KAY HAILBRONNER

Integration und Staatsangehörigkeit

Noch für einige Jahrzehnte, nachdem Deutschland schon längst faktisch zu einem Einwanderungsland geworden war, blieb das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht immer noch von dem Gedanken beherrscht, dass die Einbürgerung eingewanderter Ausländer eher eine Ausnahme darstellt und daher nur in Betracht kommt, wenn ein öffentliches Interesse an der Einbürgerung besteht. Diese Auffassung ist mittlerweile durch die Gesetzgebung und Rechtsprechung überholt.

Schon mit dem Ausländergesetz von 1990 wurde, wenn auch eher zaghaft, die Erleichterung der Einbürgerung als Teil einer umfassenderen Gesetzgebung zur Integration der im Bundesgebiet lebenden ausländischen Bevölkerung in das Ausländerrecht einbezogen. In Deutschland setzte 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.¹ 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 1. 1. 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 blieben die

¹ Vgl. zur historischen Entwicklung *Bade*, Von der Arbeitswanderung zur Einwanderungsgesellschaft, Festrede in der Frankfurter Paulskirche am 5.11.2009.

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.

II. Die Staatsangehörigkeitsreform von 1999 (vom RuStAG zum StAG)

Der Gesetzgeber hat mit der „großen Staatsangehörigkeitsreform“ von 1999 eine eher pragmatische Position eingenommen, die nicht zuletzt auf wechselnde Mehrheitsverhältnisse im Bund und den Ländern im Jahr 1999 zurückzuführen war. Statt eines ursprünglich vorgesehenen neuen Erwerbstatbestands kraft Geburt auf deutschem Staatsgebiet unter dauernder Beibehaltung doppelter Staatsangehörigkeit wurde auf Grund eines gemeinsamen Vorschlags von SPD/FDP/Bündnis 90/Die Grünen im Jahr 1999 das Optionsmodell verabschiedet, das am 1. 1. 2000 in Kraft trat.²

Zentraler Bestandteil der Reformgesetzgebung ist die Einführung eines neuen *Ius-soli-Erwerbstatbestandes*. In Abänderung von § 4 RuStAG erwirbt nun ein Kind ausländischer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit durch die Geburt im Inland, wenn ein Elternteil seit acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat und eine Aufenthaltsberechtigung oder seit drei Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzt.³ Für Ausländer, die am 1. 1. 2000 rechtmäßig ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland und das zehnte Lebensjahr noch nicht vollendet haben, war ferner in § 40 b RuStAG ein Einbürgerungsanspruch vorgesehen, wenn bei der Geburt des Ausländers die Voraussetzungen des § 4 Abs. 3 StAG vorgelegen haben und weiter vorliegen. Diese Neuregelung verändert die Struktur des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts grundsätzlich, da erstmals allein aufgrund der Geburt im Inland und des rechtmäßigen Aufenthalts eines Elternteils die deutsche Staatsangehörigkeit erworben wird, ohne dass weitere Integrationsanforderungen an Eltern und Kind gestellt werden. Damit geht die Reform partiell etwas über die *Ius-soli*-Tatbestände der meisten westeuropäischen Nachbarstaaten hinaus, in denen dort der automatische Erwerb der Staatsangehörigkeit kraft Geburt häufig an die Geburt eines Elternteils im Inland (doppeltes *ius soli*) geknüpft ist.

Da darüber hinaus aufgrund des Staatsangehörigkeitsrechtes der Eltern regelmäßig eine weitere Staatsangehörigkeit erworben wird, wird das Kind zwei oder sogar drei Staatsangehörigkeiten besitzen. Im Gegensatz zu dem ursprünglichen Arbeitsentwurf ist daher eine *Optionspflicht* vorgesehen, die gegebenenfalls zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit führen kann. Allerdings wirkt die Neuregelung des § 29 StAG und das hierin enthaltene Optionsmodell, nach der das Kind bis zum Erreichen der Volljährigkeit deutschen Kindern völlig gleichgestellt ist und erst mit Volljährigkeit seiner Optionspflicht nachkommen muss, eine Reihe verfassungsrechtlicher und auch rechts-

² BGBl. I, S. 1618; vgl. dazu Hailbronner, NVwZ 1999, 1273 ff.

³ Vgl. hierzu auch Renner, in: Hailbronner/Renner (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Rn. 68 ff. zu § 4 StAG; zu den Aufgaben des Standesbeamten Bornhofen, StAZ 1999, 257 ff. und Krömer, StAZ 2000, 363 ff.

politischer Fragen auf.⁴ Die Regelung des § 29 StAG sieht vor, dass ein „*Ius-soli-Deutscher*“ mit Erreichen der Volljährigkeit erklären muss, ob er die deutsche oder die ausländische Staatsangehörigkeit behalten will. Entscheidet er sich mit der Erklärung für die ausländische Staatsangehörigkeit, geht die deutsche Staatsangehörigkeit mit dem Zugang der Erklärung bei der zuständigen Behörde verloren. Dieselbe Rechtsfolge tritt ein, wenn er bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres keine Erklärung abgegeben hat. In diesem Fall kann davon ausgegangen werden, dass er kein Interesse an der Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit hat und keine Anstrengungen unternommen hat, die ausländische aufzugeben; über diese Rechtsfolge wird er mit Erreichen der Volljährigkeit schriftlich belehrt.

In der Praxis aber wird der Ausländer wohl zumeist erklären, die deutsche Staatsangehörigkeit beibehalten zu wollen. In diesem Fall ist er grundsätzlich verpflichtet, die Aufgabe oder den Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nachzuweisen. § 29 Abs. 2 S. 2 sieht vor, dass, wenn der Nachweis nicht bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres geführt wird, die deutsche Staatsangehörigkeit verloren geht, es sei denn, dass der Deutsche vorher auf Antrag die schriftliche Genehmigung der zuständigen Behörde auf Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit (Beibehaltungsgenehmigung) erhalten hat. Um verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf das Verbot der unzulässigen Entziehung der deutschen Staatsangehörigkeit zu begegnen, sieht § 29 Abs. 4 vor, dass die Beibehaltungsgenehmigung nach Abs. 3 zu erteilen ist, wenn die Aufgabe oder der Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht möglich oder nicht zumutbar ist, oder bei einer Einbürgerung nach § 12 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. Auch wenn die Möglichkeit, einen Antrag auf Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung zu stellen, diesen Fall nicht ganz trifft, weil der Wille des Ausländers auf die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit gerichtet ist, wird man unter Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Überlegungen auch hier von einem Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit ausgehen müssen.

Weitere Änderungen betrafen die *Einbürgerung* und sahen hier insbesondere Erleichterungen vor. Ein Anspruch auf Einbürgerung besteht nun bei Vorliegen eines achtjährigen rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalts im Inland. Der Anspruch ist abhängig von dem Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung, dem Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung, der Unterhaltsfähigkeit ohne Inanspruchnahme von Sozial- oder Arbeitslosenhilfe mit der Ausnahmeklausel, wenn der Ausländer unverschuldet von Sozialhilfe abhängig wurde, der Nichtverurteilung wegen einer Straftat sowie der Aufgabe oder dem Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit. Die Hinnahme von Mehrstaatigkeit wurde in größerem

⁴ Vgl. zur Kritik am Optionsmodell *Dornis*, ZRP 2001, 547 ff; vgl. zum Optionsmodell auch *Masing*, S. 37 ff., 61 ff.

Umfang als bisher für zulässig erklärt, etwa wenn der Einbürgerung älterer Personen ausschließlich das Hindernis der Mehrstaatigkeit entgegensteht, die Entlassung auf unverhältnismäßige Schwierigkeiten stößt und die Versagung der Einbürgerung eine besondere Härte darstellen würde,⁵ oder wenn dem Ausländer bei Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit erhebliche Nachteile insbesondere wirtschaftlicher oder vermögensrechtlicher Art entstehen würden, die über den Verlust der staatsbürgerlichen Rechte hinausgehen;⁶ abgesehen wird schließlich vom Erfordernis der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit auch dann, wenn es sich um einen EU-Bürger handelt und Gegenseitigkeit besteht.⁷ Nach § 11 StAG (bis 1. 1. 2005: § 86 AuslG) besteht nunmehr kein Anspruch auf Einbürgerung, wenn der Einbürgerungsbewerber nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt oder wenn tatsächliche Anhaltspunkte für die Verfolgung oder Unterstützung verfassungsfeindlicher Aktivitäten vorliegen.⁸

III. Das Zuwanderungsgesetz vom 30. 7. 2004 und die Staatsangehörigkeitsreform 2007

Das Zuwanderungsgesetz, das erstmals die Integrationsproblematik rechtlich in das Ausländerrecht einbezogen hat, hat ebenfalls eine Reihe von Änderungen im Staatsangehörigkeitsrecht mit sich gebracht, die zum Teil in der Koordination von Staatsangehörigkeitsrecht mit Integrationsrecht ihre Ursache haben. So ist etwa die Frist von Anspruchseinbürgerung von acht auf sieben Jahre verkürzt worden. Daneben sind eine Reihe von Änderungen verabschiedet worden, die z. T. die Einbürgerung erleichtert haben, andererseits aber auch Integrationsanforderungen spezifiziert haben. So sollte bei der Ermessenseinbürgerung aus Gründen des öffentlichen Interesses oder zur Vermeidung einer besonderen Härte von der Voraussetzung der Unterhaltsfähigkeit abgesehen werden können. Die Frist für die Anspruchseinbürgerung bei erfolgreicher Teilnahme an einem Integrationskurs ist von acht auf sieben Jahre verkürzt worden. Ausländische Verurteilungen zu Strafen sind unter bestimmten Voraussetzungen bei der Entscheidung über die Einbürgerung zu berücksichtigen (vgl. § 12a Abs. 2 und 4 StAG). Vor der Einbürgerung eines Antragstellers, der das 16. Lebensjahr vollendet hat, ist die Regelanfrage an die Verfassungsschutzbehörden eingeführt worden. Das EU-Richtlinienumsetzungsgesetz vom 19. 8. 2007⁹ hat neben der Schaffung eines neuen Erwerbstatbestandes der zwölfjährigen Behandlung als deutscher Staatsangehöriger eine Reihe weiterer Änderungen bei den Einbürgerungsvorschriften gebracht.

⁵ § 87 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 AuslG, seit 1. 1. 2005: § 12 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 StAG.

⁶ § 87 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 AuslG, seit 1. 1. 2005: § 12 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 StAG.

⁷ § 87 Abs. 2 AuslG, seit 1. 1. 2005: § 12 Abs. 2 StAG.

⁸ Vgl. die Ausführungen zu § 11 StAG; zum Wahlrecht jüngst Eingebürgerter und dem BWahlG *Stock*, ZAR 1995, 33 ff.

⁹ BGBl. I, S. 1970.

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 StAG 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, welche in der Regel durch einen erfolgreichen Einbürgerungstest nachgewiesen werden.

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. Sie haben jedoch weiterhin einen Anspruch auf Einbürgerung erhalten, wenn sie 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 Tagessätze und bei Freiheitsstrafen von sechs Monaten auf drei Monate). Da bei Jugendstrafen die Mindeststrafe erst bei sechs 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 StAG).

IV. 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 vermittelnde Position eingenommen. Die neueren Reformen im Staatsangehörigkeitsrecht vom Juli 2007 haben zu einer Anhebung der Integrationsanforderungen als Voraussetzung der Einbürgerung geführt. Die große Staatsangehörigkeitsnovelle vom Jahr 2000 ist demgegenüber 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 erhöhen soll, indem sie von vornherein Anspruch auf eine umfassende Gleichbehandlung in Schule, Ausbildung und sozialen Leistungen erhalten. 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 neben der ausländischen Staatsangehörigkeit der Eltern den Nachweis der strafrechtlichen Unbescholtenheit verlangen und damit eine Art Staatsangehörigkeit auf Probe vorsehen, die das deutsche Verfahrensrecht 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 ist sie dagegen die notwendige Konsequenz eines Konzepts, das generell für den dauernden Aufenthalt im Bundesgebiet eine Integration in die deutschen Lebensverhältnisse verlangt.

Die neuere Entwicklung der Einbürgerungsraten weist bis zum Jahr 2007 einen kontinuierlichen Rückgang der Einbürgerungszahlen auf. Im Jahr 2007 wurden in Deutschland insgesamt 113.030 Ausländer eingebürgert, gegenüber 186.098 im Jahr 2000. Ein leichter Anstieg wurde im Jahr 2006 um 6,2 % auf 124.566 registriert, der sich aber 2007 nicht fortsetzte.¹⁰ Insgesamt wurden seit Inkrafttreten des neuen Staatsangehörigkeitsrechts bis zum 1. 1. 2009 ca. 1,1 Millionen Personen eingebürgert. Von

¹⁰ *BAMF*, Migrationsbericht 2006, S. 173; *BAMF*, Die Einbürgerung von Ausländern in Deutschland, Working Paper 17, 2008.

den im Jahr 2007 eingebürgerten stammten 28.861 Personen (25,5 %) aus der Türkei, 10.458 Personen aus Serbien und Montenegro (9,3 %) und 5.479 aus Polen (4,8 %). Damit ist auch die Zahl der Einbürgerungen türkischer Staatsangehöriger seit dem Jahr 2000 von 44,4 % auf 25,5 % deutlich zurückgegangen. Insgesamt ist die Einbürgerungsquote türkischer Staatsangehöriger damit von 1999 bis 2006 von 4,9 % auf 1,9 % abgesunken.¹¹ Deutlich gestiegen ist allerdings die Quote von Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit. Im Jahr 2007 wurden 52,4 % aller Einbürgerungen unter Fortbestehen der bisherigen Staatsangehörigkeit vollzogen. Abgesehen vom Erfordernis der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit wird insbesondere bei Staatsangehörigen aus dem Iran, Marokko, Afghanistan, dem Libanon und Syrien. Auch bei Personen aus den EU-Mitgliedstaaten, wie z. B. Polen, Italien und Griechenland, wurde die Einbürgerung unter genereller Hinnahme der früheren Staatsangehörigkeit vorgenommen (vor Inkrafttreten der gesetzlichen Regelung, wonach bei Staatsangehörigen aus den EU-Mitgliedstaaten generell Mehrstaatigkeit toleriert wird). Circa zwei Drittel aller Eingebürgerten des Jahres 2007 erwarben die deutsche Staatsangehörigkeit auf der Grundlage des § 10 Abs. 1 StAG. Einbürgerungsverfahren nach der Übergangsregelung des § 40b StAG sind mittlerweile weitgehend abgeschlossen.¹² Die Zahl der „Optionskinder“, die gemäß § 4 Abs. 3 S. 1 und § 40b StAG¹³ die deutsche Staatsangehörigkeit unter Beibehaltung der Staatsangehörigkeit ihrer Eltern erhalten haben, ist ebenfalls von 31.438 auf 35.714 im Jahr 2007 zurückgegangen; insgesamt haben bis 1. 1. 2008 355.187 Ausländer die deutsche Staatsangehörigkeit durch Geburt in Deutschland erworben.

V. Rechtspolitische Schlussbemerkungen

Eine abschließende Antwort auf die Frage, ob Voraussetzung für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit gelungene Integration sein muss oder ob umgekehrt die Einbürgerung oder der gesetzliche Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit ein Instrument neben anderen für eine erfolversprechende 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

¹¹ Vgl. hierzu auch *Thranhardt*, Einbürgerung, Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, März 2008, S. 12 mit eingehendem Vergleich der Einbürgerungsraten in europäischen Ländern, der deutschen Bundesländer und der Kommunen, sowie einer Analyse der administrativen Diskrepanzen, S. 21 f.

¹² *BAMF*, Migrationsbericht 2006, S. 177.

¹³ Der Einbürgerungstatbestand des § 40b StAG (Kinder, die vor dem 1. 1. 2000 im Inland geboren wurden, bis zu diesem Zeitpunkt aber das zehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hatten) ist mittlerweile wegen Ablauf der Antragsfrist obsolet geworden.

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. Die Einwände, die gegen die Verschärfung der Einbürgerungsanforderungen in Bezug auf das Maß der erforderlichen deutschen Sprachkenntnisse und die Strafbarkeitsschwelle erhoben worden sind, halte ich daher nicht für stichhaltig.

Auch der monatelange Hohn und Spott, mit dem in manchen Medien auf die Einführung von Einbürgerungstests, die Abgabe eines feierlichen Bekenntnisses zur Achtung des Grundgesetzes und die Einführung einer Einbürgerungsfeier, bei der die Einbürgerungsurkunde übergeben wird, reagiert wurde, verkennt weitgehend die 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 des türkischen Ministerpräsidenten *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 liegt. Dennoch ist diese 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 am 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 Änderungsvorschläge 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 die These vertreten, dass der Staatsangehörigkeit ohnedies nur noch eine geringe Bedeu-

tung zukomme. Für die im Bundesgebiet lebenden Unionsbürger 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 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 nur ein 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. Hierbei sind freilich Differenzierungen nach Nationalität, Herkunft und sozialer Stellung geboten. 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. Er 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, ist daher im Interesse einer effektiven Integrationspolitik festzuhalten.

Andererseits müssen auch die Risiken, die in einer verstärkten Zulassung doppelter Staatsangehörigkeit liegen, gesehen werden. Der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit darf nicht mit einer fortschreitenden Funktionslosigkeit der Staatsangehörigkeit verbunden sein. Gerade dann, wenn Staatsangehörigkeit nicht mehr als ein jede weitere Zugehörigkeit zu einem Staat ausschließendes Schutz- und Treueverhältnis angesehen werden kann, bedarf es neuer Regeln über Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit. Die „große Staatsangehörigkeitsreform“ von 1999 war daher ursprünglich auf eine Weiterentwicklung unter Einbeziehung neuer Verlustregelungen angelegt. Mit dem erleichterten Erwerb der Staatsangehörigkeit sollten daher auch Regeln über den Verlust der Staatsangehörigkeit einhergehen, wenn keine echte Verbindung mehr mit demjenigen Staat besteht, dessen Staatsangehörigkeit durch Abstammung oder durch Geburt auf fremdem Staatsgebiet erworben wurde. Zugleich könnten mit dem erleichterten Erwerb mehrfacher Staatsangehörigkeit auch Regelungen verbunden werden, die nach Art einer „ruhenden“ Staatsangehörigkeit die Ausübung politischer Rechte in demjenigen Staat vorsehen, in dem ein Daueraufenthalt begründet wird. Auch im Hinblick auf die sachkundige und verantwortliche Ausübung des Wahlrechts sollten politische Rechte ungeachtet mehrfacher Staatsangehörigkeit nur im Staat des dauernden Wohnsitzes gewährt werden.¹⁴

¹⁴ Vgl. hierzu auch *Martin/Hailbronner* (Hrsg.), *Rights and Duties of Dual Nationals*, 2003, S. 385 f.