

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Memet Kilic, Josef Philip Winkler, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/12167 –**

Erstmaliger automatischer Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit – Auswirkungen der Optionspflicht im Jahr 2013

Vorbemerkung der Fragesteller

Durch die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts im Jahr 1999 wurde es in Deutschland geborenen Kindern nichtdeutscher Eltern ermöglicht, eine doppelte Staatsangehörigkeit zu besitzen (BGBl. I S. 1618). Allerdings setzten die Fraktionen der CDU/CSU und FDP im Gesetzgebungsverfahren über den Bundesrat die sogenannte Optionspflicht durch. Danach müssen sich die deutschen Staatsangehörigen nach Erreichen der Volljährigkeit und spätestens bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres grundsätzlich für eine ihrer beiden Staatsangehörigkeiten entscheiden.

Mit Beginn des Jahres 2013 werden nun die ersten optionspflichtigen jungen Menschen 23 Jahre alt und müssen bis zu ihrem Geburtstag nachweisen, dass sie aus ihrer ausländischen Staatsangehörigkeit entlassen wurden, um die deutsche Staatsangehörigkeit behalten zu können. Wenn dieser Nachweis nicht vorliegt und die zuständige Behörde keine Genehmigung zur Beibehaltung ihrer ausländischen Staatsangehörigkeit erteilt hat, verlieren sie automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit (§ 29 Absatz 2 des Staatsangehörigkeitsgesetzes – StAG). Auch wer sich gar nicht gegenüber der Behörde erklärt, verliert seine deutsche Staatsangehörigkeit automatisch.

Insgesamt werden im Jahr 2013 rund 3 300 junge Deutsche das Optionsverfahren durchlaufen müssen. In den Jahren 2014 bis 2017 sind hiervon jeweils bis zu 7 000 Personen betroffen. Im Jahr 2018 steigt die Zahl der Optionspflichtigen steil an auf zum Teil deutlich über 40 000 im Jahr (Bundestagsdrucksache 17/8268).

Bereits zu Jahresbeginn zeigen sich die schwerwiegenden Folgen der Optionsregelung. So hat in Darmstadt eine junge Frau gegen ihren Willen die deutsche Staatsangehörigkeit verloren, nur weil sie nicht rechtzeitig die bereits beantragte Entlassung aus der türkischen Staatsangehörigkeit nachgewiesen hat (Pressemitteilung des Regierungspräsidiums Darmstadt vom 3. Januar 2013).

Auch zwei von dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) veröffentlichte Studien haben die unzumutbaren Schwierigkeiten aufgezeigt, mit denen Optionspflichtige konfrontiert sind („Die Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht aus der Sicht von Betroffenen“ und „Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Erkenntnisse zu Optionspflichtigen“, BAMF, 2012). So würden 64 Prozent der Optionspflichtigen, die sich noch nicht für eine Staatsangehörigkeit entschieden haben, am liebsten beide Staatsangehörigkeiten behalten. Viele von ihnen zögerten die Entscheidung bewusst hinaus, in der Hoffnung, dass neue Mehrheiten im Deutschen Bundestag den Optionszwang wieder abschaffen. Außerdem offenbarten die Studien eklatante Informationsmängel bei den Betroffenen in Bezug auf die Fristen im Optionsverfahren sowie die Regelungen zur Mehrstaatigkeit. 34 Prozent der Optionspflichtigen, die noch nicht auf die Behördenschreiben reagiert hatten, dachten, dass dies keinerlei Konsequenzen nach sich ziehen würde.

Die Bundesregierung weist jegliche Verantwortung für die Bedrängnisse dieser jungen Deutschen von sich. Sie begnügte sich in der Vergangenheit mit dem Hinweis darauf, dass für die Durchführung des Optionsverfahrens die Länder zuständig seien. Auf entsprechende Anfragen hin beantwortete die Bundesregierung nicht, welche Maßnahmen sie ergreifen, vorschlagen oder koordinieren wolle, um den nunmehr automatisch eintretenden Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit durch die sogenannte Optionspflicht zu verhindern oder abzumildern (vgl. Bundestagsdrucksache 17/8268).

Kenntnisse der Bundesregierung

1. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über die 3 316 optionspflichtigen deutschen Staatsangehörigen, die in diesem Jahr das 23. Lebensjahr vollenden?

Auf Bundesebene wird zu den Staatsangehörigkeitsverfahren in den Ländern nur über die in § 36 des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) genannten Daten eine Statistik geführt. Ergänzend hierzu hat das Bundesministerium des Innern im Rahmen der Besprechungen der Staatsangehörigkeitsrechtsreferenten des Bundes und der Länder das Bundesverwaltungsamt und die Länder um Übermittlung der dort vorhandenen Daten zum Entscheidungsverhalten der Optionspflichtigen jeweils zum Stichtag 31. Dezember gebeten. Vollständige Daten liegen derzeit zum Stichtag 31. Dezember 2011 vor. Die nachfolgenden Zahlen beziehen sich daher auf die Angaben der Länder und des Bundesverwaltungsamtes zu diesem Stichtag. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Optionspflichtigen des Jahrgangs 1990 zu diesem Zeitpunkt noch über ein Jahr Zeit bis zum Abschluss ihrer Optionsverfahren hatten.

- a) Welche ausländischen Staatsangehörigkeiten besitzen diese Personen (bitte aufschlüsseln)?

Die Angaben zu der anderen Staatsangehörigkeit liegen für die Optionspflichtigen, die die deutsche Staatsangehörigkeit gemäß § 40b StAG durch Einbürgerung erworben haben, nicht nach Jahrgängen aufgeschlüsselt vor, so dass diese nur insgesamt angegeben werden können. Die Übersicht beschränkt sich hierbei auf die sechs größten Gruppen der anderen Staatsangehörigkeit, die insgesamt 90 Prozent der Optionspflichtigen ausmachen.

Land der weiteren Staatsangehörigkeit	Anteil an den Optionspflichtigen nach § 40b StAG (in %)
Türkei	68,0
ehem. Jugoslawien	14,5
Iran	3,7
Vietnam	1,5
Pakistan	1,2
Afghanistan	1,1

- b) Wie viele Personen haben bislang erklärt, ihre deutsche Staatsangehörigkeit behalten zu wollen?

Zum Stichtag 31. Dezember 2011 hatten 2 369 Optionspflichtige des Geburtsjahrgangs 1990 gemäß § 29 Absatz 3 StAG erklärt, die deutsche Staatsangehörigkeit behalten zu wollen.

- c) Wie viele Personen haben bislang erklärt, die ausländische Staatsangehörigkeit behalten zu wollen?

Zum Stichtag 31. Dezember 2011 hatten 32 Optionspflichtige des Geburtsjahrgangs 1990 gemäß § 29 Absatz 2 StAG erklärt, die ausländische Staatsangehörigkeit behalten zu wollen.

- d) Wie viele Personen haben bislang gar keine Erklärung abgegeben?

Zum Stichtag 31. Dezember 2011 hatten 756 Optionspflichtige des Geburtsjahrgangs 1990 noch keine Erklärung nach § 29 Absatz 2 oder 3 StAG abgegeben.

- e) Wie viele Personen haben gemäß § 29 Absatz 3 StAG einen Antrag auf Beibehaltung ihrer ausländischen Staatsangehörigkeit gestellt?

Zum Stichtag 31. Dezember 2011 hatten 454 Optionspflichtige des Geburtsjahrgangs 1990 (ca. 13 Prozent) einen Antrag auf Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung nach § 29 Absatz 3 Satz 3 StAG gestellt.

- f) In wie vielen Fällen wurde dem Beibehaltungsantrag stattgegeben (bitte nach dem Land der jeweiligen zweiten Staatsangehörigkeit sowie der einzelnen Tatbestandsvarianten des § 12 StAG aufschlüsseln)?

Zum Stichtag 31. Dezember 2011 wurden 195 Optionspflichtigen des Geburtsjahrgangs 1990 Beibehaltungsgenehmigungen erteilt.

- g) Wie viele Personen haben offenkundig einen Anspruch auf Beibehaltung ihrer ausländischen Staatsangehörigkeit gemäß § 29 Absatz 4 i. V. m. § 12 StAG, z. B. weil sie auch Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder der Schweiz sind?

Angaben im Zusammenhang mit der anderen Staatsangehörigkeit sind für die Optionspflichtigen, die die deutsche Staatsangehörigkeit nach der Übergangsregelung des § 40b StAG erworben haben, nur insgesamt für die Geburtsjahrgänge 1990 bis 1999 möglich (vgl. Antwort zu Frage 1a). Von den 49 216 Optionspflichtigen nach § 40b StAG besitzen 1 704 Personen (3,5 Prozent) eine weitere Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union und 3 424 Personen (7 Prozent) eine weitere Staatsangehörigkeit eines

Staates, der rechtlich oder faktisch eine Entlassung aus dessen Staatsangehörigkeit nicht zulässt. In diesen Fällen ist gemäß § 29 Absatz 4 in Verbindung mit § 12 StAG Optionspflichtigen auf deren Antrag eine Beibehaltungsgenehmigung zu erteilen.

2. Wie viele optionspflichtige junge Menschen haben nach Kenntnis der Bundesregierung bislang ihre deutsche Staatsangehörigkeit gemäß § 29 Absatz 2 StAG automatisch verloren, weil sie
 - a) bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres gar keine Erklärung abgegeben haben,
 - b) nicht rechtzeitig bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres eine Beibehaltungsgenehmigung gemäß § 29 Absatz 3 StAG beantragt und ihre ausländische Staatsangehörigkeit nicht aufgegeben haben oder
 - c) die Aufgabe ihrer ausländischen Staatsangehörigkeit zwar schon beantragt haben, das Ausbürgerungsverfahren aber noch nicht beendet ist?

Gemäß § 29 Absatz 6 StAG wird der Fortbestand oder Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit von Amts wegen festgestellt. Eine Differenzierung der Verlustgründe erfolgt danach nicht. Im Register der Entscheidungen in Staatsangehörigkeitsangelegenheiten (EStA) waren zum Stichtag 29. Januar 2013 16 Optionspflichtige des Geburtsjahrgangs 1990 eingetragen, die die deutsche Staatsangehörigkeit nach § 29 Absatz 2 oder 3 StAG verloren haben. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Staatsangehörigkeitsbehörden der Länder zwar gemäß § 33 Absatz 3 StAG verpflichtet sind, die jeweiligen Entscheidungen unverzüglich an das EStA zu melden, eine tagesaktuelle Meldung erfolgt jedoch nicht in allen Fällen.

3. In wie vielen Fällen haben Optionspflichtige nach Kenntnis der Bundesregierung gegen
 - a) die Ablehnung eines Antrags auf Beibehaltung ihrer ausländischen Staatsangehörigkeit oder
 - b) den Verlust ihrer deutschen StaatsangehörigkeitRechtsbehelfe eingelegt, und mit welchem Ergebnis endeten diese Verfahren?

Im Rahmen der o. g. Länderabfrage hat nur das Land Berlin über ein Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Berlin berichtet. Darin hat das Verwaltungsgericht Berlin den Antrag auf Gewährung von Prozesskostenhilfe für eine Klage auf Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung abgelehnt, da für die Klage die notwendige hinreichende Erfolgsaussicht fehle. In dem Beschluss stellt das Verwaltungsgericht fest, dass die im vorliegenden Fall im Rahmen des Entlassungsverfahrens erhobene Entlassungsgebühr bei normativ geleiteter Betrachtung als sachgerecht angesehen werden könne und die Entlassung insoweit nicht unzumutbar sei.

Aktivitäten der Bundesregierung

4. Sofern die Bundesregierung zu den in den Fragen 1 bis 3 abgefragten Sachverhalten über keine/keine bzw. vollständigen Informationen verfügt, hält sie es für sinnvoll, diese Informationen im Rahmen einer Länderabfrage einzuholen?

Wenn nein, warum nicht?

5. Sind in der Runde der Staatsangehörigkeitsrechtsreferenten des Bundes und der Länder die in den Fragen 1 bis 3 abgefragten Sachverhalte und Problemlagen thematisiert worden?
 - a) Wenn ja, mit welcher Absicht bzw. welchem Ergebnis?
 - b) Wenn nein, warum hat die Bundesregierung diese Themen dort nicht angesprochen?

6. Hat die Bundesregierung in der Runde der Staatsangehörigkeitsrechtsreferenten des Bundes und der Länder Maßnahmen vorgeschlagen, um die in den Studien des BAMF deutlich gewordenen Informationsdefizite auf Seiten der optionspflichtigen Personen zu minimieren, damit die Betroffenen nicht ungewollt die deutsche Staatsangehörigkeit verlieren?
 - a) Wenn ja, wann hat der Bund den Ländern welche Maßnahmen vorgeschlagen?
 - b) Wenn nein, warum nicht?

7. Wird die Bundesregierung eine koordinierende Rolle bei der Umsetzung der bundesgesetzlichen Vorschrift übernehmen – und zwar hinsichtlich der Erhebung und Zusammenführung geeigneter Informationen aus den Ländern als auch der länderübergreifenden Abstimmung geeigneter Steuerungsmaßnahmen?
 - a) Wenn nein, was hat die Bundesregierung diesbezüglich wann unternommen?
 - b) Wenn ja, warum fühlt sich die Bundesregierung nicht verantwortlich?

Das Optionsverfahren wird von den Ländern nach den Artikeln 83 und 84 des Grundgesetzes als eigene Angelegenheit ausgeführt. Die Bundesregierung hat den Ländern mit den Vorläufigen Anwendungshinweisen zum Staatsangehörigkeitsgesetz (Ziffern 4.3, 12 und 29) ausführliche Hilfestellungen zur Durchführung des Optionsverfahrens gegeben. Darüber hinaus wird das Optionsverfahren regelmäßig im Rahmen der Besprechungen der Staatsangehörigkeitsreferenten des Bundes und der Länder umfassend erörtert. In diesem Rahmen hat das Bundesministerium des Innern die Länder um Übermittlung der wichtigsten Daten zum Optionsverfahren jeweils zum Stichtag 31. Dezember gebeten. Anhand dieser Zahlen können das Entscheidungsverhalten der einzelnen Jahrgänge, insbesondere auch im Hinblick auf das jeweilige Auslaufen der Fristen, beobachtet und gegebenenfalls weitere Maßnahmen geprüft werden. In diesem Zusammenhang hat der Bund nachdrücklich die besondere Bedeutung einer umfassenden Information der Erklärungsspflichtigen betont. Auf Vorschlag des Bundesministeriums des Innern haben sich die Länder insoweit darauf verständigt, Optionspflichtige, bei denen mit Vollendung des 23. Lebensjahrs der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit droht, mindestens sechs Monate vor diesem Termin anzuschreiben und mit klaren Worten auf diese einschneidende Konsequenz bei einem weiteren Untätigbleiben hinzuweisen. Die unmittelbare individuelle Ansprache der Betroffenen durch die für sie zuständige Staatsangehörigkeitsbehörde erscheint im Hinblick auf das teilweise noch bestehende Informationsdefizit bei den Optionspflichtigen derzeit am erfolgversprechendsten. Angesichts der noch relativ geringen Zahl von bundesweit ca. 3 400 Optionspflichtigen des Jahrgangs 1990 erscheint der Aufwand vertretbar. Die Länder wurden darüber hinaus auf das auch im Internet verfügbare Informationsangebot der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration hingewiesen, die in Abstimmung mit dem Bundesministerium des Innern zuletzt im Juli 2011 den Flyer „Der 21. Geburtstag – Warum dieses Datum so wichtig für Ihre Staatsbürgerschaft ist“ und im Juni 2012 die Broschüre „Das staatsangehörigkeitsrechtlich Optionsverfahren“ herausgegeben hat.

Grundsätzliche Fragen

8. Wie ist die Feststellung der Bundesregierung, der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit sei „Ausdruck der einheits- und staatsbildenden Funktion der Staatsangehörigkeit“ (Bundestagsdrucksache 17/8268, S. 12), in Einklang zu bringen
 - a) mit der Tatsache, dass auch in anderen europäischen Staaten die Einheit und Staatsbildung nicht bedroht ist, obwohl dort Mehrstaatigkeit uneingeschränkt erlaubt ist sowie
 - b) mit der Tatsache, dass seit Jahren in Deutschland rund 50 Prozent aller Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit erfolgen (Migrationsbericht 2010 auf Bundestagsdrucksache 17/8311)?

Jeder Staat bestimmt vorbehaltlich allgemein anerkannter völkerrechtlicher Grundsätze nach seinem Ermessen selbst die Grundlagen und Voraussetzungen seiner Staatsangehörigkeit. Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht ist, wie auch das Recht vieler anderer Staaten, durch den Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit geprägt. Hierzu gehört das Verständnis von Staatsangehörigkeit als einer besonderen Bindung der Bürger an ihren Staat. Ist die Aufgabe der anderen Staatsangehörigkeit aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht möglich oder nicht zumutbar, so kann hieraus nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, dass es an dieser besonderen Bindung fehlt.

9. Wie kommt die Bundesregierung zu der Feststellung, dass „die Bindung [eines Kindes] an Deutschland“ vorrangig über einen deutschen Elternteil vermittelt würde, anstatt über die eigene deutsche Staatsangehörigkeit respektive das Aufwachsen in Deutschland (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu den Fragen 30 bis 32 auf Bundestagsdrucksache 17/8268)?

In ihrer Antwort zu den Fragen 29 bis 32 der Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Bundestagsdrucksache 17/8268, S. 12) geht die Bundesregierung davon aus, dass beispielsweise über einen deutschen Elternteil in der Regel eine enge Bindung an Deutschland vermittelt wird. Daneben kann diese Bindung auch durch einen langandauernden Aufenthalt in Deutschland oder aufgrund anderer Beziehungen zu Deutschland entstehen oder verstärkt werden. Dementsprechend ist von einem Vorrang in der genannten Antwort keine Rede.

10. Wie kommt die Bundesregierung zu der Feststellung, Elternteile mit der Staatsangehörigkeit der Schweiz oder eines Mitgliedstaates der Europäischen Union könnten ihrem Kind eine Bindung an Deutschland stärker vermitteln als drittstaatsangehörige Elternteile (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu den Fragen 30 bis 32 auf Bundestagsdrucksache 17/8268)?

Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort zu den Fragen 29 bis 32 der Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Bundestagsdrucksache 17/8268, S. 12) hinsichtlich der Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Schweiz festgestellt, dass diese im Hinblick auf das zusammenwachsende Europa ihre andere Staatsangehörigkeit nicht aufgeben müssen. Nur insoweit wurde auf den vorhergehenden Satz Bezug genommen.

11. Hält die Bundesregierung es für sinnvoll, zumindest diejenigen Personen von der Optionspflicht zu befreien, die ohnehin gemäß § 29 Absatz 4 i. V. m. § 12 StAG einen Anspruch auf Beibehaltung ihrer ausländischen Staatsangehörigkeit haben?

Wenn nein, warum nicht (bitte nach Tatbestandsvarianten des § 12 StAG unterscheiden)?

Gemäß § 29 Absatz 4 in Verbindung mit § 12 Absatz 2 StAG ist eine Beibehaltungsgenehmigung zu erteilen, wenn der Optionspflichtige die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union oder der Schweiz besitzt. In diesen Fällen, in denen der Kreis der Betroffenen feststeht, kommt ein grundsätzlicher Verzicht auf die Einbeziehung in das Optionsverfahren in Betracht. Eine solche Änderung sollte aber erst auf der Basis gesicherter Erkenntnisse erwogen werden.

12. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung im Hinblick auf den mit der Optionspflicht angelegten automatischen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit
 - a) aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 2. März 2010 in der Rechtssache Janko Rottmann gegen Freistaat Bayern (C-135/08), in dem das Gericht klargestellt hat, dass der Entzug der nationalen Staatsangehörigkeit, die zum Verlust der Unionsbürgerschaft führt, nur unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erfolgen darf und
 - b) aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 11. Oktober 2011 in der Rechtssache Genovese vs Malta (Individualbeschwerde Nr. 53124/09), in dem das Gericht klargestellt hat, dass die Verweigerung der Staatsbürgerschaft unter den allgemeinen Umfang und Geltungsbereich des Rechts auf Achtung des Privatlebens fällt, sodass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, ihr Staatsangehörigkeitsrecht ohne Diskriminierung im Sinne des Artikels 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention sicherzustellen?

Die Optionsregelung wurde insbesondere im Hinblick auf die hohen Anforderungen des Artikels 16 Absatz 1 des Grundgesetzes so ausgestaltet, dass ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nur eintritt, wenn er dem erklärten Willen des Betroffenen entspricht oder Handlungen zur Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit unterlassen werden, obwohl sie möglich und zumutbar wären. Dies wird insbesondere dadurch gewährleistet, dass neben den Gründen des § 12 StAG, die den größten Teil der Fälle abdecken, in denen die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht möglich oder nicht zumutbar ist, zusätzlich die beiden Alternativen in § 29 Absatz 4 StAG aufgenommen wurden, um auch weitere Fälle berücksichtigen zu können (vgl. Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, Bundestagsdrucksache 14/533, S. 16). Damit entspricht die Regelung auch den Vorgaben sowohl des Europäischen Gerichtshofes als auch des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte.

