

## Herausgeber

Marion Eckertz-Höfer,  
Präsidentin des  
Bundesverwaltungsgerichts, Leipzig  
Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano,  
Universität Bremen  
Jürgen Haberland,  
Ministerialrat a.D., Berlin  
Prof. Dr. Kay Hailbronner,  
Universität Konstanz  
Prof. Barbara John,  
Ausländerbeauftragte a.D., Berlin  
Prof. Dr. Winfried Kluth,  
Universität Halle  
Dr. Otto Mallmann,  
Vorsitzender Richter am Bundes-  
verwaltungsgericht a.D., Leipzig  
Victor Pfaff,  
Rechtsanwalt, Frankfurt a.M.  
Cornelia Rogall-Grothe,  
Staatssekretärin, Bundesministerium  
des Innern, Berlin

## Wissenschaftlicher Beirat

Vorsitzender:  
Prof. Dr. Andreas Voßkuhle,  
Präsident des Bundesverfassungs-  
gerichts Karlsruhe  
Nele Allenberg,  
Evangelische Kirche in Deutschland  
Prof. em. Dr. Klaus J. Bade,  
Universität Osnabrück  
Klaus Barwig,  
Akademie der Diözese Rottenburg-  
Stuttgart  
Dr. Roland Bell,  
Regierungsdirektor, Bundesamt  
für Migration und Flüchtlinge,  
Nürnberg  
Prof. Dr. Maria Böhmer,  
Staatsministerin, Beauftragte für  
Migration, Flüchtlinge und  
Integration, Berlin  
Dr. Wolfgang Breidenbach,  
Rechtsanwalt, Halle

Dr. Gisbert Brinkmann,  
Ministerialrat, Bundesministerium  
für Arbeit und Soziales, Bonn  
Dipl.-Volksw. Peter Clever,  
Ministerialdirektor a.D., Mitglied der  
Hauptgeschäftsführung der  
Bundesvereinigung der Deutschen  
Arbeitgeberverbände  
Prof. Dr. Hans-Joachim Cremer,  
Universität Mannheim  
Dr. Klaus Dienelt  
Richter am Verwaltungsgericht,  
Darmstadt  
Katrin Gerdsmeyer,  
Kommissariat der Deutschen  
Bischöfe, Berlin  
Prof. Dr. Thomas Groß,  
Universität Frankfurt a. M.  
Prof. Dr. Peter Knösel,  
Fachhochschule Potsdam  
Prof. Dr. Christine Langenfeld,  
Universität Göttingen

Prof. Dr. Gertrude Lübke-Wolff,  
Richterin des Bundesverfassungs-  
gerichts, Karlsruhe  
Dr. Hans-Georg Maaßen,  
Ministerialdirigent, Bundesminis-  
terium des Innern, Berlin  
Dr. Ursula Mehrländer,  
Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn  
Dr. Hans-Ingo von Pollern,  
Regierungsdirektor, Regierungs-  
präsidium Tübingen  
Volker Roßocha,  
DGB-Bundesvorstand, Berlin  
Dr. Albert Schmid a.D.,  
Präsident des Bundesamtes für  
Migration und Flüchtlinge, Nürnberg  
Prof. Dr. Albrecht Weber,  
Universität Osnabrück  
Prof. Dr. Andreas Zimmermann,  
Universität Potsdam

## ABHANDLUNGEN

Falk Lämmermann, Berlin\*

### Ein Jahrzehnt *ius soli* – Bilanz und Ausblick

*Eher im Stillen ist das deutsche ius soli Anfang letzten Jahres ein Jahrzehnt alt geworden. Man darf – auch noch nachträglich – gratulieren. Denn es ist alles in allem eine Erfolgsgeschichte. Auch die bisher sichtbaren Probleme, besonders mit der an das ius soli gekoppelten Optionspflicht, ändern daran nichts. Denn die meisten davon sind durchaus lösbar.*

#### 1. Das Geburtsortprinzip: 400.000 »neue« Deutsche

Die Bedeutung des *ius soli* reicht über integrationspolitische Aspekte und das Staatsangehörigkeitsrecht weit hinaus. Es ist ein wichtiger Beitrag zu unserer Demokratie. Denn das Problem des immer stärkeren Auseinanderfallens des über seine eigenen Angelegenheiten bestimmenden Staatsvolks und der Bevölkerung in Deutschland wird strukturell angegangen. Konnten hier geborene Kinder ausländischer Eltern, selbst wenn die Familien schon in dritter Generation und über Jahrzehnte in Deutschland lebten und hier ihre neue Heimat gefunden hatten, bis zur Reform immer auch nur Ausländer sein, sind die Kinder nun unter bestimmten Bedingungen schon von Geburt an Deutsche.

Viele dieser Kinder werden infolge der Reform wie selbstverständlich als Deutsche aufwachsen. Mit einem Mehr an – unbedingten – Möglichkeiten zur Teilhabe, sei es bei der Ausbildung oder im Arbeitsleben, sei es bei der nächsten Wahl oder wenn es ums Reisen geht. Und in vielen Fällen alles ohne Anträge und Genehmigungen und hoffentlich immer öfter den – oft unterschwelligen – Hinweis, sie gehörten nicht dazu. Mehr noch wird

den Kindern damit auch Heimat gegeben. Es ist das klare Bekenntnis eines Landes, das Eltern und Großeltern zum Arbeiten geholt hat: Eure Kinder und Enkel sind nun Kinder Deutschlands. Und das hilft den Kindern auch, ihren Mittelpunkt für ein ganzes Leben zu finden und sich vielleicht auch über die nächste Fußball-WM hinaus mit Deutschland und Europa zu identifizieren.

Schon deswegen, aber längst nicht nur aus diesen Gründen, wird die Notwendigkeit des *ius soli* heute nicht mehr ernsthaft bestritten. Es war eine Antwort auf die Probleme und Bedürfnisse unserer von 50 Jahren Zuwanderung geprägten Gesellschaft. Wohl gemerkt: Eine unter vielen (noch) notwendigen.

Seit im Jahr 2000 das *ius soli* in Kraft trat, haben allein bis Ende 2008 336.356<sup>1</sup> in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern mit ihrer Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten.<sup>2</sup> 335.601 Kinder ausländischer Eltern wurden im gleichen Zeitraum als Ausländer in Deutschland geboren. Das zeigt: Etwa die Hälfte der Kinder ausländischer Eltern sind von Anfang an Deut-

\* Der Verfasser ist Mitarbeiter im Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Der Beitrag gibt ausschließlich seine persönliche Auffassung wieder.

1 Zu den statistischen Datengrundlagen in diesem Abschnitt vgl. Migrationsbericht der Bundesregierung 2008.

2 Neben dem Umstand, dass beide Eltern Ausländer sind und die Geburt auf deutschem Territorium erfolgt, muss dafür zur Zeit der Geburt mindestens ein Elternteil ein Daueraufenthaltsrecht besitzen und bereits mindestens seit acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben. Dies gibt den aktuellen Rechtsstand wieder. Die Voraussetzungen wurden seit Einführung novelliert.

sche, weil ihre Eltern schon lange hier leben und sich hier niedergelassen haben. Lag der Ausländeranteil an den Geburten in Deutschland in den Jahren vor der ius-soli-Einführung bei um die 13 %, sank er in den Jahren 2000 bis 2008 auf nur noch durchschnittlich 5,3 %.

Zudem haben über die Übergangsregelung des § 40b StAG weitere 49.187 Kinder die deutsche Staatsangehörigkeit erworben.<sup>3</sup> Alles in allem sind es also bis Ende 2008 385.541 Kinder gewesen, die über das ius soli Deutsche geworden sind. Mittlerweile dürften es weit über 400.000 Kinder sein.

**2. In der Diskussion: Die Optionspflicht – Was wissen wir?**

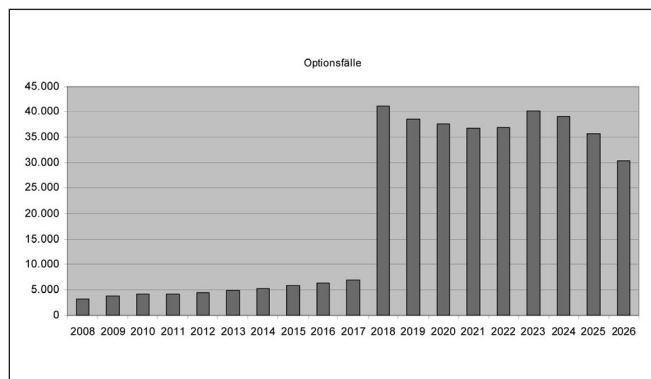
Gleichwohl: Das Jubiläum wird überdeckt von der Diskussion über die mit dem ius soli verbundene Optionspflicht, bei der sich die Kinder, sobald sie volljährig werden, grundsätzlich für eine ihrer Staatsangehörigkeiten entscheiden sollen. Seit Anfang Januar 2008 die ersten Kinder in das optionspflichtige Alter kamen, sind nun ungefähr zweieinhalb Jahre vergangen. Zeit für eine erste, kurze Zwischenbilanz.

Wir haben keine abschließenden Ergebnisse. Das kann auch nicht erwartet werden: Der erste Jahrgang von Optionskindern hat schon nach dem Wortlaut des Gesetzes Zeit bis Ende 2013, sich zu entscheiden. Und ob man aus den Entscheidungen dieses ersten Jahrgangs im Jahr 2014 schon verlässliche Schlüsse ziehen können, darf bezweifelt werden.

Bis zum Jahr 2017 sind es ausschließlich eingebürgerte Kinder, die sich entscheiden müssen. Kinder, die überwiegend aus recht interessierten und informierten Elternhäusern stammen. Denn die erleichterte Einbürgerung nach § 40b StAG war nur für kurze Zeit möglich. Der Antrag musste spätestens am 31.12.2000 gestellt sein, für die Antragstellung blieb also maximal ein Jahr. Anders als bei den sog. echten ius-soli-Kindern trafen die Eltern der damals noch unter 10-jährigen Kinder eine bewusste Entscheidung für die deutsche Staatsangehörigkeit. Nicht ganz unwahrscheinlich ist, dass dieser Umstand nun auch einen gewissen Einfluss auf die Optionsentscheidung der Kinder hat.

Wie Optionsentscheidungen aussehen werden, wenn diese bewusste Entscheidung gar nicht getroffen werden musste – wie es bei den sog. echten ius-soli-Kindern der Fall ist –, bleibt zunächst offen. Dass sich ein anderes Bild ergeben wird, ist zumindest nicht auszuschließen.

Und auch die zahlenmäßige Dimension wird dann eine ganz andere sein: Während die Jahrgänge optionspflichtiger Jugendlicher bis 2017 zwischen 3.316 (2008) und 6.787 (2017)<sup>4</sup> umfassen, sind es im Jahr 2018 allein 41.257 Jugendliche.<sup>5</sup> In den Jahren danach betrifft die Optionspflicht dann in etwa zwischen 30.000 und 40.000 Jugendliche.



Wenngleich abschließende Ergebnisse zurzeit nicht vorliegen, zeichnen sich im Moment doch bereits erste Tendenzen ab, die es wert sind, näher betrachtet zu werden.

**2.1. Entscheiden oder Abwarten? Deutscher oder Ausländer?**

Zunächst ist da klar eine Tendenz für die deutsche Staatsangehörigkeit. Einige Bundesländer und größere Einbürgerungsbehörden berichten davon, dass sich alle oder fast alle Optionskinder, die bisher eine Entscheidung getroffen haben, für die deutsche Staatsangehörigkeit entschieden haben.<sup>6</sup> In diese Richtung ging auch der Bericht von *Martin Jungnickel*, dem Leiter der größten deutschen Einbürgerungsbehörde, die für ganz Südhessen einschließlich Frankfurt am Main zuständig ist, auf den Hohenheimer Tagen zum Ausländerrecht Ende Januar letzten Jahres. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten sich auch dort alle oder fast alle Jugendlichen, die schon optiert hatten, für ihre deutsche Staatsangehörigkeit entschieden.<sup>7</sup> Die aktuelleren Zahlen vom Juni 2010 unterstreichen dies: Bis dahin hatten sich aus dem Jahrgang 2008 von 108 Jugendlichen, die bereits optiert hatten, nur zwei für ihre andere Staatsangehörigkeit entschieden. Aus dem Jahrgang 2009 fiel die Entscheidung bei allen 89 Optionspflichtigen, die bis dahin optiert hatten, zugunsten der deutschen Staatsangehörigkeit aus. Für den Optionsjahrgang 2010 kann nur die Zeit bis Juni in den Blick genommen werden. Auch hier entschieden sich alle 39 Optionspflichtigen, die bis dahin optierten, für ihre deutsche Staatsangehörigkeit.<sup>8</sup>

Zunächst einmal zeichnet diese Tendenz die vor Jahren bereits von den Eltern getroffene Entscheidung nach und überrascht daher – wie oben schon angedeutet – nicht. Die Entscheidung wird für die jungen Leute nicht wenig mit der Frage zu tun haben, welche Möglichkeiten die deutsche Staatsangehörigkeit für in dieser Lebensphase so wichtige Dinge wie Reisen, Ausbildung, Beruf und Familie eröffnet. Und: Lebt man in Deutschland, ist die deutsche Staatsangehörigkeit schlicht tagtäglich von großem praktischen Wert. Aber allem voran: Für viele dürfte es auch deshalb nahe liegen: Deutschland ist ihre Heimat.

Auffallend ist aber auch bei den Darmstädter Zahlen die verhältnismäßig niedrige »Rückmeldequote«. Nachdem für den ersten Optionsjahrgang 2008 das Optionsverfahren bis dahin bereits in das zweite, teils in das dritte Jahr gegangen war, lag der Anteil derer, die sich nach dem gesetzlich vorgesehenen behördlichen Hinweis<sup>9</sup> überhaupt zurückgemeldet hatten, noch immer unter 50 %. Denn während nach dieser Zeit zwar 108 Betroffene entschieden hatten, standen noch 155 Entscheidungen aus. Im Folgejahrgang 2009 standen 89 bereits getroffenen Entscheidungen 191 noch nicht getroffene Entscheidungen gegenüber. Und für die im Jahr 2010 bis dahin verstrichene Zeit standen 39 getroffenen 71 noch nicht getroffene Optionsentscheidungen gegenüber.<sup>10</sup>

Dieses Bild deckt sich mit Berichten aus anderen Einbürgerungsbehörden, aus denen teilweise von noch niedrigeren Rück-

3 Mit der Regelung wurde das ius soli praktisch auf die Anfang 2000 noch unter 10-jährigen Kinder ausgedehnt. Deren Eltern konnten ihre Kinder zu den gleichen Bedingungen einbürgern lassen, wenn die ius-soli-Voraussetzungen zu deren Geburt erfüllt waren und bis zur Einbürgerung fortbestanden.

4 Quelle: Bundesministerium des Innern.

5 Vgl. Migrationsbericht der Bundesregierung 2008.

6 Vgl. z.B. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs. 19/3417 vom 3.7.2009.

7 Vgl. [http://www.akademie-rs.de/fileadmin/user\\_upload/download\\_archive/migration/100129\\_jungnickel-optionsverfahren.pdf](http://www.akademie-rs.de/fileadmin/user_upload/download_archive/migration/100129_jungnickel-optionsverfahren.pdf).

8 Quelle: Regierungspräsidium Darmstadt. Beim Optionsjahrgang 2010 kommen im zweiten Halbjahr 2010 sukzessive weitere Optionspflichtige hinzu.

9 § 29 I 1, V StAG.

10 Quelle: Regierungspräsidium Darmstadt.

meldequoten berichtet wurde.<sup>11</sup> Viele dieser Jugendlichen, die sich bei ihrer Einbürgerungsbehörde noch nicht gemeldet, geschweige denn eine Optionsentscheidung getroffen haben, werden demnächst ihr 21. Lebensjahr vollenden. Dann entfällt für sie grundsätzlich die Möglichkeit, die Beibehaltung ihrer ausländischen Staatsangehörigkeit zu beantragen.<sup>12</sup> Versäumen die Jugendlichen dies, verlieren sie ihre deutsche Staatsangehörigkeit, wenn sie die andere Staatsangehörigkeit nicht bis zu ihrem 23. Geburtstag aufgeben. Das gilt selbst dann, wenn die Aufgabe gar nicht möglich ist, etwa weil das Ausscheiden aus der anderen Staatsangehörigkeit faktisch nicht möglich ist (sog. Verweigererstaaten).<sup>13</sup> Verhalten sie sich so wie bisher, nämlich ohne jede Aktivität gegenüber der Behörde, geht die deutsche Staatsangehörigkeit ebenfalls verloren, nämlich auch mit ihrem 23. Geburtstag.

Warum die Rückmeldequote so niedrig ist, sich also so wenige Betroffene überhaupt erst einmal auf das Anschreiben hin melden, kann eine Reihe von Gründen haben. Naheliegender ist zunächst schlicht ein altersspezifisches Verhalten. Viele werden zustimmen können: Im Alter von 18 oder 19 Jahren erscheinen Schreiben von Behörden nicht als das Wichtigste. Wenn der Brief überhaupt (selbst) geöffnet wird, dürften viele Jugendliche über die oft komplizierten und unverständlichen Formulierungen »stolpern«. Reaktion könnte dann sein: Weglegen. Schnell dürfte so ein Behördenschreiben in Vergessenheit geraten.

Bei den meisten der Jugendlichen, die bereits jetzt eine Entscheidung getroffen haben, wird es sich wohl um »unproblematische Fälle« handeln. Denn erfahrungsgemäß entscheiden Betroffene Fragen von so großer Reichweite und Bedeutung eher erst zum Ende einer Entscheidungsfrist hin. Es wird wohl auch nicht wenige Betroffene geben, die trotz der Frist für die Beantragung der Beibehaltung davon ausgehen, volle fünf Jahre Zeit für den Entscheidungsprozess zu haben. So wurde und wird die Regelung oft kommuniziert. Und formal ist das auch nicht ganz falsch, auf jeden Fall aber unvollständig.

Dass sich die Abwägungen bei der Entscheidung als schwierig erweisen können und die Jugendlichen in einem Alter, das sicher für solch eine Entscheidung nicht gerade »wie gemacht« ist, in »Gewissensnöte« im weitesten Sinne kommen könnten, ist jedenfalls gut vorstellbar. Etwa in Fällen, in denen schwierige rechtliche Fragen im Optionsverfahren (z.B.: Werde ich meine andere Staatsangehörigkeit beibehalten dürfen, weil mir deren Aufgabe in meinem konkreten Fall nicht zumutbar ist?) oder durch die Optionsentscheidung (z.B.: Wie schwer wird es für mich sein, meine Familie im Ausland zu besuchen oder dort evtl. einen Arbeitsplatz anzunehmen? Wird es mir möglich sein, evtl. ein Erbe anzutreten?) zu erwarten sind oder in denen ein schwieriges persönliches Problem hinzutritt (z.B.: Wie wird meine Familie auf meine Entscheidung reagieren?).

Ausgeschlossen werden kann auch nicht, dass Jugendliche dahingehend beraten werden, mit ihrer Entscheidung (noch) abzuwarten.

Die Brisanz der aufgezeigten Entwicklung machen die folgenden Zahlen deutlich: Bis Ende dieses Jahres werden gut 11.000 Jugendliche optionspflichtig sein oder gewesen sein. Rechnet man der o.e. Rückmeldequote von (etwa) 50 % auf diese Zahl – also die Stärke der bisherigen Optionsjahrgänge – hoch, ergeben sich etwa 5.500 Jugendliche allein aus den Geburtsjahrgängen 1990 bis 1992, die dem, nennen wir es einmal »Problempotenzial«, angehören. Bei diesen Jugendlichen wäre es denkbar, dass sie ihre deutsche Staatsangehörigkeit verlieren, weil sie sich gegen-

über den Behörden »passiv« verhalten. Würde sich diese Entwicklung auch künftig fortsetzen, wäre vorprogrammiert, dass bis zum Geburtsjahrgang 2008 insgesamt etwa 190.000 Kinder so betroffen sind.

## 2.2. Der Kern der Optionsregelung: Rückführung von Mehrstaatigkeit

Einige Beobachter begehen aber übrigens bei der Bewertung der aufgezeigten Tendenz hin zur deutschen Staatsangehörigkeit den Fehler anzunehmen, dass alle diese Jugendlichen nun nur noch Deutsche wären. Damit liegt man allerdings falsch. In der Logik des Optionsrechts beginnt Mehrstaatigkeit immer mit der Entscheidung für die deutsche Staatsangehörigkeit. Und ganz im Gegenteil: Die Hinnahmemöglichkeiten der ausländischen Staatsangehörigkeit sind im Optionsrecht sogar weiter gefasst als bei der Einbürgerung. Das liegt auch in der Natur der Sache: Wir reden hier nicht über Personen, die erst noch Deutsche werden wollen.

Wie sich die Hinnahmequote zunächst allerdings tatsächlich entwickeln wird, ist schwer vorherzusagen. Einerseits – wie gesagt – sind die Ausnahmen weiter gefasst. Es sind nicht – wie leider fälschlicherweise mitunter verbreitet – die gleichen Ausnahmen wie bei der Einbürgerung. Über die für diese in § 12 StAG normierten Tatbestände<sup>14</sup> hinaus, zieht § 29 IV StAG die Grenze deutlich weiter:<sup>15</sup> Die Hinnahme der Mehrstaatigkeit ist möglich, wenn die Aufgabe oder der Verlust der anderen Staatsangehörigkeit »unmöglich« oder »unzumutbar« oder »bei einer Einbürgerung nach Maßgabe von § 12 StAG Mehrstaatigkeit hinzunehmen wäre.« Unter diesen wesentlich weiter gefassten Rahmen wollte der Gesetzgeber gegenüber den Einbürgerungsregeln erkennbar ein Mehr an Lebenssachverhalten gefasst wissen.

Andererseits besitzen allein 68 % der sog. unechten ius-soli-Kinder, also den Jahrgängen von Optionskindern, die bis 2017 erstmals optionspflichtig werden, neben ihrer deutschen Staatsangehörigkeit noch die türkische Staatsangehörigkeit. Denn türkische Familien haben im Vergleich zum regulären Einbürgerungsgeschehen der letzten Jahre überproportional oft von der Einbürgerungsmöglichkeit des § 40b StAG Gebrauch gemacht.<sup>16</sup>

11 Vgl. wiederum bspw. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs. 19/3417 vom 3.7.2009 (Anteil der Personen aus dem ersten Optionsjahrgang 2008, die bis Mitte 2009 entscheiden hatten).

12 § 29 III 3 StAG.

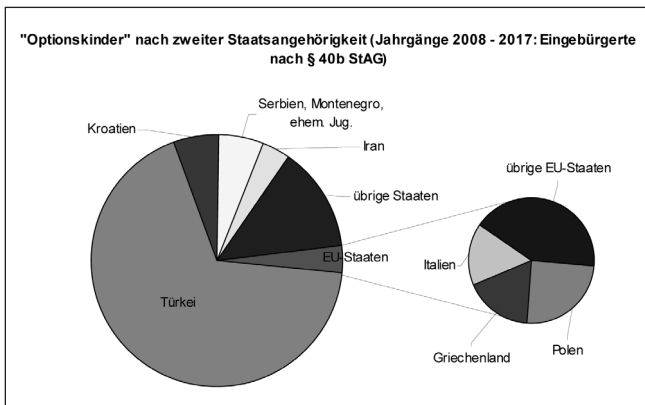
13 Unter den Begriff der Verweigererstaaten werden Staaten gefasst, deren Behörden die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit trotz rechtlicher Möglichkeit tatsächlich regelmäßig verweigern. Beispiele dafür sind Afghanistan, Iran, Kuba und Marokko.

14 Von Bedeutung im Rahmen der Optionsverfahren sind die Ausnahmen bei rechtlicher und faktischer Unmöglichkeit (§ 12 I 2 Nrn. 1 u. 2 StAG; vgl. dazu schon oben unter 2.1) sowie bei nicht zu vertretender Versagung der Entlassung, unzumutbaren Entlassungsbedingungen und Nichtbescheidung des Entlassungsantrages (§ 12 I 2 Nr. 3 StAG) und bei eintretenden erheblichen Nachteilen (§ 12 I 2 Nr. 5 StAG) sowie für Bürger der anderen EU-Staaten und der Schweiz (§ 12 II StAG). Keine Bedeutung für die Optionsverfahren haben die Privilegierung für ältere Einbürgerungsbewerber und bei Besitz eines Reiseausweises nach Art. 28 GFK (§ 12 I 2 Nrn. 4 u. 6 StAG). Anwendungsfälle sind bei letzterer jedenfalls schwer vorstellbar.

15 So auch *Berlit* in GK-STAR, § 29, Rn. 102 sowie *Renner/Maaßen* in *Hailbronner/Renner/Maaßen*, Staatsangehörigkeitsrecht, 5. Aufl. 2010, § 29 StAG, Rn. 37.

16 Von den nach § 40b StAG eingebürgerten Kindern haben etwa 68 % auch die türkische Staatsangehörigkeit. Von den im Jahr 2008 in Deutschland insgesamt erfolgten 94.470 Einbürgerungen entfielen dagegen nur etwa 26 % (24.449) auf Türken. 2007 lag der Anteil ebenfalls bei ca. 26 %; 2006 waren es etwa 27 % und 2005 ca. 28 %. Vgl. Statistisches Bundesamt, Einbürgerung – Fachserie 1 Reihe 2.1 Jahrgänge 2005 bis 2008.

Orientiert man sich hinsichtlich der Mehrstaatigkeit an der Hinnahmequote bei allen Einbürgerungen türkischer Staatsangehöriger in den letzten Jahren, so würde sie nur in ungefähr 15 bis 20 % der Fälle hingenommen werden.<sup>17</sup> Wegen der erweiterten Hinnahmemöglichkeiten in Optionsfällen könnte sie nun auch etwas darüber liegen. Die Staatsangehörigkeiten dagegen, die im Allgemeinen und ohne Einzelfallprüfung hingenommen werden – etwa die Staatsangehörigkeiten der sog. Verweigererstaaten oder die der übrigen EU-Staaten –, finden sich im Vergleich zum allgemeinen Einbürgerungsgeschehen unter den (sog. unechten ius-soli-Kindern) Optionskindern seltener.



Anders dürfte es allerdings später sein, wenn die ersten echten ius-soli-Kinder optionspflichtig werden. Denn dann werden sich wohl auch bei den Optionskindern bzw. bei deren zweiter Staatsangehörigkeit die tatsächlichen Verhältnisse in der Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung in Deutschland stärker widerspiegeln.<sup>18</sup>

Alles in allem ist also nicht klar, wie hoch die Hinnahmequote in der ersten Phase der Optionspflicht sein wird. Sie könnte in etwa dort liegen, wo sie auch bei der Einbürgerung liegt. In der zweiten Phase der Optionspflicht, wenn also die Kinder, die tatsächlich mit ihrer Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben, optieren müssen, könnte sie auch deutlich höher ausfallen.

### 2.3. Ausgewählte rechtliche Fragestellungen

Schon mit Blick auf Art. 16 I GG war vorgezeichnet, dass die Tatbestände der Mehrstaatigkeit beim ius soli weiter zu fassen sind, um nicht im Zweifel das Verbot des Entzugs der deutschen Staatsangehörigkeit zu verletzen. Der Gesetzgeber hat dieses Problem im Wesentlichen über die in § 29 IV StAG verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe gelöst. Bei der nun notwendigen Konkretisierung in der Praxis stellen sich eine ganze Reihe von Fragen: Etwa die, ob einer jungen Mandatsträgerin im Ergebnis die deutsche Staatsangehörigkeit und ggf. das Mandat, das sie vom Souverän erhalten hat, verloren gehen soll. Oder ob ein junger Polizeibeamter Gefahr laufen soll, womöglich seinen Beruf aufgeben zu müssen? Ist einem jungen Mann, der seinen Grundwehr- oder Zivildienst in und für Deutschland abgeleistet hat, der Verlust seiner deutschen Staatsangehörigkeit im Optionsverfahren zumutbar? Und wie ist es bei jungen Eltern, deren Kinder Deutsche per Abstammung sind? Hier würden im Ergebnis die Kinder Deutsche bleiben, die Eltern aber wieder zu Ausländern. So würde der Sinn des ius soli auf den Kopf gestellt, denn die staatsangehörigkeitsrechtliche Familieneinheit würde so wieder auseinander fallen.<sup>19</sup>

Es stellen sich in diesem Zusammenhang eine Vielzahl von Fragen, die künftig wohl vor allem die Gerichte beschäftigen wer-

den, bevor man abschließend Antworten darauf geben kann.<sup>20</sup> Zu befürchten ist, dass ein erster Anlass für verstärkten gerichtlichen Klärungsbedarf schon recht bald gegeben sein wird: Bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres muss die Beibehaltungsgenehmigung beantragt sein, die im Optionsverfahren die einzige Möglichkeit ist, die deutsche Staatsangehörigkeit zu behalten, ohne die andere Staatsangehörigkeit aufzugeben. Dies trifft auch dann zu, wenn die andere gar nicht aufgegeben werden kann<sup>21</sup> oder die Beibehaltung der anderen Staatsangehörigkeit materiellrechtlich kein Problem wäre, wie etwa bei den Staatsangehörigkeiten der anderen EU-Staaten.

Die erwähnte Altersgrenze für die Beantragung der Beibehaltungsgenehmigung<sup>22</sup> ist seinerzeit nach der Befassung im Innenausschuss des Bundestages in den Gesetzentwurf aufgenommen worden. Hintergrund war die Notwendigkeit, hinreichend Zeit vor dem Ablauf der Entscheidungsfrist mit Vollendung des 23. Lebensjahres für eine bestandskräftige Entscheidung über den Beibehaltungsantrag zu lassen.<sup>23</sup> Sie sollte daher eine gewisse Entscheidungs- und Rechtssicherheit vermitteln. Das Gesetz sieht darum auch keine Möglichkeit für die Behörden vor, die Frist zu verlängern: Wer bis zum 21. Geburtstag den Beibehaltungsantrag nicht stellt, hat keine Möglichkeit mehr, seine deutsche und zugleich seine ausländische Staatsangehörigkeit zu behalten.

Ob die Vorschrift allerdings in bestimmten Fällen einschränkend auszulegen ist, werden die Gerichte ggf. noch prüfen müssen. Jedenfalls kann dies u.U. erforderlich sein, um eine verfassungskonforme Ausführung zu gewährleisten, z.B. in Fällen, in denen sich die behördliche Information an die Optionskinder nach § 29 V StAG verzögert, ggf. sogar erst nach dem 21. Geburtstag zugestellt wird oder sie unvollständig ist, insbesondere keinen ausreichenden Hinweis auf die mit Vollendung des 21. Lebensjahres ablaufende Ausschlussfrist enthält. Auch in bestimmten Fällen, in denen Betroffene ohne eigene Schuld daran gehindert sind, die Information zur Kenntnis zu nehmen oder die Beibehaltung zu beantragen, z.B. wenn behördliche Briefe von anderen als den vorgesehenen Empfängern entgegengenommen und behalten wurden oder bei bestimmten Erkrankungen, wird sich die Frage der einschränkenden Auslegung stellen.<sup>24</sup>

<sup>17</sup> Im Jahr 2008 sind 18,2 % der eingebürgerten Türken unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit eingebürgert worden. 2007 lag diese Hinnahmequote bei 17,1 %, 2006 bei 15,9 % und 2005 15,3 %. Vgl. Statistisches Bundesamt, Einbürgerung – Fachserie 1 Reihe 2.1 Jahrgänge 2005 bis 2008.

<sup>18</sup> Während etwa 68 % der Optionskinder neben der deutschen die türkische, aber nur etwa 3,5 % die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaates innehaben, waren von den etwa 6,7 Mio. Ausländern, die 2008 in Deutschland lebten, nur etwa 1,7 Mio. und damit nur etwa 25 % Türken. Dagegen hatten ungefähr 2,4 Mio. und damit etwa 36 % der Ausländer, die 2008 in Deutschland lebten die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaates. Vgl. Migrationsbericht der Bundesregierung 2008.

<sup>19</sup> Vgl. zu diesem Themenkomplex z.B. *Berlit* in GK-StAR, § 29, Rn. 72 f.

<sup>20</sup> In welche Richtung die Rechtsprechung dabei gehen könnte, hatte das Bundesverwaltungsgericht allerdings bereits in seinem Urt. v. 10.4.2008 (Az.: 5 C 28.07) erkennen lassen. Im Zusammenhang mit dem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nach § 25 StAG war es zum Schluss gekommen, dass »die Vermeidung oder Beseitigung von Mehrstaatigkeit (...) keinen grundsätzlichen Vorrang mehr« hat, sondern »vielmehr (...) die privaten Interessen des Einzelnen an der Begründung oder Beibehaltung einer (...) mehrfachen Staatsangehörigkeit prinzipiell gleichrangig mit dem öffentlichen Interesse an der Vermeidung von Mehrstaatigkeit abzuwägen« sind. Die Entscheidung erfolgte zwar nicht unmittelbar zum Options- oder Einbürgerungsrecht, vollzog aber doch deutlich die tatsächliche und die Rechtsentwicklung der zurückliegenden Zeit nach.

<sup>21</sup> Etwa, weil das Recht des anderen Staates dies nicht vorsieht oder er praktisch keine Entlassung vornimmt.

<sup>22</sup> § 29 III 3 StAG.

<sup>23</sup> Vgl. auch BT-Drs. 14/867.

<sup>24</sup> Vgl. hierzu auch *Berlit* in GK-StAR, § 29, Rn. 95 ff.

Und auch die europäische Perspektive ist für das Optionsverfahren von Bedeutung. Immerhin sind alle ius-soli-Kinder zugleich auch Unionsbürger. Wenn nun mit einem möglichen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit zugleich die Unionsbürgerschaft verloren geht,<sup>25</sup> muss sich dies auch am europäischen Recht messen lassen.<sup>26</sup> Der Europäische Gerichtshof hat dies jüngst anlässlich eines Falles der Rücknahme einer erschlichenen Einbürgerung in Deutschland in der Rechtssache »Rottmann«<sup>27</sup> festgestellt: »Es liegt auf der Hand, dass die Situation eines Unionsbürgers, gegen den (...) eine Entscheidung der Behörden (...) über die Rücknahme seiner Einbürgerung ergangen ist, die ihn (...) in eine Lage versetzt, die zum Verlust des durch Art. 17 EG verliehenen Status und der damit verbundenen Rechte führen kann, ihrem Wesen und ihren Folgen nach unter das Unionsrecht fällt.« Ausgangspunkt für die festgestellte Anwendbarkeit von Unionsrecht ist damit die Unionsbürgerschaft bzw. die durch sie vermittelte Rechtsstellung.<sup>28</sup> Wenn diese infolge des Verlusts der nationalen Staatsangehörigkeit verloren gehen – so der Gerichtshof im Ergebnis –, muss über die ggf. notwendige Prüfung der Verhältnismäßigkeit nach nationalem Recht hinaus, auch geprüft werden, inwieweit der Staatsangehörigkeitsverlust hinsichtlich des Verlustes der unionsrechtlichen Stellung verhältnismäßig ist. Wenngleich im Rahmen dieser Verhältnismäßigkeitsprüfung grundsätzlich alle relevanten Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen sind, konkretisiert der Gerichtshof mit Blick auf die vorgelegte Fallkonstellation »insbesondere« drei Kriterien: die Schwere des vom Betroffenen begangenen Rechtsverstoßes, die Zeit, die zwischen der Einbürgerung und der Rücknahme liegt und die Frage nach der ggf. vorhandenen Möglichkeit der Rückerlangung der alten Staatsangehörigkeit.

Mit Ausnahme des letzten Kriteriums<sup>29</sup> dürfte das deutsche Recht der Einbürgerungsrücknahme spätestens seit dem Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 5.2.2009<sup>30</sup> diesen unionsrechtlichen Erwägungen weitestgehend entsprechen.<sup>31</sup> Besonders mit der vom Gesetzgeber vorgesehenen Ausschlussfrist für die Einbürgerungsrücknahme von fünf Jahren<sup>32</sup> dürfte das aufgestellte Kriterium hinsichtlich der Dauer des Besitzes der nationalen Staatsangehörigkeit sachgerecht konkretisiert und ausreichend berücksichtigt sein.

Da der Gerichtshof in seinem Urteil zentral auf das Wesen und die Folgen der zum Verlust der Unionsbürgerschaft und der damit verbundenen Rechte führenden Situation abstellt, dürften seine Ausführungen nicht nur im Kontext mit der Rücknahme von Einbürgerungen, sondern grundsätzlich für jeden Staatsangehörigkeitsverlust bedeutsam sein, mit dem der Verlust der Unionsbürgerschaft einhergeht.<sup>33</sup> Die unionsrechtliche Konsequenz einer (zusätzlichen) Verhältnismäßigkeitsprüfung dürfte daher grundsätzlich unabhängig davon eintreten, auf welchem (rechtstechnischen) Wege der Erwerb und der Verlust der Staatsangehörigkeit erfolgte. So wird sich wohl auch der mögliche Verlust der Unionsbürgerschaft im Rahmen des Optionsverfahrens an dem dargelegten Verhältnismäßigkeitsmaßstab messen lassen müssen. Hinsichtlich des Zeitraumes zwischen der Erlangung der deutschen Staatsangehörigkeit und dem möglichen Verlust jedenfalls sei hier nur angemerkt, dass der deutsche Gesetzgeber mit guten Gründen selbst in Fällen erschlichener Einbürgerungen eine 5-Jahres-Ausschlussfrist festgelegt hat, nach deren Ablauf die Möglichkeit der Einbürgerungsrücknahme entfällt. Bei den Optionskindern wird hingegen der mögliche Verlust der Staatsangehörigkeit nicht auf in diesem Sinne schuldhaftes Handeln zurückgehen. Sie werden zudem die Staatsangehörigkeit im Zeit-

punkt eines möglichen Verlusts mindestens acht, künftig aber auch bis zu 23 Jahren und ggf. länger (echte ius-soli-Fälle) besitzen haben.

Die rechtlichen Frage- und Problemstellungen betreffen aber nicht nur das Optionsrecht. Schon zeitlich davorliegend beim Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit bei Geburt gibt es eine Schwierigkeit, die allerdings schon von der Einbürgerung her bekannt ist. Diese, wie auch der ius-soli-Erwerb, setzen u.a. eine bestimmte Zeit des rechtmäßigen und gewöhnlichen Aufenthalts in Deutschland voraus. Während die Frage der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts keine besonderen Schwierigkeiten bereitet, gibt es nach wie vor deutliche Meinungsverschiedenheiten unter den Ländern, wann ein Aufenthalt als »gewöhnlich« zu qualifizieren ist.<sup>34</sup> So gehen z.B. die Länder bei den Aufenthaltszeiten zu Studienzwecken noch immer unterschiedliche Wege, obwohl Deutschland zugleich darum wirbt, die hierzulande gut qualifizierten und erfolgreichen Studienabsolventen im Land zu halten. Die Argumentation, die in einigen Ländern Ausgangspunkt dafür ist, Studienzeiten nicht oder nur eingeschränkt zu berücksichtigen

<sup>25</sup> Dies betrifft alle Fälle, in denen neben der deutschen keine weitere EU-Staatsangehörigkeit besteht, also derzeit (unechte ius-soli-Kinder) den größten Teil der Optionskinder.

<sup>26</sup> Zwar ist das Staatsangehörigkeitsrecht keine vergemeinschaftete Rechtsmaterie. Der Gerichtshof hat anlässlich der Rechtssache »Rottmann« aber erneut unterstrichen, dass die Mitgliedstaaten bei der Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten gleichwohl das Unionsrecht zu beachten haben. Vgl. hierzu *Tewocht*, ZAR 2010, 143 (143). Zur Bedeutung der »Lissabon-Entscheidung« des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, Az.: 2 BvE 2/08 u.a.) und insbesondere der Frage der möglichen Identitätskontrolle bei etwaigen Kompetenzstreitigkeiten, auch mit Blick auf das Staatsangehörigkeitsrecht, vgl. *Kluth*, ZAR 2009, 329 (335). Hinsichtlich der Aussichten eines solchen theoretisch denkbaren Verfahrens vgl. *Tewocht*, ZAR 2010, 143 (145).

<sup>27</sup> Rechtssache C-135/08, Urt. v. 2.3.2010.

<sup>28</sup> Der Gerichtshof nimmt damit wohl deutlicher den Gedanken eines effektiven europäischen Grundrechtsschutzes in den Blick und berücksichtigt, dass bestimmte unionsrechtliche Grundrechte nicht abhängig davon sind, ob der Betroffene bereits einmal eine Binnengrenze überschritten hat bzw. von seinem Freizügigkeitsrecht Gebrauch gemacht hat. Vor dem Hintergrund der mittlerweile zentralen Rolle der Unionsbürgerschaft und der Entwicklung des Primärrechts (inkl. der Charta der Grundrechte der Europäischen Union) insgesamt, ist diese Sicht nicht fernliegend. Der Gerichtshof hat gleichwohl offen gelassen, ob er im Falle »Rottmann« das Vorliegen eines rein national-internen oder eines grenzüberschreitenden Sachverhalts sieht. Für die Frage, ob Unionsrecht anwendbar ist, war dieser Maßstab offenbar aber nicht ausschlaggebend. Hatte Generalanwalt *Maduro* in seinen Schlussanträgen noch ausgeführt, dass »(...) bei den nationalen Bestimmungen über Erwerb und Verlust der nationalen Staatsangehörigkeit gewiss nicht allein deshalb Gemeinschaftsrecht anzuwenden [sei], weil die Folge davon der Erwerb oder Verlust der Unionsbürgerschaft (...)« ist und versucht, eine »grenzüberschreitende Dimension« darzulegen, um so die Zuständigkeit des Gerichtshofes und die Anwendbarkeit von Unionsrecht zu begründen, benötigte der Gerichtshof diesen Ansatz hierfür nicht. Ob sich diese Rechtsprechung künftig verfestigen wird und ob der Gerichtshof für die Anwendbarkeit des Unionsrechts zwischen verschiedenen Fallgruppen, darunter auch die des Grundrechtsschutzes, unterschieden wird, bleibt abzuwarten. Anlässe für weitere Konkretisierungen könnten jedenfalls alsbald vorliegen, wie etwa die Schlussanträge der Generalanwältinnen *Sharpston* in der Rechtssache C-34/09 (*Ruiz Zambrano*) v. 30.9.2010 und *Kokott* in der Rechtssache C-434/09 (*Shirley McCarthy*) v. 25.11.2010 zeigen.

<sup>29</sup> Wenngleich dieses Kriterium nicht konkret gesetzlich geregelt ist, lässt das im Rahmen der Rücknahmeentscheidung nach § 35 StAG ausübende Ermessen Raum für die Berücksichtigung dieses Aspekts.

<sup>30</sup> BGBl. I S. 158.

<sup>31</sup> So auch *Tewocht*, ZAR 2010 143 (145).

<sup>32</sup> § 35 III StAG sieht eine Ausschlussfrist von fünf Jahren nach dem Zeitpunkt der Einbürgerung vor, nach deren Ablauf eine Rücknahme ausgeschlossen ist.

<sup>33</sup> So auch *Tewocht*, ZAR 2010, 143 (144) und *Toggenburg*, ELR 2010, 165 (170). Freilich bleibt abzuwarten, ob sich die Rechtsprechung des Falles »Rottmann« verfestigen wird, denn die hier festgestellten weitergehenden Wirkungen in das nationale Staatsangehörigkeitsrecht hinein sind (noch) ein Novum.

<sup>34</sup> Zu dieser Frage vgl. *Marx* in GK-StAR, § 4, Rn. 243 ff. sowie *Renner/Maaßen* in Hailbronner/Renner/Maaßen, Staatsangehörigkeitsrecht, 5. Aufl. 2010, § 4, Rn. 78.

sichtigen, ging im Wesentlichen davon aus, dass Studienabsolventen nach dem Studium das Land wieder verlassen. Schon vor geraumer Zeit hat sich diese Zielstellung allerdings auch im Aufenthaltsrecht geändert.<sup>35</sup> Denn im Wettbewerb um die »besten Köpfe« geht es auch darum, erfolgreiche Studienabsolventen in Deutschland zu halten. Und die beschriebene Praxis verkennt leider auch den hohen Wert, den Bildung für die Integration hat. Mit dem gleichen Argument jedenfalls, mit dem einem erfolgreichen Studienabsolventen im Bundesland A die Anspruchseinbürgerung verwehrt wird, wird schließlich auch bei seinem Kind davon ausgegangen, dass es die deutsche Staatsangehörigkeit nicht erworben hat. Dies alles zur gleichen Zeit, in der im Land B der Studienabsolvent eingebürgert werden kann und sein Kind auch ius-soli-Deutscher sein könnte. War die unterschiedliche Handhabung des einen deutschen Staatsangehörigkeitsrechts in den Ländern beim Thema »Einbürgerung« schon kaum zu rechtfertigen, ist sie es um so weniger, wenn es um den primären Erwerbstatbestand für die Staatsangehörigkeit, den Geburtserwerb, geht. Man stelle sich einmal vor, es gäbe beim Abstammungserwerb ähnliche Probleme und eine »schon seit Generationen deutsche Familie« müsste darum bangen, ob ihr Kind die deutsche Staatsangehörigkeit auch anerkannt bekommt.

#### 2.4. Hoher Verwaltungsaufwand und administrative Schwierigkeiten

Es erfüllt sich auch eine bereits bei Verabschiedung des Reformgesetzes 1999 vorgetragene Erwartung:<sup>36</sup> Die praktische Umsetzung der Regelung bindet schon heute in einer Situation mit etwa 3.000 bis 4.000 Optionskindern bundesweit in einem Geburtsjahrgang erhebliche Verwaltungsressourcen. Von einer ganzen Reihe von Einbürgerungsbehörden war mit Blick vor allem auf das nötige Personal bereits von erheblichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung berichtet worden. Verbunden wurden diese Berichte insbesondere auch mit Befürchtungen hinsichtlich der unmittelbar bevorstehenden Zeit mit stetig bis auf etwa 7.000 Jugendliche jährlich steigenden Fallzahlen, gerade aber auch bzgl. der Zeit ab 2018, wenn es um jährlich rund 40.000 Jugendliche bundesweit geht.<sup>37</sup>

Es bleibt hier zu hoffen, dass besonders vor dem Hintergrund der Sparzwänge und bereits öffentlich in Aussicht gestellter Personaleinsparungen in Ländern und Kommunen nicht andere wichtige Aufgaben, etwa die Bearbeitung von Einbürgerungsanträgen, vernachlässigt werden müssen, weil Optionsverfahren betrieben werden.

Obwohl es beim Optionsverfahren nur um einen Teilaspekt des Staatsangehörigkeitserwerbs geht – bei der Einbürgerung ist die Aufgabe der alten Staatsangehörigkeit nur eine unter mehreren Voraussetzungen –, ist es für die Behörden gleichwohl mindestens so aufwändig wie ein vollständiges Einbürgerungsverfahren. Das liegt u.a. am hohen Beratungsaufwand: Die komplizierten Regelungen bereiten schon der einen oder anderen Behörde Schwierigkeiten, weswegen es teils schon zu Anwendungsfehlern gekommen ist. Erst recht sind sie aber für die Zielgruppe junger Erwachsener nicht ohne Weiteres verständlich. Es hat sich zudem gezeigt, dass im Optionsverfahren durch die Behörden stetig nachgehalten werden sollte. So sind einige Behörden z.B. dazu übergegangen, nach der ersten Optionsaufforderung die Optionskinder regelmäßig, an die Verpflichtung im Optionsverfahren zu erinnern.

In der Praxis sind es verschiedenste Probleme, auf die die Behörden und die Optionskinder treffen, von denen hier aber nur einige wenige beschrieben werden sollen, um die Situation zu illustrieren:

In einem dafür eher ungewöhnlichen Alter, ist für viele Jugendliche das Optionsverfahren erstmals in ihrem Leben Anlass, über ihre Staatsangehörigkeit(en) bewusst nachzudenken. Nicht wenigen ist bereits dabei unklar, ob sie neben ihrer deutschen überhaupt noch eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen. Vielen der Betroffenen sind auch die personenstandsrechtlichen Rahmenbedingungen völlig nicht bewusst. So wird z.B. nicht selten der Ablauf der Gültigkeit des Passes mit dem Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit gleichgesetzt.<sup>38</sup> Wenn die Entscheidung für die deutsche Staatsangehörigkeit getroffen wurde, ist oft auch nicht klar, welche Schritte als nächstes unternommen werden müssen. Einige Betroffene gehen auch davon aus, die hiesige Behörde werde sich schon um alles weitere »kümmern«.

Die Behörden erreichen zudem nicht alle materiell-rechtlich von der Optionspflicht erfassten Jugendlichen.<sup>39</sup> Hintergrund ist, dass Melderegistereinträge dieser Kinder z.T. nicht entsprechend gekennzeichnet wurden oder die Kennzeichnung z.B. nach Umzügen verloren gegangen ist. Später kann so nicht mehr nachvollzogen werden, dass ein bestimmtes Kind optionspflichtig ist. In diesen Fällen kann die behördliche Aufforderung zur Abgabe der Optionserklärung nicht versendet werden und die Optionspflicht kommt bei diesen Kindern schließlich nicht zum Tragen. Dieser Aspekt wirft auch Fragen der Gleichbehandlung auf, denn nicht alle vom Gesetz erfassten Betroffenen müssen sich tatsächlich auch entscheiden.

Probleme bereitet mitunter auch die Frage, ob überhaupt ein Optionsverfahren durchlaufen werden muss. Das gilt vor allem dann, wenn materiell-rechtlich ohne Weiteres die alte Staatsangehörigkeit beibehalten werden kann (z.B. bei anderen EU-Staatsangehörigkeiten). Wird in diesen Fällen (versehentlich) nicht bis zum 21. Geburtstag die Beibehaltungsgenehmigung beantragt, bleibt – wenn man einmal mögliche Einschränkungen durch höherrangiges Recht außer Betracht lässt – nur die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit, um die deutsche zu behalten.

### 3. Staatsangehörigkeitsrecht konsolidieren und praktische Probleme lösen

Das Nachdenken über Möglichkeiten, die staatsangehörigkeitsrechtlichen Probleme der Mehrstaatigkeit<sup>40</sup> und mit der Vermeidung der Mehrstaatigkeit<sup>41</sup> zu lösen, ist weder auf fachlicher, noch auf politischer Ebene neu. Die Ergebnisse sind zuweilen überraschend. So verwunderte manchen Beobachter schon, dass 2007 die generelle Hinnahme der Mehrstaatigkeit für Unions-

35 Vgl. Lämmermann, ZAR 2009, 289 (295).

36 Vgl. z.B. Hailbronner, Schriftliche Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung vom 13.4.1999, in Deutscher Bundestag (Hrsg.): Reform des Staatsangehörigkeitsrechts – Die parlamentarische Beratung (Zur Sache 1/99), Berlin 1999.

37 Vgl. etwa Schreiben des Oberbürgermeisters Münchens an den Deutschen Städtetag vom 7.10.2009, abrufbar unter <http://www.auslaenderbeirat-muenchen.de/besch.htm>, (Beschlüsse 2008) zuletzt abgerufen am 20.12.2010.

38 Vgl. 8. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, BT-Drs. 17/2400, Kap. III.1.2.2.

39 Vgl. a.a.O.

40 Zu einer möglichen rechtlichen Alternative vgl. Kluth, ZAR 2009, 134 (138).

41 Jüngste Beiträge zur Diskussion, insbesondere auch zu integrationspolitischen Aspekten, lieferten etwa Berlitz, Abschaffung des Optionszwangs? in Barwig/Beichel-Benedetti/Brinkmann (Hrsg.), Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2009, Baden-Baden 2010, S. 245 – 250 oder Hailbronner, Integration und Staatsangehörigkeit, Statement bei den 53. Bitburger Gesprächen, 7.1.2010 (abrufbar unter: [http://www.irp.uni-trier.de/typo3/fileadmin/template/pdf/53BG\\_Hailbronner.pdf](http://www.irp.uni-trier.de/typo3/fileadmin/template/pdf/53BG_Hailbronner.pdf), zuletzt aufgerufen am 2.7.2010). Während sich Berlitz im Ergebnis für die Abschaffung der Optionspflicht ausspricht, erscheint Hailbronner »(...) das Festhalten am Erfordernis der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit im Rahmen der sogenannten Optionsregelung im Hinblick auf das Integrationsziel nicht erforderlich zu sein (...)«.

bürger und schweizerische Staatsangehörige Gesetz wurde.<sup>42</sup> Und auch Statements der jüngsten Vergangenheit, etwa des Ersten Bürgermeisters von Hamburg, *Ole von Beust*, zur Optionspflicht bzw. deren Abschaffung überraschten.<sup>43</sup> Und mit *David McAllister* bekleidet seit Anfang Juli 2010 nicht nur der jüngste, sondern erstmals<sup>44</sup> auch ein Doppelstaater das Amt des Ministerpräsidenten eines deutschen Bundeslandes.<sup>45</sup>

International ist Mehrstaatigkeit heute weitgehend akzeptiert<sup>46</sup> und sehr verbreitet. Bedenkt man letzteres, muss man sich angesichts mancher Diskussion in Deutschland darüber wundern, dass es kaum zu Problemen kommt. Allerdings: Es gibt sie, diese Probleme. Beispielsweise bei der Frage der Zuordnung zu Rechtsordnungen bei nicht ausschließlich innerstaatlichen Rechtsbeziehung (Internationales Privatrecht) oder auch bei Fragen des konsularischen und diplomatischen Schutzes. Und ab und an natürlich auch in der Integrationspolitik. Da wird sie von einigen Beteiligten auch zur Schicksalsfrage erhoben – die einen halten sie für unverzichtbar, die anderen für ein schlimmes Übel. Dabei hat Mehrstaatigkeit keinen eigenen gesellschaftlichen Wert. Weder befördert sie aus sich heraus zwingend Integration, noch ist sie automatisch ein Hindernis dafür.

Bei all den Problemen und praktischen Schwierigkeiten, die die Vermeidung der Mehrstaatigkeit heute mit sich bringt, ist einer der Gedanken, der hinter dem alten Grundsatz stand, aber nicht von der Hand zu weisen: Die Staatsangehörigkeit soll regelmäßig eine gewisse Verbundenheit und Nähe eines Bürgers zu seinem Staat widerspiegeln. Während die Umrisse dieses »Näheverhältnisses« in der Lebenswirklichkeit nicht eindeutig beschreibbar sind und es nicht völlig exklusiv ist, gibt es gleichwohl einen mehr oder weniger objektivierbaren Kerngehalt: Eine solche Verbindung, die eine der Grundlagen der Zugehörigkeit zu einem staatlichen Gemeinwesen ist, wird in erster Linie zu dem Staat bestehen, dem die tatsächliche Nähe – die dauerhafte Niederlassung, Erwerbstätigkeit sowie Familiengründung und dergleichen – bereits seit längerer Zeit galt und gilt. Sie kann natürlich zur gleichen Zeit nicht zu beliebigen oder beliebig vielen Staaten bestehen.

Diesen im Staatsangehörigkeitsrecht verwurzelten Gedanken, der auch bei früheren Reformen des Staatsangehörigkeitsrechts eine wichtige Rolle spielte, gilt es, auf die heutige Situation zu übersetzen. Die veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen führen weltweit, gerade aber auch in Deutschland zu einer immer stärkeren Verbreitung von Mehrstaatigkeit, der mit staatsangehörigkeitsrechtlichen Mitteln nicht mehr effektiv begegnet werden kann:<sup>47</sup> Gründe sind vor allem die Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frau und Mann und ehelicher und nicht ehelicher Kinder im Staatsangehörigkeitsrecht sowie die immer größere Zahl binationaler Paare. Dies führt dazu, dass Kinder oft schon von Geburt an mehrere Staatsangehörigkeiten besitzen. Bewusste Entscheidungen sind dies nicht. Für Deutschland kommt noch die Aufnahme einer bedeutenden Zahl von (Spät-) Aussiedlern hinzu, die Deutsche unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit geworden und deren Kinder ebenfalls Mehrstaater sind. Waren vor einigen Jahrzehnten möglicherweise Zweifel an der Verbundenheit zu Deutschland wegen der Mehrstaatigkeit noch begründbar, kann dieser Schluss daher heute nicht mehr gezogen werden.

Im Vordergrund steht bei all dem das ausländische Recht, durch das – natürlich im Zusammenspiel mit dem inländischen Recht – zur Entstehung von Mehrstaatigkeit führt. Bei der Vermeidung der Mehrstaatigkeit muss das Inland gewissermaßen auf Rechtsetzung des Auslands Rücksicht nehmen und reagieren. Politi-

sche und rechtliche Bedeutung wird so vor allem der ausländischen Staatsangehörigkeit beigemessen. Dabei sollte es uns mindestens aus rechtspolitischer Sicht darum gehen, im eigenen Land die eigene Staatsangehörigkeit hervorzuheben.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen wäre beim Thema Mehrstaatigkeit auch ein anderer Ausgleich denkbar: Maßgebend soll das beschriebene »Näheverhältnis« sein. Eine ausreichend enge Verbindung zu Deutschland ist jedenfalls – auch wenn eine weitere Staatsangehörigkeit besteht – dann gegeben, wenn Menschen schon seit langer Zeit hier leben und ihren Lebensmittelpunkt haben. Übersehen werden sollte dabei auch nicht, dass der Staatsangehörigkeitserwerb diese enge Verbindung nicht nur voraussetzt, sondern das Band zwischen Staat und Bürger auch verstärkt. Gerechtfertigt erscheint diese Betrachtung auch mit Blick auf folgenden Umstand: Bei Deutschen, die auswandern und sich dauerhaft auch außerhalb der Europäischen Union niederlassen, nimmt das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht gleichwohl weiterhin eine so enge Bindung an, dass ihnen ihre deutsche Staatsangehörigkeit erhalten bleibt. Gleiches gilt für die Weitergabe der deutschen Staatsangehörigkeit an ihre im Ausland geborenen Kinder, selbst wenn sie mit ihrer Geburt eine weitere Staatsangehörigkeit erwerben. Und auch wenn es um die Einbürgerung eines Deutschen in anderen Staaten geht, genehmigt Deutschland oft die Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit.

Eine Balance könnte nun darin bestehen, Mehrstaatigkeit allgemein für hier niedergelassene Menschen mit einem Zuwanderungshintergrund zuzulassen. Dies beträfe einzubürgernde langaufhältige Ausländer<sup>48</sup> genauso wie deutsche Mehrstaater, die ihre andere Staatsangehörigkeit aufgeben sollen (Option). Da sich unbestritten durch Mehrstaatigkeit Probleme ergeben können, sollte es ein Anreizsystem für die Aufgabe anderer Staatsangehörigkeiten geben. Zudem sollten die Betroffenen möglichst auf die potenziellen Probleme hingewiesen werden. Die Frage der Mehrstaatigkeit muss in den allermeisten Fällen der Betroffene entscheiden. Für die möglichen negativen Konsequenzen, wie sich etwa im Hinblick auf die Wehrpflicht ergeben können, muss daher auch in erster Linie der Betroffene und nicht der deutsche Staat einstehen.<sup>49</sup> Bei Deutschen, die Deutschland und die Europäische Union dauerhaft verlassen haben, rechtfertigt zwar das sich tendenziell abschwächende Band zwischen Staat und Bürger nicht den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit. Eine andere Sache ist es aber, ob die deutsche Staatsangehörigkeit auch an Kinder weitergeben werden kann. Hier könnte der schon bestehende sog. Generationenschnitt weiterentwickelt werden. Die Weitergabe der deutschen Staatsangehörigkeit im Ausland ist bereits heute in der dritten Generation eingeschränkt. Kinder eines bereits im Ausland geborenen Deutschen erwerben die deutsche Staatsangehörigkeit nicht mehr

42 Vgl. Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union v. 19.8.2007, BGBl. I S. 1970.

43 Vgl. Hamburger Abendblatt, 20.1.2010.

44 Soweit dies jedenfalls bekannt ist.

45 Vgl. [http://www.cdu.de/archiv/2370\\_31237.htm](http://www.cdu.de/archiv/2370_31237.htm), zuletzt aufgerufen am 2.7.2010.

46 Vgl. etwa *Kluth*, ZAR 2009, 134 (135).

47 Auch Lösungsversuche über völkerrechtliche Verträge haben sich in der Praxis als letztlich nicht zielführend erwiesen, wie etwa die sehr eingeschränkte Wirkung des Übereinkommens über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern vom 6.5.1963 zeigt.

48 Bei in diesem Sinne nicht langaufhältigen Ausländern könnte die Folge dann eintreten, wenn anderweitige Integrationsleistungen, etwa eine überdurchschnittlich erfolgreiche soziale Integration, dies rechtfertigen.

49 Dies findet freilich seine Grenzen bei so grundsätzlichen Rechtsgütern wie den Menschenrechten. Hier wird jeder Deutsche erwarten können, dass Deutschland seine Bürger im Rahmen des Möglichen effektiv schützt.

ohne Weiteres mit ihrer Geburt.<sup>50</sup> Im Hinblick auf das im Jahr 2000 eingeführte *ius soli* sollte es hier eine an dieser Regelung orientierte Ergänzung geben. Bei einem deutschen Mehrstaater, der seine deutsche Staatsangehörigkeit durch Geburt nach dem Territorialprinzip erworben hat, sich dauerhaft außerhalb der Europäischen Union niederlässt und dort Kinder bekommt, sollte die deutsche Staatsangehörigkeit – eingeschränkt wie beim bisherigen Generationenschnitt – nicht weitergegeben werden können, wenn das Kind bei der Geburt noch eine andere Staatsangehörigkeit erhält.

Verfahrensprobleme und potenzielle Rechtsunsicherheiten beim *ius-soli*-Erwerb lassen sich durch eine Neujustierung beim für diesen notwendigen Voraufenthalt vermeiden. Als Nebeneffekt könnten auch die Einbürgerungsverfahren effektiver gestaltet werden. Das Staatsangehörigkeitsgesetz stellt für beide Bereiche auf Zeiten des rechtmäßigen und gewöhnlichen Aufenthalts ab. Über letztere Voraussetzung werden heute nur noch wenige Aufenthaltszeiten ausgeschlossen. Unter den Zeiten die – noch dazu teilweise von Bundesland zu Bundesland verschieden – ausgeschlossen werden, sind teils integrationspolitisch wichtige Zeiten wie die des Studiums. Alles in allem ist die gesetzliche Einschränkung auf Zeiten des gewöhnlichen Aufenthalts zwar im Ausgangspunkt verständlich, im Ergebnis aber kontraproduktiv. Sie kann gestrichen werden. Aufenthaltszeiten, bei denen aus bestimmten Erwägungen heraus ein Ausschluss denkbar wäre, etwa Gestattungszeiten bei negativen Asylverfahren, spielen eher eine nachgeordnete Rolle. Zumal ohnehin sowohl für den *ius-soli*-Erwerb als auch für die Einbürgerung ein gewisser Grad an Aufenthaltsverfestigung erreicht worden sein muss und dadurch bspw. bei diesen Gestattungszeiten immer auch noch weitere Zeiten des rechtmäßigen Aufenthalts notwendig sind.<sup>51</sup> Damit enthält die Systematik der rechtlichen Voraussetzungen bereits eine hinreichende Absicherung gegen denkbare Missbrauchsmöglichkeiten und gegen das unerwünschte Ergebnis von Einbürgerungen nicht ausreichend (aufenthalts-)verfestigter bzw. integrierter Personen. Soweit der Gesetzgeber solche Detailfragen aber regeln will, kann er alle Aufenthaltszeiten, die nicht berücksichtigt werden sollen, konkret ausnehmen. Mit einer solchen konkreten Entscheidung wäre zugleich sichergestellt, dass jeweils auch integrationspolitische Implikationen einer solchen Entscheidung berücksichtigt werden.

Katja Schneider, Konstanz\*

## Assimilation und Integration – eine Begriffsanalyse aus der Perspektive der Rechtswissenschaft

*Die Integration von Migranten hat in den letzten Jahren eine große gesellschafts- und rechtspolitische Relevanz erlangt. Für den Diskurs über die Frage, welche Anpassungsleistungen von den in Deutschland lebenden Migranten an die Mehrheitsgesellschaft erwartet werden können, ist eine klare Definition des Begriffes »Integration« und seine Abgrenzung zum Konzept »Assimilation« unerlässlich. Der nachfolgende Beitrag unternimmt daher den Versuch einer Begriffsbestimmung und untersucht hierbei auch die Frage, ob Einwanderungsgruppen wie die in Deutschland lebenden türkischen Staatsangehörigen oder türkischstämmige Deutsche dem völkerrechtlichen Minderheitenschutzsystem unterliegen.*

### 4. Bilanz und Ausblick

Nach über einem Jahrzehnt *ius soli* sind die positiven Wirkungen der Reform unverkennbar. Das Geburtsortprinzip ist unverzichtbarer Bestandteil des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts geworden. Um Verbesserungen bei der Umsetzung in der Praxis zu erreichen, wären vor allem verfahrensmäßige Erleichterungen anzustreben.

Schwierigkeiten bereiten in der Praxis allerdings die Optionsverfahren. Diese Schwierigkeiten werden in den nächsten Jahren tendenziell und ab dem Jahr 2018 wegen der dann erheblich größeren „Optionsjahrgänge“ schlagartig zunehmen. Die möglicherweise schwerwiegenden Folgen sind vermeidbar, wenn die dargelegten Lösungswege rechtzeitig beschritten werden. Wie aufgezeigt kann in einem Abwägungsprozess, der grundsätzliche, integrationspolitische aber auch verwaltungsökonomische Gesichtspunkte in den Blick nimmt, ein veränderter Umgang mit dem Thema Mehrstaatigkeit gefunden werden. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, welcher Aufwand für die Erreichung welcher Ziele betrieben werden soll und ob diese überhaupt tatsächlich erreicht werden bzw. erreichbar sind.

<sup>50</sup> § 4 IV StAG. Anwendung findet die Regelung bei deutschen Elternteilen, die ab dem 1.1.2000 im Ausland geboren sind und dort ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben. Die Rechtsfolge des Nichterwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit bei Auslandsgeburt der Kinder dieser Eltern tritt nicht ein, wenn das Kind sonst staatenlos wäre oder wenn der deutsche Elternteil die Geburt bei der zuständigen Auslandsvertretung innerhalb eines Jahres anzeigt und damit quasi die Annahme des stark abgeschwächten Bandes zwischen der Familie und dem deutschen Staat widerlegt.

<sup>51</sup> Bei den hier ins Auge gefassten Konstellationen missbräuchlicher Asylantragstellung, auf die keine Asyl- oder sonstige flüchtlingsrechtliche Anerkennung folgt, ist zu beachten, dass bei Einbürgerung aus einem Aufenthalt zu humanitären Zwecken im Gros der Fälle eine Niederlassungserlaubnis notwendig ist, die ihrerseits wiederum an bestimmte Integrationsleistungen und Aufenthaltszeiten geknüpft ist. Selbst bei einem Zweckwechsel in den sog. Familiennachzug, etwa als Ehegatte eines Deutschen, müssten für die Anspruchseinbürgerung immerhin acht Jahre rechtmäßiger Aufenthalt oder die Ehegatteneinbürgerung i.d.R. immerhin zwei Jahre Ehebestandszeit mitgebracht werden. Die für das Einbürgerungsrecht maßgebliche Integration in deutsche Lebensverhältnisse ist dann im Regelfall gegeben. Für das *ius soli* ist immer ein Daueraufenthaltsrecht bei einem Elternteil notwendig.

### 1. Einleitung

Im Februar 2008 hielt der türkische Ministerpräsident *Recep Tayyip Erdoğan* in Köln vor mehreren tausend in Deutschland lebenden Menschen türkischer Herkunft eine Rede, die sowohl in Deutschland als auch in der Türkei eine große Kontroverse ent-

\* Die Verfasserin ist seit Juli 2007 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht von Prof. Dr. Dr. h.c. *Kay Hailbronner* sowie am Exzellenzcluster »Kulturelle Grundlagen von Integration« an der Universität Konstanz. Der Beitrag beruht auf einem Vortrag, den die Verfasserin am 16.10.2009 auf einer Tagung des Konstanzer Exzellenzclusters zum Thema »Im Banne der Assimilation? Kunst, Kultur und Theorie transnationaler Migration« gehalten hat. Er wird demnächst auch in dem Sammelband zu dieser Tagung erscheinen.