

KAPITEL 7

DER DOPPELTE DOPPELPASS. TRANSSTAATLICHKEIT, MULTIKULTURALISMUS UND DOPPELTE STAATSBÜRGERSCHAFT

JÜRGEN GERDES¹

»Soziale Integration meint ein gelungenes Verhältnis von Freiheit und Bindung.« (Bernhard Peters)

Dies läßt sich nicht nur auf Nationalstaaten, Familien und Vereine anwenden, es läßt sich auch auf eine erfolgreiche Fußballmannschaft ohne Einschränkung übertragen. Während es nicht leicht ist, das jeweilige komplexe Mischungsverhältnis von Freiheit und Bindung für verschiedene Gruppen und soziale Einheiten im einzelnen anzugeben, ist dies glücklicherweise beim Fußballspiel einfacher und unmittelbar sichtbar: Es bedarf sowohl bestimmter entwickelter individueller technischer Fertigkeiten und einer gewissen selbständigen Durchsetzungskraft der einzelnen Leistungsträger als auch der guten gegenseitigen Absicherung, des gelingenden Zusammenspiels, vor allem des präzisen gegenseitigen Anspiels, wenn die Chance gegeben ist. Beide Aspekte können sich im Idealfall gegenseitig befördern. Ausdruck eines besonderen Momentes solchen gelungenen Zusammenspiels, einer sich spontan einstellenden richtigen Beziehung zwischen individueller Distanz und kollektiver Nähe, ist m. E. der Doppelpaß, in einer entwickelteren Form der doppelte Doppelpaß. Daß diese Art der Integration und des intuitiven gegenseitigen Verständnisses manchmal auch unter Spielern sehr unterschiedlicher Kultur und Nationalität, die sich ansonsten nur wenig oder gar nicht verständigen können, spontan gelingen kann, ist nicht erst bekannt, seit Frankreich überraschend Weltmeister geworden ist. Aber auch wenn bereits der einzelne Doppelpaß als ein soziales System aufgefaßt werden muß (Hartmut Esser), ist der Nationalstaat kein Fußballspiel und noch weniger wahrscheinlich ist, daß Argumente die Rolle von Spielern übernehmen könnten und ein gelungener Abschluß einer solchen Kombination, abseits oder nicht, als Tatsachenentscheidung allgemein anerkannt werden könnte. Aber das macht wenigstens das Fußballspiel attraktiv.

Einleitung

Mit dem Beginn des Jahres 2000 gilt in Deutschland ein neues Staatsangehörigkeitsrecht. Nach einer kurzen und heftigen öffentlichen Debatte, die kurzfristig alle anderen politischen Themen in den Hintergrund drängte, hat die seit Ende 1998 amtierende rotgrüne Koalition im März 1999 die weitestreichende Reform des bis dahin geltenden Reichs- und Staatsangehörigkeitsrechts von 1913 beschlossen, um damit langjährigen Forderungen vieler politischer und gesellschaftlicher Akteure nach einem ›modernen‹ deutschen Staatsangehörigkeitsrecht zu entsprechen. In den teilweise hitzigen öffentlichen und politischen Diskussionen stand neben der erleichterten Einbürgerung lange in Deutschland lebender AusländerInnen und der Frage des automatischen Staatsangehörigkeitserwerbs der zweiten und dritten Generation durch Geburt im Inland – also der Ergänzung des Abstammungsprinzips (*ius sanguinis*) um das Territorialprinzip (*ius soli*) – die Frage im Mittelpunkt, ob weiterhin im Regelfall der Einbürgerung die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit verlangt werden sollte oder aber doppelte Staatsbürgerschaft in größerem Umfang hingenommen werden könnte als bisher. Im Kern umstritten dabei war (und ist nach wie vor) die Frage, ob die Hinnahme doppelter Staatsbürgerschaft der Integration der im Land lebenden AusländerInnen dient oder zuwiderläuft. Diesem Fokus des teilweise emotional aufgeladenen Streits, der auf seiten von CDU und CSU die Organisation einer Unterschriftenkampagne gegen die doppelte Staatsangehörigkeit zur Folge hatte, korrespondiert das übliche Verständnis von Staatsbürgerschaft, das territorial und sozial relativ abgeschlossene und zeitlich intergenerationale politische Gemeinschaften in der bekannten Form von Nationalstaaten voraussetzt. Merkwürdigerweise kamen in dieser Debatte die Themen, die heute die Sozial- und Politikwissenschaft unter den Stichworten ›Globalisierung‹ und ›Transstaatlichkeit‹ (zur Abgrenzung der Begriffe vgl. ausführlich Faist, Kap. 1 in diesem Band) offenbar hauptsächlich beschäftigen, kaum oder gar nicht zur Sprache. Wollte man sich über das Medium des Staatsbürgerschaftsrechts einer nationalstaatlichen ›Souveränität‹ versichern, die ansonsten in vielfacher Hinsicht fraglich geworden ist?

Das traditionelle Verständnis von Staatsbürgerschaft beruht auf der Annahme, daß sich die meisten Aktivitäten und sozialen Bezüge von

BürgerInnen in Familien, Nachbarschaften, Gruppen, Vereinen und Organisationen innerhalb der territorialen, kulturellen, rechtlichen und politischen Grenzen von Nationalstaaten vollziehen. Damit wird auch vorausgesetzt, daß sich die wesentlichen Interessen der Menschen im politischen Prozeß innerhalb von Nationalstaaten zur Geltung bringen können und daß aufgrund dessen ein gewichtiges Maß der moralischen Motive und Orientierungen sowie der affektiven Bindungen sich innerhalb nationalstaatlicher Grenzen verorten läßt und sich deshalb auch zu einem gewissen Teil auf die Grundlagen – die nationale Tradition, die Verfassung, die Institutionen – des Nationalstaats selbst bezieht, der viele der Werte und Aktivitäten, die im Leben der Menschen Bedeutung haben, durch Recht und Politik ermöglicht. Transstaatliche soziale Räume scheinen diese Kongruenz von Lebenswelten und Nationalstaaten in Frage zu stellen.

Ich möchte deshalb hier der Frage nachgehen, ob und inwieweit die Gewährung doppelter Staatsbürgerschaft sich als eine angemessene normative Antwort auf die empirische Realität und Identität von Personen verstehen läßt, die sich in verschiedener Weise in den in diesem Sammelband beschriebenen transstaatlichen Räumen bewegen. In diesen transstaatlichen Räumen entstehen zunehmend »synkretistische« oder »multiple« Identitäten, deren »transnational lives in themselves may become a strategy of survival and betterment« (Faist 1998: 217). Verschiedene Typen transstaatlicher Räume verknüpfen die Lebenswelten und -perspektiven von Individuen mit mehr als nur einem Nationalstaat (vgl. Faist, Kap. 1 in diesem Band). So muß die Frage der Legitimität doppelter Staatsbürgerschaft gerade auch in diesem Zusammenhang gestellt werden und kann nicht nur bezogen sein auf die Frage der Integration in den Nationalstaat. Ich möchte aber beide Perspektiven im Auge behalten, weil ich glaube, daß zur gelingenden Integration immer die Gewährung und Anerkennung relativer Autonomie von Personen und Gruppen gehört. Die Frage der Integration von Einwanderern ist ja bereits durch den vielbeschworenen Begriff des Multikulturalismus neu verhandelt worden. Die zahlreichen normativen Beiträge zur Frage der Gewährung von politischen Maßnahmen und (Gruppen-)Rechten, die sich auf unterschiedliche Aspekte kultureller Differenz unter den Stichworten »differenzierter« oder »multikultureller« Staatsbürgerschaft beziehen, stellen dabei wichtige Kriterien zur Verfügung, die sich, auch wenn sie auf die Modi der Integration

innerhalb von Nationalstaaten bezogen sind, auf die Begründbarkeit doppelter Staatsbürgerschaft ausdehnen lassen.

Mein Argument ist, kurz gesagt, daß doppelte Staatsbürgerschaft sich in doppelt doppelter Weise begründen läßt. Zunächst läßt sich doppelte Staatsbürgerschaft sowohl aus der Perspektive der betreffenden *Personen* als auch aus der Perspektive der beteiligten *Staaten* verteidigen. Dann gibt es Argumente auf beiden Seiten, die in einer konventionellen *nationalstaatlichen Perspektive* für die Toleranz gegenüber doppelter Staatsbürgerschaft sprechen: als notwendige, aber indifferente Hinnahme zugunsten der Verwirklichung höherwertiger normativer Ziele, also sozusagen als ein Mittel zum Zweck, insbesondere der rechtlich gleichheitlichen Inklusion der lange im Land lebenden AusländerInnen oder als ein Gebot des Demokratieprinzips. Aber es gibt auch Gründe, den Status doppelter Staatsbürgerschaft in transstaatlicher bzw. *postnationaler Perspektive* nicht nur als tolerabel, sondern als erwünscht, also sozusagen als ein Ziel an sich, zu betrachten: Doppelte Staatsbürgerschaft ist geeignet, (im Namen der Individuen) multinationale oder bikulturelle Identitäten anzuerkennen und die Aufrechterhaltung transstaatlicher sozialer und symbolischer Bindungen zu erleichtern und (aus der Sicht der Staaten) zu internationaler Kooperation und interkultureller Toleranz beizutragen. Die z. T. emotional aufgeladene öffentliche Debatte in Deutschland vor der inzwischen verabschiedeten Reform des Staatsangehörigkeitsrechts hatte eine doppelte Schlagseite: Zum einen dominierten die staatlichen Interessen über die Belange der betreffenden Personen, zum anderen wurde die Auffassung, daß doppelte Staatsbürgerschaft im Namen nationalstaatlicher Souveränität und in staatsrechtlicher Perspektive – gemäß der Begriffsprägung des Bundesverfassungsgerichts – als ein »Übel« zu betrachten sei, das nur dann »hingenommen« werden kann, wenn wichtigere Ziele auf dem Spiel stehen und sich gleichzeitig keine nachhaltigen rechtlichen und politischen Probleme daraus ergeben, eigentlich von niemandem in Frage gestellt.

Ich werde zunächst kurz und grob die Bedeutung von Staatsbürgerschaft darstellen, um danach ein paar wenige, aber wichtige Aspekte der historischen und internationalen Entwicklung des Staatsangehörigkeitsverständnisses und der entsprechenden Rechtsregeln anzudeuten. Aufgrund der zunehmenden Bedeutung individueller Rechte und zwischenstaatlicher Kooperation gibt es heute eine international all-

gemeine Tendenz zur immer weiterreichenden Tolerierung von doppelter Staatsbürgerschaft. Da die Gegner doppelter Staatsbürgerschaft in Deutschland immer wieder gern auf das Völkerrecht und die angebliche internationale Übereinstimmung, doppelte Staatsbürgerschaft so weit wie möglich zu vermeiden, verweisen, gehe ich dabei auch kurz auf das Europaratsabkommen von 1963 ein. Im nächsten Abschnitt beschreibe ich kurz die wesentlichen Inhalte der beschlossenen Reform des Staatsangehörigkeitsrechts in Deutschland und vergleiche dies unter den hier relevanten Gesichtspunkten mit dem Staatsangehörigkeitsrecht anderer europäischer Länder. Dabei stellt sich heraus, daß diese Reform in seltsamer Weise, weil sozusagen in zwei entgegengesetzten Richtungen, vom europäischen Durchschnitt abweicht: Bei dem neuerdings geltenden *ius soli* für in Deutschland geborene Kinder von AusländerInnen ist es so liberal wie nirgendwo sonst; hinsichtlich der Toleranz gegenüber Fällen doppelter Staatsbürgerschaft ist es so restriktiv wie kaum irgendwo sonst. In der Betrachtung normativer Konzepte des Multikulturalismus – im darauffolgenden Abschnitt – lassen sich einige wichtige Argumente finden, die sich auch für die Verteidigung von doppelter Staatsbürgerschaft eignen. Insbesondere die im Rahmen des Multikulturalismus begründete Politik der Anerkennung weist die Institution doppelter Staatsbürgerschaft – im Hauptabschnitt – im Effekt *auch* als ein multikulturelles Recht aus, allerdings ohne daß bestimmte gewichtige Einwände gegen multikulturelle Gruppenrechte in gleicher Weise auch auf doppelte Staatsbürgerschaft zutreffen würden; im Gegenteil, eben diese Einwände unterstützen die Argumente für doppelte Staatsbürgerschaft. Die normativen Gründe für Multikulturalismus wie für doppelte Staatsbürgerschaft lassen sich dabei danach sortieren, ob sie einer Politik der Indifferenz oder einer Politik der Differenz entsprechen, d.h. ob die jeweilige kulturelle Differenz passiv hingenommen werden kann oder als wünschenswert betrachtet wird und gar staatliche Unterstützung verdient. Wo es sich anbietet, werde ich Aspekte der öffentlichen Debatte in Deutschland einfließen lassen; in einem kurzen Schlußteil werde ich unter Bezug auf die vorherigen Überlegungen explizit einige ungünstige Konsequenzen des neuen deutschen Staatsangehörigkeitsrechts anmerken.

Staatsbürgerschaft

Der Begriff der Staatsbürgerschaft ist in modernen liberal-demokratischen Staaten im Gegensatz zum Begriff der Staatsangehörigkeit ein normatives Konzept. In einem bloß formalen Sinn wird normalerweise eher von Staatsangehörigkeit gesprochen; gemeint ist die Mitgliedschaft in einem Staat, die damit korrespondierende Bindung an das staatliche Recht und die Unterstellung unter die Staatsgewalt. Einer allgemeinen und üblichen Definition des Staates entsprechend, die die drei notwendigen Komponenten Territorium, souveränes Regime (nach innen und außen) und Volk enthält, bedeutet Staatsangehörigkeit somit die eindeutige Identifikation der Personen, die das Volk eines Staates bilden, üblicherweise innerhalb der anerkannten Grenzen seines Territoriums leben und seiner Regierung, Gerichtsbarkeit und Verwaltung unterliegen. *Staatsbürgerschaft* dagegen ist zweidimensional normativ aufgeladen: Sie betrifft zum einen die kollektive Autonomie bzw. Selbstgesetzgebung und zum anderen die gleiche individuelle Freiheit. Die Souveränität heutiger moderner Nationalstaaten gilt letztlich der Bewahrung und Verwirklichung dieser normativen Prinzipien.

Staatsbürgerschaft ist zunächst ein republikanisches Ideal und meint immer auch den normativen Gehalt der irgendwie vorgestellten Einheit von Regieren und Regiertwerden: StaatsbürgerInnen folgen den Gesetzen, die sie sich selbst gegeben haben bzw. an deren Generierung sie beteiligt sind und deren Geltung sie deshalb zustimmen (Walzer 1989: 212; van Gunsteren 1994: 36). War Staatsbürgerstatus und politische Mitwirkung in früheren Zeiten an bestimmte Merkmale und Qualifikationen, insbesondere z.B. Geschlecht und Eigentum, gebunden, von denen angenommen wurde, daß sie Autonomie, unabhängiges Urteil, politische Kompetenz und Gemeinsinn verbürgen, bezieht sich dieses Ideal der kollektiven Autonomie im Zeitalter der Volkssouveränität selbstverständlich auf alle mündigen BürgerInnen eines Nationalstaates: Jedes volljährige Mitglied soll im Prinzip durch politische Beteiligung und öffentliche Einflußnahme der jeweiligen rechtlich-politischen Ordnung zustimmen (können). Staatsbürgerschaft ist außerdem ein Rechtsstatus, d.h. die Menschenrechte sind in differenzierter Form als grundlegende gleiche Freiheits- und staatsbürgerliche Rechte in die Verfassung moderner Nationalstaaten eingelassen. Die den jeweiligen Rechten korrespondierenden Pflichten wer-

den je nach republikanischer oder liberaler Vorstellung von Staatsbürgerschaft unterschiedlich akzentuiert, sind aber logischerweise die andere Seite derselben Medaille. Klassisch entspricht der Souveränität nach außen die Wehrpflicht, der Souveränität nach innen die Steuerpflicht und Gehorsamspflicht gegenüber den Gesetzen, die m.a.W. wesentlich die Pflicht bedeutet, die gleichen Rechte und Freiheiten anderer zu respektieren², aber in einem weitgehenden Grad auch die Pflicht, demokratische Mehrheitsentscheidungen zu akzeptieren.

Die einzige Qualifikation, die bei StaatsbürgerInnen moderner Nationalstaaten vorausgesetzt wird, ist die Affinität zur Nation bzw. politischen Gemeinschaft (Preuß 1998b), also die Identifikation mit einem sich selbst regierenden Kollektiv, die eine Balance von Interessen und Gemeinsinn innerhalb der Individuen und von Rechten und Pflichten innerhalb der politischen Gemeinschaft herstellt. Das Problem aber ist, daß unter modernen Bedingungen unklar ist, was diese Affinität und kollektive Identität in Nationalstaaten ausmacht:

»Nation« ist ein Begriff, der, wenn überhaupt eindeutig, dann jedenfalls nicht nach empirischen gemeinsamen Qualitäten der ihr Zugerechneten definiert werden kann. Er besagt im Sinne derer, die ihn jeweilig gebrauchen, zunächst unzweifelhaft: daß gewissen Menschengruppen ein spezifisches Solidaritätsempfinden anderen gegenüber *zuzumuten* sei, gehört also der Wertsphäre an. Weder darüber aber, wie jene Gruppen abzugrenzen seien, noch darüber, welches Gemeinschaftshandeln aus jener Solidarität zu resultieren habe, herrscht Übereinstimmung« (Weber 1972: 528, Hervorhebung im Original).

Ein bestimmter Vorrat an diffuser Solidarität, der über Interaktionen im Rahmen direkter gegenseitiger persönlicher Bekanntschaft hinausgeht und die notwendigen intersubjektiven Bindungen, Loyalitäten und wechselseitigen »speziellen Verpflichtungen« (vgl. Habermas 1992: 654-660) stiftet, ist insofern ein konstitutiver Bestandteil der Staatsbürgerschaft, als nur so die partielle und parallele Realisierung der normativen Ideale Freiheit, Gleichheit und Demokratie vorstellbar ist. In heutigen Nationalstaaten ist davon auszugehen, daß das jeweilige Nationenverständnis und der damit vorhandene Vorrat an Solidarität in einem im Einzelfall variierenden Mischungsverhältnis von partikularen und universellen, kulturspezifischen und politisch-rechtlichen Elementen besteht.³ Ein Verständnis gemeinsamer Abstammung, ei-

ner bestimmten nationalen Tradition, einer historischen Schicksalsgemeinschaft usw. bestimmen das Besondere einer Nation gerade durch die Unterscheidung zu anderen Nationen; der Bezug auf Volkssouveränität, Menschenrechte, gleiche Staatsbürgerrechte, »Verfassungspatriotismus« bestimmt eine Nation auch am Beispiel anderer Nationen und universeller Normen der Staatengemeinschaft. Insbesondere die Frage, in welchem Verhältnis sich diese beiden Dimensionen im Rahmen eines bestimmten Nationenverständnisses befinden und welche Elemente überwiegen, ist im Hinblick auf das jeweilige Verständnis von Staat und StaatsbürgerInnen und den entsprechenden Zugangsregeln von Bedeutung. Im Rahmen dieser grundlegenden Ambivalenz können politische Akteure in aktuellen Debatten über Staatsangehörigkeitsrecht und Staatsverständnis verschiedene Elemente mobilisieren, die eher ab- und ausgrenzen oder solche, die eher einschließen.

Staatsangehörigkeitsrecht und internationale Lage

Jeder Staat entscheidet im Rahmen seiner souveränen Selbstbestimmung, an welche Kriterien er den Erwerb seiner Staatsangehörigkeit knüpft. Die einzigen Bedingungen der internationalen Anerkennung einer Staatsangehörigkeit sind, daß eine bestimmte Anknüpfung an die jeweilige staatliche Rechtsordnung besteht, daß der Staatsangehörige in einer näheren tatsächlichen Beziehung zu dem betreffenden Staat steht (»genuine link«) und daß die gleiche Selbstbestimmung anderer Staaten geachtet wird (vgl. z.B. Renner 1993: 20). Weitere Einschränkungen können sich nur durch zwischenstaatliche und internationale Vereinbarungen ergeben.

Zuschreibungs- und Erwerbsregeln der Staatsbürgerschaft

Bei der Frage nach der Zuordnung von Staat und StaatsbürgerInnen muß man zunächst zwischen Zuschreibungsregeln bei Geburt und Erwerbsregeln der Einbürgerung unterscheiden. Zuschreibungsregeln gibt es nur zwei: Entweder eine Person ist bzw. wird StaatsbürgerIn des Staates, auf dessen Territorium sie geboren ist (*ius soli*), oder eine Person bekommt qua Geburt die Staatsangehörigkeit der Mutter und/oder des Vaters (*ius sanguinis*). Isoliert betrachtet ist entgegen häufiger heutiger Einschätzung das *ius sanguinis* nicht in jedem Fall

ein ›vormodernes‹ Zuschreibungsprinzip, weil bei zunehmender geographischer und grenzüberschreitender Mobilität die Geburt auf dem Territorium eines Staates eher zufällig sein kann, während durch den familialen Sozialisationseffekt eher darauf geschlossen werden kann, daß das jeweilige Kind eine Bindung zum Staat seiner Eltern entwickelt.⁴ Im Prinzip sind jedoch beide Varianten in isolierter Anwendung zu restriktiv, weswegen praktisch alle Staaten eine je spezifische Kombination beider Regeln bevorzugen. Aber so entstehen sozusagen von selbst doppelte Staatsangehörigkeiten: nämlich immer dann, wenn jemand auf dem Territorium eines Staates zur Welt kommt, wo das *ius soli* gilt, aber gleichzeitig Eltern eines Staates hat, der dem *ius sanguinis* folgt. Darüber hinaus wird in den meisten Staaten das Prinzip geschlechtlicher Gleichberechtigung auch auf die Regeln des Staatsangehörigkeitsrechts angewandt, wodurch das *ius sanguinis* bei Müttern und Vätern gilt, was wiederum im Fall binationaler Ehen oder Partnerschaften sozusagen naturwüchsig zur doppelten Staatsbürgerschaft bei Kindern führt, wenn beide Staaten der Eltern dem *ius sanguinis* folgen. Im Fall der Einbürgerungsregeln hängt das Entstehen doppelter Staatsbürgerschaft zum einen davon ab, ob und in welchem Umfang der Immigrationsstaat die Aufgabe des bisherigen Staatsangehörigkeit zur Voraussetzung der Einbürgerung macht, zum anderen ob und unter welchen Bedingungen der Emigrationsstaat eine Verzichtsmöglichkeit der Staatsangehörigkeit überhaupt vorsieht oder gar in diesem Fall automatisch ausbürgert.

Staaten und Individuen

Die geltenden Regeln des Erwerbs und Verlusts der Staatsbürgerschaft verteilen in unterschiedlichen Kombinationen und Varianten die Entscheidungskompetenzen über den Zugang zu nationalstaatlichen politischen Gemeinschaften auf Staaten und Individuen. Auf der Seite der Individuen drückt sich dies im Ausmaß individueller Rechte aus, die das Staatsangehörigkeitsrecht betreffen: das Recht auf Staatsangehörigkeit, das Recht auf Auswanderung und Wechsel der Staatsangehörigkeit (Art. 13 und 15 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte) sowie individuelle Einbürgerungsansprüche für bestimmte Personenkategorien. Auf der Seite der Staaten sind es Ermessensentscheidungen der Behörden im Namen staatlicher Interessen. Beeinflußt

wird das Staatsangehörigkeitsrecht von dem jeweils historisch gewachsenen Verständnis von Nation und politischer Gemeinschaft (vgl. insbesondere Brubaker 1994; Bauböck 1995). Zudem sind das (eher konfliktive oder eher kooperative) Verhältnis koexistierender Nationalstaaten sowie Ausmaß und Gehalt internationaler Konventionen und supranationaler Institutionen von weitreichendem Einfluß, insbesondere hinsichtlich der Rechtsregeln in bezug auf doppelte Staatsbürgerschaft.

Insgesamt gab es mit der Entfaltung der normativen Gehalte der Verfassungen und aufgrund internationaler Menschenrechtspakten in der Nachkriegszeit eine weitergehende Berücksichtigung von Individualrechten (für Deutschland vgl. z. B. Wallrabenstein 1999). Dies gilt zum einen für Nichtstaatsangehörige innerhalb von Nationalstaaten, denen durch internationale Abkommen und supranationale Regime zunehmend mehr Rechte eingeräumt wurden (Soysal 1994).⁵ Ein augenfälliges Beispiel ist die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951. Aber dies gilt auch mit direkten Auswirkungen auf das Staatsangehörigkeitsrecht selbst wie im Fall der Konvention über die Verminderung von Staatenlosigkeit von 1961 und des Übereinkommens zur Verringerung der Fälle von Staatenlosigkeit von 1973. Dabei »produzierte« sozusagen die Entwicklung hinsichtlich der Gleichberechtigung der Geschlechter im Staatsangehörigkeitsrecht direkt doppelte Staatsbürgerschaften. Mit dem New Yorker Abkommen von 1957 wurde die staatsangehörigkeitsrechtlich vom Ehemann völlig abhängige Stellung der Frau, die früher ihre eigene Staatsangehörigkeit bei Heirat eines anderen Staatsangehörigen sofort verlor und dessen Staatsangehörigkeit erwarb, revidiert. Das Recht auf eine eigene, vom Ehemann unabhängige Staatsangehörigkeit haben immer mehr Länder in ihre Staatsangehörigkeitsgesetze eingebaut, gleichzeitig aber im Namen des Schutzes der Familieneinheit eine erleichterte Einbürgerung ermöglicht. Das Prinzip geschlechtlicher Gleichberechtigung wurde dann zunehmend auch auf das *ius sanguinis* dergestalt ausgedehnt, daß die Kinder sowohl die Staatsangehörigkeit des Vaters als auch diejenige der Mutter erhalten (de Groot 1989: 308-312).

Mit Blick auf doppelte Staatsbürgerschaft lassen sich historisch und international sehr grob und idealtypisch drei Phasen unterscheiden (vgl. ausführlich Spiro 1997):

In der ersten Phase der Entstehung von Nationalstaaten war die

Definitionsmacht auf der Seite des Staates. Die Staatsangehörigkeit galt als ein Verhältnis ewiger Treue und unbedingter Untertanenpflicht. Es gab überwiegend weder ein Recht auf Verzicht auf die Staatsangehörigkeit noch wurden die legalen Konsequenzen einer anderweitigen Einbürgerung akzeptiert, insoweit sie mit den ursprünglichen Pflichten kollidierten. Individuen galten als Ressourcen zur staatlichen Disposition in der Konkurrenz mit anderen Staaten, insbesondere in ihrer Eigenschaft als Steuer- und Wehrpflichtige. Das Verhältnis von Staat und Individuum galt i. d. R. als natürlich, ewig und unauflösbar.

Die zweite Phase nationalstaatlicher Exklusivität war gekennzeichnet von einem fragilen internationalen Gleichgewicht konkurrierender Nationalstaaten um Macht und Einfluß. Zwar hat sich zu Beginn des 20. Jahrhunderts das individuelle Recht auf Verzicht der Staatsbürgerschaft weitgehend durchgesetzt⁶, aber doppelte Staatsbürgerschaft mußte als potentielle Quelle zwischenstaatlicher Konflikte im Interesse staatlicher Souveränität ausgeschlossen werden. Staatsangehörigkeitsrechtlich dominierten insofern zwei Regeln. Erstens: Der Verlust der Staatsangehörigkeit ist der Preis der Annahme einer anderen. Die meisten Staaten der ursprünglichen Staatsangehörigkeit bürgerten automatisch aus, wenn ihre Angehörigen sich in einem anderen Staat einbürgern ließen oder gar bereits dann, wenn andere signifikante Anzeichen auf eine politische oder gesellschaftliche Loyalität zu einem anderen Staat schließen ließen, z.B. durch den Eintritt in den Wehrdienst eines anderen Staates oder die Übernahme politischer Ämter oder gar – wie im Fall der USA – durch die Teilnahme an politischen Wahlen im Ausland. In einigen Fällen machten auch die Immigrationsstaaten bereits die Einbürgerung von der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit abhängig. Zweitens: Viele Staaten versuchten, das Problem der durch Geburt bedingten doppelten Staatsangehörigkeit dadurch zu bewältigen, daß die Betroffenen sich bei Volljährigkeit für eine der beiden Staatsangehörigkeiten zu entscheiden hatten oder andernfalls ausgebürgert zu werden. Doppelte Staatsbürgerschaft galt als eine potentielle Quelle von Landesverrat, Spionage und anderen subversiven Aktivitäten. Das Verhältnis von Staat und BürgerIn galt nunmehr als zunehmend freiwillig, beendbar, aber singulär.

Die dritte Phase, seit der Endphase des Kalten Kriegs, ist gekennzeichnet durch eine allmählich zunehmende Toleranz gegenüber doppelter Staatsbürgerschaft. Die Allianzen von Nationalstaaten dehnten

sich in der Reichweite aus und die internationale Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen im Rahmen supranationaler Regime und internationaler Organisationen verdichtete sich. Damit verlor die potentielle Subversivität doppelter Staatsangehöriger in vielen Fällen ebenso an Bedeutung wie deren Präsenz als möglicher Kriegsanlaß. Aufgrund zunehmender Übereinstimmung in den westlichen Demokratien über die wesentlichen politischen Grundwerte, die auch in anderen Teilen der Welt zunehmend Einfluß erlangten, und der Einsicht, daß Demokratien keine Kriege gegeneinander führen, relativierte sich der einst so bedrohliche Bedeutungsgehalt ›doppelter‹ Loyalität. In den westlichen Ländern gibt es inzwischen eine weitgehende Tendenz, die Einbürgerung von ImmigrantInnen immer weniger von der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit abhängig zu machen (Hailbronner 1992: 98-109). Auch auf der Seite der Verlustregeln gibt es entsprechende Tendenzen. Einige der Staaten, die bei Einbürgerung in einem anderen Staat in der Vergangenheit den Verlust der Staatsangehörigkeit vorsahen, haben ihr Staatsangehörigkeitsrecht in dieser Hinsicht auf verschiedene Weise geändert, so daß die Beibehaltung der Staatsangehörigkeit in größerem Umfang möglich ist.⁷ Das Verhältnis von Staat und BürgerIn wird in diesem Sinn noch stärker als freiwillig und individuell bestimmt aufgefaßt, wobei sich zudem doppelte Bindung und Mitgliedschaft nicht notwendig ausschließen (vgl. auch Franck 1996).

Europaratsabkommen

Nach der Haager Konvention von 1930, das als erstes bedeutendes internationales Abkommen eine weitgehende Vermeidung doppelter Staatsangehörigkeit zum Ziel hatte, ist heutzutage vor allem das *Europaratsübereinkommen über die Verringerung der Mehrstaatigkeit aus dem Jahre 1963* für Deutschland völkerrechtlich relevant. Wie schon die Haager Konvention hat es aber eine doppelte Zielsetzung: zum einen die Mehrstaatigkeit weitgehend zu verringern; zum anderen die mögliche Kollision der Wehrpflicht dahingehend zu regeln, daß sie nur gegenüber einem der Vertragsstaaten zu leisten ist. Die Regelung der Wehrpflicht ist aber logischerweise nur dann »ein sinnvolles Ziel, wenn man davon ausgeht, bei der Verringerung der Fälle der Mehrstaatigkeit nur begrenzt erfolgreich zu sein« (Rittstieg 1990: 1403f.). Der Regelungsgehalt hinsichtlich der Verringerung von Mehrstaatigkeit ist

dabei in vielfältiger Hinsicht eingeschränkt: Das Abkommen ist nicht von allen Mitgliedsstaaten des Europarates unterzeichnet worden,⁸ verpflichtet Deutschland also nur gegenüber den Vertragsstaaten.⁹ Der Vertrag erfaßt darüber hinaus nur Einbürgerungsfälle, nicht die Zuschreibung der Staatsangehörigkeit qua Geburt (Hailbronner 1992: 47). Außerdem gibt es eine Anlage zum Abkommen, die eine Reihe von Ausnahmen vorsieht, unter denen auch bei Einbürgerung auf die Aufgabe der bisherigen Staatsbürgerschaft verzichtet werden kann. Hierunter ist Ziffer 3 besonders weitreichend, insofern hier »die allgemeine Möglichkeit der Beibehaltung der bisherigen Staatsbürgerschaft mit Zustimmung des Einbürgerungsstaates« vorgesehen ist (Hailbronner 1992: 48). Deutschland hat sich dieses Recht ausdrücklich vorbehalten (Silagi 1993: 312). Umstritten ist, ob sich der Verpflichtungsgehalt nur auf den Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit oder auch auf die Voraussetzungen des Erwerbs der neuen Staatsangehörigkeit erstreckt, m.a.W. ob sich die Verpflichtung nur auf die Möglichkeit des ursprünglichen Heimatstaats erstreckt, MehrstaaterInnen aus der bisherigen Staatsangehörigkeit zu entlassen, oder auch auf den einbürgernden Staat, den Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit bei Einbürgerung zu verlangen. Selbst wenn man die restriktive Interpretation nicht akzeptiert (z.B. Rittstieg 1990: 1405), ist immer noch von einer zwischenzeitlichen Relativierung des Regelungsgehalts durch faktische uneinheitliche Auslegung und die Einbürgerungspraxis anderer Vertragsstaaten auszugehen (vgl. Hailbronner 1992: 49). Inzwischen gibt es ein Zusatzprotokoll vom 2. Februar 1993, das im wesentlichen vorsieht, »daß ein Angehöriger eines Vertragsstaates, der die Staatsangehörigkeit eines anderen Vertragsstaates auf Antrag erwirbt, seine bisherige Staatsangehörigkeit beibehalten kann, wenn er in dem Antragsland geboren und dort ansässig ist bzw. vor der Vollenendung des 18. Lebensjahres dort ansässig war« (Goes 1997: 93). Deutschland hat diese Änderung bislang abgelehnt. Das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit vom 6.11.1997 stellt den Vertragsstaaten die Gewährung der Doppelstaatigkeit auch bei Einbürgerung in weitem Umfang frei (Hailbronner 1999: 52). Das Übereinkommen enthält keine Aussage mehr über die Unerwünschtheit von Mehrstaatigkeit (Kreuzer 1997: 129).

Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht

Seit März 1999 hat Deutschland infolge des Regierungswechsels im September 1998 ein neues Staatsangehörigkeitsgesetz, das am 1.1.2000 in Kraft getreten ist. Es ist zweifellos das Verdienst der neuen rot-grünen Koalition, eine Reform entschlossen vorangetrieben zu haben, die seit Jahren von allen demokratischen Parteien für notwendig erachtet und die vielfach debattiert worden war, über deren Inhalt man sich jedoch bis dahin mehrheitlich nicht hatte einigen können. In Richtung auf eine Annäherung an europäische Standards der rechtlichen Inklusion von Einwanderern ging es der Regierung von SPD und Grünen im wesentlichen um zwei Punkte: zum einen sollte im Rahmen der Zuschreibung der Staatsbürgerschaft qua Geburt das bislang ausschließliche *ius-sanguinis*-Prinzip um *ius-soli*-Elemente ergänzt werden, um in Deutschland geborenen Kindern ausländischer Eltern automatisch die deutsche Staatsbürgerschaft zu verleihen; zum anderen sollte der prinzipielle Einbürgerungsanspruch in Deutschland lebender AusländerInnen sowohl hinsichtlich der erforderlichen Aufenthaltsdauer als auch der Bedingungen ermäßigt werden.¹⁰ Insbesondere sollte die Einbürgerung prinzipiell nicht mehr von der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit abhängig gemacht werden, weil diese Bedingung mit guten Gründen als das wichtigste motivationale Hindernis galt, das AusländerInnen davon abhielt, ihren Einbürgerungsanspruch auch wahrzunehmen. Mögliche doppelte Staatsbürgerschaft sollte also in den Fällen hingenommen werden, in denen ansonsten die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt sind. Das Ergebnis des nunmehr verabschiedeten Reformkompromisses der Regierungskoalition mit der F.D.P., der aufgrund einer kurzen und heftigen öffentlichen Debatte und veränderter Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat infolge des Regierungswechsels in Hessen erfolgte, ist nun aber hochgradig seltsam und ambivalent im Verhältnis zu internationalen und europäischen Standards: nahezu beispiellos weitgehend im Maße der *ius-soli*-Ergänzung, gleichzeitig ebenso beispiellos restriktiv hinsichtlich der möglichen Hinnahme doppelter Staatsbürgerschaft.

Ius soli

Der Reformkompromiß in bezug auf das ergänzende *ius soli* übertrifft nicht nur das ursprünglich im Koalitionsvertrag anvisierte Ziel, sondern ebenso die vergleichbaren Regeln in fast allen anderen europäischen Staatsangehörigkeitsgesetzen. Nach dem ursprünglichen Vorschlag im Koalitionsvertrag sollte die sogenannte dritte und »zweiundeinhalbte« Generation qua Geburt automatisch die deutsche Staatsbürgerschaft erhalten:

»Kinder ausländischer Eltern erhalten mit Geburt in Deutschland die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn ein Elternteil bereits hier geboren wurde oder als Minderjähriger bis zum 14. Lebensjahr nach Deutschland eingereist ist und über eine Aufenthaltserlaubnis verfügt.«¹¹

Demgegenüber gilt das *ius soli* nach dem neuen Gesetz nunmehr für die zweite Generation der Einwanderer:

»Durch die Geburt im Inland erwirbt ein Kind ausländischer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn ein Elternteil 1. seit acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat und 2. eine Aufenthaltsberechtigung oder seit drei Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzt.«¹²

In Frankreich, das auf dem europäischen Kontinent in dieser Hinsicht nach wie vor die weitestgehenden Regelungen hat, gilt ein eindeutiges *ius soli* – die Zuschreibung der Staatsbürgerschaft durch Geburt im Staatsgebiet – nur für die *dritte* Generation, also für in Frankreich geborene Kinder mit mindestens einem auf französischem Boden geborenen Elternteil. Die *zweite* Generation – also in Frankreich geborene Kinder, deren Eltern nicht in Frankreich geboren wurden – erwerben die Staatsangehörigkeit erst automatisch bei Erreichen der Volljährigkeit oder können ab dem 16. Lebensjahr von sich aus dafür optieren oder deren Eltern schon ab dem 13. Lebensjahr.¹³ Ein eindeutiges *ius soli* für die zweite Generation gibt es ansonsten nur in Großbritannien und Irland; eine in etwa vergleichbare Regelung gibt es außerdem noch in Portugal, wo die Staatsangehörigkeit für die zweite Generation qua Geburt aber nur unter der Voraussetzung erworben wird, daß die Eltern, wenn sie mindestens sechs Jahre im Land leben, erklären, Portu-

giesen sein zu wollen (Hailbronner 1992: 78). Insofern die zweite Generation in den Staatsangehörigkeitsgesetzen gesondert berücksichtigt wird, gibt es in den anderen europäischen Staaten außer Frankreich kein *ius soli*, sondern lediglich Optionsrechte in einer bestimmten Altersspanne um die Volljährigkeit, manchmal auch bei Minderjährigen Optionsrechte für deren gesetzliche Vertreter, oder Regelungen zur erleichterten Einbürgerung: so beispielsweise in Belgien, den Niederlanden und Italien. In Spanien gibt es seit der Reform von 1982 für die zweite Generation kein Optionsrecht mehr (Hailbronner 1992: 85). In Skandinavien sind solche Optionsrechte besonders weitreichend, insofern sie nicht an die Geburt im Inland gekoppelt sind, sondern allein an eine fünfjährige kontinuierliche Mindestaufenthaltsdauer seit dem 16. Lebensjahr, in Schweden von zehn Jahren vor Erreichen des 21. Lebensjahres (Hailbronner 1992: 82).

Vermeidung doppelter Staatsbürgerschaft

Auf der anderen Seite wird im neuen Staatsangehörigkeitsgesetz am Prinzip der Vermeidung von Mehrstaatigkeit in einem Maße festgehalten, das ebenso einzigartig in Europa ist, indem nämlich dieses Prinzip selbst auf Fälle doppelter Staatsangehörigkeit qua Geburt im *ius soli*-Fall angewandt wird. Diejenigen, die in Zukunft die deutsche Staatsangehörigkeit durch das ergänzende *ius soli* zugeschrieben bekommen und eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen, sollen sich bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres für die eine oder andere Staatsangehörigkeit entscheiden und sind

»verpflichtet, die Aufgabe oder den Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nachzuweisen. Wird dieser Nachweis nicht bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres geführt, so geht die deutsche Staatsangehörigkeit verloren, es sei denn, daß der Deutsche vorher auf Antrag die schriftliche Genehmigung der zuständigen Behörde zur Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit (Beibehaltungsgenehmigung) erhalten hat.«¹⁴

Eine Beibehaltungsgenehmigung kann im wesentlichen dann erteilt werden, wenn die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit des anderen Staates nicht vorgesehen ist, verweigert oder verschleppt oder von der Ableistung des Wehrdienstes abhängig gemacht wird. Eine solche Re-

gel in Form einer Zwangsentscheidung für doppelte Staatsangehörige qua Geburt gibt es heute in keinem Staat der EU;¹⁵ sie gehört dem Sinn und der Häufigkeit ihres Auftretens nach zu einer vergangenen Ära und einer anderen interstaatlichen Konstellation. Selbst das Europaratsabkommen von 1963 erfaßt definitiv keine Fälle doppelter Staatsangehörigkeit qua Geburt, wie immer man Inhalt und heutige Geltung im einzelnen auch auslegen mag. Eine vergleichbare Regelung für Fälle doppelter Staatsangehörigkeit qua Geburt durch binationale Ehen wurde in Italien mit der Reform von 1992 abgeschafft (vgl. Goes 1997: 111). ItalienerInnen, die bei Erreichen der Volljährigkeit mehrere Staatsangehörigkeiten hatten, waren bis dahin verpflichtet, sich innerhalb eines Jahres für eine Staatsangehörigkeit zu entscheiden, ohne daß sie jedoch nachweisen mußten, die andere Staatsangehörigkeit verloren zu haben (de Groot 1989: 300; Hailbronner 1992: 65). Selbst die skandinavischen Staaten, die ansonsten nach dem Gesetz am striktesten am Prinzip der Vermeidung von Mehrstaatigkeit festhalten, insofern sie die gewöhnliche Einbürgerung von der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit abhängig machen, verlangen dies nicht im Fall der Inanspruchnahme der Option durch jugendliche AusländerInnen.¹⁶

Im Fall der Einbürgerung in Deutschland ist die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit nach wie vor generell Voraussetzung, von der nur ausnahmsweise bei übergeordneten verfassungsrechtlichen oder verfassungspolitischen Zielen abgesehen werden kann: so z.B. wegen des Vorrangs des Prinzips der geschlechtlichen Gleichberechtigung bei Zuschreibung qua Geburt im Fall binationaler Ehen oder nicht-ehelicher Lebensgemeinschaften, u.U. auch wegen des Grundsatzes der Familieneinheit (Art. 6 GG). Eine wichtige Ausnahme vom Prinzip der Vermeidung von Mehrstaatigkeit bildet nach wie vor die Kategorie der Statusdeutschen, die nunmehr mit Inkrafttreten des Gesetzes direkt die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, ohne ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben zu müssen. Auch hier ist die Begründung, daß eine vorrangige verfassungspolitische Wertentscheidung, der deutschen Verantwortung für den Angriffskrieg und der daraus resultierenden Vertreibungs- und Verfolgungsmaßnahmen deutscher Volkszugehöriger gerecht zu werden, den ansonsten wichtigen Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit übertrumpft (von Mangoldt 1993: 971).¹⁷ Ebenso sind politische Flüchtlinge im Einbürgerungsfall von der Aufgabe der alten Staatsangehörigkeit befreit.

Darüber hinaus gelten die gleichen Ausnahmetatbestände wie zuvor: wenn die Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit rechtlich unmöglich ist, von unzumutbaren Bedingungen abhängig gemacht wird oder vom anderen Staat nicht in angemessener Zeit entschieden wird; diese Formulierungen sind, z.T. wortidentisch, aus den Einbürgerungsrichtlinien übernommen und so in den Rang des Gesetzes überführt worden.¹⁸ Sie sind allerdings um einen Punkt ergänzt worden: Vom Prinzip der Vermeidung doppelter Staatsangehörigkeit kann neuerdings auch abgesehen werden, wenn

»dem Ausländer bei Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit erhebliche Nachteile insbesondere wirtschaftlicher oder vermögensrechtlicher Art entstehen würden, die über den Verlust der staatsbürgerlichen Rechte hinausgehen ...«¹⁹

Hinsichtlich der möglichen Einbürgerung der ersten Generation der Einwanderer unter Hinnahme doppelter Staatsbürgerschaft bleibt die Formulierung nach wie vor unklar: Die Beibehaltung der angestammten Staatsbürgerschaft kann auch hingenommen werden,

»wenn der Einbürgerung älterer Personen ausschließlich das Hindernis eintretender Mehrstaatigkeit entgegensteht, die Entlassung auf unverhältnismäßige Schwierigkeiten stößt und die Versagung der Einbürgerung eine besondere Härte darstellen würde.«²⁰

Trotz einer Reihe von Ausnahmeregeln legt das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht nach wie vor ein besonderes Gewicht auf, wie oft gesagt wird, den »international allgemein anerkannten Grundsatz« der Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Diese Aussage kann, wenn überhaupt und auch hier zunehmend weniger, allenfalls auf die Verlustregeln zutreffen, insofern in vielen Staaten die Staatsangehörigkeit beim willentlichen Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit immer noch im Prinzip verloren geht. Der weitverbreiteten Interpretation des Anwendungsbereichs des Europaratabkommens von 1963 entspricht aber eher, die Vermeidung von Mehrstaatigkeit auf den Verlust und nicht auf den Erwerb der Staatsangehörigkeit zu beziehen. In bezug auf die Einbürgerung verlangen Belgien, Frankreich, Großbritannien, Italien und die Schweiz eindeutig nicht die Aufgabe der alten Staatsangehörig-

keit; in den Niederlanden gelten nach einer zwischenzeitlichen generellen Toleranz gegenüber doppelter Staatsangehörigkeit weiterreichende Ausnahmen (Groenendijk 1999: 76-77). In Spanien ist der Verzicht der bisherigen Staatsbürgerschaft Voraussetzung des Erwerbs der spanischen, aber es gibt insgesamt zwölf bilaterale Abkommen mit hispano-amerikanischen Staaten über eine herrschende und ruhende Staatsangehörigkeit, in deren Fällen doppelte Staatsbürgerschaft akzeptiert wird (vgl. Rau 1987). Die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit als Voraussetzung für die Einbürgerung gibt es auf gesetzlicher Grundlage nur noch in den skandinavischen Ländern, Österreich und Luxemburg.

Eine wichtige Änderung gab es darüber hinaus hinsichtlich des Verlusts der deutschen Staatsangehörigkeit: Diese geht nach wie vor in der Regel verloren, wenn eine andere Staatsangehörigkeit erworben wird. Aber die möglichen Gründe, weshalb auf gesonderten Antrag hin eine Beibehaltungsgenehmigung erteilt werden kann, wurden erweitert. War eine Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit zuvor aus Gründen besonderen staatlichen Interesses in wenigen Fällen möglich (vgl. Hailbronner/Renner 1998: 462-466), wird nun »der individuelle Aspekt in den Vordergrund gerückt, ob der Antragsteller fortbestehende Bindungen an Deutschland glaubhaft machen kann.«²¹ Diese Änderung soll dazu beitragen,

»insbesondere die Situation der im islamischen Rechtskreis lebenden deutschen Frauen zu verbessern. Sie können künftig die Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaats erwerben und so wenigstens die Benachteiligung aufgrund der Ausländerbehandlung beseitigen, ohne daß sie zwingend ihre deutsche Staatsangehörigkeit und damit die Möglichkeit einer jederzeitigen Rückkehr nach Deutschland verlieren.«²²

Die Befürworter einer Reform des Staatsangehörigkeitsrechts zeigten sich im nachhinein mit dem Ergebnis weitgehend zufrieden. Die Abkehr vom strengen *ius sanguinis*, das oft als Ausdruck eines überholten kulturalistischen, abstammungsorientierten und vorpolitischen deutschen Nationenverständnisses interpretiert wurde, sei das eigentlich Wesentliche der Reform. Die Toleranz gegenüber doppelter Staatsbürgerschaft sei demgegenüber nicht von gleichem normativem Rang. Ich werde im folgenden zeigen, daß diese Interpretation nicht zutrifft.

Multikulturalismus

Mit welchen Argumenten läßt sich doppelte Staatsangehörigkeit normativ begründen? Hat die zunehmende Realität multi- oder bikultureller Identitäten und eine neue Reichweite, Qualität und/oder Kontinuität sozialer Bindungen über etablierte Nationalstaaten hinaus Konsequenzen für eine solche normative Begründung? Um diese Fragen zu beantworten, ist es notwendig, auf Argumente zurückzugreifen, die bereits im Rahmen des Multikulturalismus an das Konzept Staatsbürgerschaft anknüpfend normative Konsequenzen – in Form besonderer politischer Maßnahmen und ›multikultureller Rechte‹ – angesichts nachhaltiger ethnischer und kultureller Differenzen innerhalb von Nationalstaaten gefordert haben.

Normative Theorien des Multikulturalismus kann man in grundlegender Weise danach unterscheiden, ob sie mit Bezug auf Multikulturalität eine Politik der ›Indifferenz‹ oder der ›Differenz‹ meinen und vorschlagen. Während eine multikulturelle Politik der Indifferenz das Ideal staatlicher Neutralität und Unparteilichkeit gerade dadurch gewährleistet sieht, daß Staat und Politik gegenüber den Anliegen kultureller Gruppen passiv bleibe, geht eine multikulturelle Politik der Differenz umgekehrt davon aus, daß eine unvermeidliche symbolisch-kulturelle Parteinahme des Staates im Namen der Mehrheit durch eine staatliche und öffentliche Anerkennung kultureller Minderheiten mit geeigneten Maßnahmen korrigiert werden kann und sollte.

Politik der Indifferenz

Ein Multikulturalismus in diesem Sinn schließt direkt an normative Theorien des philosophischen Liberalismus an und geht von der notwendigen Neutralität des Staates gegenüber einer in der Moderne unausweichlichen Vielfalt unterschiedlicher Lebensformen und Weltbilder aus, wobei ethnische Differenzen lediglich als ein Spezialfall dieses allgemeinen Pluralismus gelten:

»The reason why liberalism does not have a problem with multiculturalism is that liberalism is itself, fundamentally, a theory of multiculturalism. This is because liberalism is essentially a theory about pluralism; and multiculturalism is, in the end, a species of pluralism. Liberalism is one of the modern world's re-

sponses indeed, it's most plausible response to the fact of moral, religious, and cultural diversity. It's response has been to say that diversity should be accommodated, and differences tolerated ... Political institutions would be liberal institutions if they left people free to pursue their own ends, whether separately or in concert with others, under the rule of law ... Liberalism might well be described as the politics of indifference« (Kukathas 1998: 690f.).

Die staatliche Unparteilichkeit auch gegenüber den verschiedenen ethnischen, nationalen und religiösen Gruppen läßt sich aber nur denken und bewahren, wenn man eine relativ konsequente Trennung von staatlich-öffentlicher und gesellschaftlich-privater Sphäre vornimmt und Toleranz als etwas auffaßt, das gegenüber den Zielen und der Identität aller dieser Gruppen uninteressiert und gleichgültig bleibt und keine bestimmten Lebensformen öffentlich oder politisch bevorzugt: »... liberalism's council is to resist the demand for recognition. ... liberalism ... recommends nothing« (Kukathas 1998: 687). Solange diese Gruppen die politische Ordnung, den inneren Frieden und bestimmte unverzichtbare Grundrechte nicht gefährden, können sie jederzeit ihre eigenen kulturellen Traditionen und Praktiken pflegen, wenn sie die dafür nötigen Ressourcen selbst aufbringen. Eine Position des multikulturellen Minimalstaats (vgl. Kukathas 1992) entspricht jedoch nicht notwendig einem radikalen Liberalismus in anderen Bereichen. Prinzipien der Gewährleistung von Grundfreiheiten oder der Verteilung sozialer Rechte können dabei sehr weitreichend sein, ohne daß deswegen an kulturelle Differenzen angeknüpft werden müßte. Nach Rawls z.B. müssen die zentralen Normen und Prinzipien des politisch-rechtlichen Systems eines Nationalstaats gerade von im gesellschaftlichen Leben kontroversen allgemeinen und umfassenden moralischen Anschauungen unabhängig sein, um Aussicht auf einen »übergreifenden Konsens« zu haben. »Allgemein« sind solche Lehren dann, wenn ihre zentralen Ideale und Prinzipien in verschiedenen Bereichen des Handelns und in einer Vielzahl von intersubjektiven Beziehungen und sozialen Einheiten gelten sollen; »umfassend« sind sie dann, wenn sie letzte Ziele menschlichen Strebens enthalten und dezierte Aussagen über den Wert und Sinn menschlichen Lebens vorgeben, also letztlich ein bestimmtes Menschenbild oder eine bestimmte Konzeption des Guten absolut setzen (vgl. Rawls 1998: 268).

Politik der Differenz

Multikulturelle Theorien der Differenz bezweifeln nicht die Bedeutung der rechtlichen, politischen und sozialen Integration aller Mitglieder der politischen Gemeinschaft, kritisieren aber einen nur formalen und ›differenzblinden‹ Begriff von Gleichheit und Freiheit, der von den jeweils besonderen Eigenschaften, Identitäten und konkreten Lebensbedingungen der unterschiedlichen Personen als nicht weitgehend genug absieht.²³ Formale Gleichheit im Sinne der Absehung von Geschlecht, Herkunft, Ethnizität usw. widerspricht faktischen gesellschaftlichen Unterschieden und Benachteiligungen offenbar nicht, sondern hat einen Einfluß sowohl auf die tatsächliche politische Beteiligung als auch auf unterschiedliche Lebenschancen verschiedener Personengruppen:

»universality in the sense of laws and rules that say the same for all and apply to all in the same way; laws and rules that are blind to individual and group differences ... will tend to exclude or to put at a disadvantage some groups, even when they have formally equal citizenship status« (Young 1989: 250, 256-257).

Dabei ist der Gedanke zentral, daß durch dieses differenzblinde Arrangement der wichtigsten Institutionen in westlichen Gesellschaften eine bestimmte Lebensform privilegiert wird – im Extrem zusammengefaßt die der weißen, gutverdienenden, christlichen, heterosexuellen Männer – und eine interne Universalisierung der Gleichheit dadurch ihre Grenze findet, daß von dieser impliziten Norm abweichende Identitäten nur eine Chance auf Einbeziehung haben, wenn sie sich soweit wie möglich ihrer ›Differenz‹ entledigen bzw. diese leugnen. Als Therapie wird dann im wesentlichen vorgeschlagen, eine für zentrale Benachteiligungen sensible »differenzierte Staatsbürgerschaft« (Young) einzuführen, die eine Reihe von in diesem Sinne gerechtfertigten Ausnahmerechten oder Gruppenrechten institutionalisiert bzw., insofern solche Rechte in den westlichen Gesellschaften bereits existieren, diese angemessen auszubauen, insbesondere eben auch in bezug auf kulturelle Differenzen. Es geht also um einen Begriff substantieller Gerechtigkeit, der die jeweils besondere Identität verschiedener Personen und Gruppen berücksichtigen kann. In jedem Fall sollen Staat

und Politik im Namen der Identität bestimmter Personenkategorien oder kultureller Gruppen aktiv Maßnahmen ergreifen oder bestimmte Gruppenrechte gewähren, die die jeweilige Differenz der verschiedenen Identitäten berücksichtigen.

Im Zentrum steht dabei der Begriff der *Anerkennung*:

»Die These lautet, unsere Identität werde teilweise von der Anerkennung oder Nicht-Anerkennung, oft auch von der Verknennung durch die anderen geprägt, so daß ein Mensch oder eine Gruppe von Menschen wirklichen Schaden nehmen, eine wirkliche Deformation erleiden kann, wenn die Umgebung oder die Gesellschaft ein einschränkendes, herabwürdigendes oder verächtliches Bild ihrer selbst zurückspiegelt. Nichtanerkennung oder Verknennung kann Leiden verursachen, kann eine Form von Unterdrückung sein, kann den anderen in ein falsches deformiertes Dasein einschließen« (Taylor 1993: 13-14, Hervorhebung im Original; vgl. auch Raz 1995: 315).

Das zunehmende Bedürfnis nach Anerkennung, d.h. nach Toleranz nicht nur in einem negativen und indifferenten Sinn, sondern in einer positiven Bedeutung als Wertschätzung und Respekt gegenüber der jeweiligen besonderen Identität, entfaltet sich mit einer gewissen Logik aus den zentralen ethischen und moralischen Werten der Moderne: Gleichheit einerseits, individuelle Autonomie und Selbstverwirklichung andererseits. Der Schlüsselbegriff dabei ist der moderne Begriff der Würde: Zum einen wird die gleiche Würde jedem einzelnen Menschen zugeschrieben und gilt abgekoppelt von gesellschaftlichen Hierarchien im Gegensatz zum vormodernen Konzept der Ehre, das eng mit Ungleichheit verknüpft war (Taylor 1993: 15f.); zum anderen ist der Begriff der Würde nicht allein durch das gleiche menschliche Potential zu rationalem und moralischem Handeln bestimmt, sondern zunehmend mit einer Vorstellung aufgeladen, die auch die authentische und relativ originale Verwirklichung individueller Identität meint, d.h. daß jede(r) Einzelne im Namen eines gelingenden guten Lebens dazu aufgerufen ist, unter bestmöglichem Einsatz der eigenen Voraussetzungen und Fähigkeiten den eigenen Weg zu gehen und sich selbst nach eigenen Überlegungen und Werten zu verwirklichen. Das Bedürfnis nach Respekt für die eigene unverwechselbare Identität gewinnt eine neue Qualität, weil Anerkennung in modernen Verhältnissen in besonderem Maße durch sozialen Austausch und in Kommunika-

tionsprozessen erworben und stabilisiert wird und nicht mehr konstitutiv an gesellschaftliche Positionen geknüpft ist. Dieses Argument der normativen Notwendigkeit der Anerkennung kultureller Differenz wird manchmal dahingehend ausgedehnt, daß unter bestimmten Umständen auch die kollektive Identität einer bestimmten kulturellen Gruppe mittels geeigneter politischer Maßnahmen geschützt werden sollte. Die Mitgliedschaft in der eigenen kulturellen Gruppe kann selbst als ein besonderes Gut aufgefaßt werden, das die Freiheit und das Entwicklungspotential von Individuen entscheidend prägt. Kultur in diesem Sinn ist nicht unbedingt gleichzusetzen mit der vollen Identifikation der Individuen mit einer bestimmten kollektiven Lebensweise, sondern ist zunächst eine komplexe Hintergrundstruktur von geteilten Bedeutungen, Konventionen und Praktiken. Eine wesentliche Voraussetzung individueller Freiheit und Selbstverwirklichung ist die Aneignung und Bewertung (und eventuelle Überwindung) der jeweils eigenen Kultur. Die jeweilige Kultur sollte als ein »context of choice« (Kymlicka 1995: 82) aufgefaßt werden, in dessen Rahmen die einzelnen Personen bestimmte Lebensmöglichkeiten wahrnehmen, prüfen, sich ggf. aneignen und diese weiterentwickeln. Ebenso werden kognitive, soziale und kommunikative Kompetenzen wie auch Selbstachtung in Sozialisationsprozessen zunächst im Rahmen der eigenen Kultur erworben (Kymlicka 1995: 75-106; Raz 1995: 314f.). Eine in übermäßigem Tempo geforderte Assimilation könnte deshalb unter bestimmten Bedingungen Deprivationseffekte und Benachteiligungen in verschiedensten gesellschaftlichen Bereichen mit sich bringen. Kulturelle Minderheiten, insbesondere in den Fällen starker kultureller Distanz zu anderen kulturellen Gruppen oder zur Mehrheitskultur innerhalb multikultureller Staaten sind in bezug auf Aspekte der Erhaltung ihrer eigenen Kultur somit strukturell benachteiligt. Dieser Zustand wird häufig auch durch territoriale Konzentration verstärkt.

Nun können mit einer Politik des aktiven Multikulturalismus im einzelnen sehr unterschiedliche Aspekte und Maßnahmen gemeint sein. In einem *symbolischen Sinn* kann eine Politik der Differenz in multikulturellen Gesellschaften vorrangig auf *gesamtgeseftliche Anerkennungsverhältnisse* ausgerichtet sein, die zu einer gleichen Verwirklichungschance für verschiedene Identitäten beitragen soll. Politische Maßnahmen in diesem Sinn können sowohl auf die öffentliche Beeinflussung dominanter gesellschaftlicher Wahrnehmungen aus-

gerichtet sein, die Individuen als Träger askriptiver ethnischer Merkmale tendenziell mißachten und damit ihre Lebenschancen als Individuen beeinträchtigen, als auch den gesamtgesellschaftlichen Respekt gegenüber kollektiven Identitäten, also kulturellen Gruppen mit einer bestimmten gemeinsam geteilten Lebensweise, öffentlich fördern.²⁴ Typisch für eine Politik der symbolischen Anerkennung ist die Aufnahme von Elementen der Kultur existierender Minderheiten in die Lehrpläne von Schulen und Universitäten, aber auch die institutionelle Anerkennung der Religion einer Minderheit und eventuelle daran anschließende Ausnahmeregelungen im Namen der Glaubens- und Gewissensfreiheit, die religiösen Gruppen eine Partizipation in öffentlichen Bereichen ermöglichen, ohne daß sie ihre religiösen Verpflichtungen verletzen müssen. Solche Maßnahmen können auch im Namen Der Neutralität des Staates gegenüber verschiedenen Kulturen und Religionen gerechtfertigt werden. Multikulturelle Staaten sind deswegen nicht neutral, weil Festlegungen über die jeweilige Amtssprache, föderale Untergliederungen, öffentliche Feiertage, öffentliche Uniformen und Kleiderordnungen, staatliche Symbole etc. unvermeidlich auch Entscheidungen darüber sind, welche kulturellen Gemeinschaften – normalerweise eben die Mehrheitskulturen und -religionen – einen institutionell verankerten gesellschaftlichen Respekt genießen (Kymlicka 1995: 111-115; Carens 1997: 814-819).

Damit ist schon angedeutet, daß hier schlicht *individuelle kulturelle Rechte* gemeint sein können, die an die allgemeinen Grundrechte der Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit direkt anknüpfen, aber bestimmte Ausnahmeregelungen im Namen der jeweiligen besonderen religiösen Identität und damit verbundener Verpflichtungen auch in öffentlichen und staatlichen Bereichen zulassen.²⁵ Preuß spricht in diesem Sinn von »einer ›partiellen Entpflichtung‹ des durch das staatliche Gesetz in Gewissensnot geratenen Staatsbürgers von seinen staatsbürgerlichen Pflichten« (1998a: 68f.). Andere Formen kultureller Minderheitenrechte können sich entweder stärker auf die *politische Integration* oder vorrangig auf die *gesellschaftliche und soziale Integration* beziehen: zum einen in der Form spezieller Repräsentationsrechte als einer garantierten Vertretung bestimmter Gruppen in bestimmten Gremien und politischen Institutionen, um dadurch eine wirksame Interessenvertretung dieser ansonsten im politischen Prozeß nicht oder nur unzureichend vertretenen Personengruppen zu gewährleisten (vgl.

Young 1989: 258-267); zum anderen in der Form gesellschaftlicher oder sozialer Rechte, die schlicht die allgemeinen Lebenschancen bestimmter Identitäten verbessern sollen (vgl. Young 1989: 267-274). Rechte der letzteren Art lassen sich auch als *individuelle soziale Rechte* auffassen, die an bestimmte, in diesem Fall kulturelle, Personenkategorien anknüpfen. Politische Repräsentationsrechte für kulturelle oder ethnische Gruppen sind dagegen auf die Annahme einer gewissen kollektiven Identität und damit auf eine demokratische interne Organisationsstruktur angewiesen, weil ja davon ausgegangen werden muß, daß die Angehörigen der kulturellen Gruppe in politischen Gremien oder Institutionen das kollektive Interesse der Gruppe in verantwortlicher Weise vertreten (vgl. z.B. Philipps 1992: 88). Es gibt aber weitergehende Forderungen eines aktiven Multikulturalismus der Differenz, die den *Schutz der kollektiven Integrität* ›besonderer‹ kultureller Gemeinschaften innerhalb eines multikulturellen Staates in bestimmten Fällen zum Ziel haben. Strukturelle kulturelle Minderheiten²⁶ können durch die ansonsten im Idealfall egalitären Verfahren der Präferenz- und Interessenaggregation – Markt und Mehrheitsdemokratie – in allen Fragen, die die Überlebensfähigkeit ihrer eigenen Kultur betreffen, permanent überboten und überstimmt werden (Kymlicka 1989: 183-187; 1995: 109). Im Rahmen der existierenden Entscheidungsprozeduren – ›one (wo)man, one vote‹ – würden sich automatisch die Interessen der Mehrheitskultur durchsetzen, während die kulturelle Minderheit zusätzliche Kosten und Ressourcen aufwenden müßte, um gegebenenfalls aus eigener Initiative den jeweiligen kulturellen Kontext zu sichern (Kymlicka 1989: 187-189; 1995: 113). Da eine solche Verfahrensweise ungerecht wäre, kann das Ziel ihrer Abwendung aktive staatliche Maßnahmen zur Bewahrung kultureller Kontexte von Minderheitengruppen rechtfertigen. Je nach Lage der Dinge können Einwanderergruppen die staatliche Förderung ethnischer Vereine oder Veranstaltungen und bestimmte Sprachrechte beanspruchen. Nationalen Minderheiten stehen noch stärkere Minderheitenrechte bis hin zu Selbstverwaltungs- und territorialen Autonomierechten zu.²⁷

Die hier dargestellten Aspekte sollten die Komplexität des Themas multikultureller Differenz andeuten: Es gibt große Unterschiede sowohl hinsichtlich verschiedener normativer Begründungsstrategien als vor allem auch in der Reichweite verschiedener multikultureller Rechte und Maßnahmen. Außerdem sind alle diese Rechte und Maßnahmen

in jeweils unterschiedlichem Ausmaß auf symbolische *Anerkennung* und auf substanzielle *Verteilungseffekte*, d. h. auf kulturelle Rechte individueller oder kollektiver Art oder soziale Rechte für kulturelle Personenkategorien, bezogen. Die Diskussion um einen Multikulturalismus der Differenz kann gewissermaßen als die Fortsetzung der allgemeineren und abstrakteren Debatte in der politischen Theorie, der sogenannten Kommunitarismus-Liberalismus-Kontroverse, im konkreteren Feld der kulturellen Differenz aufgefaßt werden (vgl. Frank 1995). Und hier wie dort gibt es neben den vielfältigen Unterschieden bei genauerer Betrachtung eine grundsätzliche Einigkeit in bezug auf den zentralen Bezugspunkt philosophisch-politischer Theorie und im Bereich praktischer Politik hinsichtlich des letzten Ziels (vgl. Wiewior-ka 1998: 905f.): Pauschal formuliert sehen die Vertreter der einen Seite mit im einzelnen sehr unterschiedlicher Akzentuierung in der Existenz und Bewahrung kollektiver Kontexte von Familien und Nachbarschaften über kulturelle Gruppen bis hin zu Nationalstaaten eine wichtige Voraussetzung für die Freiheit, Entwicklung und Selbstverwirklichung von Individuen, während die Vertreter der anderen Seite tendenziell stärker die individuelle Freiheit und Entwicklung beschränkenden Aspekte kollektiver Kontexte und die weitreichende Wahrung adäquater Distanz- und Abwanderungsbedingungen im Auge haben.

Die normative Verteidigung von multikulturellen Rechten wie deren Kritik fixiert sich also wesentlich auf die Frage, ob und inwieweit die jeweiligen staatlichen Maßnahmen irgendwie davon betroffenen individuellen Personen im Namen ihrer Freiheit, Entwicklung, Interessen und Ziele nützen oder schaden. Eine normativ eher ›konsequentialistische‹ Perspektive würde das Thema gesellschaftlicher Konflikte in den Mittelpunkt stellen und demgemäß danach fragen, ob bestimmte multikulturelle Rechte und Maßnahmen der Ent- oder Verschärfung kultureller Konflikte dienen. Aber auch dies ist wiederum nur die berühmte andere Seite der Medaille: Institutionen, die friedliche Koexistenz und zivile Konfliktregulierung gewährleisten, sind in der Regel auch die Grundlage individueller Freiheit; in verschiedenen konkreten Fällen und Konstellationen wird man nur die Akzente anders setzen. Mir scheint, daß das größte Problem der z. T. berechtigten Kritik an multikulturellen Maßnahmen und ›Gruppenrechten‹ in ihrer Pauschalität liegt.²⁸ Ich glaube, daß die sehr verschiedenen Maßnahmen und ›Rechte‹ nur im jeweiligen Einzelfall angemessen beurteilt werden

können. Vor allem muß zunächst zwischen individuellen kulturellen Rechten und korporativen kulturellen Rechten unterschieden werden (vgl. Bauböck 1994: 265-270; Buchanan 1994). Je stärker eine wie auch immer definierte Gruppe selbst Träger bestimmter Rechte ist, desto anspruchsvoller sind die Anforderungen der internen Beachtung individueller Rechte und der Gewährleistung interner Mechanismen der Demokratie und Repräsentation zu berücksichtigen. Generell sind auch die Fragen nach der Ausprägung kollektiver Identität, dem Grad der kulturellen Distanz zur Mehrheitsgesellschaft und der Dichte und Intensität sozialer Bindungen innerhalb einer bestimmten kulturellen Gemeinschaft in Betracht zu ziehen. Darüber hinaus ist die Frage historischer Ungerechtigkeit relevant; dabei hat ein Staat möglicherweise eine besondere moralische Verpflichtung gegenüber solchen eigenen nationalen Minderheiten, die im Zuge von Staatsbildungsprozessen einst kolonialisiert, zwangsweise inkorporiert, umgesiedelt und/oder teilweise ausgerottet wurden. Grundsätzlich müssen bei der Frage nach der Legitimität differenzierter Rechte drei verschiedene Perspektiven eingenommen werden: In welchem Maße dienen solche Rechte der Freiheit und Gleichheit kulturell verschiedener Individuen oder Gruppen?; in welchem Grad berühren diese die Freiheit und Gleichheit anderer Gruppen und Individuen?; und schließlich: Welche möglichen gesamtgesellschaftlichen Kosten und welcher mögliche öffentliche und staatliche Nutzen ist damit verbunden bzw. inwiefern werden andere zentrale staatliche Aufgaben davon tangiert? Dies sind die Fragen, die sich auch bei doppelter Staatsbürgerschaft stellen.

Doppelte Staatsbürgerschaft

Doppelte Staatsbürgerschaft läßt sich idealtypisch auf zweierlei Weise normativ begründen. In beiden Fällen geht es um die Integration der betreffenden Personen im Namen der wichtigsten Grundnormen demokratischer Rechtsstaaten: gleiche Freiheitsrechte und Demokratie. Im einen Fall handelt es sich um eine nationalstaatlich fixierte und differenzblinde Art der Begründung, im anderen Fall um eine multikulturelle und transstaatliche Form der Rechtfertigung. Diese beiden Begründungsstrategien schließen sich nicht aus, aber die Wege und Schwerpunkte sind doch grundlegend verschieden. Im Ergebnis muß im einen Fall doppelte Staatsbürgerschaft unter bestimmten Voraus-

setzungen im Namen höherrangiger Prinzipien hingenommen werden, d.h. doppelte Staatsbürgerschaft ist kein Ziel an sich, sondern deren Hinnahme ein Mittel zum Zweck, nämlich der Einbürgerung – in diesem Sinn ist die jüngere Debatte in der deutschen Öffentlichkeit im wesentlichen geführt worden. Im anderen Fall ist doppelte Staatsbürgerschaft unter bestimmten Bedingungen erwünscht und damit ein Zweck an sich: dabei geht es um die Anerkennung besonderer Identitäten, die »zwischen den Kulturen« sozialisiert wurden und/oder dauerhaft in transstaatlichen Bezügen leben. Obwohl von multikulturellen Rechten in anderen Zusammenhängen vielfach die Rede war,²⁹ spielte dieser Sinn doppelter Staatsbürgerschaft, also der der Legalisierung multikultureller und transstaatlicher Identitäten, in der deutschen Debatte allenfalls eine untergeordnete Rolle.³⁰ Beide Strategien zur Verteidigung doppelter Staatsbürgerschaft – Politik der Indifferenz wie der Differenz – können Argumente sowohl aus der Perspektive der Individuen als auch aus derjenigen des staatlichen und öffentlichen Interesses namhaft machen (vgl. das Schaubild im Anhang).

Politik der Indifferenz

Der Perspektive der Individuen entspricht eine liberale Konzeption der Staatsbürgerschaft, die von der grundlegenden Priorität individueller Rechte ausgeht. Dabei konstituiert nicht erst der Rechtsakt der Zuerkennung der Staatsbürgerschaft einen Anspruch auf bestimmte individuelle Rechte, sondern die Individuen haben in einer politischen Gemeinschaft bereits moralische Ansprüche vor deren Positivierung und Institutionalisierung als Rechte (vgl. z.B. Bauböck 1995: 328). Wie auch immer der Umfang individueller Rechte in einem Staat definiert sein mag, der individuelle Anspruch auf staatsbürgerliche Rechte besteht in gleichem Maße für alle der politischen Herrschaft dauerhaft Unterworfenen.

Mit einer robusten Differenzierung von StaatsbürgerInnen und AusländerInnen wird, unabhängig von ihrem nationalstaatlich spezifischen rechtlichen Gehalt,³¹ zumindest eine symbolische Grenze gezogen, die sich in den Wahrnehmungen und Interpretationen in der alltäglichen Lebenswelt reproduziert. Es ist zwar weitgehend akzeptiert, daß Staaten prinzipiell das Recht haben, Zuwanderung zu regulieren, nicht aber in gleichem Maße die Staatsgrenze sozusagen nach innen zu

verlagern und die Zulassung zur Staatsbürgerschaft quasi als Ersatz einer infolge zunehmender transstaatlicher Austauschprozesse durchlässig gewordenen territorialen Grenze zu instrumentalisieren.³² Kaum jemand wird ernsthaft verlangen, Einwanderer unmittelbar nach Grenzüberschreitung einzubürgern: Es gibt Übergangsfristen. Andererseits folgt daraus, daß Einbürgerung, also eine vollständige politisch-rechtliche Integration der AusländerInnen, einen gewissen Vorrang hat und nicht an Voraussetzungen gekoppelt sein kann, die von lange im Land lebenden AusländerInnen nicht erfüllt werden können oder nicht erfüllt werden. Wenn die Aufgabe der bisherigen Staatsbürgerschaft zur Voraussetzung der Einbürgerung gemacht wird und dies mit guten Gründen als ein entscheidendes Hindernis erscheint,³³ muß die doppelte Staatsbürgerschaft im Namen höherwertiger Prinzipien hingenommen werden. Die Aufrechterhaltung einer rigiden Grenzziehung beim Staatsangehörigkeitserwerb als Mittel der Abwehr weiterer Zuwanderung kann nicht hingenommen werden, weil eine Art Geiselnahme derjenigen, die bereits lange im Land leben und die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen würden, zur Abschreckung weiterer potentieller Zuwanderer in liberaler Perspektive ausgeschlossen ist.³⁴ Ebenso wenig wie das Staatsangehörigkeitsrecht ein Mittel der Zuwanderungspolitik sein kann, kann es in dieser Perspektive ein Instrument der Strafjustiz (wegen der zusätzlichen Option der Abschiebung) oder der Arbeitsmarkt- oder Sozialpolitik sein.³⁵ Weil die Staatsbürgerschaft gleichbedeutend ist mit dem »Recht, Rechte zu haben« (Arendt 1981: 158) bzw. weil sie den Zugang zu gleichen Grundrechten in für alle anderen gewährtem Umfang bedeutet, haben AusländerInnen einen Anspruch auf Einbürgerung unter der Voraussetzung, daß sie seit einer bestimmten Zeit in einem Land leben, ihren Lebensmittelpunkt dort haben und eine Auswanderung nicht in Betracht ziehen. Das gilt auch unter Hinnahme doppelter Staatsbürgerschaft, sofern dies nicht zu schwerwiegenden rechtlichen Problemen führt.³⁶ Andernfalls wäre sozusagen »interne Staatenlosigkeit« (vgl. Wallrabenstein 1999: 276) das Resultat. Insofern diese Frage auf der grundrechtlichen Ebene anzusiedeln ist, handelt es sich um eine Prinzipienfrage, die nicht von allgemeinen politischen, utilitaristischen oder konsequentialistischen Argumenten ohne weiteres übertrumpft werden kann. Deswegen wäre es auch mehr als problematisch, Fragen des Staatsangehörigkeitsrechts zum Gegenstand plebiszitärer Entscheidungen zu machen: wenn allein

die Mehrheit darüber entscheidet, wer zum Staatsvolk gehören soll, gleicht das in gewissem Sinn der Frage, ob bestimmten Personen im Staat bestimmte Grundrechte eingeräumt werden sollten oder nicht. Liberaldemokratische Rechtsstaaten sehen aber bekanntlich eine Reihe von Mechanismen vor, die den Schutz der gleichen Grundrechte für alle Personen gerade auch vor politischen Mehrheitsentscheidungen gewährleisten sollen: z.B. Gewaltenteilung, verschiedene Ebenen gerichtlicher Überprüfung von politischen Entscheidungen, insbesondere Verfassungsgerichte, die Notwendigkeit qualitativer Mehrheiten bei Verfassungsänderungen, »Ewigkeitsgarantien« für bestimmte Grundrechtsartikel.³⁷ Im Grunde genommen kann von den Einbürgerungsbewerbern auch kein »Loyalitätsvorschuß« verlangt werden. Grundsätzliche Loyalitätspflichten werden nach liberalem und republikanischem Verständnis erst mit der Gewährung gleicher Rechte fällig³⁸ und ein staatsloyales Verhalten über die bloße Beachtung von geltenden Gesetzen hinaus im politischen und gesellschaftlichen Verhalten im weiteren Sinn erst durch die Ausübung der staatsbürgerlichen Beteiligungsrechte eingeübt.

Der Perspektive des staatlichen oder öffentlichen Interesses entspricht eher die republikanische Konzeption von Staatsbürgerschaft: Aus republikanischer Perspektive ist die politische Partizipation der BürgerInnen die Voraussetzung sowohl für die Bestimmung des Gemeinwohls als auch für die Bildung von Gemeinsinn. Die Reproduktion der politischen Gemeinschaft und das, was im allgemeinen gesellschaftlichen Interesse liegt, kann nur durch den möglichst inklusiven und demokratischen Prozeß unter Beteiligung möglichst vieler bestimmt werden, und gesellschaftliche Verantwortung und Sinn für Verpflichtungen im Namen der politischen Gemeinschaft – also die Motivation, das eigene partikuläre Interesse gegenüber dem Gemeinwohl zurückzustellen – kann nur von denjenigen ausgebildet und verlangt werden, die als volle StaatsbürgerInnen am politischen Prozeß beteiligt sind. Je größer also der Anteil der dauerhaften Bewohner eines Staates an den StaatsbürgerInnen wird, desto inklusiver ist der demokratische Prozeß und desto stärker wird das Gemeinwohl gefördert. Folglich fördern höhere Einbürgerungsraten die Qualität sowohl des demokratischen Prozesses als auch seiner Ergebnisse. Wenn viele Angehörige des Staates AusländerInnen und damit ohne politische Rechte und Beteiligung bleiben, wird der demokratische Prozeß ernst-

haft beschädigt, und partikulare Interessen triumphieren über allgemeine (vgl. Spiro 1997: 1467). Dies gilt selbst dann, wenn man weniger republikanische Maßstäbe anlegt und die neu Eingebürgerten ihre politischen Rechte nicht ausüben würden. Allein durch das *Wahlrecht*, ob die Betreffenden tatsächlich wählen oder nicht, haben die politischen Repräsentanten überhaupt erst einen Anreiz, die besonderen Interessen der NeubürgerInnen zur Kenntnis zu nehmen und um deren Stimme zu werben (Hammar 1989: 93).

Das Argument, daß die Toleranz gegenüber doppelter Staatsbürgerschaft der Integration der AusländerInnen zuwiderlaufe,³⁹ hat zwei entscheidende Defizite: erstens werden verschiedene Aspekte der Integration, deren rechtlich-politische und deren gesellschaftliche Dimension, unsinnigerweise gegeneinander ausgespielt (vgl. Wollenschläger/Schraml 1994: 228f.). Selbstverständlich kann die politisch-rechtliche Integration kein Ersatz für die gesellschaftliche sein, aber ebenso wenig ist eine gesellschaftliche Integration ohne eindeutig gleiche Rechte, insbesondere solche der politischen Beteiligung, vorstellbar. Es ist sehr die Frage, wie man sich heutzutage die gesellschaftliche Integration ohne die Hoffnung einer möglichst weitgehenden demokratischen und zivilgesellschaftlichen Beteiligung der StaatsbürgerInnen vorstellen soll; aber angesichts einer legitimen Pluralisierung von Lebensformen und -stilen auch unabhängig von ethnischen Differenzen gewiß nicht in der Einübung einer kulturell spezifischen deutschen Lebensweise. Zweitens wird bei dieser Diskussion häufig ausgeblendet, daß diejenigen, die sich nicht einbürgern lassen, damit ja nicht aus dem staatlichen Verband ausgegliedert werden und dies aufgrund eines gefestigten ausländerrechtlichen Status in liberaldemokratischen Staaten ja auch gar nicht in Betracht kommen kann.⁴⁰ Gerade die Nicht-einbürgerung von potentiellen DoppelstaaterInnen, obwohl sie dauerhaft in dem Staat leben, in dem sie keine Staatsangehörigkeit haben, mindert aber mit hoher Wahrscheinlichkeit deren Bereitschaft zur Identifikation mit dem Einwanderungsstaat und damit ja auch zur Akzeptanz von staatsbürgerlichen Pflichten, zur Übernahme von Verantwortung für gesamtgesellschaftliche Belange und zu möglichem zivilgesellschaftlichem Engagement, das über die eigenen unmittelbaren Interessen hinausgeht.

Der alte republikanische Einwand gegen doppelte Staatsbürgerschaft als potentiell doppelter Loyalität relativiert sich heute nicht nur im

Hinblick auf veränderte außenpolitische Rahmenbedingungen einer verminderten Kriegsgefahr,⁴¹ sondern auch angesichts viel realerer doppelter Loyalitäten *innerhalb* der politischen Gemeinschaften des Westens: dabei sind neben einer einseitig orientierten Politik partikularer Interessen im Kontext von Verbänden und Lobbyismus vor allem – wenn man die häufigen derartigen Berichte in den Medien registriert – die Verquickung von wirtschaftlichen Interessen und politischen Ämtern zu nennen. Daß sich politische Entscheidungsträger dort, wo solche individuellen Interessen und Bindungen betroffen sind und bestehende institutionelle Mechanismen der Verhinderung von Ämter- und Interessenkollisionen nicht greifen, im Namen des politischen Anstands und gesamtgesellschaftlicher Verantwortung von sich aus als befangen betrachten und erklären sollten, gilt im Prinzip in gleicher Weise auch für MehrstaaterInnen. In republikanischer Perspektive kann der individuelle Willensakt im Einbürgerungsfall und das damit verbundene, eventuell auch explizite Bekenntnis zu Verfassung, Grundwerten und politischer Ordnung unter den heutigen Bedingungen relativer Offenheit der Nationalstaaten und verminderter Kriegsgefahr höher bewertet werden als eine diffus vorgestellte und immer nur potentielle doppelte Loyalität aufgrund der Aufrechterhaltung einer anderen Staatsbürgerschaft. Dies gilt gerade auch im Licht der ansonsten üblichen Zuschreibung der Staatsbürgerschaft ohne individuelle Willensbekundung und des Syndroms weitreichender politischer Apathie in modernen Gesellschaften.⁴²

Insgesamt *kann* in dieser nationalstaatlichen Perspektive über die mögliche andere Staatsbürgerschaft eines Bürgers schlicht hinweggesehen werden und diese eher als dessen ›Privatangelegenheit‹ betrachtet werden. Die Annahme der Politik der Indifferenz ist in diesem Fall, daß mit dem Willen zur Einbürgerung die individuelle Integration angestrebt wird und die andere Staatsbürgerschaft politisch zunehmend an Bedeutung verliert. Doppelte Staatsbürgerschaft *muß* vor allem deswegen hingenommen werden, weil es keinen Grund gibt, warum nur bestimmte Kategorien von Personen vom normativen Programm existierender Verfassungen und der höheren Wertigkeit der Gleichheit und Demokratie im Rahmen von Ausnahmeregelungen betroffen sein sollten. Auch die damalige Bundesregierung hat dies bereits 1984 erkannt und ein öffentliches Interesse an der vermehrten Einbürgerung zugegeben,

»weil kein Staat es auf Dauer hinnehmen kann, daß ein zahlenmäßig bedeutender Teil der Bevölkerung über Generationen hinweg außerhalb der staatlichen Gemeinschaft und außerhalb der Loyalitätspflichten ihm gegenübersteht.«⁴³

Politik der Differenz

Im vorherigen Abschnitt wurde vorausgesetzt, daß sich der Begriff des Multikulturalismus darauf bezieht, daß bestimmte Personen aufgrund bestimmter natürlicher oder ethnischer Merkmale zu einer bestimmten Kultur zugehörig identifiziert werden und/oder sich selbst damit identifizieren oder daß sie sogar einer kulturellen Gruppe oder ethnischen Gemeinschaft angehören, deren Weltanschauung, gesellschaftliche Ordnungsvorstellung und Lebensweise von der Mehrheitskultur und -gesellschaft in bedeutenden Aspekten abweichen. Aber nicht nur Staaten und Gesellschaften können multikulturell sein, sondern auch Personen, wenn sie im Laufe ihres Lebens durch verschiedene religiöse, ethnische, regionale und nationale Kulturen geprägt werden. Die entsprechenden Beispiele sind binationale Ehen, Kinder binationaler Ehen, ImmigrantInnen der ersten Generation und teilweise der nachfolgenden Generationen, wenn sie gleichermaßen in ethnischen Gemeinschaften und der Mehrheitsgesellschaft sozialisiert wurden. In allen Fällen kann die Aufrechterhaltung transstaatlicher Beziehungen und Bindungen eine solche bikulturelle Identität stabilisieren (zu den sozialen Mechanismen in transstaatlichen Räumen vgl. Faist, Kap. 1 in diesem Band). Aus der Perspektive der Individuen ist die Institution doppelter Staatsbürgerschaft geeignet, einen relativ dauerhaften Bezug bestimmter Personen zu zwei Staaten und zwei Kulturen zum Ausdruck zu bringen.

Nach unseren moralischen Intuitionen, die mit dem Begriff der menschlichen Würde ebenso wie mit der Konzeption des Individualrechts eng verbunden sind, sollte jede Person »jederzeit zugleich als Zweck, niemals bloß als Mittel ...« (Kant 1968b: 61) betrachtet werden. Auch wenn Kants sogenannte ›Zweite Formel des Kategorischen Imperativs‹ ursprünglich auf die moralische Autonomie des Menschen und auf die Bedeutung formalen Individualrechts als deren Bedingung zielte, ist der Begriff der Würde in modernen Verhältnissen auf das Ziel menschlicher Selbstverwirklichung gerichtet und sind dessen Vor-

aussetzungen anspruchsvoller zu interpretieren. In dem Maße, wie die Verwirklichung individueller Identität dem Anspruch auf Authentizität genügen will und kein Modell mehr in vorhandenen kollektiven Lebensweisen findet, sind die Bedingungen der Freiheit mindestens auch von intersubjektiven Anerkennungsformen und Kommunikationsbedingungen abhängig, die Aspekte nicht nur der Gleichheit, sondern auch der Besonderheit des Individuums berücksichtigen:

»... die Individuen werden als Personen allein dadurch konstituiert, daß sie sich aus der Perspektive zustimmender oder ermutigender Anderer auf sich selbst als Wesen zu beziehen lernen, denen bestimmte Eigenschaften und Fähigkeiten positiv zukommen« (Honneth 1992: 277).

Den möglichen Formen moralischer Verletzungen, die Personen erleiden können, korrespondieren generell zwei Grundformen des moralischen Respekts: zum einen der Respekt gegenüber einem gleichberechtigten Angehörigen einer Gemeinschaft, was bedeutet, daß jemand hinsichtlich der Grundrechte, der Verteilung lebensnotwendiger Ressourcen, der möglichen Stellungnahme und Mitbestimmung zur Regelung öffentlicher Angelegenheiten gleich viel zählt; zum anderen der Respekt gegenüber Personen als unvertretbar Einzelne, die im Rahmen besonderer Verpflichtungen und Bindungen, persönlicher Projekte und Überzeugungen ihr eigenes Leben führen (Wingert 1993: 179-208). Selbstverständlich kann dies nicht heißen, daß sich diese Formen der Anerkennung, die in den verschiedensten sozialen und gesellschaftlichen Verhältnissen und Beziehungen konkret werden müssen, allein mit staatlichen und rechtlichen Mitteln garantieren ließen. Andererseits aber ist unbestreitbar, daß rechtliche und institutionelle Bedingungen notwendige Voraussetzungen für die Realisierung konkreter Anerkennungsverhältnisse darstellen. Die (formal-)rechtliche Gleichstellung bzw. die hier so bezeichnete Politik der Indifferenz als Grundlage der wechselseitigen Anerkennung als freie und gleiche BürgerInnen ist selbstevident und unproblematisch. Eine Politik der Differenz aber, die die Gewährung eines rechtlichen oder politischen Sonderstatus für bestimmte Personen oder Gruppen verteidigt, sieht sich einer Fülle von Einwänden nicht zuletzt deshalb ausgesetzt, weil befürchtet wird, daß die Politik der Gleichheit gerade dadurch unterlaufen wird. Abgesehen davon, daß m. E. Einwände in dieser Richtung

gegen differenzierte oder multikulturelle Rechte in sehr unterschiedlicher Reichweite zutreffen (können) und nur am konkreten Fall einer bestimmten Maßnahme geprüft und beurteilt werden können, hat die Institution doppelter Staatsbürgerschaft den kaum zu überschätzenden Vorteil, beiden erwähnten Formen des moralischen Respekts zu ›dienen‹, ohne daß sich die beiden Perspektiven wechselseitig untergraben. Es gilt nicht nur, daß die staatsbürgerliche Gleichheit, wie oben gezeigt, nur durch die Hinnahme doppelter Staatsbürgerschaft zu erreichen ist. Es gilt außerdem, daß mit der dadurch bedingten rechtlichen und politischen Anerkennung einer besonderen bikulturellen, ›synkretistischen‹ oder ›hybriden‹ Identität kein multikulturellen ›Gruppenrechten‹ vergleichbarer Sonderstatus *innerhalb* eines Staates oder einer politischen Gemeinschaft verbunden ist. Die z.T. berechtigten und ernst zu nehmenden Einwände gegen multikulturelle Rechte widersprechen nicht nur nicht doppelter Staatsbürgerschaft, sie kommen ihrer Verteidigung vielmehr noch entgegen. Ich möchte das an den Einwänden in bezug auf Kultur und den fragwürdigen Status von Gruppen verdeutlichen.

Kultur

Es wird bezweifelt, daß Kulturen als homogene, intern kohärente und relativ abgeschlossene Bedeutungssysteme existieren, wenn sie so überhaupt jemals existiert haben. Nicht bezweifelt wird, daß es kulturelle Voraussetzungen individueller Freiheit gibt,⁴⁴ aber energisch bestritten wird, daß deshalb angestammte, partikulare Kulturen schützenswert seien. Spätestens heutzutage würden sich die kulturellen Elemente verschiedenster Traditionen, Weltanschauungen und Lebensweisen durch ihre weltweite Globalisierung unaufhaltsam vermischen und immer neu kombiniert werden. Als die strukturellen Bedingungen dieser kulturellen globalen *Melange* werden weltweite Mobilität und Migration infolge immer schnellerer und billigerer Beförderungsmöglichkeiten und die technischen Entwicklungen zur weltweiten Verbreitung von Massen- und Kommunikationsmedien genannt. In extremen Varianten solcher kultureller Globalisierungstheorien werden die beschriebenen Entwicklungen gar als Merkmale eines »epochalen Bruchs« charakterisiert (Appadurai 1996: 3). Die so entfesselten »global cultural flows«, die territoriale, soziale und kulturelle Grenzen überwinden und konterkarieren würden, böten Individuen

und Kollektiven in quantitativ und qualitativ nie dagewesenem Umfang die Grundlage für »imaginationen« ihrer Identitäten und Lebensentwürfe, indem sie die verschiedensten und entlegensten kulturellen Elemente wahrnehmen, sich aneignen, neu kombinieren und redefinieren würden (Appadurai 1996: 27-47). Aber wie so oft zeigt sich in der Überdehnung des Arguments seine Beschränktheit. Ein emphatischer Aufsatz gegen jegliche Form von kulturellen Minderheitenrechten behauptet kategorisch, daß heutige Identitäten generell auf ihr kosmopolitisches Dasein verwiesen seien. Das unausweichliche Schicksal sei ein reales oder symbolisches Migrantensein; wenn die Personen oder Gruppen selbst nicht wandern, wandern die kulturellen Einflüsse:

»The cosmopolitan may live all his life in one city and maintain the same citizenship throughout. But he refuses to think of himself as *defined* by his location or his ancestry or his citizenship or his language. Though he may live in San Francisco and be of Irish ancestry, he does not take his identity to be compromised when he learns Spanish, eats Chinese, wears clothes made in Korea, listens to arias by Verdi sung by a Maori princess on Japanese equipment, follows Ukrainian politics, and practices Buddhist meditation techniques. He is a creature of modernity, conscious of living in a mixed-up world and having a mixed-up self« (Waldron 1992: 754, Hervorhebung im Original).

Aber die ›Kulturkritik‹ an Minderheitenrechten, die die partikulare Kultur bestimmter Gruppen schützen sollen, geht zu weit. So überzeugend und vielleicht auch wünschenswert dieses suggestive und extreme Gegenbild zunächst auch wirken mag, so wenig plausibel ist es auf den zweiten Blick: Es ist beispielsweise unwahrscheinlich, daß der chinesisch speisende Kosmopolit sich dadurch mit dem Konfuzianismus infiziert oder jemand etwas über die koreanische Kultur erfährt, indem er koreanische Textilien trägt. Kulturelle Kontexte, mögen sie durch globale Einflüsse – wie Reise- und Wanderungsströme, die weltweite Verbreitung von Massenmedien und Kommunikationstechnologien, ökonomische und politische Interdependenzen usw. – auch zunehmend heterogener und pluraler werden, enthalten offenbar Elemente von verschiedener Bedeutung, Intensität oder Reichweite in ihrer Prägung und Wirkung auf Menschen und deren Identität. Konventionen, implizite oder explizite soziale Regeln, Werte, Prinzipien, weltanschauliche oder religiöse Elemente haben eine andere Qualität

als beispielsweise kulinarische Vorlieben, modische Präferenzen und sportliche Interessen. Hinzu kommt, daß zum einen die geographischen, sozialen und kulturellen Orte hinsichtlich der Möglichkeiten (der Ausbildung) solcher kosmopolitischer Identität zweifellos stark differieren: San Francisco ist (noch) nicht überall, auch wenn es sein mag, daß dies womöglich in mancher Hinsicht wünschenswert wäre. Zum anderen ist anzunehmen, daß auch ein Kosmopolit, der die verschiedensten kulturellen Einflüsse in seinem Leben und seiner Identität kombiniert, aus Verhältnissen primärer und sekundärer Sozialisation sukzessive ›herausgewachsen‹ ist, was ihm kaum gelungen sein kann, ohne daß er sich zu den gesammelten Erfahrungen in einem bestimmten partikularen kulturellen Umfeld in ein wie auch immer geartetes Verhältnis gesetzt hätte. Die Vision kosmopolitischer Identität ist zweifellos normativ verlockend, auch wenn die Vorstellung einer dieser korrespondierenden politischen Institution der Weltbürgerschaft heutzutage immer noch utopisch anmutet.

Die plausiblere Perspektive, aber trotzdem ein Schritt der konzeptuellen Öffnung partikularer Kultur und Identität, ohne sozusagen jegliche Bodenhaftung dabei zu verlieren,⁴⁵ ist eher die, zunächst von der empirischen Realität bikultureller Identitäten auszugehen, die von wesentlichen kulturellen Einflüssen zweier, vielleicht einiger, aber lange nicht aller Kulturen geprägt werden. Empirische Untersuchungen über transstaatliche Räume (vgl. Kap. 2-6 in diesem Band) verweisen darauf, daß die Personen weder im Geist noch real sozusagen ›ziellos umherwandern‹, sondern daß sich ihre Handlungen und Lebensperspektiven nach wie vor auf bestimmte geographische, soziale, kollektive und kulturelle ›Regionen‹ konzentrieren. Neu ist eher, daß die Bezugsorte sehr viel weiter entfernt liegen können und nationalstaatliche Grenzen überschreiten. Daneben gibt es sicher gewisse Einflüsse einer wie auch immer charakterisierten ›Globalkultur‹, was aber nicht dazu berechtigen kann, sich die kulturelle Globalisierung allein nach dem Muster vorzustellen, daß man überall hinreisen kann »and never be very far from a Coke, a Bic Mac, or the sound of some American entertainer« (Rieff 1993/94: 77). Es gilt vielmehr festzuhalten, daß die sozialen Gruppen oder Kollektive, die die ›globale Botschaft‹ empfangen, sie auf der Grundlage ihrer je spezifischen Erfahrungen und Erinnerungen interpretieren und ihr einen handlungsrelevanten Sinngehalt geben. Sie modifizieren die kulturellen Produkte im Lichte ihrer je

spezifischen lokalen Bedürfnisse und Erfordernisse (Axtmann 1995: 90-91; vgl. auch Nederveen Pieterse 1994: 169f.).

Dies bestätigen auch empirische Beobachtungen: Die Empfänglichkeit auch türkischer Jugendlicher in Deutschland für Rap und Hip-Hop, die ursprünglich bestimmte Erfahrungen von Afroamerikanern symbolisieren und verarbeiten, hat damit zu tun, daß Kernelemente korrespondieren, wie z.B. die Erfahrung alltäglicher ethnischer Diskriminierung und Formen aggressiver und dominanter männlicher Selbstpräsentation (Jurgens 2000).

Die Gewährung doppelter Staatsbürgerschaft in den Fällen, in denen auch ansonsten eine Einbürgerung infrage kommt, würde die staatliche und offizielle Anerkennung solcher in erster Linie bikultureller Identitäten und transstaatlicher Lebensorientierungen bedeuten und wäre damit ein deutliches Symbol des Respekts gegenüber besonderen Biographien und Situationen und damit *auch* ein Zweck an sich und kein nur im Namen übergeordneter Prinzipien widerwillig hingenommener Aspekt. Die kulturelle Bedeutung der Staatsbürgerschaft als Zugehörigkeit ist nicht immer nur ein Symbol einer allgemeinen Bindung an Kultur und Nation,⁴⁶ sondern wird – aus der Perspektive der Personen – oft auch als ein Ausdruck der Bindung an nahestehende Menschen und Gemeinschaften aufgefaßt. Dieser emotionale Aspekt der Bindung auch gerade an Familie, Verwandtschaft und Freunde wird in den Fällen relativ starker kultureller Distanz wie im deutsch-türkischen Kontext gerade dann umso wichtiger, je stärker eine Hinwendung zur deutschen Kultur und eine Übernahme damit zusammenhängender Werte und Orientierungen erfolgt ist (Mecheril 1919: 67-69). Die Rückgabe der türkischen Staatsbürgerschaft kann deshalb mit der »Aufgabe der eigenen kulturellen Identität« und als ein »Bruch mit der Familie« identifiziert werden (Şen/ Goldberg 1994: 49f.).

Psychologisch betrachtet sind mit einer Identität »zwischen den Kulturen« besondere Chancen und Risiken verbunden (ausführlich: Mecheril 1994). Das Erlebnis der gegenseitigen Relativierung von kulturellen Elementen und Selbstverständlichkeiten kann sowohl zur Entfaltung kreativer Potentiale einer gelungenen Mischung von kulturellen Aspekten und zur Entwicklung von zwischen den Kulturen vermittelnden Fähigkeiten führen, wie dies einige künstlerische Karrieren multiethnischer Personen vorwiegend in den Bereichen der Musik, der Literatur und des Theaters veranschaulichen. Es kann aber ebenso zu

Verunsicherung, Lethargie und gesellschaftlicher Marginalisierung führen und damit das Potential für fundamentalistische politische und religiöse Ideologien bilden (Heitmeyer et al. 1996; zur Kritik vgl. Faist 1998: 236-242). Doppelte Staatsbürgerschaft als ein Symbol der Anerkennung doppelter Identität kann die positive Seite dieser Ambivalenz stärken, indem einer Erfahrung doppelter Unvollkommenheit (unter Deutschen Türke und unter Türken Deutscher zu sein) eine doppelte gesellschaftliche Anerkennung (die Legitimität doppelter Identität im deutschen und im türkischen Kontext) entgegengesetzt wird. Indem die Gegner doppelter Staatsbürgerschaft in der deutschen Debatte den »aufrichtigen« Willen der ImmigrantInnen zur Integration nur in einer »eindeutigen Hinwendung zu Deutschland« erkennen können, setzen sie letztlich homogene und wechselseitig abgeschlossene Kulturblocke voraus bzw. prägen eine dementsprechende gesamtgesellschaftliche Wahrnehmung, die kulturell hybriden Identitäten⁴⁷ eine defizitäre Selbstsicht nahelegt (Cağlar 1990: 95-97).

Damit ist auch die Perspektive des Staates schon angedeutet: Die offizielle Anerkennung doppelter kultureller Identität durch doppelte Staatsbürgerschaft kann ähnlich wie die Gewährung multikultureller Rechte, ohne deren Risiken in gleicher Weise ausgesetzt zu sein, die Loyalität gegenüber dem politischen System durchaus viel stärker fördern als die ultimative Aufforderung, sich für die eine oder andere Kultur und Staatsbürgerschaft zu entscheiden:

»Some people fear that multicultural rights impede the process of integration for immigrants by creating a confusing halfway house between their old nation and citizenship in the new one. But these worries seem empirically unfounded. Experience in countries with extensive multicultural programs, such as Canada and Australia, suggest that first- and second-generation immigrants who remain proud of their heritage are also among the most patriotic citizens of their new country. ... Moreover, their strong affiliation with their new country seems to be based in large part on its willingness not just to tolerate but to welcome cultural difference« (Kymlicka/Norman 1994: 374-375).

Umgekehrt werden Desintegration, die Ausbildung von Parallelgesellschaften, religiöser und politischer Fundamentalismus und daran anschließende gesellschaftliche und politische Konflikte oft gerade dann gefördert, wenn wesentliche kulturelle Bindungen und religiöse Tradi-

tionen der ImmigrantInnen in politischen Debatten und Entscheidungen unberücksichtigt bleiben oder gar mißachtet werden. Es ist erstaunlich, daß bei der politischen Diskussion um die doppelte Staatsbürgerschaft in Deutschland vorrangig auf die mögliche Förderung politisch und religiös fundamentalistischer Umtriebe verwiesen wurde, ohne die gleichfalls möglichen zivilen Effekte einer »Vervielfältigung der Identitäten« und die dadurch bedingte wechselseitige innere Relativierung konkurrierender Ansprüche und Förderung der Selbstkritik, Empathie und Toleranz zu berücksichtigen:

»Wenn mein Parochialismus bedroht ist, dann fühle ich nur noch und zwar radikal parochial: als Serbe, als Pole, als Jude und als nichts anderes ... Wenn ich mich sicher fühlen kann, werde ich eine komplexere Identität erwerben, als es der Gedanke des Partikularismus nahelegt. Ich werde mich selbst mit mehr als einer Gruppe identifizieren; ... Man stelle sich eine ähnliche Vervielfältigung der Identitäten überall auf der Erde vor, und die Erde beginnt, wie ein weniger gefährlicher Ort auszusehen« (Walzer 1992b: 136).

Mit anderen Worten: Die Weigerung des Staates, die kulturell-symbolische Bindung der Einwanderer zu akzeptieren, kann deren Bereitschaft zur Rekonstruktion einer partikularen (pseudo-)herkunftskulturellen Identifikation und damit Abschottung, Einseitigkeit und die Anfälligkeit für Fundamentalismus gerade begünstigen. Und, es sei nochmals gesagt, die Alternative zur Einbürgerung besteht ja nicht in der Rückkehr der Einwanderer, sondern im fortbestehenden ausländischerrechtlichen Status und der dem entsprechenden Auswirkung auf die gesellschaftlichen Wahrnehmungsverhältnisse.

Gruppen

Multikulturelle Gruppenrechte sind dem Einwand ausgesetzt, daß »Gruppen« ebenso wenig wie Kulturen als natürliche oder homogene Phänomene aufgefaßt werden können, sondern sich sowohl horizontal in Subkulturen und verschiedene Identifikationsgrade der einzelnen Mitglieder als auch vertikal in Eliten und Massen differenzieren. Gruppen konstituieren und erhalten sich im Rahmen bestimmter politischer Verhältnisse und institutioneller Bedingungen (vgl. z.B. Kukatlas 1992: 110-112). Der wichtigste Aspekt in diesem Zusammenhang ist also die durch Gruppenrechte beförderte »Gruppenschließung«

(Phillips 1992: 85) oder »Ethnifizierungsfalle« (Sutter 1998), also der *formative Effekt* der Festlegung von Personen auf bestimmte Identifikationen, Interessen und Orientierungen gerade durch die Institutionalisierung von Gruppenrechten, der eine offene Redefinition von Zielen und Bindungen der individuellen Mitglieder behindern kann. Hinzu kommt, daß bestimmte Gruppeneliten u.U. ein Interesse daran haben, die Integrität von Gruppenkulturen zu bewahren, um sich eigene Macht- und Herrschaftspositionen innerhalb der Minderheitskultur und/oder Statusinteressen innerhalb der Mehrheitskultur zu sichern (vgl. Kukathas 1992: 113f.). Ethnizität läßt sich so als »strategische Ressource von Statusgruppen« (Offe 1994: 165) rational einsetzen, um eigene Privilegien zu erreichen oder zu sichern. Im Zusammenhang damit wird die Befürchtung geäußert, daß Gruppenrechte sozusagen in Konkurrenz zu Individualrechten treten können und »geistigen Führern oder Eltern die Möglichkeit« eröffnet wird, den »Mitgliedern Regeln aufzuzwingen, deren Befolgung zu überwachen und ihre bürgerlichen Freiheitsrechte zu beschränken« (Offe 1996: 39). Sind einmal bestimmte Gruppenrechte gewährt worden, kann dies außerdem der Auftakt zu einer doppelten Anspruchs- und Eskalationsspirale sein: Einerseits könnten bestimmte Minderheiten durch die Gewährung eines entsprechenden Rechtes ermutigt werden, immer weitergehende Rechte zu fordern, andererseits könnten außerdem weitere sich als kulturell benachteiligt verstehende Gruppen spezielle Rechte oder Maßnahmen beanspruchen. Beide Entwicklungen könnten gesellschaftliche und politische Konflikte eher fördern als entschärfen (Offe 1996: 36-38).⁴⁸

Im Namen der Personen dürfen multikulturelle Rechte oder Maßnahmen also nicht allein »affirmativ«, sondern müssen »transformativ« (Frazer 1995: 82-93) in dem Sinn wirken, daß eine bestimmte kulturelle Identität und die damit verbundenen Verpflichtungen und sozial definierten Rollenerwartungen immer *auch* revidierbar bleiben. Bezogen auf ethnische Gruppen bedeutet dies, daß nicht allein die Freiheit, einer bestimmten kulturellen Gruppe anzugehören und die Freiheit auf ein maximales Spektrum von Lebensmöglichkeiten innerhalb einer solchen (vgl. Kymlicka 1989: 162-181), sondern ebenso die Freiheit der Distanzierung und Abwanderung mit einem multikulturellen Recht ermöglicht wird. Genau dies ist ja nun bei der Institution doppelter Staatsbürgerschaft erkennbar der Fall: Sie ermöglicht ohne Einschrän-

kung die Hinwendung zu Gesellschaft, Politik und Kultur des Einwanderungslandes, ohne die Rückkehroption durch Aufgabe der bisherigen Staatsbürgerschaft in irgendeiner Weise institutionell zu beschränken.⁴⁹ Aber die wichtigeren substanziellen Effekte hinsichtlich der Erweiterung individueller Handlungsspielräume ergeben sich im Kontext transstaatlicher sozialer Räume. Im ökonomischen, kulturellen und politischen Bereich werden durch doppelte Staatsbürgerschaft Interaktionen und soziale Austauschprozesse über nationalstaatliche Grenzen hinweg begünstigt. Wenn die betreffenden Personen in keinem der beiden Staaten als AusländerInnen behandelt werden, kann das je nach den rechtlichen Rahmenbedingungen der beteiligten Staaten vielfältige Auswirkungen haben, z.B. hinsichtlich der Einreisemöglichkeiten (keine eventuelle Visumspflicht), des Erbrechts, der Arbeitserlaubnis, der Bedingungen des Erwerbs von Eigentum und der Gründung eines Gewerbes. Zum einen werden transstaatliche Aktivitäten durch die Legalisierung doppelter Staatsbürgerschaft unmittelbar begünstigt, zum anderen können sich für ansonsten ökonomisch und sozial strukturell benachteiligte ImmigrantInnen mit der Entwicklung von Kompetenzen durch die Sozialisation in zwei Kulturen neue Lebens- und Berufschancen ergeben, insbesondere solche, die interkulturell übersetzende und vermittelnde Tätigkeiten betreffen.

Aus der Perspektive der beteiligten Staaten ist die Frage relevant, ob sich durch doppelte Staatsbürgerschaft Folgerechte ergeben, die gesellschaftliche Konflikte entlang ethnischer Grenzen fördern. In der deutschen Debatte ist dabei darauf hingewiesen worden, daß die weitreichende Gewährung doppelter Staatsbürgerschaft ein ›Einfallstor‹ für Rechte zum Schutz nationaler Minderheiten, wie institutionelle Sprachrechte und garantierte Repräsentationsrechte – beispielsweise eine Ausnahme von der 5 %-Klausel für ethnische Parteien –, darstellen würde. Dagegen ist zunächst daran zu erinnern, daß die Bundesrepublik Deutschland in Übereinstimmung mit zahlreichen anderen Staaten in einer Erklärung zur Europäischen Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten vom 22.7.1997 sichergestellt hat, daß als ›nationale Minderheiten‹ im Sinn der Konvention nur autochthone Volksgruppen – in Deutschland also die Dänen, Sorben, Friesen sowie Sinti und Roma –, nicht aber eingewanderte Minderheiten betrachtet werden sollen. Man kann diese Unterscheidung aufgrund bestimmter begründeter Kriterien zur Differenzierung beider Typen von Minder-

heiten nun entweder als legitim erachten oder aber die weiterreichenden Rechte nationaler Minderheiten auf ethnische Minderheiten ausdehnen. Im letzteren Fall sind dann aber keine normativen Kriterien in Sicht, warum dies an die Staatsbürgerschaft gekoppelt sein sollte. In diesem Sinn hat der Ausschuß für Menschenrechte der UN die Auffassung vertreten, daß der entsprechende Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte auch für eingewanderte Minderheiten ohne die Staatsangehörigkeit des Immigrationsstaates Gültigkeit hat (vgl. Hailbronner 1999: 56f.). Aus der Institution doppelter Staatsbürgerschaft selbst ergeben sich also keine weiteren gruppenspezifischen Rechtsansprüche. Stopregeln einer endogenen Anspruchsspirale hinsichtlich des anspruchsberechtigten Personenkreises sind im übrigen die ansonsten üblichen Voraussetzungen einer Einbürgerung, die damit ja nicht außer Kraft gesetzt werden. Zudem würde doppelte Staatsbürgerschaft gruppenunspezifisch gewährt werden, also unabhängig von der anderen Nationalität.

Aber aus der Perspektive der beteiligten Staaten hat doppelte Staatsbürgerschaft nicht nur keine negativen Konsequenzen. Es können sich ebenso positive Effekte ergeben, und zwar in ökonomischer, kultureller und politischer Hinsicht. Für die bislang empirisch am meisten untersuchten transstaatlichen sozialen Räume ›Mexiko–USA‹ und ›Karibik–USA‹ sind zahlreiche Fälle berichtet worden, wo Gruppen von ArbeitsmigrantInnen regionale Projekte in den Dörfern ihrer Emigrationsländer finanziell und aktiv unterstützen, beispielsweise im Straßenbau, der Restauration öffentlicher Gebäude oder im Bau von Rohrleitungssystemen für die Wasserversorgung oder Kanalisation (vgl. z. B. Smith 1998). Die betreffenden Emigrationsländer haben z. T. die Bedeutung dieser Investitionen zunehmend erkannt und ihr jeweiliges Staatsangehörigkeitsrecht darauf eingestellt, indem sie entweder doppelte Staatsbürgerschaft vermehrt ermöglichen oder aber rechtliche Nachteile ihrer EmigrantInnen, wenn sie die Staatsangehörigkeit des Emigrationslandes aufgeben, zunehmend beseitigen (vgl. Freeman/Ögelman 1998). Für die westlichen Immigrationsstaaten bedeutet dies, daß hier mit einem einfachen Mittel, das die Staaten vergleichsweise wenig kostet, im Geiste der Subsidiarität durch Hilfe zur Selbsthilfe eine Art Entwicklungshilfe unterhalb der staatlichen Ebene begünstigt werden kann. Aber das Konzept der Subsidiarität läßt sich auch auf den Immigrationsstaat beschränken, wenn man will: Doppelte Staats-

bürgerschaft kann den ImmigrantInnen, die in den westlichen Staaten überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen sind und insofern von den Sozialsystemen abhängig sind, helfen, aus ihren besonderen sozialen und kulturellen Ressourcen ›Kapital zu schlagen‹, neue Marktchancen zu entdecken und zu realisieren und möglicherweise gar auch Arbeitsplätze zu schaffen (vgl. Rieple, Kap. 3 in diesem Band). Dies alles geht und geschieht auch, ohne daß daran beteiligte ImmigrantInnen notwendig eine doppelte Staatsbürgerschaft haben, aber es ist kaum zu bestreiten, daß die Gewährung doppelter Staatsbürgerschaft solchen Initiativen zuträglich wäre. In kultureller Hinsicht wird mit der Legalisierung transstaatlicher Räume ein sozusagen ›lebensweltlich‹ unterfütterter oder zivilgesellschaftlicher interkultureller Dialog gefördert, der wesentliche gesellschaftliche Konflikte entschärfen kann. Daß selbst dieser Aspekt in der deutschen Debatte unterbelichtet geblieben ist, hat wiederum mit der impliziten Annahme eines ›Kulturkampfes‹ zu tun, wobei homogene und vor allem statische Kulturböcke unterstellt werden. Dagegen ist einzuwenden, daß selbst traditionale Kulturen, in Europa und anderswo, schon vor den ersten Modernisierungsschüben insofern intern differenziert waren, daß es immer schon Konflikte über die richtige Auslegung der Tradition und infolgedessen verschiedene Interpretationen und Strömungen gegeben hat. Diese Differenzierungen verschärfen sich in dem Maße, wie Kulturen intern oder von außen durch westliche Einflüsse unter Modernisierungsdruck geraten. Auf die politische und ökonomische Hegemonie des Westens können nichtwestliche Kulturen auf unterschiedliche Weise reagieren, wobei die fundamentalistische Abwehr von Elementen, die mit der Kultur des Westens identifiziert werden, nur eine Möglichkeit darstellt (vgl. Senghaas 1998). Inwiefern sich jeweilige politische Kräfte dieser Art in einzelnen Ländern durchsetzen, hängt von vielen Faktoren ab, vor allem von der ökonomischen Entwicklung und der sozialen Lage im jeweiligen Land. Außenpolitisch aber können die westlichen Immigrationsstaaten *auch* durch die Gewährung doppelter Staatsbürgerschaft ihren Einfluß ausdehnen: Es ist zu vermuten, daß partiell in einem liberal-demokratischen Kontext sozialisierte Personen überwiegend eher gemäßigte islamische oder liberale politische Kräfte unterstützen würden,⁵⁰ sofern und je stärker ihnen die fortgesetzte Partizipation im Emigrationsland seitens des Immigrationsstaates zugestanden würde.⁵¹

Außerdem kann der außenpolitische Einfluß auf die Emigrationsstaaten, beispielsweise hinsichtlich der Beachtung von Menschenrechten – was im Fall der Türkei nach wie vor dringend nötig wäre – auch auf offizieller Ebene durch die Gewährung doppelter Staatsbürgerschaft gestärkt werden: Die Möglichkeiten der Türkei, die von der Bundesrepublik Deutschland die Toleranz gegenüber doppelter Staatsangehörigkeit im Namen ihrer EmigrantInnen gefordert hat – das betrifft das gesamte Spektrum der wichtigen politischen und gesellschaftlichen Akteure –, ihrerseits aber außenpolitische Kritik als Einmischung in innere Angelegenheiten zurückzuweist, würden zumindest argumentativ schwinden. Eine Außenpolitik, die sich an Menschenrechten und Demokratie als obersten Prinzipien ausrichtet, ist umso authentischer und überzeugender und damit weniger ›doppelbödig‹, je mehr sich auch die Innenpolitik erkennbar an denselben Prinzipien orientiert. Ein weiterer Aspekt kann hier nur angedeutet werden: Sowohl viele der heutigen wesentlichen politischen Probleme – Regulierung der Ökonomie, Arbeitsmarkt und Sozialstaat, Umwelt, Kriminalität – wie auch die Notwendigkeit der entsprechenden Reichweite politischer Regelungen (vgl. Habermas 1998; Zürn 1998) haben eine Dimension, die die nationalstaatlichen Grenzen lange überschritten hat. Außerdem ist heute wieder die Auffassung weit verbreitet, daß nicht alle Probleme durch Staatstätigkeit gelöst werden können. Schon im Rahmen von Nationalstaaten ist vielfach auf die Notwendigkeit vitaler Zivilgesellschaften hingewiesen worden. Zivilgesellschaften werden – in einem sehr allgemeinen Sinn – als eine substanzielle Ergänzung der Grundfreiheiten begriffen, wo die BürgerInnen am Ort ihrer Betroffenheit in den verschiedenen Gemeinschaften und Vereinigungen Probleme von gemeinsamer und gesamtgesellschaftlicher Bedeutung erkennen und im günstigsten Fall in eigener Initiative entsprechend handeln und/oder durch Formulierung und Formierung von Interessen und Argumenten in der Öffentlichkeit einen unverzichtbaren Beitrag zur demokratischen Legitimität leisten. Ein »Projekt komplexen Weltregierens« (Zürn 1998), wozu womöglich keine Alternative besteht, würde also in verschiedener Hinsicht die ›Unterfütterung‹ internationaler Politik durch transstaatliche Zivilgesellschaften erfordern, wofür doppelte Staatsbürgerschaft eine institutionelle Begünstigung darstellen dürfte. Sowohl die Stärkung transstaatlicher Umwelt- und Menschenrechtsorganisationen (vgl. Liese, Kap. 7 in diesem Band) als auch

die Herausbildung weiterer transstaatlicher Organisationen kann damit gefördert werden. Wenn Demokratie nicht schicksalhaft an den Nationalstaat gebunden ist (Gerstenberg 1998) und demokratische Defizite internationaler und supranationaler Institutionen durch Elemente deliberativer Demokratie auch nur partiell kompensiert werden können (vgl. Zürn 1998: 347-361), indem stärkere Versuche hin zu einer grenzübergreifenden Öffentlichkeit unternommen werden, so kann die Institution doppelter Staatsbürgerschaft auch hier nur dienlich sein.

Es ist bislang noch die Frage offen geblieben, ob die Gewährung doppelter Staatsbürgerschaft ein unzulässiges Privileg gegenüber den legitimen gleichen Rechten und Interessen Anderer darstellen könnte.⁵² Die eher oberflächliche Suggestion, daß ›doppelt‹ doch irgendwie mehr sein muß als ›einfach‹, spielte nicht nur in der öffentlichen Debatte um die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts eine Rolle, sondern findet sich sogar im juristischen Diskurs. Dort wurde z. B. die rhetorische Frage gestellt, warum, wenn man denn doppelte Staatsangehörigkeit toleriert, man nicht darauf ziele, allen deutschen AltbürgerInnen den Erwerb auch der türkischen Staatsangehörigkeit zu ermöglichen (Ziemske 1994: 486). Dies widerspricht selbstverständlich nicht nur der jeweiligen nationalstaatlichen Regelungsautonomie in Fragen des Staatsangehörigkeitsrechts, sondern auch dem international anerkannten Prinzip, daß die Staatsangehörigkeit tatsächliche Bindungen zum Staat widerspiegeln muß (›genuine link‹). Aber die erwähnte rhetorische Frage hatte einen wahren Kern: Es gibt Deutsche in der Türkei, insbesondere Partner aus binationalen Ehen, in der Mehrzahl Frauen, die in der Türkei aufgrund ihres ausländerrechtlichen Status erheblichen Diskriminierungen – z. B. bei der häufig notwendigen Beantragung der Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung und im Verbot der Ausübung bestimmter Berufe – ausgesetzt sind (Kamcili 1998: 15-19). Diese deutschen StaatsbürgerInnen mit dem Lebensmittelpunkt in der Türkei konnten die türkische Staatsangehörigkeit nicht erwerben, wenn sie gleichzeitig die deutsche aufgrund fortbestehender Bindungen nicht verlieren wollten. Darauf hat das Reformgesetz, wie oben beschrieben, in richtiger Weise reagiert, indem nunmehr der Erwerb einer anderen Staatsbürgerschaft nicht mehr in jedem Fall den Verlust der deutschen nach sich zieht. Allerdings ist in der Begründung nicht ganz klar, ob der Akzent auf der Aufrechterhaltung trans-

staatlicher Bindungen liegt oder auf der Vermeidung der Diskriminierung von Frauen im islamischen Rechtskreis.

Jedoch wird die Auffassung, doppelte Staatsbürgerschaft sei ein Privileg, schon im juristischen Diskurs auch wiederum dadurch relativiert, daß gleichzeitig von einer minderwertigen Staatsangehörigkeit gesprochen wird (von Mangoldt 1993: 967, 974), weil sich damit bestimmte Rechte verkürzen und Risiken ergeben. Wenn in beiden Staaten eine allgemeine Wehrpflicht besteht und keine bilateralen Vereinbarungen existieren, besteht das Risiko, von beiden Staaten zum Wehrdienst eingezogen zu werden. Außerdem verkürzt sich der diplomatische und konsularische Schutz – nach internationaler und völkerrechtlicher Übereinstimmung – zumindest gegenüber dem anderen Heimatstaat, weswegen sogar vorgeschlagen worden ist, von DoppelstaaterInnen eine Erklärung unterschreiben zu lassen, daß von den mit der doppelten Staatsangehörigkeit verbundenen Risiken Kenntnis genommen wurde (Hailbronner 1999: 55).

Es bleibt auf jeden Fall festzuhalten, daß die Staatsbürgerschaft ein Verhältnis von Rechten und Pflichten ist, womit eine einseitige Interpretation doppelter Staatsbürgerschaft als ausschließliche Verdoppelung der Rechte nicht greift. Aber selbst unter der Annahme, daß die Staatsbürgerschaft heutzutage vielleicht mehr Rechte als Pflichten beinhaltet, wäre die Frage, ob ein mutmaßliches Privileg doppelter Staatsbürgerschaft nicht auch als legitim zu betrachten wäre. Privilegien werden in modernen Gesellschaften aufgrund von Leistungen und Qualifikationen vergeben. Im Gegensatz zur Zuschreibung der Staatsbürgerschaft ist die Einbürgerung – wahrscheinlich unvermeidlich – an bestimmte Kriterien gebunden, die solche nicht gering zu bewertenden individuellen Leistungen und Qualifikationen vermuten lassen: das Erlernen der Sprache, ein bestimmtes Maß der Akkulturation, Kenntnis der oder eventuell Bekenntnis zur politischen Grundordnung. Diese Anforderungen der Einbürgerung sind ja mit der Hinnahme doppelter Staatsbürgerschaft, wie auch immer im einzelnen definiert, nicht hinfällig geworden. Warum sollte also eine Person, die, aufgrund welcher individuellen Umstände auch immer, die Qualifikationen mitbringt, daß er sich in zwei kulturellen Kontexten, zwei Gesellschaften und zwei Staaten auskennt und zugehörig fühlt, nicht legitimerweise zwei Staatsbürgerschaften haben? Das damit eventuell verbundene größere Freiheitsspektrum widerspricht nur dann dem Prin-

zip der Gleichheit, wenn es den Freiheitsraum der anderen einschränkt: »freedom can only be restricted in the sake for freedom« (Rawls 1998). Wenn doppelte Staatsbürgerschaft international weitgehend möglich ist, haben MonostaaterInnen im Prinzip die gleiche Chance, wenn sie die ›Leistung‹ der Bindung an einen weiteren Staat erbringen. Normativ betrachtet sollten, auch wenn dies in vielen anderen Fällen nicht möglich ist, »externe Präferenzen« – solche, die ausschließlich die Lebensweise anderer und die Zuteilung von Gütern und Chancen an andere betreffen – und »persönliche Präferenzen« – solche, die erkennbar die eigene Lebensweise und damit verbundene Chancen und Güter betreffen – im Idealfall voneinander getrennt werden (vgl. Dworkin 1990: z.B. 441-447). Im Fall doppelter Staatsbürgerschaft ist die Sache klar wie selten sonst: DoppelstaaterInnen beschränken in keiner Weise die Freiheit und Lebenschancen von MonostaaterInnen.

Schlußfolgerung

Ich habe gezeigt, daß sich doppelte Staatsbürgerschaft mit sehr verschiedenen Argumenten rechtfertigen läßt: als Mittel zum Zweck, als Zweck an sich, im Namen der Personen, zum Nutzen der Staaten. Daß sich die verschiedenen Argumentationslinien nicht ausschließen, ist insbesondere hinsichtlich einer nationalen Politik der Indifferenz und einer postnationalen Politik der Differenz von Vorteil, weil nicht zu erwarten ist, daß sich die Bedeutung von Nationalstaaten in Kürze soweit reduziert, wie manche Beobachter anzunehmen scheinen, auch wenn die Souveränität von Nationalstaaten durch die verschiedensten Prozesse der grenzübergreifenden Integration unter Druck geraten ist. Bei den verschiedenen Aspekten kam es mir insbesondere darauf an, eine nationalstaatlich verengte politische und staatsrechtliche Perspektive normativ mit der sozialen Realität zunehmender bi- oder multi-kultureller Identitäten und transstaatlicher Lebensperspektiven zu konfrontieren. Es dürfte deutlich geworden sein, daß die Frage der doppelten Staatsbürgerschaft in diesem Sinn als eine moralische und nicht bloß als eine pragmatische und rechtspolitische (vgl. Hailbronner 1999: 58) aufzufassen ist. Insbesondere hinsichtlich der legitimen Anerkennung bikultureller Identitäten ist doppelte Staatsbürgerschaft ein moralisches Gebot. Es wäre wünschenswert gewesen, daß die erste Generation der Einwanderer ihre bisherige Staatsbürgerschaft ohne

wenn und aber im Einbürgerungsfall behalten darf. Die entsprechenden Formulierungen im Reformgesetz bleiben leider unklar. Hinsichtlich der substanziellen Effekte einer Aufgabe der bisherigen Staatsbürgerschaft, also der möglichen Verkürzung von Rechten im Emigrationsland, gibt es immerhin eine eher deutlichere Formulierung, aber letztlich bleibt auch dort unklar und der Verwaltungspraxis überlassen, welche Nachteile »erheblich« sind. Auf solche Nachteile hatte zwar z. B. die Türkei schon 1995 mit einer Änderung ihres Staatsangehörigkeitsgesetzes und der Einführung der sogenannten »pink card« reagiert, indem neben türkischen StaatsbürgerInnen und AusländerInnen eine dritte Personenkategorie eingeführt wurde: Personen türkischer Abstammung können demnach

»unverändert die Rechte weiter ausüben, die den türkischen Staatsangehörigen in solchen Angelegenheiten wie Niederlassung im Inland, Reisefreiheit, Ausübung einer Beschäftigung, Erbschaft sowie Erwerb und Veräußerung von beweglichen und unbeweglichen Sachen zugestanden werden« (Cebecioğlu 1995: 234f.).

Aber es bleiben Willkür und Unsicherheiten in der Durchführung der neuen Gesetzeslage in lokalen Kontexten der Türkei (Kürşat-Ahlers/Waldhoff 1999: 237). Wie dem auch sei: Entscheidend ist, daß sich die internationale Lage so weitgehend gewandelt hat, daß eine Wiederaufbereitung alter Argumente gegen doppelte Staatsangehörigkeit nur anachronistisch wirken kann. Das normative Repertoire nationaler Staatsbürgerschaft – Freiheit, Gleichheit, Solidarität, Frieden und Demokratie – ist nicht nur nicht in Gefahr; unter veränderten sozialen und internationalen Bedingungen erfordern die gleichen Werte andere rechtliche und politische Maßnahmen. Auch Deutschland hätte doppelte Staatsbürgerschaft zulassen können. Dadurch entstehende seltene, aber mögliche Kollisionen von Rechten einerseits und Pflichten andererseits sind nach überwiegender Meinung im juristischen Diskurs durch bi- und internationale Abkommen lösbar.

Das neue deutsche Staatsangehörigkeitsrecht schafft demgegenüber durch die international beispiellose Anwendung des Prinzips der Vermeidung von Mehrstaatigkeit eine Reihe von unbegründeten Ungleichheiten. Über die zuvor bestehende Ungleichbehandlung von Aussiedlern, die in jedem Fall ihre bisherige Staatsangehörigkeit beibehalten

können, und anderen Einwanderern, für die dies vorbehaltlich bestimmter Ausnahmeregelungen nicht gilt, hinaus wird durch die Einführung einer Entscheidungspflicht für *ius soli*-DoppelstaaterInnen bei Volljährigkeit eine weitere Ungleichheit gegenüber *ius sanguinis*-DoppelstaaterInnen eingeführt. Außerdem kann diese Regel, die vom Prinzip her eher der untergegangenen Epoche exklusiver und potentiell antagonistischer Nationalstaaten zuzuordnen ist, willkürlich verschiedene Staatsbürgerschaften innerhalb einer Familie schaffen: Ein Kind einer *ius soli*-Doppelstaaterin, das vor Vollendung ihres 23. Lebensjahres geboren wird, hat kraft *ius sanguinis* die deutsche Staatsbürgerschaft neben der anderen unwiderruflich erworben, während ein weiteres nach Vollendung ihres 23. Lebensjahres geborenes Kind, vorausgesetzt sie hat die deutsche Staatsbürgerschaft inzwischen verloren, wiederum *ius soli*-DoppelstaaterIn mit Entscheidungspflicht bei Volljährigkeit ist. Noch gravierender und massenhafter sind die Ungleichheiten, die mit diesem neuen deutschen Sonderweg der prinzipiellen Vermeidung doppelter Staatsangehörigkeit innerhalb der EU-Bürgerschaft festgeschrieben werden. DoppelstaaterInnen aus anderen Staaten Europas genießen alle Rechte der Freizügigkeit und Arbeitserlaubnis überall in Europa, während ›deutsche AusländerInnen‹, die womöglich viel länger im Land sind, diese nicht haben. Hinzu kommt, daß EU-BürgerInnen überall in Europa kommunales Wahlrecht haben und in Deutschland auch noch der Weg zum kommunalen Wahlrecht für AusländerInnen aufgrund des Verfassungsgerichtsurteils von 1990 nur über die Staatsbürgerschaft führt.

Auffällig ist im übrigen, daß die in der öffentlichen Diskussion gegen doppelte Staatsangehörigkeit verwendeten Argumente weniger nationalistisch als vielmehr nationalstaatlich orientiert waren. Argumente der Gefährdung nationaler Souveränität spielten die Schlüsselrolle, nicht solche, die sich auf eine ethnisch-kulturelle deutsche Tradition bezogen, obwohl letztlich, wie Wahlanalysen zur Landtagswahl in Hessen zeigen – deren Ergebnis aufgrund des Machtverlusts der dort zuvor regierenden rot-grünen Koalition zu dieser Ausgestaltung der Reform führte –, die überdurchschnittliche Mobilisierung ausländerfeindlicher Wähler dabei den entscheidenden Stimmenvorsprung gebracht hat. Eine weiterreichende Revision der Spielregeln unter Ein-schluß der Möglichkeit legitimer doppelter Mitgliedschaft hätte wahrscheinlich dazu beigetragen, daß sich individuelle und kollektive Ak-

teure über bisherige Grenzen hinweg in neuen und kreativen Kombinationen die Bälle zuspielen könnten, ohne daß deswegen Teamgeist und mannschaftliche Geschlossenheit auf dem Spiel gestanden hätten. Schon »Doppelpässe (als soziale Systeme) und Spieler (als psychische Systeme) ermöglichen sich ... gleichzeitig und wechselseitig« (Esser 1991: 163). Der Doppelpaß (als politische Institution) hätte dafür die geeignete Rahmenbedingung abgeben können.

Anmerkungen

- 1 Ich danke den Mitgliedern der Arbeitsgruppe ›Transstaatliche Räume‹ unter Leitung von Thomas Faist für hilfreiche Fragen und Kommentare zu früheren Versionen dieses Manuskripts, außerdem und insbesondere Uwe Bittlingmeyer, Lars Heinemann, Fuat Kamcili, Ilja Mertens und Thomas Faist für intensive inhaltliche Diskussionen und darüber hinausgehende Unterstützung.
- 2 Gemäß der klassischen Definition von Kant: »Recht ist die Einschränkung der Freiheit eines jeden auf die Bedingung ihrer Zusammenstimmung mit der Freiheit von jedermann, in so fern diese nach einem allgemeinen Gesetze möglich ist« (Kant 1968a: 144).
- 3 Vgl. Peters (1993: 187-189), der Elemente »expressiver Gemeinschaft« und »moralischer Integrität« unterscheidet.
- 4 In Frankreich beispielsweise galt nach der Revolution nie ein reines *ius soli*; im Gegenteil war das Grundprinzip des Code civil immer das *ius sanguinis*, auch wenn dieses dort nicht mit einer vorpolitischen und nicht-territorialen Volkszugehörigkeit gerechtfertigt wurde. Vorschläge einer weitreichenderen Ergänzung des Staatsangehörigkeitsrechts um *ius soli*-Elemente, wie beispielsweise von Napoleon wegen der damit verbundenen Ausdehnung des Potenzials militärischer und öffentlicher Pflichten Unterworfener, wurden regelmäßig damit gekontert, daß das *ius soli* gerade ein feudales Relikt sei, das die Menschen als Anhängsel von Grund und Boden, wie traditionell im englischen Staatsangehörigkeitsgesetz, als Untertanen behandle (vgl. ausführlich Brubaker 1994: 121-151).
- 5 Jedoch ist fraglich, ob diese Entwicklungen dazu berechtigen, wie z.B. Soysal von einem Übergang zu »postnationaler Mitgliedschaft« oder postnationaler Staatsbürgerschaft zu sprechen. Eher

handelt es sich um veränderte internationale Rahmenbedingungen, durch die verschiedene Staaten in unterschiedlichem Ausmaß – z.B. im Maß der Unterzeichnung und der Verbindlichkeit internationaler Abkommen – dazu gedrängt werden, bestimmte menschenrechtliche Standards im Rahmen ihrer vorhandenen nationalstaatlichen Institutionen durchzusetzen. Es ist zudem zu vermuten, daß die Entfaltung der normativen Potenziale nationalstaatlicher Verfassungen ebenso einen Einfluß auf die zunehmende Beachtung von Individualrechten ausgeübt hat.

- 6 Insbesondere die USA hatten als Einwanderungsland ein Interesse daran, das Recht auf Verzicht der Staatsangehörigkeit für ihre eingebürgerten Zuwanderer durchzusetzen. Die Nichtentlassung aus der britischen Staatsangehörigkeit war ein wichtiger Grund des Kriegsausbruchs zwischen England und den USA 1812. Entsprechende Bemühungen der USA führten letztlich zu den sogenannten Bancroft-Verträgen mit Belgien, Österreich-Ungarn, Schweden, Norwegen, Dänemark, Ecuador und verschiedenen deutschen Staaten, in denen die Einbürgerung nach fünf Jahren Aufenthalt im jeweils anderen Staat wechselseitig anerkannt wurde und zu einem bilateralen Abkommen mit Großbritannien, durch das die Legitimität der Einbürgerung in den USA und das korrespondierende Recht auf Ausbürgerung britischer Staatsangehöriger auch im britischen Staatsangehörigkeitsrecht 1870 explizit anerkannt wurde. Zuvor hatte die USA bereits innenpolitisch versucht, sich der exklusiven Loyalität der eingebürgerten StaatsbürgerInnen zu versichern. So 1795 mit der Einfügung der berühmten ›Abschwörungsklausel‹ in den bis heute in dieser Form geltenden Treueeid, den die EmigrantInnen bei der Einbürgerungszeremonie leisten müssen: »I hereby declare, on oath, that I absolutely and entirely renounce and abjure all allegiance and fidelity to any foreign prince, potentate, state or sovereignty, to whom or which I have heretofore been a subject or citizen ...«.
- 7 Beispielsweise Großbritannien 1949 (de Groot 1989: 284), Frankreich 1973 (Franck 1996: 382-383), Portugal 1981 (Hailbronner 1992: 78), Italien 1992 (Goes 1997: 109). Insbesondere haben zahlreiche außereuropäische Emigrationsstaaten westlicher ImmigrantInnen ihre jeweiligen Staatsangehörigkeitsgesetze so verändert, daß entweder die Beibehaltung der Herkunftsstaatsangehörigkeit

bei Einbürgerung im Einwanderungsland möglich ist, der Wiedererwerb erleichtert wurde oder der Verlust der Staatsangehörigkeit weniger weitreichende rechtliche Konsequenzen hat: so z.B. Mexiko, Türkei, Tunesien, Kolumbien, Dominikanische Republik (Freeman/Ögelman 1998: 777-783; Spiro 1997: 1457).

- 8 Neben Deutschland sind die Vertragsstaaten Belgien, Dänemark, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden. Darüber hinaus sind Großbritannien, Irland und Spanien nur dem 2. Teil des Abkommens beigetreten, der sich mit der Kollision der Wehrpflicht befaßt.
- 9 Das bedeutet, daß für Deutschland hinsichtlich der Vermeidung doppelter Staatsbürgerschaft bei der Einbürgerung von AusländerInnen aus den wichtigsten Emigrationsländern ein dem Abkommen entsprechender Verpflichtungsgehalt nur gegenüber Italien besteht. Und in diesem Fall hat das Bundesverwaltungsgericht die Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit beim Erwerb der italienischen »unter Anwendung des völkerrechtlichen Grundsatzes der Gegenseitigkeit für völkerrechtlich unbedenklich erklärt« (Hailbronner 1999: 52f.).
- 10 Mit der Reform durch §§ 85, 86 des Ausländergesetzes von 1990 und einer Änderung von 1993 wurden bereits zwei Personenkategorien unter bestimmten Voraussetzungen ein Anspruch auf Einbürgerung eingeräumt: jungen AusländerInnen im Alter von 16 bis 23 Jahren, wenn sie sich seit mindestens acht Jahren rechtmäßig in Deutschland aufgehalten haben und mindestens sechs Jahre eine deutsche Schule, davon vier Jahre eine allgemeinbildende Schule, besucht haben; erwachsene AusländerInnen nach mindestens 15-jährigem Aufenthalt, wenn sie im Besitz einer gültigen Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung sind und nicht Sozial- oder Arbeitslosenhilfe beziehen, es sei denn »aus einem von ihnen nicht zu vertretenden Grunde«, nicht wegen einer Straftat verurteilt worden sind und keine Ausweisungsgründe vorliegen.
- 11 »Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert«, Koalitionsvertrag zwischen SPD und Grüne vom Oktober 1998, dokumentiert z.B. in der Süddeutschen Zeitung vom 21.10.98 und der Frankfurter Rundschau vom 22.10.98.
- 12 Deutscher Bundestag, Drucksache 14/533 v. 16.3.99, S. 4.
- 13 Manchmal werden jedoch auch Modelle des automatischen

Staatsangehörigkeitserwerbs bei Volljährigkeit als *ius soli*-Element bezeichnet (vgl. Brubaker 1994: 186); da jedoch in diesem Fall die Staatsangehörigkeit nicht von Geburt an verliehen wird und dies ja rechtliche Konsequenzen auch für die betreffenden Kinder und Jugendlichen haben kann, z.B. hinsichtlich der Einreisebestimmungen für Nicht-Europäer in andere Staaten der EU, müssen solche Modelle von dem eindeutigen *ius soli*, der Zuschreibung der Staatsangehörigkeit bei Geburt, unterschieden werden. In Frankreich gab es in den 90er Jahren intensive politische und öffentliche Debatten über das Staatsangehörigkeitsrecht hauptsächlich deshalb, weil durch die besondere koloniale Vergangenheit und die Unabhängigkeit Algeriens seit 1962 eine ›vertrackte‹ Situation entstanden ist: Kinder algerischer Einwanderer wurden qua Geburt in jedem Fall automatisch Franzosen – galten also rechtlich als dritte Generation –, wenn nur ihre Eltern vor 1962 in Algerien geboren wurden, weil dies bis dahin als französischer Boden galt, also auch wenn sie ›real‹ nur der zweiten Generation angehörten (vgl. dazu ausführlich: Brubaker 1994: 184ff., Lagarde 1995). Zwischenzeitlich, vom 1.1.94 bis 31.8.98, galt in Frankreich ein Optionsmodell: In Frankreich geborene Kinder und ansässige Jugendliche konnten im Alter von 16-21 Jahren aufgrund einer Erklärung die französische Staatsangehörigkeit erwerben (vgl. Goes 1997: 127). Dies ist unter veränderten Mehrheitsverhältnissen wieder abgeschafft worden (vgl. Hagedorn 1999).

- 14 § 29 des neuen Staatsangehörigkeitsrechts, Bundestags-Drucksache 14/533, S. 5.
- 15 Der sich andeutende Kompromiß wurde übrigens in einem Leitartikel einer namhaften deutschen Wochenzeitung – widersinnigerweise, weil ein dem jetzigen deutschen Recht vergleichbarer Optionszwang dort nie existierte – unter dem Titel »A la française!« gefeiert (Die Zeit, 11.2.99).
- 16 In Luxemburg verlieren MehrstaaterInnen bei Erreichen der Volljährigkeit nur dann die luxemburgische Staatsangehörigkeit, wenn sie gegenüber einem anderen Staat die Beibehaltung der ausländischen Staatsangehörigkeit ausdrücklich erklärt haben (Hailbronner 1992: 69). Eine der dem deutschen Gesetz am ehesten vergleichbare Regel gibt es in Japan: MehrstaaterInnen müssen sich im 21. Lebensjahr für eine Staatsangehörigkeit entscheiden und bei der Wahl

für die japanische den Verzicht auf die andere Staatsangehörigkeit auch nachweisen (de Groot 1989: 289).

- 17 Mit der gleichen Begründung haben während des NS-Regime Ausgebürgerte einen vorrangigen Anspruch auf Wiedereinbürgerung (Art. 116 Abs. 2 Satz 2 GG), ohne Rücksicht auf eine andere Staatsangehörigkeit.
- 18 Vgl. Einbürgerungsrichtlinien 5.3. (zitiert in Hailbronner 1992: 23-26 und 87, Bundestags-Drucksache 14/533, S. 6-7)
- 19 § 87 Abs. 1 Nr. 4 Ausländergesetz, Bundestags-Drucksache 14/533, S. 7.
- 20 § 87 Abs. 1 Satz 4, Bundestags-Drucksache 14/533, S. 7. Ansonsten ist die Frist des rechtmäßigen und gewöhnlichen Mindestaufenthalts für den prinzipiellen Einbürgerungsanspruch von 15 auf acht Jahre verkürzt worden. Voraussetzungen dafür sind: ein Bekenntnis »zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes«; keine Inanspruchnahme von Sozial- oder Arbeitslosenhilfe, es sei denn aus einem von dem Einbürgerungsbewerber »nicht zu vertretenden Grunde«; »ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache«, keine Ausweisungsgründe; und daß »keine tatsächliche(n) Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, daß der Einbürgerungsbewerber Bestrebungen verfolgt oder unterstützt oder verfolgt und unterstützt hat, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben oder die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden« (Bundestags-Drucksache 14/533, §§ 85, 86, S. 6).
- 21 Bundestags-Drucksache 14/533, S. 15.
- 22 Bundestags-Drucksache 14/533, S. 12.
- 23 Wie dieses ja in der berühmten Formulierung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte selbst zum Ausdruck kommt, handelt es sich um Rechte und Freiheiten, die den einzelnen Personen »ohne irgendeine Unterscheidung, wie etwa nach Rasse, Farbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, nach Vermögen, Geburt

- oder sonstigem Status ...« als Menschen schlechthin und nicht als konkrete Personen zugeschrieben werden.
- 24 Manchmal wird eine gewisse Verwunderung darüber zum Ausdruck gebracht, daß von *kulturellen* Gruppen die Rede ist, wenn man nicht mehr als bestimmte Kategorien von Personen meint, die nur durch bestimmte gemeinsame *natürliche* Merkmale wie z.B. Alter, Geschlecht, Hautfarbe und Abstammung bestimmt sind (z.B. Preuß 1998a: 74). Das Problem dabei sind ja aber nicht die natürlichen Merkmale als solche, sondern die darauf beruhenden sozialen Konstruktionen und gesellschaftlichen Wahrnehmungen, die Personen mit solchen Merkmalen bestimmte Eigenschaften und Verhaltensweisen zuordnen. Die im Feminismus übliche Unterscheidung zwischen dem biologischen Geschlecht (sex) und dem sozialen Geschlecht (gender) bringt diesen Aspekt zum Ausdruck.
 - 25 Ein konkretes Beispiel in Deutschland sind die jüngsten Kontroversen um das Tragen eines Kopftuches islamischer Lehrerinnen im Schuldienst.
 - 26 Eine strukturelle Minderheit ist eine »Minderheit, die aufgrund ihrer konstitutiven Merkmale und daraus herrührenden gemeinsamen Interessen selbst dann eine Minderheit bleiben wird, wenn ihre Mitglieder ihre individuellen Rechte maximal ausgeschöpft haben« (Offe 1996: 34f.).
 - 27 Kymlicka unterscheidet idealtypisch zwischen nationalen Minderheiten, die im Rahmen von Staatenbildungsprozessen zwangsweise inkorporiert wurden und ethnischen Minderheiten, die tendenziell eher freiwillig eingewandert sind. Nationale Minderheiten haben deswegen einen Anspruch auf stärkere gruppendifferenzierete Maßnahmen und Rechte (1995: 10-26). Zudem spielt bei nationalen Minderheiten das doppelte Argument der historischen Ungerechtigkeit *und* der aktuellen Benachteiligung eine Rolle, während für ethnische Minderheiten, sofern es sich nicht um durch Flucht und Vertreibung konstituierte Diasporas handelt, nur das Argument aktueller Diskriminierung in Betracht kommt.
 - 28 Ein Beispiel ist Bassam Tibi, der angesichts der Diskussion in der Verfassungskommission zur Reform des Grundgesetzes vom »Abschied Deutschlands von der europäischen Zivilisation« gesprochen hat, wenn dort ein Art. 20b mit dem Wortlaut »Der Staat

achtet die Identität der ethnischen, kulturellen und sprachlichen Minderheiten« aufgenommen worden wäre: »Die Bestimmung des Menschen im Rahmen eines Kollektivs gehört zur Vormoderne, die weder Zivilgesellschaft noch Individualrechte kennt. Kollektive sind große Gefängnisse, die keine freien Individuen zulassen« (1995: 67-68).

- 29 Z.B. haben in letzter Zeit Überlegungen zu islamischem Religionsunterricht und die Frage, ob muslimische Lehrerinnen im Beamtenverhältnis mit Kopftuch unterrichten dürfen, eine gewisse Rolle in öffentlichen Diskursen in Deutschland gespielt.
- 30 Ansätze zur multikulturellen Begründungsstrategie hätte man am ehesten bei den Grünen erwartet. Aber anfängliche schwache Anhaltspunkte in dieser Richtung wurden schnell von der Dynamik der Debatte zum Verschwinden gebracht: »Die doppelte Staatsangehörigkeit war nie Kern des Modernisierungsprojekts, sondern nur Teil des Gesamtkonzepts« (Özdemir 1999a: 45).
- 31 In den meisten Fällen ist die entscheidende Differenz – wie in Deutschland – die der politischen Beteiligungsrechte. Durch die Verankerung von Menschenrechten im Grundgesetz ist der Bereich der zivilen Rechte, die für AusländerInnen und Deutsche gleichermaßen gelten, weitreichend. Aber zumindest zwei Aspekte müssen hier erwähnt werden: Zum einen gibt es Rechte – teilweise solche, die gewissermaßen zwischen zivilen und politischen Rechten anzusiedeln sind wie Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit –, wo das Grundgesetz explizit Deutschenrechte und Menschenrechte unterscheidet (insbesondere Art. 8, 9, 11, 12 GG); zum anderen können AusländerInnen unter bestimmten Voraussetzungen, wie Verurteilung wegen einer Straftat oder Bezug von Sozialhilfe *vom Prinzip her* ausgewiesen werden, während für Deutsche sozusagen ein Anspruch auf Resozialisierung im Lande besteht; auch wenn lange in Deutschland ansässige AusländerInnen in der Regel auch in solchen Fällen nicht ausgewiesen werden, gibt es immer wieder bestimmte Fälle – wie jüngst ›Mehmet‹ –, anhand derer dieser Unterschied deutlich wird und ja wohl für diejenigen, die eine weniger entwickelte Vorstellung von Grundrechten haben, deutlich werden soll. Im Bereich der sozialen Rechte gibt es, insbesondere bei lange in Deutschland lebenden AusländerInnen, wenige Differenzen im Unterschied zu StaatsbürgerInnen.

- 32 Normative Theorien, die eine Restriktion von Zuwanderung unter verschiedenen Gesichtspunkten für zulässig halten, sehen dagegen keine Möglichkeit, politisch-rechtliche interne Grenzziehungen und damit verbundene Unterschiede zwischen verschiedenen Kategorien von Menschen *dauerhaft* aufrechtzuerhalten. Sogar Walzer, der in »partikularistischer« Weise von einem Recht der bestehenden politischen Gemeinschaft ausgeht, über den Zugang zu entscheiden, spricht beispielsweise im Fall der Situation von Gastarbeitern in einigen europäischen Staaten, z. B. in Deutschland, von »Tyrannei« (1992a: 102-107).
- 33 Nach einer vom Zentrum für Türkeistudien 1994 durchgeführten Untersuchung würden 62 % der in Deutschland lebenden Türken sich einbürgern lassen, wenn sie ihre türkische Staatsangehörigkeit nicht aufgeben müssten. Nur 14 % verneinten dies auch in diesem Fall, 24 % machten keine Angabe (Frankfurter Rundschau, Dokumentation, 13.10.94). Instrukтив ist hier der Vergleich mit den Niederlanden. Im Zeitraum von 1992-1997 war die Einbürgerung dort in keinem Fall von der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit abhängig. Die Einbürgerungsquote ist im selben Zeitraum signifikant gestiegen. Anfang 1997 hatten – sage und schreibe – 55 % der türkischen Einwanderer – auch in den Niederlanden übrigens die größte Einwanderergruppe – die niederländische Staatsbürgerschaft (Groenendijk 1999: 76-79).
- 34 Das Argument der damit erleichterten Zuwanderung, das von Gegnern doppelter Staatsbürgerschaft in der deutschen Debatte häufiger ins Feld geführt wurde, hat, abgesehen von der populistischen Note, kaum faktische Relevanz. Auch AusländerInnen haben bereits einen Anspruch auf Familiennachzug, d. h. von Ehegatten und minderjährigen Kindern bis zum 16. Lebensjahr. Durch den Erwerb der Staatsangehörigkeit erhöht sich das Nachzugsalter lediglich auf 18 Jahre und ist nicht mehr an die Voraussetzungen des ausreichenden Wohnraums und des sicheren Lebensunterhalts gekoppelt. Das Nachzugspotential ist also gering (Hailbronner 1999: 58).
- 35 Solche Bezüge sind in der deutschen Debatte, insbesondere von Politikern der CDU/CSU, wiederholt hergestellt worden.
- 36 Wogegen natürlich sowohl die auf etwa zwei Millionen geschätzten bereits existierenden doppelten Staatsbürgerschaften in

Deutschland sprechen, als auch die in anderen westlichen Staaten weitverbreitete Praxis der Hinnahme von doppelten Staatsbürgerschaften.

- 37 »Die Existenz von Rechten gegenüber dem Staat würde gefährdet, wenn der Staat in der Lage wäre, ein solches Recht durch Berufung darauf zu Fall zu bringen, daß eine demokratische Mehrheit das Recht hat, ihren Willen durchzusetzen. Ein Recht gegenüber dem Staat muß ein Recht sein, etwas selbst dann zu tun, wenn es der Mehrheit schlechter ginge, falls es getan würde. Wenn wir jetzt sagen, daß die Gesellschaft ein Recht hat, alles zu tun, was im allgemeinen Nutzen ist, oder das Recht hat, jede Art von Umwelt zu erhalten, in der die Mehrheit leben will, und wenn wir meinen, daß dies Rechte von derjenigen Art sind, wie sie eine Rechtfertigung für das Umstoßen beliebiger Rechte gegenüber der Regierung sind, die in Konflikt stehen könnten, dann haben wir die letzteren Rechte aufgehoben« (Dworkin 1990: 318f.).
- 38 Eine der zentralen Parolen der amerikanischen Revolution hat diesen Zusammenhang von Rechten und Pflichten unvergessen auf den Punkt gebracht: »no taxation without representation«.
- 39 Vgl. »Integration und Toleranz. Eckpunkte für ein Integrationskonzept der CDU/CSU-Bundestagsfraktion« v. 19.1.99.
- 40 Eine genauere Betrachtung der Argumente der Gegner doppelter Staatsbürgerschaft in diesem Zusammenhang kann leider kaum den Eindruck vermeiden, daß die Assoziation, die Alternative zur Einbürgerung bestehe in der Rückwanderung, teilweise bewußt und in strategisch populistischer Absicht für ausländerfeindliche Stimmungen offen gehalten werden sollte. Dem entspricht auch die offenbare Suggestion der Reformgegner, daß die deutsche Staatsangehörigkeit sozusagen zum Nulltarif hinterhergeworfen würde und an keinerlei Bedingungen anderer Art mehr geknüpft werde. Mit diesem Aspekt des Populismus kann ich mich hier aber nicht näher befassen.
- 41 Die Relativierung des Problems staatsbürgerlicher Loyalität im Kriegsfall gilt heute im übrigen auch für MonostaaterInnen: »Wer können oder sollten liberale demokratische Staaten in Kriegzeiten mit dem automatischen Einverständnis ihrer Bürger rechnen, noch sollte die Bereitschaft, für sein Land zu sterben, als

- stärkster Beweis staatsbürgerlicher Gesinnung gelten« (Benhabib 1999: 101).
- 42 Daß die Probleme doppelter Loyalität im Fall doppelter Staatsbürgerschaft nicht gravierend einzuschätzen sind, scheint inzwischen auch die F.D.P. so zu sehen, die jüngst als neuen Justizminister in Rheinland-Pfalz einen deutsch-chilenischen Doppelstaater benannt hat (Frankfurter Rundschau, 23.9.99), obwohl sie noch bei dem durch sie ermöglichten Kompromiß der Staatsangehörigkeitsrechtsreform beim Prinzip der Vermeidung von doppelter Staatsangehörigkeit nicht verhandlungsbereit war. M.a.W.: Ausgerechnet in dem Bundesland, auf dessen Stimmen es im Bundesrat ankam und in dem die F.D.P. in der dortigen sozialliberalen Regierungskoalition darauf hingewirkt hat, daß das Prinzip der Vermeidung doppelter Staatsbürgerschaft sogar auf das eingeführte *ius soli* angewandt wird, gibt es nun auf Betreiben derselben F.D.P. einen Justizminister mit doppelter Staatsangehörigkeit.
 - 43 BT-Drucksache 10/2071. Die verschiedenen Debatten zur Ergänzung von *ius soli*-Elementen in Frankreich im 19. Jh. wurden übrigens nicht vorrangig im Hinblick gleicher Rechte, sondern vielmehr gleicher Pflichten geführt. Dort erschien es nicht hinnehmbar, daß ausländische Einwanderer sich der allgemeinen Wehrpflicht entziehen konnten (Brubaker 1994: 121-151).
 - 44 Das ist das zentrale Argument von Kymlicka (1989; 1995), das Minderheitenrechte unter bestimmten zusätzlichen Bedingungen normativ rechtfertigt.
 - 45 Appadurai spricht nicht mehr von ›landscapes‹, sondern von »ethnoscapes, mediascapes, technoscapes, financiescapes and ideoscapes« (1996: 33).
 - 46 Die Diskussion über die Frage mehrfacher Staatsbürgerschaft im Vorfeld der Verabschiedung des British Nationality Act von 1981 hat der damalige Staatsminister Raison so zusammengefaßt: »The abolition of dual nationality was ultimately resisted because it's true, that some extern people can have dual obligations *in their heart*, and also because, as a matter of practice, it seems a workable concept« (zitiert in Hailbronner 1992: 60, meine Hervorhebung).
 - 47 Die mit diesem Begriff verbundene poststrukturalistisch inspirierte ›postmoderne‹ Perspektive, nach der hybride Identitäten eine

Art Ressource zur Dekonstruktion kollektiver dichotomer Identitätskategorien darstellen und sozusagen epistemisch gesicherte Herrschaftsverhältnisse destabilisieren und transformieren (können), bleibt hier außerhalb der Betrachtung (vgl. die Beiträge in Bronfen et al., kritisch Rademacher 1999). Das Problem scheint mir zu sein, daß auch diese Perspektive ausschließlich auf den instrumentellen und nicht intrinsischen Wert hybrider Identitäten abstellt.

- 48 Das richtige Argument, das gegen eine extensive spiegelbildliche Repräsentation von gesellschaftlichen Gruppen im politischen Prozeß spricht – weil spezifische Erfahrungen und Interessen einer bestimmten Gruppe nur von ihren eigenen Vertretern artikuliert und vertreten werden könnten –, wird in dieser Perspektive auf jegliche Ansprüche auf Anerkennung von besonderen Identitäten in zunehmend pluralisierten und heterogenen Gesellschaften ausgedehnt: »Each group has subgroups, with their own distinctive experiences and characteristics. If men cannot represent women, can white women represent women of colour? Within the category of women of color, can Asian women represent African-Caribbean women? Can middle-class heterosexual able-bodied Asian women represent poor, disabled, or lesbian Asian women? Taken to its conclusion, the principle of mirror representation seems to undermine the very possibility of representation itself ... then how can anyone represent anyone else?« (Kymlicka 1995: 140).
- 49 Die Aufrechterhaltung der Rückkehrproption ist neben der emotionalen Bindung zum Herkunftsland das wichtigste Motiv, das AusländerInnen, die ansonsten die Voraussetzungen erfüllen, von einer Einbürgerung unter der Bedingung der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit abhält. Ich denke, daß dieses Motiv einer »Fluchtalternative« angesichts immer wieder vorkommender gewalttätiger Übergriffe aus der Perspektive der AusländerInnen mehr als verständlich ist (vgl. Wollenschläger/Schraml 1994: 228).
- 50 Etwas anderes anzunehmen würde außerdem den Zweifel an der Überzeugungskraft der eigenen Werte und Prinzipien bedeuten.
- 51 Dies gilt selbstverständlich auch innenpolitisch: Je mehr fundamentalistisch gesinnte Gruppen mit liberal-demokratischen Institutionen in Kontakt kommen, umso mehr ist zu erwarten, daß dies mäßigende und zivilisierende Effekte hat (vgl. Trautner, Kap. 2 in

diesem Band). Und außenpolitisch muß dieser Zusammenhang nicht auf die zivilgesellschaftliche Sphäre beschränkt bleiben. Aus der Sicht der westlichen Immigrationsstaaten mag man es aus guten Gründen sogar vorteilhaft finden, wenn DoppelstaaterInnen politische Ämter auf höchsten Ebenen in anderen Staaten bekleiden: »What better way to export our constitutional values than at the top? I do not think it chauvinistic to assume that Americans could help facilitate transitions as policymakers in emerging democracies« (Spiro 1997: 1480; vgl. auch 1477). Es gibt dafür einige Beispiele amerikanischer Doppelstaater: Raffi Hovannisian, Außenminister von Armenien; Muhamed Sacirbey, Außenminister von Bosnien 1995-96; Aleksander Einseln, Armeechef in Estland 1991-95; viele UN-Botschafter verschiedener Staaten in New York sind gleichzeitig Amerikaner (Franck 1996: 379-380).

- 52 Ich bespreche dieses Argument an dieser Stelle, weil es in einer konsequent nationalstaatlichen Perspektive relativ unbedeutender sein müßte: Streng genommen dürften dann ja nur die gleichen Rechte und Pflichten innerhalb eines Staates und einer Staatsangehörigkeit in den Blick geraten und nicht »Privilegien« in einer anderen politischen Gemeinschaft.

Anhang: Die wichtigsten Argumente pro doppelte Staatsbürgerschaft

	Individuum	Staat
Politik der Indifferenz (nationale Perspektive)	a) im Namen individueller gleicher Rechte ist die Staatsangehörigkeit und Zugehörigkeit im Staat des Lebensmittelpunkts entscheidend: doppelte Staatsbürgerschaft wirkt so »interner Staatenlosigkeit« entgegen	a) inklusiver demokratischer Prozeß, Rückführung keine Alternative b) durch vollständige politisch-rechtliche Einbindung und Verpflichtung auf die Grundwerte Stärkung »liberaler« Strömungen innerhalb islamistischer und politisch radikaler Bewegungen; Vorbeugung der Rekonstruktion (pseudo)ethnischer kollektiver Identität als Reaktion auf rechtliche Ausgrenzung der Ausländer
Politik der Differenz (postnationale Perspektive)	a) (positive) Anerkennung der anderen Staatsbezogenheit als Identitätsmerkmal (Selbstachtung); Korrektur der Wahrnehmungsverhältnisse, die kulturelle Hybridität als defizitär konstruieren müssen b) substantielle Effekte der Begünstigung transstaatlicher Lebensperspektiven (volle mit der Staatsbürgerschaft verbunden Rechte in zwei Staaten: Reisefreiheit, Erb- und Eigentumsrechte, Unternehmensgründung etc.)	a) Subsidiarität: rechtliche Rahmenbedingungen bieten Perspektive des selbstverantwortlichen Lebens, d.h. entlasten u. U. staatliche Aufgaben der Fürsorge (in Emigrations- und Immigrationsstaaten) und begünstigen wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Initiative und Innovation b) Stärkung liberaler Strömungen außerhalb des betreffenden Nationalstaates (staatlich und zivilgesellschaftlich), Destabilisierung von Vorstellungen kulturellen Essentialismus c) Begünstigung von zivilgesellschaftlichen Initiativen der Entwicklungshilfe d) hilfreich für zivilgesellschaftliche »Unterfütterung« und Demokratisierung internationaler Institutionen