Deutscher Bundestag **Drucksache 17/773**

17. Wahlperiode 23. 02. 2010

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Rüdiger Veit, Dr. Dieter Wiefelspütz, Olaf Scholz, Siegmund Ehrmann, Gabriele Fograscher, Iris Gleicke, Wolfgang Gunkel, Michael Hartmann (Wackernheim), Frank Hofmann (Volkach), Daniela Kolbe (Leipzig), Ute Kumpf, Aydan Özoğuz, Thomas Oppermann, Gerold Reichenbach, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts

A. Problem

Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht wurde 1999 reformiert. Damals wurde das sogenannte Optionsmodell nach § 29 des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StaG) eingeführt: Wird ein Kind in Deutschland geboren und hält sich eines seiner Elternteile als Inhaber eines unbefristeten Aufenthaltsrechtes seit acht Jahren gewöhnlich und rechtmäßig in Deutschland auf, so erwirbt das Kind die deutsche Staatsangehörigkeit neben der Staatsangehörigkeit der Eltern. Das Kind muss sich jedoch mit Eintritt der Volljährigkeit zwischen der deutschen und der durch Abstammung erworbenen Staatsangehörigkeit der Eltern entscheiden. Hat es sich bis zum 23. Lebensjahr nicht entschieden, so geht die deutsche Staatsangehörigkeit verloren. Dieses Modell war das Ergebnis eines Kompromisses zwischen Befürwortern und Gegnern der doppelten Staatsbürgerschaft für hier geborene Kinder ausländischer Eltern. Die Regelung wirft gravierende integrationspolitische und verwaltungspraktische Probleme auf (vgl. hierzu im Detail die Einzelbegründung).

Daneben war es auch bei Einbürgerungen bislang ein leitendes Prinzip im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht, dass Doppel- oder Mehrstaatigkeit vermieden werden soll. Wer eingebürgert werden wollte, musste seine bisherige Staatsangehörigkeit im Regelfall aufgeben. Doch bereits jetzt gibt es eine Vielzahl von Ausnahmeregelungen. Sie führen dazu, dass in der Praxis in mehr als der Hälfte der Fälle Doppel- oder Mehrstaatigkeit hingenommen wird. Das gesetzliche Ziel, Mehrstaatigkeit zu vermeiden, wird schon jetzt nicht mehr erreicht. Aus völkerrechtlicher Sicht ist das unproblematisch. Mehrstaatigkeit führt durch die jüngere Entwicklung des Völkerrechts nicht mehr zu den Problemen, auf die sich die Gegner der doppelten Staatsangehörigkeit berufen. Integrationspolitisch hingegen ist die Hinnahme von Doppel- oder Mehrstaatigkeit sinnvoll (vgl. zu den angesprochenen Aspekten im Detail die Einzelbegründung).

B. Lösung

Das Optionsmodell wird zugunsten eines konsequenten Bekenntnisses zur doppelten oder mehrfachen Staatsbürgerschaft hier geborener Kinder ausländischer Eltern abgeschafft.

Auch bei der Einbürgerung wird das Prinzip der Vermeidung mehrfacher Staatsangehörigkeit aufgegeben. Es wird ersetzt durch die Hinnahme doppelter oder mehrfacher Staatsbürgerschaft. Einbürgerungswillige können nunmehr ihre alte Staatsbürgerschaft beibehalten. An die Stelle von vielen Ausnahmeregelungen tritt eine klare, transparente Regel.

Daneben erfolgen Absenkungen der Voraufenthaltszeiten sowie Verbesserungen für Personen, die besondere Integrationsleistungen erbracht haben, für Lebenspartner Eingebürgerter und für die Anrechnung von Duldungszeiten.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen und Bürokratiekosten

Das Optionsmodell führt zu erheblichem bürokratischem Aufwand. Seine Abschaffung vermindert Bürokratie und mindert damit Kosten für die öffentlichen Haushalte.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts

Vom …

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes

Das Staatsangehörigkeitsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 102-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 158) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
   a) Die Angabe zu § 12b wird wie folgt gefasst:
      „§ 12b (weggefallen)“.
   b) Die Angabe zu § 25 wird wie folgt gefasst:
      „§ 25 (weggefallen)“.
   c) Die Angabe zu § 27 wird wie folgt gefasst:
      „§ 27 (weggefallen)“.
   d) Die Angabe zu § 34 wird wie folgt gefasst:
      „§ 34 (weggefallen)“.
2. § 9 wird wie folgt geändert:
   a) In Absatz 1 Satz 1 erster Halbsatz werden die Nummerierung „1.“, die darauf folgenden Wörter „sie ihre bisherige Staatsangehörigkeit verlieren oder aufgeben oder ein Grund für die Hinnahme von Mehrstaatigkeit nach Maßgabe von § 12 vorliegt und“ sowie die Nummerierung „2.“ gestrichen.
   b) In Absatz 2 werden nach dem Wort „Ehegatte“ ein Komma und die Wörter „des Lebenspartners“ eingefügt.
3. § 10 wird wie folgt geändert:
   a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
      aa) Satz 1 wird wie folgt geändert:
         aaa) Das Wort „acht“ wird durch das Wort „sieben“ ersetzt.
         bbb) Nummer 4 wird aufgehoben.
         ccc) Die Nummern 5 bis 7 werden die Nummern 4 bis 6.
      bb) In Satz 2 wird die Zahl „7“ durch die Zahl „6“ ersetzt.
      cc) Nach Satz 2 wird folgender Satz 3 eingefügt:
         „Von der in Satz 1 Nummer 3 bezeichneten Voraussetzung wird abgesehen, wenn der Ausländer das 23. Lebensjahr noch nicht vollendet hat.“
   b) In Absatz 2 werden nach dem Wort „Ehegatte“ ein Komma und das Wort „Lebenspartner“ eingefügt.
   c) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:
      „(3) Bei Vorliegen besonderer Integrationsleistungen wird die Frist nach Absatz 1 auf sechs Jahre verkürzt. Dazu zählen insbesondere
      1. der Erwerb der Hochschulreife in Deutschland,
      2. der Abschluss einer qualifizierten Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf,
      3. der Abschluss eines Hochschulstudiums,
      4. der Umstand, dass der Antragsteller Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18 Absatz 2 und 4, § 19 des Aufenthaltsgesetzes oder nach Artikel 7 der Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung ist oder
      5. der Nachweis von Sprachkenntnissen, die die Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 6 übersteigen.“
   d) Absatz 4 wird wie folgt geändert:
      aa) In Satz 1 wird die Zahl „6“ durch die Zahl „5“ ersetzt.
      bb) In Satz 2 wird die Zahl „6“ durch die Zahl „5“ ersetzt.
   e) In Absatz 5 Satz 1 wird die Zahl „7“ durch die Zahl „6“ ersetzt.
   f) In Absatz 6 werden die Zahl „6“ durch die Zahl „5“ und die Zahl „7“ durch die Zahl „6“ ersetzt und folgende Sätze 2 und 3 angefügt:
      „Ein altersbedingtes Hindernis im Sinne von Satz 1 ist insbesondere anzunehmen, wenn der Ausländer das 60. Lebensjahr vollendet hat sowie in Bezug auf Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 in den Fällen des Absatzes 4 Satz 2. Im Übrigen wird von den Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 5 und 6 abgesehen, wenn der Ausländer Analphabet ist und über ausreichende mündliche Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt.“
4. § 12 wird aufgehoben.
5. § 12a wird § 12.
6. § 12b wird § 12a und es wird folgender Absatz 4 angefügt:
   „(4) Zeiten, in denen der Ausländer geduldet gewesen ist, können auf den rechtmäßigen Aufenthalt angerechnet werden, sofern der Aufenthalt im Übrigen mindestens fünf Jahre rechtmäßig gewesen ist. Satz 1 gilt entsprechend für die Eltern des Kindes im Falle des § 4 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1. Die Aufenthaltszeit des der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis vorangegangenen Asylverfahrens wird abweichend von § 55 Absatz 3 des Asylverfahrensgesetzes auf den rechtmäßigen Voraufenthalt im Sinne dieses Gesetzes angerechnet, wenn der Ausländer nach erfolglosem Asylverfahren einen Aufenthaltstitel erhalten hat.“

7. § 17 wird wie folgt geändert:
   a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
      aa) Nummer 2 wird aufgehoben.
      bb) Die Nummern 3 und 4 werden die Nummern 2 und 3.
      cc) Nummer 5 wird Nummer 4 und das Komma wird durch das Wort „oder“ ersetzt.
      dd) Nummer 6 wird aufgehoben.
      ee) Nummer 7 wird Nummer 5.
   b) In Absatz 2 wird die Zahl „7“ durch die Zahl „5“ ersetzt.
8. § 25 wird aufgehoben.
9. § 27 wird aufgehoben.
10. § 29 wird wie folgt gefasst:

„§ 29

Wer gemäß § 29 in der bis zum … [einsetzen: Tag des Inkrafttretens dieses Gesetzes] geltenden Fassung erklärt hat, dass er die ausländische Staatsangehörigkeit behalten will, ist auf Antrag einzubürgern.“

11. In § 33 Absatz 2 Nummer 1 werden nach dem Wort „Geschlecht“ das Komma und die Wörter „die Tatsache, dass nach § 29 ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit eintreten kann“ gestrichen.
12. § 34 wird aufgehoben.
13. § 35 wird wie folgt geändert:
   a) In Absatz 1 werden die Wörter „oder eine rechtswidrige Genehmigung zur Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit“ gestrichen.
   b) In Absatz 3 werden die Wörter „oder Beibehaltungsgenehmigung“ gestrichen.
14. In § 38 Absatz 2 Satz 3 werden die Wörter „nach § 29 Absatz 6 und“ gestrichen und die Wörter „sowie die Erteilung der Beibehaltungsgenehmigung nach § 29 Absatz 4 sind“ durch das Wort „ist“ ersetzt.

Artikel 2

Änderung des Gesetzes über Personalausweise

Das Gesetz über Personalausweise in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. April 1986 (BGBl. I S. 548), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Juli 2007 (BGBl. I S. 1566) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 2 Absatz 1a wird aufgehoben.
2. In § 2a Absatz 1 Satz 2 wird das Komma in Nummer 4 durch einen Punkt ersetzt und Nummer 5 wird aufgehoben.

Artikel 3

Änderung des Melderechtsrahmengesetzes

§ 2 Absatz 2 des Melderechtsrahmengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 2002 (BGBl. I S. 1342), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18. Juni 2009 (BGBl. I S. 1346) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nummer 4 wird aufgehoben.
2. Die Nummern 5 bis 8 werden die Nummern 4 bis 7.

Artikel 4

Änderung des Passgesetzes

Das Passgesetz vom 19. April 1986 (BGBl. I S. 537), das zuletzt durch Artikel 4 Absatz 2 des Gesetzes vom 30. Juli 2009 (BGBl. I S. 2437) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 5 wird wie folgt geändert:
   a) Absatz 5 wird aufgehoben.
   b) Absatz 6 wird Absatz 5.
2. In § 21 Absatz 2 wird das Komma in Nummer 15 durch einen Punkt ersetzt und Nummer 16 wird aufgehoben.

Artikel 5

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Berlin, den 23. Februar 2010

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

Begründung

Zu Artikel 1 (Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes)

Zu Nummer 1 (Änderung der Inhaltsübersicht)

Es handelt sich um redaktionelle Anpassungen an die Aufhebung einzelner Paragraphen.

Zu Nummer 2 (Änderung von § 9)

Die Streichungen in Absatz 1 Satz 1 erster Halbsatz folgen aus der Aufgabe des Grundsatzes der Vermeidung von Mehrstaatigkeit (vgl. Begründung zu § 10 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4).

Die Gleichstellung von Lebenspartnern folgt aus gleichstellungspolitischen Gesichtspunkten ebenso wie aus dem Erfordernis, Wertungswidersprüche zu Absatz 1 derselben Norm zu vermeiden.

Zu Nummer 3 (Änderung von § 10)

Eine moderate Absenkung der Voraufenthaltszeiten ist ein integrationspolitisches Signal, um auf Einbürgerungswillige zuzugehen.

In dem bisherigen Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 kommt das bisher geltende Prinzip der Vermeidung von Doppel- oder Mehrstaatigkeit zum Ausdruck. Bereits heute sieht das Gesetz in § 12 jedoch zahlreiche Ausnahmetatbestände vor, die es dem Einbürgerungsbewerber erlauben, die alte Staatsangehörigkeit beizubehalten. In der Praxis wird aufgrund dieser Ausnahmeregelungen in mehr als der Hälfte aller Einbürgerungen Mehrstaatigkeit hingenommen. Die Tendenz ist seit Jahren steigend: 1997: 21 Prozent; 1998: 18,9 Prozent; 1999: 13,8 Prozent; 2000: 44,9 Prozent; 2001: 48,3 Prozent; 2002: 41,5 Prozent; 2003: 40,7 Prozent; 2004: 43,5 Prozent; 2005: 47,2 Prozent; 2006: 51 Prozent; 2007: 52,4 Prozent; 2008: 52,9 Prozent (Quelle: Zusammenstellung des Bundesministeriums des Innern auf Grundlage der Daten des Statistischen Bundesamtes, http://www.bmi.bund.de/cln_156/SharedDocs/Standardartikel/DE/Themen/MigrationIntegration/ohneMarginalspalte/Einbuergerungsstatistik.html). Diese Entwicklung zeigt, dass der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit in der Praxis zunehmend an Bedeutung verliert.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird ein konsequenter Schritt vollzogen und die Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung generell verankert. Dafür sprechen mehrere Gründe:

Schon jetzt wird mit guten Gründen eine Ausweitung der Ausnahmetatbestände auf weitere Gruppen diskutiert. Dazu zählen unter anderem Menschen, die seit der ersten Einwanderergeneration in Deutschland leben und heute das Rentenalter erreichen. Sie möchten sich oftmals nicht von ihrer alten Staatsbürgerschaft trennen. Das mag eher psychologische denn praktische Gründe haben, hindert sie jedoch daran, die deutsche Staatsbürgerschaft zu erwerben. Gleichwohl leben sie seit Jahrzehnten hier. Hier wäre es ein entscheidender Schritt zu mehr Integration, sie als Deutsche mit allen Rechten und Pflichten in die Gesellschaft aufzunehmen, ohne ihnen die symbolträchtige Aufgabe ihrer alten Staatsbürgerschaft abzuverlangen. Weitete man die Gruppe der Ausnahmetatbestände aus, so würde die derzeit bei 52,9 Prozent liegende Quote der Hinnahme von Mehrstaatigkeit vermutlich sogar noch weiter erhöht. Damit würde die gesetzlich vorgesehene Regel – Vermeidung von Mehrstaatigkeit – quantitativ dauerhaft zur faktischen Ausnahme. Angesichts dieser gesellschaftlichen Realität ist es ein konsequenter Schritt, eine als veraltet erkannte Regel aufzugeben.

Hinzu kommen jüngere völkerrechtliche Entwicklungen. Zentrales Argument gegen die Hinnahme mehrfacher Staatsangehörigkeiten war traditionell der Verweis darauf, dass wehrpflichtige Doppel- bzw. Mehrstaater in einen Loyalitätskonflikt geraten, wenn es zum Krieg zwischen den beiden Staaten, deren Staatsangehörigkeit sie besitzen, kommt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahr 1974 „bildet gerade die Wehrpflicht des Staatsangehörigen den Hauptgrund dafür, doppelte Staatsangehörigkeit zu vermeiden“ (BVerfG, Beschluss vom 21. Mai 1975, Az. 1 BvL 22/71, 1 BvL 21/72, Rn. 111, zitiert nach juris; ebenfalls veröffentlicht in NJW 1974, S. 1609). Dieser vor mehr als 30 Jahren formulierte Einwand ist heute völkerrechtlich überholt. Loyalitätskonflikte sind durch das Europäische Übereinkommen über Staatsangehörigkeit vom 6. November 1997 ausgeräumt. Es ist von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert worden und am 19. Mai 2004 in Kraft getreten (BGBl. 2004 II S. 578). Es regelt insbesondere, dass ein Mehrstaater seine Wehrpflicht nur gegenüber einem der Staaten erfüllen muss, deren Staatsangehörigkeit er besitzt. Tut er dies, gilt die Wehrpflicht auch gegenüber dem anderen Staat der Staatsangehörigkeit als erfüllt (vgl. hierzu und zu den Regelungen im Detail Artikel 21 des genannten Übereinkommens).

Mit einem klaren Bekenntnis zur Mehrstaatigkeit steht Deutschland im internationalen Vergleich nicht allein da. Im Gegenteil: Eine 2001 veröffentlichte Studie kam zum Ergebnis, dass von 25 untersuchten westlichen Industriestaaten nur 7 bei der Einbürgerung die Aufgabe der alten Staatsangehörigkeit fordern. 18 hingegen erlauben die Beibehaltung der alten Staatsangehörigkeit (Weil, Peter, in: Conrad, Christoph/Kocka, Jürgen (Hrsg.), Staatsbürgerschaft in Europa. Historische Erfahrungen und aktuelle Debatten, Edition Stiftung Körber, Hamburg 2001, S. 92 bis 111, 96 f.).

Die integrationspolitischen Vorteile stehen im Vordergrund. Die Betroffenen werden als Deutsche mit allen Rechten und Pflichten einschließlich des Wahlrechts in die Gesellschaft aufgenommen, ohne ihnen die symbolträchtige und psychologisch belastende Aufgabe ihrer alten Staatsbürgerschaft abzuverlangen. So können sie künftig aktiv für sich und die Gesellschaft gewinnbringend am gesellschaftlichen Leben teilnehmen. Dafür sind Aspekte wie Sprachkenntnisse, Bildung, berufliche Stellung, gesellschaftliche Teilhabe, auch im privaten Bereich, sowie Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung weitaus wichtiger als die Frage, ob sie noch eine oder mehr andere Staatsangehörigkeiten besitzen.

In Absatz 1 wird mit dem neuen Satz 3 weiterhin die bis 2007 geltende Ausnahmeregelung für Jugendliche, die ihren

Lebensunterhalt nicht eigenständig sichern können, wieder eingeführt.

In Absatz 3 werden eine systematische Vereinfachung und eine inhaltliche Erweiterung vorgenommen. Die Privilegierung aufgrund eigener Integrationsleistungen unterscheidet nicht mehr zwischen Teilnahme am Integrationskurs und besonderen darüber hinausgehenden Integrationsleistungen sowie nach Anspruchs- und Ermessensnorm. Vielmehr wird die Privilegierung einheitlich als Anspruch gefasst und es werden weitere Formen der Integrationsleistungen einheitlich mit sechs Jahren privilegiert. Das stellt eine Besserstellung gegenüber der Regelzeit von sieben Jahren dar, ist aber noch zum aufenthaltsrechtlichen Voraufenthalt von fünf Jahren für die Niederlassungserlaubnis abgrenzbar. Zudem werden die Regelbeispiele für besondere Integrationsleistungen ausgeweitet. Dabei steht zum einen die Honorierung eigener in Deutschland erbrachter Leistungen im Vordergrund. Zum anderen sollen die Bedingungen für qualifizierte und hochqualifizierte Arbeitsmigranten attraktiver gestaltet werden. Die bisher enthaltene erfolgreiche Teilnahme am Integrationskurs entfällt allerdings. Als eigenständige Privilegierung ergibt sie systematisch keinen Sinn. Denn § 10 Absatz 1 Satz 1 Nummer 7 macht seit 2007 den Einbürgerungstest zur Regelvoraussetzung. Dessen Inhalte sind dem Niveau nach anspruchsvoller als der Integrationskurs.

Die Neufassung von Absatz 2 folgt aus gleichstellungspolitischen Gesichtspunkten ebenso wie aus dem Erfordernis, den Wertungswiderspruch zu § 9 Absatz 1 zu beseitigen und den zu § 9 Absatz 2 in der geänderten Form zu vermeiden.

Mit dem neuen Absatz 6 wird die bislang geltende Härtefallklausel, die sich auf altersbedingte Hindernisse bezieht, zum einen um ein Regelbeispiel für Kinder und junge Jugendliche sowie für über 60-Jährige erweitert. Zum anderen wird eine eigene Härtefallklausel für Personen aufgenommen, die des Lesens und Schreibens nicht mächtig sind. Sofern sie ausreichende mündliche Sprachkenntnisse haben, dürfen sie nicht von der Einbürgerung ausgeschlossen sein.

Zu Nummer 4 (Aufhebung von § 12)

§ 12 enthält Ausnahmetatbestände zu dem bisherigen § 10 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4. Nach dessen Streichung sind sie überflüssig.

Zu Nummer 5 (Änderung von § 12a)

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung, die aus der Aufhebung von § 12 folgt.

Zu Nummer 6 (Änderung von § 12b)

Mit der Duldung wird nur die Abschiebung ausgesetzt. Sie ist kein Aufenthaltstitel. Der geduldete Aufenthalt ist rechtswidrig (§ 60a Absatz 3 des Aufenthaltsgesetzes). Dem Wortlaut von § 4 Absatz 3 Nummer 1 und § 10 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 zufolge könnte die Duldung deshalb bei strenger Wortlautauslegung weder auf den rechtmäßigen Voraufenthalt eines Elternteiles noch auf den rechtmäßigen Aufenthalt des Antragstellers selbst im Falle der Einbürgerung angerechnet werden. Bereits jetzt aber wird mit zutreffender Argumentation vertreten, dass die Duldung in eng begrenzten Ausnahmefällen im Rahmen des rechtmäßigen Aufenthaltes berücksichtigt werden kann (Berlit, in: Gemeinschaftskommentar zum Staatsangehörigkeitsrecht, § 10, Rn. 113). Das Bundesverwaltungsgericht hat dies in Bezug auf die Rechtmäßigkeit des Aufenthaltes im Sinne des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen zumindest in den Fällen anerkannt, in denen die „Duldung entsprechend einer vielfach geübten Verwaltungspraxis […] zum Zwecke langfristiger Aufenthaltsgewährung gleichsam als Vorstufe einer Aufenthaltserlaubnis erteilt“ werde und sich deshalb als „verkappte Aufenthaltserlaubnis“ darstelle (BVerwG vom 16. Oktober 1990, Az. 1 C 15.88, zitiert nach juris).

Es entspricht der Lebensrealität ebenso wie den jüngeren aufenthaltsrechtlichen Entwicklungen, diesen Gedanken gesetzlich zu verankern. Gerade die Praxis mehrfach verlängerter Duldungen kann dazu führen, dass sich die Betroffenen in Deutschland integrieren. Wenn dies bei nachträglicher Betrachtung zu einer späteren Verfestigung des Aufenthaltes führt, müssen solche Zeiten berücksichtigungsfähig sein. Durch die Ermessensregelung wird der Behörde dabei ein ausreichender Beurteilungsspielraum eingeräumt. Allerdings fordert die Regelung einen mindestens fünfjährigen rechtmäßigen Voraufenthalt. Das ist erforderlich, um Widersprüche zur aufenthaltsrechtlichen Titelsystematik zu vermeiden. Gemäß § 9 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 des Aufenthaltsgesetzes muss, wer eine Niederlassungserlaubnis beantragt, mindestens fünf Jahre Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis gewesen sein. Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn die Anrechnung von Duldungszeiten dazu führen würde, dass ein Ausländer eingebürgert werden kann, bevor er Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis hat. Die gleichzeitig entstehende Nähe zur Niederlassungserlaubnis ist integrationspolitisch sinnvoll. Die Einbürgerung ist gegenüber der Niederlassungserlaubnis der wünschenswertere Schritt. Denn erstens stellt die Einbürgerung nicht das Ende, sondern einen wichtigen Zwischenschritt im Rahmen eines bereits erfolgreich vorangeschrittenen Integrationsprozesses dar. Zweitens folgt aus der Einbürgerung das Wahlrecht. Das ist gegenüber dem Aufenthalt mit Niederlassungserlaubnis vorzugswürdig, um das Auseinanderfallen von Wohn- und Wahlbevölkerung zu vermeiden.

§ 55 Absatz 3 des Asylverfahrensgesetzes erstreckt die Anrechnung von Gestattungszeiten auf solche Fälle, in denen ein Ausländer unanfechtbar als Asylberechtigter anerkannt oder ihm unanfechtbar die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt worden ist. Als spezialgesetzliche Ausnahme ist diese Norm auf andere Fälle nicht anwendbar (BVerwG, Urteil vom 29. März 2007, Az. 5 C 8.06). Das gilt es zu ändern. Denn die retrospektive Einbeziehung der Gestattungszeiten ist auch dann geboten, wenn der Ausländer einen anderen Aufenthaltstitel als eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 1 oder Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes erhält. Mit der Änderung werden deshalb alle Personen begünstigt, die einen Aufenthaltstitel erhalten. Sie weisen oftmals lange Voraufenthaltszeiten auf, während derer der Integrationsprozess vorangeschritten sein kann.

Zu Nummer 7 (Änderung von § 17)

Die Aufhebung der Nummern 2 und 6 folgt aus der Hinnahme doppelter oder mehrfacher Staatsangehörigkeit, die mit der Änderung der §§ 29 und 10 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 verwirklicht wird. Die weiteren Änderungen in § 17 sind

redaktionelle Anpassungen, die aus der Streichung von Nummer 6 folgen.

Zu Nummer 8 (Aufhebung von § 25)

Die Aufhebung folgt aus der Aufgabe des Grundsatzes der Vermeidung von Mehrstaatigkeit.

Zu Nummer 9 (Aufhebung von § 27)

Die Aufhebung folgt aus der Aufgabe des Grundsatzes der Vermeidung von Mehrstaatigkeit.

Zu Nummer 10 (Änderung von § 29)

1999 sah die damalige rot-grüne Bundestagsmehrheit vor, das Staatsangehörigkeitsgesetz so zu ändern, dass in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern nach dem Jus-soli-Prinzip (Geburtsrecht) die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben sollten, wenn die Eltern bestimmte Voraussetzungen in Bezug auf Voraufenthalt und Aufenthaltstitel erfüllten (vgl. Bundestagsdrucksache 14/533, S. 4).

Der Entwurf konnte sich gegen die konservative Mehrheit im Bundesrat nicht durchsetzen. Deshalb kam es im Vermittlungsausschuss zum Kompromiss, dem Optionsverfahren nach § 29. Wird ein Kind in Deutschland geboren und hält sich ein Elternteil als Inhaber eines unbefristeten Aufenthaltsrechtes seit acht Jahren rechtmäßig in Deutschland auf, so erwirbt das Kind gemäß § 4 Absatz 3 die deutsche Staatsangehörigkeit. Gemäß § 29 muss es sich jedoch mit Eintritt der Volljährigkeit zwischen der deutschen und der durch Abstammung erworbenen ausländischen Staatsangehörigkeit seiner Eltern entscheiden (optieren). Hat es sich bis zum 23. Lebensjahr nicht entschieden, so geht die deutsche Staatsangehörigkeit gemäß § 23 Absatz 3 verloren.

Der dargestellte Kompromiss war bereits damals umstritten und wird bis heute kritisch beurteilt. Bereits 2008 verfolgten die Länder Berlin und Bremen das Anliegen, die in § 29 geregelte Optionspflicht zugunsten eines konsequenten Bekenntnisses zur Mehrstaatigkeit aufzuheben, konnten sich allerdings im Bundesrat nicht durchsetzen (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, Bundesratsdrucksache 647/08).

Das Optionsmodell ist inhaltlich nicht sachgerecht und verwaltungstechnisch nicht praktikabel. Auch als im Dezember 2007 eine öffentliche Anhörung im Deutschen Bundestag durchgeführt wurde, bewertete die überwiegende Anzahl der Sachverständigen das Optionsmodell als integrationspolitisch nicht sinnvoll (Innenausschuss, Protokoll der 54. Sitzung, Prot. Nr. 16/54).

Inhaltlich nicht sachgerecht ist das Optionsmodell, weil es integrationshemmend wirkt. Zum einen ist die Staatsangehörigkeit von Deutschen nach § 4 Absatz 3 gegenüber der Staatsangehörigkeit anderer Deutscher auflösend bedingt. Die bisherige Zugehörigkeit zur deutschen Bevölkerung und bisherige Integrationsleistungen werden durch die spätere Aufgabe der deutschen Staatsangehörigkeit entwertet.

Zum anderen finden sich viele der betroffenen Jugendlichen in einem Loyalitätskonflikt wieder. Ihre Heimat und ihre Lebenswirklichkeit finden sie in Deutschland. Hier sind sie geboren, hier leben sie ihr Leben. Gleichwohl fühlen sich viele den kulturellen Traditionen des Herkunftslandes ihrer Eltern verpflichtet. Deren Staatsbürgerschaft aufzugeben, kann als Akt der Abkehr von eigenen Traditionen missverstanden werden und fällt ihnen daher oft schwer. Der vorliegende Entwurf belässt ihnen die doppelte Staatsbürgerschaft. So wird der aufgezeigte Konflikt aufgelöst. Die Betroffenen müssen sich nicht gegen ihren familiären und kulturellen Hintergrund stellen, können aber gleichzeitig Deutsche bleiben. Damit werden sie insbesondere über das Wahlrecht, aber auch den gleichberechtigten Zugang zum Berufsbeamtentum aktiv an der Gestaltung der Gesellschaft beteiligt. So leistet das Staatsbürgerschaftsrecht einen wichtigen Beitrag zur Integration.

Des Weiteren sind die von der Optionsregelung betroffenen Personen, unabhängig davon, für welche Staatsbürgerschaft sie optieren, in Deutschland verwurzelt. Sie werden deshalb ganz überwiegend hier bleiben. Entscheiden sie sich für die Staatsbürgerschaft ihrer Eltern, so führt dies dazu, dass Wohnbevölkerung und wahlberechtigte Bevölkerung weiter auseinanderfallen. Diese Tendenz ist unter demokratietheoretischen ebenso wie unter integrationspolitischen Erwägungen nicht hinnehmbar. Ihr wird mit der Änderung entgegengewirkt.

Zuletzt werden Kinder zweier ausländischer Eltern anders behandelt als Kinder aus binationalen Ehen. Erstere müssen sich für eine Staatsbürgerschaft entscheiden, letztere können ihre durch Abstammung erworbenen beiden Staatsbürgerschaften behalten. Diese unterschiedliche Behandlung ist sachlich nicht gerechtfertigt.

Verwaltungstechnisch nicht praktikabel ist das Optionsmodell, weil es erheblichen Aufwand sowie Unklarheiten für die Verwaltung mit sich bringt. Seit 2008 sind die ersten der insgesamt knapp 50 000 Kinder, die durch Einbürgerung nach § 40b in die Regelung einbezogen wurden, volljährig geworden. Sie müssen nunmehr gemäß § 29 optieren, ob sie die deutsche Staatsangehörigkeit oder die ihrer Eltern beibehalten wollen. Weitere Fälle werden hinzukommen, wenn die von § 4 Absatz 3 Betroffenen volljährig werden.

In all diesen Fällen müssen optionspflichtige Kinder unverzüglich nach Eintritt der Volljährigkeit von der Behörde angeschrieben werden. Bei Ortswechseln, die den Meldebehörden nicht mitgeteilt wurden, wird es zu Zustellungsproblemen kommen. Daneben sieht § 4 Absatz 3 ein aufwändiges Beteiligungsverfahren zwischen Ausländerbehörden und Standesämtern vor und ist damit fehleranfällig. Außerdem werden zahlreiche Betroffene nicht nur gegen den Verlust der Staatsangehörigkeit, sondern auch gegen die weiteren aufgeworfenen Fragen gerichtlich vorgehen. Das wird nicht nur die Verwaltungsgerichtsbarkeit erheblich in Anspruch nehmen. Es wird während der Gerichtsverfahren auch zu mehrjährigen Schwebezuständen bezüglich der Frage führen, welche Staatsangehörigkeit der Betroffene hat und welche er künftig haben wird. Hier ist ebenso wie während der regulären, maximal fünf Jahre währenden Optionsfrist die Frage ungelöst, wie Fälle rechtlich zu lösen sind, in denen der Betroffene zum Beamten geworden ist oder dies anstrebt, in denen er in ein politisches Amt gewählt worden oder zum Wehrdienst eingezogen worden ist.

Auch diese Probleme werden mit der Aufhebung des Optionszwangs ausgeräumt.

Die Neufassung von § 29 soll nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlungen vermeiden. Wer seine Staatsangehörigkeit zwischen 2008 und dem Inkrafttreten dieses Gesetzes aufgrund des Optionszwangs aufgegeben hat, ist ohne weitere Voraussetzungen auf Antrag einzubürgern.

Zu Nummer 11 (Änderung von § 33)

Die Änderung folgt aus der Änderung von § 29.

Zu Nummer 12 (Aufhebung von § 34)

Die Aufhebung folgt aus der Änderung von § 29.

Zu Nummer 13 (Änderung von § 35)

Die Streichung folgt aus der Aufgabe des Grundsatzes der Vermeidung von Mehrstaatigkeit.

Zu Nummer 14 (Änderung von § 38)

Die Änderungen folgen aus der Änderung von § 29.

Zu Artikel 2 (Änderung des Gesetzes über Personalausweise)

Es handelt sich um Folgeänderungen, die sich aus der Änderung von § 29 des Staatsangehörigkeitsgesetzes ergeben.

Zu Artikel 3 (Änderung des Melderechtsrahmengesetzes)

Es handelt sich um eine Folgeänderung, die sich aus der Änderung von § 29 des Staatsangehörigkeitsgesetzes ergibt.

Zu Artikel 4 (Änderung des Passgesetzes)

Es handelt sich um Folgeänderungen, die sich aus der Änderung von § 29 des Staatsangehörigkeitsgesetzes ergeben.

Zu Artikel 5 (Inkrafttreten)

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333