

Anke Schwarzer

Deutsche auf Widerruf

In diesem Jahr feiert der erste Jahrgang der „optionspflichtigen“ Deutschen mit doppelter Staatsbürgerschaft seinen 23. Geburtstag – insgesamt rund 3300 in Deutschland geborene Frauen und Männer. Doch statt freundlicher Grußkarten droht ihnen unangenehme Post von den Behörden: Denn wer zwei oder mehrere Staatsangehörigkeiten besitzt und nicht rechtzeitig die Entlassung aus der türkischen, polnischen, ghanaischen, russischen oder irgendeiner anderen Staatsbürgerschaft beantragt oder sich bis zum 21. Geburtstag um eine „Beibehaltungsgenehmigung“ für die Staatsbürgerschaft der Eltern bemüht hat, verliert automatisch den deutschen Pass. Weit über 30 junge Deutsche haben sich in den ersten Monaten dieses Jahres auf diese Weise bereits unfreiwillig in Ausländer verwandelt.

Selbst wer seine zweite Staatsbürgerschaft gar nicht abgeben muss, wie EU-Bürger oder Schweizer, oder kann, etwa bei Staaten, die ihre Staatsbürger generell nicht entlassen, wie Afghanistan, Algerien, Kuba, Eritrea, Iran oder Marokko, muss aktiv werden, will er oder sie nicht unfreiwillig ausgebürgert werden.

Derzeit gibt es über 440000 Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene, die zwar in Deutschland geboren und aufgewachsen sind, aber sich im Gegensatz zu vielen ihrer gleichaltrigen Freunde und Kollegen zwischen der deutschen Staatsangehörigkeit und der ihrer Eltern entscheiden müssen. Hauptherkunftsländer der Eltern sind die Türkei, Kroatien, Serbien, der Iran, Bosnien-Herzegowina, Vietnam, Pakistan, Mazedonien, Afghanistan und Polen. Die Türkei stellt dabei

mit rund 68 Prozent den mit Abstand größten Anteil. Die meisten Menschen mit Optionspflicht leben in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern und Hessen. Sie alle unterliegen dem teuren und bürokratischen Optionsverfahren, weil es in Deutschland unerwünscht ist, dass Deutsche noch weitere Pässe in ihrer Schublade haben. Sie sind somit de facto Deutsche auf Widerruf, Staatsbürger auf Zeit.

Zwar sieht das Gesetz allerlei Ausnahmen vor, im Gegensatz zu zahlreichen anderen Ländern akzeptiert die Bundesrepublik im Grundsatz aber keine doppelte Staatsbürgerschaft, ähnlich wie auch Österreich, Litauen und Lettland. Im Kern dreht sich die Optionspflicht-Debatte letztlich darum, ob Deutschland zukünftig generell mehrere Staatsangehörigkeiten akzeptiert, also auch bei der Einbürgerung von Erwachsenen, die im Gegensatz zu den Optionspflichtigen nicht hierzulande geboren sind.

Die Optionspflicht wurde gemeinsam mit dem Geburtsortsrecht vor 13 Jahren in das neue Staatsangehörigkeitsrecht aufgenommen. In Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern erwerben seitdem automatisch – aber eben nur vorübergehend – die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn ein Elternteil ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht besitzt. Bis zum 31. Dezember 2000 konnten Eltern zudem Kinder, die nicht älter als zehn Jahre waren, per Antrag in die Regelung miteinbeziehen. Auch diese erwarben dann bei der Einführung des neuen Staatsangehörigkeitsrechtes im Jahre 2000 rückwirkend bis zum Geburtsjahrgang 1990 einen deutschen Pass, ohne zunächst ihre zweite Staatsangehörig-

keit aufgeben zu müssen. Ihnen allen droht nun in den kommenden Jahren der Verlust der deutschen Staatsbürgerschaft.

Die Behördenpraxis ist unübersichtlich

Das Regierungspräsidium Darmstadt rechnet damit, dass im Laufe dieses Jahres allein in seinem Zuständigkeitsbereich etwa 100 und bundesweit von den 3300 Optionspflichtigen rund 1000 junge Menschen ihren deutschen Pass verlieren werden. Nach Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) liegt die Zahl derjenigen, denen ab 2014 der Verlust des deutschen PASSES droht, pro Jahr bei rund 4000, Tendenz steigend. Im Jahr 2018 sollen dem BAMF zufolge bereits über 40 000 Personen betroffen sein.

Die Staatsministerin und Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Maria Böhmer (CDU), appelliert an die optionspflichtigen Jugendlichen, sich für die deutsche Staatsangehörigkeit zu entscheiden. An eine Abschaffung der Optionsregelung denkt sie dagegen nicht. Sie will sie lediglich „vereinfachen“, um kostspielige Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden. Denn die Bearbeitung von Anträgen in den Behörden sei „fehleranfällig“, so Böhmer. Außerdem mache es keinen Sinn, dass junge EU-Bürger der Optionsregelung unterlägen, da bei ihnen Mehrstaatigkeit generell hingenommen werde.

Eine entsprechende Änderung würde zwar dem seit 1997 in der Europäischen Union bestehenden Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit Rechnung tragen, mit dem sich die Vertragsstaaten zur Akzeptanz der Mehrstaatigkeit der Unionsbürger ab Geburt verpflichten. Deutschland hat das Übereinkommen – wenn auch unter Vorbehalt – 2005 ratifiziert. Allerdings würde dadurch zugleich die Kluft zwischen Jugendlichen mit Eltern aus der

EU und denen mit Eltern aus Drittstaaten weiter vertieft. Insbesondere die größte Gruppe der Optionsdeutschen, jene mit türkischen Eltern, wäre dann gegenüber den Kindern von Unionsbürgern oder Schweizern benachteiligt. Aber warum sollten ausgerechnet die Kinder von Türken oder Nigerianern durch die Aufgabe ihrer zweiten Staatsbürgerschaft ihre „Loyalität“ zu Deutschland unter Beweis stellen müssen, die anderen aber nicht?

Die Regelungen führen mitunter zu wirren Konstellationen, etwa wenn optionspflichtige Deutsche Kinder bekommen: Diese unterliegen wegen des Blutabstammungsprinzips nicht dem Optionszwang, was zu dem widersprüchlichen Ergebnis führen kann, dass die Eltern die Staatsangehörigkeit verlieren, aber die Kinder Deutsche bleiben.

Der Ermessensspielraum für die Behörden ist immens. Wann ist beispielsweise die Aufgabe der zweiten Staatsbürgerschaft unzumutbar? Wie weit dürfen Sachbearbeiter mit ihren Maßnahmen gehen? Darf ein Behördenmitarbeiter Studienabbrecherquoten heranziehen, um seine Zweifel darüber zu begründen, ob die Antragstellerin ihr Jurastudium, mit dessen Abschluss sie später abwechselnd in der Türkei und in Deutschland arbeiten möchte, auch tatsächlich abschließen wird und deshalb beide Pässe behalten möchte?

Kompliziert und kostspielig

Speziell das Fehlen einer bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschrift, etwa für Genehmigungen, eine zweite Staatsbürgerschaft behalten zu dürfen, macht die Lage unübersichtlich und für Jugendliche schwer vorhersagbar. So kann die Entscheidung eines Sachbearbeiters im niedersächsischen Stade anders ausfallen als im wenige Kilometer entfernten hamburgischen Harburg.

Darüber hinaus könnte das Optionsverfahren demnächst sogar Staatenlose produzieren, nämlich dann, wenn die Entlassung aus der zweiten oder dritten Staatsbürgerschaft noch nicht erfolgt ist, der deutsche Pass aber bereits entzogen wurde. So ist einer jungen Frau aus dem Raum Frankfurt an ihrem 23. Geburtstag im Januar 2013 die deutsche Staatsbürgerschaft aberkannt worden. Erst im Dezember 2012 hatte die in Deutschland geborene Frau die Entlassung aus der türkischen Staatsangehörigkeit beantragt, doch bis zu ihrem Geburtstag war diese noch nicht erfolgt. Die Passbehörde der Stadt Hanau zog Personalausweis und Reisepass der jungen Frau ein, registrierte sie als türkische Staatsangehörige und verwies sie an die Ausländerbehörde, bei der sie sich – nunmehr als Nicht-EU-Bürgerin – eine Aufenthaltserlaubnis einholen musste.

Will sie ihre deutsche Staatsangehörigkeit erneut anstreben, muss sie die zeitraubende und teure Einbürgerung beantragen: Sofern die Voraussetzungen geprüft und erfüllt sind und sie dann nachweist, dass sie aus der türkischen Staatsangehörigkeit entlassen ist, erhält sie ihre Einbürgerungsurkunde. Im Durchschnitt dauere das sechs bis neun Monate und koste 255 Euro, so die Stadt Hanau.

Mangelndes Engagement kann man den Behörden indes nicht vorwerfen. Seit Jahren schreiben sie Briefe an die „Options-Deutschen“, erinnern an Fristen, weisen auf die Konsequenzen hin. In den Einbürgerungsämtern sind viele Stellen damit befasst. Sie beraten, drucken und verteilen Informationsbroschüren.

So wird viel Geld ausgegeben und Mühe aufgewandt für ein Ziel, das man auch einfacher erreichen könnte – nämlich mit der Abschaffung der Optionspflicht und der generellen Zulassung von mehreren Staatsangehörigkeiten. Spätestens wenn die Zahlen ab 2018 in die Höhe schnellen, wird der Aufwand für die Verwaltung – zumin-

dest mit der derzeitigen Ausstattung – nicht mehr zu leisten sein.

Wahlkampfthema Doppelpass

Seit ihrer Einführung fordern zahlreiche Organisationen und Fraktionen in den Parlamenten, die Optionsregelung abzuschaffen. Verschiedene Bundsratsinitiativen sind allerdings in den letzten Jahren gescheitert. Dennoch will Baden Württemberg nun gemeinsam mit anderen Ländern, darunter Hamburg, Bremen und Schleswig-Holstein, einen neuen Versuch wagen. „Die Optionspflicht bedeutet einen großen Verwaltungsaufwand, dem integrationspolitisch keinerlei Nutzen gegenüber steht“, heißt es dazu auf Nachfrage aus der Hamburger Innenbehörde.

Auch Justizministerin Sabine Leutheuser-Schnarrenberger (FDP) will die doppelte Staatsbürgerschaft generell zulassen, und Sigmar Gabriel möchte den Doppelpass zum Wahlkampfthema machen. Vorstöße der drei Oppositionsfraktionen im Bundestag waren zudem Mitte März Gegenstand einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen im Innenausschuss. Die Experten aus Wissenschaft, Justiz und Verwaltung waren sich darin einig, dass es weder grundgesetzlich noch völkerrechtlich geboten ist, eine Mehrstaatigkeit zu vermeiden. Umgekehrt gab es aber Dissens darüber, ob die derzeitige Regelung gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz und das Ausbürgerungsverbot des Grundgesetzes sowie gegen EU-Bestimmungen verstößt. Zudem regte Martin Jungnickel, Dezernatsleiter im Regierungspräsidium Darmstadt, einen deutschen Pass für alle hier geborenen Kinder an, die mindestens einen Elternteil haben, der ebenfalls in Deutschland auf die Welt kam – ungeachtet seiner Staatsangehörigkeit. Dieser Ansatz ist in den Gesetzentwürfen der Oppositionsfraktionen allerdings gar nicht vorgesehen.

Obwohl es inzwischen also viele Signale zur Abschaffung der umstrittenen Optionspflicht und des deutschen Doppelpass-Verbots gibt, bleibt Schlimmes zu befürchten. In den vergangenen Wochen klang bereits an, wie die Debatte über das deutsche Staatsbürgerrecht im Bundeswahlkampf geführt werden wird: „Zur doppelten Staatsbürgerschaft sagen wir klar Nein. Die deutsche Staatsbürgerschaft ist kein Ramschartikel, den man billig verscherbelt“, sagte etwa CSU-Generalsekretär Alexander Dobrindt gegenüber dem „Tagesspiegel“.¹ Mit dieser Haltung schießt er insbesondere auf diejenigen „Mehrheitsdeutschen“, die sich gerne als Platzanweiser für Einwanderer aufführen. In diesem Unterordnungsverhältnis sollen sich die neuen Bürger offenbar besonders loyal und dankbar zeigen, bevor man ihnen eine ernsthafte Teilhabe ermöglicht.

Es wäre nicht das erste Mal, dass sich hierzulande mit der Ablehnung des Doppelpasses Wahlen gewinnen lassen. Denn die Bundesbürgerinnen und -bürger sind Umfragen zufolge keine großen Freunde von Einbürgerungserleichterungen. Sprüche wie die des Vorsitzenden der Jungen Union (CDU), Philipp Mißfelder, in einem Interview mit „Deutschlandradio Kultur“: „Wer in Deutschland zur Gemeinschaft auch dazugehören will, der muss sich für eine Staatsbürgerschaft entscheiden“, dürften bei vielen auf offene Ohren stoßen.² Damit unterstellt er allen Deutschen mit Doppelpass „Loyalitätskonflikte“. Warum ist aber eine doppelte Staatsbürgerschaft 23 Jahre lang kein Problem und wird dann plötzlich zu einem? Die Argumentation verunglimpft das Leben von Millionen von Menschen, die sich im transnationalen Raum zwischen Deutschland und anderen Ländern bewegen, und verweist sie pauschal auf einen Platz außerhalb der „Gemeinschaft“.

Zudem werden die Doppelstaatler in der Debatte pauschal in Haftung genommen für das Fehlverhalten Einzelner: So verwies Bundesinnenminister Hans-Peter Friedrich (CSU) auf seiner jüngsten Türkeireise auf den Fall eines mutmaßlichen Berliner Gewalttäters, der als Doppelstaatler nun in der Türkei Schutz finde und sich damit der Strafverfolgung durch deutsche Behörden entziehen könne. Das Problem mag sich im konkreten Fall in der Tat stellen, in ähnlicher Weise kann es aber auch bei Einstaatlern bestehen. Sich deswegen gegen den Doppelpass zu wenden, ist vermessen.

Die aktuelle Debatte um die doppelte Staatsbürgerschaft macht eines ganz deutlich: Bis zur Abschaffung der Optionspflicht ist es noch ein weiter Weg – auch wenn es inzwischen viele gibt, die die Ablehnung der Mehrstaatigkeit in einer globalisierten Welt für nicht mehr zeitgemäß halten. So akzeptieren die Behörden inzwischen bei etwa der Hälfte aller Einbürgerungen die Beibehaltung der ausländischen Staatsangehörigkeit. Mehrstaatigkeit ist also auch in Deutschland längst kein Sonderfall mehr. Vor diesem Hintergrund wäre die Abschaffung der Optionspflicht nur eine konsequente Anerkennung dieser Entwicklung.

Ob in einer modernen Demokratie – angesichts der Diskrepanz zwischen der Zahl der wahlberechtigten Staatsbürger und der wesentlich größeren hier lebenden Gesamtbevölkerung – Rechte und Pflichten überhaupt noch an einen Pass geknüpft werden sollten und nicht etwa daran, wie lange jemand hier gelebt hat, ist indes noch eine ganz andere Frage.

1 Vgl. „Der Tagesspiegel“, 19.2.2013.

2 Interview vom 23.2.2013, www.dradio.de.

