

Daniel Naujoks

## Macht und Identität. Eine Diskursanalyse zur doppelten Staatsbürgerschaft<sup>1</sup>

In regelmäßigen Abständen erscheint in Deutschland die Frage der Zulässigkeit, Wünschbarkeit und Vermeidbarkeit der doppelten Staatsbürgerschaft<sup>2</sup> auf der politischen Agenda. Die damit verbundenen Debatten sind dabei kein isolierter Gegenstand. In der Diskussion geht es zugleich um Vorstellungen und Ideen von Staatsbürgerschaft und Einbürgerung als ethnische und politische Grenzziehung, um das Verhältnis zu dauerhaft im Land lebenden Menschen anderer Herkunft und deren Einbindung in das Gesellschaftssystem und damit um elementare Begriffe des Allgemeinwesens, der Definition des Staates und der Gesellschaft selbst. Wie der vorliegende Beitrag zeigen wird, sind Debatten zur doppelten Staatsangehörigkeit dabei als Fragen der gesellschaftlichen Inklusion und Exklusion eng mit Fragen von Macht und Identität der Mehrheitsgesellschaft verwoben.

Drei aktuelle Anlässe geben zudem Anstoß, erneut über dieses Thema nachzudenken. Zum Ersten treten seit Januar 2008 die ersten Folgen des sog. Optionsmodells zu Tage. Nachdem bei der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts im Jahr 2000 darauf verzichtet wurde, die doppelte Staatsbürgerschaft anzuerkennen, wurde lediglich eine beschränkte *ius soli* Regelung eingeführt. Hiernach erhalten in Deutschland geborene Kinder bis zur Vollendung ihres 23. Lebensjahrs die doppelte Staatsangehörigkeit<sup>3</sup> und müssen sich erst bis zu diesem Zeitpunkt für den Pass ihrer Eltern oder ihres Geburtslandes entscheiden. Kinder, die im Januar 2000 noch nicht zehn Jahre alt waren, konnten sich auf Antrag ebenfalls allein aufgrund ihrer Geburt auf deutschem Boden einbürgern lassen. Seit Januar 2008 können, ab Januar 2013 müssen die ersten dieser jungen Erwachsenen die Wahl zwischen zwei Staatsangehörigkeiten treffen.<sup>4</sup> Dabei sind diese jungen Deutschen nur die Spitze des Eisberges

- 1 Ich danke Dietrich Thränhardt und Uwe Hunger für wertvolle Kommentare bezüglich der Entwurfsfassung dieses Artikels.
- 2 In diesem Beitrag werden die Begriffe Staatsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit synonym benutzt.
- 3 Auch dies gilt jedoch nur, wenn zumindest ein Elternteil bereits seit 8 Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hatte; für EU-Angehörige reicht der Besitz einer Aufenthaltserlaubnis-EU oder eine Niederlassungserlaubnis (§ 4 Abs. 3 StAG).
- 4 Denn ab der Vollendung des 18. Lebensjahres können, bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres müssen die Betroffenen eine solche Optionsentscheidung treffen. Fast 50.000 Einbürgerungen von in Deutschland geborenen Kindern, die im Januar 2000 noch nicht zehn Jahre alt waren, gab es zwischen 2000 und 2007. In 93 Prozent der Fälle bestand die bisherige Staatsangehörigkeit fort (Statistisches Bundesamt, *Einbürgerungstatistik, Einbürgerungen nach § 40 b*, 2007).

derjenigen, bei denen sich die Frage nach Pass und nationaler Identität stellt. Wenn gleich die Einbürgerungszahlen 2006 nach einigen Jahren erstmals wieder gestiegen sind, lebten zu Jahresbeginn 2007 6,8 Mio. Menschen in Deutschland, die zwar im Land geboren wurden, die aber keinen deutschen Pass besitzen; 5,7 Mio. von ihnen waren über achtzehn Jahre alt. Über eine Million Menschen ausländischer Staatsbürgerschaft lebt seit über 25 Jahre in Deutschland, mehr als eine halbe Million bereits seit über 35 Jahren.<sup>5</sup>

Zum Zweiten machte 2005 Schlagzeilen, dass eine große Anzahl eingebürgerter Türken ebenfalls die Rückerlangung der türkischen Staatsangehörigkeit beantragt und hierdurch automatisch ihren deutschen Pass verloren hatten, wie es das seit 2000 geltende Staatsangehörigkeitsrecht vorsieht.<sup>6</sup>

Der dritte Aktualitätsbezug der doppelten Staatsbürgerschaft besteht darin, dass im August 2007 die Hinnahme der Mehrstaatigkeit von EU-Ausländern *generell* akzeptiert worden ist. Das zuvor geltende Gegenseitigkeitsprinzip, nach dem die doppelte Staatsangehörigkeit toleriert wurde, sofern das Herkunftsland der Migranten diese ebenfalls für deutsche Einwanderer zuließ (§ 12 Abs. 2 StAG alte Fassung) wurde aufgehoben, so dass nunmehr jeder EU-Bürger, der in Deutschland eingebürgert wird, seine alte Staatsangehörigkeit behalten kann.<sup>7</sup>

Auch im Übrigen wäre die Behauptung unzutreffend, Doppelstaatler gäbe es in Deutschland nur in Einzelfällen. Abgesehen von den oben genannten Konstellationen und Fällen, in denen Kinder aus binationalen Ehen hervorgehen und somit nach dem Abstammungsprinzip ohnehin beide Staatsangehörigkeiten erhalten<sup>8</sup>, wurde von der halben Million Menschen, die in den Jahren 2003 bis 2006 die deutsche Staatsbürgerschaft erhalten haben, in beinahe der Hälfte der Fälle (45,4 Prozent) die Beibehaltung der bisherigen Staatsbürgerschaft gestattet – Tendenz steigend.<sup>9</sup>

Diese Entwicklungen und die gleichwohl existierenden Vorbehalte gegen die grundsätzliche Hinnahme der doppelten Staatsbürgerschaft geben Anstoß, die Für und Wider dieses Konzepts und seiner Auswirkungen zu erörtern. Auf der Grund-

5 Statistisches Bundesamt, *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Einbürgerungen 2006*, Fachserie 1 Reihe 2.1, Wiesbaden 2007.

6 Das Bundesverfassungsgericht (Entscheidung vom 8. Dezember 2006, 2 BvR 1339/06) hat die Wirksamkeit des Verlustes auch für die Grenzfälle bestätigt, in denen der Antrag auf Einbürgerung bereits vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes erfolgt war, die Rückeinbürgerung in der Türkei aber erst nach diesem Zeitpunkt erfolgte.

7 Vgl. Art. 5 Nr. 9 lit. b) des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007, in Kraft getreten am 28.08.2007, *Bundesgesetzblatt* 2007, Teil I, Nr. 42. Dabei kann das Recht des Herkunftslandes nach wie vor der doppelten Staatsbürgerschaft entgegenstehen, wie dies bei Österreich und Belgien der Fall ist. Schon in den Jahren 2005–2006 betrug der Anteil von Doppelstaatern unter eingebürgerten EU-Ausländern über 91 Prozent. In der Fachserie 1, Reihe 2.1, Tabelle 11 weist das Statistische Bundesamt die Fälle der Hinnahme der doppelten Staatsbürgerschaft aus.

8 Gemäß dem Mikrozensus 2005 bestehen in Deutschland allein 1,3 Mio. Ehen, bei denen nur ein Ehepartner die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt.

9 Gemäß § 12 StAG ist dies rechtlich möglich, wenn das Herkunftsland ein Ausscheiden nicht ermöglicht oder andere Unzumutbarkeiten bestehen.

lage der Presseberichterstattung seit 1998, den im Deutschen Bundestag geführten Debatten und wissenschaftlichen Veröffentlichungen werden im ersten Teil dieses Beitrags zunächst klassische Einwände gegen die doppelte Staatsbürgerschaft vorgestellt und kommentiert, bevor im zweiten und dritten Teil Thesen für eine Aufschlüsselung der Diskussion an diskurstheoretischen Gesichtspunkten aufgestellt werden. Der Beitrag wird deren tatsächliche Grundlage beleuchten und mit einem Plädoyer für Inklusion schließen.

### *I. Klassische Einwände gegen die doppelte Staatsbürgerschaft*

Die klassischen Argumente gegen die Anerkennung der doppelten Staatsbürgerschaft lassen sich in drei Gruppen einordnen. Die erste Gruppe betrifft die (völker)rechtliche Zulässigkeit. Diese ist nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung; es besteht jedoch mittlerweile Einigkeit darin, dass das allgemeine Völkerrecht der Anerkennung ebenso wenig im Wege steht wie das Völkervertragsrecht.<sup>10</sup> Eine weitere Gruppe von Argumenten bezieht sich auf technische Schwierigkeiten und die dritte Gruppe enthält sozio-politische Einwände gegen das Konzept der doppelten Staatsbürgerschaft an sich.

#### *1. Technische Einwände gegen die doppelte Staatsbürgerschaft*

Technische Bedenken gegen Mehrstaatigkeit beruhen in erster Linie auf Konflikten von Wehr- und Steuerpflichten, dem anwendbaren Recht und Verwirrungen hinsichtlich diplomatischer Schutzrechte.

##### *(a) Doppelte Wehrpflicht*

Der historisch bereits früh diskutierte Kritikpunkt der doppelten Staatsbürgerschaft, der die die Gefahr doppelter Verpflichtungen zur Ableistung des Wehrdienstes betrifft, steht heute kaum noch im Mittelpunkt der Diskussion. Dies liegt zum einen daran, dass ein staatenübergreifender Trend erkennbar ist, die allgemeine Wehrpflicht abzuschaffen.<sup>11</sup> Zum anderen bestehen zahlreiche multi- wie bilaterale Abkommen, die diese Frage regeln.<sup>12</sup> Auch die Bundesregierung gibt an, die Wahl

10 Kay Hailbronner, *Einbürgerung von Wanderarbeitern und doppelte Staatsangehörigkeit*, Baden-Baden 1992, S. 16; Europarat, Expertenkomitee zur Staatsangehörigkeit, *Report on Multiple Nationality*, CJ-NA (2000), S. 9.

11 Stephen H. Legomsky, »Dual Nationality and Military Service: Strategy number two« in: David A. Martin und Kay Hailbronner (Hg.), *Rights and Duties of Dual Nationals – Evolution and Prospects*, Den Haag 2003, S. 90.

12 Legomsky (Dual Nationality and Military Service, aaO. (FN 11), S. 125 ff.) listet internationale Abkommen hierzu auf, nach denen doppelte Staatsbürger entweder das freie Wahlrecht haben, wo sie ihrer Wehrpflicht nachkommen werden, oder den Militärdienst im Land ihres regelmäßigen Aufenthalts zu verrichten haben.

zwischen deutscher und türkischer Wehrpflicht funktioniere zwischen den beiden Ländern und führe zu keinen Komplikationen.<sup>13</sup>

*(b) Staatsbürgerschaft als Grundlage des anwendbaren Rechts*

Die Staatsangehörigkeit ist ein Kriterium, das herangezogen werden kann, um zu bestimmen welches nationale Recht anwendbar ist, insbesondere auf dem Gebiet des Familien- und Erbrechts. Nach internationalem Privatrecht – d. h. dem jeweiligen nationalen Recht, das entscheidet, welches Recht Anwendung findet – ist jedoch nach dem Prinzip der effektiven Staatsbürgerschaft das Recht desjenigen Landes anwendbar, zu dem die Betroffenen eine effektive Bindung, d. h. in dem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben.<sup>14</sup> In Deutschland regelt Art. 5 Abs. 1, S. 1 EGBGB diesen Fall, weshalb deutsche Gerichte diesem Umstand stets weniger Gewicht beimessen.<sup>15</sup>

*(c) Mögliche Doppel-Besteuerung von Doppelstaatern*

Ein Staat kann seine Staatsangehörigen ungeachtet ihres Aufenthaltsortes besteuern. Regelmäßig müssen Personen im Land ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit ihrer Steuerpflicht nachkommen. Hieraus ergibt sich offensichtlich die Gefahr einer Doppelbesteuerung. Diese ist jedoch weitgehend unbedeutend.<sup>16</sup> Zum einen besteuern nur sehr wenige Staaten ihre Staatsangehörigen im Ausland; zum anderen bestehen zahlreiche bi- und multilaterale Abkommen, die derartige Doppelbesteuerungen ausschließen.<sup>17</sup>

*(d) Diplomatischer Schutz für Mehrstaater*

Ein weiterer technischer Einwand bezieht sich auf die Geltendmachung diplomatischen Schutzes, nach dem ein Staat berechtigt ist, seine Staatsbürger zu schützen, wenn diese von anderen Staaten völkerrechtswidrig verletzt werden. Im Falle von doppelten Staatsangehörigen könnte einerseits Streit darüber entstehen, welchem Staat das Schutzrecht zusteht. Andererseits könnte es zu Konflikten kommen, wenn

13 Vgl. BT-Ds.14/9828.

14 Europarat aaO. (FN 10), S. 15; Kay Hailbronner, »Rights and Duties of Dual Nationals: Changing Concepts and Attitudes« in: David A. Martin / Kay Hailbronner (Hg.), *Rights and Duties of Dual Nationals – Evolution and Prospects*, Den Haag 2003, S. 26; Rainer Bauböck, *Citizenship Policies: international, state, migrant and democratic perspectives*, Global Migration Perspectives No. 19 (2005), S. 8.

15 Kay Hailbronner / Günter Renner, *Staatsangehörigkeitsrecht*, 4. Auflage, München 2005, RN 76.

16 Bauböck, *Citizenship Policies*, aaO. (FN 14), S. 8.

17 Alexander T. Aleinikoff / Douglas Klusmeyer, *Citizenship Policies for an Age of Migration*, Washington, DC 2002, S. 35; Hailbronner, *Rights and Duties of Dual Nationals*, aaO. (FN 14), S. 26.

ein Staat zugunsten seiner Staatsangehörigen in dem Staat interveniert, dessen Staatsangehörigkeit sie ebenfalls besitzen.

Abgesehen davon, dass Staaten in der Regel nicht um das diplomatische Tätigwerden wetteifern, entschied der Internationale Gerichtshof bereits 1955, dass zur Ausübung diplomatischen Schutzes neben der formalen Zugehörigkeit ein »genuine link« vorhanden sein müsse.<sup>18</sup> Sofern diese genuine Verbindung zu beiden Staaten besteht, ist der Staat des gewöhnlichen Aufenthaltes zur Wahrnehmung der Interessen berechtigt.<sup>19</sup>

Die zweite Frage war noch vor einhundert Jahren ein entscheidender Beweggrund, gegen die doppelte Staatsbürgerschaft vorzugehen.<sup>20</sup> Nach den seit 1930 geschlossen internationalen Abkommen und der Rechtsprechung internationaler Tribunale können diplomatische Schutzrechte nicht gegenüber dem anderen Staat geltend gemacht werden, dessen Staatsangehörigkeit die Betroffenen ebenfalls besitzen.<sup>21</sup> Auch die Erfahrung zeigt den geringen Gehalt dieses Einwands. Denn die weltweit existierenden Millionen von Doppelstaatlern haben bisher zu keinen internationalen Spannungen in dieser Hinsicht geführt.<sup>22</sup>

## 2. Sozio-politische Einwände gegen die doppelte Staatsbürgerschaft

Es sollen hier vier sozio-politische Argumente gegen die doppelte Staatsbürgerschaft aufgegriffen werden, die sich gegen die doppelte Zugehörigkeit an sich bzw. gegen ihre möglichen Auswirkungen richten. Der erste Einwand betrifft das »unge-

- 18 Internationaler Gerichtshof, Nottebohm Entscheidung (Liechtenstein vs. Guatemala) in: *ICJ Report* 23 (1955), S. 20 ff.
- 19 Dies sehen Art. 5 der Haager Konvention über gewisse Fragen beim Konflikt von Staatsangehörigkeitsgesetzen vom 12.04.1930 sowie zwölf spanisch-lateinamerikanische Abkommen vor, vgl. Aurelia Alvarez Rodríguez, *Nacionalidad y Emigración*, Madrid 1990, S. 129 ff. Ebenfalls: Aleinikoff und Klusmeyer, *Citizenship Policies for an Age of Migration*, aaO. (FN 17), S. 34; Hailbronner, *Rights and Duties of Dual Nationals*, aaO. (FN 14), S. 21 f.; David A. Martin, »Introduction: the Trend toward Dual Nationality« in: ders. / Kay Hailbronner (Hg.), *Rights and Duties of Dual Nationals – Evolution and Prospects*, Den Haag 2003, S. 15.
- 20 Dies war insbesondere für ein Einwanderungsland wie die USA, deren Bevölkerung in Zeiten der Masseneinwanderung zu großen Teilen aus Staatsangehörigen der Ursprungsstaaten bestand, ein Quell der Sorge. Es wurde befürchtet, die anderen Staaten könnten zugunsten ihrer Staatsbürger in den USA intervenieren, vgl. Alvarez Rodríguez, *Nacionalidad y Emigración*, aaO. (FN 19), S. 87.
- 21 So Art. 4 der Haager Konvention und die in FN 19 erwähnten spanisch-lateinamerikanischen Abkommen. Auch das Iran-US.-Claims Tribunal hat eine derartige Spruchpraxis angenommen, siehe Aleinikoff und Klusmeyer, *Citizenship Policies for an Age of Migration*, aaO. (FN 17), S. 34. Im Übrigen ebenfalls: Alvarez Rodríguez, *Nacionalidad y Emigración*, aaO. (FN 19), S. 142; Martin, *The Trend toward Dual Nationality*, aaO. (FN 19), S. 15. Andererseits wird auch die Auffassung vertreten, dass das Land der »effektiven Staatsbürgerschaft« allen anderen Staaten gegenüber zur Geltendmachung diplomatischen Schutzes berechtigt sein soll, vgl. Hailbronner, *Rights and Duties of Dual Nationals*, aaO. (FN 14), S. 22, mit weiteren Nachweisen.
- 22 Auch das Auswärtige Amt gab im Bundestag an, es bestünden keine Schwierigkeiten bei der konsularischen Betreuung von doppelten Staatsangehörigen (Plenarprotokoll 14/24 vom 3. März 1999, S. 1894).

rechte« doppelte Wahlrecht, der zweite die doppelte Staatsbürgerschaft als Integrationshemmnis. Der dritte Einwand befürchtet eine Entwertung der Staatsbürgerschaft und der letzte hält eine doppelte Loyalität aus ideologisch-konzeptionellen Gründen für unvereinbar mit staatsbürgerlichen Pflichten.

(a) *Das »ungerechte« doppelte Wahlrecht*

In beinahe allen Staaten wird das Wahlrecht anhand der Staatsbürgerschaft verliehen. Einige Kommentatoren stellen deshalb als Kritik fest, dass Menschen mit zwei Staatsbürgerschaften auch in zwei Ländern wählen könnten.

Dabei ist zunächst zu bemerken, dass die Auslandswahlbeteiligung in der Regel niedrig ist.<sup>23</sup> Viele weniger entwickelte Herkunftsländer haben überdies oft weder Briefwahlsysteme etabliert, noch verfügen sie über eine ausreichende diplomatische Vertretung in Deutschland, die Wahlen durchführen könnte. Einige Länder, z. B. Indien, gewähren ihren Staatsbürgern im Ausland überhaupt kein Wahlrecht.

Auch auf der rein theoretischen Ebene ist dieser Einwand indes wenig überzeugend. Zunächst wird vorgebracht, das Prinzip der Gleichheit der Bürger sei beeinträchtigt, wenn doppelte Staatsbürger doppelt, einfache Staatsbürger jedoch nur einfach wählen könnten.<sup>24</sup> Dem kann jedoch entgegen gehalten werden, dass der Bezugsrahmen des Prinzips der Wahlgleichheit der einzelne Staat ist.<sup>25</sup> Für rechtliche und formelle Gleichheit bedeutet dies, dass Bürger von demselben Hoheitsträger gleich behandelt werden sollen. Keine Anti-Diskriminierungsnorm im nationalen oder internationalen Recht verlangt die Gleichbehandlung durch verschiedene, unabhängige Staaten. Verfechter dieses Argumentes verkennen überdies, dass eine Gleichheitsgarantie niemals volle Gleichheit gewährt. Wir finden zahlreiche unterschiedliche Behandlungen von Bürgern, die vollkommen unumstritten sind, da wir sie als gerechtfertigt ansehen. Hinsichtlich der doppelten Wahlrechte von doppelten Staatsbürgern ist die Rechtfertigung offensichtlich: Anders als einfache Staatsbürger in beiden Ländern sind sie durch beide Kulturkreise geprägt, in beiden Sphären ver-

23 David A. Martin, »New Rules for Dual Nationality« in: Randall Hansen / Patrick Weil (Hg.) *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe: The Reinvention of Citizenship*, New York 2002, S. 52.

24 Roland Koch (»Der Wille zur Integration ist nötig« in: *Die Welt* vom 15. Januar 1999) schreibt exemplarisch: »Warum sollen Mitbürger ausländischer Herkunft über die Politik in Deutschland mitbestimmen, während Deutsche im Ausland kein Wahlrecht haben?... wir wollen keine Bürger erster und zweiter Klasse – solche mit mehr und solche mit weniger Rechten. Über vier Millionen Menschen hätten ...Anspruch auf die »doppelte Staatsbürgerschaft«. 80 Millionen Deutsche hätten diese Möglichkeit nicht.« Der Staatsrechtler Joseph Isensee sieht in einem Interview mit *Die Welt* vom 6. Januar 1999 »Das Ergebnis der doppelten Staatsbürgerschaft wäre die Spaltung in ein Zweiklassen-Volk: die Nur-Deutschen und die Auch-Deutschen.« Ähnlich auch Detlef Kleinert, »Klarstellung in Hessen: Deutschland ist kein Einwanderungsland« in: *Epoche* 139 (1999).

25 So auch Aleinikoff und Klusmeyer, *Citizenship Policies for an Age of Migration*, aaO. (FN 17), S. 31.

wurzelt und gehören beiden Gesellschaften an.<sup>26</sup> Auch die demokratische Rechtfertigung fällt nicht schwer. Ein demokratischer Staat kann als ein territorialer Zusammenschluss von einer Gruppe von Individuen verstanden werden, die in demokratischen Wahlen über ihr Schicksal entscheidet.<sup>27</sup> Wenn diese Gruppe der Ansicht ist, dass auch die auswärtigen Gruppenmitglieder zur Gemeinschaft dazu gehören und dass Wahlen auch deren Meinung zum Ausdruck bringen sollen, gibt es keine überzeugenden Bedenken, die vom *Aufenthaltsstaat* der Migranten hiergegen vorgebracht werden können.

Neben der bereits eingangs beschriebenen geringen Wahrscheinlichkeit, dass Doppelwahlrechte tatsächlich ausgeübt werden, können Bedenken in dieser Hinsicht durch die Abschaffung des Auslandswahlrechts oder durch die Einführung eines ›inaktiven Staatsbürgerschaftsstatus‹ ausgeräumt werden. Das Konzept der inaktiven Staatsbürgerschaft, nach dem die doppelten Staatsangehörigen im Land ihres gewöhnlichen Aufenthaltes volle und unbeschränkte Rechte genießen, während sie in dem Land, in dem sie nicht leben, eine Art ›Rumpf-Staatsbürgerschaft‹ besitzen, wurde beispielsweise zwischen Spanien und zahlreichen lateinamerikanischen Ländern vereinbart.<sup>28</sup>

### (b) Integration

Ein bedeutender Einwand gegen die doppelte Staatsangehörigkeit besteht darin, dass angenommen wird, sie hindere die Integration der Doppelstaatler, denn sie verhindere, dass sich die Einwanderer ganz mit dem Gastland identifizierten.<sup>29</sup>

Dabei spricht die Anerkennung der doppelten Staatsangehörigkeit nicht dagegen, einen gewissen Integrationsstand als Einbürgerungsvoraussetzung zu verlangen. Staaten können solche Personen von der Erlangung der Staatsbürgerschaft ausschließen, die ihre Werte und Kultur nicht annehmen wollen.<sup>30</sup> Dies ist eine Frage

26 Daniel Naujoks, *Turning Brain Drain into Brain Circulation – Can Dual Nationality be a key factor?*, Background Paper, International Institute for Labour Studies, Genf 2004, S. 21; Bauböck, *Citizenship Policies*, aaO. (FN 14), S. 17.

27 William A. Barbieri, *Ethics of Citizenship – Immigration and Group Rights in Germany*, Durham, NC 1998.

28 Für Details zu diesen Abkommen siehe Alvarez Rodríguez, *Nacionalidad y Emigración*, aaO. (FN 19), S. 129 ff.

29 Günther Beckstein (zitiert in *Die Welt* vom 4. August 2002): »Der Doppelpass ist integrationsfeindlich. Ein neuer Staatsbürger muss sich voll zu seiner neuen Heimat bekennen.« Jörg Schönbohm schreibt in *Die Welt* vom 28. August 1998: »Im größeren Maße gewährt, würde die Verleihung doppelter Staatsangehörigkeiten gerade zu einem Integrationshindernis. Denn Integration (=Eingliederung) heißt, dass man die Landessprache beherrscht, sich zu dem Land, seiner Rechtsordnung bekennt und sich auch gegenüber seiner Geschichte und Kultur öffnet.«

30 Insofern sind im Rahmen dieser Diskussion Argumente Fehl am Platz, die Einbürgerung am Ende des Integrationsprozesses und nicht als dessen Anfang fordern (dies verlangend: Günther Beckstein, »Interview: Deutsche Identität und Rechtstradition bewahren« in: *Epoche* 139 (1999).



der Einbürgerungsvoraussetzungen, die seit 2007 in Deutschland ebenfalls Kenntnisse des deutschen Gesellschaftssystems und der deutschen Sprache umfassen.<sup>31</sup> Auch sind keine empirischen Untersuchungen bekannt, nach denen die doppelte Staatsbürgerschaft eine einmal bestehende Integration erodieren und damit nach der Einbürgerung den Zugehörigkeitsstatus unterminieren würde.

Es bestehen keine empirischen Erkenntnisse, die die sozial-psychologische Vermutung stützen, dass sich beispielsweise ein Deutsch-Pole nicht vollkommen zu Deutschland bekennen kann, weil er zwei Staatsangehörigkeiten besitzt. Auch ist fraglich, ob eine doppelte Zugehörigkeit in der Tat zu einer »inneren Zerrissenheit« führt, die die Integration im Aufnahmeland wenn nicht unmöglich macht, so doch nachhaltig beeinträchtigt. Dies erscheint jedenfalls empirisch nicht begründet; auf diesen Punkt soll jedoch unten im Zusammenhang mit der Diskussion um Loyalitätspflichten nochmals näher eingegangen werden.

Während der Staat ungeachtet der Anerkennung der doppelten Staatsangehörigkeit den für die Einbürgerung notwendigen Integrationsgrad bestimmen kann, kann die Verpflichtung zur Abgabe der alten Staatsangehörigkeit für Einwanderer trotz bestehender Integration ein wesentlicher Grund gegen die Einbürgerung sein.<sup>32</sup> Die Gründe hierfür sind vielfältig. Zum einen können bei Verlust der Staatsangehörigkeit das Recht, Grundeigentum zu besitzen, oder das Erbrecht ausgeschlossen sein. Zum anderen brauchen Migranten in diesem Fall gegebenenfalls Visa, um in ihre alte Heimat zurückzureisen und konkret oder latent vorhandene Pläne, sich im Alter dort niederzulassen, können bedeutend erschwert werden. Neben pragmatischen Erwägungen sind es jedoch vielfach identitäre Aspekte, die einer Aufgabe der ehemaligen Staatsbürgerschaft entgegenstehen, da in vielen Fällen das Gefühl besteht, hierdurch die eigenen Wurzeln zu verraten.<sup>33</sup>

Niemand würde behaupten, die Gewährung der Staatsbürgerschaft führe zwangsläufig zur Integration der Neubürger. International lassen sich hier Probleme in reinen *ius soli* Staaten, in denen jeder dort Geborene automatisch die Staatsbürgerschaft erhält und auf Deutschland bezogen Integrationsschwierigkeit mit Spätaussiedlern anführen, die voraussetzungslos den deutschen Pass erhielten. Auf der anderen Seite besteht durchaus Grund zu der Annahme, die Integration derer werde vereinfacht und verbessert, die andernfalls keinen Einbürgerungsantrag stellen würden. Auch wenn es wenige empirische Untersuchungen zur Frage der Auswirkung derartiger Statuspassagen gibt, ist zu erwarten, dass die Einbürgerung die-

31 Vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 5 und 6 StAG n. F., geändert durch Art. 5 Nr. 7 des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007, in Kraft seit 28.08.2007, Bundesgesetzblatt 2007 Teil I Nr. 42.

32 Simon Green, »Between Ideology and Pragmatism: The Politics of Dual Nationality in Germany« in: *International Migration Review* 39, Nr. 4 (2005), S. 923; Anita Böcker / Dietrich Thränhardt, »Einbürgerung und Mehrstaatigkeit in Deutschland und den Niederlanden« in: Dietrich Thränhardt / Uwe Hunger (Hg.), *Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat*, Wiesbaden 2006, S. 124.

33 Tomas Hammar, »Dual Citizenship and Political Integration« in: *International Migration Review* XIX, Nr. 3, (1985), S. 441; Barbieri, *Ethics of Citizenship*, aaO. (FN 27), S. 66 f.



ser Personenkreise über die vermehrten politischen Rechte und die formelle Zugehörigkeit zu einer verstärkten Identifikation mit dem Aufnahmeland führen würde. Wie Thränhardt<sup>34</sup> zeigt, hat auch die Gleichstellung ausländischer Arbeitnehmer bei der betrieblichen Mitbestimmung zu einer guten betrieblichen Integration geführt, und Steinhardt<sup>35</sup> hat empirisch nachgewiesen, dass die Einbürgerung *per se* zu einer verbesserten Integration in den nationalen Arbeitsmarkt und zu höheren Löhnen führt. Auch nach Wüst leistet »die politische Integration von Migranten ... einen nicht zu unterschätzenden Beitrag im Rahmen des Akkulturationsprozesses von Mehrheit und Minderheiten.«<sup>36</sup> Wirtschaftliche, politische und identitäre Verbesserungen können daher als Bausteine im Haus einer inklusiven Gesellschaft durchaus zu positiven Integrationsanreizen und -effekten führen.

### (c) Wert und Entwertung der Staatsangehörigkeit

Nach einer Auffassung entwertet die Zulassung der Mehrstaatigkeit die einzelnen Staatsbürgerschaften, insbesondere die neu erworbene im Aufenthaltsstaat.<sup>37</sup> Dieser Ansicht liegt – verdeckt oder offen – die Erwägung zu Grunde, dass der Wert der Staatsangehörigkeit durch die Opfer gesteigert werde, die man erbringen müsse, um sie zu erhalten. Auch kommt darin die Befürchtung zum Ausdruck, von denjenigen, die eingebürgert werden, ohne ihre alte Staatsbürgerschaft aufgeben zu müssen, könne man nicht mit Sicherheit sagen, ob sie sich wegen ihrer Bekennung zum deutschen (Adoptiv)Vaterland oder wegen praktischer Vorteile hierzu entschlossen hätten.

Dabei kann in dem Fall, dass Mobilitätsrechte an die Staatsbürgerschaft geknüpft sind, nie ausgeschlossen werden, dass instrumentelle Gründe für den Einbürgerungswunsch mitentscheidend sind.<sup>38</sup> Es kann als generalisierbar gelten, das Menschen auch wegen konkreter Vorteile für sich handeln. Die Verleihung der Staatsangehörigkeit ist sicherlich mehr als ein beliebiger Verwaltungsakt. Er begründet eine besondere, auf Dauer angelegte und sehr eigene Beziehung. Es erscheint jedoch als

34 Dietrich Thränhardt, *Einbürgerung. Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2008, S. 7.

35 Max Steinhardt, *Does citizenship matter? The economic impact of naturalizations in Germany*, HWWI Research Paper 3-13, Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), Hamburg 2008.

36 Andreas M. Wüst, »Wahlverhalten und politische Repräsentation von Migranten« in: *Der Bürger im Staat* 56 Nr. 4 (2006), S. 228-234.

37 Kritiker bezeichnen die Anerkennung anderer Staatsbürgerschaften neben der deutschen als ein »Hinterherwerfen deutscher Pässe« (Kleinert, Klarstellung in Hessen, aaO. (FN 24)) und als eine »Verramschung« derselben (Bruno Bandulet, »Doppelte Pässe - doppelt falsch« in: *Epoche* 139 (1999)). Zu den verschiedenen Argumenten siehe Bauböck, *Citizenship Policies*, aaO. (FN 14), S. 12.

38 Rainer Bauböck, »Interaktive Staatsbürgerschaft« in: Sigrid Baringhorst / James F. Hollifield / Uwe Hunger (Hg.), *Herausforderung Migration - Perspektiven der vergleichenden Politikwissenschaft*, Festschrift für Dietrich Thränhardt, Berlin 2006, S. 129-166; Thränhardt, *Einbürgerung*, aaO. (FN 34), S. 27 ff.

wenig sachgemäß, den Wert der Staatsbürgerschaft allein nach ökonomischen Marktesetzen zu beurteilen<sup>39</sup>, nach denen der Preis eines Gutes bei gegebener Nachfrage mit der Ausweitung des Angebotes sinkt. Im Übrigen zeichnet sich die deutsche Staatsangehörigkeit durch einen geringen instrumentellen Wert aus, der einige Beobachter zu der Annahme veranlasst hat, die Staatsangehörigkeit an sich habe ausgedient, da sie als Zugang zu Rechten von stetig abnehmender Bedeutung sei.<sup>40</sup> Anders als in anderen Ländern genießen Ausländer mit Langzeitaufenthaltstiteln nahezu uneingeschränkter Zugang zu den Sozialsystemen und einen sehr stabilen Aufenthaltsstatus. Der instrumentelle Anreiz, die deutsche Staatsbürgerschaft zu erwerben, ist deswegen weit geringer als in anderen Ländern, beispielsweise den USA.<sup>41</sup>

#### (d) Loyalität

Einer der vorgebrachten Haupteinwände gegen die doppelte Staatsbürgerschaft besteht im vermuteten Loyalitätskonflikt. Dabei können konkret zu benennende Konflikte von wenig explizierten allgemeinen Zweifeln am notwendigen Loyalitätsgrad unterschieden werden.

Zu den möglichen konkreten Konflikten gehört, dass der Staat im Falle eines Krieges auf die ungeteilte Loyalität seiner Staatsangehörigen angewiesen ist, die er zum Dienst an der Waffe berufen kann. Die doppelte Zugehörigkeit von Staatsbürgern kann sowohl für die Individuen als auch für den Staat zum Problem werden, wenn gerade zwischen den beiden Staaten kriegerische Auseinandersetzungen erfol-

39 Dies gilt ungeachtet der Frage nach der rational-ökonomischen Entscheidungsfindung für Einbürgerungs-, bzw. Zuwanderungsfragen, die im Rahmen der Clubtheorie geraten wird, vgl. Thomas Straubhaar, »Wird die Staatsangehörigkeit zu einer Klubmitgliedschaft?« in: Dietrich Thränhardt / Uwe Hunger (Hg.), *Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat*, Leviathan Sonderheft 22, Wiesbaden 2003, S. 76-87.

40 Yasemin Nuhoğlu Soysal, »Changing Citizenship in Europe: Remarks on Postnational Membership and the National State« in: David Cesarani / Mary Fulbrook (Hg.) *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*, New York 1996, S. 17 – 29; Linda Bosniak, »Multiple Nationality and the Postnational Transformation of citizenship« in: David A. Martin / Kay Hailbronner (Hg.), *Rights and Duties of Dual Nationals – Evolution and Prospects*, Den Haag 2003, S. 27-48.

41 Die praktischen Vorteile der Einbürgerung in Deutschland sind: Aktives und passives Wahlrecht, Erleichterungen im Aufenthaltsstatus (unbegrenzt, unbedingtes und unverjährbares Bleiberecht), Erleichterungen im beruflichen Sektor (keine Arbeitserlaubnis oder Vorrangprüfung erforderlich, Zugang zu Beamtenstellen) und ein (zumindest formell) besserer Grundrechtsschutz durch die sog. »Deutschengrundrechte« (Art. 8 (Versammlungsfreiheit), Art. 9 Abs. 1 (Vereinigungsfreiheit), Art. 11 (Freizügigkeit), Art. 12 Abs. 1 (Ausbildungs-/Berufsfreiheit), Art. 16 Abs. 1 S. 1 (Nichtauslieferungsgarantie) GG). Außerdem bestehen Erleichterungen hinsichtlich sozialrechtlicher Ansprüche und des Familiennachzuges sowie u.U. erleichterte Reisemöglichkeiten durch Ausnahmen von Visumpflichten, auf die sich Passinhaber vieler Herkunftsländer nicht berufen können. Auch Freizügigkeits- und Statusrechte in der EU können für Nicht-EU-Ausländer ein Interesse am deutschen Pass bedingen.

gen, denen die Doppelstaater angehören: Der Staat mag an der Loyalität der Personen zweifeln. Die Individuen werden als ›Verräter‹ unter Generalverdacht stehen. Andererseits sind hier die Alternativen zu bedenken. Wenn die betroffenen Personen nicht eingebürgert worden wären, wären sie gewöhnliche Ausländer mit langem Aufenthalt, die noch verdächtiger und weniger vertrauensvoll erschienen. Unter gewöhnlichen Bedingungen könnten sie auch nicht einfach ausgewiesen werden. Wären sie indes eingebürgert worden, ohne ihre alte Staatsangehörigkeit beizubehalten, ist nicht unwahrscheinlich, dass sie aufgrund ihrer Herkunft und Wurzeln gleichwohl als Sicherheitsrisiko angesehen würden.

Im Übrigen sind Kriege mit der Masseneinberufung von Zivilisten in Ländern wie Deutschland unwahrscheinlich. Wie die meisten modernen Armeen entwickelt sich die deutsche Bundeswehr stetig zu einer kleineren Truppe von Spezialisten, so dass die Nichtverfügbarkeit von doppelten Staatsbürgern die Wehrfähigkeit eines Landes wie Deutschland nicht beeinträchtigen würde. Dies beträfe ohnehin nur doppelte Staatsangehörige aus dem jeweiligen Land, mit dem kriegsrische Auseinandersetzungen bestehen. Auch während des Kosovoeinsatzes gab es keinerlei Probleme mit ehemaligen oder tatsächlichen Staatsangehörigen Serbiens oder des ehemaligen Jugoslawiens oder gar mit doppelten Staatsangehörigen mit Ursprüngen aus dieser Region. Der damalige Bundesverteidigungsminister Scharping gab nach einem Bericht der Welt vom 28.01.1999 an »Loyalitätskonflikte spielten nie eine Rolle, im Gegenteil, die Herkunft aus dem Krisengebiet erwies sich oft als großer Vorteil. Die Bundeswehr wird damit [d.h. der doppelten Staatsangehörigkeit] keine Probleme haben. (Anm. d.Verf.)« Überdies regeln einige Staaten, dass doppelte Staatsbürger im Kriegsfall unmittelbar auf eine der Staatsangehörigkeiten verzichten müssen.<sup>42</sup>

Des Weiteren kann ein Staat ungeteilte Loyalität von Personen erwarten, die hohe Regierungspositionen oder öffentliche Ämter innehaben. Ein hoher Regierungsbeamter, ein Parlamentarier<sup>43</sup> oder ein hoher Richter sind einem höheren Risiko ausgesetzt, Maßnahmen gegen das Land ihrer anderen Staatsbürgerschaft ergreifen zu müssen, weshalb ein höherer Grad von Bindung erwartet werden kann.<sup>44</sup> Wenn gleich die doppelten Staatsangehörigen, die tatsächlich hohe Positionen als Außenminister oder Oberbefehlshaber inne hatten, zu keinen besonderen Spannungen geführt haben<sup>45</sup>, besteht in Bezug auf hochrangige Beamte des Staates zwischen Befürwortern und Gegner der doppelten Staatsangehörigkeit Einigkeit, dass in die-

42 Martin, *The Trend toward Dual Nationality*, aaO. (FN 19), S. 17.

43 Peter J. Spiro (»Political Rights and Dual Nationality« in: David A. Martin / Kay Hailbronner (Hg.), *Rights and Duties of Dual Nationals – Evolution and Prospects*, Den Haag 2003, S. 147) zählt Länder auf, die doppelte Staatsbürger als Abgeordnete ausschließen. Im Juni 1999 hat der australische oberste Gerichtshof einem doppelten Staatsangehörigen das Recht verweigert, in das Parlament gewählt zu werden, da dieser Bindungen zu »auswärtigen Mächten« habe.

44 Europarat, aaO. (FN 10), S. 12; Bauböck, *Citizenship Policies*, aaO. (FN 14), S. 22.

45 Stanley A. Renhson (*Dual Citizens in America*, Center for Immigration Studies – Background, July 2000, dort FN 11) zeigt einige prominente Beispiele.

sem Fall die zweite Staatsangehörigkeit aufgegeben werden solle.<sup>46</sup> Dies ließe sich durch entsprechende Aufgabeklauseln in den Anstellungsverträgen durchsetzen; überdies ist nicht ersichtlich, dass dieser Einwand in Deutschland auf absehbare Zeit große praktische Relevanz besäße.

Kritiker der doppelten Staatsbürgerschaft sehen zudem die Gefahr des ›instruierten Wählens‹, bei dem die doppelten Staatsangehörigen nach dem Willen der Regierung ihrer anderen Staatszugehörigkeit wählen.<sup>47</sup> Es erscheint indes zweifelhaft, dass ein Staat seine Staatsangehörigen tatsächlich zu einem bestimmten Verhalten veranlassen kann. Regierungen gelingt es nicht einmal, das auf ihrem Staatsgebiet lebende Staatsvolk in einer bestimmten Weise zu beeinflussen. Wie soll dies dann erfolgreich auf dem Boden eines anderen Staates gelingen? Menschen treffen ihre eigenen Entscheidungen und verfolgen ihre eigenen Ziele. Insbesondere hat sich ein massiver Einfluss eines fremden Staates als Folgeerscheinung der Anerkennung von doppelter Staatsbürgerschaft in den vielen Ländern, in denen es die doppelte Staatsbürgerschaft gibt, nicht gezeigt.

Bei der Betrachtung konkreter Rechte und Pflichten ergeben sich wenige gewichtige Loyalitätskonflikte gegen die Anerkennung der doppelten Staatsbürgerschaft. Welche Loyalität meinen die Skeptiker dann? Bei genauerer Betrachtung ergibt sich, dass sich Kritiker hinter emotionalen Postulaten verstecken, ohne die Loyalitätskonflikte zu benennen.<sup>48</sup>

Exemplarisch für besser ausformulierte Kritik<sup>49</sup> teilte der CDU-Rechtsexperte Depenheuer in einem Interview mit der Welt vom 10. August 1998 mit: »Die Staatsbürgerschaft vermittelt eine bestimmte Loyalitätsbeziehung. Gerade im demokratischen Staat muss der Bürger Verantwortung tragen für das, was im Namen des Staa-

- 46 Martin, *The Trend toward Dual Nationality*, aaO. (FN 19), S. 17; Hailbronner, *Rights and Duties of Dual Nationals*, aaO. (FN 14), S. 26; Aleinikoff und Klusmeyer (*Citizenship Policies for an Age of Migration*, aaO. (FN 19), S. 41) weisen darauf hin, dass obwohl alle Entscheidungen nach bestem Wissen und Gewissen im Interesse des Staates, in dessen Regierung die Betroffenen tätig sind, getroffen sein mögen, allein durch die formelle doppelte Zugehörigkeit der Anschein entstehen könne, ein fremder Staat habe Einfluss; dies könne zu unerwünschten Spannungen führen.
- 47 Als Begründung für die hessische Anti-Doppelpasskampagne 1999 wurde u.a. ein vermehrter Einfluss der türkischen Regierung in Deutschland befürchtet, siehe Bandulet, *Doppelte Pässe - doppelt falsch*, aaO. (FN 37). Klaus-Dieter Schnapauff (»Bosniak on the Postnational Transformation of Citizenship« in: David A. Martin / Kay Hailbronner (Hg.), *Rights and Duties of Dual Nationals – Evolution and Prospects*, Den Haag 2003, S. 50) berichtet, dass der Präsident der Türkei die türkischen Einwanderer in Deutschland dazu aufgefordert habe, sich einbürgern zu lassen, um die deutsche Politik zugunsten der Türkei zu beeinflussen. Es gibt jedoch keine Anzeichen für politische Folgen derartiger Versuche.
- 48 Der CSU-Abgeordnete Zeitlmann gab in der Bundestagsdebatte zur doppelten Staatsbürgerschaft an, »Aber eines kann man sicher nicht sein: Man kann nicht ein guter Bayer und gleichzeitig ein »Saupreiß« sein.« Vgl. Plenarprotokoll 14/28 vom 19. März 1999, S. 2285.
- 49 Ähnlich auch der CDU-Bundestagsabgeordnete Meinrad Belle in BT Plenarprotokoll 14/40, S. 3446 und Wolfgang Zeitlmann, »Wir bekommen zweierlei Deutsche« in: *Die Welt* vom 13. Januar 1999.

tes geschieht. Das kann er aber nur, wenn er nicht in der Lage ist, sich dieser Verantwortung dadurch zu entziehen, dass er bei passender Gelegenheit seinen zweiten Pass zieht. [...] Aber just diese Beliebigkeit der Beziehung von Staat und Bürger zu verhindern, muss Ziel jedes Staatsangehörigkeitsrechts sein.«

Offensichtlich erfordert die Staatsbürgerschaft hiernach eine Beziehung ›auf Ge-  
deih und Verderb‹. Es erscheint jedoch zweifelhaft, ob diese Haltung normativ der  
›richtigen‹ Idee von Staatsbürgerschaft und faktisch den heterogenen, durch ver-  
schiedene Migrationsströme gekennzeichneten Realitäten gerecht wird. Die kultu-  
rellen Identitäten von Migranten unterscheiden sich in der Regel auch nach einer ge-  
lungenen und erfolgreichen Integration von denen von Nicht-Migranten sowohl im  
Herkunfts- als auch im Aufnahmestaat, was zur Bezeichnung ›Bindestrich-Identitä-  
ten‹ geführt hat.<sup>50</sup> Vielleicht führt der Zwang, eine Staatsbürgerschaft zu wählen zur  
inneren Auseinandersetzung mit der eigenen (zusammengesetzten) nationalen Identität und kann im Falle, dass man sich für die Aufgabe der alten Staatsangehörigkeit entschließt, um die neue zu erhalten, zu einer besonderen Identifikation und Bestätigung führen. Aber ist dieses ›Du-bist-für-mich-oder-gegen-mich-Spiel‹ notwendig? Die Transnationalismusforschung beginnt erst allmählich, bessere Hypothesen darüber aufzustellen, wie sich transnationale Aktivitäten und das Zugehörigkeitsgefühl im Laufe eines Migrantenlebens ändern und wie es zwischen Individuen und Gruppen variiert.<sup>51</sup> Wie Hammar bemerkt, ist dabei staatsbürgerliche und kulturelle Identität kein Nullsummenspiel.<sup>52</sup> Es gilt deshalb nicht, dass das Quantum Identifikation mit einem Land notwendigerweise von der inneren Bindung zum anderen abhänge. Auch nach Laienverständnis ist nicht ersichtlich, warum ein Mensch enge und aufrichtige Bindungen an Vater, Mutter, Ehepartner und Kinder haben kann, seine ›Vaterlandsliebe‹ sich aber nicht auf zwei Staaten gleichzeitig erstrecken könne. Es wird vielmehr zunehmend konstatiert, dass kombinierte Identitäten soziologische Realität sind. In dieser Hinsicht kann die doppelte Staatsangehörigkeit als rechtliche Anerkennung des spezifischen Charakters dieser zusammengesetzten nationalen Identitäten angesehen werden.<sup>53</sup>

Überdies gilt es zu bedenken, dass die Alternative zur Anerkennung der doppelten Staatsbürgerschaft nicht bedeutet, dass nur loyale Einfachstaatsbürger in unseren Grenzen weilen. Der Vergleich muss vielmehr mit der Realität gezogen werden,

50 Barbieri, *Ethics of Citizenship*, aaO. (FN 27), S. 29; Peter H. Schuck, »Plural Citizenship« in: Hansen Randall / Patrick Weil (Hg.), *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe: The Reinvention of Citizenship*, New York 2002, S. 75.

51 Irene Bloemraad, »Who Claims Dual Citizenship? The Limits of Postnationalism, the Possibilities of Transnationalism, and the Persistence of Traditional Citizenship« in: *International Migration Review* 38, Nr. 2 (2004), S. 395.

52 Hammar, *Dual Citizenship and Political Integration*, aaO. (FN 33), S. 449.

53 Ebenso: Hammar, *Dual Citizenship and Political Integration*, aaO. (FN 33), S. 449; Aleinikoff und Klusmeyer, *Citizenship Policies for an Age of Migration*, aaO. (FN 17), S. 36, 39; Martin, *The Trend toward Dual Nationality*, aaO. (FN 19), S. 11; Bosniak, *Multiple Nationality and the Postnational Transformation of citizenship*, aaO. (FN 40), S. 41.

in der seit Jahrzehnten und Generationen Millionen von Menschen mit nur einer anderen Staatsbürgerschaft in Deutschland wohnen. Diese Menschen werden auch künftig in Deutschland bleiben. Was ist davon zu halten, dass dieser Teil der permanenten Wohnbevölkerung in keinerlei formeller Loyalitätsbeziehung zum Aufenthaltsstaat steht?

## II. Drei Thesen zur Debatte um die doppelte Staatsbürgerschaft

Viele Analysten sehen die Interessen ›der Staaten‹ an, oder deren Einwände gegen die doppelte Staatsbürgerschaft. Es sind jedoch nicht Staaten, die in einem Black-Box-Mechanismus Regeln schaffen. Es ist ein durch Akteure und Koalitionen, sowie deren Werte und Interessen bestimmter Politikprozess, der zur Ablehnung oder Annahme einer Regelung führt. Zudem bestehen in politischen und gesellschaftlichen Diskursen oft enorme Versuchungen, Daten und Positionen falsch darzustellen und der eigenen politischen Überzeugung unterzuordnen.<sup>54</sup>

Viele der oben diskutierten Gründe gegen die doppelte Staatsbürgerschaft überzeugen nicht. Die Probleme und Einwände scheinen oftmals nur auf der Oberfläche zu existieren und auch den Gegnern nicht am Herzen zu liegen. Im Folgenden soll anhand von drei Thesen aufgezeigt werden, warum der Kern der Diskussion zumeist verschleiert wird, welche Vorstellungen ihm zugrunde liegen und was sein Inhalt ist.

### 1. Das beschränkte Diskursfeld

Wie bei allen normativ geprägten Diskussionen ist es auch bei der Frage nach der Anerkennung der doppelten Staatsbürgerschaft oftmals schwierig, den Kern der Argumente zu erkennen. Die erste These lautet, dass eine Beschränkung des Diskursfeldes dazu führt, dass die wahren Argumente gegen die doppelte Staatsbürgerschaft nicht oder nur verschleiert vorgebracht werden. Dies liegt nicht allein daran, dass normative Diskussionen zum Thema Staatsbürgerschaft stets auf der Basis von Voreingenommenheiten und vorgefassten Urteilen erfolgen.<sup>55</sup> Sondern daran, dass – wie auch Freeman<sup>56</sup> und Brubaker<sup>57</sup> aufzeigen – das migrationspolitische Diskursfeld begrenzt ist, so dass gewisse Argumente als illegitim behandelt und außerhalb des zulässigen Diskussionsrahmens gesehen werden. Dies ist der Grund für viele der Scheindebatten, die im Bereich Einbürgerung und doppelte Staatsbürgerschaft geführt werden. Es scheinen handfeste Argumente zu sein, wenn sich Gegner der Mehrstaatigkeit auf eine Entwertung der Staatsbürgerschaft, auf die konzeptionelle Unvereinbarkeit verschiedener Loyalitäten, auf die Privilegierung von Doppelstaa-

54 Paul A. Sabatier, »The Need for Better Theories« in: ders. (Hg.), *Theories of the Policy Process*, Boulder 1999, S. 4.

55 So Bauböck, *Citizenship Policies*, aaO. (FN 14), S. 4.

56 Gary P. Freeman, »Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States« in: *International Migration Review* 29, Nr. 4 (1995), S. 884.

57 Rogers Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, MA 1992, S. 906 ff.



tern berufen oder behaupten, hiermit werde die Integration behindert. Argumente aus dem Bereich internationales Recht und doppelte Wehr-, Steuer- und Rechtspflichten sind einfach zugänglich und können vorgebracht werden, ohne denjenigen, der sich hierauf beruft, unmittelbar der Gefahr der Stigmatisierung auszusetzen, als undemokratisch, elitär und fremdenfeindlich zu gelten. Es ist deswegen von besonderer Bedeutung, hinter die Positionen der Gegner der doppelten Staatsbürgerschaft zu sehen und die eigentlichen Interessen und Motive zu erkennen.

## 2. Der prototypische Ausländer als Basis der Einstellung gegen die doppelte Staatsbürgerschaft

Nach der zweiten hier aufgestellten These beherrscht ein bestimmtes Bild der ›Ausländer‹ das Vorstellungsbild der Kritiker. Negative Einstellungen gegenüber Einwanderern werden mit Ansichten über die doppelte Staatsbürgerschaft vermengt. Dabei spielt vor allem die objektive und subjektiv wahrgenommene Zusammensetzung der Migrantenströme eine Rolle.

Anders als in den USA und Kanada hat Deutschland keinen signifikanten Anteil an eingewanderten hochqualifizierten Computingingenieuren und Wissenschaftlern. Viele im verarbeitenden Gewerbe tätige Menschen stammen aus ländlichen Bereichen der Türkei, aus dem ehemaligen Jugoslawien oder nordafrikanischen Staaten. Deutschland, das Land der Dichter und Denker, das seit den schlechten Ergebnissen der Pisa-Studien seinen Ruf als Bildungsnation nur schwer verteidigen kann, sieht sich durch Einwanderer nicht in jeder Hinsicht bereichert. Während im nördlichen Amerika indische, chinesische und anders stämmige Jugendliche als besonders kompetitiv, strebsam und zielgerichtet gelten, lagen Schüler mit Migrationshintergrund in den Pisastudien 2000 und 2003 im Durchschnitt weit hinter den ihrerseits nicht herausragenden deutschen Schülern. Ausländer sind statistisch weit stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als deutsche Staatsangehörige. Nach Daten der Bundesagentur für Arbeit lag die Arbeitslosenquote im Jahr 2006 im Jahresdurchschnitt mit 23,6 Prozent weiterhin fast doppelt so hoch wie diejenige der Deutschen (12,0 Prozent).<sup>58</sup> Während dieser Umstand in den USA wenig Gewicht hätte, da Einwanderer dort von Sozialleistungen ausgeschlossen sind, wirft dies in Deutschland ein schlechtes Licht auf die Folgen der Einwanderung.

Hinzu kommt, dass die Einwanderung nach Deutschland in sich homogener ist. Ein weit größerer Prozentsatz ist muslimischen Glaubens aus wenigen Ländern, während im nördlichen Amerika eine größere Mischung v. a. lateinamerikanischer, asiatischer und europäischer Einwanderer besteht.<sup>59</sup> Insbesondere der hohe Anteil

58 Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitsmarkt 2006*, Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 2007, S. 75. Diese Angaben basieren auf der Zahl der abhängigen zivilen Erwerbspersonen. Im Bericht (S. 75) heißt es weiter, viele ausländische Arbeitslose weisen eine Arbeitsmarkterferte auf, verbunden mit häufig geringerer Qualifikation, was sich letztlich auch in einer längeren Dauer der Arbeitslosigkeit manifestiere.

59 José Casanova, »Einwanderung und der neue religiöse Pluralismus. Ein Vergleich zwischen der EU und den USA« in: *Leviathan* 25 (2006), S. 185.



muslimischer Migranten wird dabei von Teilen der Bevölkerung als »Bedrohung der lokalen Strukturen eines begrenzten religiösen Pluralismus, und wichtiger noch: der aktuellen europäischen Trends zur drastischen Säkularisierung« gesehen.<sup>60</sup> Dies führt nach Casanova<sup>61</sup> dazu, dass »[d]er Einwanderer und der religiös, rassistisch und sozio-ökonomisch unterprivilegierte »Andere« ...häufig ein und derselbe [ist]«. <sup>62</sup>

Abstrakt formulierte Einwände gegen die Unvereinbarkeit verschiedener Loyalitäten, das Abstellen auf die integrationshemmende Wirkung und den Wertverlust der Staatsbürgerschaft haben in der Regel einen bestimmten Typus von ausländischen Menschen vor Augen, auf den sie zutreffen sollen. Das Argument ist nicht abstrakt-generell gedacht, sondern bezogen auf einen spezifischen, als vermeintlichen Standardtypus des Ausländers an sich erkannten Menschen. Aufgrund der oben behandelten Diskursbeschränkung wird dies nur undeutlich vorgebracht; dieser Umstand ist jedoch wesentlich zum Verständnis der ablehnenden Haltung der Kritiker.

### 3. Exklusion als Hauptgrund der Ablehnung der doppelten Staatsbürgerschaft

Wie Bauböck<sup>63</sup> aufzeigt, führt das strikt durchgesetzte Verbot der mehrfachen Staatsbürgerschaft dazu, dass eine große Gruppe einbürgerungswilliger Einwanderer von jener Gleichberechtigung ausgeschlossen wird, die sie nur über die einheimische Staatsbürgerschaft erhalten. Bauböck bezeichnet diese Folge jedoch als ein »unerwünschtes Resultat«. Ob diese Folge jedoch tatsächlich unerwünscht ist, ist eine Frage des (politischen) Standpunktes. Die dritte These besteht in der Annahme, dass die Ablehnung der doppelten Staatsbürgerschaft in weiten Teilen durch ein bewusstes Ausschlussbestreben gewisser Teile der Politik und Bevölkerung begründet ist. Es geht nicht um die Verhinderung doppelter Staatsangehörigkeit, sondern um die Erschwerung von Einbürgerungen und damit letztlich um zielgerichtete Exklu-

60 Casanova, Einwanderung und der neue religiöse Pluralismus, aaO. (FN 59), S. 184; ebenso: Green, Between Ideology and Pragmatism, aaO. (FN 32), S. 933, 942 f.

61 Casanova, Einwanderung und der neue religiöse Pluralismus, aaO. (FN 58), S. 185.

62 Auch Thränhardt (Einbürgerung, aaO. (FN 34), S. 5, 14) sieht einen Zusammenhang zwischen den Diskussionen der doppelten Staatsbürgerschaft und der »wiederholten Misstrauensattitüde gegenüber nichteuropäischen oder nichtwestlichen Einwanderungsgruppen, insbesondere solchen moslemischen Glaubens.«

In einem Artikel gegen die doppelte Staatsbürgerschaft (man beachte den Zusammenhang!) heißt es exemplarisch: »Wir haben Zuwanderung, das heißt, es kommen Menschen – zumeist illegal – und es kommen einige wenige auch legal aufgrund unseres Asylrechtes; aber bekanntermaßen werden nur rund fünf Prozent der Bewerber als Asylberechtigte anerkannt.« (Kleinert, Klarstellung in Hessen, aaO. (FN 24)). In einem Interview mit Bayerns Innenminister Beckstein zur doppelten Staatsbürgerschaft ist in der konservativen Zeitschrift *Epoche* ein Foto abgedruckt mit dem Titel: »An der Ostgrenze der Europäischen Union: Ein österreichischer Soldat mit Nachtsichtgerät wehrt illegale Einwanderer ab« und entsprechendem Inhalt des Fotos (Beckstein, Interview: Deutsche Identität und Rechtstradition bewahren, aaO. (FN 30)).

63 Bauböck, Interaktive Staatsbürgerschaft, aaO. (FN 38).

sion.<sup>64</sup> Dabei richten sich diese Ausschlussbestrebungen nicht gleichermaßen gegen alle Menschen anderer Herkunft sondern in erster Linie gegen den als Leitbild fungierenden »religiös, rassistisch und sozio-ökonomisch unterprivilegierten Anderen«. Anlässlich der vollkommenen Anerkennung der doppelten Staatsangehörigkeit für EU-Bürger im August 2007<sup>65</sup> gab es keine nennenswerten Proteste, denn für einzubürgernde Türken besteht das Verbot fort, und 2006 konnten lediglich 15,9 Prozent der türkischen Neudeutschen ihren ehemaligen Pass behalten.<sup>66</sup> Dies wird auch deutlich, wenn man die drei vorgebrachten Argumente gegen die Einbürgerung gewisser Personenkreise betrachtet. Zum ersten werden sicherheitspolitische Gründe ins Feld geführt, zum zweiten befürchtet man verstärkte Zuwanderung von Angehörigen der Neueingebürgerten im Rahmen der Familienzusammenführung und zuletzt eine Änderung der politischen Landschaft.<sup>67</sup>

### III. Sicherheit und Machtwechsel im demokratischen Verfassungsstaat

In diesem letzten Abschnitt sollen die dargestellten Exklusionsbestrebungen und ihr Fundament näher beleuchtet, diskutiert und mit demokratischen Vorgaben konfrontiert werden.

#### 1. Die Abschiebungssillusion

Die innere Sicherheit, die Freiheit von Terror und schwerem und organisiertem Verbrechen gelten gemeinhin als hohe Güter, mit denen Argumenten und Ansichten Gewicht verliehen werden kann. Die gegen die Einbürgerung von Menschen vorgebrachten sicherheitspolitischen Bedenken beziehen sich in erster Linie auf die verspielten Abschiebemöglichkeiten. Dabei ist zutreffend, dass eingebürgerte Menschen nicht mehr ausgewiesen und abgeschoben werden können, wenn sie Straftaten begehen (Art. 16

64 Gegner der doppelten Staatsangehörigkeit prophezeien die Auflösung der Nation durch »Masseneinbürgerungen« und die damit einhergehende Umdefinition oder den »Austausch des Staatsvolkes« (Bandulet, Doppelte Pässe - doppelt falsch, aaO. (FN 37)). Wie Böcker und Thränhardt (Einbürgerung und Mehrstaatigkeit in Deutschland und den Niederlanden, aaO. (FN 32)) zeigen, wurde bereits in den 60er Jahren die Diskussion um die doppelte Staatsbürgerschaft durch die Debatte über die Verringerung der türkischen Migranten beendet. Auch Peter Friedrich Bultmann (*Lokale Gerechtigkeit im Einbürgerungsrecht*, Berlin 1999, S. 202) kommt nach einer Analyse der Besprechungen zwischen den für den Bereich Staatsangehörigkeit zuständigen Referenten von Bund und Ländern zu der Ansicht »Andere [Bundesländer] betrachten die Einbürgerung als notwendiges Übel, das nun einmal gesetzlich vorgeschrieben ist, in Wirklichkeit aber die Volksgemeinschaft auflöst und zerstört« (Anm. d. Verf.).

65 Siehe FN7.

66 Statistisches Bundesamt, Einbürgerungen 2006, aaO. (FN 5), Tabelle 11.

67 Vgl. Karl Ludwig Bayer, »Wer Freiheit und Leistung sichern will, muß die Ungleichheit der Menschen bejagen« in: *Epoche* 139 (1999); Beckstein, Interview: Deutsche Identität und Rechtstradition bewahren, aaO. (FN 30); Bandulet, Doppelte Pässe - doppelt falsch, aaO. (FN 37); Kleinert, Klarstellung in Hessen, aaO. (FN 24).

Abs. 2 S. 1 GG). Dies mag in gewissen Fällen zu Mehrausgaben in Gefängnissen und zum Verbleib ›straffällig gewordener Personen‹ im Bundesgebiet führen. Allerdings verkennen Kritiker zumeist, dass auch eine Ausweisung von Ausländern mit langem Aufenthalt an sehr hohe Voraussetzungen geknüpft ist. Erst im August 2007 hat das Bundesverfassungsgericht den besonderen Status von sog. ›faktischen Inländern‹ gestärkt, bei denen bei jeder Ausweisungsentscheidung stets zu berücksichtigen ist, wie lange der Aufenthalt im Bundesgebiet andauert, wie sehr sie in die deutsche Gesellschaft integriert sind und ob sie tatsächliche Bindungen an den Staat ihrer Staatsangehörigkeit haben.<sup>68</sup> Den Bedenken lässt sich überdies zumindest teilweise entgegenhalten, dass Personen, die strafrechtlich auffällig geworden sind, nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 und § 10 Abs. 1 Nr. 5 StAG ohnehin nicht die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten.

Befürchtungen wie diejenige des bayrischen Innenministers Beckstein »Terrorakte der PKK lassen ahnen: Wenn Millionen von deutsch-türkischen, deutsch-serbischen oder deutsch-albanischen Doppelstaatlern in Deutschland leben, dann hätten wir automatisch die Konflikte aus diesen Regionen bei uns im Land.« lassen dabei keine empirische oder logische Grundlage erkennen.<sup>69</sup> Abgesehen davon, dass wir diese Konflikte auch im Land hätten, wenn Millionen von Einwanderern sich zu derartigem Terrorismus entschlossen, ohne eingebürgert zu sein, ist die millionenfache Einbürgerung von Terroristen ein Schreckgespenst, das nur dann verständlich wird, wenn man eine grundlegende Exklusionshaltung der Kritiker annimmt, die es zu rechtfertigen gilt. In Wirklichkeit stellt sich die Frage, ob die Gefahr, dass tatsächlich eine Handvoll Straftäter nicht abgeschoben werden kann, den dauerhaften Ausschluss vieler Hunderttausender von partizipatorischen Rechten rechtfertigt.

## 2. Änderungen in Politik und Gesellschaft

Kern der Ausschlussbestrebungen sind Bedenken gegen die Stärkung der politischen Macht von Migranten, wobei zwischen der gesellschaftlichen Haltung und derjenigen des politischen Systems zu unterscheiden ist, die aus verschiedenen Gründen nicht übereinstimmen müssen.

Oft besteht die Angst, die ›einheimische Bevölkerung‹ könne von einer großen Gruppe Einwanderer dominiert werden, die rein formal Staatsbürgerstatus erworben haben. Aleinikoff und Klusmeyer und auch Martin ist nicht vollkommen beizustimmen, wenn sie argumentieren, dieser Einwand richte sich allein gegen Einwanderung.<sup>70</sup> Immigration hat Auswirkungen auf die nationale Identität und die soziale Struktur einer Gesellschaft. Solange jedoch Staatsbürgerschaft die Tür zu den Wahlkabinen öffnet, werden nur Staatsbürger es schaffen, ihre Werte und Visio-

68 Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 10. August 2007, Az. 2 BvR 535/06.

69 Beckstein, Interview: Deutsche Identität und Rechtstradition bewahren, aaO. (FN 30). Auch Edmund Stoiber wird in *Die Welt* vom 4. Januar 1999 zitiert, die Doppelstaatsbürgerschaft gefährde die Sicherheitslage mehr als die Terroraktionen der RAF in den 70er und 80er Jahren.

70 Aleinikoff und Klusmeyer, *Citizenship Policies for an Age of Migration*, aaO. (FN 17), S. 33; Martin, *The Trend toward Dual Nationality*, aaO. (FN 19), S. 16.

nen effektiv zu verwirklichen. Der Wille zum Ausschluss muss dabei nicht stets auf identitätsbedrohenden Befürchtungen beruhen; er kann auch auf einem weniger einschneidenden potentiellen Machtverlust beruhen. Gruppenbedrohungstheorien wie Bobos<sup>71</sup> Theorie der realistischen Konflikte haben Erklärungsmuster für derartige Verhaltensweisen geliefert. Danach konfliktieren dominante mit untergeordneten Gruppen über Macht, Status und knappe Ressourcen, wobei Mitglieder der dominanten Gruppe zu einer Null-Summen-Mentalität tendieren und Mitglieder der untergeordneten Gruppen vom Zugang zu Ressourcen auszuschließen suchen.<sup>72</sup>

Hinsichtlich der Gefahren des Machtverlustes von politischen Akteuren wird oft vermutet, konservative Mitte-Rechts Politiker stellten sich gegen Einbürgerungsbestrebungen, da sie eine relative Schwächung ihrer politischen Unterstützung befürchteten. Dies könne gerade in einem politischen System wie der Bundesrepublik zu der Blockade von das Wahlvolk verändernden Maßnahmen durch einen ›Veto-Player‹ wie die CDU/CSU führen.<sup>73</sup>

Die Befürchtungen des Machtverlustes führen dabei zu drei Fragen. Erstens ist zu fragen, wie viele Einwanderer sich überhaupt einbürgern lassen werden, wenn die doppelte Staatsangehörigkeit anerkannt würde und damit wie viel zusätzliches Wahlvolk überhaupt entstünde. Zweitens ist zu ermitteln, welche Resonanz der politischen Sphäre von der Änderung des Wahlvolkes zu erwarten ist und drittens, ob Nutzenerwägungen und unserer Gesellschaft zugrunde liegende Werte nicht die Inkaufnahme von Machtverlusten und anderen möglichen negativen Effekten als rational, oder gar als geboten erscheinen lassen.

### 1. Einbürgerungsrate und doppelte Staatsbürgerschaft

Eine entscheidende Grundlage von Kritikern der doppelten Staatsbürgerschaft ist die angenommene ›Masseneinbürgerung‹ als Folge der Anerkennung. Doch ist schwer vorherzusagen, wie hoch die Steigerung der Einbürgerungsrate allein aufgrund dieses Umstandes tatsächlich zu erwarten ist.

Green<sup>74</sup> kommt über einen Vergleich der Einbürgerungsraten verschiedener Herkunftsländer in Deutschland zur Annahme, dass die Gestattung der doppelten Staatsbürgerschaft zu vermehrter Einbürgerung führe, ohne diese jedoch zu quanti-

71 Larry Bobo, »Group Conflict, Prejudice, and the Paradox of Contemporary Racial Attitudes« in: Phillis A. Katz / Dalmas A. Taylor (Hg.), *Eliminating Racism. Profiles in Controversy*, New York 1988, S. 85-116.

72 Jeannie Haubert / Elizabeth Fussell, »Explaining Pro-Immigrant Sentiment in the U.S.: Social Class, Cosmopolitanism, and Perceptions of Immigrants« in: *International Migration Review* 40, Nr. 3 (2006), S. 491. So wird u.a. in einem anonymen Kommentar auf [www.welt.de](http://www.welt.de) vom 12. Juni 2007 prognostiziert »Die Türken von heute sind die SPD-Wähler von morgen. Übermorgen gründen sie dann ihre eigene Partei, dann ist die SPD-Geschichte.« Auch Zeitlmann (Wir bekommen zweierlei Deutsche, aaO. (FN 49)) und Koch (Der Wille zur Integration ist nötig, aaO. (FN 24)), befürchten Ähnliches.

73 Green, *Between Ideology and Pragmatism*, aaO. (FN 32), S. 941.

74 Green, *Between Ideology and Pragmatism*, aaO. (FN 32), S. 923.

fizieren. Jones-Correa<sup>75</sup> schätzt für lateinamerikanische Einwanderer in den USA, dass deren Einbürgerungsquoten nach der Anerkennung der doppelten Staatsbürgerschaft in den *Herkunftsländern* um 22 Prozent (Peru) bis 300 Prozent (Ecuador) angestiegen seien. Alle diese Ansätze sind jedoch nur bedingt aussagekräftig, weil sie weder allein auf diejenigen abstellen, die tatsächlich die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen, noch die Situation in den Herkunftsländern oder Faktoren im Einbürgerungsland berücksichtigt.<sup>76</sup> Nach Schätzungen von Mazzolari<sup>77</sup> habe die Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft in den Herkunftsländern, die Einbürgerungswahrscheinlichkeit in den Vereinigten Staaten um elf Prozent erhöht, wobei der Effekt auf Einwanderer, die schon lange im Land sind, weitaus höher sei (24 Prozent). Vereinzelte Untersuchungen haben gezeigt, dass viele Einwanderer die Ablehnung der doppelten Staatsbürgerschaft als Hauptmotiv für das Desinteresse an der Staatsbürgerschaft vorgeben.<sup>78</sup> Jedoch ist nicht zu erwarten, dass nach deren Anerkennung sämtliche antragsberechtigte Personen von dieser Möglichkeit Gebrauch machen werden. So rechnete die mexikanische Regierung im Jahr 1998 damit, dass 5,5 Millionen in den USA eingebürgerte ehemalige Mexikaner und deren Kinder die Voraussetzungen für die doppelte Staatsangehörigkeit erfüllten. Nach dem angekündigten Ende des Programms 2003 hatten lediglich 90.000, also gerade 1,6 Prozent, den zweiten Pass beantragt. Nachdem Mexiko Ende 2003 entschlossen hatte, das Doppelpass-Programm doch fortzuführen, lagen die Antragszahlen für 2004-2006 bei insgesamt knapp 12.000.<sup>79</sup> Und dies betraf den einfachen Fall, in dem per Antrag die ehemalige Staatsbürgerschaft zurückgegeben wurde, nicht die weitaus aufwendigere und mit weit größerem Aufwand verbundene Entscheidung für eine neue Staatsbürgerschaft.

Aus den vorstehenden Erörterungen ist ersichtlich, dass im Falle der Anerkennung der doppelten Staatsbürgerschaft zwar mit einer Steigerung der Einbürgerungen, nicht jedoch mit einer von Kritikern befürchteten ›Masseneinbürgerung‹ oder einem ›Austausch des Staatsvolkes‹ zu rechnen ist. Dies gilt – trotz des hohen An-

75 Michael Jones-Correa, »Under two flags: Dual Nationality in Latin America and its Consequences for Naturalisation in the United States« in: *International Migration Review* 35, Nr. 4 (2001), S. 1016.

76 Vgl. Marc Morjé Howard, »Variations in Dual Citizenship Policies in the Countries of the EU« in: *International Migration Review* 39, Nr. 3, (2005), dort FN 6. Jones-Correas Berechnungen lassen Änderungen in der US-Politik wie das Green Card Replacement Program 1992, das ›Citizenship USA‹ Program 1995 und die Reform der Sozialhilfe 1996 außer Betracht, die sich ebenfalls positiv auf die Einbürgerungszahlen ausgewirkt haben, vgl. Francesca Mazzolari, *Determinants of Naturalization: The Role of Dual Citizenship Laws*, University of California, The Center for Comparative Immigration Studies, Working Paper 117, San Diego 2005, S. 9-16.

77 Mazzolari, *Determinants of Naturalization*, aaO. (FN 76), S. 22 f.

78 Böcker und Thränhardt, *Einbürgerung und Mehrstaatigkeit in Deutschland und den Niederlanden*, aaO. (FN 32), S. 124. Dies postulieren ebenfalls Hammar, *Dual Citizenship and Political Integration*, aaO. (FN 33), S. 441) und Barbieri, *Ethics of Citizenship*, aaO. (FN 27), S. 66 f.

79 Die Daten beruhen auf vom Autor Ende September 2007 eingeholten Informationen des mexikanischen Außenministeriums.

teils an Migranten mit langer Aufenthaltsdauer – insbesondere in einem Land wie Deutschland, das über keine besondere Einbürgerungstradition verfügt und das soziale Rechte nicht anhand des Kriteriums der Staatsbürgerschaft gewährt.

## 2. Wandel der Politik – politische Resonanzen eines veränderten Wahlvolks

Die Frage, wie die politische Organisation der Neubürger und die Änderungen des politischen Bildes ausfallen, lässt sich nicht mit Bestimmtheit sagen. Dabei ist anzunehmen, dass Wähler mit alternativen psychologischen Bindungen, Traditionen, Werten und Arten, die Welt zu sehen, die Politik und nationale Identität des betroffenen Landes ändern werden. Es ist nicht unrealistisch zu erwarten, infolge einer vermehrten Einbürgerung eine größere Resonanz der neuen Staatsbürger in der deutschen Politik vorzufinden. Eine derartige Lobby, die nunmehr auch Wahlvolk repräsentiert, ist in anderen Ländern, wie beispielsweise den USA vorhanden.

Dabei erscheint es irreführend, sich die potentiellen Neubürger als einheitliche, homogene Masse vorzustellen, die nunmehr gebündelt ihre Interessen vertreten könnte. Wenngleich Menschen mit türkischer Staatsbürgerschaft die größte einzelne Einwanderergruppe darstellen, machen sie doch lediglich ein Viertel der in Deutschland lebenden Ausländer aus.<sup>80</sup> Auch die türkischen Migranten zerfallen in sunnitische und alevitische, kurdische und nicht-kurdische, religiöse wie areligiöse, traditionelle wie moderne Lager. Die Interessen von Arbeitern, Akademikern und Selbständigen türkischer Herkunft sind meist nicht identisch; deren politische Vereinigung allein aufgrund der gemeinsamen Herkunft scheint wenig wahrscheinlich.

Untersuchungen über das Wahlverhalten von eingebürgerten Türken haben gezeigt, dass im Jahr 2001/2002 62 Prozent von ihnen SPD, 22 Prozent Grüne und nur 11 Prozent CDU/CSU gewählt hätten.<sup>81</sup> Das Wählerverhalten ist dabei noch sehr unzureichend erforscht, weshalb sichere Schlüsse auf Änderungen im politischen Gefüge verfrüht erscheinen. Insbesondere ist eine anhaltende Machtverschiebung zur politischen Linken keineswegs zwingend. Denn es wird oft übersehen, dass Migranten oftmals eine konservative Einstellung haben und durchaus Wählerpotential für konservative Parteien darstellen.<sup>82</sup>

80 Am 31.12.2006 hatten von 6,7 Mio. Ausländern 1,7 Mio. die türkische Staatsangehörigkeit, dies entspricht 26 Prozent (Statistisches Bundesamt, *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Ausländische Bevölkerung, Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2006*, Fachserie 1 Reihe 2, Wiesbaden 2007).

81 Andreas M. Wüst, *Wie Wählen Neubürger?*, Obladen 2002.

82 Faruk Sen, Direktor des Essener Zentrums für Türkeistudien, betont in einem Interview mit *Die Welt* vom 8. November 2003, dass unter religiösen Migranten – Moslems – die CDU überdurchschnittlich viele Anhänger habe.

### 3. Macht vs. Moderne – der demokratische Nutzen der Umverteilung der Macht

Die dritte und wichtigste Frage besteht darin, in welchem Ausmaß und auf welche Kosten ursprüngliche Werte, die in einer Gemeinschaft bestehen, und der Erhalt der Macht derjenigen, die sie innehaben, gegenüber Neuankömmlingen gesichert werden sollen und können und führt damit zum Kern von Migrations-, Integrations- und Demokratiefragen.

Obgleich es bereits lange einen beträchtlichen Zuzug von Menschen aus anderen Ländern und Kulturkreisen gab, herrschte lange die Devise, Deutschland sei kein Einwanderungsland. Dem ökonomischen Bedarf geschuldet gestattete man ausländischen Arbeitskräften, vorübergehend als Gast im Lande zu weilen, um sodann jedoch wieder nach Hause zurückzukehren. Das ersonnene Rotationsprinzip scheiterte jedoch<sup>83</sup> und viele Menschen blieben in Deutschland, prägten Stadtbild und gastronomische wie kulturelle Landschaft. Man hat den Eindruck, Politik und Gesellschaft waren vom Bleiben dieser Menschen überrascht und konnten sich zu keiner Haltung durchringen, wie diese neuen ›Mitbürger‹ nun in die bestehende Gesellschaftsordnung zu integrieren seien. Dies führte dazu, dass Menschen auch noch in der zweiten und dritten Einwanderergeneration nicht als ›Einheimische‹ akzeptiert wurden.<sup>84</sup>

Dabei sind Einbürgerungsdiskussionen von besonderer Bedeutung, denn solange zugezogene Menschen nicht eingebürgert sind, solange keine unlösbare Schicksalsgemeinschaft besteht, lässt sich für viele Menschen die Illusion aufrecht erhalten, eine gigantische Rückkehrmigration löse das Nebeneinander der Kulturen auf deutschem Boden. Wenn man sich ihrer schon nicht als ›ausländische Mitbürger‹ erwehren kann, so sollen aus ihnen doch keine Mitstaatsbürger ausländischer Herkunft werden. Diese Exklusionstendenz ist dabei besonders problematisch, weil sie sich einer Auseinandersetzung mit dem Verhältnis zu den in Deutschland lebenden Menschen ausländischer Herkunft verweigert; sie offeriert keine Lösungen, sondern ignoriert Realität.

Es bestehen gute Gründe zu akzeptieren, dass die Migranten in Deutschland zu einem Großteil Einwanderer im engen Sinne sind, die dauerhaft im Land bleiben werden. Das ›offizielle Dogma vom homogenen, ethnokulturellen Volk‹ (Kurthen), das auf der Identität von Staatsvolk und Ethnie beruht, ist deshalb zu relativieren und den Realitäten anzupassen. Wie Kurthen anmerkt, muss die Bedeutung des Konzeptes nationaler Identität modernisiert werden, was vor allem durch die Betonung von universalistischen Prinzipien gegenüber ethnischem und nationalem Patriotismus erfolgen kann.<sup>85</sup> Wenn der Demokratiebegriff mehr umfasst als nur eine

83 Aus Gründen, die v. a. im System und nicht in den Arbeitsmigranten zu sehen sind, siehe Klaus J. Bade / Michael Bommers, »Migration und politische Kultur im ›Nicht-Einwanderungsland‹« in: Klaus J. Bade, *Sozialhistorische Migrationsforschung*, Göttingen 2004, S. 439; insbesondere gab es nie einen ›Rotationszwang‹.

84 Casanova, *Einwanderung und der neue religiöse Pluralismus*, aaO. (FN 59), S. 183.

85 Herman Kurthen, »Germany at the Crossroads: National Identity and the Challenges of Immigration« in: *International Migration Review* 29, Nr. 4 (1995), S. 934.



›politische Methode‹ (Schumpeter), als die Regel der Mehrheitsentscheidung und eine institutionelle Vorkehrung, um zu politischen Entscheidungen zu kommen, wenn demokratische Werte auf dem Bekenntnis für die Gleichheit der Regierten und auf der Überzeugung gründen, dass Menschen die Möglichkeit haben sollen, die entscheidenden Umstände ihres Lebens mit zu beeinflussen, dann ist die Einbürgerung von Langzeiteinwanderern eine demokratische Notwendigkeit. Nur in diesem Fall spiegelt das Wahlvolk die tatsächliche Bevölkerung wider<sup>86</sup> – ansonsten ist die Demokratie defizitär.<sup>87</sup> Es geht nicht um die Frage nach der Optimierung der künftigen Zuwanderung, bei der strategische Interessen und ökonomische Fragen, welche neuen Mitglieder hohe Beiträge zahlen und die Allgemein(oder Club)güter wenig nutzen, eine wesentliche Rolle spielen mögen.<sup>88</sup> Es geht um die Frage, wie das Faktum unserer tatsächlichen Bevölkerungssituation von dauerhaft im Land lebenden Menschen ohne politische Rechte mit demokratischen Grundwerten, auf denen unsere Gesellschaft beruht, in Einklang gebracht werden kann. Wie Kant formuliert: »Alle auf das Recht anderer Menschen bezogene Handlungen, deren Maxime sich nicht mit der Publicität verträgt, sind unrecht.«<sup>89</sup> Die oben beschriebene Beschränkung des Diskursfeldes ist kein Zufall. Sie widerspricht dem Bild, das wir von uns als zivilisierte Menschen gebildet haben, unserem Verständnis von Demokratie und Zusammenleben und damit unserer Moral. Damit wird zugleich geprüft, ob wir als *homo oeconomicus* allein nach unserem individuellen und kollektiven Machterhalt streben oder ob wir uns zu dem hohen liberal-demokratischen Entwicklungsstand bekennen, den wir gerne proklamieren. Es ist eine natürliche Reaktion derjenigen, die im Rahmen von Verteilungskämpfen neue Mitbewerber befürchten, die Abgabe von Macht abzulehnen. Die Geschichte ist reich an derartigen Exklusionsbestrebungen und deren Überwindung. Und jede neue Einsicht, die zunächst auf die eigenen Kosten zu gehen schien, hat zu dem hohen freiheitlichen Status geführt, den viele moderne Gesellschaften bereits erlangt haben. Der Kampf um die Zuerkennung voller Staatsbürgerschaft von Indianern und Afro-Amerikanern in den USA, die Anerkennung des Wahlrechts für Frauen, sowie die Achtung der Menschenrechte – all

86 Schuck, Plural Citizenship, aaO. (FN 50); Peter J. Spiro, »Embracing Dual Nationality« in: Randall Hansen / Patrick Weil (Hg.), *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe: The Reinvention of Citizenship*, New York 2002, S. 19 – 33; Jones-Correa, Under two flags, aaO. (FN 75); Bauböck, Citizenship Policies, aaO. (FN 14).

87 Thränhardt, Einbürgerung, aaO. (FN 34), S. 7, 13 f. Dabei würde auch die Gewährung von Wahlrechten, die nicht an die Staatsbürgerschaft anknüpfen, demokratischen Vorgaben genügen, vgl. Barbieri, Ethics of Citizenship, aaO. (FN 27), S. 149; Aleinikoff und Klusmeyer, Citizenship Policies for an Age of Migration, aaO. (FN 15), S. 37; Schuck, Plural Citizenship, aaO. (FN 50), S. 76; Bauböck, Citizenship Policies, aaO. (FN 14), S. 4, 16.) Der Sozialphilosoph Bruce Ackermann (*Social justice in the liberal state*, New Haven 1980, S. 89 ff.) liefert die philosophische Basis für derartige Forderungen.

88 Vgl. hierzu Straubhaar, Wird die Staatsangehörigkeit zu einer Klubmitgliedschaft?, aaO. (FN 39); Holger Kolb, »Staaten als Clubs: Zur Politischen Ökonomie von Migrationspolitik« in: *Zeitschrift für Ausländerrecht* 11/12 2007, S. 398–402.

89 Immanuel Kant, *Zum Ewigen Frieden*, Anhang II.

diese Statuswechsel waren stets von großen Vorbehalten derjenigen begleitet, die glaubten, hierdurch Wohlstand, Macht und Einfluss zu verlieren. Nunmehr gilt all dies in modernen Demokratien als unumstößlicher demokratischer Standard.

Dabei beruhen die entscheidenden Argumente für eine Inklusion nicht lediglich auf altruistischen Motiven. Mit der Entscheidung bestimmen wir, wer wir sind und in welcher Gesellschaft wir leben. Die soziale und politische Marginalisierung von Bevölkerungsteilen wirkt sich nie positiv auf die Gesellschaft aus; sie verursacht vielmehr eine Vielzahl sozialer Probleme und Kosten. Eine inklusive Gesellschaft ist stärker und verbessert auch die Lebensumstände derjenigen, die anfangs mit scheinbaren oder realen Machtverlusten zu rechnen haben. Inklusion ist deshalb rational.

#### IV. Schlussbetrachtungen

Der ehemalige UN-Generalsekretär Kofi Annan plädierte im Vorfeld des hochrangigen Politikdialogs über internationale Migration und Entwicklung im Sommer 2006 dafür, von Anekdoten im Migrationsbereich zu einer in größerem Umfang auf Fakten gestützten Migrationspolitik zu steuern. Dies ist gerade im Bereich des Staatsbürgerschaftsrechts schwer, wo es ›harte Fakten‹ nie geben wird. Hierdurch wird überzeugungsbasiertes Argumentieren und das Beharren auf politischen Kernüberzeugungen (*policy core beliefs*) erleichtert, die wie Sabatier zeigt, nur selten und nur durch nicht-kognitive Anstöße von außerhalb des politischen Subsystems geändert werden.<sup>90</sup> Dies gilt in besonderem Maße für normative Streitfragen und aufgrund der nicht gegebenen Revozierbarkeit des Experiments. Denn einmal verliehene Staatsangehörigkeiten können im Nachhinein nicht aberkannt werden, wenn dies politisch opportun erscheint. Wenngleich es Aufgabe der verschiedenen Richtungen der Migrationsforschung ist, mit systematischen Untersuchungen über die Auswirkungen von Statuspassagen und der sozialen und politischen Betätigung von Doppelstaatlern verstärkt empirische Argumente zu den hier aufgeworfenen Kernfragen zu liefern, ist ein rein diskursiver Umschwung in der Haltung der Bevölkerung und gewissen politischen Sphären unwahrscheinlich.

Ein positiver Ausblick mag jedoch aus dem erkennbaren allgemeinen Trend folgen, den selektiven Aspekt der Migrationspolitik in den Vordergrund zu stellen, d. h. in größerem Umfang von der Wirtschaft gebrauchten, qualifizierten Menschen den Zugang zu ermöglichen. Auch Deutschland wird in den kommenden Jahren diesbezügliche Mechanismen verstärken, um am internationalen Wettbewerb um die ›hellsten Köpfe‹ teilzunehmen. Forderungen aus weiten Kreisen der Wirtschaft mehren sich und an internationalen Beispielen mangelt es nicht.<sup>91</sup> Auch in den USA

90 Paul A. Sabatier, »Fostering the Development of Policy Theory« in: ders. (Hg.), *Theories of the Policy Process*, Boulder 1999, S. 261-275. Auch Jones-Correa (Under two flags, aaO. (FN 77), S. 1014) stellt fest, dass die Diskussion um die doppelte Staatsbürgerschaft in den USA ohne Datengrundlage stattgefunden habe.

91 Den klassischen Beispielsländern USA und Kanada hat sich seit 2006 Frankreich hinzugesellt, das mit der ›immigration selective‹ den Familiennachzug einschränkte und Einwanderungsmöglichkeiten für ökonomisch besonders gebrauchte Migranten erweiterte.

ist nur eine Minderheit der Migranten qualifiziert oder gar hochqualifiziert. Gleichwohl reicht deren Stärke aus, um ein positives Bild von Einwanderern entstehen zu lassen, denen man dauerhaft Lebenshorizonte im Land eröffnen möchte.

Mit der Änderung der Wahrnehmung der Einwanderer und der zunehmenden Einsicht, dass eine inklusive Gesellschaft nicht nur unseren Werten entspricht, sondern zudem eine bessere Gesellschaft schafft, wird die Abneigung abnehmen, aus *de facto* Inländern auch *de iure* Inländer zu machen. Auf diesem Boden kann die allgemeine Erkenntnis gedeihen, dass, wie Aleinikoff und Klusmeyer<sup>92</sup> feststellen, es keine empirische Grundlage gibt, die die Annahme rechtfertigt, die doppelte Staatsbürgerschaft bedrohe die Sicherheit und soziale Struktur der betroffenen Gesellschaften oder gar die internationalen Beziehungen zwischen Staaten. Die Natur und das Ausmaß der Pflichten, die Staatsbürger heute tragen, erfordern im Allgemeinen keine ungeteilte Loyalität, weshalb die ganz überwiegende Mehrheit derjenigen, die sich intensiv mit dem Thema der doppelten Staatsangehörigkeit befassen, zu einer flexibleren Handhabung rät.<sup>93</sup> Und auch Staaten entscheiden sich zunehmend für ihre Akzeptanz.<sup>94</sup>

Dabei ist zu berücksichtigen, dass nicht alleine die Hinnahme der doppelten Staatsangehörigkeit zu gesellschaftlicher Inklusion führt. Sicherlich kann diese hierzu beitragen; sicherlich sind xenophobe Kampagnen gegen den Doppelpass abträglich. Es geht nicht stets allein um die objektiv bestehenden rechtlichen Normen, sondern um die Annahme einer allgemeinen Einwanderungsmentalität, die sich durch die Akzeptanz von gemischt-kulturellen Identitäten und einen grundsätzlichen Inklusionswillen auszeichnet. Die grundsätzliche Hinnahme von Mehrstaatigkeit wäre eine wichtige Etappe auf diesem Weg.

Es ist indes nicht viel Vorstellungskraft erforderlich um vorherzusagen, dass wir die Anerkennung der doppelten Staatsbürgerschaft und andere Einbürgerungserleichterungen für Menschen, die bereits seit langem unserem Gemeinwesen angehören, einmal als selbstverständliche demokratische Errungenschaften betrachten und erbitterte ideologische Bedenken als ebenso überholt ansehen werden wie die Erörterungen Immanuel Kants der vor 222 Jahren schrieb, dass »das Recht der Stimmge-

92 Aleinikoff und Klusmeyer, Citizenship Policies for an Age of Migration, aaO. (FN 17), S. 7.

93 Hammar, Dual Citizenship and Political Integration, aaO. (FN 33), S. 449; Barbieri, Ethics of Citizenship, aaO. (FN 27); Aleinikoff und Klusmeyer, Citizenship Policies for an Age of Migration, aaO. (FN 15); Schuck, Plural Citizenship, aaO. (FN 50); Spiro, Embracing Dual Nationality, aaO. (FN 86); Naujoks, Turning Brain Drain into Brain Circulation, aaO. (FN 26); Bauböck, Citizenship Policies, aaO. (FN 14), ders. Bauböck, Interaktive Staatsbürgerschaft, aaO. (FN 38); Thränhardt, Einbürgerung, aaO. (FN 34); weitere Nachweise bei Martin, The Trend toward Dual Nationality, aaO. (FN 19), dort FN 8.

94 Folgende Staaten haben in den vergangenen Jahren die doppelte Staatsbürgerschaft voll oder teilweise anerkannt: Kolumbien (1991), Italien (1992), Ungarn (1993), die Dominikanische Republik (1994), Costa Rica (1995), Ekuador (1995), Brasilien (1996), Mexiko (1998), Australien (2002, allerdings nur für australische *Auswanderer*), Pakistan (2002), Finnland (2003), Philippinen (2003), Indien (2003, wobei die Klassifizierung der Überseestaatsbürgerschaft hier strittig ist).

bung zu haben, d. i. Staatsbürger, nicht bloß Staatsgenosse zu sein, dazu qualificiren sich nicht alle mit gleichem Recht«, weswegen Gesellen, Dienstboten und alles Frauenzimmer als bloßer »Theil des gemeinen Wesens« nicht auch als »Glieder desselben« eben kein Stimmrecht haben dürften.<sup>95</sup> Die Überholung derartiger Ansichten ist das Wesen demokratischer Entwicklung.

### Zusammenfassung

Debatten um die Anerkennung der doppelten Staatsbürgerschaft sind eng mit Vorstellungen von Staatsbürgerschaft und Einbürgerung, mit Einstellungen gegenüber dem Fremden und Fragen von Macht und Identität der Mehrheitsgesellschaft verwoben.

Dabei spielen klassische technische und sozio-politische Einwände nur vordergründig eine prominente Rolle. Das eigentliche Motiv für die Ablehnung der Mehrstaatigkeit ist ein zielgerichtetes Exklusionsbestreben des als vermeintlichen »Standardtypus erkannten Fremden«; es ist die Abneigung, aus *de facto* Inländern auch *de iure* Inländer zu machen. Für die Rationalisierung der Debatte ist es nötig, das Fundament der bestehenden Befürchtungen zu beleuchten und sie mit elementaren demokratischen Vorgaben sowie sozialen Kosten der Marginalisierung zu konfrontieren.

### Abstract

Debates on the recognition of dual citizenship are interwoven with the concept of citizenship and naturalization, as well as with attitudes towards foreigners and questions of power and identity of the majority society.

Classic technical and socio-political objections only ostensibly play a prominent role. The true motive behind the disinclination towards plural citizenship in Germany is the purposive exclusion of the ostensibly-identified »standard type of foreigner«; it is the reluctance to turn *de facto* citizens into *de iure* citizens. In order to rationalize the debate it is necessary to shed light on the basis for the existing concerns, and to confront them with elementary democratic principles as well as with the social cost of marginalization.

*Daniel Naujoks, Power and Identity. A discourse analysis of dual citizenship*

95 Immanuel Kant, *Metaphysik der Sitten*, § 46.