

Das neue deutsche Staatsangehörigkeitsrecht : ein Integrationsangebot für Immigranten?

Autor(en): **Heinold, Hubert**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **19 (1999)**

Heft 37

PDF erstellt am: **25.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-651937>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Das neue deutsche Staatsangehörigkeitsrecht

Ein Integrationsangebot für Immigranten?

Wohl nie zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland hat eine rechtspolitische Debatte die Gemüter so erregt und so weitreichende Folgen gehabt, wie der Streit um das neue deutsche Staatsangehörigkeitsrecht, das die rot-grüne Regierung als erstes wichtiges Gesetzesvorhaben vorlegte. Die Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechtes mit dem Ziel der Integration der rechtmäßig und dauerhaft in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit sei ein zentrales innenpolitisches Anliegen in der 14. Legislaturperiode, begründete die Bundesregierung ihren ersten Arbeitsentwurf vom 11.1.99.

Demgegenüber brandmarkte die CSU das Vorhaben als „historische Fehlentwicklung“, die zu einer „neuen Zuwanderungswelle mit unabsehbaren Ausmaßen“ führen werde und „die Grundlagen der Identität des deutschen Staatsvolkes“ berühre (Frankfurter Rundschau vom 5.1.99). Sie erkannte als erste, daß die Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes das Thema war, um die nach der Wahlniederlage im September 1998 demoralisierte Partei aufzurütteln und die Bevölkerung mit diesem emotionsbeladenen Konfliktstoff gegen die soeben gewählte rotgrüne Regierung zu positionieren. Die CDU ließ sich überzeugen und schaffte es mit der Unterschriftenaktion „Nein zum doppelten Paß“, ihre eigenen Anhänger und die Unentschlossenen rechtzeitig zur Hessen-Wahl im Februar 1999 zu mobilisieren, während die Anhänger von SPD und Bündnis-Grünen, teilweise in Agonie und Selbstzufriedenheit gefangen, die Brisanz der Problematik nicht erkannten und der Offensive nichts entgegenzusetzen hatten. Ein eher abstraktes Thema entschied so die Hessen-Wahl und führte zum Verlust der linken Mehrheit im Bundesrat.

Die Ausgangslage

Man kann dieses Ergebnis nicht verstehen, ohne sich die Ausgangslage nochmals klarzumachen. In Deutschland leben etwa 7,4 Mio. Ausländer und Ausländerinnen. Etwa die Hälfte von ihnen hält sich länger als zehn Jahre, etwa ein Drittel länger als 20 Jahre in Deutschland auf. Rund ein Viertel aller Ausländer ist bereits hier geboren. Jährlich kommen circa 100.000 hier geborene Kinder ausländischer Eltern hinzu.

Die wirtschaftliche Prosperität der Nachkriegsjahre hatte, nicht nur in Deutschland, zur Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte geführt, die mit der ersten Ölkrise ein abruptes Ende fand. Am 23.11.73 beschloß die Bundesregierung den sogenannten Anwerbestopp und verkündet seitdem die Doktrin, daß die Bundesrepublik Deutschland kein Einwanderungsland sei. Das deutsche Ausländergesetz von 1965, das mit seinen weiten Ermes-

sensregelungen in Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs einen großzügigen Zuzug ermöglicht hatte, wurde durch das Ausländergesetz von 1991 in eine Ausländerabwehrrecht umgestaltet. Seitdem ist es „von einem Geist der Abwehr geprägt. Berechtigte Belange der Ausländer werden nur unzureichend berücksichtigt. Eine veraltete Sicht der Formulierung von vorrangig nationalstaatlichen Interessen dominiert. Mehr als vierzig Jahre nach der Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer sieht das Ausländerrecht Ausländer immer noch als potentielle Gefahr an“ (Ökonomischer Vorbereitungsausschuß zur Woche des ausländischen Mitbürgers und DGB-Bundesvorstand, Referat Migration, in einem Informationsblatt „Miteinander für Gerechtigkeit – Für ein neues Ausländerrecht“ vom April 1996).

Gleichwohl setzte sich der Zuzug von Ausländern durch die Einfallstore des Asylrechtes und die Regelung des Familiennachzuges weiter fort. Auch nachdem das erstere mit der faktischen Abschaffung des Asylgrundrechtes zum 1.7.93 verriegelt war, änderte sich die Lage nicht grundlegend. Nach wie vor wuchs die ausländische Population, nicht zuletzt aufgrund des zweiten, verfassungsrechtlich eröffneten Einfallstores des Artikels 6 Grundgesetz, dem Schutz der Ehe und Familie. Wieder war es die CSU, die in ihrer Klausurtagung in Wildbad Kreuth vom 7. bis 9.1.98 restriktive Regelungen vorschlug. Die Nachzugsregelungen müßten überprüft werden und „insgesamt integrationsfördernd wirken und gesetzlich auch so ausgestaltet sein. Deutsche Sprachkenntnisse sind dabei sehr hilfreich. Daher erscheint es sinnvoll, zu prüfen, wie das Beherrschen solcher Kenntnisse durch gesetzliche Regelungen gestärkt werden kann“. Dies solle durch eine Verschärfung der Regelungen des Ehegattennachzuges, des Kindernachzuges und durch eine Abschaffung der bisherigen Möglichkeit einer Wiederkehroption (von hier geborenen und aufgewachsenen, zwischenzeitlich aber in die Heimat zurückgekehrten Kindern) bewerkstelligt werden.

Parallel hierzu und von der Öffentlichkeit weniger beachtet als die lautsprecherischen Vorschläge der CSU gab es jedoch bereits seit der Debatte um die Reform des Asylgrundrechtes eine gegenteilige Entwicklung. Mit den §§ 85 und 86 *Ausländergesetz (AuslG)* waren ab 1.1.91 (abgeschwächte) Einbürgerungsansprüche für junge Ausländer und Ausländer mit langem Aufenthalt eingeführt worden. Erstmals wurde auf diese Weise die Einbürgerung gefördert. Ausdrücklich hielt der Regierungsentwurf fest, den jungen Ausländern im Bundesgebiet solle hierdurch deutlich gemacht werden, daß die Bundesrepublik Deutschland an ihre dauernde Niederlassung im Bundesgebiet die Erwartung knüpfe, auch die Rechte und Pflichten eines Staatsbürgers zu übernehmen (BT-Drs. 11/90, S. 48). Dies führte auch tatsächlich zu einem deutlichen Anstieg der Einbürgerungen. Während in den 80er Jahren jährlich zwischen 20.000 bis 30.000 Personen eingebürgert wurden, stieg die Zahl der Einbürgerungen 1990 auf 101.377, 1993 auf 199.433 und 1995 auf 313.606 und 1996 auf 302.830 (Daten und Fakten zur Ausländersituation, Mitteilungen der Bundesbeauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen, März 1998). Gleichwohl blieb der Anteil der Ausländer in etwa und im Gegensatz zu europäischen Nachbarstaaten konstant.

Vor diesem Hintergrund blieb das *Problem der Integration* der hier lebenden Ausländer und der Teilhabe an der politischen Willensbildung akut. Der von Schleswig-Holstein vorgeschlagene Weg, durch eine Änderung der Gemeinde- und Kreiswahlgesetze der ausländischen Wohnbevölkerung das kommunale Wahlrecht einzuräumen (Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes vom 21.02.89), wurde vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig versperrt. Das Wahlrecht müsse dem Staatsvolk vorbehalten bleiben. Das verfassungsrechtlich legitime Ziel einer stärkeren Teilhabe der ausländischen Wohnbevölkerung an der politischen Willensbildung könne nur durch eine Änderung des Staatsangehörigkeitsrechtes erreicht werden (Bundesverfassungsgericht vom 31.10.90, BVerfGE 83, 37).

Seitdem gab es verschiedene Modelle und im Frühjahr 1999 erstmals den ernstgemeinten Versuch, das Vorhaben umzusetzen. Um die Änderungen ermessen zu können, bedarf es einer kurzen Darstellung der bisherigen Situation. Grundsätzlich wird die deutsche Staatsangehörigkeit mit der Geburt durch Abstammung erworben ('jus sanguinis'). Nach der ursprünglichen Fassung des *Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes (RuStAG)* vom 22.7.1913 ging es bei ehelichen Kinder nach der Vaterlinie – der Vater mußte die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen –, bei der nicht-ehelichen Abstammung nach der Mutterlinie. Die Logik dieser Regelung ist einsichtig, wenn auch heute kaum noch nachvollziehbar: In der patriarchalischen Gesellschaft richtete sich das Staatsangehörigkeitsrecht nach dem Familienoberhaupt; existierte ein solches nicht, konnte auch die Frau die Staatsangehörigkeit weitergeben.

Im Lauf der Jahre wurde dann auch im Staatsangehörigkeitsrecht die Gleichberechtigung schrittweise eingeführt: Heute ist es so, daß es genügt, wenn ein Elternteil deutscher Staatsangehöriger ist. Dieses Abstammungsprinzip zeitigt auch heute noch teilweise wunderliche Folgen: Menschen, deren Vorfahren ausgewandert sind, sind heute deutsche Staatsangehörige, ohne daß sie sich dessen bewußt sind. Sie leben in Rußland oder Brasilien, sprechen nur russisch oder portugiesisch, sind aber Deutsche, nur weil Sie einen Ururahnen mit „deutschem Blut“ haben. Meist besitzen sie daneben die russische oder brasilianische oder eine andere Staatsangehörigkeit. Diese haben sie möglicherweise auch nach dem Abstammungsprinzip – von nicht-deutschen Elternteilen oder Großelternteilen erworben – oder auch nach dem 'jus soli', das es in manchen Staaten gibt. Danach erwirbt jemand die Staatsangehörigkeit, wenn er sich zum Zeitpunkt der Geburt im betreffenden Staat aufhält, wobei gelegentlich der bloße vorübergehende Aufenthalt genügt, manchmal aber auch ein regulärer Aufenthalt eines Elternteils verlangt wird. Neben der Abstammung wird die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung erworben.

Gegenwärtig ist ein *Einbürgerungsanspruch* dann gegeben, wenn der Einbürgerungsbewerber seit 15 Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet hat, seine bisherige Staatsangehörigkeit aufgibt oder verliert, nicht wegen einer Straftat von mehr als 180 Tagessätzen

oder sechs Monaten zur Bewährung verurteilt worden ist und den Lebensunterhalt für sich und seine Kinder ohne Inanspruchnahme von Sozial- oder Arbeitslosenhilfe bestreiten kann (§ 86 Ausländergesetz). Einen Einbürgerungsanspruch hat nach § 85 AuslG auch der junge Ausländer, der nach Vollendung seines 16. und vor Vollendung seines 23. Lebensjahres die Einbürgerung beantragt, wenn er seiner bisherige Staatsangehörigkeit aufgibt oder verliert und seit 8 Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet hat, 6 Jahre im Bundesgebiet eine Schule, davon mindestens 4 Jahre eine allgemeinbildende Schule besucht hat und zu keiner Strafe von mehr als 180 Tagessätzen oder sechs Monaten zur Bewährung verurteilt worden ist.

Trotz einiger einschränkenden Regelungen ist festzustellen, daß schon in den letzten Jahren ein erheblicher Anteil von Einbürgerungen unter Hinnahme der Mehrstaatlichkeit festzustellen war. Exakte Statistiken gibt es nur für Einbürgerungen nach §§ 85 und 86 AuslG (nicht aber für solche nach dem RuStAG). Hier zeigt sich folgendes Bild:

Jahr	gesamt	davon unter Hinnahme der Mehrstaatlichkeit
1993	101.377	13.082
1994	199.433	17.614
1995	313.606	19.587
1996	302.830	14.624

Quelle: Daten und Fakten zur Ausländersituation, Mitteilungen der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen, März 1998

Bedenkt man des weiteren, daß ein erheblicher Teil der hier geborenen ausländischen Kinder von Geburt an bereits Doppel-Staatler sind, weil ihre Eltern unterschiedlicher Staatsangehörigkeit sind und damit die Kinder nach dem jeweiligen Staatsrecht bereits zwei Staatsangehörigkeiten besitzen, wird deutlich, daß die hitzige Debatte über die doppelte Staatsangehörigkeit zu Teilen eine reine Phantom-Debatte ist: Sie kritisiert heftig, was zum großen Teil schon längst unbemerkte Realität ist.

Geburtsprinzip und Optionsregelung

Nach der Zustimmung am 7. Mai im Bundestag und am 21. Mai im Bundesrat kann die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts am 1. Januar 2000 in Kraft treten.

Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt. Dem bisherigen § 4 RuStAG (Erwerb der Staatsangehörigkeit von einem deutschen Elternteil) werden zwei neue Absätze hinzugefügt. Nach neuem § 4 III RuStAG erwirbt künftig auch ein Kind *ausländischer Eltern* bei Geburt im Inland die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn ein Elternteil seit 8 Jahren rechtmäßig seinen

gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat und eine Aufenthaltsberechtigung oder seit drei Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzt.

Entsprechend den oben dargestellten Kriterien sind Unterbrechungen schädlich, werden Duldungen nicht mitgezählt und Zeiten des Asylverfahrens nur dann, wenn das Verfahren einen positiven Abschluß gefunden hat. Liegen diese Voraussetzungen vor, wird der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch den zuständigen Standesbeamten eingetragen. Der Staatsangehörigkeitserwerb erfolgt kraft Gesetzes und ohne Rücksicht auf die, regelmäßig ebenfalls gegebene weitere Staatsangehörigkeit. Allerdings gilt dies nur vorbehaltlich der in § 29 RuStAG enthaltenen Optionsregelung, also regelmäßig nur bis zum 23. Lebensjahr.

Der Staatsangehörigkeitserwerb durch Einbürgerung – gemäß § 40 b RuStAG. Nach § 40 b RuStAG ist ein Ausländer, der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hat und das 10. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, auf Antrag einzubürgern, wenn bei seiner Geburt die Voraussetzungen von § 4 III RuStAG vorgelegen haben und auch heute noch vorliegen (= Anspruchseinbürgerung). Dieser Antrag soll innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten gestellt werden können.

Da § 40 b RuStAG darauf abstellt, daß schon bei der Geburt die Voraussetzungen von § 4 III RuStAG vorgelegen haben müssen, bedeutet dies im Extremfall, daß der maßgebliche Elternteil bereits vor 10 Jahren seit 8 Jahren rechtmäßig den gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hatte und eine Aufenthaltsberechtigung besaß bzw. seit – nun – 13 Jahren die unbefristete Aufenthaltserlaubnis. Die praktische Bedeutung der Neuregelung nimmt damit ab, je älter die Einbürgerungsbewerber sind; profitieren werden davon nur die in den letzten Jahren geborenen Kinder.

Optionsmodell: § 29 RuStAG. Für beide oben geschilderten Erwerbsarten (§ 4 III und 40 b RuStAG) gilt jedoch § 29 RuStAG. Er enthält die wesentliche Neuregelung und zwar sowohl gegenüber dem bisherigen Recht, als auch gegenüber dem bisherigen Entwurf vom Januar 1999. § 29 RuStAG sucht einen Mittelweg zwischen dem bisherigen Recht, das prinzipiell auf dem Eine-Staatsangehörigkeit-Modell bestand und dem Entwurf vom Januar 1999, der die doppelte Staatsangehörigkeit hinnahm, indem er eine vorübergehende doppelte Staatsangehörigkeit einführt.

Nach § 29 I RuStAG hat ein Deutscher, der nach § 4 III RuStAG durch Geburt oder nach § 40 b RuStAG durch Einbürgerung die deutsche Staatsangehörigkeit erworben hat, mit Erreichen der Volljährigkeit – also mit Vollendung des 18. Lebensjahres – schriftlich zu erklären, „ob er die deutsche oder die ausländische Staatsangehörigkeit behalten will“.

Erklärt er, daß er die ausländische Staatsangehörigkeit behalten will, geht die deutsche Staatsangehörigkeit mit dem Zugang der Erklärung bei der zuständigen Behörde verloren. Das gleiche gilt, wenn bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres keine Erklärung abgegeben wird (§ 29 II

RuStAG). Erklärt er umgekehrt, daß er die deutsche Staatsangehörigkeit behalten will, ist er verpflichtet, die Aufgabe oder den Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nachzuweisen und diesen Nachweis bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres zu führen. Kann er dies nicht, geht die deutsche Staatsangehörigkeit ebenfalls verloren, es sei denn, daß der Betroffene vorher auf Antrag die schriftliche Genehmigung zur Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit (Beibehaltungsgenehmigung) erhalten hat (§ 29 III RuStAG). Diese Beibehaltungsgenehmigung ist zu erteilen, wenn die Aufgabe oder der Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht möglich oder nicht zulässig ist oder im Falle einer Einbürgerung nach § 87 AuslG hinzunehmen wäre.

Auswirkungen auf Asylberechtigte und Flüchtlinge im Sinne der GFK (Genfer Flüchtlingskonvention)

Das Gesetz enthält hinsichtlich des Erwerbs der Staatsangehörigkeit keine Sonderregelungen oder Privilegierungen für Flüchtlinge und politisch Verfolgte. Sie unterliegen den allgemeinen Regelungen. Er enthält damit eine gewisse Schlechterstellung im Verhältnis zur alten Rechtslage. Denn Art. 34 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (GFK) bestimmt: „Die vertragsschließenden Staaten werden soweit möglich die Eingliederung und Einbürgerung der Flüchtlinge erleichtern. Sie werden insbesondere bestrebt sein, Einbürgerungsverfahren zu beschleunigen, und die Kosten soweit wie möglich herabzusetzen.“ Dieser völkerrechtlich verbindlichen Vorgabe trägt das geltende Recht dadurch Rechnung, daß die Einbürgerungsrichtlinien unter Ziffer 6.4.3 ausführen, daß im Hinblick auf Art. 34 GFK die Einbürgerung erleichtert und das Verfahren beschleunigt werden solle. Eine Aufenthaltsdauer von 7 Jahren soll als ausreichend angesehen werden.

Diese Neuregelung bedeutet gleichwohl eine Gewichtsverschiebung zu Lasten der Flüchtlinge, weil sie bei der Anspruchs-Einbürgerung gegenüber Arbeitsmigranten nicht privilegiert sind. Der § 85 AuslG verlangt einen 8-jährigen rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland und den Besitz einer Aufenthaltserlaubnis. Dies bedeutet, daß Asylberechtigte unproblematisch, bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen, einen Einbürgerungsanspruch erhalten, weil sie von Anfang an eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzen. Nur noch die wenigsten Flüchtlinge erhalten jedoch die Rechtsstellung eines Asylberechtigten. Dies ist der Drittstaatenklausel geschuldet. Die meisten neuankommenden Flüchtlinge erhalten nur noch die Rechtsstellung nach § 51 I AuslG und damit eine Aufenthaltsbefugnis.

§ 85 I AuslG schreibt vor, daß der Ausländer „seit 8 Jahren seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland“ besitzen muß. Bei einer strengen Auslegung des Wortlautes, wie sie in der Vergangenheit in einigen Bundesländern vorgenommen wurde, bedeutet dies, daß der Besitz einer Aufenthaltsbefugnis diese Voraussetzung nicht erfüllt. Vielmehr soll beim Besitz einer Aufenthaltsbefugnis nach dieser Rechtsmeinung nur ein vorüberge-

hender Aufenthalt vorliegen, nicht aber der erforderliche „gewöhnliche“ Aufenthalt. Eine solche Interpretation führt dazu, daß beim Flüchtling im Sinne der GFK nach § 51 I AuslG die Zeiten des Besitzes der Aufenthaltserlaubnis nicht mitgerechnet werden können. Erst wenn der Betreffende eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzt, also frühestens nach 8 Jahren (§ 35 AuslG), begänne die anrechnungsfähige Zeit. Dies würde bedeuten, daß dieser Flüchtling frühestens nach 16 Jahren des rechtmäßigen Aufenthaltes in Deutschland einen Anspruch auf Einbürgerung erhalten könnte. Dies ist eine eklatante Schlechterstellung gegenüber den Arbeitsmigranten.

Unbefriedigend ist auch die Geburtsregelung in § 4 III für die Kinder von Flüchtlingen. Hier stellt sich zunächst das selbe Problem, daß nämlich Nr. 1 ebenfalls verlangt, daß ein Elternteil seit 8 Jahren seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat. Daneben ist die Situation der Flüchtlingskinder noch dadurch verschärft, daß die Nr. 2 vorschreibt, daß die Eltern im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder seit mindestens 3 Jahren im Besitz einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis sind.

Wie oben dargelegt, können Flüchtlinge im Sinne von § 51 I AuslG frühestens nach 8 Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erhalten (§ 35 AuslG) und damit frühestens nach 11 Jahren (auch wegen § 27 II Nr. 1 b AuslG) die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen. Damit wird das Kind eines Flüchtlings im Sinne von § 51 I AuslG schlechter gestellt als das Kind eines Arbeitsmigranten. Flüchtlinge im Sinne der GFK (und damit auch Asylberechtigte) müssen ihre bisherige Staatsangehörigkeit nicht aufgeben. § 87 I 2 Nr. 6 AuslG-E unterstellt generell die Unzumutbarkeit von Entlassungsbemühungen, weshalb auch eine Beibehaltungsgenehmigung zu erteilen ist (§ 29 IV AuslG).

Gewichtige verfassungsrechtliche Bedenken ergeben sich aus den praktischen Schwierigkeiten, die so zahlreich sind, daß man erwägen kann, ob die bei einer so zentralen Regelung wie dem Staatsangehörigkeitsrecht verlangte Eindeutigkeit und Bestimmtheit gegeben ist. Auch könnte der Gleichheitsgrundsatz verletzt sein, wenn etwa „Options-Deutsche“ den Wehrdienst bereits geleistet haben und die Staatsangehörigkeit wieder verlieren, während etwa jene Doppelstaatler, die aus einer gemischt-deutsch-ausländischen Ehe stammen oder die doppelte Staatsangehörigkeit durch eine Geburt nach dem jus-soli-Prinzip erworben haben, die Staatsangehörigkeit behalten dürfen. Gleiches gilt im Hinblick auf die Nachkommen jener Options-Deutschen, die ihre deutsche Staatsbürgerschaft behalten, während sie die Eltern verlieren. Hierin liegen die verfassungsrechtlichen Probleme. Die teilweise Hinnahme der doppelten Staatsangehörigkeit hingegen begegnet keinen ernsthaften verfassungsrechtlichen oder völkerrechtlichen Bedenken. Der bisherige Grundsatz der Vermeidung der doppelten Staatsangehörigkeit ist weder verfassungsrechtlich noch völkerrechtlich verankert.

Zwar gab es in der älteren Staatenpraxis Tendenzen, die Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit zu vermeiden, was zum Beispiel im Europäischen Übereinkommen über die Vermeidung der Mehrstaatlichkeit und über die

Wehrpflicht von Mehrstaatlern vom 6.5.63 (BGBl. 1969 II 1954) geregelt war, doch zeigte sich in der Folge aufgrund der Zunahme der Migration eine Tendenz, diesen Weg nicht weiter zu verfolgen, sondern die doppelte Staatsangehörigkeit hinzunehmen. So stellt das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit vom 6.11.97 den Vertragsstaaten die Gewährung der Doppelstaatlichkeit in weitem Umfang frei. Dem entspricht auch die überwiegende Staatenpraxis. In Frankreich, Italien, Irland, Großbritannien, Belgien, Griechenland und Portugal etwa wird die doppelte Staatsangehörigkeit regelmäßig akzeptiert; die Niederlande halten am Grundsatz der Vermeidung der Mehrstaatlichkeit fest, setzen ihn aber in über 90 Prozent der Fälle nicht durch. Schweden, Finnland und Spanien kennen zahlreiche Ausnahmetatbestände, nur Luxemburg und Österreich halten relativ kompromißlos an der Vermeidung der Mehrstaatlichkeit fest.

Auch außerhalb der Europäischen Union ist eine doppelte Staatsbürgerschaft weit verbreitet. Die Schweiz strich 1992 alle entsprechenden Vorschriften. Die Türkei kennt ein solches Verbot ebensowenig wie die Vereinigten Staaten von Amerika oder klassische Einbürgerungsländer wie Australien und Kanada. Unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten spielt eine doppelte Staatsangehörigkeit also keine entscheidende Rolle.

Auch die deutsche Verfassung verhält sich neutral. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung aus dem Jahre 1974 (BVerfG vom 21.05.74 - BVerfGE 37, 217 (254)) davon gesprochen, daß die doppelte oder mehrfache Staatsangehörigkeit als ein Übel betrachtet werde, das sowohl im Interesse der Staaten als auch im Interesse der betroffenen Bürger nach Möglichkeit vermieden oder beseitigt werden sollte, doch ergibt sich aus der Entscheidung eindeutig, daß damit nur der damalige Diskussionsstand wiedergegeben wurde, aber kein verfassungsgerichtliches Prinzip aufgestellt werden sollte.

Eine Chance zur Integration?

Der Erst-Entwurf (11./13.1.99) hatte bei Ausländern, ausländischen Organisationen und Migrationsverbänden ein überwiegend positives Echo gefunden. „Wunderbar“ schlagzeilte auf deutsch das türkische Massenblatt Hürriyet (Spiegel 2/99, S. 23). Die türkische Gemeinde in Deutschland begrüßte grundsätzlich den ersten Gesetzesentwurf, kritisierte jedoch, daß teilweise, insbesondere bei nicht verschuldeter Arbeitslosigkeit, der Entwurf hinter der bisherigen Rechtslage zurückbleibe.

Um so größer war die Enttäuschung, als das Optionsmodell (14.3.99) auf den Tisch kam. Das eigentliche Problem werde damit lediglich verschoben. Die Regelung treibe einen Keil in die türkischen Familien und bevorzuge EU-Ausländer, bei denen die Mehrstaatlichkeit hingenommen werden (Hakki Keskin, Bundesvorsitzender der türkischen Gemeinde in Deutschland, Süddeutsche Zeitung vom 13.4.99). In der deutschen Debatte spiegeln sich die unterschiedlichen Positionen wider. Sie reichen von krasser Ableh-

nung (Georg Paul Hefti, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.3.99: Ein Modell ohne Integrationskraft) bis zu pragmatischer Zustimmung.

Die Frage, ob mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes das erklärte Ziel einer Integration gefördert werden kann, rührt an Grundfragen des Staatsverständnisses. Hierin liegt auch der Grund für die Heftigkeit des Streits und das Mobilisierungspotential, das ihm innewohnt. Die Frage der Hinnahme einer doppelten Staatsangehörigkeit ist nur oberflächlicher Ausdruck des tieferliegenden Dissenses, der sich an den beiden Prinzipien des Staatsangehörigkeitsrechtes, dem 'jus sanguinis' und 'jus soli' festmachen läßt. Denn das bislang in Deutschland geltende Abstammungsrecht, schlagzeilenkräftig auch als „Blutsrecht“ tituliert, hat als ideologischen Hintergrund nicht nur die Annahme eines homogenen, weitgehend nach ethnischen Kriterien abgegrenzten Staatsvolkes, sondern darüber hinaus auch die unausgesprochene Prämisse, dieses Volk könne für sich abgeschlossen bleiben und auf ihrem Territorium lebende Menschen anderer Herkunft und Nationalität ausgrenzen – und, falls opportun, wieder des Landes verweisen. Die Realität einer grenzüberschreitenden Mobilität und längst gegebenen Internationalität der Wohnbevölkerung wird von diesem Ansatz prinzipiell geleugnet.

Eine solche Sichtweise entspricht jener zum Zeitpunkt der Beratung des Reichs- und Staatsangehörigkeitsrechtes im Jahre 1912. Deutscher zu sein ist nach dieser Auffassung kein politisches Gut oder eine Rechtskategorie, sondern eine biologische Konstante (Hansen 1999). Besonders deutlich wird dies bei der Debatte um die Auslandsdeutschen: „Wir sehen die Hauptbedeutung des Gesetzes in denjenigen Bestimmungen, die die Erhaltung des Deutschtums im Ausland bezwecken.“ (Dr. Giehse, Konservative, zit. n. Hansen). Nach seiner Auffassung sollte das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vornehmlich dazu dienen, „das Deutschtum im Auslande zu schützen, zu erhalten und zu kräftigen“.

Auf den Punkt brachten dies die National-Liberalen: „Das Gesetz will uns Deutsche zurückgewinnen und darum erleichtert es die Wiederaufnahme der Deutschen im Auslande in die deutsche Staatsangehörigkeit ... Der dritte Zweck dieses Gesetzes aber ist, man will verhindern, daß Ausländer, die bei uns nicht willkommen wären, Deutsche werden können; man will nicht-deutsches Blut von der Aufnahme in das deutsche Vaterland abwehren.“ (Beck, National-Liberale, zit. n. Hansen). Das 'jus sanguinis' war auch ein Rechtsinstrument zur Unterstützung imperialistischer Ansprüche: „Kommt das Gesetz zustande, dann hoffen wir, daß wir mit den Deutschen im Auslande nicht bloß loyale Mitbürger, Mitarbeiter an den kulturellen und wirtschaftlichen Gütern der Länder gefunden haben, in denen sich diese Deutschen niedergelassen haben, sondern daß wir an diesen Deutschen auch Mitstreiter für die Ausbreitung deutschen Wesens und deutschen Geistes gefunden haben ...“ (Beck, ebd.). Dem völkischen Ansatz entsprach die restriktive Regelung bei Einbürgerungen. Diese waren allein der Exekutive überlassen, ohne daß eine Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Überprüfung des Behördenhandelns existierte. Damit blieb den auch damals in Deutsch-

land sich aufhaltenden ausländischen Arbeitern die Aussicht auf eine Einbürgerung verwehrt.

Schon damals forderte die SPD ein Einbürgerungsrecht für Kinder von Ausländern, die in Deutschland geboren, aufgewachsen und erzogen sind: „Denn solche Personen sind Deutsche“ (SPD-Abgeordneter *Bernstein*, zit. n. Hansen). Ebenso blieb der Appell, die Einbürgerung lang ansässiger Ausländer zu erleichtern – „Eröffnen Sie diesen lang ansässigen Ausländern den Weg, Deutsche zu werden“ (Bernstein, 29.5.1913) – unerfüllt. Der SPD-Abgeordnete Karl Liebknecht kritisierte: „Wenn aber die ausländischen Arbeiter gut genug dazu sind, daß sie in Deutschland ausgebeutet werden, dann sollten sie auch gut genug dazu sein, daß man sie in Deutschland naturalisiert.“ (Liebknecht, 23.12.1912, zit. n. Hansen, wie vor). Der SPD-Abgeordnete Brühne schloß sich dem an: „Die ausländischen Arbeiter sind ja recht, den deutschen Industriellen die Arbeit zu verrichten, aber als Deutsche will man sie nicht haben.“ (Brühne, 29.5.1913, zit. n. Hansen) Und er formulierte hellsichtig: „Es wird vielleicht wiederum Jahrzehnte dauern, bis man einmal daran geht, die Bestimmungen zu ändern, deshalb sollte man heute unseren Anträgen zustimmen“. Die Appelle blieben erfolglos: Die Reichstagsmehrheit verabschiedete das Gesetz gegen die Stimmen der SPD. Es blieb in seinen völkischen Grundpositionen bis heute in Kraft.

Ist schon fraglich, ob zu Zeiten des Kaiserreiches ein ethnisch einheitliches, monokulturelles Staatsvolk existierte – der SPD-Abgeordnete Bernstein wandte sich in den Beratungen des RuStAG gegen den Vorrang des ‘jus sanguinis’ vor dem ‘jus soli’ mit dem Argument, daß kaum jemand im deutschen Reich seine unzweifelhafte Abstammung als „Germane“ bzw. „Deutscher“ nachweisen könne –, ist diese Einheitlichkeit heute nicht mehr gegeben. Dies zeigt schon der relativ hohe Ausländeranteil auf. Berücksichtigt man des weiteren, daß allein zwischen 1985 und 1996 1.722.638 ausländische Personen eingebürgert wurden (Daten und Fakten zur Ausländersituation, März 1998), sowie daß viele Kinder aus deutsch-ausländischen Beziehungen kraft Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, wird deutlich, daß ein erheblicher Teil der hier lebenden Wohnbevölkerung ausländische Wurzeln hat. Der Befund, in einem Europa ausgeweiteter transnationaler Mobilität sei der „Status Quo der Nationalstaats-Zweideutigkeiten nicht länger zu rechtfertigen“ (Fijalkowski 1997) ist daher ebenso zutreffend wie die Beobachtung, daß sich dies schon im Sprachgebrauch zeige, wenn von Ausländern als unseren „ausländischen Mitbürgern“ gesprochen werde.

Die Differenz liegt darin begründet, daß das ‘jus sanguinis’ von einem monokulturellen Staatsvolk ausgeht, das das personelle Substrat der Staatsgewalt bildet, während der Begriff des „ausländischen Mitbürgers“ diese Kategorien bereits sprengt. Denn er indiziert die Aufhebung des Unterschiedes zwischen Menschenrechten und Bürgerrechten, der eben gerade nicht der Realität entspricht. Menschenrechte sind universell, sie gelten für Inländer und Ausländer, für Staatsangehörige, Staatsbürger und Fremd-

Staatsangehörige in gleicher Weise auf den jeweiligen Herrschaftsterritorien. Bürgerrechte hingegen sind grundsätzlich dem Staatsvolk vorbehalten.

Fünf Felder werden benannt (Fijalkowski, 1995), in denen Rechte an die Staatsbürgerschaft geknüpft sind:

– Allein die Staatsangehörigkeit verleiht ein unbeschränktes Recht zum Aufenthalt und zur Wiedereinreise und verbietet die Ausweisung aus diesem Gebiet auch dann noch, wenn das öffentliche Interesse oder die öffentliche Meinung darauf drängt, die Betreffenden (z. B. Drogendealer oder Kriminelle) loszuwerden. Der besondere Ausweisungsschutz, den § 48 AuslG, das Europäische Niederlassungsabkommen und die Bestimmungen des EU-Rechtes gewähren, hat hier zu einer Relativierung geführt.

– Nur die Staatsangehörigkeit verleiht einen grundrechtlich gesicherten, freien Zugang zum Erwerbsleben und zum Arbeitsmarkt. Auch hier ist durch das EU- und Assoziationsrecht der nationale Spielraum eingeschränkt.

– Das gleiche gilt für den Grundsatz, daß nur die Staatsangehörigkeit eine soziale Absicherung gegen die Folgen der Unfähigkeit, für den eigenen Lebensunterhalt aufkommen zu können, gewährleistet.

– Kaum aufgeweicht ist der Grundsatz, bestimmte öffentliche Dienstleistungspflichten, etwa Schöffendienste bei öffentlichen Gerichten, Wehr- oder Ersatzdienste, dem Staatsvolk vorzubehalten. Im Hinblick auf die Ableistung von Schöffendiensten wird jedoch auch dies diskutiert.

– Das Recht der Beteiligung an der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung durch aktives und passives Wahlrecht ist, zumindest für EU-Bürger im Bereich des Kommunalwahlrechtes, ebenfalls aufgeweicht.

Die klare Grenzziehung zwischen Bürger- und Menschenrechten entspricht daher nur noch in Teilbereichen der Realität. Das Wort vom „ausländischen Mitbürger“ spiegelt in Teilbereichen die gesellschaftliche Realität besser wieder als die starre Trennung zwischen Staatsbürgern und Ausländern.

Republikanismus vs. Nationalismus

Vieles spricht dafür, daß sich das herkömmliche Modell der Einheit von Volk und Nation überholt hat. Wie in von Anfang an multi-ethnischen Gesellschaften wie der Schweiz (Deutschschweizer, Französischschweizer/Romands, Italienischschweizer und Rätromanen), in Belgien (Flamen und Wallonen) oder Staaten, die sich einem gemeinsamen Ideal (Vielvölkerstaat) verbunden wußten, wie etwa Frankreich seit der Französischen Revolution mit dem Bekenntnis zur Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit oder die USA mit ihrem liberalistischen Freiheitsideal, hat sich auch Deutschland von einer „Abstammungs- zu einer Abstimmungsgesellschaft“ (Heinrich August Winkler, Spiegel 2/99) gewandelt. Entscheidend für das politische Selbstverständnis der in Deutschland lebenden Menschen ist nicht mehr Ethnie und Herkunft, sondern die Zugehörigkeit zu einer Gesellschaft. „Die Institutionen, Verfahrensregeln und politischen Werte ... insbesondere die Freiheitsrechte, Rechtsstaatlichkeit und Solidarität“ sind

„die Integrationspole“ (Oberndörfer 1998). Weil der deutsche Nationalismus „im Inferno zweier Weltkriege“ und mit den Enthüllungen über die grauenhaften Verbrechen, die von Deutschen unter Hitler begangen worden waren, seine Bindekraft verloren hatte und durch die Spaltung Deutschlands in zwei konkurrierende Staaten auch seiner Grundlage beraubt war, konnte sich in der Bonner Republik ein Nationalbewußtsein nicht entwickeln. Die Identität des deutschen Volkes war nicht an die jeweiligen Staaten geknüpft, sondern an Werte wie das Grundgesetz, die wirtschaftliche Kraft oder die wissenschaftliche Leistung.

Die Umfragewerte zeigen dies. Gleichwohl macht nicht nur die Differenz zu den Umfrageergebnissen in den USA, sondern auch die durchaus vorhandene Ausländerfeindlichkeit und nicht zuletzt der Erfolg der weiterlaufenden Unterschriftenkampagne von CDU und CSU zum Staatsangehörigkeitsneuregelungsgesetz deutlich, daß es sich hierbei um keinen erfolgreich abgeschlossenen Identifikationsprozeß handelt, sondern um einen nur vorläufigen, möglicherweise durchaus noch umkehrbaren Befund. Die Rede vom Republikanismus ist daher, nicht nur partiell eine richtige Zustandsbeschreibung, sondern auch eine aktuelle politische Forderung.

Das beschlossene Gesetz fördert diese Entwicklung mit seiner Abkehr vom Abstammungsrecht. Die stärkere Betonung des ‘jus soli’ impliziert eine pluri-kulturelle Toleranz, weil Minderheiten nicht ausgegrenzt, sondern als Bevölkerungsteile akzeptiert werden. Unter Integration wird nach diesem Modell nicht mehr die Anpassung an eine monokulturelle, homogene Identität im Sinne der herkömmlichen Nation verstanden, sondern die Akzeptanz der gesellschaftlichen Ordnung. Auch diese ist freilich nicht uniform, sondern vielfältig. Sie impliziert religiöse Toleranz in gleicher Weise wie die Meinungsvielfalt, unterschiedliche Lebensweisen nicht minder als Minderheitenkulturen, sie begreift Vielfalt und Streit nicht als Spaltung, sondern als Bereicherung. Erst die Vielfalt der Menschen und Kulturen schafft eine republikanische Gesellschaft und die Offenheit im Inneren, die im Außenbereich durch die wirtschaftlichen Verflechtungen und die vielfältigen zwischenstaatlichen Verbindungen längst verbreitete Praxis geworden ist.

Einer doppelten Staatsangehörigkeit kommt bei einem solchen Verständnis kein entscheidendes Gewicht mehr zu. Zum einen deshalb, weil der „republikanische Patriotismus“ (Oberndörfer) nur nach der Loyalität gegenüber der republikanischen Ordnung fragt und nicht nach der Historie der Abstammung; zum anderen aber auch deshalb, weil im Rahmen des europäischen Einigungsprozesses, der durch die Schaffung einer EU-Bürgerschaft einerseits und durch bereits abgeschlossene und künftig zu erwartende Assoziierungsabkommen andererseits, diese sich zunehmend als marginale Randerscheinung erweisen wird.

Dem Einwand, daß manche der Zuwanderer tradierten Vorstellungen verhaftet sind und die republikanischen Werte geringachten, kommt dabei kein entscheidendes Gewicht zu. Zum einen trifft dies auch für manche Einheimische zu, zum anderen ist dafür gerade die gegenwärtige Praxis des

Ausschlusses der Zuwanderer von der politischen Teilhabe ursächlich: Warum soll jemand ein gesellschaftliches System bejahen, das ihm keine politischen Teilhaberechte einräumt? Gerade deshalb ist für die betroffenen Menschen allerdings die Hinnahme der doppelten Staatsangehörigkeit von Bedeutung. Denn sie signalisiert ihnen, daß sich das Staatswesen gegenüber ihrer Herkunft, Rasse und Religion für neutral erklärt und diese ausdrücklich respektiert sowie, ihre subjektiven Bindungen zum Herkunftsstaat achtend, gleichwohl diese Bevölkerungsgruppe als willkommen ansieht. Das Angebot der Übernahme politischer Mitverantwortung und politischer Gestaltung durch die Einräumung der Staatsangehörigkeit ist ein Vertrauensbeweis Zuwandererern gegenüber.

Das jetzt beschlossene neue deutsche Staatsangehörigkeitsrecht trägt der gesellschaftlichen Realität endlich Rechnung. Indem es Abschied nimmt von der überholten Abstammungsprinzip, akzeptiert es, daß die universal gültigen Menschenrechte nicht nur Abwehrrechte gegenüber dem jeweiligen nationalen (Herkunfts-)Staat sind, sondern substantielle Fundamente einer republikanischen Ordnung. Die individuelle Freiheit des Menschen – auch in kultureller und religiöser Hinsicht – bildet die politische Substanz einer republikanischen Verfassungsordnung und nicht umgekehrt eine vorgegebene, angeblich homogene Gesellschaft. Die real existierende, kulturell vielfältige Dynamik bildet den verfassungsrechtlichen Rahmen, nicht das ideologische Wunschbild einer angeblichen Einheitlichkeit.

Literatur

- Fijalkowski, Jürgen, 1997: Nationalstaatliche Schranken des Bürgerrechtsstatus und Strategien politischer Inkorporation. In: L.Pries (Hg.), Transnationale Migration. Soziale Welt, Sonderband 12, Baden-Baden
- Fijalkowski, Jürgen, 1995: Die kleine und die große Integration. In: Vorgänge, Heft 3, Leverkusen
- Hansen, Georg, 1999: Deutschsein als Schicksal. Frankfurter Rundschau v. 10. Februar
- Kürsat-Ahlers, Elçin / Waldhoff, Hans-Peter, 1999: Auch die Einwanderer sind das Volk. Frankfurter Rundschau v. 7. Mai
- Oberndörfer, Dieter, 1998: Integration oder Abschottung? Auf dem Weg zur post-nationalen Republik, Zeitschrift f. Ausländerrecht und Ausländerpolitik / ZAR, Heft 1