

**Prof. Dr. Dr. h.c. Kay Hailbronner**

**Integration und Staatsangehörigkeit**

**53. Bitburger Gespräche**

**07.01.2010**

**I. Das Staatsangehörigkeitsrecht und die Integrationsdiskussion**

Mit dem Ausländergesetz von 1990 wurde erstmals die Erleichterung der Einbürgerung als Teil einer umfassenderen Gesetzgebung zur Integration der im Bundesgebiet lebenden ausländischen Bevölkerung in das Ausländerrecht einbezogen. In Deutschland setzt es sich ungeachtet unterschiedlicher rechtspolitischer Vorstellungen über die geeigneten Maßnahmen (verstärkte Hinnahme von Mehrstaatigkeit usw.) die Erkenntnis durch, dass die bisherigen Regeln über den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit zur Bewältigung des Problems der eingewanderten „Gastarbeiter“ und ihrer Nachkommen der zweiten und dritten Ausländergeneration reformbedürftig sind und den Zielen einer Integration nicht ausreichend Rechnung tragen. Fortan beherrschte die Diskussion über die richtigen Integrationskonzepte auch die staatsangehörigkeitsrechtliche Diskussion. Gesetzgeberische Eckpunkte waren die Einführung von Rechtsansprüchen auf Einbürgerung im Ausländergesetz von 1990 und eine beträchtliche Erweiterung des Katalogs von Ausnahmen vom Erfordernis der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit.

Einen vorläufigen Abschluss fand die staatsangehörigkeitsrechtliche Entwicklung mit dem Staatsangehörigkeitsgesetz, das am 01.01.2000 in Kraft trat. Kernpunkte der Reform waren der gesetzliche Erwerb des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts unter zeitweiliger Hinnahme der Mehrstaatigkeit bis zum Erwerb der Volljährigkeit für in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern mit gesichertem Aufenthaltsstatus und mehrjährigem Aufenthalt (§ 4 Abs. 3 StAG). Außerdem wurde der Katalog der Einbürgerungsansprüche erweitert. Rechtspolitische Grundlage war die Diskussion um die Integration. Grundsätzlich bestand Übereinstimmung darüber, dass die faktischen Veränderungen in Zahl, Aufenthaltsdauer und Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung seit den Anwerbevereinbarungen auch im Staatsangehörigkeitsrecht und in der Einbürgerung einen Ausdruck finden müssen. Umstritten blieb die rechtspolitische Diskussion um die „richtigen Integrationskonzepte“, den Stellenwert des Grundsatzes der Vermeidung der Mehrstaatigkeit und in neuerer Zeit Fragen nach Inhalt und Ziel von Einbürgerungstests und Loyalitätserklärungen.

Der neue ius-soli-Erwerbstatbestand führt zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit für ein Kind ausländischer Eltern kraft Geburt im Inland, wenn ein Elternteil seit 8 Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat und ein unbefristetes Aufenthaltsrecht besitzt. Damit geht die Reform partiell über ius-soli-Tatbestände anderer westeuropäischer Nachbarstaaten hinaus, indem dort - wie z.B. in Frankreich - der automatische Erwerb der Staatsangehörigkeit kraft Geburt an die Geburt eines Elternteils im Inland (sog. doppeltes ius-soli) geknüpft ist. Von Anfang an heftig umstritten war die

Akzeptanz doppelter Staatsangehörigkeit. Im Kompromiss hat man sich auf eine Optionspflicht geeinigt, wonach das Kind mit Erreichen des 18. Lebensjahres bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres sich dafür entscheiden muss, ob er die deutsche oder die ausländische Staatsangehörigkeit behalten will. Wird bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres keine Erklärung über die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit abgegeben, geht die deutsche Staatsangehörigkeit verloren. In der Praxis wird ein Ausländer wohl zumeist erklären, die deutsche Staatsangehörigkeit behalten zu wollen. In diesem Fall ist er grundsätzlich verpflichtet, die Aufgabe oder den Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nachzuweisen, es sei denn, dass er vorher auf Antrag die schriftliche Genehmigung auf Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit erlangt hat. Hierauf besteht ein Rechtsanspruch, wenn die Aufgabe oder der Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht möglich oder nicht zumutbar ist, oder bei einer Einbürgerung nach § 2 StAG Mehrstaatigkeit hinzunehmen wäre. Nicht ausdrücklich geregelt ist der Fall, dass ein Ausländer erklärt, die deutsche Staatsangehörigkeit behalten zu wollen und er alle Anstrengungen unternimmt, seine ausländische Staatsangehörigkeit aufzugeben, ihm dies aber dennoch bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres nicht gelingt. Die Anwendung der Vorschrift dürfte wohl in der verwaltungsgerichtlichen Praxis alsbald erhebliche Schwierigkeiten aufwerfen, da zahlreiche Fragen nicht oder jedenfalls nicht vollständig geklärt sind. Es dürfte wohl nicht übertrieben sein, anzunehmen, dass spätestens in der verwaltungsgerichtlichen Instanz der Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit keinen Bestand haben dürfte, sofern es sich um Personen handelt, die bereits im Bundesgebiet gut integriert sind oder bereits Kinder in die Welt gesetzt haben, die kraft Abstammung doppelte Staatsangehörigkeit erworben haben, ohne mit einer Optionspflicht belastet zu sein.

Da auch bei der Einbürgerung die Hinnahme von Mehrstaatigkeit in erheblich größerem Umfang ermöglicht worden ist, so insbesondere wenn Entlassung auf unverhältnismäßige Schwierigkeiten stößt und die Versagung der Einbürgerung eine besondere Härte darstellen würde oder wenn die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit zu Nachteilen, insbesondere wirtschaftlicher oder vermögensrechtlicher Art führen würde.

Die Auswirkungen des neuen Staatsangehörigkeitsrechts führten zunächst zu einem erheblichen Anstieg der Einbürgerungszahlen, die allerdings schon vor Inkrafttreten des Staatsangehörigkeitsgesetzes einsetzte. Die durchschnittlichen Einbürgerungszahlen stiegen bis 2001 auf ca. 180.000, gingen dann allerdings bereits in den Folgejahren wieder deutlich auf ca. 140.000 Personen zurück. Die Erwartungen bzw. Befürchtungen in Bezug auf den ius-soli-Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit haben sich jedoch nicht bewahrheitet. Im Jahr 2000 haben 41.257 in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit nach ius-soli erhalten. Insgesamt wurden seit Inkrafttreten des neuen Rechts bis zum 01.01.2007 ca. 1.030.000 Personen eingebürgert. Von den im Jahr 2006 eingebürgerter stammten 26,8 Prozent aus der Türkei, ca. 10 Prozent aus Serbien und Montenegro und 5,5 Prozent aus Polen. Damit ging auch die Zahl der Einbürgerung türkischer Staatsangehöriger seit 2000 von 44,4 Prozent auf 26,8 Prozent zurück. Deutlich gestiegen ist durchweg die Quote von Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit. Im Jahr 2006 wurden 51

Prozent aller Einbürgerungen unter Fortbestehen der bisherigen Staatsangehörigkeit vollzogen. Insbesondere bei Staatsangehörigen aus dem Iran, Marokko, Afghanistan, Libanon und Syrien sowie bei Personen aus den EU-Mitgliedstaaten wurde die Einbürgerung unter genereller Hinnahme der früheren Staatsangehörigkeit vorgenommen.

Entsprechend ist in der Bevölkerungsstatistik die Zahl der Personen mit „Migrationshintergrund“ stark angestiegen. Im Jahr 2007 waren unter den in Deutschland lebenden 10,5 Mio. Personen mit eigener Migrationserfahrung 5,5 Millionen Ausländer und 5 Mio. Deutsche; ca. 4,9 Mio. Personen ohne eigene Migrationserfahrung, d.h. den im Inland geborenen Nachkommen von Zuwanderern waren aber schon 3,2 Mio. Deutsche. Insgesamt beläuft sich damit der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund im Jahr 2007 auf 18,7 Mio. an der Gesamtbevölkerung, davon 8,2 Mio. Personen bereits mit deutscher Staatsangehörigkeit.

## **II. Das Zuwanderungsgesetz vom 30.07.2004 und die Staatsangehörigkeitsreform 2007**

Das Zuwanderungsgesetz hat ebenfalls Änderungen im Staatsangehörigkeitsrecht mit sich gebracht, zum Teil in der Koordination von Staatsangehörigkeitsrecht mit Integrationsrecht ihre Grundlage haben. Zum Beispiel ist die Frist für die Anspruchseinbürgerung bei erfolgreicher Teilnahme an einem Integrationskurs von 8 auf 7 Jahre verkürzt worden. Vor der Einbürgerung eines Antragstellers, der das 16. Lebensjahr vollendet hat, ist die Regelanfrage an die Verfassungsschutzbehörden eingeführt worden.

Das EU-Richtlinienumsetzungsgesetz hat neben der Schaffung eines neuen Erwerbstatbestandes der 12-jährigen Behandlung als deutscher Staatsangehöriger eine Reihe von Änderungen bei den Einbürgerungsvorschriften gebracht. Einer Anregung der Innenministerkonferenz folgend ist neu ins Gesetz bei allen Einbürgerungen aufgenommen worden, dass der Bewerber nicht wegen einer rechtswidrigen Tat zu einer Strafe verurteilt, noch gegen ihn aufgrund seiner Schuldunfähigkeit eine Maßregel der Besserung und Sicherung angeordnet worden sein darf. Erforderlich für die Einbürgerung von Ehegatten ebenso wie für die Anspruchseinbürgerung nach § 10 ist das Erfordernis der ausreichenden Kenntnisse der deutschen Sprache, das durch das Zertifikat Deutsch B1 erfüllt wird. Ein jahrelanger Streit um die erforderlichen Sprachkenntnisse ist damit gesetzlich geklärt worden. Voraussetzung für die Einbürgerung ist ferner der Nachweis ausreichender Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland, in der Regel durch einen erfolgreichen Einbürgerungstest nachgewiesen.

In einer Reihe von Punkten hat der Gesetzgeber den Berichten über gravierende Integrationsprobleme insbesondere jugendlicher und minderjähriger Ausländer durch Verschärfungen Rechnung getragen. So ist die privilegierte Einbürgerung von Jugendlichen bis zum 23. Lebensjahr, die sich nicht um Ausbildung oder Beschäftigung bemühen, beseitigt worden. So sollen jedoch weiterhin einen Anspruch auf Einbürgerung erhalten, die wegen ihrer Ausbildung oder wegen des Arbeitsplatzangebotes oder schwieriger beruflicher Situation die Abhängigkeit

von Sozialleistungen nicht zu vertreten haben. Personen, die trotz Begehung einer rechtswidrigen Tat wegen Schuldunfähigkeit nicht zu einer Strafe verurteilt werden können, sondern gegen die das Gericht eine Maßregel der Besserung oder Sicherung angeordnet hat, sind von der Einbürgerung ausgeschlossen. Eine deutliche Verschärfung hat der Gesetzgeber auch bei der Strafbarkeitsschwelle, ab der eine Einbürgerung ausgeschlossen ist, vorgenommen. Die bisherigen Grenzen für Bagatellstrafen, die nicht einbürgerungshinderlich sind, sind um die Hälfte gesenkt worden (bei Geldstrafen von 180 Tagessätzen auf 90 Tagessätzen und bei Freiheitsstrafen von 6 Monaten auf 3 Monate). Da bei Jugendstrafen die Mindeststrafe erst bei 6 Monaten beginnt (§ 18 JGG), sind Jugendstrafen immer beachtlich. Darüber hinaus können nunmehr mehrere Strafen, die für sich genommen die Bagatellgrenze nicht überschreiten, zusammengerechnet werden, soweit nicht eine niedrigere Gesamtstrafe gebildet wird. Eine Ermessensregelung ist vorgesehen, wenn die Grenzen bei Bagatellstrafen nur geringfügig überschritten werden, wobei der unbestimmte Rechtsbegriff „geringfügig“ durch Verwaltungsvorschriften präzisiert werden soll (§ 12a Abs. 1 S. 4).

### **III. Integration als Voraussetzung des Erwerbs der Staatsangehörigkeit oder Einbürgerung als Mittel zur Integration?**

Ob die Einbürgerung oder der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit kraft Geburt auf deutschem Staatsgebiet die Integration fördern soll oder am Ende eines erfolgreichen Integrationsprozesses steht und damit Integration voraussetzt, ist schon seit Beginn der Diskussion um die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts heftig umstritten. Kulminiert ist der Theorienstreit in der beinahe wie ein Glaubenskrieg geführten Debatte um die Hinnahme der Mehrstaatigkeit anlässlich der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts 1999. Bemerkenswerterweise sind von beiden Seiten Integrationskonzepte ins Feld geführt worden.

Der Gesetzgeber hat dabei eine eher pragmatische Position eingenommen. Die neueren Reformen im Staatsangehörigkeitsrecht vom Juli 2007 haben allerdings zu einer Anhebung der Integrationsanforderungen als Voraussetzung der Einbürgerung geführt. Die große Staatsangehörigkeitsnovelle vom Jahr 2000 sind gegenüber mit dem ius-soli-Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit noch eher von dem Grundsatz beherrscht, dass die Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit die Integrationschancen der zweiten und dritten im Bundesgebiet geborenen Ausländergeneration erhöht, in dem sie von vornherein eine umfassende Gleichbehandlung in Schule, Ausbildung und sozialen Leistungen halten. Eine Prüfung, ob Integrationserwartungen mit der Volljährigkeit auch erfüllt sind, erfolgt nicht. Wird die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit nachgewiesen oder – was eher realistisch ist – ist einer der vielen Ausnahmetatbestände anwendbar, unter denen die Aufgabe der doppelten Staatsangehörigkeit unzumutbar ist, bleibt die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten, auch wenn mittlerweile eine gefestigte kriminelle Karriere beschritten worden ist oder sich die betreffende Person der Al Kaida angeschlossen hat. Das unterscheidet die deutsche Regelung von der Regelung mancher Nachbarstaaten, die zum Teil für den dauerhaften Erwerb einer inländischen Staatsangehörigkeit den Nachweis der strafrechtlichen Unbescholtenheit verlangen und damit eine Art

Staatsangehörigkeit auf Probe vorsehen, die wohl das deutsche Recht nicht zulässt.

Haben sich die unterschiedlichen Befürchtungen oder Erwartungen hinsichtlich der Integration, insbesondere der zweiten und dritten Ausländergeneration in Deutschland erfüllt? Wir wissen es nicht. Bei den Befürwortern eines Integrationskonzepts, das den Erwerb der Staatsangehörigkeit als Instrument zur Integration im Bundesgebiet versteht, können die Restriktionen des Jahres 2007 bei den Einbürgerungstatbeständen nur auf Ablehnung stoßen. Für die Befürworter stärkerer Integrationsanforderungen sieht sie dagegen die notwendige Konsequenz eines Konzepts, das generell für den dauernden Aufenthalt im Bundesgebiet eine Integration in die deutschen Lebensverhältnisse verlangt.

#### **IV. Rechtspolitische Schlussbemerkungen**

Eine abschließende Antwort auf die Frage, ob Voraussetzungen für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit gelungene Integration sein muss oder ob umgekehrt die Einbürgerung oder gesetzliche Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit ein Instrument neben anderen für eine erfolgversprechende Integrationspolitik ist, kann es nicht geben. Der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit ist beides: Ergebnis erfolgreicher Integration und Mittel auf dem Wege zum Integrationserfolg. Dies mag widersprüchlich erscheinen, beschreibt aber meines Erachtens die Realität besser, als eine Entgegensetzung. Die Formulierung soll freilich nicht darüber hinwegtäuschen, dass für die Einbürgerung auch und gerade der zweiten und dritten Ausländergeneration ein höheres Maß an Integrationsanforderungen erfüllt sein müssen, als sie für die Erlangung eines befristeten und anschließenden Daueraufenthaltsrechts gelten. Wenn aber mit Recht die große Bedeutung von Sprachkenntnissen nicht nur für die eigene Fähigkeit, sich in Deutschland beruflich und sozial zurechtzufinden verlangt wird, sondern gerade auch zur Verhinderung von Chancenlosigkeit der nachfolgenden Generation unabdingbar ist, dann kann für die Einbürgerung schlechterdings nichts anderes verlangt werden. Man kann daher den Einwänden, die gegen die Verschärfung der Einbürgerungsanforderungen in Bezug auf das Maß der erforderlichen deutschen Sprachkenntnisse und die Strafbarkeitsschwelle erhoben worden sind, nicht folgen.

Auch der monatelange Hohn und Spott, dem in manchen Medien auf die Einführung von Einbürgerung von Einbürgerungstests, die Abgabe eines feierlichen Bekenntnisses zur Achtung des Grundgesetzes und die Einführung einer Einbürgerungsfeier, bei der die Einbürgerungsurkunde übergeben wird, verkennen weitgehend psychologische und politische Funktion dieser Neuregelung. Inzwischen wird auch angesichts dessen, dass nahezu alle Personen den Test bestehen, kaum noch geltend gemacht, dass der Einbürgerungstest eine substantielle Hürde für die Einbürgerung der ausländischen Bevölkerung darstellt.

Die Diskussion um das richtige Integrationskonzept bei der Einbürgerung hat sich nicht selten an der Frage der Zulassung von Mehrstaatigkeit kristallisiert. Sicherlich lässt sich mit guten Gründen die Auffassung vertreten, dass die Weigerung, die fremde Staatsangehörigkeit aufzugeben, ein Zeichen der

fortdauernden politischen und kulturellen Verbundenheit mit dem Heimatstaat bzw. Herkunftsstaat der Eltern darstellt. Dennoch scheint mir die Frage der Zulassung der Mehrstaatigkeit von geringerer Bedeutung zu sein, als dies gemeinhin in der rechtspolitischen Diskussion angenommen wird. Die rechtlichen Probleme, die mit verstärkter Zulassung der Mehrstaatigkeit verbunden sind, sind lösbar, wenngleich auch in der heutigen internationalisierten Welt durchaus noch Konflikte im Hinblick auf Schutzausübung und Inanspruchnahme staatsangehöriger Loyalitätspflichten auftreten können. Der Auftritt von Erdogan in Deutschland hat deutlich gezeigt, welche Sprengkraft für die Integration in der Inanspruchnahme der hier lebenden türkischstämmigen Bevölkerung für die politischen Ziele der türkischen Regierung liegen. Danach ist diese ganz und gar inakzeptable Einmischung in die deutsche Integrationspolitik keine Frage der Mehrstaatigkeit, sondern primär eine Frage des extrem nationalistischen Staatsverständnisses der Türkei. Im Ergebnis erscheint mir daher das Festhalten im Erfordernis der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit im Rahmen der sogenannten Optionsregelung im Hinblick auf das Integrationsziel nicht erforderlich zu sein. Die Koalitionsvereinbarung sieht vor, dass die Erfahrungen mit den ersten Optionsfällen auf möglichen Verbesserungsbedarf sowohl in verfahrens- als auch materiellrechtlicher Hinsicht überprüft werden sollen und gegebenenfalls Änderungsvorschläger erarbeitet werden sollen. Welche Konsequenzen hieraus gezogen werden, ist bislang noch nicht absehbar.

Von einem Teil des Schrifttums, das sich insbesondere mit den tatsächlichen Wirkungen staatsangehörigkeitsrechtlicher Änderungen befasst, wird vielfach auch die These vertreten, dass der Staatsangehörigkeit ohnedies nur noch eine geringe Bedeutung zukomme. Für einen Teil der im Bundesgebiet lebenden Ausländer, nämlich den EU-Angehörigen, ist dies sicher richtig, weil – abgesehen von der Mitwirkung an der politischen Willensbildung außerhalb von Kommunalwahlen – die Staatsangehörigkeit keine wesentliche Bedeutung mehr für das Aufenthaltsrecht oder für den Zugang zu sozialen Sicherungssystemen besitzt. Aufenthaltsbeendende Maßnahmen gegenüber EU-Angehörigen sind ohnedies praktisch inzwischen weitgehend ausgeschlossen. Trotz der generellen Aufgabe des Prinzips der Vermeidung von Mehrstaatigkeit bei EU-Angehörigen besteht daher für die im Bundesgebiet lebenden Unionsbürger relativ geringer Anreiz zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit zusätzlich zu ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit. Dennoch sollte man sich nicht täuschen. Die These, dass dem Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit keine oder nur eine geringe Bedeutung bei der Integration in die deutschen Lebensverhältnisse zukäme, ist zu kurzfristig. Hier muss man freilich bei verschiedenen Ausländergruppen unterscheiden. Für viele Ausländer bedeutet der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit und der Besitz des deutschen Passes mehr als nur die Möglichkeit, an den Bundestagswahlen teilnehmen zu können. Es beinhaltet, als Staatsbürger ernst genommen zu werden, im Umgang mit Behörden anerkannt zu werden. Der psychologische, symbolische Gehalt der deutschen Staatsangehörigkeit für die Zugehörigkeit zu Deutschland sollte daher auch nicht unterschätzt werden. An dem Ziel, Einbürgerungen zu fördern, Ausländer zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit zu motivieren, sollte daher im Interesse einer effektiven Integrationspolitik festgehalten werden.