft das deutsche Internationale Privatrecht nach wie vor insbesondere im Hinblick auf Fragen der Eheschließung (Art. 13 Abs. 1 EGBGB), der allgemeinen Ehwirkungen (Art. 14 Abs. 1 EGBGB), des Güterstandes (Art. 15 Abs. 1 EGBGB<sup>171</sup>), sowie der Rechtsnachfolge von Todes wegen (Art. 25 Abs. 1 EGBGB<sup>172</sup>) an die Staatsangehörigkeit an. Hinzu kommt, dass bei Personen mit mehrfacher Staatsangehörigkeit aufgrund von Art. 5 Abs. 1 S. 2 EGBGB selbst eine nicht-effektive deutsche Staatsangehörigkeit kollisionsrechtlich stets Vorrang genießt.

Dies bedeutet, dass für *jus soli*-Deutsche mit doppelter Staatsangehörigkeit bis zu dem Zeitpunkt, in dem sie über § 29 (gegebenenfalls in Verbindung mit § 40b StAG) ihre deutsche Staatsangehörigkeit wieder verlieren, in den genannten Sachmaterien regelmäßig deutschen Sachrecht anzuwenden ist. In der Konstellation der *jus soli*-Deutschen ist dies ungeachtet einer daneben bestehenden ausländischen Staatsangehörigkeit auch sachgerecht. Die fraglichen Personen sind in aller Regel nach ihrer Geburt im Inland auch hier aufgewachsen und weisen damit eine wesentlich engere Beziehung zur

deutschen, durch das Grundgesetz vorgeprägten und damit auch nicht zuletzt auf dem Grundrecht der Gleichberechtigung von Männern und Frauen beruhenden Privatrechtsordnung auf, was insbesondere bei familien- und erbrechtlichen Fragen von erheblicher Bedeutung ist.

Mit Ablauf der Optionsfrist nach § 29 Abs. 2 S. 2 StAG und bei fehlender Option zugunsten der deutschen Staatsangehörigkeit geht dann jedoch die deutsche Staatsangehörigkeit verloren und es kommt zu einem Statutenwechsel, obwohl die betroffene Person möglicherweise nur untätig geblieben ist, sich also nicht aktiv gegen die deutsche Rechtsordnung entschieden hat und zudem keinerlei Veränderung der äußeren Lebensumstände erfolgt ist.<sup>173</sup> Dies kann dazu führen, dass, soweit nicht andere Faktoren (so etwa die deutsche Staatsangehörigkeit des Ehegatten) das anwendbare Recht bestimmen, es zur Anwendung des ausländischen Rechts kommt, mit dem die betroffene Person aber bis zu diesem Zeitpunkt in vielen Fällen in keiner Weise in Berührung gekommen sein wird. Ein solcher, kollisionsrechtlich unerwünschter Statutenwechsel läuft dem Ziel einer gleichbleibenden Behandlung der höchstpersönlichen Rechtsfragen im Personen- und Familienrecht zuwider<sup>174</sup>. Er mag zudem den integrationspolitisch problematischen Eindruck vermitteln, neben den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit trete nunmehr auch ein zumindest teilweiser ‚Ausschluss‘ der betroffenen Personen aus der deutschen Privatrechtsordnung.<sup>175</sup>

<sup>170</sup> Dazu bereits näher Benicke (2000), S. 171 ff.; Dethloff (1999), S. 188 ff.; Gruber (1999), S. 426 ff., Fuchs (2000), S. 489 ff. sowie umfassend Hellwig (2001), *passim*.

<sup>171</sup> Nach dem Entwurf für eine Europäische VO betreffend den ehelichen Güterstand (EuGüVO v. 16.3.2011, KOM 126 endg.) kommt das Recht der gemeinsamen Staatsangehörigkeit nachrangig zur Anwendung (Art. 17 Abs. 1 lit. b und Abs. 2) oder durch Rechtswahl (Art. 16 lit. c).

<sup>172</sup> Die nach ihrem Art. 84 ab dem 17.08.2015 geltende EuErbVO (Nr. 650/2012/EU) wechselt die objektive Anknüpfung zugunsten des letzten gewöhnlichen Aufenthalts des Erblassers. Das Heimatrecht bleibt aber als Wahloption bestehen (Art. 21 u. 22 EuErbVO).

<sup>173</sup> Gruber (1999), S. 428.

<sup>174</sup> Fuchs (2000), S. 491.

<sup>175</sup> Gruber (1999), S. 428.



Diese Folgeproblemen des ‚Optionsmodells‘ im Bereich des Internationalen Privatrechts lassen sich angesichts der eindeutigen normativen Vorgaben, insbesondere des Art. 5 Abs.1 S. 2 EGBGB, auch nicht über eine teleologische Reduktion der Anknüpfungsregeln bei auch deutschen Mehrstaatern korrigieren.<sup>176</sup> Zum einen spricht bereits der Wille des staatsangehörigkeitsrechtlichen Gesetzgebers des Jahres 1999 dagegen. Er war einem entsprechenden Vorschlag des Rechtsausschusses des Bundestages selbst bei Doppelstaatern, die neben einer ausländischen Staatsangehörigkeit auch die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, gerade bewusst nicht näher getreten.<sup>177</sup> Zum anderen widerspricht die vereinzelt vertretene Auffassung<sup>178</sup>, in den Fällen des § 29 StAG und der damit einhergehenden möglicherweise bloßen ‚Staatsangehörigkeit

auf Zeit‘ sei Art. 5 Abs. 1 S. 2 EGBGB teleologisch dergestalt zu reduzieren, dass selbst bei Personen, die neben einer ausländischen auch über die deutsche (wenn auch durch die Optionspflicht des § 29 StAG ‚belastete‘) Staatsangehörigkeit verfügen, immer an die effektive Staatsangehörigkeit anzuknüpfen, dem integrationspolitisch gewollten Ziel, die Kinder ausländischer Eltern gerade auch über die Regeln des Kollisionsrechts zumindest bis zum 23. Lebensjahr der deutschen (Privat)Rechtsordnung zu unterwerfen. Hinzukommt, dass in den allermeisten Fällen selbst eine Anknüpfung an die effektivere der vorhandenen Staatsangehörigkeiten auch über den Weg des Art. 5 Abs.1 S.1 EGBGB zu einer Anwendung deutschen Sachrechts käme.

<sup>176</sup> So aber LG Karlsruhe StAZ 2001, 111; bereits Gruber (1999), S. 429.

<sup>177</sup> Vgl. BT-Drs. 14/567, S.17. Allg. Meinung Benicke (2000), S. 177; Schulze (2012), Art. 5 EGBGB Rn. 28; die über Art. 5 Abs. 1 S. 2 EGBGB aufgezwungene vorrangige deutsche Staatsangehörigkeit kann sich aber bei unionsrechtlichen Mehrstaatern als unzulässige Inländerdiskriminierung darstellen (Art. 18 AEUV) und eine Anwendung des Art. 5 Abs. 1 S. 1 EGBGB eröffnen: Schulze, aaO, Rn. 29 (teleologische Reduktion); abl. Thorn, in: Palandt (2013), Art. 5 Rn 3. Damit wäre die durch Art. 29 StAG hervorgerufene Diskontinuität zumindest in Bezug auf EU-Ausländer beseitigt.

<sup>178</sup> Vgl. etwa LG Karlsruhe StAZ 2001, 111.



## 9

Umsetzungsprobleme<sup>179</sup>

Neben den dargestellten normativen Problemen führt das Optionsmodell des § 29 StAG auch zu erheblichen praktischen Umsetzungsproblemen. Dabei ist auffällig, dass in der wissenschaftlichen Diskussion die Meinungen über die geringe Praktikabilität und integrationspolitische Unsinnigkeit der Optionsregelung<sup>180</sup>, anders als im Hinblick auf die Vereinbarkeit der Norm mit höherrangigem Recht<sup>181</sup>, weitestgehend übereinstimmen.<sup>182</sup>

## 9.1 Verwaltungspraxis und -aufwand

Zunächst resultiert aus § 29 StAG ein enormer zusätzlicher zeitlicher und finanzieller behördlicher Aufwand.<sup>183</sup> Der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 3 StAG wird in dem Geburtenregister, in dem die Geburt des Kindes bekundet ist, eingetragen. Erforderlich ist hierfür, dass das Standesamt unter Beteiligung der zuständigen Ausländerbehörde<sup>184</sup> nach §§ 26, 34 PersStDGAV vorab in einer gegebenenfalls komplizierten Prüfung<sup>185</sup> feststellt, ob überhaupt die Voraussetzungen nach § 4 Abs. 3 StAG vorliegen.<sup>186</sup> Dieses Verfahren birgt das Potential hoher

Fehleranfälligkeit in sich.<sup>187</sup> Zudem kann es bereits in diesem Stadium zu andauernden Schwebezuständen kommen.<sup>188</sup>

Die zuständige Staatsangehörigkeitsbehörde muss zudem im weiteren Verlauf feststellen, ob die vermeintlichen Optionskinder zu ihrem 18. Lebensjahr neben der deutschen eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen.<sup>189</sup> Sodann hat sie die Betroffenen mit Erreichen der Volljährigkeit über ihre Verpflichtungen und die möglichen Rechtsfolgen hinzuweisen, wobei bereits der zugestellte Hinweis die Erklärungspflicht nach § 29 Abs. 1 StAG auslöst.

Damit verbunden kann unter Umständen schon die Ermittlung des Wohnortes der jeweiligen Betroffenen erhebliche Verwaltungskapazitäten in Anspruch nehmen. Die Zustellung selbst ist im Normalfall eine personal- und kostenaufwändige Versendungsform. Darüber hinaus wird aber oft auch eine besondere Zustellungsform (wie etwa eine öffentliche Zustellung oder eine Zustellung ins Ausland) erforderlich sein, und dementsprechend einen weiteren Mehraufwand verursachen.<sup>190</sup>

<sup>179</sup> Zu den praktischen Fragen der Reform des Jahres 1999 auch bereits Bornhofen (1999), S. 257 ff.; Krömer (2000), S. 363 ff.; Renner (2002), S. 265 ff..

<sup>180</sup> So wurde bereits bei der Verabschiedung des Optionsmodells erwartet und damit gerechnet, dass dieses nicht durchgesetzt werden könne, vgl. dazu Erklärung des schleswig-holsteinischen Innenministers Ekkehard Wienholtz im Bundesrat, Plenarprotokoll 737 v. 30.4.1999, S. 134; vgl. zudem Kritik wegen des Verwaltungsaufwands in dem Antrag des Freistaates Bayern im Bundesrat vom 29.4.1999, Drs. 188/2/99.

<sup>181</sup> Für verfassungsrechtlich bedenklich hält z.B. Groß, a.A. hingegen Schwarz, in: Stellungnahme i.R.d. Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 13.03.2013, -Optionsregelung-, Ausschussdrucksache 17 (4)674 B bzw. A.

<sup>182</sup> Beispielhaft: Deutscher Bundestag – Innenausschuss –, Protokoll der 54. Sitzung vom 10.12.2007, S. 9 ff., 50 ff.; Martenczuk (2000), S. 216; Niesler (2007), S. 279; Wallrabenstein (2009), S. 261; Lämmermann (2011), S. 8; Göbel-Zimmermann/Eichhorn (2010), S. 295.

<sup>183</sup> Witte, in: Reform des Staatsangehörigkeitsrechts – Die parlamentarische Beratung (1999), S. 47 f.; Martenczuk (2000), S. 216; Thränhardt (2012), S.4; Lämmermann (2011), S. 6; Jungnickel, in: Stellungnahme i.R.d. Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 13.03.2013, - Optionsregelung –, Ausschussdrucksache 17 (4)674 E.

<sup>184</sup> Krömer (2000), S. 364.

<sup>185</sup> Suckow in: Reform des Staatsangehörigkeitsrechts – Die parlamentarische Beratung, S. 104.

<sup>186</sup> Dazu kritisch: Meireis (2000), S. 68.

<sup>187</sup> BT-Drs. 17/773, S. 7; Niesler (2007), S. 279.

<sup>188</sup> So bereits im Fall BVerwG: Urteil vom 19.10.2011, 5 C 28.10.

<sup>189</sup> Siehe dazu: Deutscher Bundestag – Innenausschuss –, Protokoll der 54. Sitzung vom 10.12.2007, S. 50; Witte in: Reform des Staatsangehörigkeitsrechts – Die parlamentarische Beratung (1999), S. 48.

<sup>190</sup> Stellungnahme der BUNDESVEREINIGUNG DER KOMMUNALEN SPITZENVERBÄNDE in: Reform des Staatsangehörigkeitsrechts – Die parlamentarische Beratung (1999), S. 332.

Von der Hinweispflicht der Behörde ist auch die Mitteilung über die Möglichkeit einer Beibehaltungsgenehmigung umfasst. Die eventuelle Prüfung, ob im Einzelfall die Voraussetzungen für eine Antragsgenehmigung vorliegen, bindet ebenfalls Verwaltungsressourcen.

In diesem Zusammenhang muss ferner davon ausgegangen werden, dass auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit wegen der in § 29 StAG vorkommenden unbestimmten Rechtsbegriffe, wie etwa den Begriff der ‚Unzumutbarkeit‘ oder der ‚Unmöglichkeit‘ im Rahmen der Erteilung der Beibehaltungsgenehmigung, stark beansprucht werden wird.<sup>191</sup> Dies wird gegebenenfalls wiederum zu langjährigen Schwebezuständen führen, da sich die Feststellung des Verlusts oder Fortbestandes der deutschen Staatsangehörigkeit erwartungsgemäß über das 23. Lebensjahr hinaus erstrecken wird.<sup>192</sup>

Bemerkenswert ist ferner auch, dass sich erhebliche Unterschiede in den einzelnen Bundesländern bezüglich der Informationsgestaltung entwickelt haben.<sup>193</sup> Demnach wird die (zukünftige) erklärungsspflichtige Person etwa in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz durch eine im Internet zugängliche Broschüre umfassend und ausführlich über die Optionspflicht aufgeklärt. In Bayern<sup>194</sup> hingegen wird beispielsweise lediglich kurz auf die Abwahlpflicht durch bloße Wiedergabe des Gesetzestextes hingewiesen.

Zwar hat auch die Bundesregierung das Problem der unzureichenden Informationsvermittlung erkannt und versucht, dem entgegen zu wirken. So haben sich die Bundesländer auf Vorschlag des Bundesinnenministeriums darauf geeinigt, eine unmittelbare und individuelle Ansprache der Betroffenen durch die für sie zuständige Staatsangehörigkeitsbehörde zu gewährleisten.<sup>195</sup> Dieser administrative Aufwand wird auch noch als vertretbar angesehen, da es sich um eine relativ geringe Zahl von Optionspflichtigen handele. Ob der Aufwand ab dem Jahr 2018, in welchem jährlich

über 40.000 junge Menschen erklärungsspflichtig werden, noch als vertretbar und realisierbar eingeschätzt werden kann, erscheint aber fraglich.

## 9.2 Unbeabsichtigte Paradoxien

Im Rahmen des § 29 StAG kann es zudem zu sachwidrigen und ungewollten Fallkonstellationen kommen. So erwerben etwa Kinder von Eltern, die selbst der Optionspflicht unterliegen, dauerhaft die deutsche Staatsangehörigkeit, auch wenn die Eltern nach der Geburt des Kindes für die ausländische Staatsangehörigkeit optieren oder die deutsche Staatsangehörigkeit mit dem 23. Lebensjahr infolge von Untätigkeit verlieren.<sup>196</sup> In der Zukunft dürfte es dabei nicht selten der Fall sein, dass Optionspflichtige bereits vor Ablauf des 23. Lebensjahres selbst Eltern geworden sein werden mit der Folge, dass Fälle zunehmend wahrscheinlich werden, in denen ein deutsches Kind als Folge des § 29 StAG ausschließlich ausländische Eltern hat.

Weiterhin wirkt sich der gesetzliche Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit auf bereits erworbene Rechtspositionen, wie etwa beamtenrechtliche Stellungen und politische Ämter, welche die deutsche Staatsangehörigkeit voraussetzen, aus.<sup>197</sup> Dies soll nach Einschätzung der Bundesregierung unerheblich sein, da davon ausgegangen werden könne, dass die Betroffenen Kenntnis über den drohenden Verlust ihres Status hätten.<sup>198</sup> Allerdings wirken sich in solchen Fällen die oben beschriebenen Schwebezustände, etwa bei Klärung strittiger Rechtsfragen, für die Betroffenen zusätzlich nachteilig aus.

Besonders bemerkenswert ist, dass selbst Personen, die ihren freiwilligen Wehrdienst in der Bundeswehr abgeleistet haben oder die sich als Zeitsoldat verpflichtet haben, und damit bereits ihre Verbundenheit mit Deutschland bis hin zum Einsatz des eigenen Lebens zum Ausdruck gebracht haben, bei fehlender Option

<sup>191</sup> BT-Drucks. 17/773, S. 7; Hailbronner in: Reform des Staatsangehörigkeitsrechts – Die parlamentarische Beratung (1999), S. 39.

<sup>192</sup> Renner in: Reform des Staatsangehörigkeitsrechts – Die parlamentarische Beratung (1999), S. 41; Wallrabenstein (2009), S. 261.

<sup>193</sup> Thränhardt (2012), S. 19.

<sup>194</sup> Vgl. <http://www.stmi.bayern.de/buerger/staat/staatsangehoerigkeit/detail/05794/>.

<sup>195</sup> BT-Drucks. 17/12321, S. 5.

<sup>196</sup> BT-Drucks. 16/8092, S. 6; Dornis (2001), S. 548.

<sup>197</sup> BT-Drucks. 17/773, S. 7; Hailbronner (2001), S. 1331.

<sup>198</sup> BT-Drucks. 16/8092, S. 7.

die deutsche Staatsangehörigkeit verlieren und als Berufssoldat beziehungsweise Soldat auf Zeit automatisch entlassen werden.

Nach der Optionsregelung, die von *jus soli*-Deutschen eine zusätzliche Integrationsleistung, nämlich die manifestierte Hinwendung zum deutschen Staat, erwartet, ist es also unerheblich, ob diese Person bereits besonderes staatsbürgerliches Engagement gezeigt hat oder ob sie in besonderer Weise Verantwortung in und für Deutschland übernommen hat, die über das staatsbürgerlich gebotene Maß und die mithin „normale“ Manifestation der Integration in das Gemeinwesen hinausgehen.

### 9.3 Ungleichbehandlung durch unterschiedliche Handhabung des § 29 StAG in den Ländern

Die Optionsregelung des § 29 StAG wird, wie das gesamte Staatsangehörigkeitsrecht, von den Ländern gemäß Art. 83 GG als eigene Angelegenheit ausgeführt. Dabei ist auffällig, dass bereits jetzt bei der Anwendung des § 29 StAG eine deutlich unterschiedliche und uneinheitliche Verwaltungspraxis besteht.

So gehen etwa die Ausführungserlasse der Länder Baden-Württemberg<sup>199</sup>, Bremen<sup>200</sup> und Rheinland-Pfalz<sup>201</sup> zu § 29 StAG davon aus, dass die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit unzumutbar sein soll und eine Beibehaltungsgenehmigung daher zwingend zu erteilen sei, wenn die erklärungsspflichtige Person ein Kind hat, das *jus sanguinis* über das optionspflichtige Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit erworben hat. Es ist nicht ersichtlich, ob andere Länder diese Rechtsauffassung teilen. Dies gilt umso mehr als sich das Bundesministerium des Innern in seinen ‚Vorläufigen Anwendungshinweisen‘ zum Staatsangehörigkeitsgesetz<sup>202</sup> nicht zu dieser Frage äußert.

Grundsätzlich sollte zudem im Rahmen des § 29 StAG der Begriff der ‚Zumutbarkeit‘ weiter ausgelegt werden und die Schwelle der Unzumutbarkeit schneller überschritten sein, als in den regulären Fällen des § 12 Abs. 1 StAG, der regelt, wann von der Voraussetzung, die fremde Staatsangehörigkeit aufzugeben, abzusehen ist. So ist etwa nach der Nr. 4 des Ausführungserlasses des Landes Rheinland-Pfalz: „[i]m Hinblick auf die möglichen Rechtsfolgen aus § 29 Abs. 3 S. 4 StAG (...) im Regelfall eine rechtswirksame Ablehnung des Antrages auf Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung vor Vollendung des 23. Lebensjahres zu vermeiden“<sup>203</sup>. Hingegen erachten Stimmen in der Literatur diejenigen Verwaltungsvorschriften für rechtswidrig, welche die Beibehaltung der ausländischen Staatsangehörigkeit als *Regelfall* bereits aus Gründen vorsehen, die bei Einbürgerungsbewerbern keine Unzumutbarkeit begründen<sup>204</sup> mit der Folge, dass andere Länder der Praxis etwa des Landes Rheinland-Pfalz bislang nicht folgen. Dies wiederum zieht nach sich, dass die Möglichkeit der Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit bei *jus soli*-Deutschen in nicht wenigen Fällen davon abhängt, wo die betroffene Person ihren Wohnsitz genommen hat.

Insgesamt bleibt festzustellen, dass bereits die bisherige Verwaltungspraxis zu § 29 StAG zu kaum zu rechtfertigenden Ungleichbehandlungen geführt hat, die sich mit der steigenden Zahl der Fälle noch weiter verschärfen dürfte.

199 Rundschreiben des Ministeriums für Integration Baden-Württemberg vom 11.12.2012, Az.:2.1010.1/6: Staatsangehörigkeitsrecht – Anspruch auf Erteilung der Beibehaltungsgenehmigung für Optionspflichtige.

200 Schreiben des Senators für Inneres und Sport, Freie Hansestadt Bremen vom 20.2.2013, Az: 21-3 (110-30-02/3), Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei optionspflichtigen Personen nach § 29 StAG.

201 Schreiben des Ministeriums für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen, Rheinland-Pfalz vom 15.2.2013, Az: 15-213-5, Staatsangehörigkeitsrecht; Durchführung des § 29 StAG (Optionsverfahren).

202 Vgl. [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/Staatsangehoerigkeit/Anwendungshinweise\\_05\\_2009.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/Staatsangehoerigkeit/Anwendungshinweise_05_2009.pdf?__blob=publicationFile).

203 Schreiben des Ministeriums für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen, Rheinland-Pfalz vom 15.2.2013, Az: 15-213-5, ‚Staatsangehörigkeitsrecht; Durchführung des § 29 StAG (Optionsverfahren)‘.

204 Hailbronner, in: Stellungnahme i.R.d. Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 13.03.2013, – Optionsregelung –, Ausschussdrucksache 17 (4)674 F, S. 6.

## 10 Würdigung und Ausblick

Deutschland hat mit der Schaffung des § 29 StAG den Staatsangehörigkeitserwerb kraft *jus soli* eingeführt, diesen jedoch unter Vorbehalt gestellt und somit im Vergleich zum Staatsangehörigkeitserwerb kraft *jus sanguinis* signifikant schlechter gestellt.

Durch die Erweiterung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts um das *jus soli*-Prinzip wurde Deutschland seiner inzwischen politisch und gesellschaftlich weitgehend akzeptierten Realität als Einwanderungsland<sup>205</sup> gerecht. Gleichzeitig aber blieb der Gesetzgeber beim Staatsangehörigkeitsrecht der Vorstellung verhaftet, Deutsche mit Migrationshintergrund, die ihre Staatsangehörigkeit *jus soli* erworben haben, müssten, anders als *jus sanguinis*-Deutsche, eine zusätzliche besondere Integrationsleistung in Form der vollkommenen Hinwendung zum deutschen Staat erbringen.<sup>206</sup> Erst die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit soll nach den Vorstellungen des Gesetzgebers diese Hingabe besiegeln.

Es drängt sich dabei nicht gerade auf, dass die Etablierung eines Entscheidungszwanges unter zeitlichem Druck integrationsfördernd ist;<sup>207</sup> auch gibt es keine Belege hierfür. Vielmehr belegen Untersuchungen, dass nicht die Mehrstaatigkeit zu den zentralen Integrationshemmnissen für Zuwanderer gehört, sondern dass die Forderung nach Abgabe der bisherigen (weiteren) Staatsangehörigkeit den häufigsten Hinderungsgrund für eine Einbürgerung in Deutschland darstellt.<sup>208</sup> *Mutatis mutandis* dürfte Ähnliches auch für die Optionsregelung des § 29 StAG gelten. Die im Hinblick

auf deren Integration kontraproduktive Wirkung der Optionsregelung zeigt sich zudem auch darin, dass bei Betroffenen insbesondere die Ungleichbehandlung bei der Optionspflicht auf Unverständnis stößt.<sup>209</sup>

Letztlich ist die Optionsregelung damit geeignet, dem Zweck der Staatsangehörigkeitsreform zuwider zu laufen. Mit der Einführung des Geburtsortsprinzips sollte der auf Dauer in Deutschland lebende ausländische Bevölkerungsteil in das deutsche Staatsvolk einbezogen und damit einhergehend die Integration gefördert werden.<sup>210</sup> Die Optionsregelung konterkariert jedoch dieses Ziel.<sup>211</sup>

Die 1999 im Rahmen eines politischen Kompromisses eingeführte Optionsregelung sieht sich zudem mit erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken konfrontiert. Solche ergeben sich aus Art. 3 Abs. 3 GG, jedenfalls aber aus Art. 3 Abs. 1 GG, ebenso wie aus dem Demokratiegebot des Art. 20 GG. Auch die uneinheitliche Handhabung in den einzelnen Bundesländern führt bereits heute zu weiteren Ungleichbehandlungen. Hinzu kommen auf Dauer nicht unerhebliche Verwaltungskosten.

Unionsrechtlich ist die Verhältnismäßigkeit der Regelung zumindest in Frage zu stellen. Zudem stellt sich die Regelung des § 29 StAG, ungeachtet einer formalen Vereinbarkeit mit den völkervertraglichen Pflichten der Bundesrepublik Deutschland, gegen den Trend der modernen Völkerrechtsentwicklung.

**205** Diese Anerkennung durch den Gesetzgeber kommt insbesondere im Zuwanderungsgesetz zum Ausdruck (Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern), BGBl. 2004 I, S.1950; reformiert durch das, Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, BGBl. 2007 I, S.1970.

**206** Ebenfalls kritisch gegenüber der Aufgabepflicht hingegen: Niesten-Dietrich (2012), S. 89; Wallrabenstein (2003), S. 250.

**207** Zu diesem gesetzgeberischen Ziel siehe BT-Drucks. 14/533, S. 11.

**208** Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2012), S. 40; Vgl ferner die dies bestätigenden Ergebnisse der Langzeitstudie des Zentrum für Türkeistudien: Sauer/Halm (2009), S. 72 ff..

**209** Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2012), S. 161.

**210** BT-Drucks. 14/533, S. 11.

**211** BT-Drucks. 17/773, S. 7; Dornis (2001), S. 548; Berlit (2009), S. 248; Wallrabenstein (2009), S. 261.

Die Wertungswidersprüche zwischen den verschiedenen Fallgruppen von Deutschen mit mehrfacher Staatsangehörigkeit ließen sich allenfalls dadurch beseitigen, dass für weitere Personengruppen die Beibehaltung der doppelten Staatsangehörigkeit ebenfalls ausgeschlossen würde. Dies ließe allerdings sich nur mit einer für diese Menschen nachteiligen Änderung von Art. 16 Abs. 1 Grundgesetz (GG) erreichen, und auch nicht für alle Vergleichsgruppen, insbesondere nicht für Deutsche mit gleichzeitiger Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates oder der Schweiz. Daher ist aus menschenrechtlicher Perspektive allein die Abschaffung der Optionspflicht der gangbare Weg für ein Staatsangehörigkeitsrecht, das den Anforderungen aus Art. 3 Abs. 3 S. 1 und Art. 3. Abs. 1 GG gerecht wird. Bundestag und Bundesrat sollten daher die Optionsregelung abschaffen.

Letztlich zentral für die Integrationsfunktion der Staatsangehörigkeit ist die mit ihr einhergehende Sicherung der Gleichheit des Zugehörigkeitsstatus aller Staatsangehörigen.<sup>212</sup> Diese Funktion stellt § 29 StAG in Frage, indem er nämlich nahe legt, dass zwischen verschiedenen Gruppen deutscher Staatsangehöriger in Abhängigkeit von ihrer Herkunft zu differenzieren sei, es also, anders gesagt, Deutsche erster und zweiter Klasse gibt. Diese Ungleichbehandlung ist menschenrechtlich nicht hinzunehmen. Der Gesetzgeber ist deshalb aufgerufen, hier Abhilfe zu schaffen.

<sup>212</sup> Wallrabenstein (2003), S. 254.

## Literaturverzeichnis

- Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer, Cornelia Schmalz-Jacobsen** (1993): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Staatsangehörigkeitsrechts. In: Mitteilungen der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer vom 04.02.1993.
- Benicke, Christoph** (2000): Auswirkungen des neuen Staatsangehörigkeitsrechts auf das deutsche IPR. In: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts, S. 171–179.
- Berlit, Uwe** (2010): Abschaffung des Optionszwanges? Eingangsstatement zum Podiumsgespräch. In: Barwig, Klaus/Beichel-Benedetti, Stephan/Brinkmann, Gisbert (Hg.): Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2009. Baden-Baden: Nomos, S. 245–250.
- Bornhofen, Heinrich** (1999): Prüfung und Dokumentation des *jus soli*-Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit durch den Standesbeamten. In: Das Standesamt StAZ (52) 9, S. 257–263.
- Bundesministerium des Innern** (2009): Vorläufige Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern vom 17.04.2009. [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/Staatsangehoerigkeit/Anwendungshinweise\\_05\\_2009.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/Staatsangehoerigkeit/Anwendungshinweise_05_2009.pdf?__blob=publicationFile) [Stand: 08.07.2013].
- Bundesrat – 737. Sitzung – 30. April 1999**: Erklärung des schleswig-holsteinischen Innenministers Ekkehard Wienholtz im Bundesrat, Plenarprotokoll 737 v. 30.04.1999. <http://dipbt.bundestag.de/doc/brp/737.pdf>. P.133. [Stand: 08.07.2013]
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2012): Die Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht aus der Sicht der Betroffenen. [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb16-optionsregelung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb16-optionsregelung.pdf?__blob=publicationFile) [Stand: 06.07.2013].
- Bundeszentrale für politische Bildung** (2012): Die soziale Situation in Deutschland – Ausländische Bevölkerung nach Aufenthaltsdauer. <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61628/aufenthaltsdauer> [Stand: 10.07.2013].
- Bundeszentrale für politische Bildung** (15.05.2007): Die Reform Staatsangehörigkeitsrechts und das neue Einbürgerungsrecht. <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56483/einbuengerung?p=all> [Stand: 04.07.2013].
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias** (Hg.) (2011): Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar. München: C.H. Beck.
- CDU** (1994): Koalitionsvereinbarung vom 11.11.1994 für die 13. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages. <http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Koalitionsvertraege/Koalitionsvertrag1994.pdf> [Stand: 04.07.2013].
- CDU** (1991): Koalitionsvertrag vom 16.01.1991 für die 12. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages. CDU-Dokumentation 2/1991. [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_27202-544-1-30.pdf?110902101003](http://www.kas.de/wf/doc/kas_27202-544-1-30.pdf?110902101003) [Stand: 04.07.2013].
- CDU** (2009): Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 26.10.09 für die 17. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages. <http://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf> [Stand: 06.07.2013].

**Der Senator für Inneres und Sport, Freie Hansestadt Bremen** (2013a): Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei optionspflichtigen Personen nach § 29 StAG. <http://www.inneres.bremen.de/sixcms/media.php/13/Erleichterungen%20Endfassung.pdf> [Stand: 24.06.2013].

**Der Senator für Inneres und Sport, Freie Hansestadt Bremen** (2013b): Pressemitteilung: Mäurer erleichtert die Zulassung von Mehrstaatigkeit. Bremen: 27.02.2013. <http://www.senatspressestelle.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen146.c.62411.de&asl=> [Stand: 08.07.2013].

**Dethloff, Nina** (1999): Internationalprivatrechtliche Folgen der Integration von Ausländern durch eine Reform des Staatsangehörigkeitsrechts. In: U. Davy, (Hg.): Politische Integration der ausländischen Wohnbevölkerung (1999), S. 188–198. Baden-Baden: Nomos.

**Deutscher Bundestag** (2013a): Anhörung des Innenausschusses – Optionsregelung – vom 13.03.2013

- Stellungnahme von **Groß, Thomas**, Ausschussdrucksache 17 (4)674 B. [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung27/Stellungnahmen\\_SV/Stellungnahme\\_02.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung27/Stellungnahmen_SV/Stellungnahme_02.pdf) [Stand: 01.07.2013].
- Stellungnahme von **Hailbronner, Kay**, Ausschussdrucksache 17 (4)674 F. [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung27/Stellungnahmen\\_SV/Stellungnahme\\_06.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung27/Stellungnahmen_SV/Stellungnahme_06.pdf) [Stand: 01.07.2013]
- Stellungnahme von **Heinhold, Hupert**, Ausschussdrucksache 17 (4)674 C. [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung27/Stellungnahmen\\_SV/Stellungnahme\\_03.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung27/Stellungnahmen_SV/Stellungnahme_03.pdf) [Stand: 01.07.2013]
- Stellungnahme von **Jungnickel, Martin**, Ausschussdrucksache 17 (4)674 E. [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung27/Stellungnahmen\\_SV/Stellungnahme\\_05.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung27/Stellungnahmen_SV/Stellungnahme_05.pdf) [Stand: 01.07.2013]
- Stellungnahme von **Luft, Stefan**, Ausschussdrucksache 17 (4)674 D. [\[Anhoerung27/Stellungnahmen\\\_SV/Stellungnahme\\\_04.pdf\]\(http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung27/Stellungnahmen\_SV/Stellungnahme\_04.pdf\) \[Stand: 01.07.2013\]](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/</a></li></ul></div><div data-bbox=)

- Stellungnahme von **Schwarz, Kyriell-Alexander**, Ausschussdrucksache 17 (4)674 A. [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung27/Stellungnahmen\\_SV/Stellungnahme\\_01.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung27/Stellungnahmen_SV/Stellungnahme_01.pdf) [Stand: 01.07.2013]

**Deutscher Bundestag** (2013b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Memet Kilic u.a. Erstmaliger automatischer Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit – Auswirkungen der Optionspflicht 2013. BT-Drsache. 17/12321, Berlin 2013, Berlin.

**Deutscher Bundestag, Innenausschuss** (2013c): Übersicht über das Entscheidungsverhalten des ersten Optionsjahrganges 1990 auf der Grundlage der von den Ländern zum Stichtag gemeldeten Daten, Ausschussdrucks. 17(4)681. [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung27/Stellungnahmen\\_weitere/Stellungnahme\\_02.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung27/Stellungnahmen_weitere/Stellungnahme_02.pdf) [Stand: 06.07.2013]

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

**Deutscher Bundestag** (2013d): Gesetzentwurf des Bundesrates. Entwurf eines Gesetzes über die Zulassung der Mehrstaatigkeit und die Aufhebung der Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht. BT-Drs. 17/14574

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

**Deutscher Bundestag** (2011b): Bericht der Bundesregierung über den Stand der Unterzeichnung und Ratifizierung europäischer Abkommen und Konventionen durch die Bundesrepublik Deutschland für den Zeitraum März 2009 bis Februar 2011, BT-Drucks. 17/5315, Berlin 2011, Berlin.



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

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

**Deutscher Bundestag** (2008a): Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschuss, BT-Drucks. 16/10913, Berlin 2008, Berlin.

**Deutscher Bundestag** (2008b): Antwort der Bundesregierung: Auswirkungen der staatsangehörigkeitsrechtlichen Optionsregelung, BT-Drucks. 16/8092, Berlin 2008, Berlin.

**Deutscher Bundestag** (2007a): Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung „Einbürgerung/Staatsangehörigkeit“ im Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 10. Dezember 2007, Ausschussdrucks. 16(4)311 C Neu, Frankfurt am Main 2007.

**Deutscher Bundestag, Innenausschuss** (2007b): Öffentliche Anhörung von Sachverständigen zum Gesetzesentwurf des Bundesrates (BT-Drucks. 16/5107) u. a. 54. Sitzung vom 10.12.2007. Protokoll Nr. 16/54. <http://www.wider-den-optionszwang.de/dl/Protokoll.pdf>. [Stand: 08.07.2013]

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

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

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

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

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

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

**Deutscher Bundestag** (1984): Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Frau Dr. Däubler-Gmelin u. a. und Fraktion, BT-Drucks. 10/2071, Bonn, 1984, Bonn.

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (Hrsg.) (2005): Die „General Comments“ zu den VR-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen. Baden-Baden: Nomos.

**Dornis, Christian** (2001): Ungelöste Probleme des Staatsangehörigkeitsrechts – Gestufte Staatsangehörigkeit als Modell. In: Zeitschrift für Rechtspolitik, 34 (2001), S. 547–549.

**Dreier, Horst** (Hg.) (2013): Grundgesetz. Kommentar. Band I, Präambel, Artikel 1–19. 3. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck.

**EG – Kroatien** (2005): Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) EG/Kroatien, in Kraft 01.02.2005, ABl. L 26/3 v. 28.01.2005.

**Europarat** (2013): List of declarations made with respect to treaty No. 166. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=166&CM=8&DF=9/12/2009&CL=ENG&VL=1> [Stand: 06.07.2013].

**Europarat** (1998): European Convention on Nationality – Introductory Note, ILM 1998.

**Europarat** (1997): European Convention on Nationality (Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit). E.T.S. No. 166 vom 06.11.1997.

**Europarat** (1963): Übereinkommens des Europarats über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern vom 06.05.1963. <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/043.htm> [Stand: 06.07.2013].



- EWG – Türkei** (1963): Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik Türkei vom 12.09.1963, Amtsblatt Nr. 217 vom 29/12/1964 S. 3687 – 3688, C 113 24/12/1973 S. 0001., L 361 31/12/1977. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21964A1229%2801%29:DE:HTML> [Stand: 07.07.2013].
- Frankfurter Allgemeine Zeitung** (26.11.2001): Unterschriften brachten Koch Wahlsieg in Hessen. <http://www.faz.net/aktuell/politik/rueckblick-unterschriften-brachten-koch-wahlsieg-in-hessen-140326.html> [Stand: 04.07.2013].
- Freistaat Bayern im Bundesrat** (1999): Antrag vom 29.04.1999, Drs. 188/2/99.
- Freeman, Marsha A./ Christine Chinkin/Beate Rudolf** (Hrsg.) (2012), *Convention on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW). A Commentary*. Oxford: Oxford University Press.
- Friauf, Karl Heinrich/Höfling, Wolfram** (Hg.) (2012): *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*. Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Fritz, Roland/Vormeier, Jürgen** (Hg.) (2010): *Gemeinschaftskommentar zum Staatsangehörigkeitsrecht*. Neuwied: Luchterhand.
- Fuchs, Anke** (2000): Neues Staatsangehörigkeitsrecht und Internationales Privatrecht. In: *Neue juristische Wochenschrift* 2000, S.489–492.
- Gnielinski, Thomas** (1999): Die Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts. Eine Analyse und Bewertung der vorliegenden Gesetzesvorhaben. Frankfurt am Main: Lang.
- Göbel-Zimmermann, Ralph/Eichhorn, Alexander** (2010): Entwicklungen des Staatsangehörigkeitsrechts seit 2000 – eine kritische Bilanz (Teil 1). In: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 9/2010, S. 293–302.
- Göbel-Zimmermann, Ralph/Masuch, Thorsten** (2000): Die Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts. In: *Die Öffentliche Verwaltung*, S. 95–103.
- Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin** (Hg.) (2013): *Das Recht der Europäischen Union. Kommentar*. München: C.H. Beck.
- Gruber, Urs Peter** (1999): Kollisionsrechtliche Implikationen des neuen Staatsangehörigkeitsrechts. In: *Praxis des internationalen Privat- und Verfahrensrechts (IPRax)* 1999, S. 426–429.
- Hailbronner, Kay** (2012): Rechtliche Rahmenbedingungen der Beibehaltungsgenehmigung bei Optionskindern. [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-D1CDE0DF-C24A9422/bst/xcms\\_bst\\_dms\\_36815\\_36863\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-D1CDE0DF-C24A9422/bst/xcms_bst_dms_36815_36863_2.pdf) [Stand: 07.07.2013].
- Hailbronner, Kay** (2011): Staatsangehörigkeit und Unionsrecht – Zur EuGH-Entscheidung vom 02.03.2010. In: *Das Ständesamt* 2011, S. 1–6.
- Hailbronner, Kay** (2001): Das neue deutsche Staatsangehörigkeitsrecht. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, S. 1329–1335.
- Hailbronner, Kay** (1999): Die Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, S. 1273–1280.
- Hailbronner, Kay/Renner, Günter/Maaßen, Hans-Georg** (2010): *Staatsangehörigkeitsrecht. Kommentar*. München: C.H. Beck.
- Hellwig, Heidi** (2000): Die Staatsangehörigkeit als Anknüpfung im deutschen IPR unter besonderer Berücksichtigung des Gesetzes zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts. Peter Lang: Frankfurt.
- Herdegen, Matthias** (2013): *Völkerrecht*, 12. Aufl., München: C.H. Beck.
- Hobe, Stephan** (2008): *Einführung in das Völkerrecht*, 9. Aufl., Tübingen: Francke.
- Hofmann, Rainer** (1989): Staatsangehörigkeit im geteilten Deutschland – Der Teso-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts. In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 49, S. 257–300.
- Hofrichter, Jürgen/Westle, Bettina** (2000): Wahlkampf wirkt – Eine Analyse der Hessischen Landtagswahl 1999. In: Mohler, Peter Ph./Paul Lüttinger (Hg.): *Festschrift für Max Kaase*. Mannheim, S. 149–176.
- Huber, Peter M./Butzke, Kirsten** (1999): Das neue Staatsangehörigkeitsrecht und sein verfassungsrechtliches Fundament. In: *Neue juristische Wochenschrift* 52 (1999) 38, S. 2769–2775.

- Ipsen, Knut** (2004): Völkerrecht. 5. Aufl. München: C.H. Beck.
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo** (2012) [1989]: Grundgesetz. Kommentar. 12. Aufl. München: C.H. Beck.
- Kahl, Wolfgang** (2011): Unionsbürgerstatus und nationale Staatsangehörigkeit – Souveränität unter unionsrechtlichem Vorbehalt? In: Jura 2011, S. 364–372.
- Kanaan, Salaheldin** (2012): Abkommen zur Mehrstaatigkeit: Europaratsabkommen und ihr Einfluss auf die Staatsangehörigkeitsgesetzgebung Deutschlands. Hamburg: Kovač
- Kochenov, Dimitry** (2010): Case C-135/08, Janko Rottmann v. Freistaat Bayern, Judgment of 2 March 2010 (Grand Chamber). In: Common Market Law Reviw 47 2010, S. 1831–1846.
- Kreuzer, Christine** (1997): Der Entwurf eines Übereinkommens des Europarates zu Fragen der Staatsangehörigkeit. In: Das Standesamt 1997, S. 125.
- Krömer, Karl** (2000): Der lus-Soli-Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit und die Aufgaben des Standesbeamten. In: Das Standesamt, 53 (12), S. 363–369.
- Lämmermann, Falk** (2012): Unionsbürgerschaft und Optionspflicht – ein Widerspruch? In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2/2012, S. 75–80.
- Leibholz, Gerhard/Rinck, Hans-Justus** (2013): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Köln-Marienburg: O. Schmidt.
- Mangoldt, Hans von** (1999): lus-sanguinis-Prinzip, lus-soli-Prinzip und Mehrstaatigkeit: Umbrüche durch das Staatsangehörigkeitsreformgesetz. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 19 (1999) 6, S. 243–252.
- Mangoldt, Hans von** (1994): lus-sanguinis- und ius-soli-Prinzip in der Entwicklung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts. In: In: Das Standesamt 1994, S. 33 ff.
- Mangoldt, Hans von** (1989): Praktische Fragen zur Einheit der deutschen Staatsangehörigkeit nach dem Teso-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts. In: Politik und Kultur 1989, S.36 ff.
- Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian** (Hg.) (2010) [1953]: Grundgesetz. Kommentar, Bd. 1: Präambel, Art. 1–19, 6. Aufl., München: Verlag Vahlen.
- Makarov, Aleksandr N./Mangoldt, Hans von** (Hg.) (1971): Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht. Kommentar. Frankfurt am Main: Metzner.
- Martenczuk, Bernd** (2000): Das Territorialitätsprinzip, die Mehrstaatigkeit und der Gleichheitssatz – Zur verfassungsrechtlichen Problematik des Optionsmodells im neuen Staatsangehörigkeitsrecht. In: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, S. 194–217.
- Masing, Johannes** (2001): Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter** (Hg.) (2013) [1958]: Grundgesetz. Kommentar. München: C.H. Beck.
- Meireis, Rolf** (2000): Das neue Staatsangehörigkeitsrecht. In: Das Standesamt, 53(3), S. 65–72.
- Mertens, Karsten** (2004): Das neue deutsche Staatsangehörigkeitsrecht – eine verfassungsrechtliche Untersuchung. Berlin: TENEA, Verlag für Medien.
- Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Faun Rheinland-Pfalz**: Muss ich mich Entscheiden? Fragen und Antworten zur Optionspflicht. [http://einbuengerung.rlp.de/fileadmin/integration/Downloads/Broschu%CC%88ren/Brosch%C3%BCre\\_Optionspflicht.pdf](http://einbuengerung.rlp.de/fileadmin/integration/Downloads/Broschu%CC%88ren/Brosch%C3%BCre_Optionspflicht.pdf). [Stand: 08.07.2013].
- Ministerium für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen** – Referat 14: Informationen für Optionspflichtige. [http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user\\_upload/Redakteure/Dokumente/Themen\\_und\\_Aufgaben/Auslaenderfragen/info\\_optionspflicht.pdf](http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Auslaenderfragen/info_optionspflicht.pdf) [Stand: 10.07.2013].
- Ministerium für Integration, Baden-Württemberg** (11.12.2012): Staatsangehörigkeitsrecht – Anspruch auf Erteilung der Beibehaltungsgenehmigung für Optionspflichtige.

- Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen, Rheinland-Pfalz** (15.02.2013): Hinweise zur Durchführung von Optionsverfahren nach § 29 StAG. [http://mifkjf.rlp.de/fileadmin/integration/Downloads/Rundschreiben/Rundschreiben\\_Optionsverfahren15022013.pdf](http://mifkjf.rlp.de/fileadmin/integration/Downloads/Rundschreiben/Rundschreiben_Optionsverfahren15022013.pdf) [Stand: 24.06.2013].
- Münch, Ingo von** (2007): Die deutsche Staatsangehörigkeit. Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft. Berlin: de Gruyter Recht.
- Münch, Ingo von/Kunig, Philip** (Hg.) (2012) [1974]: Grundgesetz. Kommentar. 6. Aufl. München: C.H. Beck.
- Niesler, André** (2007): Die Optionspflicht und das Verbot der Staatenlosigkeit – Zur Notwendigkeit einer teleologischen Reduktion des § 29 III 2 StAG. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 2007, S. 275–279.
- Niessen-Dietrich, Julia** (2012): Integration und Staatsangehörigkeit. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, S. 85–93.
- Palandt, Otto** (2013): BGB. Kommentar. 72. Aufl. 2013. München: Beck.
- Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard** (2012): Grundrechte. 28. Aufl. Heidelberg: Müller.
- Renner, Günter** (2002): Erfahrungen mit dem neuen deutschen Staatsangehörigkeitsrecht. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 22(8), S. 265–269.
- Renner, Günter** (2000): Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts. In: Neue Justiz 54 (2000) 1, S. 15–17.
- Riege, Gerhard** (1986): Die Staatsbürgerschaft der DDR. 2. Auflage. Berlin: Staatsverlag der DDR.
- Sachs, Michael** (Hg.) (2011) [1996]: Grundgesetz. Kommentar. 6. Aufl. München: C.H. Beck.
- Sauer, Martina/Halm, Dirk** (2009): Erfolge und Defizite der Integration türkeistämmiger Einwanderer. Essen: Stiftung Zentrum für Türkeistudien.
- Scholz, Ruprecht/Uhle, Arnd** (1999): Staatsangehörigkeit und Grundgesetz. In: Neue juristische Wochenschrift 52 (1999) 21, S. 1510–1517.
- Schulze, Reiner** (2012): BGB. NomosKommentar. 7. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Smaluhn, Jürgen** (1998): Verfassungsrechtliche Aspekte einer Reform des Staatsangehörigkeitsrechts. In: Das Ständesamt, S. 98–111.
- SPD** (1998): Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 20.10.1998. [http://www.boell.de/downloads/stiftung/1998\\_koalitionsvertrag.pdf](http://www.boell.de/downloads/stiftung/1998_koalitionsvertrag.pdf) [Stand: 04.07.2013].
- Spranger, Tade Matthias** (1999): Der Verzicht von Mehr- und Doppelstaatern auf die deutsche Staatsangehörigkeit. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 19 (1999) 2, S. 71–74.
- Süddeutsche Zeitung** (11.12.1997): Initiative für doppelte Staatsangehörigkeit gescheitert, S. 6.
- Tewocht, Hannah** (2010): Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 02.03.2010, Rs. C-135/08 (Unionsbürgerschaft, rückwirkender Verlust der durch Einbürgerung erworbenen Staatsangehörigkeit wegen betrügerischer Handlungen) In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 2010, S. 143–146.
- Thym, Daniel** (2012): Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 15.11.2011, Az.: C-256/11 (Aufenthaltsrechtliche Wirkungen der Unionsbürgerschaft – Dereci u. a.) In: EuGH Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2012, S. 97–104.
- Toggenburg, Gabriel N.** (2010): Zur Unionsbürgerschaft: Inwieweit entzieht sich ihr Entzug der Unionskontrolle? In: European Law Reporter 5 (2010), S. 165–171.
- Thränhardt, Dietrich** (2012): Implementationsprobleme der Optionsregelung – Wege aus einem humanitärem, politischen und administrativem Drama. <http://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/ifpol/mitarbeiter/thraenhardt/implementationsprobleme.pdf>. [Stand: 08.07.2013].
- UN, Generalversammlung** (1965): Internationales Übereinkommen über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung vom 21. Dezember 1965 (ICERD, Antirassismusübereinkommen).

**UN Fachausschuss gegen Rassendiskriminierung (CERD)** (2008): Abschließende Bemerkungen zu den 16.-18. Staatenberichten Deutschlands, CERD/C/DEU/CO/18. (nichtamtliche Übersetzung der Bundesregierung) [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/Pakte\\_Konventionen/ICERD/icerd\\_state\\_report\\_germany\\_16-18\\_2006\\_cobs\\_2008\\_de.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICERD/icerd_state_report_germany_16-18_2006_cobs_2008_de.pdf)

**UN Fachausschuss gegen Rassendiskriminierung (CERD)** (2004): General Recommendation No. 30 vom 01.10.2004, C/64/Misc.11/rev.3.

**Völkerbund** (1930): Haager Übereinkommen vom 12.04.1930 über gewisse Fragen der Kollision von Staatsangehörigkeitsgesetzen, League of Nations, Treaty Series, vol. 179, p. 89, No. 4137. <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b00.html> [Stand: 09.07.2013].

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

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

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

**Wiedemann, Marianne** (2005): Die Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts unter besonderer Berücksichtigung von Rechtsfragen mehrfacher Staatsangehörigkeit. [http://kops.ub.uni-konstanz.de/bitstream/handle/urn:nbn:de:bsz:352-opus-16715/Dissertation\\_Wiedemann\\_Acrobat7.pdf?sequence=1](http://kops.ub.uni-konstanz.de/bitstream/handle/urn:nbn:de:bsz:352-opus-16715/Dissertation_Wiedemann_Acrobat7.pdf?sequence=1) [Stand: 06.07.2013].

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

**Zimmermann, Andreas** (2000): Staats- und völkerrechtliche Fragen der Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts. In: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts 2000, S. 180–185.

**Zimmermann, Andreas** (1995): Europäisches Gemeinschaftsrecht und Staatsangehörigkeitsrecht der Mitgliedsstaaten unter besonderer Berücksichtigung der Probleme mehrfacher Staatsangehörigkeit. In: Europa-recht 1995, S. 54 ff.



**Deutsches Institut für Menschenrechte**

Zimmerstr. 26/27  
10969 Berlin

Tel.: 030 25 93 59 - 0

Fax: 030 25 93 59 - 59

[info@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:info@institut-fuer-menschenrechte.de)