

18. Wahlperiode

## Antrag

der AfD-Fraktion

### **Keine regelhafte doppelte Staatsbürgerschaft – Wiedereinführung der Optionspflicht**

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

Der Senat von Berlin wird aufgefordert, sich mittels Bundesratsinitiative für die Abschaffung der Befreiung von der Optionspflicht für in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern einzusetzen (d.h. das sog. Optionsmodell in Bezug auf die doppelte Staatsangehörigkeit wieder einzuführen), also für die Streichung von §29 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 1a StAG.

#### ***Begründung:***

##### **Vorbemerkungen**

*Formal* bedeutet die beantragte Änderung den Rückgang zur Gesetzeslage vor 2014, somit zu einer *in der konkreten Fassung* (Optionsmodell) langjährig (2000-2014) geübten und für gut befundenen Rechtslage; *in allgemeiner Hinsicht*, nämlich der Vermeidung einer doppelten Staatsbürgerschaft überhaupt, sogar den Rückgang zu einer jahrzehntelang (1949-2014) geübten und für gut befundenen Rechtslage.

*Inhaltlich* gilt der Antrag der Vermeidung eines größeren (und wachsenden) Entstehens von Doppelstaatlichkeit bei gleichzeitiger deutscher Staatsangehörigkeit. Der Antrag fokussiert hierbei insbes. auf Abschaffung derjenigen Doppelstaatlichkeit, die in 2000 mit Einführung des Geburtsortsprinzips (*ius soli*) nur übergangsweise und auf Zeit (Optionspflicht) gewährt worden war, seit 2014 jedoch – im Gegensatz zum guten Sinn dieser Bestimmung – regelhaft und auf Dauer gewährt wird.

Leitendes Prinzip ist dabei, dass eine dauerhafte doppelte Staatsbürgerschaft immer individuell begründete Ausnahme bleiben muss. Die Gründe für dieses Prinzip haben individualrechtliche, innerstaatliche, außenpolitische sowie gesellschaftspolitische Dimensionen; von Bedeutung ist hierbei auch die Integration von Personen fremdkultureller Herkunft. In allen diesen Hinsichten spielt die *Größenordnung* der Gruppe der Doppelstaatler eine gewichtige Rolle, insbes. das Mengenverhältnis innerhalb eines Staatsvolks (durch das ein Staat sich u.a. erst definiert). Die seit 2014 geltende Regelhaftigkeit der Gewährung von Doppelstaatlichkeit für hier geborene ausländische Personen erzeugt jedoch *automatisch* eine größere (und wachsende) Anzahl von Doppelstaatlern und führt so in die vielfältige Problematik massenhafter Doppelstaatlichkeit, die es zu vermeiden gilt.

### **Ebenen der Begründung**

Es sprechen sowohl **allgemeinpolitische Gesichtspunkte (A)** als auch **rechtsstrukturelle Gesichtspunkte (B)** für den Antrag.

### **A. Allgemeinpolitische Gesichtspunkte**

#### **1. Integrationspolitische Gesichtspunkte**

Einige Gründe gegen eine regelhafte doppelte Staatsangehörigkeit sind integrationspolitischer Natur. Wenn Integration gelingen soll (einmal vorausgesetzt, sie ist überhaupt angezeigt), muss der Fremdstaatler, der in Deutschland leben will, wirklich hier ‚ankommen‘, sich auf das Land, in dem er eine neue Heimat finden möchte, einlassen – und einlassen wollen. Mit dem geistigen Rückfahrchein in der Tasche, den der Pass des Zweitstaats darstellt, wird dies schwerlich gelingen. Es wird vielmehr möglich, dass man als Fremdstaatler in Deutschland lebt und seiner Existenz als Bürger eines anderen Staates lediglich die Vorteile des Besitzes der deutschen Staatsangehörigkeit hinzufügt.

Bei bleibendem Wegfall einer verpflichtenden Optionsentscheidung würde somit die Gruppe derjenigen, die sich geistig nicht auf Deutschland einlassen müssen, eher größer sein. Aber nur, wenn diese Gruppe hinreichend klein bleibt, bleibt generell (für alle fremdkulturellen Personen) ein hoher Integrationsdruck bestehen; andernfalls wird Integration behindert durch ein Leben, zunehmend geborgen in einer wachsenden fremdkulturellen Parallelgesellschaft: Spracherwerb und Integration wird unnötig, es entsteht erst gar kein Bedürfnis, sich zu integrieren, weil man weiterhin in einer verpflanzten Version seines Heimatlandes lebt – nur eben auf deutschem Boden.

#### **2. Loyalitätsgesichtspunkte**

Eine massenhafte Doppelstaatlichkeit begünstigt eine verstärkte Einflussnahme von außen auf Deutschland, und zwar in seiner politischen und gesellschaftlichen Verfasstheit: politische Richtungsentscheidungen hängen häufig von sehr labilen Gewichtsverschiebungen in der Wähler-Demographie ab (‚Zünglein an der Waage‘).

So können der Etablierung fremdstaatlicher Interessen in der deutschen Politik Tür und Tor geöffnet werden; gleichermaßen auch einer fremdstaatlichen Lebenskultur, die ggf. zu Recht, Gesetz und Tradition Deutschlands in scharfem Widerspruch steht. Letzteres wird besonders virulent, wenn der Doppelstaatler außerdem einer nicht-aufgeklärten Kultur entstammt. Verbunden mit der gesteigerten Gefahr einer Fremd-Einflussnahme im gesetzgeberischen Raum (die sich als Türöffner für Standards betätigen kann, die dem Aufnahmeland und seinem Rechtsverständnis fremd sind) können sich beide Aspekte – politische Einflussnahme plus fremdkulturelle Standards bzw. auch fremdstaatliche Interessen – zu einer explosiven Mischung verdichten. Das beginnt mit einer fremdgesteuerten Außenpolitik Deutschlands (etwa durch Anhänger einer bestimmten politischen Richtung im Zweitstaat, z.B. der AKP in der Türkei) – ermöglicht durch eine ggf.

mangelnde Loyalität hier wahlberechtigter Doppelstaatler zum Aufnahmestaat; diese Loyalität aber ist bei einer Doppelstaatlichkeit stets bedroht („niemand kann zwei Herren dienen“ – hier: zwei außenpolitischen Interessenlagen).

Sobald aber ein Betroffener *bei bestehender Optionspflicht* sich letztlich entscheiden muss, politischen Einfluss in Deutschland (Wahlrecht) zu erreichen *nur um den Preis* des Verlustes der ursprünglichen (fremdstaatlichen) Staatsangehörigkeit, werden die beschriebenen politischen Probleme geringer ausfallen.

### 3. Zusammenfassung: Gesamtgesellschaftliche Bedeutung für die innere Ordnung

Ein genereller Nachteil einer massenhaften doppelten Staatsbürgerschaft ist, dass es leicht zu innerem Unfrieden aufgrund von heterogenen Interessenlagen kommt. Hier liegt ein erhebliches Konfliktpotential – kollidierende Interessenlagen sind dann vorprogrammiert. Wenn es mehr divergente Staatsangehörigkeitsverhältnisse gibt, kommt es auch zu mehr derart begründeten Verwerfungen und Problemen: die Gefahr innergesellschaftlicher Konflikte wird verschärft, es kommt zur Etablierung dominant fremdkultureller Zonen und fremdbestimmte Politik.

### 4. Beispiel: Türken

Die in Frage stehende Regelung hat allgemeinen Charakter. Ein relevanter Fall ist der, in welchem der betreffende Personenkreis die türkische und die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt. An diesem Beispiel wird die beschriebene Problematik deutlich. Man erinnert sich der Aufrufe Erdogans in Deutschland an „seine“ Türken (oder türkischstämmigen Deutschen – oder eben Doppelstaatler), sich nicht zu assimilieren (was er sogar „ein Verbrechen“ nannte)<sup>1</sup>; oder seines Rates „Macht nicht drei Kinder, sondern fünf, denn ihr seid die Zukunft Europas“<sup>2</sup> – was die zugrundeliegende Ideologie einer feindlichen Übernahme offen ausspricht; oder seiner jüngsten Aufforderungen, das deutsche Wahlrecht in von ihm vorgegebenen Bahnen auszuüben, was bestimmte Parteien schädigen soll.<sup>3</sup> Wenn es noch eines konkreten Nachweises der tatsächlichen Gefährlichkeit der dargestellten Perspektiven möglicher Fremd-Einflussnahme bedurft hätte – hier wird er geliefert.

## **B. Rechtsstrukturelle Gesichtspunkte**

### 1. Wahlrecht

Inhaber von Doppelpässen haben in bestimmten Fällen zwei politische Stimmen zur Verfügung:<sup>4</sup> so besteht im Falle eines EU-Ausländers die Möglichkeit, an den Wahlen zweier nationaler Regierungen teilzunehmen. Diese Personen beeinflussen somit die Zusammensetzung des Europarates doppelt. Durch eine doppelte Stimmabgabe für die Wahlen zum europäischen Parlament entsteht eine unerwünschte und nur mit Aufwand einzudämmende Gefahr von Wahlfälschung (analog dem Vorfall „di Lorenzo“<sup>5</sup>).

### 2. Wehrdienst und Wehrpflicht

Inhaber von Doppelpässen sehen sich hier mit einer im Detail komplexen Rechtslage sowie auch unsicheren Rechtspraxis konfrontiert; die daraus individuell resultierenden Pflichten fallen je nach

1 <http://www.sueddeutsche.de/politik/erdogan-rede-in-koeln-im-wortlaut-assimilation-ist-ein-verbrechen-gegen-die-menschlichkeit-1.293718>

2 <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-03/recep-tayyip-erdogan-kinderkriegen-europa-aufruf>

3 <http://www.tagesspiegel.de/politik/president-nennt-parteien-feinde-erdogan-ruft-tuerken-zu-wahlboykott-von-cdu-und-spd-auf/20208602.html>

4 <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-04/doppelte-staatsbuergerschaft-wahlrecht-europa-5vor8>

5 [http://www.focus.de/politik/deutschland/reform-des-staatsbuergerschaftsrechts-wie-der-doppelpass-buerger-mit-privileg-schafft\\_id\\_3900500.html](http://www.focus.de/politik/deutschland/reform-des-staatsbuergerschaftsrechts-wie-der-doppelpass-buerger-mit-privileg-schafft_id_3900500.html)

Fremdstaat und dessen aktueller Gesetzgebung bzw. bestehenden Abkommen unterschiedlich aus. Hinzu kommen potentiell jederzeit Veränderungen auf Basis der aktuellen politischen Außenlage zwischen den Staaten. So hängen Wehrpflicht bzw. auswärtige Anerkennung eines bereits geleisteten Dienstes innerhalb der deutschen Streitkräfte zunächst ausschließlich von der konkreten nationalen Regelung des jeweils anderen Landes ab – zumindest soweit völkerrechtlich keine multi- und bilateralen Abkommen vorhanden sind.<sup>6</sup>

Das von 20 Ländern ratifizierte (von 9 Ländern lediglich paraphierte) „Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit“ von 1997 ist das an dieser Stelle für Deutschland bedeutendste multilaterale Abkommen<sup>7</sup> (weiterhin existieren 7 bilaterale Abkommen: mit Italien, der Dominikanischen Republik, Griechenland, Argentinien, Spanien, Dänemark und der Schweiz)<sup>8</sup>. Allerdings haben von 47 Mitgliedern des Europarates 17 Staaten das o.g. Abkommen nicht unterzeichnet.<sup>9</sup> Selbst wenn in vielen dieser Staaten momentan keine Wehrpflicht besteht (anders jedoch z.B. in der Türkei, wo sie bis zum 38. Lebensjahr besteht, aber gegen Geldzahlung abgewendet werden kann<sup>10</sup>), so ist dies doch nur eine aktuelle politische Momentaufnahme. Demgemäß verändern sich z.B. auch die diesbezüglichen Reisehinweise des Auswärtigen Amtes immer einmal wieder; eine Warnung vor der Gefahr eines nicht gewollten Einzugs zum Wehrdienst an in die Türkei reisende Doppelstaatler wurde inzwischen zwar wieder entfernt<sup>11</sup>, jedoch bedeutet der offiziell ausgerufenen Notstand innerhalb der Türkei eine weiterhin unkalkulierbare Situation.<sup>12</sup>

Es verbleibt völkerrechtlich letztlich in der Souveränität jedes einzelnen Landes, die Bedingungen der Wehrpflicht festzulegen, zu ändern und auch durchzusetzen. Im Gegenzug ist im Zweifel die Durchsetzung völkerrechtlicher Ansprüche rein faktisch schwer – trotz der Existenz internationaler Gerichtshöfe. Das Konstrukt der doppelten Staatsangehörigkeit schafft hier erhebliche Rechtsunsicherheiten, erhöht den Regelungs- und Kontrollaufwand massiv, steigert das Konfliktpotential unter Staaten und schafft Lücken in der faktischen Umsetzbarkeit – von Loyalitätsfragen, gerade auch im Kriegsfall (wie z.B. Hochverrat), ganz abgesehen.

### 3. Diplomatischer Schutz

Die Schutzpflichten des deutschen Staates ggü. seinen Staatsbürgern enden nicht an der Außengrenze.<sup>13</sup> Gemäß Artikel 5, Buchstabe a und e, des '*Wiener Übereinkommen über die konsularischen Beziehungen*'<sup>14</sup> stellt der diplomatische Schutz eine der Kernaufgaben konsularischer Beziehungen dar. Völkerrechtlich ist jedoch nicht eindeutig bzw. in der Praxis nicht allgemein anerkannt, wie es sich bei mehreren Staatsbürgerschaften bzgl. der diplomatischen Zuständigkeit verhält.

6 Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit, Präambel Nr. 7,8

<https://www.jurion.de/gesetze/eustaubk/> ;

sowie Bt-Drs. 17/9809

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/098/1709809.pdf>

7 Bt.Drs. 17/9809 aaO.

8 Bt.Drs. 17/9809 aaO.

9 Bt.Drs. 17/9809 aaO.

10 Bt.Drs. 17/9809 aaO.

11 [http://www.swp.de/ulm/nachrichten/politik/tuerkei-reise\\_-doppelstaatler-muessen-aufpassen-13365493.html](http://www.swp.de/ulm/nachrichten/politik/tuerkei-reise_-doppelstaatler-muessen-aufpassen-13365493.html)

12 [https://www.auswaertiges-amt.de/sid\\_3AA3E743C0FFFE770CD86A873EFDAF2B/DE/Laenderinformationen/00-SiHi/TuerkeiSicherheit.html?nn=338384#doc336356bodyText1](https://www.auswaertiges-amt.de/sid_3AA3E743C0FFFE770CD86A873EFDAF2B/DE/Laenderinformationen/00-SiHi/TuerkeiSicherheit.html?nn=338384#doc336356bodyText1)

13 Schutzpflicht: BVerfGE 46, 160/164; BVerfGE 37, 217/241

Außenbezug: BVerfGE 40, 141, 171f.; BVerfGE 41, 126, 182; BVerfGE 55, 349, 364f.

14 Wiener Übereinkommen über die konsularischen Beziehungen v. 24.04.1963

[https://www.justiz.nrw.de/Bibliothek/ir\\_online\\_db/ir\\_hm/frame\\_wuek\\_24-04-1963.htm](https://www.justiz.nrw.de/Bibliothek/ir_online_db/ir_hm/frame_wuek_24-04-1963.htm)

Gegenüber dem anderen Heimatland etwa schließt Artikel 4 der Haager Konvention das Stellen eines Anspruches kategorisch aus. Von diesem Grundsatz abweichend (der aber völkergewohnheitsrechtlich allgemein anerkannt ist) hat sich erst in jüngster Zeit eine Sicht entwickelt, welche auch für diese Fälle zumindest bei überwiegendem persönlichen Bezug zu *einem* Heimatland auf die „effektive Staatsangehörigkeit“ abstellen möchte. So sieht der 'ILC Draft über den diplomatischen Schutz'<sup>15</sup> im Grundsatz vor, dass Staaten zugunsten von Doppelstaatlern keine Schutzfunktion gegenüber dem jeweils anderen Heimatland haben – außer es handelt sich um Sachverhalte, bei denen der Betroffene eine deutlich engere Beziehung zu einem der Länder aufweist („Canevaro<sup>16</sup>-Prinzip“). Dieses Prinzip hat sich jedoch noch nicht allgemein völkerrechtlich durchgesetzt und widerspricht auch den allgemein anerkannten Grundsätzen der Haager Konvention von 1930 bzw. erweitert diese zunächst autonom. Bevor dies nicht als allgemeine Staatenpraxis anerkannt und etabliert ist, lässt sich somit nicht rechtssicher feststellen, ob es wirklich einen Anspruch des einen Heimatlandes gegen das weitere Heimatland gibt.

So offenbarte z.B. jüngst der Fall Deniz Yücel diese völkerrechtlichen und diplomatischen Probleme.<sup>17</sup> Deutschland sah sich in diesem Fall faktisch (und wie dargelegt auch von allgemein anerkannter Staatenpraxis gedeckt) auf das diplomatische Wohlwollen der Türkei angewiesen. Das Konstrukt der doppelten Staatsbürgerschaft verursacht somit auch bei Fragen der Diplomatie eine gewisse Rechtsunsicherheit sowie ein erhöhtes diplomatisches Konfliktpotential.

#### 4. Strafrecht, Steuerrecht, Erbrecht

Auch in diesen Bereichen kommt es bei Doppelstaatlern vermehrt zu Rechtskollisionen bzw. im Einzelfall auch unlösbaren Konflikten bei der Frage, welche Rechtsordnung anzuwenden ist. Aufgrund nationaler Kollisionsnormen des internationalen Privatrechts sowie bilateraler Verträge sind derartige Fälle zwar selten, aber dort, wo sie auftreten, in der Wirkung nicht vernachlässigbar.

Im Strafrecht ergeben sich z.B. unauflösbare Kollisionen, wenn ein bestimmtes Verhalten in dem einen Land geboten, in dem anderen Land aber verboten ist, dessen Strafrecht in dieser Angelegenheit nicht territorial beschränkt gilt. So ist in Tunesien das Tragen von Verschleierung in Schulen verboten, aber im Iran z.B. in jeder Öffentlichkeit stets geboten. Die Tochter einer in Tunesien lebenden Iranerin macht sich also stets strafbar, wenn sie in Tunesien in die Schule gehen will.

Im Steuerrecht gibt es zwar nur wenige Staaten, die auf Basis der reinen Staatsbürgerschaft besteuern (z.B. USA), und es bestehen auch in den meisten dieser Fälle bilaterale Abkommen – rechtsdogmatisch ist jedoch kein „harter“ Grund gegen eine Doppelbesteuerung erkennbar.

Im Erbrecht ist z.B. bei einem türkisch-deutschen Doppelstaatler auf den beweglichen Nachlass aus deutscher Sicht nach Art. 5 EGBGB deutsches Recht anzuwenden, aus türkischer Sicht allerdings nach Art. 4 des Privat- und Zivilverfahrensrechts der Türkei (IPRG) das türkische Recht.

#### 5. Zusammenfassung

Zahlreiche Rechtsunsicherheiten, Konfliktpotentiale sowie faktische Ungleichheiten prägen den internationalen Rechtsvergleich in Fällen von doppelter Staatsbürgerschaft. Diese Erkenntnis findet sich daher auch in nahezu allen Präambeln der relevanten internationalen Verträge wieder. Dies führte bis zur Jahrtausendwende i.a. zu dem Verlangen, jedwede **Mehrstaatlichkeit möglichst zu verringern – nicht sie zu vermehren**. Dieses Verlangen wurde u.a. auch in das Straßburger

15 Art 7 ILC Draft,

[http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft\\_articles/9\\_8\\_2006.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_8_2006.pdf)

16 Sog. Canevaro-Fall

<http://www.haguejusticeportal.net/index.php?id=7582>

17 <http://www.mdr.de/nachrichten/politik/inland/doppelte-staatsbuergerschaft-yuecel-100.html>

'Übereinkommen über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern vom 6. Mai 1963' (MstaatÜbk)<sup>18</sup> übernommen:

„in der Erwägung, daß sich in Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit Schwierigkeiten ergeben können und daß ein gemeinsames Vorgehen zur möglichst weitgehenden Verringerung dieser Fälle im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten dem Ziel des Europarats entspricht“<sup>19</sup>

„BEING CONVINCED that it is in the general interest of the international community to secure that all its members should recognise that every person should have a nationality and should have one nationality only“<sup>20</sup>

Dieses Übereinkommen wurde jedoch 2001 unter einer rot-grünen Bundesregierung von Deutschland aufgekündigt. Rechtsstrukturell sowie allgemeinpolitisch ist hierin ein – allerdings umkehrbarer – Fehler zu sehen.

Berlin, 22.08.2017

Pazderski Dr. Curio  
und die übrigen Mitglieder der Fraktion

<sup>18</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/043.htm>

<sup>19</sup> Übereinkommen über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern  
Straßburg 6.V.1963

<http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168006b783>

<sup>20</sup> CONVENTION ON CERTAIN QUESTIONS RELATING TO THE CONFLICT OF NATIONALITY LAWS  
THE HAGUE - 12 APRIL 1930

<http://eudo-citizenship.eu/InternationalDB/docs/Convention%20on%20certain%20questions%20relating%20to%20the%20conflict%20of%20nationality%20laws%20FULL%20TEXT.pdf>