

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/2822

Der Präsident des
Schleswig-Holsteinischen Landtages

Wissenschaftlicher Dienst

Schleswig-Holsteinischer Landtag • Postfach 7121 • 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden der Piratenfraktion
Herrn Torge Schmidt, MdL

- im Hause -

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom: 22.01.2014

Mein Zeichen: L 202 – 114/18
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in:
Dr. Sonja Riedinger

Telefon (0431) 988-1104
Telefax (0431) 988-1250
sonja.riedinger@landtag.ltsh.de

6. Mai 2014

Staatsangehörigkeitsrecht

Sehr geehrter Herr Schmidt,

mit Schreiben vom 22.01.2014 haben Sie unter Hinweis auf § 1 Abs. 2 StAZustVO¹ um Prüfung der Frage gebeten, ob das Innenministerium über die rechtliche Möglichkeit verfügt, durch verbindlichen Erlass oder Weisung

1. auf eine flächendeckende und einheitliche Anwendung des § 29 Abs. 4 StAG² hinzuwirken, um die rechtlichen Möglichkeiten zur Verhinderung eines Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit bis zu einer bundesrechtlichen Neuregelung auszuschöpfen,
2. sicherzustellen, dass Optionspflichtige über die beabsichtigte Abschaffung des Optionszwangs informiert und gebeten werden, ihren Wunsch zur Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit zu erklären,
3. sicherzustellen, dass Optionspflichtige rechtzeitig und wiederholt unmissverständlich gebeten werden, einen Antrag auf Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung zu stellen, und ihnen dies ermöglicht wird (z. B. durch Beifügung eines Vordrucks).

¹ Staatsangehörigkeitszuständigkeitsverordnung vom 15.12.1999, GVOBl. S. 515, zuletzt geändert durch Art. 47 der LVO vom 04.04.2013, GVOBl. S. 143.

² Staatsangehörigkeitsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 102-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 28.08.2013, BGBl. I S. 3458.

Dem kommen wir gerne nach und nehmen die folgt Stellung:

1. Die Länder führen die Bundesgesetze gem. Art. 83 GG als eigene Angelegenheiten aus, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt. Dabei sind neben Bundesgesetzen und -verordnungen ggf. auch allgemeine Verwaltungsvorschriften i. S. d. Art. 84 Abs. 2 GG zu beachten. Wo solche Verwaltungsvorschriften bestehen, begrenzen sie die Befugnis der Länder, eigene Verwaltungsvorschriften zu erlassen (*BVerwGE* 70, 127, 131).

In Schleswig-Holstein sind gem. § 1 Abs. 1 Nr. 12 StAZustVO die Landrätinnen oder die Landräte der Kreise und die Bürgermeisterinnen oder die Bürgermeister der kreisfreien Städte zuständige Behörden für das Optionsverfahren nach § 29 StAG. Sie nehmen diese Aufgabe gem. § 1 Abs. 2 StAZustVO als Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung wahr. Soweit die Gemeinden und Kreise Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahrnehmen, unterstehen ihre Behörden gem. § 17 Abs. 1 Landesverwaltungsgesetz (LVwG) der Fachaufsicht. Fachaufsichtsbehörde über die Behörden der Kreise und kreisfreien Städte ist grundsätzlich die fachlich zuständige oberste Landesbehörde (§ 17 Abs. 2 LVwG). Für den Umfang und die Mittel der Fachaufsicht gelten die § 15 Abs. 2 und § 16 LVwG entsprechend (§ 18 Abs. 1 LVwG).

Gemäß § 15 Abs. 2 LVwG erstreckt sich die Fachaufsicht auf die rechtmäßige und zweckmäßige Wahrnehmung der Verwaltungsangelegenheiten der Behörde, allerdings ohne die innere Ordnung, die allgemeine Geschäftsführung und die Personalangelegenheiten der Behörde (vgl. § 15 Abs. 1 LVwG). Gemäß § 16 Abs. 1 LVwG ist die Fachaufsichtsbehörde im Rahmen der Fachaufsicht berechtigt, von der ihrer Aufsicht unterstehenden Behörde Berichterstattung und Vorlage der Akten zu verlangen, Prüfungen vorzunehmen und Weisungen zu erteilen. Weisungen können auch aus eigener Initiative der Aufsichtsbehörde resultieren (*Friedersen*, in: *Praxis der Kommunalverwaltung*, § 16 LVwG Anm. 1.4) und sich auf das künftige Verhalten erstrecken (*Maurer*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 17. Aufl. 2009, § 23 RN 23). Möglich sind nicht nur konkrete Einzelweisungen, sondern auch generell-abstrakte Weisungen in Form von (allgemeinen) Verwaltungsvorschriften, Richtlinien, Erlasse oder Rundverfügungen (*Vietmeier*, in: *DVBl.* 1993, S. 190, 191). Diese können u. a. dazu dienen, das Verwaltungsverfahren zu steuern und gesetzlich eingeräumtes Ermessen zu lenken (aaO.). Damit ist auch eine Bindung an Zweckmäßigkeitserwägungen des Aufsichtsträgers möglich (*Hoffmann-Riem*, in: *ders./Schmidt-Aßmann/Voßkuhle*, *Grund-*

lagen des Verwaltungsrechts, Band I, 2. Aufl. 2012, § 10 RN 23). Während also die Wahrnehmungskompetenz bei den Staatsangehörigkeitsbehörden der Kreise und kreisfreien Städte liegt, liegt die Sachkompetenz, also die Befugnis, über den rechtmäßigen und zweckmäßigen Inhalt der Verwaltungsentscheidung zu befinden, bei der Fachaufsichtsbehörde (*Vietmeier*, in: DVBl. 1993, S. 190, 192). Dabei bedeutet das Weisungsrecht in Zweckmäßigsfragen, dass bestehendes Ermessen innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Rahmens von der Fachaufsichtsbehörde selbst ausgeübt werden kann (*Friedersen*, in: Praxis der Kommunalverwaltung, § 15 LVwG Anm. 3; *Vietmeier*, in: DVBl. 1993, S. 190, 193).

2. Daraus folgt:

2.1 Die Fachaufsichtsbehörde, also hier das Innenministerium, kann durch generell-abstrakte Weisungen auf eine flächendeckende und einheitliche Anwendung des § 29 Abs. 4 StAG hinwirken, soweit dem höherrangiges Recht und Verwaltungsvorschriften des Bundes³ nicht entgegenstehen.

2.2 Soweit Optionspflichtige über die beabsichtigte Abschaffung des Optionszwangs informiert werden sollen, ist festzustellen, dass die Landrätinnen oder die Landräte der Kreise und die Bürgermeisterinnen oder die Bürgermeister der kreisfreien Städte gem. § 1 Abs. 1 Nr. 12 StAZustVO zuständige Behörden für das Optionsverfahren nach § 29 StAG sind. Diese Aufgabe ist zur Erfüllung nach Weisung übertragen und hierauf bezieht sich die Fachaufsicht des Innenministeriums. Die Landrätinnen oder die Landräte der Kreise und die Bürgermeisterinnen oder die Bürgermeister der kreisfreien Städte haben somit das derzeit geltende Optionsverfahren umzusetzen. Es ist nicht ersichtlich, dass allgemeine Informationen über Gesetzesinitiativen auf Bundesebene dazu gehören, auch wenn diese das Optionsverfahren betreffen. Eine entsprechende Weisung des Innenministeriums kommt daher – isoliert betrachtet – nicht in Betracht. Denkbar erscheint dies jedoch insbesondere in Verknüpfung mit dem Hinweis auf die Erklärungspflichten nach § 29 StAG bzw. einem Hinweis auf die Möglichkeit der Beantragung einer Beibehaltungsgenehmigung (dazu sogleich und unter 2.3).

³ Verwaltungsvorschriften des Bundes zum Optionsverfahren sind allerdings nicht ersichtlich. Die allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht des BMI vom 13.12.2000 sieht zu § 29 StAG keine Regelungen vor (im Internet abrufbar unter: http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwbund_13122000_V612400513.htm, Stand: 11.04.2014).

Im Übrigen hat die zuständige Behörde den nach § 29 Abs. 1 StAG Erklärungs-pflichtigen im Rahmen des Optionsverfahrens auf seine Verpflichtungen und die nach § 29 Abs. 2 bis 4 StAG möglichen Rechtsfolgen hinzuweisen. Der Hinweis ist unverzüglich nach Vollendung des 18. Lebensjahres zuzustellen (§ 29 Abs. 5 Satz 1 und 2 StAG). Zu den möglichen Rechtsfolgen gehört, dass gem. § 29 Abs. 2 Satz 2 StAG die deutsche Staatsangehörigkeit verloren geht, wenn bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres keine Erklärung abgegeben wird. Erklärt der Erklärungs-pflichtige, dass er die deutsche Staatsangehörigkeit behalten will, so ist er gem. § 29 Abs. 3 StAG verpflichtet, die Aufgabe oder den Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nachzuweisen. Wird dieser Nachweis nicht bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres geführt, so geht die deutsche Staatsangehörigkeit verloren, es sei denn, dass der Deutsche vorher auf Antrag die schriftliche Genehmigung der zuständigen Behörde zur Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit (Beibehaltungsgenehmigung) erhalten hat. Der Antrag auf Erteilung der Beibehaltungsgenehmigung kann, auch vorsorglich, nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gestellt werden (Ausschlussfrist). Der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit tritt erst ein, wenn der Antrag bestandskräftig abgelehnt wird. Die Beibehaltungsgenehmigung ist gem. § 29 Abs. 4 StAG zu erteilen, wenn die Aufgabe oder der Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht möglich oder nicht zumutbar ist oder bei einer Einbürgerung nach Maßgabe von § 12 StAG Mehrstaatigkeit hinzunehmen wäre.

Soweit Optionspflichtige gebeten werden sollen, ihren Wunsch zur Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit zu erklären, erscheint daher fraglich, ob dies noch von der Fachaufsicht über die zweckmäßige Wahrnehmung des in § 29 StAG geregelten Optionsverfahrens gedeckt ist oder darüber hinaus gehen würde. Zwar ist im Rahmen der Fachaufsicht eine Bindung an Zweckmäßigkeitserwägungen des Aufsichtsträgers möglich. § 29 StAG gibt aber vor, dass Erklärungs-pflichtige *umfassend* über ihre Erklärungs-pflichten und deren Rechtsfolgen *aufzuklären* sind. Dabei genügt die bloße Wiedergabe des Gesetzestextes nicht, sondern dessen Inhalt muss allgemeinverständlich dargestellt werden (*Renner/Maaßen*, in: Hailbronner/Renner/Maaßen, Staatsangehörigkeitsrecht, 5. Aufl. 2010, § 29 StAG RN 17). Eine Aufforderung, die Erklärungs-pflicht in einer bestimmten Weise auszuüben, erscheint damit kaum vereinbar. Andererseits ist mit der Verpflichtung zu einem umfassenden Hinweis auch verbunden, dass die Betroffenen über die Möglichkeit der Erklärung, die deutsche Staatsangehörigkeit behalten zu wollen, sowie die damit verbundenen Rechtsfolgen aufgeklärt werden müssen.

In welcher Weise dieser konkrete Hinweis erfolgt, ist aber eine Frage der Zweckmäßigkeit. Daher bestünden keine Bedenken dagegen, im Wege der Fachaufsicht vorzugeben, dass den Betroffenen in besonderer Weise erläutert wird, welche Vorteile sich – insbesondere vor dem Hintergrund der anstehenden Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes⁴ – aus der Erklärung, die deutsche Staatsangehörigkeit behalten zu wollen, ergeben. Die Zulässigkeit einer entsprechenden Weisung wäre letztlich nach der konkreten Formulierung zu beurteilen.

2.3 Soweit das Innenministerium die Staatsangehörigkeitsbehörden anweisen soll „sicherzustellen, dass Optionspflichtige rechtzeitig und wiederholt unmissverständlich gebeten werden, einen Antrag auf Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung zu stellen, und ihnen dies ermöglicht wird (z. B. durch Beifügung eines Vordrucks)“, ist darüber hinaus darauf hinzuweisen, dass für die Beantragung der Beibehaltungsgenehmigung nach § 29 Abs. 3 Satz 3 StAG besondere Fristen gelten. Zwischen der Zustellung des Hinweises nach § 29 Abs. 5 StAG, der unverzüglich nach Vollendung des 18. Lebensjahres zuzustellen ist, und der Vollendung des 21. Lebensjahres als Ausschlussfrist für die Beantragung der Beibehaltungsgenehmigung liegen fast drei Jahre. Behörden sollen aber die Abgabe von Erklärungen und die Stellung von Anträgen anregen, wenn diese offensichtlich nur versehentlich oder aus Unkenntnis unterblieben sind. Sie erteilen, soweit erforderlich, Auskunft über die den Beteiligten im Verwaltungsverfahren zustehenden Rechte und die ihnen obliegenden Pflichten (§ 83a Abs. 1 LVwG).

Vor diesem Hintergrund wird bereits nach derzeit geltendem Recht angenommen, dass die Staatsangehörigkeitsbehörden die Erklärungspflichtigen unter bestimmten Umständen rechtzeitig darauf aufmerksam machen sollten, dass sie die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung vorsorglich vor der Vollendung des 21. Lebensjahres beantragen können (*Bülow*, in: *Blechinger/Bülow*, *Das neue Staatsangehörigkeitsrecht*, Band 2, Abschn. 9/7, S. 18). Aufgrund der Einbringung des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes durch die Bundes-

⁴ Der Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes ist am 11.04.2014 dem Bundesrat zugeleitet worden und dabei von der Bundesregierung mit der Folge von Fristverkürzungen im Gesetzgebungsverfahren als besonders eilbedürftig bezeichnet worden, „da bis zum Inkrafttreten des Gesetzes bei den Betroffenen weiterhin ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nach den derzeit geltenden Optionsregelungen eintreten kann“ (BR-Drs. 152/14). Am 05.05.2014 ist der Gesetzentwurf auch dem Bundestag zugegangen (BT-Drs. 18/1312). Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, dass das Gesetz noch im Jahr 2014 in Kraft treten kann, vgl. Pressemitteilung des Bundesinnenministeriums „Gesetzentwurf zur Optionspflicht steht“ vom 27.03.2014.

regierung, dessen Inkrafttreten noch für 2014 angestrebt wird, und der Tatsache, dass Anträge auf Beibehaltungsgenehmigung den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit verhindern, solange sie nicht bestandskräftig abgelehnt worden sind (§ 29 Abs. 3 Satz 4 StAG), sind vorliegend besondere Umstände gegeben. Bei der Frage, ob die Staatsangehörigkeitsbehörden entsprechende Hinweise versenden, handelt es sich um eine Entscheidung im Rahmen des Verfahrensermessens, so dass also die Vorgabe von Zweckmäßigkeitserwägungen durch die Fachaufsichtsbehörde möglich ist. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass es sich nicht um eine lokale Frage, sondern um eine alle Staatsangehörigkeitsbehörden in Schleswig-Holstein betreffende Frage handelt, deren gleichmäßige Ausübung sicherstellt, dass nicht Erklärungs-pflichtige in bestimmten Teilen Schleswig-Holsteins besser oder schlechter gestellt werden.

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass Minister Breitner bereits im Rahmen der Plenartagung am 22.01.2014 ausgeführt hat, er „werde daher (...) die Kreise und kreisfreien Städte bitten, in Fällen, in denen noch keine Beibehaltungsgenehmigung beantragt wurde, die Betroffenen auf die Möglichkeit der Beantragung hinzuweisen“ (PlenProt 18/45, S. 3669).

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Sonja Riedinger