

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ernst Burgbacher, Dr. Max Stadler, Gisela Piltz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 15/3777 –**

Mehrstaatigkeit bei EU-Bürgern

Vorbemerkung der Fragesteller

Das vom 1. Januar 2000 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts enthält u. a. Neuregelungen für die Beibehaltung der deutschen bei Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit. Grundsätzlich hat nach wie vor der Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit zur Folge (§ 17 Nr. 2, § 25 Abs. 1 StAG).

In § 87 Abs. 2 Ausländergesetz (AuslG) hat der Gesetzgeber im Hinblick auf das Ziel der fortschreitenden europäischen Integration eine spezielle Regelung getroffen:

Bei Unionsbürgern wird nicht verlangt, dass sie vor der Einbürgerung in Deutschland ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben, wenn der andere EU-Mitgliedstaat im Gegenzug bei Einbürgerung von Deutschen ebenso verfährt.

Deutschen, die sich in einem EU-Mitgliedstaat einbürgern lassen, wird über eine Genehmigung nach § 25 Abs. 2 Staatsangehörigkeitsgesetz gestattet, die deutsche Staatsangehörigkeit beizubehalten.

Im Ausland lebenden Deutschen wird bei Erwerb der Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaates die Beibehaltung ihrer deutschen Staatsangehörigkeit erleichtert.

Die Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit bei Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit setzt voraus, dass ein schriftlicher Antrag auf Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung gestellt wird.

Das Beibehaltungsverfahren erfordert zahlreiche Unterlagen und Angaben, die auch zu belegen sind. Dazu zählt ein ausgefüllter Antrag, Unterlagen zum Besitz der deutschen Staatsangehörigkeit, Darlegung der fortbestehenden Bindung an Deutschland und Darlegung der Gründe für den angestrebten Erwerb der anderen Staatsangehörigkeit. Diese Angaben sind nicht abschließend und können sich je nach persönlicher Situation erweitern.

Die Erteilung der Beibehaltungsgenehmigung ist gebührenpflichtig. Für die Ausstellung einer Beibehaltungsurkunde beträgt die Gebühr 255 Euro. (Kinder gemeinsam mit den Eltern: 51 Euro je Kind). Wenn ein Antrag abgelehnt wird, beträgt die Gebühr 191 Euro.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Nach der Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts wird seit dem 1. Januar 2000 bei der Einbürgerung nicht mehr die Aufgabe der Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates verlangt, wenn dieser bei Deutschen ebenso verfährt (§ 87 Abs. 2 Ausländergesetz – AuslG). Soweit dieses Gegenseitigkeitsprinzip greift, erteilen deutsche Behörden Deutschen, welche die Staatsangehörigkeit eines solchen EU-Mitgliedstaates erwerben wollen, regelmäßig eine so genannte Beibehaltungsgenehmigung, die verhindert, dass mit Erwerb der anderen Staatsangehörigkeit die deutsche Staatsangehörigkeit automatisch kraft Gesetzes verloren geht. Nach § 25 Abs. 2 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) ist diese allgemein als gebührenpflichtige behördliche Ermessensentscheidung ausgestaltet, die derzeit nicht danach differenziert, ob es sich um eine Routineerteilung – wie bei EU-Staaten mit Gegenseitigkeit – handelt oder um eine aufwändigere Prüfung in den Fällen, in denen keine generelle Privilegierung vorliegt. Eine abweichende Auslegung des § 87 Abs. 2 AuslG in Bayern und Baden-Württemberg hatte bisher auch Rückwirkungen auf die Erteilung von Beibehaltungsgenehmigungen in den Fällen, in denen im Inland lebende Deutsche etwa über ihren Ehepartner die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaates erwerben können. Die überwiegende Zahl der Anträge bezieht sich jedoch auf in einem anderen EU-Mitgliedstaat lebende Deutsche. Nachfolgend sind nur die Antragszahlen des Bundesverwaltungsamtes in Köln dargestellt, das für die Erteilung von Beibehaltungsgenehmigungen für im Ausland lebende Deutsche zuständig ist. Antragszahlen zu bei den Länderbehörden beantragten Beibehaltungsgenehmigungen von in Deutschland lebenden Personen, die eine EU-Staatsangehörigkeit erwerben wollen, sind der Bundesregierung nicht bekannt. Da diese für die Bundesstatistik nicht erfasst werden, ist den Ländern eine Detailabfrage bei ihren Staatsangehörigkeitsbehörden wegen des damit, insbesondere auf der kommunalen Ebene, verbundenen erheblichen Verwaltungsaufwandes in der Kürze der Zeit nicht möglich.

1. Wie viele Anträge auf Erteilung der doppelten Staatsangehörigkeit werden jährlich insgesamt gestellt?
 - Wie viele Anträge werden davon im Rahmen des Beibehaltungsverfahrens abgelehnt?
 - Wie viele Anträge werden davon von Angehörigen der EU-Mitgliedstaaten, mit denen Gegenseitigkeit im Sinn von § 87 Abs. 2 AuslG besteht, gestellt?
 - Wie viele Anträge wurden davon im Rahmen des Beibehaltungsverfahrens abgelehnt?

In der Zeit vom 1. Januar 2000 bis 30. Juni 2004 wurden insgesamt 610 Anträge von deutschen Staatsangehörigen gestellt, die in einem anderen EU-Mitgliedstaat leben und im Zusammenhang mit einem dortigen Einbürgerungsverfahren die Genehmigung zur Beibehaltung ihrer deutschen Staatsangehörigkeit beim Bundesverwaltungsamt in Köln beantragt haben (2000: 38; 2001: 34; 2002: 64; 2003: 223; 2004: 251).

545 Anträge standen im Zusammenhang mit der Einbürgerung in EU-Mitgliedstaaten, die bei der Einbürgerung nicht die Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit fordern und die insoweit entstehende Mehrstaatigkeit generell hinnehmen. Gemäß § 87 Abs. 2 AuslG wird von deren Staatsangehörigen bei der Einbürgerung in Deutschland ebenfalls nicht verlangt, dass sie ihre Staatsangehörigkeit aufgeben. Wegen dieses Prinzips der Gegenseitigkeit mit der generellen Hinnahme der Staatsangehörigkeit des anderen EU-Mitgliedstaates sind in all diesen Fällen Beibehaltungsgenehmigungen erteilt wor-

den (2000: 30; 2001: 32; 2002: 56; 2003: 195; 2004: 232). Die im Gesetz geforderten fortbestehenden Bindungen waren in allen Fällen glaubhaft gemacht.

Die übrigen 65 Anträge bezogen sich auf EU-Mitgliedstaaten, deren Staatsangehörigkeitsrecht die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit zur Einbürgerungsvoraussetzung macht (Niederlande 43 – mit der Besonderheit, dass dort bei Ehepartnern und minderjährigen Kindern Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung generell hingenommen wird –, Österreich 14, Spanien 4, Litauen 1, Tschechische Republik 3). Die Antragsteller werden in solchen Fällen darauf hingewiesen, dass der andere Staat das Fortbestehen der deutschen Staatsangehörigkeit generell nicht zulässt, so dass sie ihren Antrag auf die deutsche Beibehaltungsgenehmigung meist zurücknehmen. Soweit sie jedoch eine offizielle Bestätigung vorlegen, dass der andere EU-Mitgliedstaat bereit ist, sie im Wege einer Einzelfallentscheidung ausnahmsweise unter Fortbestehen ihrer deutschen Staatsangehörigkeit einzubürgern, stellt das Bundesverwaltungsamt auch eine Beibehaltungsgenehmigung aus. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverwaltungsamt keinen dieser 65 Anträge förmlich ablehnen müssen.

2. Wie lange dauert ein Beibehaltungsverfahren zum Erwerb der doppelten Staatsangehörigkeit in der Regel?

Anträge auf Beibehaltungsgenehmigung aus EU-Mitgliedstaaten, mit denen Gegenseitigkeit im Sinne des § 87 Abs. 2 AuslG besteht, werden vom Bundesverwaltungsamt als Routinesachen zügig beschieden. Die ausgefertigten Urkunden liegen den jeweiligen deutschen Auslandsvertretungen in der Regel vor Ablauf eines Monats zur Aushändigung vor. Dabei sind die vom Bundesverwaltungsamt nicht beeinflussbaren Postlaufzeiten im Kurierdienst zu berücksichtigen. Die Bearbeitungszeit in sonstigen Fällen hängt wesentlich davon ab, wie schnell der Antragsteller die Bestätigungen des anderen Staates beibringen kann.

3. Sieht die Bundesregierung im Hinblick auf die vorzulegenden Unterlagen Möglichkeiten der Vereinfachung und Entbürokratisierung im Beibehaltungsverfahren?

Das Bundesverwaltungsamt fordert von Antragstellern aus EU-Mitgliedstaaten in der Regel nur eine beglaubigte Kopie des deutschen Reisepasses samt der Aufenthaltsgenehmigung (soweit es diese in dem jeweiligen EU-Mitgliedstaat gibt). Da die Entscheidung über einen ordnungsgemäßen Antrag innerhalb weniger Tage erfolgt sieht die Bundesregierung insoweit keinen Anlass, das Verfahren weiter zu beschleunigen.

4. Welche Verfahren sehen die Mitgliedstaaten der EU für die doppelte Staatsangehörigkeit vor, und welche Anforderungen stellen diese an die betroffenen Personen?

Die Einbürgerung in einem anderen EU-Mitgliedstaat richtet sich ausschließlich danach, ob nach dessen nationalem Recht die jeweiligen Einbürgerungsvoraussetzungen vorliegen. Nur in EU-Mitgliedstaaten, die weiterhin generell die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit als Einbürgerungsvoraussetzung fordern (Dänemark, Estland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Österreich, Spanien und die Tschechische Republik), stellt sich die Frage nach besonderen Verfahrensvorschriften, wenn einzelfallbezogenen Ausnahmen etwa aus Gründen eines speziellen öffentlichen Interesses zugelassen werden sollen. Bei den anderen EU-Mitgliedstaaten ist das Fortbestehen der bisherigen Staatsangehörigkeit bei

der Einbürgerung der gesetzliche Normalfall als generelle Regelung oder – wie in den Niederlanden und Slowenien – beschränkt auf bestimmte Personengruppen. Gegenseitigkeitserwägungen, die eine aufwändige Prüfung von Recht und Praxis anderer Staaten erfordern, sind dort nicht verlangt.

Derzeit ist nach deutschem Recht in jedem Fall eine förmliche Beibehaltungsgenehmigung nach § 25 Abs. 2 StAG erforderlich, wenn der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit im Zusammenhang mit der Einbürgerung in einem anderen Staat vermieden werden soll. Deshalb ist der Umstand, dass ein EU-Mitgliedstaat nur ausnahmsweise im Wege einer einzelfallbezogenen Entscheidung das Fortbestehen der deutschen Staatsangehörigkeit zulassen will, nur insoweit relevant, als dann dazu im Verfahren zur deutschen Beibehaltungsgenehmigung zusätzliche Nachweise verlangt werden.

5. Mit welchem Kosten- und Zeitaufwand müssen die betroffenen Personen in diesen EU-Mitgliedstaaten rechnen?

Der mit einer Einbürgerung verbundene Kosten- und Zeitaufwand hängt von der Ausgestaltung des konkreten ausländischen Verfahrens ab und ist in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich. Nähere Erkenntnisse über die Verwaltungspraxis anderer Staaten liegen der Bundesregierung nicht vor.

6. Sieht die Bundesregierung aufgrund des Verfahrens in anderen EU-Ländern Nachbesserungsbedarf beim deutschen Beibehaltungsverfahren?

Wenn ja, in welcher Form?

Der Antrag auf eine – im Regelfall zu erteilende – Beibehaltungsgenehmigung im Zusammenhang mit dem Erwerb der Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaates wird von den Betroffenen vielfach als kostenträchtige bürokratische Formalie empfunden. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Einbürgerung im Staat des Ehepartners gebührenfrei ist, für die deutsche Beibehaltungsgenehmigung jedoch die Standardgebühr von 255 Euro zu zahlen ist. Bereits in der gemeinsamen deutsch-französischen Erklärung zum 40. Jahrestag des Elysee-Vertrages ist der weitere Abbau bürokratischer Hindernisse in diesem Bereich angesprochen worden. Die daraus folgenden Vorschläge betreffen über eine Gebührenermäßigung hinaus auch die Frage nach einer generellen Privilegierung, wie sie im § 87 Abs. 2 AuslG für Einbürgerungsverfahren gilt.

7. Gibt es in der Praxis Unterschiede bei der Vergabe der Beibehaltungsgenehmigung zwischen den EU-Mitgliedstaaten, mit denen Gegenseitigkeit im Sinne von § 87 Abs. 2 AuslG besteht, und den übrigen EU-Mitgliedstaaten?

Soweit fortbestehende Bindungen an Deutschland bestehen, erteilt das Bundesverwaltungsamt regelmäßig die beantragte Beibehaltungsgenehmigung nach denselben Kriterien. Bei den EU-Mitgliedstaaten, denen in Bezug auf § 87 Abs. 2 AuslG Gegenseitigkeit bescheinigt worden ist, steht damit bereits fest, dass sie das Fortbestehen der bisherigen Staatsangehörigkeit generell zulassen und somit eine deutsche Beibehaltungsgenehmigung ihren Interessen nicht zuwiderlaufen kann. Ausschließlich bei EU-Mitgliedstaaten, die bei der Einbürgerung nur ausnahmsweise einzelfallbezogen das Fortbestehen der bisherigen Staatsangehörigkeit zulassen, werden dazu entsprechende Nachweise verlangt, um deren Vertrauen auf den ansonsten automatisch eintretenden Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nicht durch eine Beibehaltungsgenehmigung zu beeinträchtigen.

Auf die in Einzelfällen unterschiedliche Erteilungspraxis der Länderbehörden für im Inland lebende Deutsche ist in der Vorbemerkung hingewiesen worden.

8. Wie bewertet die Bundesregierung die Aussage des Merkblattes zum deutschen Staatsangehörigkeitsrecht der deutschen Botschaft in Paris (Stand: 05/2004), dass Deutschen, die die Staatsangehörigkeit von EU-Mitgliedstaaten annehmen wollen, mit denen Gegenseitigkeit im Sinn von § 87 Abs. 2 AuslG besteht, regelmäßig ein Beibehaltungsverfahren erteilt werden kann?

Die Angaben im zitierten Merkblatt geben zutreffend die Auffassung der Bundesregierung wieder, dass bei fortbestehenden Bindungen an Deutschland regelmäßig eine Beibehaltungsgenehmigung für die Einbürgerung von Deutschen in diesen EU-Mitgliedstaaten erteilt werden kann. Dies entspricht auch der bisherigen Praxis des Bundesverwaltungsamtes, die dem Umstand Rechnung trägt, dass die unter dem Gesichtspunkt der fortschreitenden europäischen Integration geschaffene generelle Privilegierung von Unionsbürgern bei der Einbürgerung naturgemäß auch Rückwirkungen auf die Erteilung von Beibehaltungsgenehmigungen für Deutsche haben muss, welche sich in einen EU-Mitgliedstaat unter Fortbestehen der deutschen Staatsangehörigkeit einbürgern lassen wollen. Die Abkehr von der als zu restriktiv erkannten früheren Praxis hat der Bundesgesetzgeber mit dem erklärten Ziel umgesetzt, diesem Personenkreis die Beibehaltung wesentlich zu erleichtern. Vor diesem Hintergrund wäre es widersinnig, nun mit überzogenen Ermessenerwägungen Antragstellern die Beibehaltungsgenehmigung vorenthalten zu wollen. Zwar würden sie dann mit der Einbürgerung in einem anderen EU-Mitgliedstaat automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit verlieren, andererseits könnten sie anschließend aber als Unionsbürger bereits wieder einen Anspruch auf privilegierte („Wieder“-)Einbürgerung unter Fortbestehen eben jener Staatsangehörigkeit geltend machen, bei deren Erwerb sie mangels Beibehaltungsgenehmigung ihre deutsche verloren haben. Dieser Wertungszusammenhang spielt auch bei den Überlegungen der Bundesregierung eine Rolle, ob es Alternativen zum derzeitigen Verfahren der Beibehaltungsgenehmigung gibt.

9. Wie bewertet die Bundesregierung den Vorschlag, bei Angehörigen von EU-Mitgliedstaaten, mit denen Gegenseitigkeit im Sinn von § 87 Abs. 2 AuslG besteht, das Beibehaltungsverfahren abzuschaffen?

Die Bundesregierung bezieht in ihre Überlegungen zum weiteren Bürokratieabbau und zur Optimierung von Verfahrensabläufen auch den Vorschlag mit ein, beim Erwerb der Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaates künftig generell auf das Erfordernis der Erteilung einer förmlichen Beibehaltungsgenehmigung zu verzichten. Dazu wird eine Änderung des § 25 StAG in Betracht gezogen.

