

Erich Röper

Staatsangehörigkeit – Staatsbürgerschaft

Der Autor greift die Diskussion zur doppelten Staatsbürgerschaft auf und wendet sich kritisch gegen Politiker, die deren rechtliche Zulässigkeit in Frage stellen. Er zeigt, daß bereits das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz des deutschen Kaiserreichs (1913) großzügige Regelungen für Ausländer vorsah. Das völkische Staatsbürgerschaftsrecht, auf dessen Grundgedanken heute bei der Ablehnung der doppelten Staatsbürgerschaft noch zurückgegriffen wird, ist ein Produkt der nationalsozialistischen Gesetzgebung. Erst in dieser Zeit erhält das multikulturelle Ausländerrecht des Kaiserreichs seine bis heute fortwirksame nationale Beschränkung.

Die Red.

Keine Definition von »Deutschtum« im RuStAG

Ein »Staatsstreich durch das Parlament« war für Isensee der Einbürgerungsanspruch für die seit langem hier lebenden, vor allem hier geborenen Ausländer und ausländischen Ehegatten Deutscher unter Hinnahme doppelter Staatsangehörigkeit¹. Art. 16, 116 GG garantierten »die Institution der Staatsangehörigkeit in ihren hergebrachten Strukturen«. Durch drei Millionen Menschen, die »keine kulturellen Vorleistungen, keine Annahme auch unserer gesamten Wertordnung« erbringen, »sich nicht zur Gemeinschaft des deutschen Volkes bekennen«, werde es autoritativ »umdefiniert«. Dem Parlament sei untersagt, »daß man die Verfassung völlig aus dem Blick läßt, wenn es um die Fundamente des Staates geht und damit die nationale Einheit planmäßig aufgesprengt wird und nationale Minderheiten geschaffen werden«; es bestimme mit den Staatsangehörigen seine demokratische Legitimationsgrundlage und könne sich kein Volk nach politischem Geschmack und Bedürfnis herbeidefinieren².

Für Scholz geht das Grundgesetz »von einer prinzipiell geschlossenen Vorstellung der

¹ Arbeitsentwurf des Bundesinnenministers für ein Erstes Gesetz zur Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts, Pressemitteilung vom 13. 1. 1999; §§ 85 AuslG-E, § 4 Abs. 3 RuStAG-E (Einbürgerungsanspruch für junge Ausländer), §§ 86 AuslG-E, § 8 RuStAG-E (Einbürgerungsanspruch für Ausländer mit längerem Aufenthalt), § 87 AuslG-E (Einbürgerungsanspruch für Ehegatten).

² Josef Isensee, »Ein Staatsstreich des Parlaments«, Interview, in: Die Welt (DW), Berlin 6. 1. 1999, S. 4, s. a. ders., in: Rolf Stober (Hrsg.), Festschrift für Gerd Roellecke, 1997, S. 137 ff., 142, 145, 146. So auch Andreas Schmidt MdB, Justitiar der CDU/CSU-Bundestagsfraktion; vgl. Katharina Gelinsky, Minderheitenschutz und Staatsangehörigkeit, Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 19. 2. 1999, S. 12. Wegen der möglichen türkischsprachigen Minderheit verhinderte die CDU/CSU 1994 den fast einstimmigen Vorschlag der Gemeinsamen Verfassungskommission für Art. 20b GG: »Der Staat achtet die Identität der ethnischen, kulturellen und sprachlichen Minderheiten«; dazu Erich Röper, Minderheitenschutz im Vielvolkerstaat Deutschland, Deutschland-Archiv 1995, 625 ff., 625.

Staatsangehörigkeit im Sinne der Homogenität des Staatsvolkes aus; die dauerhafte und *wesensmäßige* Zugehörigkeit der Staatsangehörigen sichere das *ius sanguinis*; »es tradiert und pflegt die gemeinsame Abstammung (sic!), die gemeinsame Sprache, die gemeinsame Religion³, die gemeinsame Kultur⁴. »Deutschlands Kultur und Eigenart und ihre Wurzeln lebendig halten« will die CSU, »keine multikulturelle Konfliktgesellschaft«: »Das von Rotgrün bewußt gewollte millionenfache Entstehen doppelter Staatsangehörigkeit (ist) eine radikale Abkehr von bewährten Grundsätzen und verändert tiefgreifend das Verhältnis von Bürger und Staat⁵. Für die CDU birgt »die generelle doppelte Staatsangehörigkeit« »die Gefahr, daß man versucht, dauerhaft in zwei Welten leben zu können und zu wollen⁶. Obwohl sie mit der deutschen Rechtstradition vereinbar ist, wurde die Reform wegen des fehlinterpretierten Ergebnisses der Landtagswahl in Hessen abgeschwächt: Die hier geborenen Ausländer werden Deutsche und müssen zum 23. Geburtstag für die deutsche oder ausländische Staatsangehörigkeit optieren; die besonderen Einbürgerungserleichterungen für die ausländischen Ehegatten Deutscher entfallen; Mehrstaatigkeit wird aber bei Einbürgerungen hingenommen, wenn die Entlassung aus der ausländischen Staatsangehörigkeit nur mit besonderen Schwierigkeiten möglich ist⁷.

Das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. 7. 1913 (RuStAG)⁸ hat nur formale Regelungen. Wie in § 132 Paulskirchenverfassung vom 28. 3. 1849 war ob des gemeinsamen Indigenats in Art. 3 Abs. 1 RV als Komplex der Rechte und Pflichten aus der Staatsangehörigkeit mittelbar Deutscher, wer die eines Bundesstaats hatte, § 1 RuStAG; nur die Bewohner des Reichslands Elsaß-Lothringen, Ausländer im Reichsdienst mit Dienstwohnsitz im Ausland oder einem »Schutzgebiet« und die Eingeborenen hatten die unmittelbare Reichsangehörigkeit. Der Charakter des Kaiserreichs als Staatengemeinschaft vermittelte als Kompromiß zwischen der Idee vom Einheitsstaat und der fortdauernden Existenz der Einzelstaaten die Reichsangehörigkeit grundsätzlich nur durch die Zugehörigkeit zu einem von ihnen⁹ – wie in Art. 17 Abs. 1 Satz 2 EGV Erwerb und Verlust der Unionsbürgerschaft von der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates abhängig ist¹⁰. Die Vereinigung der deutschen Staaten beseitigte ihr Staatsbürgerrecht nicht; »es bildet im Gegenteil ordentlicherweise die Grundlage und Voraussetzung des Reichsbürgerrechts¹¹. Das galt auch in der Weimarer Republik; es gab keine Landesangehörigkeit ohne Reichsangehörigkeit¹². Die föderale Regelung verhinderte aber, so die SPD, bei zunehmender

³ Im Kernland der Glaubensspaltung und des dreißigjährigen Krieges! Hervorhebungen der Verfasser.

⁴ Rupert Scholz für Optionsmodell mit ruhender Staatsangehörigkeit, Interview, in: DW, 16. 2. 1999, S. 4, sowie Scholz/Arnd Uhle, Staatsangehörigkeit und Grundgesetz, NJW 1999, 1510 ff., 1512.

⁵ Beschuß des Parteitags am 16. 1. 1999, in: Das Parlament, Bonn 29. 1. 1999, S. 21. Die doppelte Staatsangehörigkeit des CSU-Europaabgeordneten Otto von Habsburg ist für die bayerische Staatsregierung hinnehmbar; vgl. Antwort auf eine mündliche Anfrage, LT-Prot. 14/9 vom 27. 1. 1999, S. 399.

⁶ Bundesvorstandsbeschluß am 9. 1. 1999, in: Aktueller Dienst der CDU-Bundesgeschäftsstelle Nr. 2 vom 11. 1. 1999.

⁷ Die Optionsregelung hatte schon § 29 StAG-E von SPD und B 90/GRUNE, BT-Drs. 14/453 vom 16. 3. 1999, von der Bundesregierung übernommen im Gesetzentwurf zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, BT-Drs. 14/744 vom 12. 4. 1999; ebenso Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15. 7. 1999, BGBl. I S. 1618 ff. Solche Optionsbestimmungen haben u. a. Belgien, Dänemark, Finnland, Island, Luxemburg, Norwegen, Schweiz; vgl. Antwort des Parl. Staatssekretärs Fritz Rudolf Körper in der Fragestunde, BT-Prot. 14/29 vom 24. 3. 1999, S. 2368D. Zur möglichen Zahl Einbürgerungsberechtigter Antwort des Parl. Staatssekretärs Körper vom 6. 11. 1998 auf eine Schriftliche Anfrage, BT-Drs. 14/35, S. 9.

⁸ RGBI. S. 583 ff. Seit dem Gesetz vom 15. 7. 1999 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG). Zur rechtshistorischen Entwicklung Bertold Huber, Die Beratung des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes im Deutschen Reichstag, in: Klaus Barwig/Klaus Lorcher/Christoph Schumacher (Hrsg.), Aufenthalt – Niederlassung – Einbürgerung, Baden-Baden 1987, S. 181 ff.

⁹ Vgl. Ludwig Dambusch, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin 1910, Anm. I, II. r. zu Art. 3.

¹⁰ Vgl. zuletzt VGH München, NVwZ 1999, 197 f.

¹¹ Paul Laband/Otto Mayer, Deutsches Reichsstaatsrecht, Tübingen 1919, S. 49 und 47 f.

¹² Vgl. Gerhard Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin 1933, Anm. 1 zu Art. 110. Kritisch

binnenstaatliche Grenzen überschreitender Arbeitskräftewanderung »die nationale und politische Gleichstellung aller deutschen Stammes- und Staatsangehörigen«¹³.

Über das Medium einer Bundesstaatsangehörigkeit wurde die Reichsangehörigkeit schon nach § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 1. 6. 1870¹⁴ vermittelt. »Das Verhältnis von Staats- und Reichsangehörigkeit ist so gestaltet, daß die Staatsangehörigkeit als das prinzipiale Rechtsverhältnis, die Reichsangehörigkeit nur als Ausfluß derselben erscheint. Die Verleihung der Staats- und Reichsangehörigkeit und die Entlassung aus dem Staats- und Reichsverbande steht den Behörden der Einzelstaaten zu«¹⁵. Nach den Gesetzesmotiven widersprach es – außer der Pflicht zur Aufnahme von Angehörigen anderer Bundesstaaten, die zugleich mehrere Landesangehörigkeiten haben konnten – »im allgemeinen dem Begriff staatlicher Selbständigkeit, das freie Ermessen des Staates darüber einzuschränken, wem er die Aufnahme unter seine Angehörigen gewähren oder versagen will«¹⁶. Daher gab es keine reichseinheitlichen Einbürgerungskriterien und in den Bundesstaaten keine Regelung »des Deutschen«.

Da die Einbürgerung (Naturalisation) nur durch die Bundesstaaten, nicht das Reich erfolgte, gab es Probleme¹⁷ und den Wunsch nach gemeinsamen Richtlinien, da nach 1913 jeder Bundesstaat einer Naturalisation widersprechen konnte. »Da die Einbürgerung im Ermessen der Einzelstaaten lag, war Preußen bestrebt, diese unter Hinweis auf nationale Interessen für ein einheitliches Vorgehen zu gewinnen... In der Praxis blieb dennoch aufgrund der jeweiligen Interessenlagen sowie des gegen eine zu große Einflußnahme des Hegemonialstaates Preußen gerichteten Beharrns der Länder auf ihrer Entscheidungsbefugnis die Möglichkeit zu einer großzügigen Auslegung der Bestimmungen offen«¹⁸.

Die Konflikte dauerten in der Weimarer Republik an, vor allem zwischen Preußen und Bayern um die Dauer des Inlandsaufenthalts vor der Einbürgerung. Nach dem Regierungsantritt von NSDAP-Innenminister Frick »rief (Thüringen) sich auf den zuvor von Bayern vertretenen Standpunkt, die Einbürgerung ‚fremdstämmiger und vor allem fremdstämmiger Ostausländer‘ sei ‚wegen der Erhaltung der Eigenart und der Abwehr kultur- und rassenfeindlicher Elemente‘ unerwünscht und erklärte, bei ‚Angehörigen der jüdischen Rasse werde (es) auch bei längster Aufenthaltsdauer keinen Grund zur Einbürgerung sehen‘«¹⁹. Doch konnte sich Preußen bis zum Sturz der Regierung Otto Braun im Reichsrat durchsetzen. Es gab keine zwingende reichseinheitliche Regelung, nur Absprachen der Innenminister und Stellungnahmen des Reichsrats für die Einzelfallprüfungen²⁰.

zur nur historisch erklärlichen gestuften Staatsangehörigkeitsregelung *Julius Hatschek*, Deutsches und preußisches Staatsrecht, Berlin 1930, S. 194 ff.

¹³ Max Quarck MdR, RT-Prot. 13/154 vom 29. 5. 1913, S. 5296 ff., 5297.

¹⁴ BGBL. des Norddeutschen Bundes, S. 355., in: *Heinrich Triepel*, Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht, Tübingen 1922, S. 222 ff.

¹⁵ Georg Meyers/Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. 1, Berlin 1914, S. 245 f.

¹⁶ Dambusch (Fn. 9), Anm. II.5.4. zu Art. 3 RV.S.a. Philipp Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin 1895, S. 344 ff.

¹⁷ So die Einbürgerung eines von Preußen als lastiger Ausländer ausgewiesenen Russen in Sachsen-Coburg-Gotha, vgl. Walter Jellinek, Verfassung und Verwaltung des Reiches und der Länder, Leipzig 1927, S. 39.

¹⁸ Regine Just, Einbürgerungspolitik und Einbürgerungspraxis in Deutschland von 1871-1933, AWR-Bulletin 2-3/1998, S. 81 ff., 83.

¹⁹ Vgl. Just (Fn. 18), S. 95, und Bericht der Sachsischen Gesandtschaft Berlin an das Sachsische Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten vom 12. 1. 1931 (Auszug) und Einspruch Thuringens gegen eine Einbürgerung in Bremen wegen »Freindrässigkeit« des Bewerbers (Auszug), zit. ebd., S. 103 f. und 104. Zum Bedenklichkeitsverfahren Hatschek (Fn. 12), S. 202 f.

²⁰ Vgl. Just (Fn. 18), S. 89 ff., Richtlinien für die Behandlung von Einbürgerungsanträgen vom 1. 6. 1921, zit. ebd., S. 100 ff., Rundschreiben des Reichsinnenministers, Freiherr von Gayl (DNVP) an die Landesregierungen und das Preußische Innenministerium vom 3. 10. 1932 (Auszug), S. 105 f.

Zur »völkischen« Neutralität des RuStAG-1913 trug gewiß die multinationale Herkunft der Fürstenhäuser²¹ und vieler Adelsgeschlechter bei – trotz oft hemmungslosen Nationalismus. Zeittypisch kam es in Reichstag²² und Schrifttum²³ zu antipolnischen und antisemitischen Reden rechter Parteien vom »überlegenen Deutschtum« – wie heute bei Polemiken gegen Türken. Sogar im klassischen Einwanderungsland USA wollten die »WASPs« die Immigration von Katholiken vor allem aus Ost- und Südeuropa sowie Juden verhindern, wofür die lange Depression nach dem Bürgerkrieg Zustimmung gab. In der von konfessionellen Gegensätzen und den anti-Modernisteneiden Papst Pius X. geprägten Gesellschaft des Kaiserreichs müssen über das Rechtliche hinaus die religiösen Konflikte der norddeutsch-protestantischen Reichsführung und Reichstagsmehrheit mit dem auch für BRD-Katholiken schwer verständlichen polnischen Katholizismus sowie die sozialen Probleme mit den zuwandernden polnischen Ungelernten und »galizischen Hausierern« bedacht werden.

Da die Bundesstaaten, vor allem Preußen, wie das Reich vielsprachig und multikulturell waren, verlangten sie von den BürgerInnen keine Deutschkenntnisse. Nichtdeutsche Abgeordnete, »die des Deutschen nicht mächtig waren«, konnten ihre Reden im Reichstag (§ 45 Abs. 2 GO), preußischen Abgeordnetenhaus (§ 41 Abs. 2 GO) und Landtag (§ 42 Abs. 2 GO) als Ausnahme vom Mündlichkeitsprinzip ablesen. Die rund 6% der Abgeordneten wurden in den Reichstagswahlergebnissen als Polen, Dänen, Tschechen, Elsaß-Lothringer aufgeführt²⁴. Nach Art. 73 PreußLV-1920 konnten die Provinziallandtage »durch Provinzialgesetze neben der deutschen Sprache zulassen: (a) eine andere Unterrichtssprache für fremdsprachige Volksteile, wobei für den Schutz der deutschen Minderheit zu sorgen ist; (b) eine andere Amtssprache in gemischtsprachigen Landesteilen«.

Nach der letzten Volkszählung 1910 lebten im Kaiserreich 58 952 000 überwiegend Deutschsprachige und 5 859 000 Menschen, die belgisch, dänisch, französisch, litauisch, niederländisch, polnisch, tschechisch redeten, ohne friesisch und sorbisch als heute akzeptierte Minderheitensprachen. 1 260 000 davon waren Ausländer, meist »Gastarbeiter«, 4 699 000 deutsche Staatsangehörige, wovon nur 250 000 deutsch konnten. In Preußen waren von 39 900 000 BürgerInnen 4 412 000 aus nicht deutsch redenden Volksstämmen, 11,6% der Bevölkerung²⁵. Deutschkenntnisse waren keine zwingende Einbürgerungsvoraussetzung in § 8 RuStAG-1913; die Bundesstaaten verlangten sie in ihren Richtlinien nur im Regelfall²⁶; nötig waren Geschäftsfähigkeit nach deutschem Recht oder dem des Heimatlands, unbescholtener Lebenswandel, Wohnung oder Unterkommen – bei Dienstboten, Gewerbegehilfen und Arbeitern,

²¹ Zur Rechtsstellung des Monarchen als Organ des Staates Meyers/Anschutz (Fn. 15), S. 270 ff. So wurde ein Ausländer, der in einem deutschen Staat zur Regierung kam, einschließlich seiner Frau und Nachkommen mit der Thronbesteigung Deutscher; vgl. ebd., S. 252 f.

²² So Ernst Giese MdR (Deutsch-Konservative Partei), RT-Prot. 13/153 vom 28. 5. 1913, S. 5282; Richard Herzog (DsWV), RT-Prot. 13/14 vom 27. 2. 1912, S. 275, und 13/153, S. 5289.

²³ Graf Hue de Graus, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem deutschen Reiche, Berlin 1902, S. 40: »Die Bevölkerung des preußischen Staates ist zu fast 2/3 evangelisch und vorwiegend deutsch. Dem Vordringen des polnischen Elements im Osten der Monarchie wird durch Förderung deutscher Ansiedlungen und Hebung des deutschen Schulwesens entgegengewirkt.« Bei Einbürgerungen »wird insbesondere die Nationalität des Antragstellers zu berücksichtigen sein, damit die vielen nicht-deutschen Elemente im Deutschen Reich nicht noch weitere Starkung erfahren«; Hugo Reichelt, Verfassungsgesetzbuch für Preußen, Berlin 1914, S. 893, Fn. 9 zu § 9 Abs. 1 Satz 2 RuStAG.

²⁴ Vgl. Max Schwarz (Hrsg.), MdR – Biographisches Handbuch der Reichstage, Hannover 1965.

²⁵ Zur Binnenwanderung vor allem in Preußen Krystyna Murzynowska, Die polnischen Erwerbsauswanderer im Ruhrgebiet während der Jahre 1880–1914, Dortmund (Diss.) 1979.

²⁶ So Nr. 7 der Einbürgerungsbestimmungen des Königreichs Sachsen.

die keine eigene Wohnung hatten, gegebenenfalls im fremden Hausstand –, ausreichendes Einkommen, was die Gemeinde oder der Armenverband prüfte, und die Niederlassungsabsicht (*animus manendi*)²⁷. Das *ius sanguinis* genannte Abstammungsprinzip war trotz nationalistischer Äußerungen »völkisch« neutral, so sehr reaktionäre Politiker wie Bismarck gegen nicht deutsch redende Inländer oft ausländerrechtliche Maßnahmen einleiteten²⁸.

Bekenntnis zum »Deutschtum« durch die NS-Zeit

Das völkische Staatsangehörigkeitsrecht begann mit der NS-Machtübernahme. Im Rundschreiben vom 15. 3. 1933 an die Landesregierungen und den Reichskommissar für das Preußische Innenministerium verfügte Reichsinnenminister Frick, von der Einbürgerung ostjüdischer Ausländer abzusehen, ihre Zuwanderung abzuwehren und zu entfernen, wer sich unbefugt im Inland aufhielt²⁹. Reichseinheitliche Vorschriften zum »Deutschtum« gaben die Nürnberger Gesetze. Die Staatlichkeit der Länder war aufgehoben, an die Stelle der durch sie vermittelten Staatsangehörigkeit trat die Reichsangehörigkeit³⁰. Auf »Staatsangehörige deutschen oder artverwandten Blutes, der durch sein Verhalten beweist, daß er gewillt und geeignet ist, dem Deutschen Volk und Reich zu dienen«, beschränkte das Reichsbürgergesetz vom 15. 9. 1935³¹ die Staatsangehörigkeit (§ 1 Abs. 2) und das Reichsbürgerrecht (§ 2 Abs. 1). Staatsangehöriger war nach § 1 Abs. 1, wer dem Staatsverband des Deutschen Reichs angehört und ihm dafür besonders verpflichtet ist. »Durchdrungen von der Erkenntnis, daß die Reinheit des deutschen Blutes die Voraussetzung für den Fortbestand des Deutschen Volkes ist, und beseelt von dem unbeugsamen Willen, die Deutsche Nation für alle Zukunft zu sichern«, verabschiedete der Reichstag parallel das Gesetz zum Schutze des deutschen Blutes und der deutschen Ehre³². Die dem Reichsbürgergesetz zugrundeliegende Motivation (rassischer) Homogenität war von vornherein die neue völkische Politik des NS-Staats. Das neutralere, noch heute geltende Staatsangehörigkeitsrecht sollte kein Damm dagegen sein.

Das Grundgesetz setzt die Staatsangehörigkeit und ihre Regelung durch einfaches Gesetz voraus; die Art. 3, 16, 33, (74 Nr. 2), 116 ergeben kein Gesamtbild³³. Da Art. 116 Abs. 1 Satz 1 GG wie § 1 RuStAG für den Status des Deutschen auf den Besitz der Staatsangehörigkeit abstellt, hat der Gesetzgeber breiten Spielraum zur »Regelung der Voraussetzungen für Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit und damit auch der Kriterien, nach denen sich die Zugehörigkeit zum Staatsvolk bestimmt«³⁴. Für die Vertriebenen als Status-Deutsche neben den Staatsangehörigen (§ 1 Abs. 1 Satz 1) hat § 6 Abs. 1 BVFG eine Legaldefinition der Volkszugehörigkeit. Mit

27 Vgl. Dambusch (Fn. 9), Anm. II.5.5. zu Art. 3 RV, Meyers/Anschütz (Fn. 15), S. 246, Laband/Mayer (Fn. 11), S. 52 f., Jellinek (Fn. 17), S. 38.

28 Auf. Hatschek (Fn. 12), S. 201 f. S.a. Prof. Gerhard Lehmbruch, Leserbrief in Suddeutsche Zeitung (SZ), München 21. 1. 1999, S. 11. Zur Ausweisung von 40.000 Polnischsprachigen durch Bismarck Paul Dom-bek MdR als Vertreter der Polen, RT-Prot. 13/153 vom 28. 5. 1913, S. 5286.

29 Vgl. Just (Fn. 18), S. 96, Rundschreiben S. 106.

30 § 1 Abs. 1, 2 VO über die deutsche Staatsangehörigkeit vom 5. 2. 1934 (RGBl. I, S. 85) aufgrund Art. 5 des Gesetzes über den Neuaufbau des Reiches vom 30. 1. 1934, RGBl. I, S. 75, zuvor Vorläufiges Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich vom 31. 3. 1933.

31 RGBl. I, S. 1146.

32 RGBl. I, S. 1146 f.

33 Für viele Theodor Maunz/Gunter Dürig, Grundgesetz, Loseblattkommentar, München, Rdnr. 2 zu Art. 116.

34 BVerfGE 83, 37 ff., 52.

bedenklicher Nähe zur NS-Terminologie³⁵ fordert es den unzweifelhaften Willen, im Vertreibungsland zur deutschen Volksgruppe zu gehören, und das ausschließliche Bekenntnis zum deutschen Volkstum als national geprägter Kulturgemeinschaft durch Merkmale wie Abstammung, Sprache, Erziehung und Kultur, sofern das subjektive Bekenntnis tatsächlich möglich war; obwohl es ein Rechts-, kein ethnologischer Begriff sei, ergänzte das Kriegsfolgenbereinigungsgesetz vom 21. 12. 1992 für die nach dem 31. 12. 1923 Geborenen in § 6 Abs. 2 BVFG i.d.F. vom 2. 6. 1993 ausdrücklich und ausführlich die Notwendigkeit deutscher Abstammung³⁶.

Mögliche doppelte Staatsangehörigkeit seit 1913

Die doppelte Staatsangehörigkeit hat in Deutschland seit langem Tradition:

- Nach dem Grundsatz staatsangehörigkeitsrechtlicher Familieneinheit durch Anknüpfung an den Mann (Heinrich von Treitschke: »Obrigkeit ist männlich«), wurden die ehelichen Kinder Deutscher Deutsche, § 4 Abs. 1 RuStAG-1913, auch wenn sie durch die Mutter zusätzlich eine ausländische Staatsangehörigkeit hatten oder eine dritte bei Geburt in einem Staat mit ius soli. Daher waren Kinder aus konfessionell gemischten Ehen in der Religion des Vaters zu unterrichten, wenn die Eltern sich nicht auf eine anderweitige Erziehung einigten³⁷. In der Stimmung gegen die modernen, die Gesellschaft verändernden Kräfte entstand um 1900 eine immer offeneren antifeministische Strömung »in einem wirren Ideenmix aus Altherrenphantasien, Minderwertigkeitskomplexen und Existenzängsten bei den Männern, Angst vor Identitätsverlust bei bürgerlichen (Haus-)Frauen, biologisch-rassistischen Vorurteilen und nationalpatriotischen Gebärappellen«, die den verbandsorganisatorischen Kern im 1912 gegründeten »Bund zur Bekämpfung der Frauenemanzipation« fand; das antisemitische Hetzblatt »Der Hammer« nannte die in der Frauenbewegung engagierten Frauen, Juden und Sozialdemokraten gar innere Reichsfeinde³⁸.
- Ausländerinnen wurden Deutsche durch die Ehe mit Deutschen, § 6 RuStAG-1913, ohne regelmäßig ihre Staatsangehörigkeit zu verlieren, vor allem nicht in Staaten mit ius soli; sonst bekamen sie diese nach dem Tod des Mannes oder der Scheidung zurück, auch wenn sie die deutsche Staatsangehörigkeit behielten. Umgekehrt verlor die deutsche Frau – wie in einigen Staaten mit strengem ius sanguinis – mangels rechtlicher Eigenständigkeit und selbständiger Staatsangehörigkeit diese, wenn sie einen Ausländer heiratete, § 17 Nr. 6 RuStAG-1913 – die SPD verglich es mit dem fehlenden Frauenwahlrecht³⁹ –; die frühere Deutsche hatte nach dem Tod des ausländischen Mannes oder der Scheidung einen Einbürgerungsanspruch, § 10 RuStAG-1913⁴⁰. Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG schränkte die Folge ein, sie entfiel als Verstoß gegen Art. 3 Abs. 2 GG zum 1. 4. 1953 (Art. 117 Abs. 1 GG)⁴¹; nun verlor ein/e Deutsche/r ohne schriftliche Genehmigung der zuständigen Behörde für den Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt im Ausland die deutsche Staatsangehörigkeit, § 17

³⁵ Fast wortlich wie Abs. 2 Satz 1 RdErl. des RMI vom 29. 3. 1939 über die deutsche Volkszugehörigkeit im Protektorat Böhmen und Mähren, RMBliV S. 785.

³⁶ Dazu Jürgen Haberland, Erläuterungen 5, 3 zu § 6 Bundesvertriebenengesetz vom 23. 10. 1961 (BVFG), in: Das Deutsche Bundesrecht, Loseblattausgabe, Baden-Baden, Stand Mai 1998; Gunter Renner, Grundgesetz und deutsche Staatsangehörigkeit, NJ 1999, 230 ff., 231.

³⁷ Vgl. Hue de Grais (Fn. 23), S. 400.

³⁸ Jürgen Schmidt, Rez. von Ute Planert, Antifeminismus im Kaiserreich, FAZ 22. 2. 1999, S. 56.

³⁹ Vgl. bei Huber (Fn. 8.)

⁴⁰ So die Mutter im Teso-Fall; vgl. BVerwGE 77, 137 ff. S.a. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, BT-Drs. 11/2795 vom 18. 8. 1988, S. 11.

⁴¹ Vgl. BVerwGE 15, 226 ff., 227.

Nr. 2/25 Abs. 1 RuStAG a.F. Erhält die Frau heute die Staatsangehörigkeit des Mannes, behält sie die deutsche auf Antrag grundsätzlich auch, wenn sie nicht im Inland lebt⁴².

549

Seit 1957 wird die ausländische Ehefrau eines Deutschen nicht mehr automatisch Deutsche. Männer und Frauen mußten seit dem 8. 9. 1969 bei der Einbürgerung die ausländische Staatsangehörigkeit grundsätzlich aufgeben, § 9 Abs. 1 Nr. 1 RuStAG. Die rigorose Regelung wurde 1999 durch die Hinnahme der Mehrstaatigkeit unter den erheblich erweiterten Voraussetzungen von § 87 AuslG erheblich relativiert⁴³. Wegen der wachsenden Zahl binationaler Ehen – 1996 schon 19,4%, in Berlin 26% – wächst die Zahl der DoppelstaaterInnen damit stark.

– Die (restriktive) Ermessens-Einbürgerung von Ausländern (§ 8 RuStAG-1913), vor allem Gastarbeiter und Saison-Arbeitskräfte⁴⁴, setzte den Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit nicht zwingend voraus; sie wirkte immer auch für die Frau und minderjährige unverheiratete Kinder. In begründeten Fällen wurde die doppelte Staatsangehörigkeit hingenommen. »Der Ausländer, welcher sich im Deutschen Reich einbürgern lassen will, braucht – nach deutschem Recht – seine bisherige Staatsangehörigkeit nicht aufzugeben. Ebenso wenig hatte nach dem RG. vom 1. Juni 1870 der Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit durch einen Deutschen den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit zur Folge.« Seit 1913 sei es anders, wenn die ausländische Staatsangehörigkeit ohne Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt im Inland erworben wird. »Indessen gilt dies – vgl. StAG § 25 Abs. 2, 3 – nicht unbeschränkt, und auch sonst sind Fälle möglich, in denen der Erwerb der fremden Nationalität die deutsche nicht erlöschen läßt, also eine Person zugleich Deutscher und Ausländer ist«⁴⁵.

– Wer die ausländische Staatsangehörigkeit ohne Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt im Inland erwarb, verlor die deutsche, wenn der Heimatbundesstaat der Beibehaltung nicht zustimmte (§ 17 Nr. 1/§ 25 RuStAG-1913). Praktisch wurde die Zustimmung fast automatisch erteilt. 1942 verfügte der Reichsinnenminister eine Liste der Länder, deren Staatsangehörigkeit erworben werden konnte, ohne die deutsche zu verlieren⁴⁶. Wer heute mit gewöhnlichem Aufenthalt in der BRD mit ausdrücklicher Willenserklärung eine ausländische Staatsangehörigkeit erwirbt, behält trotz Art. 1 Abs. 1 Mehrstaaterübereinkommen auch die deutsche⁴⁷.

– Einen unbeschränkten Einbürgerungsanspruch ohne Verzicht auf ihre Staatsangehörigkeit gab § 12 RuStAG-1913 Ausländern, die mindestens ein Jahr in einem deutschen Heer oder der Kaiserlichen Marine gedient hatten. Das galt nicht für die Anstellung als Offizier in einem Heer, § 14 Abs. 2. Doch führte das – wie in §§ 17 Nr. 5, 28 RuStAG – meist zum Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit.

– Ausländer, ihre Frauen und Kinder galten als eingebürgert (§ 15 Abs. 1 RuStAG-1913), wenn sie mit Inlands-Dienstwohnsitz eingestellt wurden im Reichsdienst, im unmittelbaren oder mittelbaren Staatsdienst eines Bundesstaates, im Dienst von Gemeinden oder Gemeindeverbänden, im öffentlichen Schuldienst oder wenn sie

⁴² Bei der Entscheidung über den Antrag sind nach § 25 Abs. 2 StAG neben den öffentlichen nun auch die privaten Belange abzuwägen und ist insbesondere zu berücksichtigen, ob der Antragsteller fortbestehende Bindungen an Deutschland glaubhaft machen kann; das hilft vor allem im islamischen Rechtskreis lebenden deutschen Frauen; vgl. BT-Drs. 14/533, S. 12. Zu den bisherigen Problemen vor allem der mit Ausländern verheirateten, im Ausland lebenden deutschen Frauen Renate Fisseler-Skandarani, Wenn seine Aisha Brigitte heißt, tageszeitung (taz), Berlin 18. 1. 1999, S. 20.

⁴³ Zu den Regelungen schon Mitte der 20er Jahre BVerfGE 37, 217 ff., 224.

⁴⁴ Vgl. Angaben von Karl Liebknecht MdR (SPD), RT-Prot. 13/13 vom 23. 2. 1912, S. 254 f.

⁴⁵ Meyers/Anschutz (Fn. 15), S. 259. Ebenso BVerwG, NVwZ-RR 1999, 687 ff.

⁴⁶ § 2 VO zur Regelung von Staatsangehörigkeitsfragen vom 20. 1. 1942, RGBl. I, S. 40.

⁴⁷ BVerwG NJW 1999, 963 ff., DVBl. 1999, 535 ff., zum Übereinkommen über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern vom 6. 5. 1963, BGBl. II 1969, S. 1953.

in einer von dem Bundesstaat anerkannten Religionsgemeinschaft arbeiteten, sofern die Anstellungs- oder Bestätigungsurkunde keinen Vorbehalt enthielt, § 14 Abs. 1. Ohne Verlust ihrer Staatsangehörigkeit mußten Ausländer eingebürgert werden, die mit dienstlichem Wohnsitz im Ausland aus der Reichskasse besoldet wurden, § 15 Abs. 2. Nicht normiert war der Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit. Wertete ein ausländischer Staat den Dienst in Deutschland als politischen Treubruch, konnte die Staatsangehörigkeit entzogen werden, so auch heute, wenn ein Deutscher ohne Erlaubnis seiner Regierung in einen ausländischen Staatsdienst trat (§ 28 RuStAG) oder freiwillig tritt, also ohne Erfüllung einer Wehrdienstpflicht, Genehmigung nach § 8 WPfLG oder Berechtigung aufgrund eines zwischenstaatlichen Vertrages in ausländische Streitkräfte eintritt, §§ 17 Nr. 5/28 StAG. Er konnte die deutsche Staatsangehörigkeit verlieren, wenn er im Ausland lebend bis zum 31. Lebensjahr die Militär-Dienstpflicht nicht erfüllte oder zurückgestellt war (§ 26 RuStAG), im Krieg fahnenflüchtig wurde oder trotz kaiserlicher Aufforderung nicht zurückkam (§ 27 RuStAG).⁴⁸

– Endlich ist Deutscher, wer von der NS-Regierung aus politischen, rassischen oder religiösen Gründen ausgebürgert wurde⁴⁹ und nach dem Krieg nach Deutschland zurückkehrte, Art. 116 Abs. 2 Satz 2 GG, auch wenn eine fremde Staatsangehörigkeit angenommen wurde⁵⁰; Ausgebürgerte und ihre Abkömmlinge sind unbeschadet des Erwerbs einer fremden Staatsangehörigkeit oder des Dienstes in einer fremden Streitkraft auf Antrag wiedereinzubürgern, Art. 116 Abs. 2 Satz 1 GG, behalten also die fremde Staatsangehörigkeit⁵¹.

Zweifellos erreichte die Zahl der Doppelstaater nicht die heutige; die Fremdsprachigen waren rechtlich Deutsche. Doch begründete die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit eine Rechtstradition. Das zeigt das Schrifttum seit 1870: »Ein Ausländer, der sich im Reich naturalisieren läßt, kann seine frühere Staatsangehörigkeit beibehalten; ebenso verliert andererseits ein Deutscher durch Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit nicht ipso jure die deutsche«⁵². »Wenn die ausländische Gesetzgebung nicht genau mit der deutschen übereinstimmt, oder wenn nicht durch Verträge etwas anderes festgesetzt wird, wird daher die Häufung der Staatsangehörigkeit in einer Person (sog. »sujet mixte«) unter Umständen zur Notwendigkeit«⁵³.

Doppelte Staatsangehörigkeit in der BRD

Die wichtigste Änderung brachte das Bundesverfassungsgericht 1974⁵⁴. Die ehelichen Kinder deutscher Mütter und ausländischer Väter erhalten rückwirkend zum 1. 4. 1953 »mit der Geburt automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit, ohne Rücksicht darauf, ob seine Eltern dies wünschen oder ob dieses in seinem Interesse liegt, ob es im Inland oder Ausland geboren wird, wo die Familie ihren ständigen Wohnsitz

⁴⁸ Doppelstaater brauchen nach § 3 Abs. 2 Wehrpflichtgesetz nach Vollendung des 17. Lebensjahrs und der Zustellung der Einberufung eine Genehmigung des Kreiswehrersatzamts, wenn sie sich über drei Monate im Land der zweiten Staatsangehörigkeit aufhalten wollen; vgl. Antwort des Parl. Staatssekretärs Bernd Witz vom 11. 8. 1998 auf eine Schriftliche Anfrage, BT-Drs. 13/11345, S. 26 f.

⁴⁹ So Gesetz über den Widerruf von Einbürgerungen und die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit vom 14. 7. 1933, RGBl. I, S. 480.

⁵⁰ Vgl. BVerfGE 8, 81 ff., 87 f.

⁵¹ Vgl. BVerfGE 23, 98 ff., 108 ff.

⁵² Zorn (Fn. 16), S. 359 f.; im Original gesperrt. Er nennt mehrere Verträge, daß die Antragsteller vor der Naturalisation aus der fremden Staatsangehörigkeit entlassen sein müssen.

⁵³ Jellinek (Fn. 17), S. 37.

⁵⁴ BVerfGE 37, 217 ff., 240 ff.

hat, vor allem auch ohne Rücksicht darauf, ob das Kind nach dem Staatsangehörigkeitsrecht des Heimatstaates seiner (Eltern) oder des Geburtsstaates zugleich eine ausländische Staatsangehörigkeit erwirbt«. Für uneheliche Kinder deutscher Mütter galt es schon in § 4 Abs. 1 RuStAG-1913, mangels elterlicher Gewalt aber nicht bei der Einbürgerung der Mutter. Mit Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG sei unvereinbar, daß nach § 4 Abs. 1 RuStAG das eheliche Kind Deutscher mit Ausländerinnen schon immer die deutsche Staatsangehörigkeit erwirbt⁵⁵, umgekehrt nur, wenn es sonst staatenlos ist. Das Bundesverfassungsgericht behandelt ausführlich die Staatsangehörigkeit – ihr Erwerb sei nicht im freien Belieben von Staatsorganen – und Lage der Doppelstaater, deren Zahl sich stark erhöhen werde. Die zwischen dem 1. 4. 1953 und 31. 12. 1974 geborenen Kinder durften durch besondere Erklärung in einer Dreijahresfrist mit möglicher Fristverlängerung in Einzelfällen die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben. Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion wollte über die sozial-liberale Bundesregierung hinaus, daß sie rückwirkend zum 1. 4. 1953 diese stets erwerben, auch wenn sie eine fremde Staatsangehörigkeit erhalten, es sei denn sie schlagen die deutsche aus⁵⁶. Das hätte viele Probleme vermieden⁵⁷. Doch wurde das strikte ius sanguinis in § 4 Abs. 4 StAG für Auslandsdeutsche eingeschränkt.

Die Bundesregierung kann die Zahl der Doppel- und Mehrstaater nicht bestimmen, vor allem da nicht erfaßt werde, welche Staatsangehörigkeiten ein Kind mit der Geburt erwirbt; nach § 21 Abs. 2 Nr. 1 PStG werde nur die Staatsangehörigkeit der Eltern ins Geburtenbuch eingetragen, wenn sie keine Deutschen sind und die ausländische Staatsangehörigkeit nachgewiesen ist. Ohne sagen zu können, ob aufgrund des ausländischen Rechts Doppel- oder Mehrstaatigkeit entstanden ist⁵⁸, werden folgende Zahlen genannt, die es nur für diese Perioden gibt:

1975/97: 778 378 Kinder aus binationalen Ehen (ohne DDR); 1982/97: 16 561 Adoptionen; 1975/80: 144 090 Optionen vor dem 1. 1. 1975 geborener Kinder deutscher Mütter und ausländischer Väter für die deutsche Staatsangehörigkeit; 1975/97: 1 866 316 Einbürgerungen mit gesetzlichem Anspruch – meist Aussiedler/Spätaussiedler nach § 6 StAngRegG –, der die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit seit 1975 nicht voraussetzt (zuvor geschah es meist freiwillig) ohne Einbürgerungen nach §§ 85, 86 Abs. 1 AuslG; 1994/97: 64 478 Einbürgerungen nach §§ 85 ff. AuslG unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit; 1981/97: 93 532 Ermessenseinbürgerungen unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit; 1945/80: 3466 Genehmigungen zur Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit vor Erwerb einer ausländischen nach § 25 Abs. 2 RuStAG⁵⁹.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts erlaubt Angaben für die Zeit bis 1973. Seit 1953 hätten in der BRD jährlich rund 15 000 deutsche Frauen Ausländer geheiratet, etwa 3,5 % der Ehen. Die Zahl der im Inland geborenen ehelichen Kinder

⁵⁵ Nichteheelige Kinder deutscher Männer erhalten seit dem 29. 6. 1977 die deutsche Staatsangehörigkeit unter Beibehaltung einer ausländischen, wenn sie drei Jahre rechtmäßig im Inland wohnen und den Antrag vor dem 23. Lebensjahr stellen, § 10 RuStAG. Die Gesetzesänderung vollzahlt den Verfassungsbefehl in Art. 6 Abs. 5 GG; zur entsprechenden Gleichstellung ehelicher und nichteheleglicher Kinder im Erbrecht *BVerfGE* 44, 1 ff., 30. Die Adoption Minderjähriger, nicht aber Volljähriger vermittelt kraft Gesetzes die deutsche Staatsangehörigkeit, vgl. *BVerwG DVBl.* 1999, 560.

⁵⁶ Vgl. *BVerfGE* 37, 217 ff., 237.

⁵⁷ Zur restriktiven Auslegung der Fristen zuletzt wieder *BVerwG NVwZ-RR* 1999, 70 ff. Zur Zulässigkeit zuletzt *BVerfG NVwZ-RR* 1999, 403 f.

⁵⁸ Deren Erwerb wird aufgrund der Stellungnahme des Bundesrats zu § 4 Abs. 3 Satz 2 StAG-E (BT-Drs. 14/881 vom 3. 5. 1999) weiterhin nicht überprüft und im Geburtenbuch eingetragen. Nur die Einbürgerungen werden ab 2000 als Bundesstatistik erhoben, § 36 Abs. 1 StAG.

⁵⁹ Vgl. Antwort der Parl. Staatssekretärin Cornelia Sonntag-Wolfgang vom 10. 3. 1999 auf eine Schriftliche Anfrage, BT-Drs. 14/309, S. 6 ff. Die Manipulation mit Aufenthaltsdauer und Aufenthaltsgenehmigung zeigt die Behandlung der Ortskräfte der diplomatischen Missionen; vgl. Antwort von Cornelia Sonntag-Wolfgang vom 21. 1. 1999 auf eine Schriftliche Anfrage, BT-Drs. 14/307, S. 4 f.

deutscher Mütter und ausländischer Väter sei von 1960 7000 bis 1967 auf über 14 000 gestiegen und habe dann jährlich rund 12 000 betragen, zuzüglich der im Ausland geborenen Kinder. Mit denen deutscher Väter und ausländischer Mütter sind es bis 1973 über 400 000 Menschen; dazu kommen von 1974, dem ersten Jahr mit Angaben im Statistischen Jahrbuch, bis 1998 rund 868 000, davon fast 64 000 mit türkischer Staatsangehörigkeit. Die Bundesregierung beziffert die binationalen Ehen 1950/97 – ohne die DDR (und bis 1956 ohne das Saarland) – auf 1 370 460⁶⁰.

Dazu kommen die Deutschen, die der NS-Staat ausgebürgert hatte, und die Volkszugehörigen nach Art. 116 Abs. 1 GG; da ihr Status rechtlich der Staatsangehörigkeit gleichsteht, behalten sie als Status-Deutsche die bisherige Staatsangehörigkeit. Weiter sind Deutsche mit doppelter oder mehrfacher Staatsangehörigkeit die Volkszugehörigen in Polen, die auf Druck der BRD nach Art. 20, 21 deutsch-polnischer Vertrag von 1991⁶¹ neben der polnischen die deutsche Staatsangehörigkeit erhielten; die Eingebürgerten, die ihre Staatsangehörigkeit behalten konnten ob unüberwindlicher Schwierigkeiten, sie abzugeben, oder nach der Einbürgerung vom Heimatland zurückbekamen, vor allem Türken⁶². Insgesamt sind gewiß über zwei, wahrscheinlich fast drei Millionen Ausländer Doppelstaater, die verschiedentlich in herausgehobener Position politisch tätig sind. So war von 1979 bis 1983 eine Französin als Deutsche für die Bremer Grüne Liste Mitglied der Bremischen Bürgerschaft, eines Landtags; heute ist eine Mexikanerin Mitglied der Hamburger Bürgerschaft für die CDU!

Zusätzlich wurden in der DDR seit der Gründung am 7. 10. 1949 zur Realisierung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern entgegen dem RuStAG die ehelichen Kinder deutscher Frauen Deutsche. Das Bundesverfassungsgericht hob die gegenständigen Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts⁶³ auf; die Rechtspraxis des anderen deutschen Staates sei mit dem ordre public der BRD (Art. 6 EGBGB) vereinbar⁶⁴. Bei etwa 800 000 DDR-Deutschen entsprach die DDR-Staatsbürgerschaft zu dem Zeitpunkt nicht den RuStAG-Anforderungen⁶⁵. Es sind großenteils Doppelstaater wie die Kinder DDR-Deutscher mit Ausländerinnen.

Pflichtenkollision führen bei mehreren Staatsangehörigkeiten trotz Art. 5 Abs. 1 Satz 2 EGBGB nicht zwingend zur Anwendung deutschen Rechts, so das Bundesverfassungsgericht. Nach zunehmender Meinung im Schrifttum sei das Recht des Staates maßgebend, mit dem der/die Betroffene am engsten verbunden sei – in der Regel der Staat des gewöhnlichen Aufenthalts⁶⁶. Es gebe kein überragendes öffentliches Interesse, Kindern mit fremder Staatsangehörigkeit die Aufnahme in

60 Vgl. Antwort von Parl. Staatssekretär Körper vom 10. 3. 1999 auf eine Schriftliche Anfrage, BT-Drs. 14/309, S. 8 ff.

61 Deutsch-polnischer Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17. 6. 1991, BGBl. II, S. 1314. Für die deutsche Minderheit garantiert der deutsche Paß Umsiedlung oder Arbeit in Deutschland; falls die doppelte Staatsangehörigkeit hier zum Problem wird, konnte Polen aus innenpolitischen Gründen gegen die der deutschen Minderheit vorgehen; vgl. Hermann Schmidendorf, Der zweite Paß ist für die Schlesier auch »Versicherung« zur Umsiedlung, DW 21. 1. 1999, S. 7.

62 Die Zahl der Betroffenen ist nicht bekannt; die Praxis wurde beendet durch Aufhebung der »Inlandsklausel« in § 25 Abs. 1 RuStAG, wonach durch den Antragserwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit die deutsche nur verlorenginge, wenn der Antragsteller weder Wohnsitz noch dauernden Aufenthalt im Inland hat; s. a. Antwort von Staatssekretär Claus Henning Schaper vom 18. 2. 1999 auf eine Schriftliche Anfrage, BT-Drs. 14/382, S. 7f., 8, unter Bezug auf die Antworten auf Schriftliche Anfragen vom 30. 4. 1997, BT-Drs. 13/7605, S. 4, 10. 5. 1997, BT-Drs. 13/7690, S. 3.

63 BVerwGE 66, 277 ff. (Teso-Fall), BVerwGE 72, 291 ff. (Klinger-Fall).

64 BVerfGE 77, 137 ff. (Teso-Beschluß); Kay Hailbronner/Gunter Renner, Staatsangehörigkeitsrecht, München 1991, Einl. G Rdnr. 21. Dazu Roper, Die Bundesrepublik kann die deutsche Staatsangehörigkeit nicht definieren, DOV 1988, 488 ff.

65 So Berlins Innensenator Wilhelm Kewenig, vgl. Roper, Nation und Recht, ZRP 1987, 403 ff., 405.

66 Vgl. BVerfGE 37, 217 ff., 243. Für die Jahrhundertwende Zorn (Fn. 16), S. 360: »Die Konflikte, welche aus einem derartigen doppelten Staatsbürgerrecht sich notwendig ergeben müssen, haben Theorie und Praxis in hohem Maße beschäftigt, ohne daß bis jetzt ein national oder international brauchbares Recht erreicht wäre.«

den deutschen Staatsverband zu verwehren; die Nachteile der doppelten Staatsangehörigkeit – etwa wegen militärischer Dienstpflicht oder bei Statusakten wie Ehescheidungen – wögen nicht schwerer als die Vorteile⁶⁷. Sie könne durchaus von Vorteil sein. »Er besitzt in jedem der beiden Heimatstaaten die gleichen Rechte wie alle übrigen Staatsangehörigen einschließlich der sozialen Förderung und wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit und hat die Möglichkeit, sich für das Land zu entscheiden, dem er sich stärker verbunden fühlt«. Das staatliche Interesse an der Einschränkung mehrfacher Staatsangehörigkeit überwiegend aus Ordnungsgesichtspunkten genüge nicht, um ein Zurücktreten der verfassungsrechtlich gebotenen Gleichstellung von Vater und Mutter im Staatsangehörigkeitsrecht trotz aller Folgen zu rechtfertigen⁶⁸. Doppel- und Mehrstaatigkeit wird in Europa ganz überwiegend in der Regel hingenommen⁶⁹.

Gleiches gilt für die politischen Teilhaberechte nach der Entscheidung von 1990 zum kommunalen Ausländerwahlrecht in Schleswig-Holstein und Hamburg⁷⁰. Die Länder wollten »Veränderungen in der Zusammensetzung der Einwohnerschaft im Blick auf die Ausübung politischer Rechte Rechnung tragen«, um nach »der demokratischen Idee, insbesondere dem in ihr enthaltenen Freiheitsgedanken, eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen herzustellen«. Nach dem höchstrichterlich akzeptierten Ansatz müsse »denjenigen Ausländern, die sich auf Dauer in der Bundesrepublik Deutschland niedergelassen haben, sich hier rechtens aufzuhalten und deutscher Staatsgewalt mithin in einer Deutschen vergleichbaren Weise unterworfen sind, der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit erleichtert« werden. Deutlicher kann der Auftrag an den Bundesgesetzgeber nicht sein, »Staatsvolk und Wohnbevölkerung wieder zusammenzuführen«⁷¹. Schon 1988 stellte die Bundesregierung zur Förderung der Einbürgerungen fest, daß es »nicht wünschenswert ist, daß ein zahlenmäßig bedeutender Teil der Bevölkerung über Generationen hinweg als ausländische Minderheit von der staatlichen Gemeinschaft und den Rechten und Pflichten eines Bürgers gegenüber dem Staat ausgeschlossen bleibt«⁷². Daher war es ein maßgebliches Ziel der neuen Bundesregierung, »eine weitgehende Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und der dauerhaft der staatlichen Herrschaft unterliegenden inländischen Wohnbevölkerung herzustellen«⁷³.

Wie bedenkenlos die Interessen der autochtonen Westdeutschen zur Abgrenzung des »Staatsvolks« unter politischen Gesichtspunkten Priorität hatten, zeigt das Notaufnahmegesetz vom 22. 8. 1950. Zum ständigen Aufenthalt in der BRD brauchten SBZ/DDR-Deutsche nach § 1 Abs. 1 eine Erlaubnis, ihre Freizügigkeit war eingeschränkt, wie Asylbewerber wurden sie auf politische Verfolgung überprüft. Der SPD-Antrag, alle aufzunehmen, die nicht wegen auch im Westen strafbarer Taten verfolgt wurden, wurde mit Argumenten abgelehnt, die heuer – wie 1913 – gegen Ausländer verwandt werden: Das Gesetz müsse Wirtschaftsflüchtlinge abschrecken, nur 6 bis 10% galten

67 Vgl. *BVerfGE* 37, 217 ff., 254.

68 *BVerfGE* 37, 217 ff., 256 f.

69 Belgien, Bulgarien, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Niederlande, Portugal, Schweiz, Türkei, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Zypern; vgl. Antwort der Parl. Staatssekretärin Sonntag-Wolgast vom 23. 2. 1999 auf eine Schriftliche Anfrage, BT-Drs. 14/429, S. 5.

70 *BVerfGE* 83, 37 ff. und 60 ff.; hier 83, 37 ff., 52.

71 Bundesinnenminister Otto Schily zum Arbeitsentwurf zur Staatsangehörigkeitsrechtsreform (Fn. 1); ebenso BT-Drs. 14/533, S. 11.

72 Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, BT-Drs. 11/2795 vom 18. 8. 1988, S. 2.

73 Antwort von Staatssekretär Schaper vom 18. 2. 1999 auf eine Schriftliche Anfrage, BT-Drs. 14/429, S. 2 f., 3.

als politisch verfolgt, für die anderen sei das Boot voll⁷⁴. Das Bundesverfassungsgericht billigte das Gesetz wegen der Bedrohung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der BRD durch die starke Zuwanderung Deutscher aus der SBZ⁷⁵. Das Wirtschaftswunder und sein Arbeitskräftebedarf machten das bis 1990 gültige Gesetz insoweit obsolet⁷⁶, es wirkt aber im Entschädigungsrecht nach⁷⁷.

Lösung aus liberalerer deutscher Tradition

Das *ius sanguinis* wirkt bis heute: »Sein wesentlicher Mangel, die völkerrechtliche Exklusivität, führt allerdings letzten Endes dazu, daß ein vaterlandsloses Fremdentum sich innerhalb eines Staatsterritoriums anhäuft. Deshalb muß zu dem prinzipiellen *ius sanguinis* noch ergänzend das *ius soli* hinzutreten.«⁷⁸ Auf der Grundlage der Gleichberechtigung von Frauen und Männern kann an das RuStAG-1913 angeknüpft werden, so sehr die Kontroversen etwa um die Anspruchseinbürgerung den heutigen ähneln⁷⁹. Eheliche und nichteheliche Kinder sind mit der Geburt originär Deutsche; der ausländische Ehepartner erwirbt die Staatsangehörigkeit mit der Eheschließung; die Beschäftigung im unmittelbaren und mittelbaren öffentlichen Dienst – etwa Versorgungsbetrieben – sowie den Kirchen begründet die deutsche Staatsangehörigkeit auch für EhepartnerInnen und Kinder – in allen Fällen ohne Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit. Verlangt werden ohne Anforderungen an ein »Deutschtum« nur wie 1913 unbescholtener Lebenswandel, angemessener Wohnraum und ausreichendes Einkommen nach heutigem Rechts- und Sozialverständnis; deutsche Sprachkenntnis ist vorteilhaft, da sich auch der Kommunikationsmöglichkeiten versichern muß, wer sich länger in einem Land aufhalten will; doch ist unnötig, es ins Gesetz zu schreiben⁸⁰, was in § 86 Nr. 1 AuslG, ihr Vorliegen vermutend, dennoch geschah. Für die CSU und Teile der CDU ist das ein Hebel, die positiven Wirkungen des neuen Rechts möglichst stark einzuschränken.

Recht verstanden kann das *ius sanguinis* Probleme lösen. Schon ein Drittel der Ausländer hat die deutsche Staatsangehörigkeit. Für die übrigen hier Geborenen und/oder Aufgewachsenen mit zwei ausländischen Elternteilen, die nicht unter die genannten Kategorien fallen, ist das neue Gesetz eine Hilfe. Von den übrigen sind die Unionsbürger als Angehörige eines EU-Mitgliedstaats keine Ausländer, sondern ihnen statusrechtlich vorgeordnet. Das minimiert das Problem auf einen Umfang, der einen politisch vertretbaren Umgang mit Fremden möglich macht.

»Die Zugehörigkeit zum Staatsvolk der Bundesrepublik wird grundsätzlich durch die Staatsangehörigkeit vermittelt«; Art. 73 Nr. 2 und 116 GG überlassen »die Regelung der Voraussetzungen für Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit und damit auch der Kriterien, nach denen sich die Zugehörigkeit zum Staatsvolk des näheren bestimmt«, dem einfachen Gesetzgeber; indem er den Erwerb für hier auf Dauer und rechtens lebende Ausländer erleichtert, kann er zur Ausübung politischer Rechte der veränderten Bevölkerungszusammensetzung Rechnung tragen⁸¹, eine Grundgesetz-

⁷⁴ Vgl. BT-Prot. 1/27 vom 18. 1. 1950, S. 842B ff.; 1/52 vom 27. 3. 1950, S. 1879D ff.; Bericht des Ausschusses für gesamtdeutsche Fragen vom 3. 3. 1950, BT-Drs. 1/685.

⁷⁵ Vgl. BVerfGE 2, 266 ff.; s. a. BVerfGE 3, 40 ff.

⁷⁶ Ausf. Hans Dieter Jaene, *Flucht ins eigene Land*, Die Zeit, Hamburg 5. 9. 1986.

⁷⁷ So § 3 Abs. 1 Satz 4 BVFG. Zur Motivation auf: Rudolf Harmening/Werner Schubert/Hanns Weber, *Lastenausgleichsgesetz*, Loseblattkommentar, München, Anm. 1.1. zu § 230.

⁷⁸ Hatschek (Fn. 12), S. 193.

⁷⁹ Ausf. Huber (Fn. 8), S. 190 ff.

⁸⁰ Antwort der Parl. Staatssekretärin Sonntag-Wolgast auf eine Mundliche Anfrage, BT-Prot. 14/10 vom 2. 12. 1998, S. 597, Anlage 5.

⁸¹ BVerfGE 83, 37 ff., 51 und 52.

änderung ist für das ius soli oder andere Schritte zur Mehrstaatigkeit nicht nötig⁸². Das ist keine »Rosinenpickerei«; erinnert sei an die Schwierigkeit für Moslems, nach islamischem Kult in Deutschland begraben zu werden; zumeist bleibt nur, als Türke in der Türkei begraben zu werden. Auf emotionale Bindungen und erhebliche Nachteile vor allem wirtschaftlicher oder vermögensrechtlicher Art in vielen Staaten bei Aufgabe ihrer Staatsangehörigkeit wird auch in § 87 Abs. 1 AuslG verwiesen. Die (rechts-)politische Diskussion handelt fast synonym von Staatsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit. Sie regelte das Kaiserreich, da aus der Staatsbürgerschaft sich nur Rechte ergäben, aus dem Untertanenverhältnis nur Pflichten⁸³. Eine Reichs- und Staatsbürgerschaft hatten die NS- und DDR-Diktaturen. Nazi-Deutschland bestimmte sie vor allem rassistisch; diese und politisch »Unerwünschte« wurden ausgebürgert. In der DDR beruhte sie als Brücke zur sozialistischen Nation auf der sozialistischen Produktionsweise, kenne keine Klassenantagonismen und sei gekennzeichnet durch die wachsende politisch-moralische Einheit des Volkes⁸⁴. Im demokratischen und sozialen Rechtsstaat führt die Staatsangehörigkeit auf die politische Teilhabe an der Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen zurück. Ihr Erwerb ist wie bei den Kindern der Beginn der Integration in den Staatsverband, steht nicht am Ende. Sie ist im multikulturellen Staat ein rechtliches Band auf der Grundlage der Wertordnung des Grundgesetzes. Bedenklich ist die Parallele, daß im 19. Jahrhundert die Juden sich »integrieren« sollten, bevor sie volle staatsbürgerliche Rechte erhalten könnten⁸⁵.

Mehr als 1913 ist Deutschland eine geschlossene Gesellschaft. Die Vorstellung des ethnisch zu bestimmenden Volkes oder der völkischen Nation aus dem Gedanken der Staatsbürgerschaft ist vordemokratisch, nur zu begründen mit Romatizismen des 19. Jahrhunderts⁸⁶. Tatsächlich ist im Sinne der Staatsangehörigkeit »eine Nation eine Seele, ein geistiges Prinzip. Zwei Dinge, die in Wahrheit nur eins sind, machen diese Seele, dieses geistige Prinzip aus. Eines davon gehört der Vergangenheit an, das andere der Gegenwart. Das eine ist der gemeinsame Besitz eines reichen Erbes an Erinnerungen, das andere ist das gegenwärtige Einvernehmen, der Wunsch, zusammenzuleben, der Wille, das Erbe hochzuhalten, welches man ungeteilt empfangen hat«⁸⁷. Den Zusammenhalt haben wenige Staaten Europas, obwohl Art. 6 Abs. 3 EUV auf die nationale Identität der Mitgliedstaaten rekurriert.

»Im Bundestag sind jetzt vier Parteien vertreten, die man mit Fug und Recht als regionale bezeichnen kann«, die CSU bezogen auf Bayern, B 90/GRÜNE und FDP auf die westlichen, die PDS auf die östlichen Länder⁸⁸; die Fremdheit der Menschen im wiedervereinten Deutschland wirkt als unsichtbare Grenze bis in die persönlichen Beziehungen⁸⁹. Ähnliches gilt für die meisten Staaten Europas⁹⁰, so sehr Regional-

82 So Scholz, Interview (Fn. 4).

83 Vgl. Laband/Mayer (Fn. 11), S. 43 ff., 45 ff., Zorn (Fn. 16), S. 369 ff., Hue de Grais (Fn. 23), S. 42. Zum Inhalt der Reichs- und Staatsbürgerschaft Hatschek (Fn. 12), S. 211 ff.

84 Vgl. Nation, in: Kleines Politisches Wörterbuch, hrsgg. durch ein Autorenkollektiv, Berlin(Ost) 1988, S. 649 ff.

85 Vgl. Michael Brenner, Belohnte Bravheit, FAZ 26. 1. 1999, S. 45.

86 In Ex-Jugoslawien werden unbeschadet genealogischer Beziehungen »Ethnien« aus der Religionszugehörigkeit abgeleitet. Zum Beitrag der Historiker und Politikwissenschaftler der Weimarer Republik zu völkischen Ideen und dem Glauben an die zukunftsverburgende Substanz des deutschen Volks Hans-Ulrich Wehler, In den Fußstapfen der kampfenden Wissenschaft, FAZ 4. 1. 1999, S. 48.

87 Ernest Renan, Das Plebisitz der Vergesslichen, über Nationen und den Dämon des Nationalismus – ein Vortrag aus dem Jahre 1882, FAZ 27. 3. 1993, BuZ S. 2.

88 Gunter Nonnenmacher, Von Bonn nach Berlin, FAZ 31. 12. 1998, S. 1.

89 So gibt es in Berlin 2,6% Ost-West-Trauungen, 26% binationale Ehen; vgl. Philipp Gessler, Ja keinen von »drüben«!, taz 7./8. 11. 1998, S. 27.

90 Tories hat seit langem nur England; die starken Nationalisten wollen Schottland vom Vereinigten Königreich trennen. Italiens zweitstärkste Partei, die Lega Nord, will Padaniens Unabhängigkeit. Korsikas

parteien sich für beschränkte Interessen ihrer Region in die nationale Politik einbringen mögen. In dieser Situation der Desintegration staatsbürgerlicher Beziehungen muß ein freiwilliges staatsangehörigkeitsrechtliches Band gefunden werden. Denn »das Dasein einer Nation ist ein tägliches Plebisit, wie das Dasein des einzelnen eine andauernde Behauptung des Lebens ist⁹¹. Das Band zu schaffen, ist eine politische Aufgabe. Sie bedarf keines Bekenntnisses zum (deutschen) Volkstum durch Abstammung, Sprache, Erziehung und Kultur im Sinne von § 6 BVFG. Sie setzt den Willen zur Gemeinsamkeit voraus, die niemandem vom Mittun ausschließt, gleich warum er hier lebt. Das *ius sanguinis* entspricht »der Betonung des nationalen Gedankens⁹². Dazu zählt die vom Schrifttum des Kaiserreichs und der Weimarer Republik besonders betonte politische Treuepflicht, die § 86 Nr. 2 AuslG wegen der PKK wieder vorsieht.

Die Nation als tägliches Prinzip ist die Brücke zum vielgestaltigen Europa, dessen Grundlage die EU ist⁹³. Für das Bundesverfassungsgericht⁹⁴ bildet sie »keinen sich auf ein europäisches Staatsvolk stützenden Staat«; da dieses gemeinsame Staatsvolk fehle, sei politisches Handlungszentrum weiterhin der Mitgliedstaat, der die demokratische Legitimation vermittele⁹⁵. Als Vereinigung unabhängiger und souveräner Mitgliedstaaten als »Herren der Verträge« begründe sie (nur) »einen Staatenverbund zur Verwirklichung einer immer engeren Union«, die »zur Achtung der nationalen Identität ihrer Mitgliedstaaten verpflichtet« sei. Das Staatsvolk wird nicht bestimmt⁹⁶, die Staaten werden vorausgesetzt als »die institutionellen Einheiten, in denen sich Demokratie entwickelt«⁹⁷. Offenbar wird die deutsche Vorstellung des 19. Jahrhunderts von der Homogenität weiter zugrundegelegt. Sich von der letztlich ethnischen Grundlage innerstaatlich zu lösen und den Weg zum multikulturellen Europa zu öffnen, verhinderte engstirniges bürgerliches und petitbourgoises Denken. Denn was ist in der Demokratie ein »Staatsvolk« mehr als die möglichst effiziente Organisation politischer Teilhabe(rechte) in einem wie immer konstituierten Gebiet. Ernest Renan: »Die Nationen sind nichts Ewiges. Sie haben einmal angefangen, sie werden enden. Die europäische Konföderation wird sie wahrscheinlich ablösen.«

Loslösung von Frankreich wird mit Waffengewalt versucht. Spanien hat seit Jahrzehnten einen Bürgerkrieg für ein unabhängiges Baskenland. Belgien bewahrt nur das Königshaus vor dem Auseinanderbrechen. Der Balkan ist, was für die k.u.k.-Monarchie einst Volkergefängnis hieß.

⁹¹ Renan (Fn. 87).

⁹² Hatschek (Fn. 12), S. 193.

⁹³ Dazu Roper, Das Volk Europas, einig in seinen Volkern und Stämmen, ZRP 1996, 468 ff.

⁹⁴ Dazu BVerfGE 89, 155 ff., 188 f.

⁹⁵ Vgl. Paul Kirchhof, Die Gewaltenbalance zwischen staatlichen und europäischen Organen, JZ 1998, 965 ff., 967.

⁹⁶ Auch nicht vom Berichterstatter Kirchhof, Die Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts in Zeiten des Umbruchs, NJW 1996, 1497 ff., 1501.

⁹⁷ Kirchhof, Gewaltenbalance (Fn. 95), S. 972.