Auf dem Weg in die Mehrstaatigkeit?

Anuscheh Farahat

17.04.2014 doi: 10.17176/20170216-155633

Die Optionspflicht im Staatsangehörigkeitsrecht ist umstritten, seit sie im Januar 2000 eingeführt wurde. Nach dieser Regelung erwerben in Deutschland geborene Kinder, deren Eltern beide ausländische Staatsangehörige sind, automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit. Allerdings ist dieses *ius soli* an zwei Bedingungen geknüpft: Zumindest ein Elternteil muss mindestens acht Jahre seinen rechtmäßigen und gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland gehabt haben **und** zum Zeitpunkt der Geburt freizügigkeitsberechtigt oder im Besitz eines Daueraufenthaltsrechts sein. Wenn beide Voraussetzungen erfüllt sind, erwirbt das Kind zusätzlich zur Staatsangehörigkeit der Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit. Allerdings erhalten die in Deutschland geborenen Kinder ausländischer Eltern nicht den vollen und gleichberechtigten Status als deutsche Staatsangehörige. Denn sie können die mehrfache Staatsangehörigkeit nicht dauerhaft behalten (anders als die Kinder bi-nationaler Paare mit einem deutschen Elternteil): Nach dem 18. Geburtstag müssen sich *ius soli*-Kinder zwischen der deutschen und der ausländischen Staatsangehörigkeit entscheiden. Wer nicht bis zum 23. Lebensjahr nachweist, dass er oder sie die ausländische Staatsangehörigkeit abgegeben hat, verliert die deutsche Staatsangehörigkeit automatisch.

Umstrittene Optionspflicht

Das Staatsangehörigkeitsgesetz hat im Jahr 2000 damit zwar zum ersten Mal überhaupt ein *ius soli* geschaffen, also einen durch Geburt im Inland begründete Staatsangehörigkeitserwerb. Dennoch hält es zugleich am hergebrachten Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit fest. Zudem hat die Optionspflicht einen unsicheren Status für viele junge Deutsche geschaffen und konfrontiert sie mit bürokratischen und finanziellen Hindernissen, auch wenn sie sich für die deutsche Staatsangehörigkeit entscheiden, weil sie den aufwendigen Nachweis des Verlusts der ausländischen Staatsangehörigkeit erbringen müssen. In der migrationsrechtlichen Literatur wird diese Konstruktion der Optionspflicht, dass sie eine Staatsangehörigkeit zweiter Klasse für Kinder ausländischer Eltern schaffe und deren volle und gleichberechtigte Inklusion verhindere. Zudem wird diskutiert, ob die Optionspflicht gegen Art. 16 Abs. 1 GG und Art. 3 GG verstößt. Umstritten ist auch, ob der automatische Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit bei Nichtausübung der Option oder bei fehlendem Nachweis des Verlusts der ausländischen Staatsangehörigkeit mit der Rechtsprechung des EuGH zur Unionsbürgerschaft vereinbar ist.

Kompromiss im Koalitionsvertrag - eine halbe Abschaffung

Nach dem Regierungswechsel im vergangenen Herbst sah es so aus, als würde die lange kritisierte Optionspflicht nun endlich abgeschafft. Der Koalitionsvertrag sieht vor, die Optionspflicht für Kinder abzuschaffen, die in Deutschland „geboren und aufgewachsen“ sind. Mehrstaatigkeit wäre danach für *ius soli*-Kinder künftig hinzunehmen. Die Tinte unter dem Koalitionsvertrag war noch nicht getrocknet, als bereits der Streit darüber entbrannte, was denn nun unter „in Deutschland aufgewachsen“ zu verstehen sei. Während die SPD eine völlige Abschaffung der Optionspflicht anstrebte, wollten CDU und CSU nur jene Kinder von der Optionspflicht befreien, die eine tatsächliche Verbindung zur deutschen Gesellschaft nachweisen konnten. Die Koalitionsparteien einigten sich schließlich auf einen Gesetzentwurf, demzufolge die Optionspflicht in Zukunft für alle in Deutschland geborenen Kinder ausländischer Eltern entfallen soll, wenn sie an ihrem 21. Geburtstag entweder acht Jahre ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hatten oder sechs Jahre eine deutsche Schule im Inland besucht haben. Ein deutscher Schulabschluss oder eine in

Deutschland abgeschlossene Berufsausbildung stehen dem gleich. Selbst wenn keines dieser Kriterien erfüllt ist, soll im Einzelfall der Nachweis eines „vergleichbar engen Bezug[s] zu Deutschland“ genügen, wenn die Optionspflicht sonst eine unzumutbare Härte darstellen würde. Die Staatsangehörigkeitsbehörden müssen also künftig in jedem Einzelfall prüfen, ob eine dieser Voraussetzungen vorliegt. Ist dies der Fall, sind die Betroffenen automatisch von der Optionspflicht befreit. Anderenfalls werden sie, wie bisher, über ihre Optionspflicht informiert und müssen zwischen der deutschen und der ausländischen Staatsangehörigkeit wählen.

Modernes Staatsangehörigkeitsrecht oder Bürokratiemonster?

Die Bundesregierung sieht in diesem Gesetzesvorhaben einen wichtigen Schritt zur Anerkennung der mehrfachen sozialen Bindungen von Kindern ausländischer Eltern, die die meiste Zeit ihrer Kindheit und Jugend in Deutschland verbracht haben. Bundesjustizminister Maas wertet dies als „großen Erfolg“, durch den das Staatsangehörigkeitsrecht „ein Stück moderner“ werde. Die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung Özoguz (SPD) schätzt, dass ab 2018 jährlich etwa 40.000 junge Deutsche von der Neuregelung profitieren werden, sollte der Entwurf in der jetzigen Fassung Gesetz werden. Die geplante Neuregelung würde damit die Situation der großen Mehrheit der bisher optionspflichtigen jungen Erwachsenen deutlich verbessern.

Angesichts der weitreichenden Kritik an der Optionspflicht überrascht es nicht, dass schnell auch wieder Kritik am Gesetzentwurf laut geworden ist, hält dieser doch die Optionspflicht grundsätzlich aufrecht. Bündnis 90/Die Grünen kritisieren die geplante Neuregelung als „integrationspolitisch fatal“, weil es dabei bleibe, dass die deutsche Staatsangehörigkeit „auf Bewährung“ gewährt werde. Die Linkspartei bemängelt, dass es durch die Neuregelung bei einem integrationsfeindlichen „Bürokratiemonster“ bleibe. Die Türkische Gemeinde ist besorgt, dass auch mit dem neuen Gesetzentwurf Kinder von Migrantinnen und Migranten nur halbherzig willkommen geheißen werden und symbolische Hindernisse auf dem Weg zur vollen und gleichen Staatsangehörigkeit bestehen bleiben. Die Neue Richtervereinigung beklagt, dass nur die Abschaffung der Optionspflicht wirkliche Rechtssicherheit geschaffen und die Staatsangehörigkeit zweiter Klasse beseitigt hätte. Und die Vertreter der Kirchen mahnen, dass die Fortsetzung der Optionspflicht für die Identitätsfindung von Jugendlichen nicht hilfreich sei.

Zwischen „Krönung“ und empowerment - der lange Weg zur Mehrstaatigkeit

Der Blick auf den breiteren migrationsrechtlichen Kontext der Neuregelung legt eine differenzierte, aber kritische Bewertung des Entwurfs nahe. Auf der einen Seite hat sich das deutsche Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht in den letzten Jahren deutlich gewandelt und geöffnet. Das Aufenthaltsrecht konzipiert heute jede Migrantin als potentielle Einwanderin. Es gibt heute keinen Aufenthaltsstatus mehr, der nicht prinzipiell auch zum Erwerb einer Daueraufenthaltserlaubnis und sodann zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit führen kann. Damit wird rechtlich anerkannt, dass Deutschland heute ein Einwanderungsland ist. Auf der anderen Seite stellt in der rechtlichen Konstruktion der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit immer noch die „Krönung“ des erfolgreichen Integrationsprozesses dar und nicht lediglich ein Instrument, dass die Integration erleichtert. Im Zeitalter der Mobilität und angesichts der ökonomischen Notwendigkeit der Zuwanderung mutet diese Krönungs-Idee reichlich altmodisch an. Das Völkerrecht hat sich schon lange vom strikten Grundsatz jeglicher Vermeidung von Mehrstaatigkeit verabschiedet und ist dazu übergegangen, pragmatische Lösungen im Konfliktfall zu finden (etwa bei Wehrpflicht oder Wahlrecht). Zudem finden schon heute über fünfzig Prozent der Einbürgerungen in Deutschland trotz bestehender Mehrstaatigkeit statt. Schließlich ist die Staatsangehörigkeit auch nicht mehr das zentrale Kriterium für den Bürgerstatus: Politische Teilhabe, soziale Rechte und der Schutz vor Ausweisung knüpfen nicht mehr ausschließlich an die Staatsangehörigkeit an.

Die Bundesregierung war zu Beginn der Legislaturperiode nah dran diese Realitäten anzuerkennen und das altmodische Konzept der Staatsangehörigkeit als Krönung des Integrationsprozesses durch ein inklusives und modernes Staatsangehörigkeitsrecht abzulösen. Der nun vorliegende Gesetzesentwurf erfüllt diese Hoffnung allerdings nicht. Die Koalitionspartner bleiben der hochgradig symbolischen Verbindung von nachgewiesener Integration und Staatsangehörigkeitserwerb verhaftet, anstatt die volle und gleichberechtigte Mitgliedschaft als Instrument zum *empowerment* und zur frühzeitigen Inklusion von Kindern ausländischer Eltern zu nutzen. Zudem kann man sich fragen, ob der Entwurf in der jetzigen Fassung mit unionsrechtlichen Vorgaben vereinbar ist: An einen Auslandsaufenthalt in Ausübung der Unionsbürgerfreizügigkeit werden später negative Folgen geknüpft, weil sich die Kinder dann entscheiden müssen und nicht mehr automatisch deutsche Staatsangehörige bleiben dürfen.

Ohne Zweifel würde das neue Staatsangehörigkeitsrecht in der jetzt vorgeschlagenen Form für viele Kinder ausländischer Eltern eine bedeutende Erleichterung darstellen, weil sie nicht mehr zwischen zwei Staatsangehörigkeiten wählen müssten. Es würde die *ius soli*-Staatsangehörigkeit für viele sicherer gestalten, weil der Entwurf die Möglichkeit vorsieht, sich den Wegfall der Optionspflicht bescheinigen zu lassen, sobald eines der genannten Kriterien erfüllt ist. Insofern markiert der Gesetzentwurf einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Anerkennung der Mehrstaatigkeit. Gleichwohl bleibt der aktuelle Gesetzentwurf geprägt von übersteigerten Loyalitätserwartungen. Tatsächlich können schon heute Kinder von bi-nationalen Paaren, von denen ein Teil die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt, die doppelte Staatsangehörigkeit auch dann behalten, wenn sie weder in Deutschland geboren noch aufgewachsen sind. Auch eine junge Erwachsene, die der Optionspflicht unterliegt, kann für die deutsche Staatsangehörigkeit optieren, obwohl sie ihre Kindheit und Jugend nicht in Deutschland verbracht hat, solange sie nur die ausländische Staatsangehörigkeit aufgibt. Es spricht viel dafür, dass Loyalität nicht nur durch einen Schulbesuch oder die Ausübung der Optionspflicht unter Beweis gestellt wird. Der nun vorliegende Gesetzentwurf schafft es nicht, die symbolische Verknüpfung von Loyalität und Staatsangehörigkeit aufzubrechen. Stattdessen wird eine Optionspflicht „light“ eingeführt, die unmissverständlich signalisiert: Staatsangehörigkeit muss man sich verdienen – jedenfalls meistens!

The ‘option model’ in German nationality law has been highly disputed ever since its introduction in January 2000. Under the ‘option model’ children of foreign parents may acquire German nationality if they are born in Germany. However, this *ius soli* is conditional upon two requirements. At least one of the parents must have had habitual legal residence in Germany for at least eight years **and** he/she must either possess a permanent residence permit or have exercised freedom of movement as an EU citizen. If both conditions are fulfilled, children of such parents acquire German nationality in addition to the nationality acquired by decent. However, their status as German citizens is precarious. Unlike the children of bi-national couples (consisting of one German and one foreign national), who acquire both nationalities by descent, between the age of eighteen and twenty-three the children of two foreign nationals are required to renounce their foreign nationality in order to keep the German one.

The Controversial ‘option model’

When *ius soli* was introduced for the first time ever in 2000, the new law did not abandon the principle of avoiding multiple nationalities. As a consequence, the nationality status of thousands of young Germans remains uncertain, since they lose their German citizenship automatically if they do not prove that they have renounced their foreign nationality. Moreover, even when they opt for the German citizenship, they often face severe bureaucratic obstacles and financial burdens in proving the renunciation of their foreign nationality. Many migration lawyers have since criticised the model for creating a second-class nationality status for children of immigrants and thereby denying them full inclusion into the German society. It has been argued that the ‘option model’ violates Articles 3 of the German Constitution (Grundgesetz), because it

disadvantages *ius soli* children compared to children of bi-national couples. Moreover, it is controversial whether the 'option model' is compatible with the jurisprudence of the ECJ on EU citizenship, particularly the requirements for the loss of EU citizenship set out in the Rottmann case. Some migration lawyers have argued that the automatic loss of the German passport in cases where the *ius soli* child either does not declare anything or cannot prove the renunciation of the foreign nationality is disproportional and not compatible with EU law.

Halfway to abolition - compromise in the coalition

Fourteen years after its invention, it seemed as if the 'option model' was about to disappear when

the new German government signed their coalition agreement in autumn 2013. The social-democrats intended to allow for multiple nationalities in general, both in cases of birthright acquisition and of naturalisation. In contrast, the two Christian parties (CDU and CSU) were against any changes of the current legislation. According to the compromise they reached, the current naturalisation rules will be left untouched, but the duty to opt between the German and foreign nationality will be abolished for children who 'were born and raised' in Germany. Thus, multiple nationalities will thereby be accepted for most *ius soli* children. However, soon after the new government took office the coalition partners started an argument about the meaning of 'born and raised in Germany'. The representatives of the CDU and CSU claimed that only children who demonstrate a particular link to the German society should be allowed to keep both nationalities. Finally, the coalition agreed upon a draft bill according to which the 'option duty' will be waived for all children of immigrants who were born in Germany who have either eight years of residence in Germany before turning twenty-one or have attended a German school for at least six years. The residence requirement for the parents, however, won't be waived. To be more inclusive, the law would treat graduation from a German school and completion of professional education in Germany as sufficient. In cases when none of these criteria can be fulfilled, a *ius soli* 'child' may be able to prove a comparable close link to Germany, on the condition that the duty to opt would impose a particular hardship in the individual case. Accordingly, the citizenship administration will have to decide on a case by case basis whether the children are exempted from the 'option duty' and can keep both citizenships.

Modern citizenship law or bureaucratic monster?

The German government considers this legislative proposal as an important step toward the acknowledgement of factual ties of children who have spent most of their childhood in Germany. According to it, the goal to avoid multiple nationalities shall give way to that of full integration of persons who have been born and raised in Germany. An estimated number of 40,000 young Germans per years will benefit from the new regulation as from 2018. Hence, if the bill is adopted as introduced this would clearly improve the situation of the vast majority of *ius soli* children.

However, given the heated debate on multiple citizenship and integration over the last years, it does not come as a surprise that the new bill was met with immediate criticism from judges and migration lawyers. The parliamentary opposition criticises the remaining bureaucratic hurdles and a mistake in term of integration policy. Immigrant groups, such as the Turkish Community in Germany (Türkische Gemeinde), are concerned that children of immigrants are only half-heartedly welcomed and still face symbolic hurdles on their way to full and equal membership. The New Association of Judges (Neue Richtervereinigung) argues that an outright abolition of the 'option model' would have been preferable and would have removed uncertainties and second-class nationality altogether. Finally, church representatives argue that the preservation of the 'option model' is a challenge to legal equality and poses serious problems during the identification process of young Germans.

Citizenship between reward and empowerment

German migration law has improved a lot over the last decade. Most importantly, the new residence act (Aufenthaltsgesetz) views every immigrant in principle as a potential permanent resident. Independent of the

purpose of an immigration status (protection as a refugee, qualified worker, family member etc.), every immigrant may – in principle – become a permanent resident after five years and eventually qualify for naturalisation. Before the new residence act entered into force in 2005 only some immigration status allowed the acquisition of a permanent residence permit. Even though this was an important step toward acknowledging the fact of being an immigration country for decades, many provisions in German citizenship law still embody the conception that acquisition of nationality by immigrants and their children presupposes social ties and constitutes a reward for successful integration. This conception seems rather outdated, given the fact that we live in a century of increased mobility and also given the need for more immigration for economic reasons. Moreover, international law, and in particular the European Convention on Nationality, has abandoned the principle of avoiding multiple nationalities long ago and developed new tools for dealing pragmatically with potential conflicts in case of multiple nationalities (such as military duties or electoral rights). Even in Germany itself more than fifty percent of the naturalised citizens already can keep their original nationality. Finally, nationality has long lost its crucial role for conveying citizenship in a broader sense: political participation, social protection and even protection against expulsion are also available on the basis of an immigrant status, often depending on the duration of residence and the social ties, but not necessarily on nationality.

The German government was very close to making an important step to finally dispose of the outdated understanding of nationality as a reward for integration in favour of a modern and inclusive regulation of citizenship. With the current proposal, the coalition holds on to the highly symbolic link between *proven* integration and acquisition of nationality instead of using full membership as a tool to empower and thereby include children of immigrants at the earliest possible moment. Moreover, it is debatable whether the proposed bill is compatible with the EJC jurisprudence on EU citizenship. One could argue that the new regulation indirectly restricts the freedom of movement, since the applicability of the duty to opt may result from exercising the right to free movement, a core element of EU citizenship. Of course, the new law will definitely improve the situation of many young adults who won't have to make the difficult choice between two nationalities any longer. Moreover, the proposed bill will enhance the certainty of the status of *ius soli* children by allowing them to request an early statement that they fulfil the criteria for exemption from the 'option model'. Consequently, the new bill certainly makes an important step toward tolerating multiple nationalities in general. However – as always in this matter – it is characterised by symbolic requirements and an exaggerated concern for loyalty. This is even more apparent in comparison with the children of bi-national parents who may keep their dual nationality even if they were neither born nor raised in Germany. Actually, even in symbolic terms, the option model is self-defeating as any child to whom it applies can opt for German nationality even if it has only been born, but not raised in Germany at all. Hence, loyalty and actual bonds may not be things that can be ascertained by the exercise of the duty to opt or by the attendance of a German school. The new bill, however, does not dispense of this redundant understanding of nationality and loyalty. Instead it introduces an 'option model' light, which – admittedly – will only be applicable to few cases in the future, but which nonetheless sends the message that citizenship must be earned – at least for some!

AUTOR*IN
Anuscheh Farahat
Anuscheh Farahat ist Professorin für Öffentliches Recht in seinen europäischen Bezügen an der Universität Wien.

EMPFOHLENE ZITATION
Farahat, Anuscheh: Auf dem Weg in die Mehrstaatigkeit?, Verfassungsblog, 17.04.2014, doi: 10.17176/20170216-155633.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20170216-155633.