



Die Beauftragte der Bundesregierung
für Migration, Flüchtlinge und
Integration

8. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland

(Juni 2010)

Jede einzelne dieser Möglichkeiten soll grundsätzlich begünstigt werden können. Insbesondere werden die Leistungen aber aus den Bereichen

- Bildung und Ausbildung,
- Beruf und Beschäftigung sowie
- ehrenamtliches Engagement

stammen. Die Leistungen müssen die eigene Integration befördern. Sie können allgemeinwohlbezogen sein, wie etwa bei ehrenamtlichem Engagement, oder auch in erster Linie das eigene Fortkommen befördern, wie etwa bei Bildungsleistungen. Neben berücksichtigungsfähigen Einzelleistungen, wie beispielsweise bestimmten deutschen Sprachkenntnissen, kann auch die Summe einiger oder vieler Einzelleistungen das Vorliegen besonderer Integrationsleistungen belegen. Wie schon die ausdrückliche Heraushebung der Deutschkenntnisse über B1 GER-Niveau in § 10 Abs. 3 S. 2 StAG, die für sich allein die Privilegierung bewirken kann, zeigt, ist jedoch nicht zwingend das Vorliegen mehrerer Leistungen oder von Leistungen aus mehreren Lebensbereichen notwendig. Auch im Rahmen des vom Gesetzgeber eröffneten Ermessens ist grundsätzlich der Charakter der Regelung als Einbürgerungserleichterung zu berücksichtigen. Der Gesetzgeber wollte hier gleichwohl die Möglichkeit offen lassen, vorgezogene Einbürgerungen ablehnen zu können. Dies betrifft allerdings nur die kleine Gruppe von Fällen, in denen zwar bei einer Gesamtbetrachtung des Einzelfalles insgesamt von besonderen Integrationsleistungen auszugehen ist, einer privilegierten Einbürgerung aber dennoch bestimmte Gesichtspunkte absolut entgegenstehen.⁸⁶⁷

Aus Sicht der Beauftragten müssen die vom Gesetzgeber bewusst geschaffenen Einbürgerungserleichterungen und Entscheidungsspielräume auch in der Praxis genutzt werden, um Einbürgerungen zu erleichtern und zu beschleunigen. Die Beauftragte wird die Umsetzung der vom Gesetzgeber geschaffenen, integrationspolitisch sinnvollen Einbürgerungsanreize weiter beobachten und Vorschläge unterbreiten, wie die Einbürgerungspraxis hierbei unterstützt werden kann.

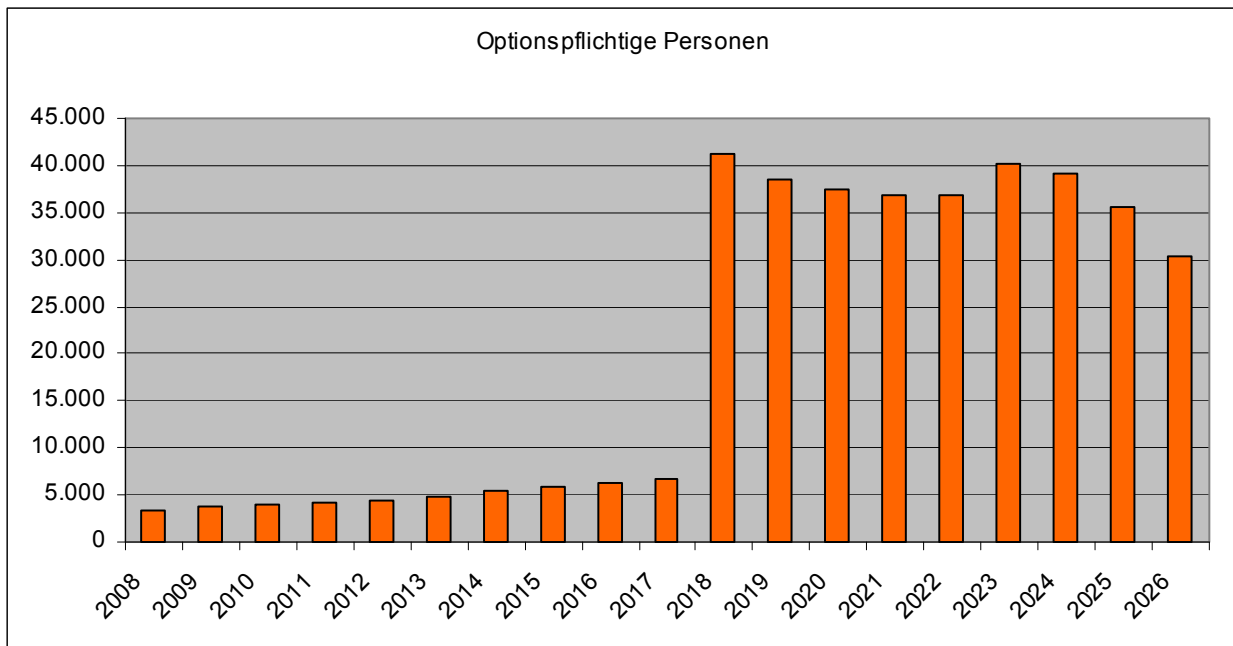
1.2.2 Optionsverfahren

Im Jahr 2008 wurden erstmals Jugendliche optionspflichtig (§ 29 Abs. 1 StAG). Sie müssen sich damit grundsätzlich entscheiden, ob sie ihre deutsche oder ausländische Staatsangehörigkeit behalten wollen. Betroffen sind zunächst die

⁸⁶⁷ Vgl. hierzu auch Lämmermann, Falk: Besondere Integrationsleistungen als einbürgerungsrechtliche Privilegierungsmöglichkeit, in: ZAR 2009, S. 126 ff.

über die Sonderregelung des § 40b StAG unter erleichterten Bedingungen und unter Hinnahme ihrer anderen Staatsangehörigkeit eingebürgerten Kinder. Dies sind zwischen 3.000 und 7.000 Kinder jährlich bis 2017. Ab dem Jahr 2018 werden auch jene Kinder ausländischer Eltern dazukommen, die unmittelbar mit ihrer Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erwarben (§ 4 Abs. 3 StAG). Dies sind dann zunächst pro Jahr etwa 40.000 Kinder (vgl. zu den genauen Fallzahlen Tabelle 16 im Anhang).

Abbildung 10: Optionspflichtige Personen (nach Jahr des Eintritts der Optionspflicht)



Quelle: Bundesministerium des Innern, Migrationsbericht 2008

Wollen die Jugendlichen ihre deutsche Staatsangehörigkeit behalten, müssen sie bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres die ausländische Staatsangehörigkeit aufgeben und dies nachweisen. Andernfalls geht die deutsche Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes verloren.

Soll die deutsche Staatsangehörigkeit trotz fortbestehender ausländischer Staatsangehörigkeit beibehalten werden, muss dies behördlich genehmigt (Beibehaltungsgenehmigung) sein. Der Antrag auf die Beibehaltungsgenehmigung kann allerdings grundsätzlich nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gestellt werden.⁸⁶⁸ Wird dieser Termin nicht eingehalten, bleibt für das Fortbestehen der deutschen Staatsangehörigkeit nur der Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit. Im Übrigen würde die deutsche Staatsangehörigkeit mit

⁸⁶⁸ Vgl. allerdings zur davon abweichenden Diskussion im Folgenden.

Vollendung des 23. Lebensjahres verloren gehen. Das gilt auch für Personen, bei denen es das Gesetz (materiellrechtlich) zulässt, dass sie ihre andere Staatsangehörigkeit behalten können (z.B. Unionsbürgerinnen und -bürger). Die Rechtsfolge tritt selbst dann ein, wenn nach dem Recht des ausländischen Staates dessen Staatsangehörigkeit gar nicht aufgegeben werden kann.

Bei der im Berichtszeitraum beginnenden Umsetzung des Optionsrechts sind erste Fragen sowohl in praktischer als auch in rechtlicher Hinsicht aufgetaucht, bei denen beobachtet werden muss, ob sich hierfür in der Praxis integrationspolitisch sinnvolle Antworten entwickeln werden. Einige dieser Fragestellungen und Problembereiche werden im Folgenden dargestellt:

- Nicht alle von der Optionsregelung Betroffenen werden erreicht. In den Melderegistern wurden – aus verschiedenen Gründen – z.T. die nötigen Datensatz-Kennzeichnungen der (künftigen) Optionskinder nicht vorgenommen. In diesen Fällen weiß die Behörde später nicht, dass ein Kind optionspflichtig ist und kann die Aufforderung zur Abgabe der Optionserklärung nicht versenden. Damit kommt die Optionspflicht bei diesen Kindern nicht zum Tragen. Schwierigkeiten ergeben sich auch bei (mehrfachen) Umzügen – insbesondere auch ins Ausland –, die nicht oder nicht korrekt in den Melderegistern erfasst sind.
- Viele Jugendliche verstehen die komplizierte gesetzliche Regelung und die behördlichen Schreiben nicht. Sie sind sich auch deshalb der Tragweite und möglicher Konsequenzen der Optionsentscheidung nicht bewusst.
- Es kommt immer wieder zu Missverständnissen. Für viele Jugendliche ist schon unklar, ob neben der deutschen noch eine zweite oder ggf. weitere Staatsangehörigkeit besteht. Ein Teil der Betroffenen setzt z.B. den Ablauf der Gültigkeitsdauer des ausländischen Passes mit dem Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit gleich. Andere können aus verschiedenen (personenstandsrechtlichen) Gründen keine genauen Angaben machen oder antworten auf Behördenschreiben (noch) nicht. Im Falle der Entscheidung für die deutsche Staatsangehörigkeit ist oft auch unklar, welche konkreten Schritte gegenüber dem Herkunftsstaat der Eltern unternommen werden müssen (z.B. Nachholen der Registrierung in den Personenstands- und ähnlichen Registern des ausländischen Staates, Stellung eines Entlassungsantrages). Einige Betroffene gehen auch davon aus, dass die Optionserklärung ausreicht und falls weitere Schritte nötig seien, sich der (deutsche) Staat hierum bemühen werde.

- Hinsichtlich der mit Vollendung des 21. Lebensjahres ablaufenden Ausschlussfrist für die Beantragung der Beibehaltungsgenehmigung (§ 29 Abs. 3 S. 3 StAG) ist die Frage diskutiert worden, ob die Regelung in bestimmten Fällen einschränkend auszulegen sei, auch um eine verfassungskonforme Ausführung zu gewährleisten. So z.B. dann, wenn der Hinweis nach § 29 Abs. 5 StAG verzögert, ggf. sogar erst nach Vollendung des 21. Lebensjahres zugestellt wird oder die behördliche Information nach § 29 Abs. 5 StAG unvollständig, insbesondere nicht mit einem ausreichenden Hinweis auf die mit Vollendung des 21. Lebensjahres ablaufende Ausschlussfrist versehen ist. Eine weitere in den Blick genommene Konstellation bildeten Fälle, in denen Betroffene ohne eigene Schuld daran gehindert sind, den Beibehaltungsantrag zu stellen.
- Unklarheit herrscht bei Betroffenen auch hinsichtlich der Frage, ob sie überhaupt ein Optionsverfahren durchlaufen müssen. Das gilt vor allem für Unionsbürgerinnen und -bürger, die zwar materiellrechtlich ihre andere Staatsangehörigkeit behalten können, für die aber trotzdem ein Optionsverfahren durchzuführen ist. Beantragen diese (irrtümlich) nicht bis vor Vollendung des 21. Lebensjahres die Beibehaltungsgenehmigung, bleibt ihnen nur der Verlust der anderen Staatsangehörigkeit, um die deutsche behalten zu können.

Der Aufwand für die Durchführung eines Optionsverfahrens bei den Staatsangehörigkeitsbehörden ist nach den bisherigen Erfahrungen in der Praxis mindestens so groß wie der Aufwand für ein vollständiges Einbürgerungsverfahren. Dies liegt nicht zuletzt am hohen Beratungsaufwand und daran, dass die Betroffenen im Verlauf des Verfahrens stetig betreut und unterstützt werden müssen. Nicht wenige Behörden sind z.B. dazu übergegangen, regelmäßig Erinnerungsschreiben an die Optionskinder zu übersenden. Schon bei der heutigen Situation mit Fallzahlen von etwa 3.000 bis 4.000 Optionskindern pro Jahr bundesweit wurde von größeren (vor allem personellen) Schwierigkeiten bei der Umsetzung berichtet. Verbunden wurden diese oft mit Befürchtungen für die Zeit ab 2018, wenn jährlich rund 40.000 Jugendliche bundesweit optionspflichtig werden.

Die Optionsregelung setzt nach den bisherigen praktischen Erfahrungen aus Sicht der Beauftragten aus integrationspolitischen Gründen eine eingehende individuelle und adressatenadäquate Information und Beratung der Jugendlichen sowie eine Begleitung durch das komplizierte Verfahren voraus. Behördliche Schreiben und die Beratung der Optionskinder müssen eine „Einladung“ darstellen. Ziel muss es

sein, dass sich möglichst viele Jugendliche für die deutsche Staatsangehörigkeit entscheiden.

Die im Berichtszeitraum geschlossene Koalitionsvereinbarung auf Bundesebene sieht eine Überprüfung der Erfahrungen mit den ersten Optionsfällen auf möglichen Verbesserungsbedarf in verfahrens- wie materiellrechtlicher Hinsicht sowie ggf. die Erarbeitung von Änderungsvorschlägen vor. Die Beauftragte wird sich hieran beteiligen. In die Überprüfung einbezogen werden sollten dabei auch die Wirkungen auf die Integration der Jugendlichen, die im Berichtszeitraum teils kontrovers diskutiert wurden.⁸⁶⁹

1.3 Änderungen im Staatsangehörigkeitsrecht

Im Berichtszeitraum trat das Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 5.2.2009⁸⁷⁰ in Kraft. Es ergänzt das Staatsangehörigkeitsgesetz insbesondere um Regelungen zur Rücknahme von rechtswidrigen Einbürgerungen (§ 35 StAG) sowie etwaiger Folgewirkungen von Rücknahmeentscheidungen auf Dritte (§ 17 Abs. 2 und 3 StAG) und fügt ihm eine Strafvorschrift hinsichtlich Täuschungsverhalten bei der Einbürgerung an (§ 42 StAG).

Die Gesetzesänderung geht insbesondere auf zwei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zurück.⁸⁷¹ In den Verfahren ging es zum einen um die Rücknahme einer rechtswidrig durch Täuschung erwirkten Einbürgerung, zum anderen um den rückwirkenden Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit infolge einer erfolgreichen Vaterschaftsanfechtung. In den konkreten Fällen wurde der rückwirkende Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit im Ergebnis als mit der Verfassung vereinbar angesehen.⁸⁷² Zugleich merkte das Gericht aber an, dass in der Praxis verfassungsrechtliche Grenzen zu beachten sind.⁸⁷³

⁸⁶⁹ Vgl. z.B. Hailbronner, Kay: 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, zuletzt aufgerufen am 12.4.2010).

⁸⁷⁰ BGBl. I, S. 159.

⁸⁷¹ BVerfG, Urteil vom 24.5.2006, Az.: 2 BvR 669/04 sowie Nichtannahmebeschluss vom 24.10.2006, Az.: 2 BvR 696/04. Auf gesetzlichen Regelungsbedarf hinsichtlich möglicher staatsangehörigkeitsrechtlicher Folgen der Rücknahme von Aufenthaltstiteln hat außerdem das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 5.9.2006, Az.: 1 C 20.05 aufmerksam gemacht. Auch dieser wurde im Rahmen der Gesetzesänderung berücksichtigt.

⁸⁷² Der EuGH hat mit seinem Urteil vom 2.3.2010 in der Rechtssache C-135/08 (Rottmann) zudem festgestellt, dass es nicht gegen Unionsrecht verstoße, wenn ein Mitgliedstaat einer Unionsbürgerin oder einem Unionsbürger die durch Einbürgerung erworbene Staatsangehörigkeit wieder entziehe und damit auch die Unionsbürgerschaft und die damit einhergehende Rechtsstellung verloren gehe, falls die Einbürgerung durch Täuschung erschlichen worden sei und