

Rechtliche Rahmenbedingungen der Beibehaltungsregelung bei Optionskindern

Vergleich der rechtlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung an im Ausland wohnhafte Deutsche nach § 25 Abs. 2 StAG mit denjenigen für die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung an optionspflichtige Deutsche nach § 29 Abs. 4 StAG

Prof. Dr. Dr. h.c. Kay Hailbronner

Rechtliche Rahmenbedingungen der Beibehaltungsregelung bei Optionskindern

Vergleich der rechtlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung an im Ausland wohnhafte Deutsche nach § 25 Abs. 2 StAG mit denjenigen für die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung an optionspflichtige Deutsche nach § 29 Abs. 4 StAG

Prof. Dr. Dr. h.c. Kay Hailbronner

Kontakt

Dr. Christal Morehouse
Senior Project Manager
Programm Integration und Bildung
Bertelsmann Stiftung
Telefon 05241 81-81143
Mobile 0172 276 8783
Fax 05241 81-681143
E-Mail christal.morehouse@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de

Inhalt

Abkürzungen und Begriffserklärungen	2
1 Fragestellung	2
2 Die gesetzlichen Vorgaben zur Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung	3
2.1 § 25 Abs. 2 StAG – Beibehaltungsgenehmigung für Deutsche, die auf Antrag eine fremde Staatsangehörigkeit erwerben	3
2.2 § 29 Abs. 3 und 4 StAG – Beibehaltungsgenehmigung für Doppelstaater, die die deutsche Staatsangehörigkeit neben einer oder mehreren ausländischen Staatsangehörigkeiten kraft Geburt im Inland nach § 4 Abs. 3 oder durch Erklärung nach § 40b StAG erworben haben.....	4
3 Zum Vergleich der Voraussetzungen von § 25 Abs. 2 StAG und § 29 Abs. 3 und Abs. 4 StAG – allgemeine Bemerkungen	5
4 Beibehaltungsgenehmigung nach § 25 Abs. 2 StAG	7
4.1 Entstehungsgeschichte und Zweck der Regelung	7
4.2 Auslegung nach Wortlaut und Systematik	9
4.3 Unterschiedliche Abwägungsgrundsätze zwischen der Situation von Auslandsdeutschen und der Situation von im Inland lebenden Deutschen, die eine ausländische Staatsangehörigkeit erwerben wollen	11
5 Die Optionsregelung nach § 29 Abs. 3 und Abs. 4 StAG	18
5.1 Auslegungsgrundsätze	18
5.2 Unmöglichkeit und Unzumutbarkeit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit (§ 29 Abs. 4 StAG)	26
5.3 Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit (§ 29 Abs. 4 StAG)	32
5.4 Optionspflichtige mit ausländischem Wohnsitz	36
5.5 Gesichtspunkte der „Systemkonformität“	37
6 Zusammenfassung	41
Der Autor	44

Abkürzungen und Begriffserklärungen

AusIG: Ausländergesetz

BMI: Bundesministerium des Innern

Optionspflichtige/Optionskinder: Optionspflichtige/Optionskinder sind deutsche Staatsbürger kraft Geburt mit Mehrstaatigkeit. Sie müssen bis zum 23. Geburtstag einen Nachweis erbringen, dass sie alle Nicht-Deutschen Staatsbürgerschaften aufgegeben haben, sonst verlieren sie automatisch ihre deutsche Staatsangehörigkeit.

RuStAG: Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz

StAG: Staatsangehörigkeitsgesetz

StAR-VwV: Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht

StAngRG: Staatsangehörigkeitsreformgesetz

VAH-BMI: Vorläufige Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum Staatsangehörigkeitsrecht

1 Fragestellung

Das Gutachten soll die Frage klären, inwieweit die Beibehaltungsfälle für im Ausland wohnhafte Deutsche vergleichbar mit den Beibehaltungsfällen der Optionskinder sind. Insbesondere soll die Frage geklärt werden, ob es eine rechtliche Grundlage dafür gibt, dass die Nichtzumutbarkeit der Aufgabe der deutschen Staatsangehörigkeit für Optionskinder unter den gleichen oder ähnlichen Kriterien/Anforderungen erfolgen müsste wie für die Beibehaltungsgenehmigung der Deutschen im Ausland?

Im Gutachten soll insbesondere zu folgenden Fragen Stellung genommen werden:

- Sind Optionskinder analog zu Auslandsdeutschen zu behandeln, wenn es um die Beibehaltung geht? Wenn nicht, wie unterscheiden sie sich und auf welcher Grundlage basiert diese Unterscheidung?
- Ist es wahrscheinlich, dass einem Antrag auf Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung in Fällen der Nicht-EU-Herkunft stattgegeben wird? Und nach welchen Kriterien erfolgt die Entscheidung darüber?
- Handelt es sich bei den Optionskindern um ein verzögertes Einbürgerungsverfahren? Und falls ja: auf welcher rechtlichen Grundlage darf der Staat dieses Verfahren über 18 bzw. 23 Jahre verzögern?

- Inwiefern können Optionskinder ein Recht auf Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung gerichtlich durchsetzen?
- Gibt es eine Pflicht des Bundes, die Auslegungsspielräume der Länder/Kommunen einzugrenzen? Wenn ja, wozu wäre er verpflichtet/was müsste er tun?

Das Gutachten soll ferner Stellung nehmen zu den Risiken für die Optionskinder bei der Beibehaltungs-Antragstellung. Das Fazit des Gutachtens soll die Auswirkungen der im Gutachten erhaltenen Erkenntnisse auf den Rechtsstatus der Optionskinder darstellen.

2 Die gesetzlichen Vorgaben zur Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung

2.1 § 25 Abs. 2 StAG – Beibehaltungsgenehmigung für Deutsche, die auf Antrag eine fremde Staatsangehörigkeit erwerben

Grundsätzlich verliert ein deutscher Staatsangehöriger nach § 25 Abs. 1 StAG die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn er auf Antrag eine ausländische Staatsangehörigkeit erwirbt. § 25 Abs. 2 StAG enthält eine Ausnahmeklausel, durch die es deutschen Staatsangehörigen im Ausland erleichtert wird, unter Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit eine fremde Staatsangehörigkeit zu erwerben.¹ War nach § 25 RuStAG eine Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit nur aus Gründen des öffentlichen Interesses zulässig, so sind nunmehr in einer Abwägung öffentliche und private Belange bei der Entscheidung über die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung zu berücksichtigen. Ausgenommen von der Verlustfolge sind deutsche Staatsangehörige, die auf Antrag die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaats oder der Schweiz erwerben.

Nach § 25 Abs. 2 StAG verliert ein deutscher Staatsangehöriger ansonsten die deutsche Staatsangehörigkeit nur dann nicht, wenn er vor dem Erwerb der ausländischen Staatsangehörigkeit auf seinen Antrag die schriftliche Genehmigung der zuständigen Behörde zur Beibehaltung seiner Staatsangehörigkeit erhalten hat. Die Vorschrift ist auf deutsche Staatsangehörige mit Wohnsitz im Inland wie auch auf deutsche Staatsangehörige mit gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland anwendbar. In der Regel wird sie allerdings nur in den letzteren Fällen zur Anwendung kommen, da der Antragserwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit im Allgemeinen einen Wohnsitz bzw. gewöhnlichen Aufenthalt im einbürgernden Staat erfordert.

¹ Das Zuwanderungsgesetz vom 30.7.2004 hat diese Vorschrift neu gefasst; sie blieb aber im Wesentlichen identisch mit der Fassung von 1999 im StAG.

§ 29 Abs. 2 - 5 StAG

(2) Erklärt der nach Absatz 1 Erklärungspflichtige, dass er die ausländische Staatsangehörigkeit behalten will, so geht die deutsche Staatsangehörigkeit mit dem Zugang der Erklärung bei der zuständigen Behörde verloren. Sie geht ferner verloren, wenn bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres keine Erklärung abgegeben wird.

(3) Erklärt der nach Absatz 1 Erklärungspflichtige, dass er die deutsche Staatsangehörigkeit behalten will, so ist er 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. Einstweiliger Rechtsschutz nach § 123 der Verwaltungsgerichtsordnung bleibt unberührt.

(4) Die Beibehaltungsgenehmigung nach Absatz 3 ist 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 Mehrstaatigkeit hinzunehmen wäre.

(5) Die zuständige Behörde hat den nach Absatz 1 Erklärungspflichtigen auf seine Verpflichtungen und die nach den Absätzen 2 bis 4 möglichen Rechtsfolgen hinzuweisen. Der Hinweis ist zuzustellen. Die Zustellung hat unverzüglich nach Vollendung des 18. Lebensjahres des nach Absatz 1 Erklärungspflichtigen zu erfolgen. Die Vorschriften des Verwaltungszustellungsgesetzes finden Anwendung.

Quelle: http://www.gesetze-im-internet.de/rustag/___29.html

§ 25 Abs. 2 S. 3 StAG gebietet eine Abwägung der öffentlichen und privaten Belange bei der Entscheidung über einen Antrag auf Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung. Welche öffentlichen und privaten Interessen in die Abwägung einzubeziehen sind, ist im Gesetz nicht näher geregelt. Bei gewöhnlichem Aufenthalt eines Deutschen im Ausland ist die deutsche Auslandsvertretung zu hören. Für einen Antragsteller, der seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland hat, schreibt § 25 Abs. 2 S. 4 StAG zusätzlich vor, dass „insbesondere“ zu berücksichtigen ist, ob er fortbestehende Bindungen an Deutschland glaubhaft machen kann.

2.2 § 29 Abs. 3 und 4 StAG – Beibehaltungsgenehmigung für Doppelstaater, die die deutsche Staatsangehörigkeit neben einer oder mehreren ausländischen Staatsangehörigkeiten kraft Geburt im Inland nach § 4 Abs. 3 oder durch Erklärung nach § 40b StAG erworben haben

§ 29 Abs. 1 StAG verpflichtet Deutsche, die nach dem 3.12.1999 die deutsche Staatsangehörigkeit kraft Geburt nach § 4 Abs. 3 oder durch Erklärung nach § 40b StAG in Deutschland erworben haben und eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzen, nach Erreichen der Volljährigkeit und nach Hinweis gemäß Abs. 5 zu erklären, ob sie die deutsche oder die ausländische Staatsangehörigkeit behalten wollen. Erklärt der nach § 29 Abs. 1 StAG Optionspflichtige, dass er die ausländische Staatsangehörigkeit behalten will, so geht die deutsche Staatsangehörigkeit mit dem Zugang der Erklärung bei der zuständigen Behörde verloren. Erklärt er, dass er die deutsche Staatsangehörigkeit behalten will, muss er die Aufgabe oder den Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres nachweisen. Gelingt dieser Nach-

weis nicht oder gibt der Erklärungspflichtige bis zum Stichtag keine Erklärung ab, geht die deutsche Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes verloren.

Nicht ausdrücklich geregelt ist im Gesetz der Fall, dass ein Optionspflichtiger, der erklärt, die deutsche Staatsangehörigkeit behalten zu wollen, alle zumutbaren Anstrengungen unternimmt, seine ausländische Staatsangehörigkeit aufzugeben, ihm aber dies dennoch bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres nicht gelingt. In diesem Falle wird er, um der gesetzlichen Verlustfolge zu entgehen, vorsorglich erklären müssen, dass er eine Beibehaltungsgenehmigung beantragt, obwohl die Beibehaltung der ausländischen Staatsangehörigkeit unter Umständen seinem Willen nicht entspricht.

Eine Ausnahme von der Optionspflicht sieht § 29 Abs. 3 S. 2 StAG vor, wenn „vorher“ (d. h. vor Vollendung des 23. Lebensjahres) auf Antrag eine schriftliche Beibehaltungsgenehmigung erteilt wurde. Der Antrag muss bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gestellt werden. Das Gesetz schließt eine Verlängerungsmöglichkeit aus (Ausschlussfrist). Ist der Antrag rechtzeitig gestellt worden, so tritt der gesetzliche Verlusttatbestand erst bei bestandskräftiger bzw. rechtskräftiger Ablehnung des Antrags auf Erteilung der Beibehaltungsgenehmigung ein.

§ 29 Abs. 4 StAG gibt einem Antragsteller einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Beibehaltungsgenehmigung. Die Genehmigung ist zu erteilen (kein Ermessen), wenn die Aufgabe oder der Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht möglich oder nicht zumutbar ist oder bei einer Einbürgerung nach § 12 StAG Mehrstaatigkeit hinzunehmen wäre.

3 Zum Vergleich der Voraussetzungen von § 25 Abs. 2 StAG und § 29 Abs. 3 und Abs. 4 StAG – allgemeine Bemerkungen

§ 25 Abs. 2 StAG enthält keine detaillierte gesetzliche Regelung derjenigen Voraussetzungen, unter denen ausnahmsweise eine Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit ungeachtet einer beantragten (§ 25 Abs. 2) ausländischen Staatsangehörigkeit genehmigt werden kann, sondern überlässt diese Regelung dem Ermessen der Verwaltung, die auf Grund einer Interessenabwägung zu entscheiden hat. Demgegenüber ist die Entscheidung über die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung für Optionspflichtige gesetzlich geregelt. Dabei sind allerdings auch hier Auslegungsspielräume eröffnet durch auslegungsbedürftige Begriffe (Möglichkeit oder Zumutbarkeit des Verlusts der ausländischen Staatsangehörigkeit nach § 29 Abs. 4 StAG).

Für eine Analyse der Vergleichbarkeit der beiden Vorschriften kommt neben dem Wortlaut und der Systematik auch der Entstehungsgeschichte und dem Zweck der Vorschrift erhebliche Bedeutung zu. Eine hinreichend gefestigte obergerichtliche Praxis zur Auslegung der gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen liegt bislang weder zur Anwendung von § 29 Abs. 3 und 4 StAG noch zur Ausübung des Ermessens der Behörde nach § 25 Abs. 2 StAG vor. Hinweise für die Anwendung der beiden Vorschriften in der Behördenpraxis ergeben sich aus den Verwaltungsvorschriften des Bundes und der Länder sowie (unverbindlichen) „Anwendungshinweisen“ des Bundes und der Länder.

Grundsätzlich liegt die Anwendung des StAG in der Kompetenz der Länder (vgl. Art. 83 und 84 GG). Soweit das Bundesverwaltungsamt für staatsangehörigkeitsrechtliche Entscheidungen gegenüber im Ausland wohnhaften Personen zuständig ist,² ist das Bundesministerium des Inneren befugt, dem Bundesverwaltungsamt Vorgaben für die Einbürgerung und die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung nach § 25 Abs. 2 StAG zu erteilen.³ Den Ländern obliegt es, gegebenenfalls durch Verwaltungsvorschriften oder Anwendungshinweise eine einheitliche Anwendung des Gesetzes zu gewährleisten. Der Bund ist befugt, mit Zustimmung des Bundesrates nach Art. 84 Abs. 2 GG allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen. Sie sind für die Behörden rechtlich bindend und begründen über den Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung auch eine rechtliche Außenwirkung. Sie unterscheiden sich hierdurch von reinen Anwendungshinweisen, die nicht als bindende Weisungen zu verstehen sind, sondern lediglich den Behörden Hilfestellung bei der Auslegung der einschlägigen Vorschriften geben sollen.

Die Behörden der Länder bindende Verwaltungsvorschriften des Bundes sind für die hier zur Diskussion stehenden Vorschriften bislang nicht erlassen worden. Das Bundesministerium des Inneren hat am 17.4.2009 jedoch vorläufige (unverbindliche) Anwendungshinweise (VAH-BMI) veröffentlicht, die eine sachgerechte Anwendung des Staatsangehörigkeitsgesetzes in der Fassung des Gesetzes vom 5.2.2009⁴ ermöglichen sollen, bis eine Anpassung der einschlägigen Bestimmungen der in weiten Teilen überholten allgemeinen Verwaltungsvorschriften des Bundes zum Staatsangehörigkeitsrecht vom 13.12.2000⁵ (StAR-VV) erfolgt ist. Ungeachtet ihrer fehlenden rechtlichen Bindungswirkung sind die vorläufigen Anwendungshinweise des Bundes als Anhaltspunkte für die praktische Anwendung der einschlägigen Vorschriften heranzuziehen, da sie auch in den Bundesländern ungeachtet unterschiedlicher Detailregelungen als Grundlage für die praktische Anwendung des Gesetzes zugrunde gelegt werden.

Eine Verpflichtung des Bundes zum Erlass von Verwaltungsvorschriften besteht nicht.⁶ Vielmehr steht es im Ermessen der Bundesregierung, ob sie zum Zweck der einheitlichen Ausführung von Bundesgesetzen nach Art. 84 Abs. 2 GG mit der Zustimmung des Bundesrates vorgeht. Eine Einschränkung dieses Ermessens wird in der Literatur allenfalls erwogen, wenn anders eine hinreichend effektive Ausführung von Gesetzen nicht sichergestellt werden kann.⁷ Insbesondere im Bereich grundrechtlicher Schutzgebote kann es geboten sein, Verwaltungsvorschriften zu erlassen, um eine einheitliche Geltung und Durchsetzung von Grundrechten im Bundesgebiet sicherzustellen.⁸

Für den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit erscheint wegen der Bedeutung der Staatsangehörigkeit als elementarer Status in besonderem Maße eine einheitliche Rechtsanwendung im Interesse der Rechtssicherheit geboten. Eine unterschiedliche Praxis bezüglich des Begriffs der Unzumutbarkeit in § 29 Abs. 4 StAG stößt auf erhebliche Bedenken im Hinblick auf die für die Staatsangehörigkeit vom BVerfG betonte Notwendigkeit von Rechtssicherheit⁹ im Interesse des Einzelnen und der Allgemeinheit. Für die deutsche Staatsangehörigkeit gilt in besonderem Maße das Gebot der Rechtsklarheit über den Status.

² § 27 i. Verb. mit § 17 Abs. 2 Staatsang.Reg.G

³ Vgl. Bundesratsbeschluss vom 7.8.2000, BRatsDrs. 749/99

⁴ BGBl. I, S. 158.

⁵ BAnz. 2001, 1418; vgl. auch Hailbronner/Renner, StAngR, 3. Aufl., S. 1092.

⁶ Einheitliche Auffassung, vgl. z. B. Dittmann, in Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 5. Aufl., Art. 84 Rn. 29

⁷ Vgl. Lerche, in Maunz/Dürig, Art. 84 GG, Rn. 106

⁸ Lerche, a.a.O.

⁹ Vgl. BVerfGE 116, 24, 53

Allerdings ist zu beachten, dass die in § 29 Abs. 4 StAG verwendeten Begriffe der „Unmöglichkeit“ und „Unzumutbarkeit“ auch anderweitig im StAG verwendet werden und von den Gerichten letztverbindlich interpretiert werden. Auch hat der Gesetzgeber – anders als bei § 25 Abs. 2 StAG – durch die Verweisung auf § 12 StAG einen insoweit eindeutigen gesetzlichen Rahmen vorgegeben, der bei der Erteilung von Beibehaltungsgenehmigungen verbindlich ist und dem Erklärungsspflichtigen verdeutlicht, dass Ausnahmen von der Pflicht zur Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit nur in Fällen der Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit gesetzlich zugelassen sind.

Zu beachten ist darüber hinaus, dass die Bundesländer mit der Innenministerkonferenz über bundestaatliche Instrumente verfügen, eine einheitliche Gesetzesanwendung zu ermöglichen. Man wird daher aus der Auslegungsbedürftigkeit der in § 29 StAG verwendeten Tatbestandsvoraussetzungen noch keine verfassungsrechtliche Pflicht ableiten können, gemäß Art. 84 Abs. 2 GG bundeseinheitliche Verwaltungsvorschriften zu erlassen. Ungeachtet dessen erscheint eine bundeseinheitliche Verwaltungspraxis geboten, um zu verhindern, dass in den einzelnen Bundesländern die Optionsregelung unterschiedlich angewendet wird.

4 Beibehaltungsgenehmigung nach § 25 Abs. 2 StAG

4.1 Entstehungsgeschichte und Zweck der Regelung

§ 25 Abs. 2 StAG geht auf § 25 des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 22.7.1913¹⁰ (RuStAG) zurück. Die Entstehungsgeschichte von § 25 Abs. 2 RuStAG deutet darauf hin, dass mit der Ausnahmeregelung den spezifischen Interessen von Deutschen Rechnung getragen werden sollte, die gezwungen sind, zur Wahrung wesentlicher wirtschaftlicher und persönlicher Interessen um den Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit nachzusuchen, ohne dadurch ihre Verbindung zu Deutschland aufgeben zu wollen.¹¹ Mittels der Beibehaltungsgenehmigung sollte insbesondere deutschen Staatsangehörigen im Ausland, an deren fortbestehender staatsangehörigkeitsrechtlicher Verbundenheit mit Deutschland ein öffentliches Interesse bestand, der Erwerb der Staatsangehörigkeit des Gaststaates in Ausnahme vom Grundsatz der Vermeidung der Mehrstaatigkeit ermöglicht werden.

Als Ausnahmefall wurde insbesondere angesehen, wenn schwerwiegende Gründe des Antragstellers für die Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit sprechen, z. B. wenn er eine fremde Staatsangehörigkeit aus einer Zwangslage heraus erwarb. Die Regelung eröffnet damit – analog entsprechenden ausländischen Regelungen – die Möglichkeit, typischerweise vorübergehend im Ausland aufhaltigen Deutschen, die aus gewichtigen Gründen eine ausländische Staatsangehörig-

¹⁰ RGBI. S. 583.

¹¹ Vgl. hierzu die Äußerungen des Regierungsvertreters in der Reichstagskommission, wonach Umstände vorliegen könnten, die einen Deutschen zwingen, zur Wahrung wesentlicher Interessen um Aufnahme in einen fremden Staat nachzusuchen, ohne dass er dadurch sein Deutschtum aufgeben; vgl. Makarov/von Mangoldt, Deutsches StAngR, Stand Mai 1986, § 25 Rn. 7.

keit erwerben, die Priorität ihrer Verbundenheit mit Deutschland und die Rückkehrproption durch den Bestand der deutschen Staatsangehörigkeit aufrecht zu erhalten.¹²

Nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland wurde diese Regelung im Wesentlichen unverändert in das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht übernommen. Den Behörden wurde dabei ein vom Gesetz nicht weiter definierter Ermessensspielraum eingeräumt, der nur gemäß § 25 Abs. 3 RuStAG dadurch eingeschränkt war, dass eine Beibehaltungsgenehmigung für bestimmte Staaten im Hinblick auf vorrangige internationale Interessen ausgeschlossen werden konnte. Im Anwendungsbereich des Mehrstaaterabkommens wurde daher eine Beibehaltungsgenehmigung nur unter der Voraussetzung der Zustimmung des anderen Vertragspartners, dessen Staatsangehörigkeit erworben werden soll, erteilt.¹³

Einigkeit bestand in Literatur und Rechtsprechung darüber, dass für die Ermessensausübung alle Gesichtspunkte des Einzelfalles zu berücksichtigen sind, wobei die staatlichen Interessen an der Vermeidung von Mehrstaatigkeit zu beachten waren. Nur ausnahmsweise sollten persönliche Gründe (z. B. wirtschaftliche Zwangslage, einschlägige gesetzliche Vorschriften des Gaststaates) zu berücksichtigen sein. Im Vordergrund standen die öffentlichen Interessen an der Aufrechterhaltung staatsangehörigkeitsrechtlicher Bindungen von im Ausland tätigen Deutschen. Als Beispielfälle wurden in Literatur und Rechtsprechung die Situation von deutschen Wissenschaftlern und Führungskräften im Ausland oder mit Einsetzen der Einwanderung nach Deutschland seit etwa Mitte der 70er Jahre die Situation deutscher Ehefrauen im Falle einer Heirat mit Angehörigen eines islamischen Staates angeführt.¹⁴

Einen Niederschlag fand die nicht völlig einheitliche Praxis der Bundesländer in den Grundsätzen über die Erteilung von Genehmigungen zur Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit, die nur zum Teil in der Form von Länderverwaltungsvorschriften bekannt gemacht wurden.¹⁵ Danach galten folgende Grundsätze:¹⁶

- 1) Die Beibehaltungsgenehmigung muss als Ausnahme von dem öffentlichen Interesse an der Vermeidung von Mehrstaatigkeit mit staatlichen Belangen in Einklang stehen.
- 2) Es müssen schwerwiegende Gründe in der Person des Antragstellers für die Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit und für den Erwerb der ausländischen Staatsangehörigkeit vorliegen. Gefordert wird im Allgemeinen der Nachweis einer Zwangslage, durch die die Freiheit der Willensentschließung beim Erwerb der ausländischen Staatsangehörigkeit ausgeschlossen oder zumindest beeinträchtigt ist.
- 3) Regelmäßig darf sich der Antragsteller nicht endgültig im Ausland niedergelassen haben und muss auch durch Tatsachen belegte Bindungen (Eigentum, fortlaufende Versicherungen, Ausbildung der Kinder, Wohnung, familiäre Verknüpfungen) an Deutschland besitzen.
- 4) Liegen schwerwiegende persönliche Gründe in diesem Sinne vor, so kann eine Beibehaltungsgenehmigung nur dann erteilt werden, wenn ein besonderes staatliches Interesse (übergeordnete gesamtstaatliche Belange der Wirtschaft, Kultur, Wissenschaftspolitik) nachgewiesen wird.

¹² Makarov/von Mangoldt, § 25 RuStAG, 8. Lfg., Rn. 49.

¹³ Vgl. Hailbronner/Renner, StAngR, 2. Aufl. 1998, § 25 RuStAG, Rn. 31.

¹⁴ Vgl. Hailbronner/Renner, 2. Aufl., § 25 RuStAG, Rn. 29.

¹⁵ Vgl. z. B. GABl. 1981, 1838.

¹⁶ Vgl. Hailbronner/Renner, 2. Aufl., § 25 RuStAG, Rn. 34-36.

Aufgrund dieser Vorgaben wurden Beibehaltungsgenehmigungen in der Praxis relativ selten erteilt. Mit dem Inkrafttreten der Staatsangehörigkeitsreform im Jahre 1999 durch die Ersetzung des RuStAG durch das StAG sollte gegenüber einer als zu restriktiv angesehenen Praxis im Ausland ansässigen Deutschen bei freiwilligem Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit „die Beibehaltung ihrer angestammten deutschen Staatsangehörigkeit erleichtert werden“.¹⁷ Dies sollte unter Beibehaltung des bisherigen Wortlauts mittels Anfügung des Satzes „Bei einem Antragsteller, der seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland hat, ist insbesondere zu berücksichtigen, ob er fortbestehende Bindungen an Deutschland glaubhaft machen kann“ ermöglicht werden.¹⁸ Bei der Ermessensausübung sollten damit die individuellen Aspekte in den Vordergrund gerückt werden, ob der Antragsteller fortbestehende Bindungen an Deutschland glaubhaft machen kann (z. B. nahe Verwandte im Inland, Besitz von Immobilien, familiäre Bindungen etc.). Dagegen sollte nicht mehr *vorrangig* darauf abgestellt werden, ob ein öffentliches Interesse an der Beibehaltung an der deutschen Staatsangehörigkeit besteht oder der Antragsteller durch Maßnahmen des Aufenthaltsstaats zum Erwerb der ausländischen Staatsangehörigkeit veranlasst wird.¹⁹

4.2 Auslegung nach Wortlaut und Systematik

Ungeachtet der inhaltlichen Änderungen durch die Staatsangehörigkeitsreform 1999 bleibt die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung nach § 25 Abs. 2 StAG eine Ermessensentscheidung, bei der sowohl die öffentlichen als auch die privaten Belange umfassend gegeneinander abzuwägen sind. Die Ermessensentscheidung ist an keine sonstigen inhaltlichen Voraussetzungen geknüpft.²⁰ Daraus folgt zunächst, dass sämtliche öffentlichen Belange und insbesondere der dem StAG nach § 25 Abs. 1 StAG zugrunde liegende Grundsatz der Vermeidung der Mehrstaatigkeit in die Abwägung nach § 25 Abs. 2 StAG einzubeziehen sind. Durch die Anfügung des Satzes 4 in Abs. 2 verschiebt sich allerdings die Gewichtung der relevanten öffentlichen und privaten Interessen *in dem Fall, dass ein Antragsteller seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland hat*.

Der Wortlaut der Vorschrift macht deutlich, dass die gesetzlich angeordnete Abweichung von der bisherigen Abwägungspraxis die Situation der im Ausland lebenden Deutschen im Blickfeld hat. Es geht damit primär – wie unter der Geltung des § 25 RuStAG – um die Erhaltung der „*angestammten*“ deutschen Staatsangehörigkeit für Auslandsdeutsche, deren fortdauernde deutsche Staatsangehörigkeit für wünschenswert angesehen wird. Eine Verschiebung erfolgt lediglich in Bezug auf die Berücksichtigung der individuellen Interessen deutscher Staatsangehöriger. Das verdeutlicht auch die Bezugnahme in der Gesetzesbegründung auf die Situation deutscher Ehefrauen in islamischen Ländern. Die Neufassung der Vorschrift zielt damit weniger auf eine Erweiterung des für eine Beibehaltungsgenehmigung in Frage kommenden Personenkreises als auf die Auflockerung einer als zu restriktiv angesehenen Behördenpraxis insbesondere im Hinblick auf die Anforderungen an den Nachweis erheblicher privater Nachteile als Folge der Ausländereigenschaft im Aufenthaltsstaat einerseits und der Geltendmachung fortbestehender Bindungen an Deutschland andererseits als Voraussetzung für die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung.

¹⁷ Vgl. hierzu den Gesetzentwurf SPD/Bündnis 90/Grüne, FDP BT-Drs. 14/533, S. 15.

¹⁸ Aufgrund eines Beschlusses des BT-Innenausschusses wurde diesem Satz der Satz vorangestellt, dass bei der Entscheidung über einen Antrag nach S. 1 die öffentlichen und privaten Belange abzuwägen sind; vgl. BT-Drs. 14/867, S. 7.

¹⁹ BT-Drs. 14/533, S. 15.

²⁰ Vgl. auch OVG NRW v. 18.8.2010, 19 A 2607/07, NVwZ-RR 2011, 80.

Nur im Fall eines Antragstellers, der seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland hat, sind nach dem eindeutigen Wortlaut der Vorschrift „insbesondere“ die privaten Bindungen berücksichtigungsfähig. Dabei handelt es sich nach dem Wortlaut und der Systematik der Vorschrift um eine beispielhafte Aufzählung zu berücksichtigender Gesichtspunkte („insbesondere“). Eine Berücksichtigung anderer privater oder öffentlicher Belange wird nicht ausgeschlossen.

Der Inhalt des neu eingefügten § 25 Abs. 2 Satz 4 StAG kann nicht darauf reduziert werden, darauf hinzuweisen, dass zu den zu berücksichtigenden privaten Interessen auch die fortbestehenden Bindungen an Deutschland gehören. Ein derartiger Hinweis wäre im Hinblick auf Abs. 2 Satz 3 StAG nicht nur überflüssig, sondern würde auch den reformerischen Impetus des § 25 Abs. 2 Satz 4 verkennen, die Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit von Auslandsdeutschen gegenüber einer als zu restriktiv angesehenen Praxis zu erleichtern. Die „insbesondere“ Berücksichtigung kann daher nicht nur als ein bloßer Hinweis auf die allgemeine Abwägungsrelevanz fortbestehender Bindungen von Auslandsdeutschen an Deutschland verstanden werden. Eine eigenständige rechtliche Bedeutung kommt Satz 4 nur dann zu, wenn den fortbestehenden Bindungen an Deutschland ein besonderes Gewicht im Abwägungsprozess zuzubilligen ist. Ermessensfehlerhaft wäre daher eine Abwägung, die maßgeblich auf den fehlenden Nachweis öffentlicher Interessen an der Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung abstellt und den privaten Interessen von Auslandsdeutschen an der Aufrechterhaltung der deutschen Staatsangehörigkeit ein prinzipiell geringeres Gewicht gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Vermeidung von Mehrstaatigkeit beimessen würde. Dies bedeutet zugleich, dass das allgemeine öffentliche Interesse an der Vermeidung von Mehrstaatigkeit im Prozess der Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange kein ausschlaggebendes Gewicht erlangen kann, wenn Deutsche, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland haben, fortbestehende Bindungen an Deutschland geltend machen können. In diesem Sinne stellen auch die für das Bundesverwaltungsamt geltenden Verwaltungsweisungen des Bundesministerium des Inneren vom 25.6.2001 zur Erteilung von Beibehaltungsgenehmigungen an Auslandsdeutsche fest, dass aufgrund der Gesetzesänderung nicht mehr entscheidend darauf abzustellen sei, „ob dem Antragsteller ohne Annahme der ausländischen Staatsangehörigkeit erhebliche wirtschaftliche Nachteile entstünden, er also quasi dazu gezwungen wird, die fremde Staatsangehörigkeit anzunehmen. Entscheidend ist, ob er nachvollziehbare Gründe glaubhaft machen kann, weshalb der angestrebte Erwerb der fremden Staatsangehörigkeit in seiner konkreten Situation für ihn vorteilhaft ist oder bestehende Nachteile beseitigt. Insoweit besteht ein grundsätzlicher Unterschied zu einem Antragsteller, der im Inland ansässig ist. Denn dieser wird der zuständigen Landesbehörde gewichtige Gründe nennen müssen, weshalb er zusätzlich die Staatsangehörigkeit eines Staates erwerben möchte, in dem er nicht ständig lebt.“²¹

Ebenso stellt das Bundesverwaltungsgericht in diesem Sinne in seinem Urteil vom 20.4.2008 fest:²²

„Die Vermeidung oder die Beseitigung von Mehrstaatigkeit hat spätestens mit dieser Änderung²³ keinen grundsätzlichen Vorrang mehr; vielmehr sind die privaten Interessen des Einzelnen an der Begründung oder Beibehaltung einer doppelten oder

²¹ Verwaltungsanweisung V 6 -124 460/1

²² 5 C 28/07, NJW 2008, 2729, 2730; vgl. auch OVG NRW v. 2.10.2009, 19 E 511/09.

²³ Gemeint ist die Einfügung der Sätze 3 und 4 in § 25 Abs. 2 durch Art. 1 Nr. 7 lit. b des Gesetzes vom 15.7.1999.

mehrfachen Staatsangehörigkeit prinzipiell gleichrangig mit dem öffentlichen Interesse an der Vermeidung von Mehrstaatigkeit abzuwägen.“

Diese Ausführungen sind *spezifisch auf die „geänderte Zielrichtung des § 25 Abs. 2 Satz 4 StAG“* bezogen. Sie lassen sich daher nicht auf alle Fälle eines Erwerbs oder der Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit unter Hin-nahme der Mehrstaatigkeit übertragen. Die Formulierung des Bundesverwaltungsgerichts macht darüber hinaus deutlich, dass die Ein-fügung des § 25 Abs. 2 Satz 4 nicht bedeutet, dass damit der Abwägungsprozess einge-schränkt oder auf die Prüfung fortbestehender Bindungen an Deutschland im Falle von Auslandsdeutschen beschränkt wird. Vielmehr ist auch im Falle des Abs. 2 Satz 4 eine *Abwägung sämtlicher öffentlicher und privater Belange vorzunehmen.*

§ 25 Abs. 2 StAG

Satz 1: Die Staatsangehörigkeit verliert nicht, wer vor dem Erwerb der ausländischen Staatsangehörigkeit auf seinen Antrag die schriftliche Ge-nehmigung der zuständigen Behörde zur Bei-behaltung seiner Staatsangehörigkeit erhalten hat.

Satz 2: Hat ein Antragsteller seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland, ist die deutsche Auslandsvertretung zu hören.

Satz 3: Bei der Entscheidung über einen Antrag nach Satz 1 sind die öffentlichen und privaten Belange abzuwägen.

Satz 4: Bei einem Antragsteller, der seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland hat, ist insbesondere zu berücksichtigen, ob er fortbestehende Bindungen an Deutschland glaubhaft machen kann.“

Quelle: StAG, <http://www.gesetze-im-internet.de/rustag/>

4.3 Unterschiedliche Abwägungsgrundsätze zwischen der Situation von Auslandsdeutschen und der Situation von im Inland lebenden Deutschen, die eine ausländische Staatsangehörigkeit erwerben wollen

§ 25 Abs. 2 unterscheidet nach seiner bis zum Inkrafttreten des StAG geltenden Fassung nicht zwischen im Inland lebenden Deutschen, die auf Antrag eine ausländische Staatsangehörigkeit erwerben, und Deutschen, die im Ausland ihren Wohnsitz genommen haben. Für Auslandsdeutsche fand der ausländische Wohnsitz lediglich insoweit besondere Berücksichtigung, als in diesem Fall für die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung die deutsche Auslandsvertretung zu hören war. Erst mit der Einfügung von § 25 Abs. 2 Satz 4 ist die besondere Berücksichtigung der fortbestehenden Bindungen an Deutschland für Auslandsdeutsche in das Gesetz eingefügt worden. Auf im Inland wohnende Deutsche, die eine ausländische Staatsangehörigkeit erwerben wollen, sind die seit Inkrafttreten des StAG geltenden Grundsätze zur Gewichtung der öffentlichen und privaten Interessen bei der Entscheidung über die Erteilung einer Beibehaltung nur mit Einschränkungen anwendbar, ungeachtet dessen, dass für alle Entscheidungen einheitlich gilt, dass in die Ermessensentscheidung sämtliche öffentlichen und privaten Belange einzubeziehen und angemessen zu würdigen sind.

In der verwaltungsbehördlichen Praxis und der Kommentarliteratur wird zur Bestimmung des Begriffs der öffentlichen und privaten Interessen und zu ihrer Abwägung auf die unverbindlichen vorläufigen Anwendungshinweise des Bundesministerium des Inneren vom 17.4.2009 zum Staatsangehörigkeitsgesetz in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des StAG vom 5.2.2009²⁴ und ergänzend auf die StAR-VwV Bezug genommen, soweit diese nicht als durch das StAG überholt angesehen werden.²⁵ Danach sind in einer Ermessensentscheidung die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander abzuwägen.

Bei der Abwägung sind danach die Wertungen des § 12 StAG angemessen zu berücksichtigen, soweit sie auf die Situation der Beibehaltungsgenehmigung (Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit durch einen deutschen Staatsangehörigen) übertragbar sind.²⁶ Die Bezugnahme auf die Wertungen des § 12 erklärt sich aus der Annahme, dass in denjenigen Fällen, in denen der Gesetzgeber eine Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit zulässt, auch davon ausgegangen werden kann, dass für den *umgekehrten Fall* des Antragserwerbs einer ausländischen Staatsangehörigkeit durch einen deutschen Staatsangehörigen prima facie keine sachlichen Gründe ersichtlich sind, die eine abweichende Bewertung gebieten würden.

Allerdings wird in den Verwaltungsvorschriften ein Vorbehalt für die Übertragbarkeit der Grundsätze des § 12 StAG im Hinblick auf die persönliche Situation eines Antragstellers nach § 25 Abs. 2 StAG gemacht. Die Gründe für die Hinnahme der Mehrstaatigkeit des einbürgerungswilligen Ausländers, der auf Schwierigkeiten bei der Entlassung oder dem Verzicht auf seine bisherige Staatsangehörigkeit stößt, sind nicht durchweg vergleichbar mit der Situation eines deutschen Staatsangehörigen, der eine ausländische Staatsangehörigkeit anstrebt. Die analoge Anwendung der „Wertungen“ des § 12 bei dem Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit von Deutschen nach § 25 StAG, die *anders als § 29 Abs. 4 im Gesetz keine unmittelbare Grundlage hat*, bezieht sich daher nicht – wie im Falle von § 12 StAG – auf Schwierigkeiten der Entlassung aus

§ 12 Abs. 1 StAG

Von der Voraussetzung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 wird abgesehen, wenn der Ausländer seine bisherige Staatsangehörigkeit nicht oder nur unter besonders schwierigen Bedingungen aufgeben kann. Das ist anzunehmen, wenn

1. das Recht des ausländischen Staates das Ausscheiden aus dessen Staatsangehörigkeit nicht vorsieht,
2. der ausländische Staat die Entlassung regelmäßig verweigert,
3. der ausländische Staat die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit aus Gründen versagt hat, die der Ausländer nicht zu vertreten hat, oder von unzumutbaren Bedingungen abhängig macht oder über den vollständigen und formgerechten Entlassungsantrag nicht in angemessener Zeit entschieden hat,
4. der Einbürgerung älterer Personen ausschließlich das Hindernis eintretender Mehrstaatigkeit entgegensteht, die Entlassung auf unverhältnismäßige Schwierigkeiten stößt und die Versagung der Einbürgerung eine besondere Härte darstellen würde,
5. dem Ausländer bei Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit erhebliche Nachteile insbesondere wirtschaftlicher oder vermögensrechtlicher Art entstehen würden, die über den Verlust der staatsbürgerlichen Rechte hinausgehen, oder
6. der Ausländer einen Reiseausweis nach Artikel 28 des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (BGBl. 1953 II S. 559) besitzt.

Quelle: <http://www.gesetze-im-internet.de/rustag/>

²⁴ BGBl. I, S. 158.

²⁵ Vgl. z. B. OVG NRW v. 18.8.2010, 19 A 2607/07, NVwZ-RR 2011, 80; Marx, in: GK-StAR, Stand Juli 2010, IV-2, § 25, Rn. 228 ff., 232, 239; Hailbronner/Renner/Maaßen, StAngR, 5. Aufl. 2010, § 25, Rn. 39 ff.

²⁶ Vgl. Nr. 25.2.3.0 VAH-BMI.

der bisherigen Staatsangehörigkeit, die bezüglich der Aufgabe der deutschen Staatsangehörigkeit ohnehin nicht erkennbar sind.

Im Blickfeld der gesetzlichen Regelung von § 25 Abs. 2 StAG steht das Risiko erheblicher wirtschaftlicher oder persönlicher Nachteile von deutschen Staatsangehörigen, die sich daraus ergeben können, dass ein deutscher Staatsangehöriger eine ausländische Staatsangehörigkeit nicht erwerben kann, ohne dass gleichzeitig die aus gesetzgeberischer Sicht unerwünschte Folge eines Verlusts der deutschen Staatsangehörigkeit eintritt. Bereits für die Regelung des § 25 Abs. 2 RuStAG (Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz) aus dem Jahr 1913 stand dabei dem Gesetzgeber die Situation eines Auslandsdeutschen vor Augen, die dadurch gekennzeichnet ist, dass der Antragsteller seinen Wohnsitz in einem ausländischen Staat hat und für sein Aus- oder Fortkommen dessen Staatsangehörigkeit anstrebt.²⁷

§ 25 RuStAG

(1): Ein Deutscher, der im Inland weder seinen Wohnsitz noch seinen dauernden Aufenthalt hat, verliert seine Staatsangehörigkeit mit dem Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit, wenn dieser Erwerb auf seinen Antrag oder den Antrag des Ehemanns oder des gesetzlichen Vertreters erfolgt, die Ehefrau und der Vertretene jedoch nur, wenn die Voraussetzungen vorliegen, unter denen nach den §§ 18, 19 die Entlassung beantragt werden könnte.

(2): Die Staatsangehörigkeit verliert nicht, wer vor dem Erwerb der ausländischen Staatsangehörigkeit auf seinen Antrag die schriftliche Genehmigung der zuständigen Behörde seines Heimatstaats zur Beibehaltung seiner Staatsangehörigkeit erhalten hat. Vor der Erteilung der Genehmigung ist der deutsche Konsul zu hören.

(3): Unter Zustimmung des Bundesrats kann von dem Reichskanzler angeordnet werden, dass Personen, welche die Staatsangehörigkeit in einem bestimmten ausländischen Staate erwerben wollen, die im Abs. 2 vorgesehene Genehmigung nicht erteilt werden darf.

§ 18 RuStAG

Die Entlassung einer Ehefrau kann nur von dem Manne und, sofern dieser ein Deutscher ist, nur zugleich mit seiner Entlassung beantragt werden. Der Antrag bedarf der Zustimmung der Frau.

Quelle: <http://www.documentarchiv.de/ksr/1913/reichs-staatsangehoerigkeitsgesetz.html>

Anmerkung: § 19 RuStAG betrifft die Entlassung einer Person, die unter elterlicher Gewalt oder unter Vormundschaft steht.

Für Deutsche, die ihren Wohnsitz im Inland beibehielten und aus geschäftlichen oder sonstigen Gründen trotz deutschen Wohnsitzes eine ausländische Staatsangehörigkeit auf Antrag erlangten, galt darüber hinaus bis Ende 1999 noch die „Inlandsklausel“²⁸, die im Falle der Beibehaltung des Wohnsitzes oder des dauernden Aufenthalts im Inland den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit ausschloss. Erst die zunehmende Praxis, von dieser Möglichkeit unter Umgehung des Grundsatzes der Vermeidung der Mehrstaatigkeit Gebrauch zu machen, indem nach formaler Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit umgehend deren Wiedererwerb durch Einbürgerung erfolgte, hat den Gesetzgeber zur Streichung der „Inlandsklausel“ durch das StAngRG von 1999 veranlasst.²⁹

²⁷ So die Formulierung der Verwaltungsanweisung vom 25.6.2001, Vorbemerkung zur Neuregelung des StAG.

²⁸ Vor dem 1. Januar 2000 galt § 25 Abs. 1 RuStAG, der den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit auf ausschließlich im Ausland wohnhafte Deutsche einschränkte. Damit waren im Inland wohnhafte Deutsche davon ausgenommen.

²⁹ Vgl. Hailbronner/Renner, Staatsangehörigkeitsrecht, 3. Aufl. 2001, § 25 Rn. 25

Im Zentrum der Nachteilsprüfung für die Beibehaltungsgenehmigung stehen somit nicht die Schwierigkeiten einer Entlassung aus der ausländischen Staatsangehörigkeit, wie sie für die Einbürgerungssituation typisch sind.³⁰ Vielmehr ging es um die zu erwartenden Nachteile im Falle einer Nichteinbürgerung im Ausland lebender deutscher Staatsangehöriger, denen wesentliche Nachteile drohen, wenn sie ihren Einbürgerungswunsch nicht realisieren können.

Die Regelung des § 25 Abs. 2 StAG bzw. der Vorgängervorschrift des § 25 Abs. 2 RuStAG reiht sich damit in eine Reihe von europäischen staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungen ein, die einerseits den Erwerb ausländischer Staatsangehörigkeit als Verlustgrund für die heimische Staatsangehörigkeit ansehen, andererseits Ausnahmen vorsehen, um bei besonderen Interessenlagen den mit der Staatsangehörigkeit verbundenen Bindungen Rechnung tragen zu können.³¹

Die typische Interessenlage, in der sich deutsche Staatsangehörige befinden, die zur Vermeidung wirtschaftlicher oder persönlicher Nachteile eine ausländische Staatsangehörigkeit erwerben wollen, hat freilich auch den Gesetzgeber des StAG nicht veranlasst, vom Grundsatz der Vermeidung der Mehrstaatigkeit eine generelle Ausnahme zu postulieren, wenn der Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit zur Vermeidung von Nachteilen geboten oder aus anderen Gründen rechtspolitisch wünschenswert erscheint.

Eine generelle Ausnahme hat der Gesetzgeber mit der Einfügung von Satz 2 bei § 25 Abs. 1 StAG lediglich für den Fall vorgesehen, dass ein Deutscher die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaats, der Schweiz oder eines Staates erwirbt, mit dem die Bundesrepublik Deutschland einen völkerrechtlichen Vertrag entspr. § 12 Abs. 3 StAG abgeschlossen hat. Die für die Einschränkung des Anwendungsbereichs des Grundsatzes der Vermeidung der Mehrstaatigkeit maßgeblichen rechtspolitischen Erwägungen, die § 25 Abs. 1 Satz 2 im Bereich der Europäischen Union und gleichgestellter Staaten zugrunde liegen, sind jedoch nicht auf sonstige Drittstaatsangehörige übertragbar. Vielmehr hält der Gesetzgeber insoweit an der bisherigen Konstruktion von § 25 Abs. 2 als *Ermessensentscheidung* fest, in der umfassend sämtliche privaten und öffentlichen Belange abzuwägen sind. Der auf Anregung des BT-Innenausschusses eingefügte Satz 3 von § 25 Abs. 2 macht dies auch für die Neufassung deutlich.

Daraus lassen sich *zwei Folgerungen* ableiten:

Zum einen die Verpflichtung, den Grundsatz der Vermeidung der Mehrstaatigkeit, wie er in § 25 Abs. 1 StAG niedergelegt ist, bei der Abwägung als öffentliches Interesse zu berücksichtigen. Die für eine ordnungsgemäße Ermessensentscheidung erforderliche Abwägung aller öffentlichen und privaten Interessen hat daher ein öffentliches Interesse an der Vermeidung der Mehrstaatigkeit auch für Deutsche, die aus triftigen Gründen eine ausländische Staatsangehörigkeit erwerben wollen, zu beachten.

³⁰ Vgl. § 12 StAG.

³¹ Für einen rechtsvergleichenden Überblick vgl. Bauböck, u. a. (Hrsg.), *Acquisition and Loss of Nationality*, Vol. I, 2006, S. 195 ff. Soweit ersichtlich, wird dabei die Frage des Verlusts bei *ius soli*-Mehrstaaten nicht problematisiert; für die österr. Gesetzgebung wird berichtet, dass eine Beibehaltung der österr. Staatsangehörigkeit voraussetzt, dass es sich um einen kraft Abstammung österreichischen Staatsangehörigen handelt und dass besondere Gründe des privaten oder familiären Lebens nachgewiesen werden müssen, um den Verlust der österr. Staatsangehörigkeit zu vermeiden (a.a. O. S.199)

Als zweite Folgerung ergibt sich, dass der Abwägungsprozess nicht auf eine Zumutbarkeits- bzw. Unzumutbarkeitsprüfung der Nachteile in Hinblick auf eine Nichterlangung einer ausländischen Staatsangehörigkeit beschränkt werden kann, sondern auch die Zumutbarkeit oder Unzumutbarkeit der Aufgabe der deutschen Staatsangehörigkeit als Regelfolge einer bewussten Entscheidung für den Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit mit in die Betrachtung einzubeziehen hat. Der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit im Falle des Erwerbs einer ausländischen Staatsangehörigkeit ist nach der § 25 Abs. 1 StAG zugrunde liegenden Wertung die *regelmäßige Konsequenz der bewussten Entscheidung für eine ausländische Staatsangehörigkeit*. Dementsprechend ist in der Praxis der Anwendung des § 25 Abs. 2 StAG auf die „gesetzlichen Wertungen“ des § 12 StAG bzw. § 87 AuslG zurückgegriffen worden, zur Identifizierung derjenigen Situationen, in denen die Aufgabe der ausländischen (Einbürgerung) bzw. der deutschen (§ 25 Abs. 2) Staatsangehörigkeit bei der gebotenen Gesamtabwägung als unverhältnismäßig erscheint.

Die Orientierung an den gesetzlichen „Wertungen“ des § 12 StAG für die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung nach § 25 Abs. 2 StAG, die sich weitgehend einheitlich in den Verwaltungsvorschriften und in der Kommentarliteratur finden lässt, beinhaltet daher ungeachtet der Unterschiedlichkeit der jeweiligen Situationen eine Übertragbarkeit des Gedankens der Unzumutbarkeit der Aufgabe einer bestehenden Staatsangehörigkeit als Folge des Erwerbs einer neuen Staatsangehörigkeit. Ungeachtet dessen sind bei der Abwägung nach § 25 Abs. 2 die Besonderheiten der Interessenlage eines deutschen Staatsangehörigen, der eine ausländische Staatsangehörigkeit beantragt, zu berücksichtigen. Die Abwägung der privaten und öffentlichen Interessen kann daher auch anderweitige öffentliche oder private Belange, die bei einer Einbürgerung keine Bedeutung entfalten, erfordern und die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung rechtfertigen.³² Daher können auch unter der Schwelle des § 12 StAG liegende Nachteile unter Umständen die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung rechtfertigen.

Die *Bewertung der privaten Belange* bei der Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Vermeidung von Mehrstaatigkeit hat im Rahmen des § 25 Abs. 2 StAG sowohl die potenziellen Nachteile deutscher Staatsangehöriger aus dem Nichterwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit als auch die Zumutbarkeit bzw. Unzumutbarkeit einer Aufgabe der deutschen Staatsangehörigkeit als Folge des Erwerbs einer ausländischen Staatsangehörigkeit einzubeziehen.

Die mit einem Ausländerstatus eines im Ausland wirtschaftlich tätigen oder mit einem ausländischen Staat anderweitig verbundenen deutschen Staatsangehörigen üblicherweise verbundenen Nachteile sind jedoch als solche noch nicht ausreichend, um im Sinne der Wertungen des § 12 StAG erhebliche Nachteile wirtschaftlicher oder persönlicher Art darzulegen. Vielmehr muss eine Erheblichkeitsschwelle erreicht sein, die den Erwerb der ausländischen

StAR-VwV § 25.2.3.0 Allgemeines

Die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung erfordert eine Ermessensentscheidung. Die berührten öffentlichen und privaten Belange sind gegeneinander und untereinander abzuwägen. Bei der Abwägung sind die Wertungen des § 12 angemessen zu berücksichtigen, soweit sie auf die Situation der Beibehaltungsgenehmigung (Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit durch einen deutschen Staatsangehörigen) übertragbar sind (vergleiche Nummer 25.2.3.2). Ferner können sonstige öffentliche oder private Belange die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung rechtfertigen (vergleiche Nummer 25.2.3.3).

Quelle: StAR-VwV vom 17.4.2009

http://www.migrationsrecht.net/doc_details/70-vorlaeufige-anwendungshinweise-zum-stag-2009.html

³² So ausdrücklich Nr. 25.2.3.0 AH-BMI.

Staatsangehörigkeit geboten erscheinen lässt. Darauf verweist die Vorbemerkung der Verwaltungsanweisung zur Erteilung von Beibehaltungsgenehmigungen vom 25.6.2001, wenn sie für im Inland ansässige Antragsteller „gewichtige Gründe“ verlangt, weshalb ein Antragsteller die Staatsangehörigkeit eines Staates erwerben möchte, in dem er nicht ständig lebt.³³

Als „erhebliche Nachteile“ in diesem Sinne sind insbesondere solche wirtschaftlicher oder vermögensrechtlicher Art angesehen worden, wobei sowohl Gründe persönlicher Art (Vermeidung diskriminierender Behandlung deutscher Ehegatten, die im Falle eines Scheiterns der Ehe eine Rückkehroption nach Deutschland haben sollen) als auch wirtschaftliche Gründe (Zugang zu bestimmten Berufen, Einschränkung bei der wirtschaftlichen Betätigung, Beschränkungen vermögensrechtlicher Art, die über die Einschränkung bei staatsbürgerlichen Rechten hinausgehen, entsprechend § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 StAG) ausreichen können, um einen „erheblichen Nachteil“ darzulegen.³⁴

Für die Gewichtung privater Belange am Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit unter Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit hat die neuere verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung auch in Betracht gezogen, ob ein (im Inland ansässiger) deutscher Staatsangehöriger eine ausländische Staatsangehörigkeit nicht dauerhaft, sondern nur für einen *begrenzten Zeitraum* erwerben möchte. In diesem Fall hat das OVG NRW auch Nachteile für ausreichend angesehen, die für sich genommen die Erheblichkeitsschwelle nach § 12 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 Nr. 5 StAG (erhebliche Nachteile insbesondere wirtschaftlicher oder vermögensrechtlicher Art) nicht erreichen, aber gleichwohl nicht belanglos sind.³⁵ In diesem Fall hat die Verwaltungsbehörde zu prüfen, ob eine Genehmigung mit Nebenbestimmungen, die die Wirkung der Beibehaltungsgenehmigung auf einen vorübergehenden Zeitraum beschränken, in Frage kommt.

Der Antragsteller muss die Entstehung solcher Nachteile darlegen und ist hierfür beweispflichtig. Das gilt sowohl für die Nachteile nach Grund und voraussichtlicher Schwere oder Höhe als auch für die Wahrscheinlichkeit, mit der diese beim Nichterwerb der ausländischen Staatsangehörigkeit einzutreten drohen. Er hat ferner eine Obliegenheit, die Entstehung und den Umfang drohender Nachteile zu vermeiden oder zu verhindern, soweit er diese beeinflussen kann.³⁶

Die Prüfung der privaten Belange eines Antragstellers nach § 25 Abs. 2 StAG hat ferner diejenigen Gründe einzubeziehen, aus denen ein deutscher Staatsangehöriger, der eine ausländische Staatsangehörigkeit erwirbt, den Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit begehrt. Im Unterschied zur Prüfung einer konkreten Unmöglichkeit bzw. Unzumutbarkeit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit für einbürgerungswillige Ausländer nach § 12 StAG sind als private Belange an der Hinnahme der Mehrstaatigkeit seit jeher fortbestehende Bindungen an Deutschland als berücksichtigungsfähig angesehen worden, ohne dass „erhebliche Nachteile“ im Sinne des § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 StAG nachgewiesen werden müssten. Bereits in den Verwaltungsvorschriften zu § 25 RuStAG wurden daher fortbestehende Bindungen an Deutschland als für

³³ Vgl. Fn. 27

³⁴ OVG NRW v. 18.8.2010, 19 A 2607/07, Rn. 35-37.

³⁵ OVG NRW v. 18.8.2012, Rn. 40.

³⁶ OVG NRW, a.a.O., Rn. 41; OVG NRW v. 2.10.2009, 19 E 511/09; vgl. auch zu § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 BVerwG v. 30.6.2010, 5 C 9.10; OVG NRW v. 26.11.2009, 19 A 1448/07, NWVBl. 2010, 279.

die Ermessensausübung berücksichtigungsfähiger privater Belang angesehen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt waren:³⁷

- Unterhaltung von familiären Beziehungen zu einem im Inland lebenden nahen Verwandten;
- Verfügung über Eigentum an Immobilien im Inland oder Unterhaltung einer Wohnung zur Eigennutzung oder Erhalt von Renten oder Versicherungsleistungen im Inland;
- Tätigkeit bei Angehörigen ausländischer Unternehmen und Institutionen oder vorübergehende Verlegung des Wohnsitzes ins Ausland aus beruflichen oder geschäftlichen Gründen, wenn die Tätigkeit im Ausland in deutschem Interesse liegt;
- Ehegatten und Kinder von ins Ausland entsandten Angehörigen des Auswärtigen Amtes, der Bundeswehr und anderer öffentlicher oder öffentlich geförderter Einrichtungen;
- gewöhnlicher Aufenthalt im Grenzgebiet zur Bundesrepublik Deutschland und Ausübung einer beruflichen Tätigkeit im Inland.

Zwar ist diese Definition in die Fassung der StAR-VwV vom 13.12.2000³⁸ nicht mehr aufgenommen worden.³⁹ Ihre Fortgeltung folgt jedoch aus der Verwaltungsanweisung des BMI vom 25.6.2001 zur Erteilung von Beibehaltungsgenehmigungen an das Bundesverwaltungsamt.⁴⁰ Fortbestehende Bindungen können danach neben kulturellen Bindungen, die angemessene deutsche Sprachkenntnisse voraussetzen, u. a. Beziehungen zu in Deutschland lebenden Verwandten, Eigentum an Immobilien oder bestehende Erbensprüche, intensive Kontakte zu Personen oder Institutionen in Deutschland sein. Weiter zurückliegende Beziehungen zu Deutschland sollen jedoch grundsätzlich nicht als ausreichend angesehen werden.⁴¹

Die *ausdrückliche gesetzliche Einbeziehung der fortbestehenden Bindungen an Deutschland* in § 25 Abs. 2 Satz 4 StAG verschiebt die Gewichtung der privaten und öffentlichen Interessen zugunsten der Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Vermeidung der Mehrstaatigkeit. Zwar spricht das Bundesverwaltungsgericht von einer grundsätzlichen „Gleichrangigkeit“ der in die Abwägung einzubeziehenden privaten und öffentlichen Interessen. Auch das Bundesverwaltungsgericht betont aber den mit der Gesetzesänderung verbundenen Zweck einer Erleichterung des Zugangs im Ausland wohnhafter deutscher Staatsangehöriger zu einer ausländischen Staatsangehörigkeit unter Beibehaltung der angestammten deutschen Staatsangehörigkeit.

Für die Abwägung der öffentlichen und privaten Belange gilt, dass fortbestehenden Bindungen an Deutschland ein zumindest gleiches, wenn nicht stärkeres Gewicht als dem öffentlichen Interesse an der Vermeidung der Mehrstaatigkeit einzuräumen ist. Sind nachvollziehbare Gründe für den Erwerb der ausländischen Staatsangehörigkeit vorhanden, bzw. Nachteile im Falle eines Nichterwerbs der ausländischen Staatsangehörigkeit für im Ausland wohnhafte Deutsche zu befürchten, gibt das Fortbestehen von Bindungen an Deutschland regelmäßig den Ausschlag

³⁷ Vgl. Nr. 25.2.4 StAR-VwV in der Fassung v. Dez. 1999, vgl. Hailbronner/Renner/Maaßen, § 25 StAG, 5. Aufl., Rn. 42; ebenso Verwaltungsanweisungen des BMI vom 25.6.2001 an das Bundesverwaltungsamt zur Erteilung von Beibehaltungsgenehmigungen.

³⁸ Mit Änderungen nach Maßgabe des Beschlusses des Bundesrats v. 7.4.2000, BR-Drs. 749/99.

³⁹ Vgl. dazu Hailbronner/Renner/Maaßen, S. 702, 1184, 1291.

⁴⁰ Vgl. oben Fn. 34

⁴¹ A.a.O.

zugunsten der Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung, sofern nicht besondere öffentliche Interessen gegen eine Hinnahme der Mehrstaatigkeit sprechen.

Die Einfügung von Satz 4 in Abs. 2 schränkt jedoch das Gebot einer umfassenden Berücksichtigung der öffentlichen und privaten Interessen nicht ein. Erforderlich ist daher unverändert die Glaubhaftmachung eines privaten Interesses am Erwerb der ausländischen Staatsangehörigkeit unter Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit. Erleichtert wird die Glaubhaftmachung eines privaten Interesses am Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit für Auslandsdeutsche dadurch, dass im Falle fortbestehender Bindungen an Deutschland ein besonderes Interesse am Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit unterstellt wird, ohne dass besondere Nachteile persönlicher Art oder vermögensrechtlicher Natur nachgewiesen werden müssen.

Unverändert geht allerdings der Gesetzgeber davon aus, dass der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit bei freiwilligem Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit als Regelfall eintritt und dass der Erwerb der ausländischen Staatsangehörigkeit unter Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit den Nachweis erheblicher privater wirtschaftlicher oder persönlicher Belange erfordert, um den Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit zu rechtfertigen.

5 Die Optionsregelung nach § 29 Abs. 3 und Abs. 4 StAG

5.1 Auslegungsgrundsätze

Die Regelung der Rechtsstellung der *ius soli*-Deutschen, die nach § 4 Abs. 3 oder § 40b StAG die deutsche Staatsangehörigkeit zugleich mit einer oder mehreren ausländischen Staatsangehörigkeiten kraft Geburt im Inland oder durch Erklärung erworben haben, weist gegenüber § 25 Abs. 2 StAG eine Reihe von Unterschieden im Wortlaut und Systematik auf:

5.1.1 Keine Ermessensentscheidung

Besondere Bedeutung kommt der Ausgestaltung der Vorschrift als individueller *Rechtsanspruch* auf Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung zu, wenn die gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt sind (§ 29 Abs. 4 Satz 1: „die Beibehaltungsgenehmigung... ist zu erteilen“). Im Gegensatz zu § 25 Abs. 2 StAG besteht daher kein Ermessensspielraum. Sind die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt, so muss eine Beibehaltungsgenehmigung erteilt werden. Über die Auslegung der gesetzlichen Voraussetzungen entscheiden in letzter Instanz die Gerichte. Im Unterschied zu einer nur beschränkt auf Ermessensfehler überprüfbaren Entscheidung nach § 25 Abs. 3 StAG unterliegen daher behördliche Entscheidungen nach § 29 Abs. 3 und 4 StAG unbeschränkter gerichtlicher Überprüfungsbefugnis.

Materiell bedeutet die Gewährung eines individuellen Anspruchs auf Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung bei Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen eine Einschränkung behördlicher Entscheidungsbefugnisse. Ein Raum für Ermessen, in dem gegebenenfalls auch unterschiedliche rechtspolitische Erwägungen der zur Anwendung des Gesetzes zuständigen

Länder einfließen können, ist im Falle des § 29 Abs. 3 und 4 StAG nicht eröffnet. Dies schließt zwar Spielräume der Auslegung der gesetzlichen Tatbestandsmerkmale von § 29 Abs. 3 und 4 insbesondere im Hinblick auf den Begriff der Unzumutbarkeit nicht aus. Es obliegt den Ländern, die das StAG in eigener Verantwortung vollziehen, eine einheitliche Gesetzesanwendung innerhalb ihres Landes und im Bund zu gewährleisten, sofern nicht mit Zustimmung des Bundesrates Verwaltungsvorschriften nach Art. 84 Abs. 2 GG ergangen sind. Ungeachtet dessen entscheiden in letzter Linie die Gerichte verbindlich darüber, wie bundeseinheitlich die Vorschriften des § 29 Abs. 3 und 4 StAG auszulegen sind. Demgegenüber überlässt § 25 Abs. 2 im Rahmen der gesetzlich zulässigen Ermessenserwägungen Raum für divergierende Entscheidungen.

Die unterschiedliche Konzeption – hier Ermessensentscheidung, dort gesetzlich gebundene Entscheidung – hängt damit zusammen, dass es im Falle des § 25 Abs. 2 um die Gewährleistung eines Status geht, auf den ein deutscher Staatsangehöriger, der eine ausländische Staatsangehörigkeit auf Antrag erwerben möchte, grundsätzlich keinen Rechtsanspruch besitzt und der daher in stärkerem Maße dem Ermessen der Behörden unterliegt. Im Rahmen der Optionsregelung des § 29 Abs. 3 und 4 geht es demgegenüber um den Verlust einer bestehenden verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechtsposition, die nur nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG eingeschränkt werden kann und daher nicht ins Ermessen der Behörde gestellt werden darf.⁴²

5.1.2 Ausschließliche Anknüpfung an das Kriterium der Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit der Aufgabe oder des Verlusts der ausländischen Staatsangehörigkeit bei § 29 Abs. 3 und 4 StAG

Die Beibehaltungsgenehmigung nach § 29 Abs. 4 StAG ist an die gesetzliche Voraussetzung geknüpft, dass die Aufgabe oder der Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht möglich oder nicht zumutbar ist oder bei einer Einbürgerung nach Maßgabe von § 12 Mehrstaatigkeit hinzunehmen wäre. Im Unterschied zu § 25 Abs. 2 StAG ist damit die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung nicht das Ergebnis einer umfassenden Abwägung des öffentlichen Interesses an der Vermeidung von Mehrstaatigkeit mit privaten oder öffentlichen Interessen an der Beibehaltung an der kraft Geburt im Inland erlangten Mehrstaatigkeit. Maßgeblich ist allein die Subsumtion unter die gesetzlichen Voraussetzungen. Diese sind ausschließlich auf eine Prüfung der Aufgabe oder des Verlusts der ausländischen Staatsangehörigkeit ausgerichtet. Das Gewicht privater Interessen an der Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit hat in diesem Entscheidungsprozess keine rechtliche Bedeutung. Der Gesetzgeber trägt damit u. a. verfassungsrechtlichen Vorgaben an eine Entziehung oder Verlust einer bereits bestehenden Rechtsstellung als deutscher Staatsangehöriger Rechnung.

§ 29 Abs. 4 StAG gewährt einen Rechtsanspruch auf Beibehaltungsgenehmigung unter drei alternativ formulierten Voraussetzungen:

- Unmöglichkeit der Aufgabe oder des Verlusts der ausländischen Staatsangehörigkeit;
- Unzumutbarkeit der Aufgabe oder des Verlusts der ausländischen Staatsangehörigkeit;
- Vorliegen einer individuellen Lage, in der im hypothetischen Falle einer Einbürgerung nach Maßgabe von § 12 StAG Mehrstaatigkeit hinzunehmen wäre.

⁴² Vgl. zur Entstehungsgeschichte der Regelung auch unten 5.1.4

Die einzelnen Tatbestandsalternativen können nicht strikt voneinander unterschieden werden, sondern überschneiden sich. § 12 Abs. 1 Satz 2 umfasst die häufigsten Fälle der Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit der Aufgabe einer ausländischen Staatsangehörigkeit und deckt damit einen Großteil der Fälle der ersten beiden Alternativen (Unmöglichkeit, Unzumutbarkeit) ab.⁴³ Andererseits ergibt sich aus Wortlaut und Systematik der Vorschrift, dass mit dem Verweis auf § 12 StAG die Fälle der Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit *nicht abschließend* erfasst werden sollten. Vielmehr wird durch die beiden ersten Tatbestandsalternativen eine Erteilung von Beibehaltungsgenehmigungen auch in Fällen vorgesehen, in denen die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit im Sinne des § 12 weder unmöglich, noch unzumutbar ist, aber dennoch im Hinblick auf Sinn und Zweck des § 29 als unmöglich oder unzumutbar qualifiziert werden muss.⁴⁴ § 29 Abs. 4 geht damit über die Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung nach § 12 StAG hinaus.⁴⁵ Dementsprechend weist der Gesetzentwurf darauf hin, dass mit der Formulierung klargestellt werden sollte, dass noch weitere Fälle von Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit erfasst werden sollten, wobei die Begründung allerdings im Unklaren lässt, in welchen Fällen eine derartige Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit angenommen werden muss, ohne dass zugleich die Voraussetzungen des § 12 StAG erfüllt sind.⁴⁶ Die „wesentlichen Gründe“, die zu einer Ausnahme vom Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit führen könnten, sollen jedoch wie bisher von § 12 StAG (bzw. der Vorgängerregelung des § 87 AusIG) erfasst sein, „so dass grundsätzlich darauf verwiesen werden“ könne.⁴⁷

5.1.3 Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Auslegung des Begriffs der „Unmöglichkeit“ oder „Unzumutbarkeit“

Ein Hinweis darauf, unter welchen Voraussetzungen im Einzelnen Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit unabhängig von § 12 StAG angenommen werden muss, ergibt sich aus der Begründung des Gesetzentwurfs. Verwiesen wird auf das verfassungsrechtliche Verbot der Entziehung der deutschen Staatsangehörigkeit nach Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG und die hierzu ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.⁴⁸ Daher werde die Regelung so ausgestaltet, dass ein Verlust nur eintrete, wenn er dem erklärten Willen des Betroffenen entspreche oder Handlungen zur Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit unterlassen würden, obwohl sie möglich und zumutbar seien. Diese Formulierung spricht für eine an verfassungsrechtlichen Vorgaben orientierte Auslegung. Der Gesetzgeber wollte ein verfassungsrechtliches Risiko der Optionsregelung vermeiden. Die Beibehaltungsgenehmigung wird daher nicht ausschließlich von der Entscheidung über die Hinnahme der Mehrstaatigkeit im Falle der Einbürgerung (§ 12 StAG) abhängig gemacht werden. Vielmehr soll nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Unterschiede zwischen einer Einbürgerungsentscheidung und der Optionspflicht die Beibehaltungsgenehmigung einer zusätzlichen verfassungsrechtlich determinierten Zumutbarkeits- bzw. Unmöglichkeitsprüfung unterworfen werden. Maßgebend hierfür sind die in

⁴³ Vgl. Ziff. 29.4 VAH-BMI; ebenso Berlit, in GK-StAR, § 29, Rn. 102

⁴⁴ So auch Ziff. 29.4. VAH-BMI unter beispielhaftem Hinweis auf die Unzumutbarkeit einer Entlassung, die sich aus Umständen ergebe, die nicht auf den ausländischen Staat zurückzuführen seien; vgl. auch Hailbronner/Renner/Maaßen, Staatsangehörigkeitsrecht, 5. Aufl., § 29, Rn. 37; Berlit, in: GK-StAR, § 29, Rn. 105.

⁴⁵ Berlit, a.a.O. Rn.102 weist insoweit zutreffend darauf hin, dass eine in Anwendungshinweisen der Länder enthaltene Beschränkung auf die Gründe des § 12 Abs.1 Nr.3 StAG nicht den gesetzlichen Vorgaben entspricht.

⁴⁶ Vgl. BT-Drs. 14/533, S. 16.

⁴⁷ A.a.O.

⁴⁸ Vgl. BT-Drs. 14/533, S. 16.

der Verfassungsgerichtsbarkeit entwickelten Grundsätze über Entziehung und Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit. Soweit nach diesen Grundsätzen von einer „Freiwilligkeit“ der Willensentschließung nicht gesprochen werden kann, weil Aufgabe oder Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit als Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit zu qualifizieren sind, muss eine Beibehaltungsgenehmigung erteilt werden.

Das Bundesverfassungsgericht stellt für die Abgrenzung zwischen einem verfassungsrechtlich zulässigen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit und der unzulässigen Entziehung nach Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG im Wesentlichen auf die Vermeidbarkeit oder zumutbare Beeinflussbarkeit ab.⁴⁹ Die Literatur folgt im Wesentlichen diesen Abgrenzungskriterien.⁵⁰

Als verbotene Entziehung qualifiziert das BVerfG jede „Verlustzufügung, welche die für den Einzelnen und die Gesellschaft gleichermaßen bedeutsame Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit beeinträchtigt“⁵¹. Eine Beeinträchtigung der Verlässlichkeit und Gleichheit des Zugehörigkeitsstatus liegt insbesondere in jeder Verlustzufügung, die der Betreffende nicht oder nicht auf zumutbare Weise beeinflussen kann.⁵² Zur Verlässlichkeit des grundrechtlich geschützten Staatsangehörigkeitsstatus gehört demnach auch die Vorhersehbarkeit eines Verlustes und ein ausreichendes Maß an Rechtssicherheit und Rechtsklarheit im Bereich der staatsangehörigkeitsrechtlichen Verlustregelungen.⁵³

Der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit bei Antragswerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit stellt danach keine gem. Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG verbotene Entziehung dar, weil der deutsche Staatsangehörige, der eine ausländische Staatsangehörigkeit auf Antrag erwirbt, grundsätzlich aufgrund einer selbstverantwortlichen und freien Willensentschließung tätig wird. Es handelt sich nicht um eine Verlustzufügung, die der Betroffene nicht oder nicht auf zumutbare Weise beeinflussen kann.⁵⁴ Der Betroffene hat es selbst in der Hand, die deutsche Staatsangehörigkeit zu behalten, sei es, dass er eine Genehmigung zur Beibehaltung einholt, sei es, dass er auf den Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit verzichtet.⁵⁵

Dementsprechend wird analog der Argumentation zu § 25 StAG ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nach § 29 Abs. 2 und 3 StAG für mit Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG grundsätzlich vereinbar angesehen, weil ihn der Betroffene durch eigenes freies und selbstverantwortliches Handeln beeinflussen kann und die Tatbestände einen sachgerechten Bezug zu Funktion und Rechtsfolge der deutschen Staatsangehörigkeit aufweisen.⁵⁶

⁴⁹ Vgl. BVerfG, NJW 1990, 2193; BVerfG, NVwZ 2001, 1393; NVwZ 2007, 441.

⁵⁰ Vgl. z. B. Kokott, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 5. Aufl., 2009, Art. 16 GG, Rn. 19ff.; Zimmermann/Tams, in: Friauf/Höfling, Grundgesetz, Art. 16 GG, Rn. 38ff.; für weitere Nachweise aus der älteren Literatur vgl. auch BVerfG E 116, 44ff.

⁵¹ BVerfG Bd. 116, 24, 44

⁵² BVerfGE 116, 24, 44; BVerfG NVwZ 2006, 807.

⁵³ BVerfGE 116, 24, 45; vgl. auch BVerwG v. 10.04.2008, 5 C 28/07, NJW 2008, 2729, 2730 – zum Erfordernis der Kenntnis der deutschen Staatsangehörigkeit als Voraussetzung des Eintritts des gesetzlichen Verlusttatbestandes.

⁵⁴ BVerfG, NVwZ 2006, 807.

⁵⁵ Vgl. § 25 RuStAG: BVerfG NJW 1990, 2193; ebenso zu § 25 StAG: BVerfG NVwZ 2007, 441, 442.

⁵⁶ Vgl. Hailbronner, NVwZ 1999, 1273; Kämmerer, Bonner Kommentar, Art. 16 GG, Rn. 70 ff.; Masing, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 16, Rn. 71; Berlit, GK-StAR, § 29, Rn. 13-28; zur Notwendigkeit einer verfassungskonformen Auslegung der Verlustregelung des Abs. 3 Satz 1 a.a.O. Rn. 80ff.

Die Verlässlichkeit und Gleichheit des mit der Optionsregelung erworbenen Status wird nicht beeinträchtigt, wenn mit Erreichen der Volljährigkeit ein Betroffener vor die Pflicht gestellt wird, sich zwischen deutscher und ausländischer Staatsangehörigkeit zu entscheiden.

Dabei handelt es sich nicht um ein „verzögertes Einbürgerungsverfahren“. Der Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit erfolgt unabhängig von einer Prüfung weiterer Voraussetzungen, wie sie für das Einbürgerungsverfahren kennzeichnend sind. Die kraft der Geburt im Inland erworbene deutsche Staatsangehörigkeit ist mit allen daraus folgenden Rechten und Pflichten ausgestattet. Die Optionspflicht bei Erreichen der Volljährigkeit bewirkt keine Minderwertigkeit des Status, sondern verschiebt lediglich die aus dem Grundsatz der Vermeidung der Mehrstaatigkeit resultierende Pflicht, beim Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit eine ausländische Staatsangehörigkeit aufzugeben, auf einen Zeitraum, in dem ein optionspflichtiger deutsch-ausländischer Doppelstaatler aufgrund eines freien Willensentschlusses und selbstverantwortlich über seinen staatsangehörigkeitsrechtlichen Status und über den Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit entscheiden kann.

Eine sachlich ungerechtfertigte und daher mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbare Diskriminierung gegenüber Kindern aus gemischt-nationalen Ehen kann in der Optionsregelung nicht gesehen werden, weil der Gesetzgeber einer kraft Abstammung erworbenen (Doppel-)Staatsangehörigkeit, bei der ein Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt, typischerweise eine besonders enge Verknüpfung mit Deutschland unterstellen kann, wie sie im Falle des Staatsangehörigkeitserwerbs kraft Geburt im Inland aufgrund einer Abstammung von Eltern mit ausländischer Staatsangehörigkeit nicht in gleicher Weise angenommen werden muss. Eine Entscheidung des BVerfG dazu gibt es bisher nicht. Es ist nicht ausgeschlossen, dass diese Frage von den Gerichten im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG und die unterschiedliche Behandlung von Kindern aus gemischt-nationalen Ehen und Kindern von Ausländern, die kraft Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben, endgültig entschieden werden muss. Diese Frage wird in der Rechtsliteratur durchaus problematisiert.

Das Ziel, den im Inland geborenen Kindern langjährig in Deutschland aufhältiger Ausländer höhere Integrationschancen durch eine Verleihung der mit einer Optionspflicht verbundenen deutschen Staatsangehörigkeit einzuräumen, kann ebenfalls nicht als unsachliche, mit Funktion und Verlässlichkeit der deutschen Staatsangehörigkeit unvereinbare Beschränkung angesehen werden. Die Optionspflicht stellt sich daher als ein verhältnismäßiges Mittel dar, den staatsangehörigkeitsrechtlichen Grundsatz der Vermeidung der Mehrstaatigkeit mit dem Ziel einer Integration der im Inland geborenen Kinder von Ausländern in Einklang zu bringen.

Diese Schlussfolgerung kann freilich nicht undifferenziert und insbesondere ohne Rücksicht auf die Besonderheiten des Einzelfalles gezogen werden. Sie setzt voraus, dass eine Beibehaltungsgenehmigung nach § 29 Abs. 4 StAG in denjenigen Fällen erteilt wird, in denen im Sinne der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nicht oder nicht in zumutbarer Weise abgewendet werden kann, weil der Verzicht oder Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit unmöglich oder unzumutbar sind. Die Erlangung der Beibehaltungsgenehmigung darf daher nicht von Umständen oder Handlungen abhängig gemacht werden, die von dem Betroffenen bei Erreichung der Volljährigkeit objektiv nicht erfüllt oder ihm subjektiv nicht zugemutet werden können. Das Kriterium der Unvermeidbarkeit birgt ebenso wie dasjenige der Unzumutbarkeit Auslegungsspielräume in sich, die partiell dadurch konkretisiert

werden, dass § 29 Abs. 4 auf die gesetzlich geregelten und in der Rechtsprechung konkretisierten Tatbestände des § 12 StAG verweist (dazu unten 5.2.).

5.1.4 Entstehungsgeschichte und Zweck der Optionspflicht

Für die Auslegung der in § 29 Abs. 4 StAG niedergelegten Tatbestandsalternativen, unter denen eine Beibehaltungsgenehmigung erteilt werden muss, kann auch die Entstehungsgeschichte der Optionsregelung von Bedeutung sein. Sie kann Aufschluss darüber geben, welche rechtspolitische Vorstellung der Gesetzgeber mit der Optionspflicht verbunden hat und welche Zwecke damit erreicht werden sollten. Maßgeblich ist dabei auf den „objektiven Willen“ des Gesetzgebers abzustellen, wie er in der gesetzlich verabschiedeten Fassung des § 29 Abs. 3 und Abs. 4 StAG seinen Ausdruck gefunden hat. Sie finden ihre Grenze in den verfassungsrechtlichen Vorgaben, die für jede staatsangehörigkeitsrechtliche Regelung verbindlich sind.

Es kann insbesondere nicht angenommen werden, dass der Gesetzgeber mit der Optionspflicht eine „zweitklassige“ deutsche Staatsangehörigkeit minderen Rechts in das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht einführen wollte.⁵⁷ Das BVerfG hat aus Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG das Gebot der Gleichheit und Verlässlichkeit der mit der deutschen Staatsangehörigkeit verbundenen Zugehörigkeit zum deutschen Staatsverband abgeleitet. Eine Aufspaltung der deutschen Staatsangehörigkeit in Zugehörigkeitsverhältnisse besserer und minderer Güte wäre damit mit Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG unvereinbar. Sie würde der deutschen Staatsangehörigkeit ihre Bedeutung als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit rauben und sie damit in ein Mittel der Ausgrenzung statt der Integration verkehren.⁵⁸

Damit verbietet sich von vornherein eine rechtliche Deutung der nach § 4 Abs. 3 StAG verliehenen Staatsangehörigkeit als eine Staatsangehörigkeit minderer Qualität. Das schließt nicht aus, dass der Gesetzgeber die mit dem Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit verbundene Mehrstaatigkeit mit einer Optionspflicht bei Erreichung der Volljährigkeit verbindet, um dem allgemeinen staatsangehörigkeitsrechtlichen und mit Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG grundsätzlich vereinbaren Zweck der Vermeidung der Mehrstaatigkeit⁵⁹ Rechnung zu tragen.

Die Idee, die Einführung einer deutschen Staatsangehörigkeit kraft Geburt mit der Optionspflicht bei Erreichen der Volljährigkeit zu verbinden, entstand als Kompromiss zwischen unterschiedlichen Konzepten und Zielvorstellungen, mit denen einerseits den in Deutschland geborenen Kindern von Ausländern mit langjährigem Aufenthalt die volle Integration ermöglicht werden sollte, andererseits der Grundsatz der Vermeidung der Mehrstaatigkeit gewahrt werden sollte.⁶⁰ Die von der SPD-Fraktion zunächst vorgeschlagene Einführung eines neuen gesetzlichen Erwerbstatbestandes *ius soli*⁶¹ hätte – analog der Rechtslage bei gemischt nationalen Ehen – zu einer weitgehenden Aufgabe des Prinzips der Vermeidung der Mehrstaatigkeit geführt. Der Vorschlag einer Einführung

⁵⁷ Ebenso: Berlit, GK-StAR, a.a.O., Rn. Rn. 16 ff.; ders., in: Barwig/Beichel-Benedetti/Brinkmann, Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2009, S.245, 246

⁵⁸ BVerfGE 116, 24, 44.

⁵⁹ Vgl. dazu BVerfG, NVwZ 2007, 441.

⁶⁰ Zur Entstehungsgeschichte vgl. Hailbronner/Renner/Maaßen, Staatsangehörigkeitsrecht, 5. Auflage, Einführung, Teil B, Rn. 10 – 22; Fortmann, Mehrfache Staatsangehörigkeit, 2005; vgl. auch die Beiträge in Barwig u. a., Neue Regierung – neue Ausländerpolitik, 1990. ; Innenausschuss des Deutschen Bundestags, Reform des Staatsangehörigkeitsrechts – Die parlamentarische Beratung, Zur Sache 1/99, Berlin 1999

⁶¹ BT-Drs. 12/4533; 13/259.

eines neuen *ius soli*-Erwerbstatbestandes für im Inland geborene Kinder von Ausländern erwies sich daher als nicht mehrheitsfähig, zumal der neu einzuführende *ius soli*-Erwerbstatbestand nach seinen Entstehungsvoraussetzungen erheblich über die in anderen europäischen Staaten bestehenden Regelungen hinausging.⁶²

Die in einer Koalitionsvereinbarung von CDU/CSU und FDP zunächst vorgeschlagene „Kinderstaatszugehörigkeit“ begegnete andererseits im Hinblick auf verfassungsrechtliche Probleme (eingeschränkte „Außenwirkung“ der Kinderstaatszugehörigkeit) der auf diese Weise erlangten deutschen Staatsangehörigkeit wie auch im Hinblick auf deren Praktikabilität erheblichen Bedenken.⁶³ Ein von der CDU vorgelegter Vorschlag eines „Zusicherungsmodells“, das die Gewährung der deutschen Staatsangehörigkeit für die in Deutschland geborenen Kinder bei Erreichen der Volljährigkeit zugesichert hätte, war andererseits nach Auffassung der FDP und der SPD nicht ausreichend, um das Ziel einer Integration im Inland geborener Kinder zu erreichen. Da aber auch die FDP grundsätzlich am Prinzip der Vermeidung der Mehrstaatigkeit festhalten wollte, war zunächst keiner der vorgelegten Vorschläge mehrheitsfähig.

Als Kompromiss einigten sich nach dem Regierungswechsel SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen schließlich auf ein Optionsmodell, das die Gewährung einer vollen deutschen Staatsangehörigkeit für die Kinder von Ausländern unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit mit der Pflicht verknüpfte, sich bei Erreichen der Volljährigkeit zwischen der deutschen und einer ausländischen Staatsangehörigkeit zu entscheiden.⁶⁴ Dabei ging der Gesetzgeber von der Annahme aus, dass die in Deutschland geborenen und aufgewachsenen Mehrstaater, die kraft *ius soli* die deutsche Staatsangehörigkeit erlangt hatten, mit Erreichen der Volljährigkeit regelmäßig für die deutsche Staatsangehörigkeit optieren werden. Die zeitlich begrenzte Zulassung der Mehrstaatigkeit soll nach der Vorstellung des Gesetzgebers die Integration dadurch fördern, dass die im Inland geborenen Kinder die ungeschmälerte Rechtsstellung deutscher Staatsangehöriger erhalten, ohne die ausländische Staatsangehörigkeit der Eltern zu verlieren. Diese Privilegierung gegenüber Einbürgerungsbewerbern endet mit der Volljährigkeit, wenn die optionspflichtigen Kinder ausländischer Staatsangehöriger in der Lage sind, selbstverantwortlich darüber zu entscheiden, ob sie die deutsche Staatsangehörigkeit unter Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit behalten oder zugunsten der ausländischen Staatsangehörigkeit ihrer Eltern aufgeben wollen. Die Optionspflicht stellt daher nach der gesetzgeberischen Konzeption die Gleichbehandlung mit Einbürgerungsbewerbern dadurch her, dass die Mehrstaatigkeit nur zeitlich befristet hingenommen wird, um die Integrationsziele zu verwirklichen, gleichzeitig aber am Prinzip der Vermeidung der Mehrstaatigkeit festzuhalten. Die Optionspflicht ist daher kein Bestandteil eines nachgeschobenen Einbürgerungsverfahrens, sondern eine mit der Erreichung der Volljährigkeit einsetzende zeitlich versetzte Erklärungspflicht bezüglich der Aufgabe der ausländischen oder deutschen Staatsangehörigkeit wie sie grundsätzlich auch für Einbürgerungsbewerber besteht. Ihre Nichterfüllung resultiert allerdings in einem Verlust einer bereits erlangten verfassungsrechtlich geschützten Rechtsposition, anknüpfend an die bewusste und eigenverantwortliche Entscheidung für oder gegen die kraft Abstammung erworbene

⁶² Zum *ius soli*-Erwerbstatbestand im europäischen Vergleich vgl. Vonk, Dual nationality in the European Union, A study on changing norms in public and private international law and in the municipal laws of four EU member states, Dissertation November 2010, European University Institute, S. 117 ff. (Frankreich); Bauböck/Ersboll/Groenendijk/Waldrauch (Hrsg.), Acquisition and laws of nationality, policies and trends in 15 European states, Band 1, II, 2006.

⁶³ Vgl. hierzu: Lübke-Wolff, Jura 1996, 57, 59; Ziemke, ZRP 1995, 380, 381.

⁶⁴ Ausführlich hierzu: Hailbronner/Renner/Maaßen, a.a.O., Teil I, B, Rn. 15.

ausländische Staatsangehörigkeit der Eltern. Die kraft Geburt erlangte deutsche Staatsangehörigkeit wird dadurch nicht in ihrem Inhalt oder Bestand eingeschränkt. Beschränkt wird die mit dem *ius soli* verbundene gesetzliche Hinnahme der Mehrstaatigkeit, indem die Aufrechterhaltung der deutschen Staatsangehörigkeit von der Entscheidung des volljährig gewordenen Mehrstaaters, die ausländische Staatsangehörigkeit aufzugeben, abhängig gemacht wird.

Diese im internationalen staatsangehörigkeitsrechtlichen Vergleich eher ungewöhnliche Konstruktion⁶⁵ bedarf aus verfassungsrechtlicher Sicht der Korrektur durch Ausnahmetatbestände, in denen die dauernde Beibehaltung mehrfacher Staatsangehörigkeit ermöglicht wird. Die Beibehaltungsgenehmigung nach § 29 Abs. 4 StAG hat in dieser Konstruktion die Funktion der Gewährleistung einer Gleichbehandlung mit Einbürgerungsbewerbern und der verfassungsrechtlichen Absicherung der Optionsregelung. Der Verweis auf die Gründe, unter denen bei Einbürgerungsbewerbern Mehrstaatigkeit akzeptiert wird, gewährleistet, dass jedenfalls in denjenigen Fällen, in denen einem um Einbürgerung nachsuchenden Ausländer die Mehrstaatigkeit zu gestatten wäre, auch dem Optionspflichtigen die Beibehaltung einer mit der Geburt erlangten mehrfachen Staatsangehörigkeit erlaubt werden muss. Der Gesetzgeber geht insoweit von einer vergleichbaren Interessenkonstellation aus und verweist daher auf den Tatbestand des § 12 StAG als Regelfall einer gesetzlich gebilligten Akzeptanz der Mehrstaatigkeit.⁶⁶

Die Verfassungskonformität gebietet darüber hinaus eine hinreichende, über § 12 StAG hinausreichende Flexibilität bei der Anwendung der Beibehaltungsregelung, die auch eine Berücksichtigung von Unterschieden zwischen der Situation eines *ius soli*-Doppelstaaters und der eines um Einbürgerung nachsuchenden Ausländers ermöglicht, soweit dies für die Wertung der Zumutbarkeit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit von Bedeutung ist.

Zusammenfassend lassen sich daher aus der Entstehungsgeschichte und dem Zweck der Optionsregelung folgende Schlüsse ziehen:

1. Der Kompromiss-Charakter der Optionsregelung geht von einer Auslegung der Beibehaltungsklausel aus, die an der Anwendung des Grundsatzes der Vermeidung der Mehrstaatigkeit auch für *ius soli*-Optionspflichtige im Regelfall festhält.
2. Der Gesetzgeber unterstellt, dass im Allgemeinen Optionspflichtige zugunsten der deutschen Staatsangehörigkeit unter Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit optieren werden und dass dies den Optionspflichtigen auch grundsätzlich zugemutet werden kann.
3. Die Zumutbarkeit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit der Eltern orientiert sich nach der Einschätzung des Gesetzgebers an der Situation eines Einbürgerungsbewerbers nach § 12 StAG, ohne dass damit sämtliche Situationen, unter denen die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit als unzumutbar erscheinen kann, umfassend erfasst werden sollen. Der Begriff der „Zumutbarkeit“ eröffnet damit einen Auslegungsspielraum, in den neben verfassungsrechtlichen Erwägungen zur Freiwilligkeit und Eigenverantwortlichkeit einer Optionsentscheidung auch Gesichtspunkte der Verhältnismäßigkeit einer Pflicht, sich zwischen der ausländischen Staatsangehörigkeit der Eltern und

⁶⁵ Vgl. oben Fn. 51

⁶⁶ Vgl. BT-Drs. 14/533, S. 16.

der deutschen Staatsangehörigkeit entscheiden zu müssen, einfließen können. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die emotionale und kulturelle Verbundenheit mit dem Herkunftsherkunftsstaat der Eltern und der daraus resultierenden, in der Integrationsliteratur vielfach beschriebenen Identitätskonflikte nach der gesetzlichen Regelung noch keine Unzumutbarkeit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit begründen. Die Doppelstaatsangehörigkeit kraft Geburt begründet insoweit keine grundlegenden Unterschiede gegenüber in der Bundesrepublik aufgewachsenen Einbürgerungsbewerbern, die die Voraussetzungen für eine Einbürgerung nach § 10 StAG erfüllen.

5.2 Unmöglichkeit und Unzumutbarkeit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit (§ 29 Abs. 4 StAG)

5.2.1 Hinnahme von Mehrstaatigkeit nach § 12 StAG – Allgemeine Überlegungen

§ 29 Abs. 4 StAG sieht unter drei *alternativ formulierten* Voraussetzungen einen Rechtsanspruch auf Beibehaltungsgenehmigung vor. Ein Tatbestand bezieht sich auf diejenigen Fälle, unter denen im Falle einer Einbürgerung nach Maßgabe des § 12 StAG Mehrstaatigkeit hinzunehmen wäre. Dem Wortlaut nach geht es dabei allerdings – im Gegensatz zu § 25 StAG – nicht um eine analoge Anwendung der in § 12 StAG enthaltenen „Wertungen“, sondern um eine gesetzliche Verweisung, die die unmittelbare Anwendung derjenigen Voraussetzungen des § 12 StAG vorschreibt, die im Falle einer Einbürgerung gegeben sein müssen, um eine Einbürgerung unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit zuzulassen.

Da mit den auslegungsfähigen Begriffen der „Unmöglichkeit“ oder „Unzumutbarkeit“ als weiteren Tatbestandsalternativen hinreichend Auslegungsspielräume eröffnet sind, besteht grundsätzlich keine Notwendigkeit, die rechtlichen Voraussetzungen des § 12 StAG im Hinblick auf die spezifischen Gegebenheiten von *ius soli*-Mehrstaatern über den Wortlaut von § 12 StAG hinaus zu interpretieren. Ungeachtet dessen ergeben sich bereits bei der Auslegung der in § 12 StAG niedergelegten Voraussetzungen Spielräume, die auch eine Berücksichtigung der spezifischen Situation von *ius soli*-Optionspflichtigen ermöglichen.

§ 12 Abs. 1 StAG sieht Ausnahmen vom Prinzip der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit vor „wenn der Ausländer seine bisherige Staatsangehörigkeit nicht oder nur unter besonders schwierigen Bedingungen aufgeben kann“. Dies ist nach dem gesetzlichen Wortlaut anzunehmen, wenn einer der nachfolgend geregelten Tatbestände Nr. 1 bis 6 verwirklicht ist. Über den Wortlaut hinaus wird in der Literatur zum Teil die Auffassung vertreten, dass die Aufzählung in Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 6 StAG keinen abschließenden Charakter aufweist.⁶⁷ Hierauf kommt es im vorliegenden Zusammenhang nicht an, da bereits der Wortlaut des § 29 Abs. 4 StAG eine Berücksichtigung sonstiger Fälle von Unzumutbarkeit oder Unmöglichkeit ermöglicht. Im Ergebnis eröffnet sich damit die Möglichkeit, eine Unzumutbarkeit auch dann anzunehmen, wenn die in § 12 StAG geforderten Voraussetzungen im Einzelfall nicht erfüllt sind.

⁶⁷ Vgl. Berlitz, GK-StAR, § 12, Rn. 23 ff; anderer Meinung: Hailbronner, Staatsangehörigkeitsrecht, 5. Aufl. 2010, § 12 StAG, Rn. 8; ebenso OVG NRW, InfAuslR 1998, 186.

Unter den Tatbeständen des Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 6 sind für die Beibehaltungsgenehmigung nach § 29 Abs. 4 StAG insbesondere folgende Tatbestände der Unmöglichkeit bzw. Unzumutbarkeit von praktischer Bedeutung:

5.2.2 Verweigerung der Entlassung aus der ausländischen Staatsangehörigkeit (§ 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 StAG)

Mehrstaatigkeit wird im Falle einer Einbürgerung ohne weitere Voraussetzungen gestattet, wenn entweder bereits nach dem Recht des ausländischen Staates das Ausscheiden aus der Staatsangehörigkeit nicht vorgesehen ist (Nr. 1) oder der ausländische Staat die Entlassung regelmäßig verweigert (Nr. 2). Die erste Alternative ist in der Praxis eher selten, seitdem sich im Völkerrecht weitgehend die Auffassung durchgesetzt hat, dass niemandem das Recht verweigert werden darf, seine Staatsangehörigkeit zu wechseln.⁶⁸

Die zweite Alternative ist erfüllt, wenn ein Staat allgemein und nicht nur bei besonderen Kategorien von Staatsangehörigen die Entlassung verweigert, wenn somit Entlassungen nie oder fast nie genehmigt werden.⁶⁹ Eine grundsätzlich ablehnende Entlassungspraxis steht damit einer regelmäßigen Entlassungsverweigerung im Sinne von Nr. 2 gleich. Auch die diskriminierende Behandlung einer bestimmten Personengruppe bezüglich der Entlassung kann bereits unter Nr. 2 eine Mehrstaatigkeit rechtfertigen, wäre aber jedenfalls unter Nr. 3 zu berücksichtigen.⁷⁰

Zu den Staaten, bei denen regelmäßig im Falle einer Einbürgerung gem. § 12 Abs. 1 Satz 2 die Mehrstaatigkeit hingenommen wird, gehören Afghanistan, Algerien, Eritrea, Iran, Kuba, Libanon, Marokko, Syrien und Tunesien.⁷¹

Die Beibehaltungsgenehmigung ist in diesen Fällen ohne weitere Überprüfung in einem raschen Verfahren zu erteilen, um dem Antragsteller alsbald die erforderliche rechtliche Sicherheit über seinen staatsangehörigkeitsrechtlichen Status zu verschaffen.

Die jeweils aktualisierte Liste erlaubt jedoch noch keine abschließende Aussage über die Hinnahme der Mehrstaatigkeit. Maßgeblich ist im Hinblick auf § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 die Zumutbarkeit der Entlassungsbedingungen im Einzelfall. Eine Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit ist daher als unzumutbar anzusehen, wenn Einbürgerungen von Personen eines bestimmten Staates besonders häufig unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit erfolgen, weil Entlassungen aus der ausländischen Staatsangehörigkeit regelmäßig mit besonderen Schwierigkeiten verbunden sind, die nach § 12 Abs. 1 Satz 3 eine Fortsetzung der Entlassungsbemühungen als unzumutbar erscheinen lassen.

Die Studie des Bundesamts über das Einbürgerungsverhalten von Ausländern⁷² hat Optionspflichtige einer Gruppe „Beibehaltung wahrscheinlich“ dann zugeordnet, wenn mindestens 75 Prozent der Einbürgerungen im Jahr 2010 aus dem Herkunftsland ihrer Familie unter Beibehaltung der entsprechenden Staatsangehörigkeit vorgenommen wurden. Dazu gehören

⁶⁸ Vgl. Hailbronner, a.a.O., § 12 StAG, Rn. 13.

⁶⁹ BT-Drs. 14/533, S. 19; Nr. 87.1.2.2 StAR-VwV.

⁷⁰ Vgl. hierzu Hailbronner, a.a.O., Rn. 14; BVerwG v. 03.05.2007, NVwZ 2007, 1328, 1329.

⁷¹ Nr. 12.1.2.2 VAH-BMI unter Hinweis auf Rundschreiben BMI v. 03.12.2001 – V6-124 117-8713.

⁷² Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Erkenntnisse zu Optionspflichtigen, Forschungsbericht Nr. 15, 2012.

neben den EU-Staaten, für die bereits kraft Gesetz die Mehrstaatigkeit hinzunehmen ist, und den oben erwähnten Staaten auch der Irak, Jordanien, Thailand und die USA. Der Gruppe „Beibehaltung unwahrscheinlich“ wurden dagegen Optionspflichtige mit der Staatsangehörigkeit Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Kroatien, Mazedonien, Montenegro, Serbien, Türkei, Vietnam zugeordnet.⁷³

5.2.3 Unzumutbarkeit der Entlassungsbedingungen (§ 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StAG)

Die Mehrstaatigkeit nach § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StAG ist ferner hinzunehmen, wenn der ausländische Staat die Entlassung aus Gründen versagt hat, die der Ausländer nicht zu vertreten hat, oder von unzumutbaren Bedingungen abhängig macht, oder über den vollständigen und formgerechten Entlassungsantrag nicht in angemessener Zeit entschieden worden ist. Die Klausel erfasst über die Fälle der willkürlichen Versagung der Entlassung hinaus alle Fälle, in denen es einem Ausländer nicht gelingt, trotz Erfüllung zumutbarer und sachlich gerechtfertigter Anforderungen aus seiner bisherigen Staatsangehörigkeit entlassen zu werden.⁷⁴

Zu vertreten hat ein Antragsteller eine Verzögerung der Entlassung, wenn er die Hindernisse für die Entlassung durch Nichterfüllung zumutbarer Pflichten gegenüber dem ausländischen Staat selbst verursacht hat und die Entlassungsverweigerung darauf beruht. Neben der für Optionspflichtige weniger bedeutsamen Nichterfüllung von Zahlungspflichten aus Steuerrückständen, Verletzung von Unterhaltungspflichten etc. kann das zumutbare Ausmaß der Bemühungen um Entlassung in Bezug auf Formerfordernisse, persönliches Erscheinen, Dauer und Kosten der Beibringung erforderlicher Dokumente usw. Auslegungsfragen aufwerfen. Bereits in der Rechtsprechung zur Vorgängerregelung von § 12 StAG (§ 87 AuslG) wurde ein „Willkürtest“ angewandt, nach dem auf den Nachweis der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit verzichtet wurde, wenn die Entscheidungsfindung durch die ausländischen Behörden objektiv nicht nachvollziehbar war.⁷⁵ Auf diese Rechtsprechung kann auch für die Anwendung des § 12 StAG und dementsprechend des § 29 Abs. 4 StAG zurückgegriffen werden.⁷⁶

Eine Entlassung wird im Sinne des § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StAG darüber hinaus von unzumutbaren Bedingungen abhängig gemacht, wenn sie für den Antragsteller oder seine Angehörigen mit Gefahren verbunden ist⁷⁷ oder von Handlungen oder Erklärungen abhängig gemacht wird, die mit völker- oder menschenrechtlichen bzw. verfassungsrechtlichen Grundsätzen als unvereinbar anzusehen sind. Entsprechendes gilt bei willkürlichen Entlassungsbedingungen. In der Rechtsprechung sind zum Teil Forderungen nach Kontaktaufnahme und persönlichem Erscheinen bei den Behörden der um Entlassung ersuchten Staaten zwar grundsätzlich als zumutbar angesehen worden.⁷⁸ Eine Ausnahme ist aber dann anzunehmen, wenn der optionspflichtige Antragsteller selbst oder Verwandte sich einer Verfolgungsgefahr aussetzen könnten oder wenn von dem ausländischen Staat anderweitige über die Erklärung hinausreichende Nachteile zu befürchten sind.⁷⁹

⁷³ Vgl. BAMF, a.a.O., S. 286, Rn. 304.

⁷⁴ Hailbronner, a.a.O., Rn. 17.

⁷⁵ Hailbronner, a.a.O., § 12 Rn. 21; OVG RP, NVwZ 1992, 704.

⁷⁶ Hailbronner, a.a.O., Rn. 22.

⁷⁷ vgl. VGH BW, EZAR 277, Nr. 1; BVerwG StAZ 1998, 86.

⁷⁸ Vgl. BVerwG, Buchholz, 130, § 8 RuStAG, Nr. 24; BVerwG, NJW 1991, 2226; BVerwG, EZAR 274, Nr. 2.

⁷⁹ Vgl. OVG NRW v. 23.02.1996, 25 A 2570/54.

Der in § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StAG verwendete Begriff der Unzumutbarkeit eröffnet darüber hinaus auch bei der Übertragung auf § 29 Abs. 4 StAG Spielräume, die der besonderen Lage von optionspflichtigen Deutschen Rechnung tragen. Diese wird dadurch gekennzeichnet, dass sie nicht nur seit ihrer Geburt in Deutschland leben und dort aufgewachsen sind, sondern auch die deutsche Staatsangehörigkeit neben der ausländischen Staatsangehörigkeit besitzen. Macht ein ausländischer Staat die Entlassung von Handlungen oder Verhaltensweisen abhängig, die dieser Situation nicht Rechnung tragen, sondern z. B. ein Bekenntnis fortdauernder kultureller oder religiöser Zugehörigkeit implizieren, kann eine willkürliche oder unzumutbare Entlassungsbedingung vorliegen.⁸⁰

Eine Zahlung von Entlassungsgebühren wird als grundsätzlich zumutbar angesehen, wenn die Gebühren nicht ein durchschnittliches Brutto-Monatseinkommen des Antragstellers übersteigen und mindestens 1.278,23 Euro betragen. Für grundsätzlich zumutbar wird bei Einbürgerungsbewerbern auch eine Leistung des Wehrdienstes als Voraussetzung einer Entlassung angesehen, wenn damit nicht ausnahmsweise die Verwicklung in eine bewaffnete Auseinandersetzung mit der Bundesrepublik Deutschland verbunden sein könnte oder damit eine Trennung von der Familie für mehr als zwei Jahre verbunden wäre oder eine Verweigerung des Wehrdienstes aus Gewissensgründen ausgeschlossen ist.⁸¹

Auf Optionspflichtige sind diese Grundsätze nur mit Einschränkungen anwendbar.⁸² Bereits im Rahmen des § 12 StAG wird die Leistung ausländischen Wehrdienstes für im Inland aufgewachsene Einbürgerungsbewerber für unzumutbar gehalten. Auch ein Freikauf ist dieser Personengruppe nicht mehr zumutbar. Für optionspflichtige Mehrstaater gelten diese Grundsätze in umso stärkerem Maße, als sie aufgrund der deutschen Staatsangehörigkeit besonders eng mit Deutschland verbunden sind und damit eine Wehrpflicht oder ein Ersatzdienst in einem ausländischen Staat nicht vereinbar wäre.

Auch für die Höhe der Entlassungsgebühren oder sonstigen finanziellen Leistungen für einen Freikauf von anlässlich der Entlassung fälligen Dienstleistungen ist die persönliche Situation von Optionspflichtigen zu berücksichtigen. Mit Erreichen der Volljährigkeit verfügen sie in aller Regel nicht über ein gesichertes Einkommen, das finanzielle Leistungen in gleicher Höhe, wie es bei Einbürgerungsbewerbern in der Verwaltungspraxis noch für zumutbar gehalten wird, ermöglicht. Eine Erstreckung finanzieller Pflichten durch Kreditaufnahme erscheint zwar nicht von vornherein in jedem Fall unzumutbar. Dabei wird aber zu berücksichtigen sein, dass sich in Ausbildung befindliche Personen häufig ohnedies in einer schwierigen finanziellen Situation befinden werden, die keine zusätzlichen finanziellen Lasten erlaubt. Eine Übernahme längerfristiger finanzieller Belastungen als Voraussetzung der Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit wird für die Optionspflichtigen, die sich regelmäßig in Ausbildung oder am Beginn einer beruflichen Tätigkeit befinden, als unzumutbar anzusehen sein.

Entsprechendes gilt auch dann, wenn vor Entlassung aus der Staatsangehörigkeit die Ableistung von Wehrdienst oder Ersatzdienst oder die Zahlung einer erheblichen Geldleistung zur Ablösung derartiger Pflichten verlangt wird. Soweit ersichtlich, ergeben sich jedoch in der Verwaltungspraxis auch bezüglich der türkischen Staatsangehörigen im Hinblick auf die Möglichkeiten einer

⁸⁰ Vgl. zur Pflicht der Vorlage von Lichtbildern mit islamischem Schleier: BVerfG, NJW 1991, 633, 634; VGH BW, InfAuslR, 1992, 98.

⁸¹ Vgl. Nr. 12.1.2.3.2.2. VAH-BMI.

⁸² Berlit, GK-StAR, § 29, Rn.103

Rückstellung von der Wehrdienstleistung keine für die Anwendung des § 29 Abs. 4 StAG relevanten Unzumutbarkeitsgründe.

Für die Nichtbescheidung eines Entlassungsantrages binnen angemessener Zeit wird in der Verwaltungspraxis grundsätzlich eine Frist von zwei Jahren zugrunde gelegt, wenn mit einer Entscheidung innerhalb der nächsten sechs Monate nicht zu rechnen ist.⁸³ In der Rechtsprechung wird die Auffassung vertreten, dass der angemessene Zeitraum, innerhalb dessen Entlassungsbemühungen noch zumutbar weitergeführt werden müssen, nach den Umständen des Einzelfalles zu beurteilen ist.⁸⁴ Eine Unzumutbarkeit kann daher auch schon nach Ablauf einer kürzeren Frist als zwei Jahren vorliegen, wenn keine Gründe ersichtlich sind, die eine Verzögerung des Entlassungsverfahrens rechtfertigen.⁸⁵

Für Optionspflichtige gilt angesichts der auch dem ausländischen Staat regelmäßig bekannten Frist, in der die Entlassung aus der deutschen Staatsangehörigkeit nachgewiesen werden muss, in besonderem Maße, dass eine über eine regelmäßige und sachlich vertretbare Bearbeitungsdauer hinaus eine Fortsetzung von Entlassungsbemühungen unzumutbar sein kann. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich ein Optionspflichtiger bereits in einer Situation befindet, in der er auf die Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit wesentlich in Bezug auf seine berufliche und persönliche Situation angewiesen ist. Dies kann eine deutliche Absenkung der zumutbaren Dauer des Entlassungsverfahrens gebieten, da dem Optionspflichtigen, der sich ernsthaft um seine Entlassung bemüht, nicht über Jahre hinweg eine Unsicherheit über den Erhalt seiner deutschen Staatsangehörigkeit zugemutet werden kann.⁸⁶

Administrative Schwierigkeiten können sich bei der Anwendung der Optionsregelung daraus ergeben, dass sich die faktischen Gegebenheiten für die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung im Zeitraum bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres, bis zu dem der Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nachgewiesen werden muss, sofern nicht die Voraussetzungen für die Erteilung der Beibehaltungsgenehmigung vorliegen, ändern können. Die Behörde wird bei unklarer Sachlage, z. B. im Hinblick auf Schwierigkeiten bei der Stellung von Entlassungsanträgen, einen vorsorglich gestellten Antrag auf Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung zunächst nur informell bescheiden, bis die Fristen des § 29 abgelaufen sind. Ist ein Antrag auf Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung vor Fristablauf bestandskräftig beschieden worden, ergeben sich jedoch später vor Vollendung des 23. Lebensjahrs Gesichtspunkte, aus denen sich die Unzumutbarkeit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit ergibt, besteht von Verfassung wegen die Pflicht, den ablehnenden Bescheid aufzuheben und die Beibehaltung der ausländischen Staatsangehörigkeit zu genehmigen.

Dem Antragsteller obliegt es, den Nachweis der Erfüllung der für die Entlassung vorgeschriebenen Verfahrens- und Formerfordernisse nach dem Recht des ausländischen Staates zu erfüllen. Er muss sich nachhaltig und ernsthaft um die Beschaffung der erforderlichen Dokumente kümmern und seinem Antrag eine Erklärung über diese Bemühungen beifügen.⁸⁷

⁸³ Nr. 12.1.2.3.3. VAH-BMI.

⁸⁴ VGH BW, InfAuslR 1997, 317; OVG NDS, InfAuslR 1999, 242; VGH BW, DVBl. 2003, 469.

⁸⁵ Vgl. Hailbronner, a.a.O., § 12 StAG, Rn. 33.

⁸⁶ In diesem Sinne auch Berlitz, in: GK-StAR, § 29, Rn.104

⁸⁷ Vgl. Berlitz, in: GK-StAR, § 12 StAG, Rn. 183.

5.2.4 Erhebliche Nachteile (§ 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 StAG)

Entstehen einem Einbürgerungsbewerber bei Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit erhebliche Nachteile, insbesondere wirtschaftlicher oder vermögensrechtlicher Art, die über den Verlust der staatsbürgerlichen Rechte hinausgehen, so ist vom Erfordernis der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit abzusehen. Als erheblich gelten objektive Nachteile, die deutlich über das normale Maß hinaus reichen. Wirtschaftliche und vermögensrechtliche Nachteile werden regelmäßig dann als erheblich anerkannt, wenn ein durchschnittliches Brutto-Jahreseinkommen des Einbürgerungsbewerbers überstiegen wird; wirtschaftliche Nachteile über 10.225,84 Euro werden stets als erheblich angesehen.⁸⁸

Für die Feststellung von erheblichen Nachteilen im Sinne der Nr. 5 sind im Übrigen die tatsächlichen Verhältnisse und Umstände des Einzelfalles entscheidend. Erforderlich ist, dass die Nachteile in einem zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit stehen.⁸⁹ Als berücksichtigungsfähige Umstände werden beispielsweise angesehen:

- Erbrechtsbeschränkungen;
- Verpflichtung, Rechte an Liegenschaften nach Ausscheiden aus der Staatsangehörigkeit ohne angemessene Entschädigung auf andere Personen zu übertragen oder deutlich unter Wert zu verkaufen;
- Verlust von Rechtsansprüchen oder Anwartschaften;
- Konkrete Gefährdung geschäftlicher Beziehungen in dem Staat, dessen Entlassung angestrebt wird.

Neben dem für Optionspflichtige praktisch weitgehend unerheblichen Risiko eines Verlusts erworbener Versicherungs- oder Rentenansprüche kommen für Optionspflichtige erbrechtliche Ansprüche oder potentielle berufliche Aussichten und Chancen, z. B. im Falle einer Fortführung beruflicher Tätigkeiten eines elterlichen Geschäfts im Ausland als berücksichtigungsfähige Umstände in Frage. Die Verwaltungspraxis hat bei Einbürgerungsbewerbern bloße Chancen oder Erwartungen im Allgemeinen allerdings nicht als ausreichend angesehen, um einen erheblichen Nachteil zu begründen. Wirtschaftliche Verluste aus der Veräußerung von Grundstücken sind als unerhebliche Nachteile angesehen worden, wenn die Grundstücke vor Aufgabe der Staatsangehörigkeit unbeschränkt veräußert werden können. Die Aussicht auf etwaige Wertsteigerungen wird nicht berücksichtigt.⁹⁰ Auch potentiell erbrechtliche Nachteile werden im Allgemeinen als bloße „Erwerbschance“ noch nicht berücksichtigt, solange nicht ein Erbfall eingetreten oder zumindest konkret in Aussicht steht.

Optionspflichtige sind hier im Allgemeinen in keiner besonderen Situation, die eine Abweichung von den für Einbürgerungsbewerber geltenden Grundsätzen erfordert. Die mit der Geburt in Deutschland zugleich begründete deutsche Staatsangehörigkeit hat auf Art und Intensität persönlicher oder wirtschaftlicher Verbindungen mit dem Herkunftsstaat der Eltern in der Regel keinen besonderen Einfluss derart, dass mit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit verbundene Nachteile als besonders schutzwürdig erscheinen.

⁸⁸ Nr. 12.1.2.5.2 VAH-BMI.

⁸⁹ Berlit, a.a.O., GK-StAR, § 12 StAG, Rn. 223, 230.

⁹⁰ Vgl. OVG Berlin v. 28.03.2006, 5 B 15.04; vgl. auch VG Stuttgart v. 17.01.2000, 11 K 3969/06.

Auch bezüglich des erheblichen Nachteils im Sinne des § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 StAG ist der Antragsteller für die Bezeichnung der drohenden Nachteile nach Art und Höhe und Rechtsgrund darlegungspflichtig. Er muss auch die Wahrscheinlichkeit des Eintritts solcher Nachteile aufzeigen und gegebenenfalls Entstehung und Umfang von Nachteilen durch eigenes Handeln vermeiden oder vermindern.⁹¹

5.3 Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit (§ 29 Abs. 4 StAG)

Aus Wortlaut, Entstehungsgeschichte und Zweck der Vorschrift folgt, dass die Begriffe der Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit zusätzliche Alternativen zu den Unzumutbarkeitsfällen des § 12 StAG begründen. In diesem Zusammenhang weist die Entstehungsgeschichte auf mögliche verfassungsrechtliche Risiken der Optionsregelung hin. Ob darüber hinaus allgemeine Aspekte der „Systemkonformität“ eine Absenkung der Anforderungen für die Annahme einer Unzumutbarkeit gegenüber der Situation eines Einbürgerungsbewerbers nach § 12 StAG gebieten können, ist fraglich.⁹²

Eine Grenze ist jedenfalls durch Wortlaut und Systematik der Optionsregelung gezogen. Danach ist die Prüfung der Unzumutbarkeit auf die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit beschränkt. Eine Ermessensbefugnis, bei der alle öffentlichen und privaten Interessen zu berücksichtigen sind, wird durch § 29 StAG nicht eröffnet. Eine Erweiterung der Unzumutbarkeitsbetrachtung auf die Rechtsfolge „Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit“⁹³ widerspricht daher dem Wortlaut und der Systematik der Vorschrift. Die besondere Intensität der Bindungen eines Optionspflichtigen an Deutschland ist im Allgemeinen nicht von rechtlicher Bedeutung, wenn sie nicht auf die Unzumutbarkeit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit „durchschlägt“.

Anhaltspunkte für die Konkretisierung eines nicht bereits unter § 12 StAG subsumierbaren Unzumutbarkeitsbegriffs können sich aus den Besonderheiten bzw. der typischen Situation von Optionspflichtigen im Vergleich zu derjenigen von Einbürgerungsbewerbern nach § 12 StAG ergeben. Optionspflichtige sind, wie Einbürgerungsbewerber, im Regelfall bereits seit langer Zeit im Bundesgebiet wohnhaft und im Allgemeinen in die deutschen Lebensverhältnisse gut integriert.⁹⁴ Besonderheiten ergeben sich aus ihrer rechtlichen Stellung als Doppelstaater und eventuellen Hindernissen oder Nachteilen bei der Aufgabe ihrer ausländischen Staatsangehörigkeit, die sie seit ihrer Geburt mit dem Herkunftsstaat ihrer Eltern statusrechtlich verbunden hat und die sie möglicherweise als „identitätsprägend“ erfahren haben.

Die vom Bundesamt im Jahre 2011 durchgeführte Studie über das Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Erkenntnisse zu Optionspflichtigen⁹⁵ zeigt bei einem Vergleich zwischen Eingebürgerten, im Einbürgerungsverfahren Befindlichen, nicht Eingebürgerten und Optionspflichtigen allerdings keine signifikanten Unterschiede im

⁹¹ Hessischer VGH v. 02.04.2009, DÜV 2009, 595.

⁹² In diesem Sinne Berlitz a.a.O. § 29, Rn.105

⁹³ Anderer Auffassung Berlitz a.a.O.

⁹⁴ Vgl. dazu auch BAMF, Forschungsbericht Nr. 15, 2012, S. 113 ff.

⁹⁵ In Bezug auf die Optionspflichtigen ist zu berücksichtigen, dass die Studie bislang nur Optionspflichtige nach § 40b StAG berücksichtigen konnte, deren Eltern bereits einen Antrag auf Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit gestellt haben.

Integrationsstand zwischen einem Eingebürgerten, im Einbürgerungsverfahren Befindlichen und Optionspflichtigen auf. Geringfügige Unterschiede gibt es lediglich bei den deutschen Sprachkenntnissen⁹⁶ und bei der Einbindung in soziale Netzwerke mit Menschen deutscher Herkunft.⁹⁷ Lediglich bei der Benutzung der Herkunftssprache, die bei allen in die Untersuchung einbezogenen Gruppen zugleich mit der deutschen Sprache im Alltag und in der Familie verwendet wird, geben Optionspflichtige deutlich geringere Kenntnisse an als die Vergleichsgruppen.⁹⁸ Die Rückkehrbereitschaft ist bei allen Gruppen gering, wobei in der Studie ein relativ hoher Grad von Rückkehrbereitschaft bei Optionspflichtigen im Vergleich zu Eingebürgerten oder im Einbürgerungsverfahren befindlichen Ausländern festgestellt wird.⁹⁹ Auch das Vertrauen in die Institutionen ist bei Optionspflichtigen im Verhältnis zu Eingebürgerten eher gering.¹⁰⁰ Bei der Frage nach der Verbundenheit mit Deutschland fühlt sich ein signifikanter Prozentsatz (9 Prozent) der Optionspflichtigen mit dem Herkunftsland eher verbunden als mit Deutschland.¹⁰¹ Die Studie hat auch festgestellt, dass 48,1 Prozent der Optionspflichtigen im Verfahren keinen Kontakt mit der Behörde aufgenommen haben. Davon gaben 64,2% an, dass sie sich nicht meldeten, weil sie darauf hoffen, dass „das Gesetz geändert wird“ und beide/alle Staatsangehörigkeiten beibehalten werden können.¹⁰²

Für die Frage der Zumutbarkeit einer Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit Optionspflichtiger relevante Erkenntnisse lassen sich hieraus nicht gewinnen.¹⁰³ Weder scheint der Grad der sozialen und kulturellen Verwurzelung in den deutschen Lebensverhältnissen aufgrund des *ius soli*-Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit besonders intensiv gegenüber den vergleichbaren Gruppen ausländischer Jugendlicher, die in Deutschland aufgewachsen sind und sich im Einbürgerungsverfahren befinden, zu sein, noch gibt es – abgesehen von einer geringeren Kenntnis der Sprache des „Herkunftslandes“ der Eltern – verwertbare Anhaltspunkte für wesentliche faktische Unterschiede in der Lebenssituation von Optionspflichtigen einerseits und in Deutschland aufgewachsenen ausländischen Jugendlichen andererseits, die die Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllen.

Dem gegenüber weist die rechtliche Betrachtung des Status von Optionspflichtigen gegenüber einbürgerungsberechtigten Ausländern eine Reihe von Unterschieden auf. Deutsche, die kraft *ius soli* die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben, sind als deutsche Staatsangehörige aufgewachsen und in vielfacher Weise rechtlich enger mit Deutschland verbunden, als sie dies möglicherweise selbst bewusst erfahren haben. Als deutsche Staatsangehörige genießen sie alle Rechte von Deutschen und Unionsbürgern, nehmen an allen Programmen und Angeboten teil, die für die berufliche Förderung von Deutschen und Unionsbürgern angeboten werden und genießen alle Vorteile der Gleichbehandlung, die Unionsbürgern nach dem Recht der Europäischen Union oder deutschen Staatsbürgern nach dem Grundgesetz gewährt werden.

⁹⁶ Vgl. Forschungsbericht S. 138.

⁹⁷ A.a.O., S. 149.

⁹⁸ A.a.O., S. 141 ff.

⁹⁹ Von den Optionspflichtigen geben 6,1 Prozent an, für kürzere oder längere Zeit in das Herkunftsland der Familie zurückkehren zu wollen – im Vergleich zu nicht Eingebürgerten 8,6 Prozent, a.a.O., S. 165.

¹⁰⁰ A.a.O., S. 165; die Studie führt dies zumindest teilweise auf eine negative Wahrnehmung des Optionsverfahrens zurück.

¹⁰¹ 9,0 Prozent im Vergleich zu lediglich 4,3 Prozent bei den Eingebürgerten und ca. 1,5 Prozent der im Verfahren befindlichen Ausländer, vgl. a.a.O., S. 161.

¹⁰² A.a.O., S. 306 ff.

¹⁰³ Zu beachten ist darüber hinaus, dass der Studie im Hinblick auf den begrenzten Kreis der Optionspflichtigen nach § 40b StAG nur begrenzte repräsentative Bedeutung für die künftigen Gruppen von Optionspflichtigen nach § 4 Abs. 3 StAG zukommt.

Kinder von Optionspflichtigen erwerben kraft Abstammung die deutsche Staatsangehörigkeit zugleich mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit der Eltern. Diese Staatsangehörigkeit unterliegt der Optionspflicht nicht. Optionspflichtige unterliegen ferner als deutsche Staatsangehörige keinerlei Beschränkungen beim Zugang zu öffentlichen Ämtern und bei der Ausübung politischer Rechte, auch wenn die Innehabung politischer Ämter in der Regel aus Altersgründen kein prägendes Merkmal der rechtlichen Situation von Optionspflichtigen sein wird.

Dem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit in dem Fall, dass ein Optionspflichtiger gem. § 29 Abs. 3 StAG nicht bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres die Aufgabe oder den Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nachweisen kann, kommt damit eine andere rechtliche Bedeutung zu als der Ablehnung einer Einbürgerung in den deutschen Staatsverband einbürgerungswilliger ausländischer Personen nach § 12 StAG. Während der Verlust nach § 29 Abs. 3 Satz 2 StAG eine bereits erworbene, bestehende Rechtsposition entzieht, beinhaltet die Ablehnung der Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit in rechtlicher Sicht die Vorenthaltung einer Rechtsposition, auf die ein einbürgerungswilliger Ausländer lediglich unter den Voraussetzungen des StAG einen einfachgesetzlichen Rechtsanspruch besitzt. Demgegenüber ist der Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit für Optionspflichtige verfassungsrechtlich dadurch abgesichert, dass Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG eine Entziehung der deutschen Staatsangehörigkeit verbietet und den Verlust der Staatsangehörigkeit nur erlaubt, wenn die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen des Art. 16 Abs. 1 GG erfüllt sind. Da auch die kraft Option erworbene Staatsangehörigkeit unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit „als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit“ den vollen Schutz der Verfassung genießt,¹⁰⁴ sind gesetzlich angeordnete Verlusttatbestände nur insoweit zulässig, als sie nicht der auf diese Weise erworbenen Staatsangehörigkeit ihre Bedeutung als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit rauben und sie damit in ein Mittel der Ausgrenzung statt der Integration verkehren.¹⁰⁵

Hieran muss sich der Verlusttatbestand des § 29 Abs. 3 Satz 2 StAG messen lassen und hieran hat sich auch die Auslegung der gesetzlichen Voraussetzungen, unter denen Optionspflichtige einen Rechtsanspruch auf eine Beibehaltungsgenehmigung geltend machen können, zu orientieren.

Ist auch die Aufrechterhaltung des Grundsatzes der Vermeidung der Mehrstaatigkeit und die damit verbundene Belastung mit einer Optionspflicht für in Deutschland geborene Kinder von Ausländern grundsätzlich mit Art. 16 Abs. 1 GG vereinbar,¹⁰⁶ ist dennoch zu prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen bei Optionspflichtigen Situationen entstehen, unter denen die bewusste und eigenverantwortliche Entscheidung im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG ausgeschlossen oder nur eingeschränkt möglich ist und deshalb eine Beibehaltung der ausländischen Staatsangehörigkeit verfassungsrechtlich geboten ist, um die unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit erworbene deutsche Staatsangehörigkeit in ihrem Bestand und in ihrer Verlässlichkeit zu gewährleisten.

Dabei ist davon auszugehen, dass die Optionspflicht den Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit von keinerlei weiteren Voraussetzungen als derjenigen der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit abhängig macht. Dementsprechend stellt § 29 Abs. 3 Satz 2

¹⁰⁴ Vgl. BVerfG v. 24.05.2006, BVerfGE 116, 24, 44.

¹⁰⁵ Vgl. BVerfG, a.a.O.

¹⁰⁶ Vgl. oben Kap. IV 1 c)

für den Eintritt des Verlusttatbestandes nach Vollendung des 23. Lebensjahres ausschließlich auf die Aufgabe oder den Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit ab. Da das Gesetz in keiner Weise die Berechtigung zum Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit einschränkt oder von sonstigen Voraussetzungen abhängig macht, hat sich die verfassungsrechtliche Zumutbarkeitsprüfung auf die Zumutbarkeit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit zu konzentrieren.

Die Intensität der Verbundenheit Optionspflichtiger mit Deutschland zum Zeitpunkt des Eintritts der Optionspflicht ist als solche rechtlich unerheblich. Bereits aufgrund der verfassungsrechtlichen Lage können insoweit keine Unterschiede zwischen besonders verwurzelten oder weniger verwurzelten Deutschen mit den deutschen Lebensverhältnissen gemacht werden. Der Gesetzgeber geht von der engen Verbindung mit Deutschland aus.

In der Regel wird daher auch ein besonders enges Maß an familiärer Verbundenheit mit Deutschland kein tragfähiges Argument dafür ergeben, dass die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit als unzumutbar anzusehen ist, da das Gesetz in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise grundsätzlich davon ausgeht, dass die nach § 4 Abs. 3 StAG erlangte Staatsangehörigkeit grundsätzlich einer Optionspflicht unterworfen werden darf, wenn der Betreffende das Alter erreicht, in dem er eine eigenverantwortliche und bewusste Entscheidung treffen kann.

Anhaltspunkte für eine Konkretisierung des Begriffs der Unzumutbarkeit einer Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit können sich aus den Grundrechten ergeben. Die Grundrechte sind als Wertentscheidung der Verfassung auch für die Reichweite der Optionspflicht und damit für die Auslegung der Beibehaltungsklausel maßgeblich. Die Vermeidung des zum Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit führenden Verhaltens (d.h. im konkreten Fall die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit) muss daher den Betroffenen unter Beachtung ihrer Grundrechte zumutbar sein.¹⁰⁷ Grundrechtliche Positionen werden durch den Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit allerdings nur in Ausnahmefällen tangiert. Das Recht auf persönliche und berufliche Entfaltung in Deutschland wird durch einen Optionszwang nicht eingeschränkt. Die mit der mehrfachen Staatsangehörigkeit verbundenen wirtschaftlichen Betätigungsrechte in einem ausländischen Staat sind kein geschützter Bestandteil der grundrechtlichen Ordnung. Der Verlust ist daher auch nicht per se mit den Grundrechten unvereinbar.

Besondere Grundsätze gelten jedoch im Falle einer Beeinträchtigung familiärer und ehelicher Bindungen, die als Folge einer erzwungenen Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit eintreten könnten. So kann es im Hinblick auf die grundrechtlich geschützte Ehe und Familie unzumutbar sein, eine gemeinsame ausländische Staatsangehörigkeit aufzugeben, so z. B., wenn ein Ehegatte diejenige Staatsangehörigkeit besitzt, die der Optionspflichtige aufzugeben gezwungen wäre, um seine deutsche Staatsangehörigkeit aufrechterhalten zu können. Daraus können sich wesentliche Nachteile persönlicher und beruflicher Natur ergeben, insbesondere wenn der ausländische Ehegatte aufgrund seiner Staatsangehörigkeit in besonderem Maße mit seinem Herkunftstaat familiär oder wirtschaftlich verbunden ist.

¹⁰⁷ Vgl. auch: Kokott, in: Sachs (Hrsg.), Art. 16 GG, Rn. 19 – unter Hinweis auf die hier nicht einschlägigen Fälle eines Verlusts der Staatsangehörigkeit aufgrund der Eheschließung mit einem Ausländer.

Die Einheitlichkeit des staatsangehörigkeitsrechtlichen Status bei der Geburt von Kindern von Optionspflichtigen, die auf Dauer eine mehrfache Staatsangehörigkeit kraft Abstammung erwerben, begründet zwar noch kein verfassungsrechtliches Argument im Hinblick auf den Schutz der Familie (Art. 6 GG) für die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung an einen Elternteil. Eine unterschiedliche Staatsangehörigkeit in der Familie ist im Hinblick auf die Entwicklung des Staatsangehörigkeitsrechts keine ungewöhnliche Situation. Sie kann ungeachtet dessen bei der Durchführung von Besuchsreisen, Unterhalt von Kontakten zu ausländischen Familienangehörigen wegen unterschiedlicher Einreise- und Aufenthaltsvorschriften zu Schwierigkeiten führen, wobei in der Regel der Wegfall der ausländischen Staatsangehörigkeit eines Optionspflichtigen unter Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit keine substantiellen Einbußen bei der Mobilität für kurzfristige Reisen nach sich ziehen wird. Eine andere Beurteilung kann aber geboten sein, wenn ein Optionspflichtiger glaubhaft darlegen kann, für die Unterhaltung fortbestehender familiärer oder wirtschaftlicher Verbindungen auf den Erhalt der ausländischen Staatsangehörigkeit des „Herkunftstaats“ der Eltern angewiesen zu sein, z. B. um einer Unterhalts- oder Fürsorgepflicht für nahe Verwandte ggfs. auch durch längere als bloße Besuchsaufenthalte nachkommen zu können.

Im internationalen Privatrecht wird die Mehrstaatigkeit von Kindern in der Regel keine Zuordnungsprobleme aufwerfen, da die Kinder jedenfalls auch die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, die nach deutschem Recht als entscheidender Anknüpfungspunkt für das jeweils anwendbare Recht angesehen wird.

Kein verfassungsrechtlich relevanter Anknüpfungspunkt für die Auslegung des Unzumutbarkeitsbegriffs ergibt sich aus dem legitimen Wunsch optionspflichtiger Deutscher, mit der Kultur, der Geschichte und dem politischen Schicksal des Herkunftstaates der Eltern weiterhin auf Dauer verbunden bleiben zu können. Kulturelle und emotionale Bindungen an einen Staat sind nicht an die Staatsangehörigkeit gebunden. Das deutsche Recht steht der Aufrechterhaltung dieser Bindungen nicht entgegen. Die Funktion der Staatsangehörigkeit im deutschen Recht ist ebenso wie der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit nicht auf die Zugehörigkeit in einer kulturellen oder ethnisch homogenen Gemeinschaft ausgerichtet, sondern auf Ordnungsgesichtspunkte bei der Regelung des Systems politischer Mitwirkungsrechte und internationaler Verantwortlichkeiten. Die Aufrechterhaltung des Grundsatzes der Vermeidung der Mehrstaatigkeit ist gesetzlich normierter Ausdruck der „einheits- und staatsbildenden Funktion“ der Staatsangehörigkeit.¹⁰⁸

5.4 Optionspflichtige mit ausländischem Wohnsitz

Die dargelegten Grundsätze gelten grundsätzlich auch für Optionspflichtige, die zum Zeitpunkt des Eintritts der Volljährigkeit ihren Wohnsitz im Ausland genommen haben. Sie unterfallen in diesem Fall jedoch nicht § 25 StAG, sondern § 29, da kein Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit, sondern die dauernde Beibehaltung einer kraft Geburt erworbenen Doppelstaatsangehörigkeit zur Diskussion steht. Die Verlegung des Lebensmittelpunkts eines Optionspflichtigen in den Herkunftsstaat seiner Eltern, deren Staatsangehörigkeit er besitzt, stellt keinen Grund für den Verlust oder die Schmälerung des Bestandsschutzes der deutschen

¹⁰⁸ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage (BTDr.17/8090). BTDr.17/8268 v. 27.12.2011, S. 2

Staatsangehörigkeit des Optionspflichtigen dar, schließt aber andererseits auch die Anwendung der Pflicht, sich nach Erreichen der Volljährigkeit zu erklären, ob er die deutsche oder die ausländische Staatsangehörigkeit behalten will, nicht aus.

Daraus folgt, dass für den Anspruch auf Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung grundsätzlich der Maßstab der Unmöglichkeit bzw. Unzumutbarkeit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit nach § 29 Abs. 4 StAG anzuwenden ist. Dabei kann die Tatsache, dass der Optionspflichtige mit der Wohnsitznahme im Ausland besondere Bindungen geschaffen hat, nicht unberücksichtigt bleiben. Eine bloße temporäre Wohnsitznahme im Ausland zu vorübergehenden Zwecken oder eine bloß formale Wohnsitzbegründung zum Zweck der Umgehung der Optionspflicht wird aber nicht als ausreichend angesehen werden können, um eine Unzumutbarkeit i. S. des § 29 Abs. 4 zu begründen. Lassen sich die mit dem Auslandsaufenthalt verbundenen Zwecke ohne besondere Schwierigkeiten auch unter Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit verwirklichen, liegt keine Situation vor, die abweichend vom Regelfall des § 29 die Beibehaltung der ausländischen Staatsangehörigkeit erforderlich machen würde. Grundsätzlich geht der Gesetzgeber in § 29 Abs. 1 von der Pflicht zur Option zwischen der deutschen und ausländischen Staatsangehörigkeit aus. Diese gesetzgeberische Entscheidung kann nicht schon dadurch aus den Angeln gehoben werden, dass ein temporärer Wohnsitz im Ausland begründet wird. Die Interessenlage unterscheidet sich insofern nicht von der eines Optionspflichtigen, der im Inland seinen Wohnsitz hat. Auch das Argument, dass ein temporärer Aufenthalt im Ausland zur Bekräftigung kultureller oder emotionaler Bindungen zum Staat der Eltern mit der Perspektive eines möglichen Daueraufenthalts angestrebt wird, begründet noch keine Unzumutbarkeit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit.

Unzumutbar erscheint dagegen die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit, wenn sie für den Optionspflichtigen, der eine nicht nur vorübergehende Wohnsitzverlegung ins Ausland belegen kann, zu einer substantiellen Beschränkung seiner sozialen, politischen und ökonomischen Entfaltung führt. Als Anhaltspunkte können u. a. die Dauer des Auslandsaufenthalts, das Bestehen bzw. die Begründung besonderer familiärer Bindungen im ausländischen Staat sowie die statusrechtlichen Voraussetzungen für eine ungehinderte ökonomische Entfaltung angesehen werden. Ein Studien- oder Ausbildungsaufenthalt wird danach im Allgemeinen keine Unzumutbarkeit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit begründen, wenn nicht besondere Umstände vorliegen, die die ordnungsgemäße Durchführung der Ausbildung von der Beibehaltung der ausländischen Staatsangehörigkeit abhängig machen.

5.5 Gesichtspunkte der „Systemkonformität“

Neben der Verfassungskonformität der Auslegung des Unzumutbarkeitsbegriffs wird in der rechtspolitischen Diskussion teilweise auch auf allgemeine Aspekte der Systemkonformität hingewiesen, die die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung erforderlich erscheinen lassen.¹⁰⁹ In diesem Zusammenhang wird u. a. auch auf die Förderung enger Bindungen an Deutschland durch die deutsche Staatsangehörigkeit und die kontraproduktiven Effekte einer Optionspflicht

¹⁰⁹ Berlit, oben Fn. 89; ders. Abschaffung des Optionszwangs? In: Barwig/Beichel-Benedetti/Brinkmann, Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht, 2010, S.248; zur Klarstellung sei darauf hingewiesen, dass Berlit daraus nicht die weitere in diesem Abschnitt diskutierte Folgerung gezogen hat, de lege lata bei Bestehen von besonderen Bindungen an Deutschland (was in aller Regel bei Optionspflichtigen zu unterstellen ist) eine Beibehaltungsgenehmigung zu erteilen.

gerade bei besonders gut integrierten und eng mit Deutschland verbunden Optionspflichtigen hingewiesen. Darüber hinaus wird eine Durchsetzung der Optionspflicht im Hinblick auf die zahlreichen Ausnahmen vom Grundsatz der Vermeidung der Mehrstaatigkeit, die dazu geführt haben, dass mittlerweile mehr als die Hälfte aller Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit vorgenommen wird,¹¹⁰ als „systemwidrig“ bzw. als widersprüchlich beurteilt.¹¹¹ Daran anknüpfend wird auf ein administratives, humanitäres und politisches Dilemma einer Durchsetzung der Optionsregelung gegenüber in Deutschland gut integrierten Optionspflichtigen aufmerksam gemacht.¹¹²

Alle diese Gesichtspunkte können gute Gründe für gesetzliche Änderungen sein. Für die rechtliche Analyse der bestehenden Regelung können sie aber nur auslegungsrelevant werden, wenn sie in Wortlaut, systematischem Zusammenhang und Zweck der gesetzlichen Regelung hinreichenden Ausdruck gefunden haben. „Systemkonformität“ als solche im Sinne einer Widerspruchsfreiheit ist kein verfassungsrechtlich tragfähiger Maßstab für die Überprüfung bzw. verfassungskonforme Auslegung der Optionsregelung. Überzeugend hat unlängst *Horst Dreier* festgestellt:

„Es hieße die Mechanismen einer parteipolitisch geprägten Demokratie in einer pluralistischen Gesellschaft ganz und gar zu verkennen, wenn man an die daraus entspringenden Gesetze hehre Maßstäbe der Rationalität, der Widerspruchslosigkeit oder der logischen Stringenz legen wollte.“¹¹³

Das Staatsangehörigkeitsrecht ist ein Musterbeispiel eines im Wandel befindlichen Rechtsgebiets.¹¹⁴ Die Hinnahme der Mehrstaatigkeit wirft Grundsatzfragen der staatlichen Identität auf. Die politische Auseinandersetzung darüber ist noch nicht abgeschlossen. Deshalb ist es kaum verwunderlich, dass der gesetzgeberische Umgang mit der Mehrstaatigkeit insgesamt kein geschlossenes und in sich völlig kohärentes Bild darstellt. Dies stellt aber keinen ausreichenden Grund dar, die gesetzgeberischen Entscheidungen umzudeuten oder zu ignorieren.

Da „Systemkonformität“ als solche keinen verfassungsrechtlichen Stellenwert besitzt, können rechtspolitische Aspekte einer konsistenten Politik der Akzeptanz von Mehrstaatigkeit als Auslegungsgesichtspunkt nur dann Berücksichtigung finden, wenn sie im Gesetz eine Grundlage finden. Wortlaut, Systematik und Zweck des § 29 Abs. 3 und 4 StAG lassen jedoch keine erweiternde Auslegung dahin zu, dass eine Beibehaltungsgenehmigung zu erteilen wäre, wenn angesichts besonders enger Bindungen an Deutschland der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit als „unzumutbar“ qualifiziert werden müsste. Die Zumutbarkeit orientiert sich

¹¹⁰ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Migrationsbericht 2010, Stand Febr. 2012, S. 202; zum Einbürgerungsverhalten; s. BAMF, Forschungsbericht 15, Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Erkenntnisse zu Optionspflichtigen, Juni 2012.

¹¹¹ Vgl. dazu Utku Topal, Staatsangehörigkeitsverlust und Mehrstaatigkeit, 2010, S.100-120, der auf die z.T. widerstrebenden Tendenzen der Akzeptanz der Mehrstaatigkeit im neueren deutschen Staatsangehörigkeitsrecht hinweist; Masing, Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration, 2001.

¹¹² Vgl. insbes. D. Thränhardt, Implementationsprobleme der Optionsregelung. Wege aus einem humanitären, politischen und administrativen Dilemma, Gutachten für das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein-Westfalen, undatiert; zur Kritik an der Optionsregelung vgl. ferner Niesten-Dietrich, ZAR 2012, S. 85 ff.; Kluth, ZAR 2009, S. 134 ff.; Niesler, ZAR 20, 275 ff.; Wallrabenstein, in: Barwig u. a. (s. Fn.106), S. 251 ff.

¹¹³ Recht und Willkür, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. Juli 2012, S. 6

¹¹⁴ Vgl. Masing, Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration, Tübingen 2001

ausschließlich an der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit. Ist sie zumutbar, tritt die Verlustfolge ein, ohne dass § 29 Abs. 3 StAG einen Auslegungsspielraum eröffnet. Darin unterscheidet sich § 29 wesentlich von der Ermessensregelung des § 25 Abs. 2 StAG, die für die Konstellation der Auslandsdeutschen im Kontext des Erwerbs einer ausländischen Staatsangehörigkeit im Rahmen einer umfassenden Abwägung aller Interessen wesentlich auf die Bindungen eines im Ausland wohnenden Deutschen, der eine ausländische Staatsangehörigkeit erwerben will, an Deutschland abstellt.

Korrigieren ließe sich dieses Ergebnis nur über eine im Hinblick auf den Grundsatz der Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG) vorgenommene verfassungskonforme, extensive Auslegung, die bei engen Bindungen an Deutschland die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung vorsieht. De lege lata ergeben sich daraus jedoch keine ausreichenden Gründe für eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Gleichbehandlung von Optionspflichtigen mit Auslandsdeutschen nach § 25 Abs. 2 Satz 4 StAG.

Ihre Situation ist insoweit nicht vergleichbar, als der Gesetzgeber bei Auslandsdeutschen, die ihren Wohnsitz ins Ausland verlegen, ein besonderes Interesse verfolgt, den Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit im Hinblick auf die Erhaltung der Rückkehrmöglichkeit und die Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen und persönlichen Bindungen an Deutschland zu fördern. Ein vergleichbares Interesse an der Förderung der Aufrechterhaltung der staatsangehörigkeitsrechtlichen Bindungen des Optionspflichtigen an den Herkunftsstaat seiner Eltern besteht nicht. Ein Widerspruch mit der zunehmenden Akzeptanz der Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung besteht ferner schon deshalb nicht, weil § 29 Abs. 4 StAG ausdrücklich auf die Regelung des § 12 StAG verweist und damit die dort vorgenommenen Liberalisierungen bei der Hinnahme der Mehrstaatigkeit auch für die Optionspflichtigen übernimmt und gleichzeitig darüber hinaus mit dem allgemeinen Maßstab der Unzumutbarkeit oder Unmöglichkeit Wege eröffnet, den besonderen Schwierigkeiten der in Deutschland geborenen und aufgewachsenen optionspflichtigen Mehrstaater bei der Aufgabe ihrer ausländischen Staatsangehörigkeit gerecht zu werden. Die Beibehaltungsregelung kann daher nicht als willkürlich qualifiziert werden.

In der rechtspolitischen Diskussion um die Optionsregelung wird ferner auf unionsrechtliche Bedenken gegen den Eintritt der Verlustfolge bei Optionspflichtigen hingewiesen.¹¹⁵ Optionspflichtige, die nicht bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres die Aufgabe ihrer ausländischen Staatsangehörigkeit nachweisen und keine Beibehaltungsgenehmigung besitzen, verlieren nicht nur die deutsche Staatsangehörigkeit, sondern auch ihre Unionsbürgerschaft.

Der Eintritt eines Verlusts der Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedsstaates ist nach der Rechtsprechung des EuGH jedoch grundsätzlich unionsrechtlich irrelevant.¹¹⁶ Die Unionsbürgerschaft begründet keinen eigenständigen Rechtsstatus der Zugehörigkeit eines Unionsbürgers zur Union, sondern ergänzt lediglich die nationale Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten. Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten richten sich nach nationalem Recht. Die Union besitzt keine Rechtsetzungsbefugnisse auf dem Gebiet des Staatsangehörigkeitsrechts. Der EuGH hat in seiner Rechtsprechung die Befugnis der Mitgliedstaaten bestätigt, ihr Staatsangehörigkeitsrecht und damit Erwerbs- und Verlusttatbestände

¹¹⁵ Vgl. F. Lämmermann, ZAR 2011, 1 ff.

¹¹⁶ Vgl. zuletzt EuGH vom 2.3.2010, Rs. C 135/08, Rottmann, StAZ 2010,141 m. Anm. Hailbronner, Staatsangehörigkeit und Unionsrecht, StAZ 2011, 1 ff.

autonom zu regeln.¹¹⁷ Auch die jüngste Entscheidung des EuGH im Fall Kahveci und Inan¹¹⁸ zum Aufenthaltsrecht türkisch-niederländischer Doppelstaater hat hieran nichts geändert. Sie bestätigt, dass sich türkische Doppelstaater und damit auch Optionspflichtige auf das Assoziationsrecht berufen können. Ein Bestandsschutz für die einmal erlangte Unionsbürgerschaft lässt sich daraus aber nicht ableiten, zumal der im Urteil zur Diskussion stehende assoziationsrechtliche Status von der Ausübung der Optionspflicht unberührt bleibt.

Im „Rottmann-Urteil“, das sich mit den unionsrechtlichen Aspekten einer Rücknahme einer Einbürgerung beschäftigte, hat der EuGH Grundsätze zu unionsrechtlichen Implikationen staatsangehörigkeitsrechtlicher Regelungen angedeutet und darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungsbefugnis unionsrechtliche Grenzen zu beachten haben.¹¹⁹ Unionsrechtliche Grenzen können sich aus den Marktfreiheiten, der Unionsbürgerfreizügigkeit und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip ergeben.

Eine Kollision mit den Marktfreiheiten bzw. der Unionsbürgerfreizügigkeit könnte sich freilich nur daraus ergeben, dass eine staatsangehörigkeitsrechtliche Regelung an die Geltendmachung oder Ausübung unionsrechtlicher Rechte nachteilige staatsangehörigkeitsrechtliche Folgen, wie z. B. den Verlust der Staatsangehörigkeit, knüpft. Der bloße Wegfall der Unionsbürgerschaft als Folge des Verlusts einer nationalen Staatsangehörigkeit begründet jedoch noch keine unzulässige Beschränkung unionsrechtlicher Rechtspositionen, solange der Betroffene jederzeit die Möglichkeit besitzt, die Verlustfolge durch Aufgabe einer ausländischen Doppelstaatsangehörigkeit in zumutbarer Weise abzuwenden. Allenfalls, wenn besondere Gründe geltend gemacht werden könnten, die eine Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit ausschließen oder unzumutbar erscheinen lassen, könnte eine unionsrechtlich relevante Beschränkung der Unionsbürgerschaft angenommen werden.

Entsprechendes gilt aber auch für den vom EuGH, wenn auch in sehr unklarer Weise, ins Spiel gebrachten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als unionsrechtliche Schranke nationaler Verlustregelungen. Auch nach Auffassung des EuGH ist aber der automatische Verlust der Staatsangehörigkeit als Folge des Antragserwerbs einer ausländischen Staatsangehörigkeit mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar.¹²⁰ Allenfalls bei offenkundigen, sachlich nicht zu rechtfertigenden Verlusttatbeständen wird man daher eine unionsrechtliche Schranke der nationalen Regelungsbefugnis im Staatsangehörigkeitsrecht annehmen können. Die „Einzigartigkeit“ der deutschen Optionsregelung im Vergleich mit europäischen Staaten, die einen *ius soli*-Erwerb der Staatsangehörigkeit für Kinder von Immigranten eingeführt haben, begründet noch keine unionsrechtlich relevante Willkür. Zwar birgt die EuGH Rechtsprechung noch erhebliche Auslegungspotentiale in sich. Mangels unionsrechtlich einheitlicher Vorstellungen über die richtigen staatsangehörigkeitsrechtlichen Integrationskonzepte erscheint aber eine Intervention des EuGH nicht zuletzt im Blick auf das unionsrechtliche Gebot der Achtung der nationalen Identität unwahrscheinlich.

¹¹⁷ Eingehend hierzu mit Nachw. Hailbronner, in: Hailbronner/Renner/Maaßen, Einl. I, Rn. 14 ff.

¹¹⁸ EuGH vom 29.3.2012, Rs. C-7/10 und C-910.

¹¹⁹ EuGH a.a.O. Rn. 45; v. 7. 7.1992, Rs. C-369/90 Micheletti, Slg. 1992,I-4239; v. 11.11.1999, Rs. C-179/90, Mesbah, Slg. 1999, I-7959.

¹²⁰ Vgl. Hailbronner, StAZ 2011, 1,4.

6 Zusammenfassung

- 1) Die Regelung über die Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit bei Antragserwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit für Deutsche, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland haben (§ 25 Abs. 2 Satz 4 StAG) unterscheidet sich von der Regelung über die Erteilung einer Genehmigung zur Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit für Optionspflichtige (§ 29 Abs. 4 StAG) nach Wortlaut, Systematik und Zweck der Vorschrift.
- 2) Die Beibehaltungsregelung nach § 25 Abs. 2 StAG geht auf § 25 RuStAG vom 22.7.1913 zurück. Ihr Zweck bestand in der Wahrung eines öffentlichen Interesses an der Erhaltung fortbestehender staatsangehörigkeitsrechtlichen Bindungen an Deutschland für Deutsche, die im Ausland Wohnsitz nahmen oder mit einem ausländischen Staat geschäftlich verbunden waren und in diesem Zusammenhang auf den Erwerb der ausländischen Staatsangehörigkeit angewiesen waren.
- 3) Grundlage der zunächst nicht näher gesetzlich geregelten Ermessensentscheidung war eine umfassende Berücksichtigung aller öffentlicher und privater Interessen, unter Einbeziehung des Grundsatzes der Vermeidung von Mehrstaatigkeit und dem Interesse an der Aufrechterhaltung der deutschen Staatsangehörigkeit, insbesondere für die nur vorübergehend im Ausland tätigen Auslandsdeutschen.
- 4) Mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts durch das StAG 1999 wurde die Gewichtung der bei der Ermessensentscheidung über die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung zu berücksichtigenden öffentlichen und privaten Interessen dahin verändert, dass fortbestehende Bindungen von Auslandsdeutschen an Deutschland fortan besonders zu berücksichtigen waren. Damit sollte eine als zu restriktiv empfundene Verwaltungspraxis dahin korrigiert werden, dass zukünftig dem öffentlichen Interesse an der Vermeidung der Mehrstaatigkeit kein vorrangiges Gewicht mehr zukommen sollte. Der Rechtscharakter der Entscheidung als Ermessensentscheidung, in der umfassend alle öffentlichen und privaten Belange zu prüfen und abzuwägen sind, ist dadurch nicht verändert worden.
- 5) Die Regeln über die Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit im Rahmen der Optionsregelung (§ 29 Abs. 4) StAG sind in einem anderen sozialen und geschichtlichen Kontext entstanden. Die Beibehaltungsregelung ist integraler Bestandteil eines gesetzgeberischen Kompromisses über die staatsangehörigkeitsrechtliche Integration von im Inland geborenen Kindern von Ausländern, die über ein gesichertes Aufenthaltsrecht verfügen. Da über die Einführung eines dem deutschen Staatsangehörigkeitsrecht fremden *ius soli*-Erwerbstatbestandes keine Einigkeit erzielt werden konnte, einigte man sich auf das Modell einer Optionspflicht bei Erreichen der Volljährigkeit. Die Optionsregelung ist jedoch kein verzögertes Einbürgerungsverfahren. Mit Eintritt der Volljährigkeit erfolgt keine Prüfung von Einbürgerungsvoraussetzungen. Der Bestand der deutschen Staatsangehörigkeit ist bedingungslos garantiert. Auf den Zeitpunkt der Volljährigkeit verschoben wird jedoch die Pflicht, sich zu entscheiden, ob die deutsche Staatsangehörigkeit unter Aufgabe der ausländischen aufrechterhalten werden soll.

- 6) Die Beibehaltungsregelung des § 29 Abs. 4 unterscheidet sich von der Beibehaltungsregelung nach § 25 Abs. 2 wesentlich dadurch, dass sie nicht als Ermessensentscheidung, sondern als gebundene Entscheidung ausgestaltet ist. Bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen besteht ein gerichtlich durchsetzbarer Rechtsanspruch auf Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung. Umgekehrt hat die Verwaltungsbehörde keine Möglichkeit, im Rahmen einer allgemeinen Ermessensausübung bei Beachtung der gesetzlichen Rahmenbedingungen allgemeinen staatsangehörigkeitsrechtlichen Erwägungen Geltung zu verschaffen. Vielmehr darf eine Beibehaltungsgenehmigung nur gewährt werden, wenn die durch die Verwaltungsgerichte in vollem Umfang überprüfbaren Voraussetzungen des § 29 Abs. 4 erfüllt sind.
- 7) Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung knüpfen – anders als bei § 25 Abs. 2 StAG – ausschließlich an die Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit an. Der Gesetzgeber hat dies durch die Verweisung auf die Gründe des § 12 StAG, unter denen ausnahmsweise eine Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit erfolgen kann, unzweideutig festgelegt. An der vom Gesetzgeber vorgenommenen Orientierung an der Situation von Einbürgerungsbewerbern ändert auch die zusätzliche Einfügung eines allgemeinen Unzumutbarkeits- oder Unmöglichkeitstatbestandes nichts. Dadurch wird zwar die Erweiterung bzw. sachgerechte Berücksichtigung der besonderen Situation von Optionspflichtigen im Verhältnis zu Einbürgerungsbewerbern ermöglicht. Ungeachtet dessen lässt die gesetzliche Regelung nur eine auf die Unzumutbarkeit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit bezogene Argumentation zu.
- 8) Die Beibehaltungsregelung des § 29 Abs. 4 StAG ist vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Entziehungsverbots des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG zu sehen. Die im Gesetz vorgesehene Verlustregelung für den Fall, dass der Optionspflichtige die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht nachweisen kann oder nachweisen will, muss den Maßstäben des Grundgesetzes an den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit entsprechen. § 29 Abs. 4 öffnet daher den Weg für eine Beibehaltungsgenehmigung auch dann, wenn zwar die gesetzlichen Voraussetzungen des § 12 StAG nicht erfüllt sind, aber im Einzelfall die Forderung nach Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben an eine freie Willensentscheidung nicht in Einklang stünde. Im Allgemeinen wird diesen Vorgaben durch die Begriffe der „Unzumutbarkeit“ oder „Unmöglichkeit“ hinreichend Rechnung getragen werden können.
- 9) Für die Auslegung der Begriffe „Unzumutbarkeit“ und „Unmöglichkeit“ sind Wortlaut, systematischer Zusammenhang und Zweck der Regelung maßgeblich. Soweit § 29 Abs. 4 auf die Gründe des § 12 StAG verweist, ist zu berücksichtigen, dass für Optionspflichtige Anforderungen des ausländischen Staats an die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit im Hinblick auf Alter und deutsche Staatsangehörigkeit in stärkerem Maße unzumutbar sein können als für Einbürgerungsbewerber.
- 10) Eine Unzumutbarkeit kann sich auch daraus ergeben, dass ein Optionspflichtiger besonders enge familiäre Bindungen an im Ausland lebende Familienangehörige oder wirtschaftliche Bindungen an das Ausland hat, die die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit wegen eines drohenden Verlusts oder der Erschwerung solcher

Bindungen als unverhältnismäßig erscheinen lassen. Auch bei Optionspflichtigen, die sich als Doppelstaatsangehörige in besonderer Weise zur Förderung der grenzüberschreitenden Beziehungen im Ausland betätigt haben, kann die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit unzumutbar sein.

- 11) Der gesetzliche Wortlaut eröffnet Spielräume, birgt aber andererseits Gefahren der Rechtsunsicherheit und Unklarheit über den Bestand der deutschen Staatsangehörigkeit. Der Unsicherheit sollte durch einheitlich geltende Verwaltungsvorschriften begegnet werden.
- 12) Praktische Bedeutung kommt ferner einer intensiven und verständlichen Aufklärung der Optionspflichtigen über ihre Erklärungspflichten und die damit verbundenen Rechtsfolgen zu. Die Studie des Bundesamts zur Optionsregelung¹²¹ hat eine erhebliche Unkenntnis der Optionspflichtigen über die Folgen einer mangelnden Ausübung der Optionspflicht gezeigt. Bloße formelhafte Hinweise entsprechend § 29 Abs. 5 StAG zur Erklärungspflicht können daher im Hinblick auf die grundlegende Bedeutung der deutschen Staatsangehörigkeit für den Einzelnen und die Allgemeinheit nicht als ausreichend angesehen werden, um dem Zweck der Optionsregelung hinreichend Rechnung zu tragen. Daher wird es erforderlich sein, mit besonderen Aufklärungsaktionen die Optionspflichtigen aufzuklären.
- 13) Aufklärung erfordert auch eine objektive Darlegung der Risiken, die mit einer Beibehaltung der ausländischen Staatsangehörigkeit einhergehen, insbesondere im Hinblick auf fortwirkende Pflichten gegenüber dem ausländischen Staat, ggfs. zum Wehrdienst eingezogen zu werden oder im Falle von Auslandsaufenthalten diplomatischen Schutz gegenüber demjenigen ausländischen Staat, dessen Staatsangehörigkeit beibehalten wird, zu verlieren. Die Abwägung der für den einzelnen Optionspflichtigen mit einer Beibehaltung seiner ausländischen Staatsangehörigkeit verbundenen Vorteile und Nachteile kann nicht generell erfolgen, sondern bedarf einer individuellen Prüfung, wobei der rechtlichen Situation des ausländischen Staates, dessen Staatsangehörigkeit beibehalten werden soll, wesentliche Bedeutung zukommt. Im Grundsatz ergeben sich aus der doppelten Staatsangehörigkeit Vorteile im Aufenthaltsrecht und bei der Wahrnehmung politischer Mitwirkungsrechte. Statusrechtliche Vorteile sind aber grundsätzlich mit Pflichten durch den jeweiligen Staat verbunden. Diese Pflichten können im Normalfall ohne praktische Bedeutung sein, weil sie entweder nur im Falle eines Wohnsitzes aktualisiert werden oder der im Ausland wohnhafte Staatsangehörige davon ganz oder temporär befreit ist. Diese Rechtslage kann sich aber ändern. Staaten haben kraft der völkerrechtlich anerkannten Personalhoheit eine Jurisdiktion über ihre Staatsangehörigen, ohne dass die Tatsache der Doppelstaatsangehörigkeit dem entgegensteht. Diese Jurisdiktion kann durch Inpflichtnahme z. B. im Fall eines bewaffneten Konflikts jederzeit aktualisiert werden. Staatsangehörige unterliegen ferner aufgrund der Staatsangehörigkeit u. U. auch strafrechtlich sanktionierbaren Loyalitätspflichten, denen nicht im Bedarfsfall ad hoc durch Aufgabe der Staatsangehörigkeit jederzeit ausgewichen werden kann. Auch hierüber sollten Optionspflichtige in sachlicher Weise aufgeklärt werden, um sie in die Lage zu versetzen, eine rationale Optionsentscheidung zu treffen.

¹²¹ Die Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht aus der Sicht der Betroffenen, Juni 2012

Der Autor

Prof. em. Dr. Dr. hc. Kay Hailbronner hat im Jahre 1994 das Forschungszentrum für Ausländer- und Asylrecht an der Universität Konstanz gegründet und leitet es derzeit als geschäftsführender Direktor. Er ist Mitglied verschiedener nationaler und internationaler Beiräte und Expertengremien wie des Expertenforums, des Wissenschaftlichen Beirats und des Beirats für Forschungsmigration des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge und des Odysseus Netzwerks in Brüssel. Professor Hailbronner hat die Bundesregierung in zahlreichen Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, dem Bundesverwaltungsgericht, dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vertreten. Er ist (Mit-)Herausgeber der *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* und der *Verwaltungsblätter Baden-Württemberg* und im Beirat verschiedener wissenschaftlicher Fachzeitschriften zum Ausländerrecht und Europarecht. Er ist Autor und Herausgeber verschiedener Standardwerke zum Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht.

Kay Hailbronner studierte von 1962 bis 1966 an den Universitäten Heidelberg und Tübingen Rechtswissenschaft. Es folgte 1966 bis 1970 das Referendariat im Bezirk des Oberlandesgerichtes Karlsruhe und eine Assistenzzeit an der Universität Heidelberg (Prof. Doehring) und am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. 1968/1969 graduierte er an der McGill University, Montreal, mit dem Grad eines Master of Laws (LL.M.). Nach seiner Promotion zum Dr. jur an der Universität Heidelberg wurde er hauptamtlicher Referent am Max-Planck-Institut. Kay Hailbronner habilitierte sich 1977 an der Universität Heidelberg für öffentliches Recht und Völkerrecht. Einer Ernennung zum Regierungsdirektor am Rheinland-Pfälzischen Justizministerium folgte 1977 eine Abordnung an das Bundesverfassungsgericht zum Referat des Vizepräsidenten Prof. W. Zeidler. Im Jahre 1979 nahm Hailbronner einen Ruf auf den Lehrstuhl für öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht der Universität Konstanz an, den er bis 2010 unter Ablehnung von Rufungen auf Lehrstühle an die Verwaltungshochschule Speyer und die Humboldt Universität Berlin und die Universitäten Kiel und St. Gallen beibehielt. Von 1988 bis 1992 wirkte er als Richter im Nebenamt am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in ausländer- und asylrechtlichen Verfahren mit.

Kontakt

Dr. Christal Morehouse
Senior Project Manager
Programm Integration und Bildung
Telefon 05241 81-81143
Mobile 0172 276 8783
Fax 05241 81-681143
E-Mail christal.morehouse@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de