

§ 1 Grundlagen: Staatsangehörigkeitsrecht und Unionsbürgerschaft

Lesehinweis: *Julia Angster/Dieter Gosewinkel/Christoph Gusy* (Hrsg.), Staatsbürgerschaft im 19. und 20. Jahrhundert, 2019; *Anuscheh Farabat*, Progressive Inklusion, 2014; *Klaus Ferdinand Gärditz*, Der Bürgerstatus im Licht von Migration und europäischer Integration, VVDStRL 72 (2013), S. 49-163; *Vito Francesco Gironda*, Die Politik der Staatsbürgerschaft: Italien und Deutschland im Vergleich, 2010; *Dieter Gosewinkel*, Schutz und Freiheit? Staatsbürgerschaft in Europa im 19. und 20. Jahrhundert, 2016; *Stefan Haack*, Staatsangehörigkeit – Unionsbürgerschaft – Völkerrechtssubjektivität. in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. X, 3. Aufl. (2012), § 205; *Ingo von Münch*, Die deutsche Staatsangehörigkeit, 2007; *Christina Neier*, Der Kernbestandsschutz der Unionsbürgerschaft, 2019; *Martin Nettesheim*, Der „Kernbereich“ der Unionsbürgerschaft – vom Schutz der Mobilität zur Gewährung eines Lebensumfelds, JZ 2011, 1030; *Christoph Schönberger*, Unionsbürger: Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht, 2005; *Ferdinand Weber*, Staatsangehörigkeit und Status: Statik und Dynamik politischer Gemeinschaftsbildung, 2019; *ders.*, Freundliche Übernahme? Die Einhegung des Staatsangehörigkeitsrechts durch den Gerichtshof der Europäischen Union, JZ 2019, 449; *Christian Walter*, Der Bürgerstatus im Lichte von Migration und europäischer Integration, VVDStRL 72 (2013), S. 7-44; *Ferdinand Wollenschläger*, Grundfreiheit ohne Markt: Die Herausbildung der Unionsbürgerschaft im unionsrechtlichen Freizügigkeitsregime, 2007.

Von den ca. 82 Millionen Einwohnern Deutschlands hatten 2017 ca. 19,3 Millionen keine deutsche Staatsangehörigkeit (Ausländerinnen und Ausländer, Staatenlose eingeschlossen), davon als größte Gruppen ca. 1,5 Mio. türkische, 870.000 polnische, 700.000 syrische Staatsangehörige. Es erfolgten im Jahr 2017 ca. 112.000 Einbürgerungen.¹ Das *Einbürgerungspotential* – also der Anteil der Einwohner, die nach den gesetzlichen Voraussetzungen Deutsche werden könnten – wird damit lediglich um ca. 2,2 Prozent ausgeschöpft.²

I. Deutsche Staatsangehörigkeit

Ausländer- und Asylrecht ist Sonderrecht für Nichtstaatsangehörige. Daher ist es notwendig, zunächst einen Überblick über die Funktionen der Staatsangehörigkeit und ihre Bedeutung im Recht zu geben.

Staatsangehörigkeit ist ein *formeller* Zurechnungsmodus, der auf einer rechtlichen Zuschreibung gründet und unterschiedliche Funktionen erfüllen kann:

- **Völkerrecht:** Staatsvolk im Sinne des Staatsbegriffs der sog. Drei-Elemente-Lehre.
- **Verfassungsrecht (Demokratie):** „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG). Volk ist die Summe aller Staatsangehörigen iSd Art. 116 GG. Das Wahlrecht (Art. 38 Abs. 1 GG) ist daher auf deutsche Staatsangehörige begrenzt.

¹ <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/MigrationIntegration/MigrationIntegration.html;jsessionid=63BFDACB4F9C2984BAC658EEB7CEBC7E.InternetLive1#Tabellen>

² <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/MigrationIntegration/EingebuergerterPersonen/Tabellen/BundeslaenderAuslaendischeBevoelkerung.html>

Hinweis: Das BVerfG hat dies mit Blick auf die Einheit des Staatsvolkes über Art. 28 Abs. 1 GG auch für das Landes- und Gemeindewahlrecht angenommen. Ein jüngster Versuch in Bremen, ist vor dem dortigen StGH gescheitert (Urteil v. 31. 1. 2013, St 1/13). Siehe aber auch das Sondervotum von Richterin *Ute Sacksofsky*.³

- **Verfassungsrecht (Grundrechte):** Manche Grundrechte (Art. 8, 9, 12 GG) knüpfen an die deutsche Staatsangehörigkeit an (sog. Deutschengrundrecht).
- **Einfaches Gesetzesrecht:** Es gibt Sonderrecht, das sich nur/primär an Deutsche oder nur an Ausländer richtet bzw. nach Staatsangehörigkeit differenziert.

Die Voraussetzungen der **Verleihungen der eigenen Staatsangehörigkeit** sind völkerrechtlich grundsätzlich nicht geregelt und richten sich daher nach innerstaatlichem Recht (für Deutschland: Staatsangehörigkeitsgesetz [StAG]). Aus der Anknüpfung an das formale Kriterium der Staatsangehörigkeit folgt, dass das Völkerrecht keine inhaltlichen (etwa kulturellen, religiösen oder ethnischen) Anforderungen an die Zusammensetzung des Staatsvolkes stellt. Das Staatsvolk muss lediglich ein auf **Dauer** angelegter Zusammenschluss von Menschen sein.

Was **Anknüpfung der Staatsangehörigkeit** ist (etwa Herkunft von einem eigenen Staatsangehörigen [„ius sanguinis“] oder Geburtsort [„ius soli“]; Einbürgerung; Adoption; Eheschließung; Ernennung zum Beamten), legt allein das innerstaatliche Recht fest. Gleiches gilt für den Verlust der Staatsangehörigkeit.

Das Völkerrecht kennt allerdings Grenzen der Verleihung der Staatsangehörigkeit, bei deren Überschreitung andere Staaten zur Nichtanerkennung berechtigt sind. Der Staat benötigt (wie für andere Formen der Herrschaftsausübung auch) einen **hinreichenden Anknüpfungspunkt**, seine Staatsangehörigkeit zu verleihen („genuine link“). Dieser fehlt etwa, wenn Einbürgerungen ohne dauernden Aufenthalt und Wohnsitz im Inland erteilt werden (z. B. Verkauf von Einbürgerungsurkunden an Meistbietende) und auch sonst kein besonderer (inländischer) Grund hierfür vorliegt. Dies schließt es zwar nicht aus, dass eine solche Angehörigkeit *innerstaatlich* wirksam ist, ein Drittstaat muss diese dann aber nicht anerkennen.

Da es verschiedene legitime innerstaatliche Anknüpfungspunkte geben kann, kann es rechtlich zur **Doppelstaatlichkeit** kommen, aber auch zur **Staatenlosigkeit**.

Beispiel: Staat A hat ein striktes ius sanguinis, Staat B ein striktes ius soli. Staatsangehörige von A bekommt einen Sohn S bei ihrer Ankunft auf einem Flughafen in B. B wäre Doppelstaatler mit Staatsangehörigkeit von B.

Beispiel: Staat A hat ein striktes ius sanguinis, Staat B ein striktes ius soli. Staatsangehörige von B bekommt eine Tochter T in einer Geburtsklinik in A. T ist folglich (jedenfalls zunächst) staatenlos.

³ http://www.staatsgerichtshof.bremen.de/sixcms/media.php/13/Urteil_St%201-13_Internet.4688.pdf

Der Staat ist völkerrechtlich berechtigt, seine Staatsangehörigen im Ausland zu schützen (**Schutzprinzip**), wobei es wiederum Sache des innerstaatlichen Rechts ist, ob der Bürger auch einen eigenen Anspruch auf Schutzgewähr hat. Schutz kann auch durch Erstreckung von Regelungsgewalt geschehen, wie etwa beim *passiven Personalitätsprinzip* nach § 7 Abs. 1 StGB.

a) **Erwerb**

Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht beruht primär auf dem Erwerb der Staatsangehörigkeit **durch Geburt** (§ 4 Abs. 1 StAG), wenn ein **Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit** besitzt.

Durch die Geburt im Inland erwirbt ein **Kind ausländischer Eltern** nach § 4 Abs. 3 Satz 1 StAG die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn ein Elternteil

1. seit acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat und
2. ein unbefristetes Aufenthaltsrecht oder als Staatsangehöriger der Schweiz oder dessen Familienangehöriger eine Aufenthaltserlaubnis auf Grund eines entsprechenden Abkommens vom 21. Juni 1999 besitzt.

Es kennt daneben verschiedene **Erwerbstatbestände**, etwa die Annahme als Kind (§ 6 StAG) oder die Anerkennung als Statusdeutscher im Sinne des Art. 116 Abs. 1 Var. 2 GG (§ 7 StAG i. V. mit § 15 Bundesvertriebenengesetz). Mit der nach den deutschen Gesetzen wirksamen **Annahme als Kind** durch einen Deutschen erwirbt das Kind, das im Zeitpunkt des Annahmeantrags das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, nach § 6 Satz 1 StAG die Staatsangehörigkeit.

Für Ausländerinnen und Ausländer bestehen verschiedene Möglichkeiten der **Einbürgerung**, deren Voraussetzungen im Einzelnen in den §§ 8 ff. StAG geregelt sind. § 8 StAG enthält hierbei eine Ermessenseinbürgerung („kann“), § 10 StAG enthält – abhängig von der Aufenthaltsdauer einen Einbürgerungsanspruch („ist ... einzubürgern“). § 9 StAG enthält eine Privilegierung für Ehegatten und Lebenspartner – beide familienrechtlichen Statusverhältnisse sind im Staatsangehörigkeits- und Ausländerrecht inzwischen gleichgestellt – Deutscher.

§ 8 StAG

(1) Ein Ausländer, der rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat, kann auf seinen Antrag eingebürgert werden, wenn er

1. handlungsfähig nach Maßgabe von § 80 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes oder gesetzlich vertreten ist,
2. weder wegen einer rechtswidrigen Tat zu einer Strafe verurteilt noch gegen ihn auf Grund seiner Schuldunfähigkeit eine Maßregel der Besserung und Sicherung angeordnet worden ist,
3. eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen gefunden hat und
4. sich und seine Angehörigen zu ernähren imstande ist.

(2) Von den Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 2 und 4 kann aus Gründen des öffentlichen Interesses oder zur Vermeidung einer besonderen Härte abgesehen werden.

§ 10 StAG

(1) Ein Ausländer, der seit acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat und handlungsfähig nach Maßgabe des § 80 des Aufenthaltsgesetzes oder gesetzlich vertreten ist, ist auf Antrag einzubürgern, wenn er

1. sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland bekennt und erklärt, dass er keine Bestrebungen verfolgt oder unterstützt oder verfolgt oder unterstützt hat, die
 - a) gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder
 - b) eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben oder
 - c) durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden,
 oder glaubhaft macht, dass er sich von der früheren Verfolgung oder Unterstützung derartiger Bestrebungen abgewandt hat,
2. ein unbefristetes Aufenthaltsrecht oder als Staatsangehöriger der Schweiz oder dessen Familienangehöriger eine Aufenthaltserlaubnis auf Grund des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit, eine Blaue Karte EU oder eine Aufenthaltserlaubnis für andere als die in den §§ 16, 17, 20, 22, 23 Abs. 1, §§ 23a, 24 und 25 Abs. 3 bis 5 des Aufenthaltsgesetzes aufgeführten Aufenthaltszwecke besitzt,
3. den Lebensunterhalt für sich und seine unterhaltsberechtigten Familienangehörigen ohne Inanspruchnahme von Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch bestreiten kann oder deren Inanspruchnahme nicht zu vertreten hat,
4. seine bisherige Staatsangehörigkeit aufgibt oder verliert,
5. weder wegen einer rechtswidrigen Tat zu einer Strafe verurteilt noch gegen ihn auf Grund seiner Schuldunfähigkeit eine Maßregel der Besserung und Sicherung angeordnet worden ist,
6. über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt und
7. über Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland verfügt.

Die Voraussetzungen nach Satz 1 Nr. 1 und 7 müssen Ausländer nicht erfüllen, die nicht handlungsfähig nach Maßgabe des § 80 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes sind.

(2) Der Ehegatte und die minderjährigen Kinder des Ausländers können nach Maßgabe des Absatzes 1 mit eingebürgert werden, auch wenn sie sich noch nicht seit acht Jahren rechtmäßig im Inland aufhalten.

(3) Weist ein Ausländer durch die Bescheinigung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge die erfolgreiche Teilnahme an einem Integrationskurs nach, wird die Frist nach Absatz 1 auf sieben Jahre verkürzt. Bei Vorliegen besonderer Integrationsleistungen, insbesondere beim Nachweis von Sprachkenntnissen, die die Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 6 übersteigen, kann sie auf sechs Jahre verkürzt werden.

(4) Die Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 6 liegen vor, wenn der Ausländer die Anforderungen der Sprachprüfung zum Zertifikat Deutsch (B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen) in mündlicher und schriftlicher Form erfüllt. Bei einem minderjährigen Kind, das im Zeitpunkt der Einbürgerung das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, sind die Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 6 bei einer altersgemäßen Sprachentwicklung erfüllt.

(5) Die Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 7 sind in der Regel durch einen erfolgreichen Einbürgerungstest nachgewiesen. Zur Vorbereitung darauf werden Einbürgerungskurse angeboten; die Teilnahme daran ist nicht verpflichtend.

(6) Von den Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 6 und 7 wird abgesehen, wenn der Ausländer sie wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung oder altersbedingt nicht erfüllen kann.

Gemäß § 10 Abs. 6 StAG wird von den Voraussetzungen des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 und 7 (u.a. ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache) schon dann abgesehen, wenn der Ausländer diese im Zeitpunkt der Entscheidung über den Einbürgerungsantrag wegen einer Behinderung oder krankheits- oder altersbedingt nicht erfüllen kann. Unerheblich ist, ob er die geforderten Kenntnisse zu einem früheren Zeitpunkt hätte erwerben können.⁴

Ist ein Ausländer wegen einer Straftat verurteilt, kann die Ausländer- wie auch die Einbürgerungsbehörde grundsätzlich von der Richtigkeit der Verurteilung ausgehen. Das ist na-

⁴ BVerwG, Urt. v. 5. 6. 2014 - 10 C 2.14

mentlich dann der Fall, wenn nichts dafür ersichtlich ist, dass die Behörde den Vorfall besser aufklären kann als die Kriminalpolizei, die Staatsanwaltschaft oder das Strafgericht. Dies gilt auch für Verurteilungen im Strafbefehlsverfahren.⁵

Grundsätzlich kann eine Einbürgerung nur erfolgen, soweit der die Einbürgerung beantragende Ausländer seine bisherige Staatsangehörigkeit aufgibt (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StAG), soweit nicht ein Ausnahmegrund nach § 12 StAG vorliegt.

§ 12 StAG

(1) 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.

(2) Von der Voraussetzung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 wird ferner abgesehen, wenn der Ausländer die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union oder der Schweiz besitzt.

Alle Einbürgerungen stehen unter dem Vorbehalt der Terrorismusklausel des § 11 StAG.

Die Einbürgerung ist ein **formbedürftiger Verwaltungsakt** (§ 16 StAG), d. h. sie ist ohne Aushändigung einer entsprechenden Urkunde nichtig (§ 44 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG).

b) Verlust

Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit: Die deutsche Staatsangehörigkeit kann auch wieder verloren gehen (§ 17 StAG), etwa durch Entlassung auf Antrag (§§ 18 ff. StAG), sofern der deutsche eine ausländische Staatsangehörigkeit erwerben will, oder durch Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit (§ 25 StAG).

⁵ BVerwG, Urt. v. 18. 11. 2004 - 1 C 23.03.

aa) Rücknahme der Einbürgerung

Eine unter Verwendung einer anderen Identität erschlichene Einbürgerung ist nicht im Sinne des § 44 Abs. 1 VwVfG **nichtig**.⁶

Ob eine **erschlichene Einbürgerung** nach § 48 VwVfG zurückgenommen werden kann, war umstritten. Nach dem BVerfG steht dem Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG nicht entgegen, da eine Erschleichung jenseits der Schutzrichtung liegt. Allerdings ist fraglich, ob § 48 VwVfG den aus dem Vorbehalt des Gesetzes entsprechenden Anforderungen an die Normbestimmtheit genügt.⁷ Das Problem hat sich erledigt, seitdem der Gesetzgeber mit § 35 StAG eine spezifische Ermächtigungsgrundlage geschaffen hat. Beruhte der Aufenthalt eines Einbürgerungsbewerbers im Inland zeitweise auf einer Täuschung über seine Identität oder sonstige aufenthaltsrechtlich beachtliche Umstände, kommt es maßgeblich darauf an, wie sich die Ausländerbehörde verhalten hätte, wenn sie von der Täuschung Kenntnis gehabt hätte (hypothetische ex ante-Prognose).⁸ Nicht jedwede Täuschung ist also automatisch relevant.

Die Regelung der behördlichen Vaterschaftsanfechtung (§ 1600 Abs. 1 Nr. 5 BGB) war nach dem BVerfG als absolut verbotene Entziehung der Staatsangehörigkeit anzusehen (Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG), weil der mit der Behördenanfechtung verbundene Wegfall der Staatsangehörigkeit durch die Betroffenen teils gar nicht, teils nicht in zumutbarer Weise beeinflussbar ist. Die Regelung genügte nach dem Gericht nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an einen sonstigen Verlust der Staatsangehörigkeit (Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG), weil sie keine Möglichkeit bietet, zu berücksichtigen, ob das Kind staatenlos wird, und weil es an einer dem Grundsatz des Gesetzesvorbehalts genügenden Regelung des Staatsangehörigkeitsverlusts sowie an einer angemessenen Fristen- und Altersregelung fehlt.⁹

Wird auf die Vaterschaftsanfechtungsklage eines deutschen „Scheinvaters“ festgestellt, dass dieser nicht der Vater des Kindes ist, verliert das Kind mit Blick auf § 4 Abs. 1 Sätze 1-2 StAG regelmäßig rückwirkend die durch Abstammung von ihm vermittelte deutsche Staatsangehörigkeit. Dieser Verlust stellt nach dem BVerwG keine unzulässige Entziehung der Staatsangehörigkeit dar (Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG) und beruht auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage (§ 4 Abs. 1 StAG i.V.m. § 1599 BGB). Das Gericht geht – mit durchaus angreifbarer Begründung – davon aus, dass keine weitergehende verfassungsrechtliche Begrenzung notwendig sei. Auch die unionsrechtlichen Anforderungen an einen mit dem Verlust der nationalen Staatsangehörigkeit einhergehenden Verlust der Unionsbürgerschaft seien in der Rechtsprechung des EuGH hinreichend geklärt und würden gewahrt.¹⁰

bb) Optionsmodell

Auch das **Kind ausländischer Eltern**, die über einen qualifizierten Aufenthaltsstatus verfügen, erwirbt die deutsche Staatsangehörigkeit mit der **Geburt im Inland** (§ 4 Abs. 3 StAG), muss aber nach § 29 StAG, falls er zugleich eine ausländische Staatsangehörigkeit

⁶ BVerwG, Urt. v. 9. 9. 2014, 1 C 10.14.

⁷ Siehe hierzu BVerfGE 116, 24 ff.; BVerwGE 118, 216 ff.; 119, 17.

⁸ BVerwGE 159, 85 ff.

⁹ BVerfGE 135, 48 ff.

¹⁰ BVerwG, NJW 2018, 3044.

besitzt (was der Regelfall ist), nach Erreichen der Volljährigkeit bis zur Vollendung der 23. Lebensjahre erklären, welche Staatsangehörigkeit er beibehalten will (§ 29 StAG), sog. **Optionsverfahren**. Optionspflichtig ist nach § 29 Abs. 1 StAG, wer

1. die deutsche Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 3 StAG (oder der Übergangsregelung nach § 40b StAG) erworben hat,
2. **nicht nach Absatz 1a im Inland aufgewachsen ist** (Neuregelung aus der letzten Legislaturperiode, die am 20. Dezember 2014 in Kraft trat),
3. eine andere ausländische Staatsangehörigkeit als die eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union oder der Schweiz besitzt und
4. innerhalb eines Jahres nach Vollendung seines 21. Lebensjahres einen Hinweis nach Absatz 5 Satz 5 über seine Erklärungspflicht erhalten hat.

Der Optionspflichtige hat nach Vollendung des 21. Lebensjahres zu erklären, ob er die deutsche oder die ausländische Staatsangehörigkeit behalten will. Die Erklärung bedarf der Schriftform.

Der neue § 29 Abs. 1a StAG enthält nun eine Legaldefinition, wer im Inland aufgewachsen ist. Ein Deutscher nach Absatz 1 ist im Inland aufgewachsen, wenn er bis zur Vollendung seines 21. Lebensjahres

1. sich acht Jahre gewöhnlich im Inland aufgehalten hat,
2. sechs Jahre im Inland eine Schule besucht hat oder
3. über einen im Inland erworbenen Schulabschluss oder eine im Inland abgeschlossene Berufsausbildung verfügt.

Als im Inland aufgewachsen nach Satz 1 gilt auch, wer im Einzelfall einen vergleichbar engen Bezug zu Deutschland hat und für den die Optionspflicht nach den Umständen des Falles eine besondere Härte bedeuten würde.

Erklärt der betroffene Deutsche, dass er die ausländische Staatsangehörigkeit behalten will, so geht nach § 29 Abs. 2 StAG die deutsche Staatsangehörigkeit mit dem Zugang der Erklärung bei der zuständigen Behörde verloren.

Will der Deutsche § 29 Abs. 3 StAG die deutsche Staatsangehörigkeit behalten, so ist er verpflichtet, die Aufgabe oder den Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nachzuweisen. Tritt dieser Verlust nicht bis zwei Jahre nach Zustellung des Hinweises auf die Erklärungspflicht nach Absatz 5 ein, so geht die deutsche Staatsangehörigkeit verloren, es sei denn, dass dem Deutschen vorher die schriftliche Genehmigung der zuständigen Behörde zur Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit (**Beibehaltungsgenehmigung**) erteilt wurde. Ein Antrag auf Erteilung der Beibehaltungsgenehmigung kann, auch vorsorglich, nur bis ein Jahr nach Zustellung des Hinweises auf die Erklärungspflicht nach Absatz 5 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. Die Beibehaltungsgenehmigung ist nach § 29 Abs. 4 StAG 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 StAG Mehrstaatlichkeit hinzunehmen wäre.

II. Unionsbürgerschaft

Eine wichtige Ergänzung zur Staatsangehörigkeit bietet die Unionsbürgerschaft, die als abgeleitete Zugehörigkeit einen besonderen unionsrechtlichen Status vermittelt.

Art. 20 AEUV

(1) Es wird eine Unionsbürgerschaft eingeführt. Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie aber nicht.

(2) Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger haben die in den Verträgen vorgesehenen Rechte und Pflichten. Sie haben unter anderem

- a) das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten;
- b) in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei den Kommunalwahlen, wobei für sie dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats;
- c) im Hoheitsgebiet eines Drittlands, in dem der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, nicht vertreten ist, Recht auf Schutz durch die diplomatischen und konsularischen Behörden eines jeden Mitgliedstaats unter denselben Bedingungen wie Staatsangehörige dieses Staates;
- d) das Recht, Petitionen an das Europäische Parlament zu richten und sich an den Europäischen Bürgerbeauftragten zu wenden, sowie das Recht, sich in einer der Sprachen der Verträge an die Organe und die beratenden Einrichtungen der Union zu wenden und eine Antwort in derselben Sprache zu erhalten.

Diese Rechte werden unter den Bedingungen und innerhalb der Grenzen ausgeübt, die in den Verträgen und durch die in Anwendung der Verträge erlassenen Maßnahmen festgelegt sind.

Die näheren Einzelheiten sind in der **Unionsbürgerrichtlinie** 2004/38/EG geregelt.

1. Grundlegender Status

Der EuGH hat hieraus in Verbindung mit dem Diskriminierungsverbot (Art. 18 AEUV) weitgehende Rechte abgeleitet. So betont der Gerichtshof, dass der Unionsbürgerstatus (Art. 20 AEUV) dazu bestimmt sei, „der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein“.¹¹ Wichtig ist dies vor allem bei der Gewährung sozialer Leistungen, die Unionsbürgern prinzipiell unter gleichen Voraussetzungen zustehen müssen wie Inländern.

2. Status im eigenen Heimatstaat

Recht hieraus sollen dem Unionsbürger – in Ablösung von der tradierten Dogmatik der Grundfreiheiten – nach einer jüngeren (höchst umstrittenen) selbst gegenüber dem eigenen Herkunftsstaat zustehen.¹² Der Gerichtshof sprach in der Rechtssache *Zambrano* Drittstaatsangehörigen ein Aufenthaltsrecht zu, weil sie als Folge des in Belgien geltenden *ius soli*

¹¹ Etwa EuGH, Urt. v. 20. 9. 2001, Rs. C-184/99 (Grzelczyk), Slg. 2001, I-6193 Rn. 31; Urt. v. 17. 9. 2002, C-413/99 (Baumbast und R), Slg. 2002, I-7091 Rn. 82; Urt. v. 2. 10. 2003, Rs. C-148/02 (Garcia Avello), Slg. 2003, I-11613, Rn. 22; Urt. v. 19. 10. 2004, C-200/02 (Zhu und Chen), Slg. 2004, I-9925, Rn. 25; Urt. v. 12. 9. 2006, Rs. C-145/04 („Gibraltar“), Slg. 2006, I-7917 Rn. 74; Urt. v. 2. 3. 2010, C-135/08 (Rottmann), 2010 I-1449 Rn. 43; Urt. v. 8. 3. 2011, Rs. C-34/09 (Zambrano), NVwZ 2011, 545, Rn. 41; Urt. v. 21. 7. 2011, Rs. C-503/09 (Stewart), Rn. 80; Urt. v. 8. 12. 2011, Rs. C-171/08 (Nural Ziebell), NVwZ 2012, 422, Rn. 73.

¹² EuGH, Urt. v. 8. 3. 2011, Rs. C-34/09 (Zambrano), NVwZ 2011, 545, Rn. 40 ff.

Eltern minderjähriger Unionsbürger waren, die zwar selbst nie von ihrer Freizügigkeit Gebrauch gemacht hatten, aber deren Aufenthaltsrecht im Unionsgebiet durch eine Ausweisung der Eltern ausgehebelt worden wäre. In der Sache ging es um die Verhältnismäßigkeit der faktischen Ausweisung von Unionsbürgern aus dem Unionsgebiet, die keine zumutbare Alternative hatten, als ihren Eltern zu folgen. Eine grundrechtliche Begründung scheiterte in der Rechtssache *Zambrano* jedoch daran, dass Art. 9 GRC nicht generell für die Mitgliedstaaten gilt (Art. 51 Abs. 1 GRC) und Art. 8 EMRK kein selbstständiger Prüfungsmaßstab des Unionsrechts ist.¹³

3. Staatsangehörigkeitsrechtliche Konsequenzen

Der EuGH bekräftigt zwar, dass die Festlegung der Voraussetzungen für Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit in die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten fällt.¹⁴ Der Gerichtshof hat jedoch in der Sache *Rottmann* zugleich wegen der Auswirkungen auf die Unionsbürgerschaft – in Konkretisierung der Unionstreue (Art. 4 Abs. 3 EUV)¹⁵ – die Beachtung der unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeit bei der Ausgestaltung der nationalen Verlusttatbestände eingefordert¹⁶ und insoweit das Staatsangehörigkeitsrecht jedenfalls partiell europäisiert.¹⁷

III. Drittstaatszugehörigkeit

Damit differenziert das nationale Recht letztlich zwischen

- Inländern,
- nicht staatsangehörigen Unionsbürgern und
- Drittstaatsangehörigen.

Unter den Drittstaatsangehörigen gibt es wiederum Differenzierungen, weil die Angehörigen mancher Staaten durch Assoziationsrecht oder bilaterale Abkommen privilegiert werden. Dies gilt namentlich für die Schweiz und die Türkei (wichtig: Assoziationsratsbeschluss EWG-Türkei Nr. 1/80).

Was die Aufenthaltsrechte und Voraussetzungen der Einreise durch Drittstaatsangehörige betrifft (etwa Visa-Pflicht), wird wiederum differenziert, meist auf der Grundlage völkerrechtlicher Abkommen (vgl. insoweit die VO (EG) Nr. 539/2001).

Für **Staatenlose** bestehen auf Grund Völkerrechts besondere – privilegierte – Regelungen.

¹³ Siehe *Nettesheim* JZ 2011, 1030 (1032).

¹⁴ EuGH, Urt. v. 7. 7. 1992, Rs. C-369/90 (Micheletti u. a.), Slg. 1992, I-4239 Rn. 10; Urt. v. 11. 11. 1999, Rs. C-179/98 (Mesbah), Slg. 1999, I-7955, Rn. 29; Urt. v. 19. 10. 2004, C-200/02 (Zhu und Chen), Slg. 2004, I-9925, Rn. 37.

¹⁵ *W. Kahl* Jura 2011, 364 (369 f.).

¹⁶ EuGH, Urt. v. 2. 3. 2010, C-135/08 (Rottmann), Slg. 2010 I-1449, Rn. 55 f.

¹⁷ Jüngst bekräftigt EuGH, Urt. v. 12.3.2019 – C-221/17 (Tjebbes), JZ 2019, 461 Rn. 30 ff. Hierzu *Michael Deinhard*, Das Recht der Staatsangehörigkeit unter dem Einfluss globaler Migrationserscheinungen, 2015, S. 295 ff.; *Ferdinand Weber*, Freundliche Übernahme? Die Einhegung des Staatsangehörigkeitsrechts durch den Gerichtshof der Europäischen Union, JZ 2019, 449 ff.

IV. Konvergenzen und Divergenzen im Rechtsstatus

Die praktische Bedeutung der Differenz zwischen Staatsangehörigen und Ausländern hat stark abgenommen, weil das einfache Gesetzesrecht jedenfalls bei legalem Daueraufenthalt in der Regel nicht mehr zwischen Inländern und Ausländern differenziert.

1. Sozialrecht

Dies gilt namentlich für das **Sozialrecht**. Leistungen werden einfachgesetzlich entweder nach **Versicherungsprinzip** oder nach spezifischer Bedürftigkeit organisiert, in der Regel jedoch nicht nach Staatsangehörigkeit. Elementare Sozialleistungsansprüche sichern das in der Menschenwürde wurzelnde¹⁸ und damit statusunabhängige soziale Existenzminimum. Für weitergehende beitragsunabhängige Sozialleistungen ist etablierter Differenzierungsgrund meist der rechtlich gesicherte, Schutzbedürfnisse indizierende **Daueraufenthalt**.

Zwar kann eine Differenzierung jedoch gerechtfertigt werden, sofern sich im Hinblick auf die vorübergehende Natur des Aufenthalts bestimmte (rational quantifizierbare) soziale Bedürfnisse (insbesondere des soziokulturellen Existenzminimums) nicht stellen oder jedenfalls nicht existenziell sind. Dies entbindet nicht davon, ein existenzielles Minimum konsistent zu ermitteln und insoweit Bedarfsdifferenzen plausibel zu begründen; das Argument des vorübergehenden Aufenthalts verblasst zudem mit der tatsächlichen Verfestigung zum Aufenthalt auf unbestimmte Zeit. Insoweit hat das BVerfG die Regelsätze des AsylbLG im Ergebnis zutreffend für verfassungswidrig erachtet. „Migrationspolitische Erwägungen, die Leistungen an Asylbewerber und Flüchtlinge niedrig zu halten, um Anreize für Wanderungsbewegungen durch ein im internationalen Vergleich eventuell hohes Leistungsniveau zu vermeiden, können von vornherein kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum rechtfertigen [...]. Die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.“¹⁹

2. Staatsangehörigkeit und Ansässigkeit als Differenzierungsgrund

Die Staatsangehörigkeit ist zwar auch weiterhin ein grundsätzlich zulässiges Differenzierungskriterium; Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG verbietet nur eine Ungleichbehandlung wegen der Herkunft oder Heimat, nicht aber wegen der Staatsangehörigkeit.²⁰ Vorausgesetzt wird freilich, dass es im jeweiligen Regelungskontext plausibel auf personale Zugehörigkeit ankommt.²¹ Zunehmend ist dies weniger der Fall. Der Arbeitsmarktzugang für drittstaatsangehörige Ausländer ist zwar reguliert, die Gleichstellung von Ausländern als Wirtschaftssubjekte im Übrigen aber durchgehend verwirklicht, für Unionsbürger ist dies Kernbestandteil des spezifischen Integrationsansatzes der Grundfreiheiten.

¹⁸ Siehe etwa BVerfGE 125, 175 (222 f.); 132, 134 (159).

¹⁹ BVerfGE 132, 134 (173).

²⁰ Zutreffend BVerfGE 51, 1 (30); 90, 27 (37); 130, 240 (255 f.); BVerwGE 22, 66 (70).

²¹ In diesem Sinne BVerfGE 130, 240 (253, 256 ff.).

Die meisten Rechtsregime stellen daher nicht auf die Staatsangehörigkeit, sondern auf die **Ansässigkeit** ab:

- *Internationales Steuerrecht*: Art. 4 Abs. 1 OECD-Musterabkommen zur Doppelbesteuerung
- *Klagebefugnis*: Für Klagerechte (insbesondere § 42 Abs. 2 VwGO) ist die Staatsangehörigkeit unerheblich.
- *Kommunalrecht*: Der Zugang zu kommunalen Einrichtungen ist ebenfalls partiell territorialisiert und steht allen Einwohnern der Gemeinde offen, vgl. z. B. § 8 Abs. 2 GO NW.
- *Umwelt- und Planungsrecht*: Ausländer können Teil der (betroffenen) Öffentlichkeit sein, der in Planungs- und Genehmigungsverfahren qualifizierte Partizipationsrechte zukommen (etwa nach § 73 VwVfG; §§ 9, 14i UVPG; § 10 Abs. 3-4 BImSchG i. V. mit §§ 8 ff. 9. BImSchV; § 83 Abs. 4 WHG).

3. Politische Rechte

Wesentliche Unterschiede bestehen hinsichtlich der **politischen Rechte im status activus**, sprich: aktives und passives Wahlrecht.