

Der Flüchtlingsbeauftragte ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Landeshaus
24105 Kiel

**Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:**

**Mein Zeichen: F – C XIII
Meine Nachricht vom:**

Bearbeiter/in: Wulf Jöhnk

**Telefon (0431) 988-1290
Telefax (0431) 988-1293
fb@landtag.ltsh.de**

03. Januar 2008

**Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes
Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN –Drucksache 16/1485
Schreiben vom 8. November 2007 – L 215**

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich dafür, dass mir Gelegenheit gegeben wird, zu der Drucksache 16/1485 Stellung zu nehmen.

Ich begrüße die mit dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angestrebte Bundesratsinitiative zur Abschaffung des sogenannten Optionsmodells nach § 29 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG).

Nach dieser Vorschrift, die nach einer stark emotional geführten politischen Diskussion durch das Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15. Juli 1999 (BGBl. I S. 1618) eingeführt worden ist, besitzen Jugendliche mit ausländischen Eltern nur eine zeitlich begrenzte doppelte Staatsangehörigkeit: nach Erreichen der Volljährigkeit müssen sie sich entscheiden, ob sie die ausländische Staatsangehörigkeit ihrer Eltern oder die durch die Geburt in Deutschland oder durch Einbürgerung erworbene deutsche Staatsangehörigkeit (§§ 4 Abs. 3, 40 b StAG) behalten wollen. Je nachdem, wie sich die Betroffenen nach Eintritt der Volljährigkeit entscheiden, verlieren sie entweder die deutsche Staatsangehörigkeit oder müssen den Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nachweisen, treffen sie keine Entscheidung oder weisen sie den Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht nach, verlieren sie in der Regel die deutsche Staatsangehörigkeit.

Es gibt eine Reihe von Gründen, die es gerechtfertigt erscheinen lassen, die Vorschrift des § 29 StAG zu streichen.

1. Die Beibehaltung des sogenannten Optionsmodells ist mit sachlichen Argumenten ebenso wenig zu begründen wie seinerzeit seine Einführung. Das Argument, Mehrstaatlichkeit fördere nicht die Integration, sondern behindere sie eher, ist durch die

bisherigen Erkenntnisse bei der Integration der Menschen mit Migrationshintergrund nicht zu belegen. Es ist zwar unstrittig, dass von einer gelungenen Integration dieser Menschen in das gesellschaftliche, soziale und kulturelle Leben der Bundesrepublik Deutschland bislang nicht die Rede sein kann. Hierfür gibt es mehrere Gründe, u.a. den Grund, dass die Integration als bedeutsame staatliche Aufgabe erst in der jüngsten Vergangenheit begriffen, anerkannt und umgesetzt worden ist: die erstmalige gesetzliche Normierung dieser Aufgabe erfolgte erst durch das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz (sh. § 43 AufenthG), die Integrationskonzepte bzw. -pläne der Bundesländer stammen aus der Zeit Ende der 90er, Anfang der 2000er Jahre, das Integrationskonzept des Landes Schleswig-Holstein ist 2002, der „Nationale Integrationsplan“ des Bundes 2006 verabschiedet worden. Die Mehrstaatlichkeit spielt bei der Integration indessen keine Rolle. Es gibt eine große Zahl von Menschen mit Migrationshintergrund, die allein die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen und gleichwohl schlecht integriert sind. In der Fachliteratur wird vielmehr die Auffassung vertreten, dass eine großzügigere Hinnahme von Mehrstaatlichkeit z.B. bei einer Einbürgerung von Menschen mit Migrationshintergrund die noch bestehenden emotionalen Vorbehalte gegenüber einer Einbürgerung abbauen und die Integration dieser Menschen verbessern würde (Göbel-Zimmermann, Das neue Staatsangehörigkeitsrecht – Erfahrungen und Reformvorschläge, ZAR 2003, 71). In dem aktuellen Internetauftritt des Bundesinnenministeriums heißt es dazu: Mehrstaatlichkeit sei keine Seltenheit mehr; besondere Probleme seien durch Mehrstaatlichkeit nicht entstanden.

2. Der Grundsatz, der mit der Vorschrift des § 29 StAG durchgesetzt werden soll – keine Mehrstaatlichkeit -, wird im Gesetz selbst und in der Praxis häufig nicht eingehalten.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass § 29 StAG in Abs. 3 Satz 2 und Abs. 4 mit der sogenannten Beibehaltungsgenehmigung, „die zu erteilen ist, wenn die Aufgabe oder der Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht möglich oder nicht zumutbar ist oder bei einer Einbürgerung ... Mehrstaatlichkeit hinzunehmen wäre oder hingenommen werden könnte“ (wörtliches Zitat!), selbst eine Ausnahmegenehmigung enthält, die nach ihrer Formulierung einen breiten Raum für Ausnahmen gewährt. Daneben gibt es eine ganze Reihe von Vorschriften im StAG, wonach Mehrstaatlichkeit hingenommen wird. Zu verweisen ist auf

- § 4 Abs. 1: Mehrstaatlichkeit bei Abstammung von einem deutschen und einem ausländischen Elternteil
- § 5: Mehrstaatlichkeit durch Erklärung bei Geburt vor dem 1. Juli 1993 und Abstammung von einem deutschen Vater und einer ausländischen Mutter
- § 6: Mehrstaatlichkeit bei Annahme als Kind durch einen Deutschen
- § 7: Mehrstaatlichkeit bei Flüchtlingen oder Vertriebenen, die nach den Vorschriften des Bundesvertriebenengesetzes die deutsche Staatsangehörigkeit oder
- durch Überleitung nach § 40 a StAG erwerben
- § 10 Abs. 1 Nr. 4, § 12: Mehrstaatlichkeit durch Einbürgerung, wenn davon abgesehen wird, dass der Ausländer seine bisherige Staatsangehörigkeit aufgibt oder verliert.

Auf der Grundlage der genannten Vorschriften und insbesondere im Zusammenhang mit Einbürgerungen (§§ 10 und 12 StAG) kommt es in der Praxis häufig zur Mehrstaatlichkeit. Dem Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland vom August 2005 ist zu entnehmen: Während im Jahre 1999 bei insgesamt 143.267 Einbürgerungen 19.721 Einbürgerungsbewerber unter Hinnahme von Mehrstaatlichkeit eingebürgert wurden, stieg diese Zahl im Jahre 2000 auf 83.856 Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatlichkeit bei 186.688 Einbürgerungen insgesamt. Im Jahre 2001 gab es 178.098 Einbürgerungen, davon 85.995 Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatlichkeit. Im Jahre 2002 betrug der Anteil von Einbürgerungen unter Hinnahme der Mehrstaatlichkeit bei insgesamt 154.597 Einbürgerungen 64.117 (41,5 %), im Jahre 2003 bei insgesamt 140.731 Einbürgerungen 57.285 (40,7 %). Für Schleswig-Holstein stellen sich die Zahlen wie folgt dar: Im Jahre 2001 gab es 5.123 Einbürgerungen, davon Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatlichkeit 2.776 (54 %). Im Jahre 2002 gab es bei 5.128 Einbürgerungen 2.522 (49 %) Einbürgerungen unter Hinnahme der Mehrstaatlichkeit. Der Innenminister bestätigt, dass in Schleswig-Holstein bei ca. 50 % der Einbürgerungen die Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatlichkeit erfolgt (Protokoll der Landtagsdebatte vom 7. Oktober 2007). Auch das Bundesinnenministerium bestätigt: Mehrstaatlichkeit ist heute keine Seltenheit mehr (aaO).

3. Während des Gesetzgebungsverfahrens und auch nach Inkrafttreten hat die Vorschrift des § 29 StAG eine intensive Diskussion darüber ausgelöst, ob die Regelung verfassungsgemäß ist (sh. u.a. Hailbronner, NVwZ 1999, 1273; Göbel-Zimmermann/Masuch, DÖV 2000, 95; Mertens, Das neue Staatsangehörigkeitsrecht – Eine verfassungsrechtliche Untersuchung, Juristische Reihe TENA, Bd. 72, Dissertation 2004).

Verfassungsrechtlich bedenklich ist die Vorschrift deshalb, weil es bei der Behandlung der Mehrstaatlichkeit durch § 29 StAG zu Ungleichbehandlungen von Fallkonstellationen kommen kann, die im Rahmen des Gleichbehandlungsgebots des Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz gleichbehandelt werden müssten.

Um den Rahmen dieser Stellungnahme nicht zu sprengen, will ich hierauf nur kurz eingehen:

Nach § 4 Abs. 1 StAG erwirbt ein Kind die deutsche Staatsangehörigkeit durch Geburt, wenn ein Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt. Die deutsche Staatsangehörigkeit erwirbt dieses Kind neben der ausländischen Staatsangehörigkeit des anderen Elternteils auch dann, wenn das Kind im Ausland geboren wird und dort aufwächst, selbst in dem Fall, dass das Kind getrennt von dem deutschen Elternteil allein mit dem ausländischen Elternteil im Ausland lebt. Bei Erreichen der Volljährigkeit unterliegt dieses Kind nicht dem Optionszwang des § 29 StAG, es würde also unberührt von Entscheidungszwängen weiterhin beide Staatsangehörigkeiten besitzen. Gänzlich anders stellt sich die Rechtslage bei einem in Deutschland geborenen und aufgewachsenen Kind ausländischer Eltern, die sich langjährig rechtmäßig im Inland aufhalten, dar: dieses Kind erwirbt neben der Staatsangehörigkeit seiner Eltern zwar durch Geburt auch die deutsche Staatsangehörigkeit (§ 4 Abs. 3 StAG), muss sich

aber nach Erreichen der Volljährigkeit zwischen deutscher und ausländischer Staatsangehörigkeit entscheiden (§ 29 StAG). Dies gilt selbst dann, wenn die ausländischen Eltern des Kindes nach dessen Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben.

Für die gesetzgeberische Differenzierung zwischen den genannten Fallkonstellationen durch § 29 StAG sind rechtfertigende Gründe nur schwer zu erkennen. Ein in Deutschland geborenes und hier aufgewachsenes Kind ausländischer Eltern, die langjährig rechtmäßig im Inland leben, kann eine sehr intensivere Bindung an Deutschland entwickeln als beispielsweise das im Ausland geborene Kind eines Deutschen, das bei dem ausländischen Elternteil im Ausland aufwächst. Diesem Umstand trägt die Vorschrift des § 29 StAG jedoch nicht Rechnung, sie stellt das in Deutschland geborene und lebende Kind schlechter als das im Ausland geborene und aufgewachsene Kind, indem sie das in Deutschland geborene Kind dem Optionszwang unterwirft.

4. Bestehen Zweifel, ob § 29 StAG verfassungsgemäß ist, und ist überdies zweifelhaft, ob die Vorschrift nicht einem Grundsatz dient, der durch das Gesetz selbst und die Verwaltungspraxis erheblich ausgehöhlt wird, steht eines unzweifelhaft fest: das im Rahmen des § 29 StAG notwendige Verwaltungsverfahren ist umfänglich. Schon das schlichte Studium des Gesetzestextes reicht aus, um sich eine Vorstellung darüber zu verschaffen, welches umfängliche Verfahren erforderlich ist, um die zuständige Verwaltung in die Lage zu versetzen, eine endgültige Entscheidung zu treffen, insbesondere dann, wenn – wovon regelmäßig auszugehen sein dürfte – ein Antrag auf Erteilung der sogenannten Beibehaltungsgenehmigung gestellt werden sollte. Ganz zu schweigen ist dabei davon, dass das Verfahren auch noch etliche Anknüpfungspunkte für gerichtliche Auseinandersetzungen bietet. Schon der Hinweis der zuständigen Verwaltungsbehörde nach § 29 Abs. 5 StAG auf die Verpflichtung, zwischen deutscher und ausländischer Staatsangehörigkeit zu entscheiden, dürfte verwaltungsgerichtlich anfechtbar sein.

Fazit also: es handelt sich um ein umfangreiches bürokratisches Verfahren zur Durchsetzung eines Grundsatzes, der ohnehin häufig ausgehöhlt wird, und um ein Verfahren im Übrigen, das mit Blick auf die in § 29 StAG angelegte Ausnahmeregelung in der Praxis häufig mit dem Ergebnis endet, dass es bei der Mehrstaatlichkeit (Doppelstaatlichkeit) bleibt. Bei diesem Ergebnis stellt sich die Frage, ob sich der immense bürokratische Aufwand überhaupt lohnt (vergl. hierzu aus der juristischen Fachliteratur: Göbel-Zimmermann, aaO).

5. Von entscheidender Bedeutung ist, dass der Optionszwang nach § 29 StAG die davon betroffenen jungen Menschen in eine schwere emotionale Lage versetzt. Die betroffenen jungen Menschen sind in Deutschland geboren und in der Regel hier aufgewachsen, sie sind – wenn die in der jüngsten Vergangenheit angestoßenen umfänglichen Integrationsmaßnahmen greifen – (hoffentlich) gut integriert. Auf der anderen Seite haben sie durch ihre Eltern und ihre Verwandten in der Regel noch Bindungen an das Herkunftsland ihrer Eltern. In dieser Situation von ihnen zu verlangen, sich von ihrer durch Geburt erworbenen deutschen Staatsangehörigkeit oder der gleichfalls erworbenen Staatsangehörigkeit ihrer Eltern zu trennen, kann für sie eine enorme Belastung bedeuten. Entscheiden sie sich ihrer Eltern und Verwandten zuliebe für die

ausländische Staatsangehörigkeit, schafft der daraus folgende Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit für sie erhebliche Probleme für ihr weiteres Leben in Deutschland und im Übrigen auch für sie ganz persönlich; Deutschland ist schließlich das Land, in dem sie geboren und aufgewachsen sind und zu dem intensive Bindungen entstanden sind. Entscheiden sie sich für die deutsche und damit gegen ihre ausländische Staatsangehörigkeit, kann diese Entscheidung zu erheblichen Spannungen innerhalb der Familie führen.

Wie sehr Menschen mit Migrationshintergrund, die lange in Deutschland leben und die die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben, unter dem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit leiden, haben mein Mitarbeiter und ich bei unserer Beschäftigung mit den – vornehmlich aus der Türkei stammenden – zahlreichen Migranten feststellen können, die nach den Vorschriften des StAG (§ 17 Nr. 2, § 25) ihre durch Einbürgerung erworbene deutsche Staatsangehörigkeit durch den Wiedererwerb ihrer ausländischen Staatsangehörigkeit verloren haben. Diese Menschen waren überwiegend wegen des Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit sehr betroffen, und zwar unabhängig davon, inwieweit sie eine Mitschuld traf und sie von den Regelungen des Landes (Erlasse des Innenministeriums) zur Erlangung eines sicheren Aufenthaltsrechtes profitieren konnten.

Was in dem Kopf eines jungen Menschen mit Migrationshintergrund, der lange in Deutschland lebt, angesichts der Entscheidung für die deutsche oder die ausländische Staatsangehörigkeit vorgeht, wird eindrucksvoll aus einem Text deutlich, der mir im Zusammenhang mit Neujahrsgrißen zugegangen ist. Dieser Text, der von einer 16-jährigen Realschülerin verfasst wurde, deren Eltern aus Pakistan stammen, und der auch als Leserbrief in einer schleswig-holsteinischen Tageszeitung veröffentlicht wurde, hat folgenden Wortlaut:

„Zu: Doppelte Staatsbürgerschaft

Mein Leben ist so: Pakistan ist sozusagen meine Mutter, die mich zwar zur Welt gebracht hat und zwei Jahre behalten hat, und Deutschland ist die Mutter, die mich adoptierte, die mich aufgezogen hat, mich mit jeder Situation bekannt gemacht hat. Beide Mütter haben mich lieb und ich sie. Wo soll ich bleiben? Es ist schwer, sehr schwer, in zwei verschiedenen, auseinandergetriebenen Welten zu leben.“

Die Probleme dieser Menschen lösen wir nicht, indem wir an dem Grundsatz des Ausschlusses der Mehrstaatlichkeit festhalten. In diesem Sinne haben sich auch zahlreiche Verbände und Einrichtungen in Erklärungen und Studien geäußert.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Wulf Jöhnk