

Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins

durch den Ausschuss Ausländer- und Asylrecht

**zum Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen zur
Streichung des Optionszwangs aus dem Staatsangehörigkeitsrecht
(§ 29 StAG)**

**– Bundestags-Drucksache 17/542 vom 27.01.2010 –
und**

**zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD zur Änderung des
Staatsangehörigkeitsrechts**

– Bundestags-Drucksache 17/773 vom 23.02.2010 –

Mitglieder des Ausschusses:

Rechtsanwältin Susanne Schröder, Blumenauerstraße 1, 30449 Hannover
(Vorsitzende)

Rechtsanwalt Helmut Bäcker, Klingerstraße 24, 60313 Frankfurt/M.

Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Breidenbach, Universitätsring 12, 06108 Halle

Rechtsanwalt Dr. Marco Bruns, Große Friedberger Straße 16-20, 60313 Frankfurt/M.

Rechtsanwalt Victor Pfaff, Allerheiligentor 2-4, 60311 Frankfurt/M. (Berichterstatter)

Rechtsanwältin Silke C. Schäfer, Papendiek 24-26, 37073 Göttingen

Rechtsanwalt Rainer Schmid, Vorstadtplatz 15, 72202 Nagold

Rechtsanwalt Rolf Stahmann, Rosenthaler Straße 46/47, 10178 Berlin

zuständige DAV-Geschäftsführerin:

Rechtsanwältin Bettina Bachmann

Verteiler:

- Bundesministerium des Innern
 - Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
 - Landesministerien und Senatsverwaltungen des Inneren
 - Innenausschuss des Deutschen Bundestages
 - Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
 - Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages
 - Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages
-
- UNHCR Deutschland
 - Katholisches Büro in Berlin
 - Bevollmächtigte des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland
 - Bundesrechtsanwaltskammer
 - Deutscher Richterbund
 - Bund Deutscher Verwaltungsrichter
 - PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgruppe für Flüchtlinge e. V.
 - Deutscher Gewerkschaftsbund (Bundesvorstand)
 - Neue Richtervereinigung (NRV)
-
- Vorsitzende der DAV-Gesetzgebungsausschüsse
 - Landesverbände des DAV
 - Geschäftsführender Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Ausländer- und Asylrecht
-
- NVwZ
 - ZAR
 - Asylmagazin
 - ANA

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit ca. 67.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Der Deutsche Anwaltverein unterstützt den Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Streichung des Optionszwanges aus dem Staatsangehörigkeitsrecht vom 27.01.2010¹ sowie den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts vom 23.02.2010.²

Es geht im Kern um die Frage, ob bei ius-soli-Deutschen die Mehrstaatigkeit unbefristet hingenommen werden soll. Der Deutsche Anwaltverein bejaht diese Frage und befürwortet damit, dass die Bundesrepublik Deutschland sich nicht länger einer völkerrechtlichen Entwicklung in den Weg stellt.

I. Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Entwicklung

1. Schon das Europäische Übereinkommen über die Vermeidung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern vom 6. Mai 1963³ verlangt einen Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit nur im Fall des Erwerbs einer Staatsangehörigkeit **auf Antrag**, schließt also Mehrstaatigkeit im Falle des ius-soli-Erwerbs nicht aus. Das zweite Zusatzprotokoll vom 2. Februar 1993⁴ zum vorgenannten Übereinkommen lässt den Staaten freie Hand bei der Gestaltung auch im Falle des Antragserwerbs.

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich gegen die völkerrechtliche Tendenz, in Mehrstaatigkeit kein Übel zu sehen und sie in wachsendem Umfang hinzunehmen, gestellt. Das wird deutlich beim Europäischen Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit vom 6. November 1997.⁵ In Artikel 7 sind die Verlustgründe geregelt. Eine Regelung, wie sie § 29 Abs. 4 StAG vorsieht, ist nicht enthalten. Deshalb musste die Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten einen Vorbehalt zu Artikel 7 erklären⁶:

¹ BT-Drs. 17/542

² BT-Drs. 17/773

³ BGBl. 1969 II 1954.

⁴ ETS Nr. 149; englischsprachige Fassung abgedruckt bei Hailbronner/Renner, Staatsangehörigkeitsrecht, Anhang A II 7.

⁵ Gesetz zum Übereinkommen vom 13.05.2004, BGBl. 2004 II 578.

⁶ Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Europäischen Übereinkommens vom 6.11.1997 über die Staatsangehörigkeit vom 8.12.2006, BGBl. 2006 II 1351.

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

2. Auch Verfassungsrecht verlangt nicht die Vermeidung der Mehrstaatigkeit und steht infolgedessen der Streichung des § 29 StAG nicht im Wege. Die „Übel-Theorie“ des Bundesverfassungsgerichtes⁷, wonach Mehrstaatigkeit sowohl im öffentlichen wie im privaten Interesse möglichst vermieden werden sollte, kann mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zum kommunalen Wahlrecht⁸ als obsolet betrachtet werden. Das Gericht hat das Staatsangehörigkeitsrecht als den Ort bezeichnet, an dem der Gesetzgeber Veränderungen in der Zusammensetzung der Einwohnerschaft in Hinblick auf die Teilhabe an der politischen Willensbildung Rechnung tragen kann. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in dieser Entscheidung keine Veranlassung gehabt, sich zum Thema Mehrstaatigkeit zu äußern. Wenn sich aber die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit jedenfalls bei der zweiten und dritten Ausländergeneration, die Rücksicht auf Verwurzelung im Elternhaus nimmt, als Einbürgerungshindernis erweist, andererseits ein (kommunales) Ausländerwahlrecht mit dem Grundgesetz nicht in Einklang zu bringen ist, dann bietet sich die Hinnahme von Mehrstaatigkeit an, um das Auseinanderfallen von Bevölkerung und (Wahl-)Volk zu bremsen.

II. Mehrstaatigkeit in der Praxis

Die Zahl der binationalen Ehen wächst; Kinder aus diesen Ehen sind kraft Gesetzes Mehrstaater.

Unionsbürger und Staatsangehörige der Schweiz werden generell unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit eingebürgert (§ 12 Abs. 2 StAG).

Bereits heute wird in zahlreichen Fällen unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit eingebürgert. Im Jahr 2008 wurde in 52,9 % aller Einbürgerungen die Mehrstaatigkeit hingenommen. In dieser Zahl sind nicht enthalten diejenigen Mehrstaater, die die deutsche Staatsangehörigkeit – neben einer anderen – kraft Gesetzes erhalten haben. Wann immer der Herkunftsstaat nicht aus der Staatsangehörigkeit entlässt oder die Entlassung regelmäßig verweigert oder die Entlassung bzw. den Verzicht von unzumutbaren Bedingungen abhängig macht, wird unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit eingebürgert (§ 12 Abs. 1 Satz 2 StAG).

⁷ BVerfGE 37,217.

Spätaussiedler erwerben die deutsche Staatsangehörigkeit unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit.

Obwohl also Mehrstaatigkeit ein Massenphänomen ist, spielen daraus resultierende Probleme in der Verwaltungspraxis so gut wie keine Rolle.

III. Ungleichbehandlung nach Herkunftsstaat

Deutsche Staatsangehörige, die ihre deutsche Staatsangehörigkeit kraft ius soli erworben haben, bleiben gem. § 29 Abs. 4 StAG aufgrund eines positiv beschiedenen Beibehaltungsantrages nach den Grundsätzen des § 12 StAG Mehrstaater.

Diese – für sich genommen – rechtlich nicht zu beanstandende Regelung ist in der Praxis nicht zu vermitteln: Das Kind türkischer Eltern, welche vor Jahrzehnten eingewandert sind, muss sich, wenn es volljährig geworden ist, entscheiden, ob es die deutsche Staatsangehörigkeit behält und die türkische aufgibt oder umgekehrt (siehe aber unten IV). Das Kind marokkanischer Eltern zum Beispiel – letztere ebenfalls vor Jahrzehnten eingewandert -, braucht sich nicht zu entscheiden, da Marokko nicht aus der Staatsangehörigkeit entlässt.

Eine Unterscheidung, die bei der Einbürgerung schon schwer verständlich ist, erscheint im Rahmen der Optionsregelung absurd.

Die Bundesrepublik Deutschland sollte es nicht der Rechtsordnung des Herkunftslandes überlassen zu bestimmen, ob ein ius-soli-Deutscher nach der Volljährigkeit als Doppelstaater in Deutschland lebt.

IV. Die ius-soli-Deutschen mit türkischer Staatsangehörigkeit

Eine besondere Fallgruppe stellen die türkischen Staatsangehörigen dar, welche die deutsche Staatsangehörigkeit kraft Geburt in Deutschland erworben haben.

Es gibt derzeit keine einheitliche Praxis der Bundesländer, wenn es um die Einbürgerung noch wehrpflichtiger türkischer Staatsangehöriger geht (§ 12 Abs. 1 S. 1 StAG).

Entsprechend uneinheitlich dürfte die Praxis im Rahmen der Beibehaltungsverfahren nach § 29 Abs. 4 StAG sein oder werden.

⁸ BVerfGE 83,37.

Nach den Vorläufigen Anwendungshinweisen des BMI zum StAG (VAH/BMI) ist ein Entlassungsantrag unzumutbar und folglich ein Beibehaltungsantrag positiv zu bescheiden, wenn der Einbürgerungsbewerber in der zweiten oder dritten Generation in Deutschland lebt; in diesen Fällen ist nach VAH/BMI auch der Verweis auf die Freikaufmöglichkeit unzumutbar (VAH/BMI, Stand 17. April 2009, Nr. 12.1.2.3.2.2 aE). Damit wäre bei türkischen Staatsangehörigen, die zugleich ius-soli-Deutsche sind, generell anzunehmen, dass es bei der Mehrstaatigkeit bleibt. Jedoch handelt es sich bei den VAH/BMI um für die Länder nicht verbindliche rechtliche Hinweise. Jedenfalls eine Reihe von Bundesländern haben sich dem Vorschlag des BMI nicht angeschlossen (Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein). Hessen hat mit Erlass vom 7. August 2009 seine Vorläufigen Anwendungshinweise geändert, ist aber – wie wohl auch die anderen genannten Länder – in Kenntnis des BMI-Vorschlages bei folgender Regelung geblieben (Nr. 12.1.2.3.2.2):

„Macht der Herkunftsstaat die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit von der Leistung des Wehrdienstes abhängig, so ist dies eine unzumutbare Entlassungsbedingung, wenn der Einbürgerungsbewerber

e) den überwiegenden Teil seiner Schulausbildung in deutschen Schulen mit Deutsch als Unterrichtssprache erhalten hat, in deutsche Lebensverhältnisse und in das wehrpflichtige Alter hineingewachsen ist, wenn noch mit seiner Einberufung in die Bundeswehr gerechnet werden kann oder die Leistung des Wehrdienstes im ausländischen Staat aufgrund der Umstände des Einzelfalls (z. B. fehlende Sprachkenntnisse; fehlende Vertrautheit mit den Sitten und Gebräuchen des Herkunftsstaats; Dauer des Wehrdienstes; längerfristige Trennung von nahen Angehörigen) mit Nachteilen oder besonderen Belastungen verbunden wäre, die einem deutschen Staatsangehörigen in vergleichbarer Lage nicht zugemutet würden. Kann die Wehrdienstleistung durch Zahlung einer Geldsumme abgewendet werden („Freikauf“), so ist dies in der Regel unzumutbar, wenn das Dreifache eines durchschnittlichen Bruttomonatseinkommens des Einbürgerungsbewerbers überschritten wird. Ein Betrag von € 5.112,92 ist immer zumutbar.“

Selbst dann, wenn dies eine Verwaltungsvorschrift mit Zustimmung des Bundesrates würde, wäre nicht sicher, dass die Rechtsprechung dem folgt. Sachsenmaier, Richter am Verwaltungsgericht Stuttgart, zuständig auch für Staatsangehörigkeitsrecht, hat im Rahmen einer Fortbildungsveranstaltung der Arbeitsgemeinschaft Ausländer- und Asylrecht im DAV am 14.2.2009 ausgeführt:

„Diese [von den VAH/BMI] abweichende Erlasslage in Baden-Württemberg [wie in Hessen] ist im Rahmen der Anspruchseinbürgerung jedoch unschädlich, da die in § 12 StAG enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe von den Gerichten auszufüllen sind“ (Manuskript zur Veranstaltung, Seite 27).

V. Unklare Rechtslage im Verwaltungsverfahren

Unabhängig von den unter IV aufgezeigten Problemen im Beibehaltungsverfahren wehrpflichtiger deutsch-türkischer Staatsangehöriger ist mit einer uneinheitlichen Verwaltungs- und Justizpraxis zu rechnen. Während § 12 Abs. 1 StAG – im Gegensatz zum früheren § 12 Abs. 3 – kein Ermessen einräumt und die Unzumutbarkeitsklausel in Abs. 1 S. 2 Nr. 3 sich nur auf Bedingungen bezieht, die **der Herkunftsstaat** stellt, enthält § 29 Abs. 4 StAG eine an den Kriterien der Unzumutbarkeit orientierte Generalklausel, die

„über die Fallgruppen des § 12 StAG hinausgeht“ (HMdl, Erlass vom 19.12.2007 – II 14-1 c 04.16-01-05/002 -, Seite 3 unter Ziffer 2.4).

So wird etwa von Unzumutbarkeit ausgegangen, wenn der/die Erklärungspflichtige ein Kind hat. Dieses ist selbst als Mehrstaater zur Welt gekommen und unterliegt nicht der Optionsregelung. Hat „Ayse“ einen Beibehaltungsgenehmigungsantrag gestellt und gebiert sie kurz vor der Vollendung des 23. Lebensjahrs ein Kind, bleibt sie nach dieser Auffassung Mehrstaaterin. Kommt das Kind erst nach Vollendung des 23. Lebensjahres zur Welt und hat sie zuvor nicht für die deutsche Staatsangehörigkeit votiert, verliert sie vor der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit. Ihr Kind ist ein Kind mit nur türkischer Staatsangehörigkeit.

Es können aber auch andere Unzumutbarkeitsgründe geltend gemacht werden.

Ergebnis:

Der Grundsatz der Vermeidung der Mehrstaatigkeit rechtfertigt die Aufrechterhaltung des § 29 StAG nicht. Die Regelung führt zu einer durch nichts zu rechtfertigenden unterschiedlichen Behandlung von in Deutschland geborenen Kindern. Sie ist überdies verwaltungstechnisch schwer zu handhaben. Der Verwaltungsaufwand ist überflüssig.