

# Gerald L. Neuman

## Staatsangehörigkeitsrecht als Mittel der Integration

### *I. Staatsangehörigkeitsrecht als Gleichheitsprinzip*

Ein Amerikaner, der die jüngsten Debatten in der Bundesrepublik über das Staatsangehörigkeitsrecht verfolgt, wird darüber erstaunt sein, daß wiederholt behauptet wird, der Zweck der *Ius soli*-Staatsangehörigkeit sei, die Bevölkerungszahlen der Einwanderungsländer zu vergrößern.<sup>1</sup> Die ursprüngliche Quelle dieser Behauptung ist unbekannt. Einige Autoren haben sie anscheinend dem bekannten Buch über die doppelte Staatsbürgerschaft von Bar-Yaacov entnommen, der sie wiederum aus den völkerrechtlichen Abhandlungen von Calvo in der Version von 1896 übernommen hat.<sup>2</sup> Ohne Calvos Autorität in Frage zu stellen, der die Absicht verfolgte, dieses Prinzip für das Argentinien seiner Zeit zu erklären, würde ich doch sagen, daß es mit dem US-amerikanischen Verständnis einer *Ius soli*-Staatsangehörigkeit, besonders in diesem Jahrhundert, nicht übereinstimmt. Für die Vereinigten Staaten dient das *Ius soli*-Prinzip als eine wichtige Garantie der Gleichheit.

Das *Ius soli* regelt, daß Kinder, die innerhalb der Grenzen eines Staates geboren werden, die Staatsangehörigkeit dieses Staates erhalten. Es ist die Staatsangehörigkeit aufgrund des »Rechts des Bodens«, was bestenfalls eine Metapher ist. Das *Ius soli* steht im Gegensatz zur alternativen Metapher des *Ius sanguinis*, der Staatsangehörigkeit aufgrund des »Rechts des Blutes«, derzufolge die Kinder die Nationalität ihrer Eltern erben, die diese bei ihrer Geburt besaßen. Die Vereinigten Staaten erbten eine Version des *Ius soli* vom Common Law Englands. Dort hat es feudale Wurzeln. Diejenigen, die im Herrschaftsbereich des Königs geboren wurden, waren Untertanen des Königs, also keine Bürger eines Staates im modernen Sinne. England war kein Einwanderungsland, und das Ziel war nicht, das Königreich zu bevölkern. Die gleiche Praxis wurde auch in den britischen Kolonien angewendet, und als die Vereinigten Staaten unabhängig geworden waren, setzte man sie aus Gewohnheit fort. Die ursprüngliche Verfassung der USA und die Bundesgesetze versuchten nicht zu definieren, wer U.S.-Bürger durch Geburt sei.

Dieses Schweigen führte zu ernsthaften Problemen im Jahre 1857, als eine Mehrheit des U.S. Supreme Courts in der berühmten *Dred Scott*-Entscheidung urteilte, daß

<sup>1</sup> Siehe Lower ZAR 1993, 156, 157; von Mangoldt JZ 1993, 965, 969-70; Quaritsch Der Staat 1988, 481; Ziemeke ZRP 1993, 334.

<sup>2</sup> Siehe Nissim Bar-Yaacov, Dual Nationality 12 (1961). Bar-Yaacov's Buch konnte auch die Quelle eines anderen Mißverständnisses des US-amerikanischen Staatsangehörigkeitsrechts in der deutschen juristischen Literatur sein: die Vorstellung, daß Länder bei einer *Ius soli*-Staatsangehörigkeit nicht auf die Loyalität ihrer Staatsangehörigen vertrauen können und deshalb eine Ausbürgerung aufgrund von unloyalem Verhalten vorsehen. Bar-Yaacov's Buch bezog sich auf die gesetzlichen Bestimmungen, die in den vierziger Jahren erlassen wurden und vom Supreme Court in den sechziger Jahren für ungültig erklärt wurden. Der gegenwärtigen Interpretation der US-Verfassung zufolge hat die Regierung nicht die Möglichkeit, *Ius soli*-Staatsangehörige gegen ihren Willen auszubürgern. Siehe *Afroyim v. Rusk*, 387 US 243 (1967).

eine freie Person afrikanischer Herkunft kein Staatsbürger der Vereinigten Staaten sein könne, selbst wenn sie in den USA geboren sei.<sup>3</sup> Zehn Jahre später, nach dem amerikanischen Bürgerkrieg, wurde die U.S.-Verfassung ergänzt, um die *Dred Scott*-Entscheidung aufzuheben und um sicherzustellen, daß die befreiten Sklaven und ihre Nachkommen für immer als Staatsbürger der Vereinigten Staaten mit allen Rechten von Staatsbürgern betrachtet werden würden. Der erste Satz des Vierzehnten Amendments bestimmt: »Alle diejenigen, die in den Vereinigten Staaten geboren oder eingebürgert und ihrer Hoheitsgewalt unterworfen sind, sind Bürger der Vereinigten Staaten und des Staates, in dem sie ihren Wohnsitz haben.« Die Formulierung »ihrer Hoheitsgewalt unterworfen« öffnet die Tür für einige Ausnahmen von der Regel. Die traditionelle juristische Auslegung kennt hier vier Kategorien: Die drei von England geerbten Common Law-Ausnahmen beziehen sich auf Kinder (a) von ausländischen Diplomaten, (b) die auf staatlichen Schiffen fremder Mächte (wie z. B. Kriegsschiffen) innerhalb der Hoheitsgewässer geboren werden, und (c) die von Frauen geboren werden, die eine einmarschierende Armee begleiten. Die USA fügten noch eine weitere Ausnahme hinzu: Kinder bestimmter indianischer Stämme.<sup>4</sup> Diese Ausnahme wurde in den zwanziger Jahren dieses Jahrhunderts durch Gesetz beseitigt.

Wenn man von dieser Ausnahme einmal absieht, war das Ziel der verfassungsrechtlichen Verankerung der *Ius soli*-Regel, daß man sich davor hüten wollte, die U.S.-Bevölkerung aufgrund von Abstammung in eine übergeordnete Kategorie von Bürgern und in eine untergeordnete Kategorie von Untertanen einzuteilen. Dieses Ziel wurde noch deutlicher in den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts, als der erste Konflikt zwischen dem *Ius soli* und der Einwanderungspolitik aufbrach. Damals versuchte die amerikanische Regierung aus rassistischen und ökonomischen Motiven, die Einwanderung von Chinesen zu verhindern. Die Regierung vertrat den Standpunkt, daß Kinder von Chinesen, die in den USA geboren wurden, keine Staatsbürger seien, weil die USA niemals chinesische Bürger hätte haben wollen. Der Supreme Court wies dieses Argument zurück. Der Wortlaut der Verfassung und die Entstehungsgeschichte seien klar: Obwohl man die Chinesen daran hindern könne, überhaupt in die USA einzureisen, seien doch, nach deren legaler Einreise, ihre Kinder und deren Nachkommen ab ihrer Geburt Staatsangehörige der Vereinigten Staaten.<sup>5</sup> So wuchs zunächst die chinesisch-amerikanische und später die japanisch-amerikanische Bevölkerung trotz einer rassistischen Einwanderungspolitik der Bundesregierung.

Obwohl ein wichtiger Anfangspunkt, ist die Garantie der Staatsangehörigkeit oft kein ausreichendes Mittel, um rechtlichen Schutz zu gewähren. Die Staatsangehörigkeit schützt zwar die Einwohner vor der dauerhaften Drohung der Ausweisung und schließt ihre Diskriminierung mit der Begründung, daß sie nicht wirklich Mitglieder der Gesellschaft seien, aus. Eine feindlich gesinnte Gesellschaft kann sie aber aufgrund oder trotz Gesetzes immer noch zu Bürgern zweiter Klasse degradieren. Die Geschichte der USA kennt genügend traurige Beispiele dafür. Die Staatsangehörigkeit der Afro-Amerikaner wurde nach einer kurzen Dekade der Experimente für fast ein ganzes Jahrhundert zu einer bloßen Worthülse. Die Staatsangehörigkeit der japa-

<sup>3</sup> *Scott v. Sandford*, 60 US (19 How.) 393 (1857).

<sup>4</sup> *Elk v. Wilkins*, 112 US 94 (1884). Tatsächlich betraf diese vierte Ausnahme nicht den Status der Staatsangehörigkeit (nationality), sondern die Staatsbürgerschaft (citizenship). Die Indianerstämme wurden als getrennte politische Gesellschaften unter dem kolonialen Schirm der USA behandelt. Somit war in den USA das Verhältnis von citizenship und nationality genau umgekehrt wie in der Bundesrepublik: In der Bundesrepublik gibt es Staatsbürger (die Statusdeutschen), die keine Staatsangehörigen sind; in den USA sind alle Staatsbürger Staatsangehörige, aber einige Staatsangehörige sind keine Staatsbürger.

<sup>5</sup> *United States v. Wong Kim Ark*, 169 US 649 (1898).

nisch-stämmigen Amerikaner schützte diese nicht vor einer Internierung an der Seite ihrer Eltern während des 2. Weltkrieges. Trotzdem enthält die Staatsangehörigkeit ein Handlungspotential durch die mit ihr verbundene Möglichkeit der Teilnahme an Wahlen, am Staats- und Militärdienst, und das soziale Ansehen, das diese Tätigkeiten mit sich bringen.<sup>6</sup>

## II. Illegale Einwanderer und ihre Kinder in den USA

Das U.S.-Staatsangehörigkeitsrecht besteht aus einem gemischten System von *Ius soli* und *Ius sanguinis*. Für die Vereinigten Staaten bedeutet das *Ius soli* nicht, daß nur Personen, die in den USA geboren sind, Staatsangehörige sein können. Es bedeutet, daß jedem, der in den USA geboren wird, das Recht zustehen soll, Staatsangehöriger zu werden. Unter bestimmten Bedingungen vergibt die USA die Staatsangehörigkeit auch an Kinder, die von U.S.-Bürgern außerhalb der Vereinigten Staaten geboren werden. Die Vorschriften dafür haben sich im Laufe von zwei Jahrhunderten geändert. Die gegenwärtige Regelung besagt, daß der Elternteil mit U.S.-Staatsangehörigkeit vor der Geburt des Kindes in den Vereinigten Staaten gelebt haben muß. Diese Bestimmung verhindert, daß durch endlose Vererbung ganze Familien, die in Übersee leben und die, bis auf einige entfernte Vorfahren, keine wirkliche Verbindung mehr mit den USA haben, die U.S.-Staatsangehörigkeit behalten. Somit hat das *Ius sanguinis* in den Vereinigten Staaten eine andere Funktion als in einigen anderen Ländern – es bewahrt die Einheit der Staatsangehörigkeit innerhalb einer Familie für jeweils eine Generation. Es schafft kein ethnisches oder rassisches Kriterium für die Zugehörigkeit zu einer Gesellschaft.

Die Begründung des *Ius soli*-Prinzips ist pragmatisch. Es sorgt für ein klares Kriterium, um Personen die Staatsangehörigkeit zu garantieren, die voraussichtlich in dem Land leben werden und die deshalb Rechte zum Schutz und zur Mitbestimmung benötigen. Indem die Staatsangehörigkeit ab der Geburt gewährt wird, ist gewährleistet, daß Kinder mit dem sicheren Wissen um ihren Status aufwachsen und sich mit dem Land identifizieren. In den USA wird aufgrund der Großzügigkeit der Verfassungsbestimmungen die *Ius soli*-Staatsangehörigkeit auch den Kindern von ausländischen Einwohnern, von ausländischen Studenten oder Touristen und sogar von illegalen Ausländern garantiert.

Der Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Kinder illegaler Ausländer hat in den letzten Jahren Kritik hervorgerufen, die im Zusammenhang mit der allgemeinen Beunruhigung über die illegale Einwanderung steht. 1985 veröffentlichten zwei Professoren der Yale University ein Buch, in dem sie eine Reinterpretation der U.S.-Verfassung forderten. Das Vierzehnte Amendment solle nur Kindern von U.S.-Bürgern oder ausländischen Einwohnern die Staatsangehörigkeit garantieren, nicht aber den Kindern von vorübergehenden Besuchern und illegalen Ausländern.<sup>7</sup> Ihr Argument für eine Neuinterpretation der Verfassung hat nicht viele Leute überzeugt<sup>8</sup>, ihre

<sup>6</sup> Den Erfahrungen in den USA und anderswo zufolge hindert das Fehlen der Staatsangehörigkeit nicht unbedingt die Teilnahme an Wahlen bzw. den Staats- oder Militärdienst, obwohl dies oft der Fall war. Siehe Gerald L. Neuman, „We are the people“: Alien Suffrage in German and American Perspective, 13 *Michigan Journal of International Law* 259 (1992).

<sup>7</sup> Peter H. Schuck & Rogers M. Smith, *Citizenship Without Consent: Illegal Aliens in the American Polity* (1985).

<sup>8</sup> Zur Kritik: Gerald L. Neuman, *Back to Dred Scott?*, 24 *San Diego Law Review* 485 (1987); Joseph H. Carens, *Who Belongs? Theoretical and Legal Questions about Birthright Citizenship in the United*

politischen Argumente haben jedoch einige Politiker, insbesondere aus Kalifornien, beeindruckt und zu Verfassungsergänzungen inspiriert, die denselben Effekt haben würden.

Die Kontroverse über die Großzügigkeit der *Ius soli*-Regelung in den USA mag aufschlußreich sein; für ein deutsches Publikum dürfte jedoch die Tatsache am interessantesten sein, daß es keine Kontroverse über die Staatsangehörigkeit von Kindern ausländischer Einwohner gibt. Nicht einmal hinsichtlich der Staatsangehörigkeit von Kindern ausländischer Touristen wird gestritten – die Yale-Professoren waren lediglich aus theoretischen Erwägungen dagegen, und einige der vorgeschlagenen Verfassungsergänzungen würden diese Regelung gar nicht ändern. Die eigentliche Auseinandersetzung entzündet sich an der Frage, ob man davon ausgehen kann, daß Kinder von illegalen Ausländern wahrscheinlich im Land bleiben werden.

Um diese Auseinandersetzung zu verstehen, muß man die Realitäten des Ausländerrechts kennen. Man muß die Berichte über mexikanische Frauen in Betracht ziehen, die sich in den letzten Stunden ihrer Schwangerschaft über die Grenze mühen, um ihren Kindern die U.S.-Staatsangehörigkeit zu sichern, und dann wieder nach Mexiko zurückkehren.<sup>9</sup> Betrachtet man diesen Einzelfall isoliert, so ist schwer einzusehen, warum man einem Säugling, der lediglich seine ersten Tage in Texas verbracht hat, die U.S.-Staatsangehörigkeit verleihen soll. Verglichen mit anderen, in Texas geborenen Säuglingen mag es eine Ungleichbehandlung bedeuten, diesem Säugling die Staatsangehörigkeit aufgrund seiner zufälligen Herkunft, über die er keine Kontrolle hat, vorzuzugestehen. Andererseits ist der Ort der Geburt gleichermaßen zufällig und entzieht sich der Bestimmungsmacht des Säuglings. Wenn man die fundamentale Ungleichheit akzeptiert, die darin besteht, daß Kinder, die von mexikanischen Eltern in Mexiko geboren werden, von den Vereinigten Staaten ausgeschlossen werden können, wird die Staatsangehörigkeit aus der Perspektive des Säuglings immer eine Sache von Glück oder Unglück sein.

Würden alle Kinder von illegalen Ausländern die Vereinigten Staaten in einem frühen Alter verlassen, entweder weil ihre Eltern freiwillig gehen oder ausgewiesen werden, gäbe es keine Notwendigkeit, ihnen die *Ius soli*-Staatsangehörigkeit zu verleihen. Das jedoch ist reine Phantasie. Die Vereinigten Staaten besitzen lange, oftmals schwer zu kontrollierende Grenzen, eine höchst vielfältige legale Bevölkerung, ländliche und urbane Gegenden mit wenig Polizeipräsenz und kein Einwohnermeldesystem, wie es in europäischen Ländern üblich ist. Die Einwanderungsbehörde hat große Schwierigkeiten, illegale Einwanderer zu identifizieren und diese schnell abzuschieben. Oft macht man sich noch nicht einmal die Mühe, sie überhaupt auszuweisen, weil die Kapazitäten besser darauf verwendet werden, wirkliche Kriminelle auszuweisen. Ähnliche Probleme hat die Behörde damit, Ausländer auszuweisen, die legal als Besucher einreisen und dann die Dauer ihrer Visa überschreiten. Eine Studie schätzt, daß 1992 im Los Angeles County 700 000 illegale Ausländer und 250 000 Kinder mit Staatsangehörigkeit, aber mit illegalen ausländischen Müttern lebten<sup>10</sup>. Eine frühere Studie kam zu dem Ergebnis, daß landesweit im Jahr 1980-81

States, 37 *University of Toronto Law Journal* 413 (1987); David A. Martin, *Membership and Consent: Abstract or Organic?* 11 *Yale Journal of International Law* 278 (1985).

<sup>9</sup> Siehe Matt Moffett, *Border Midwives Bring Baby Boom to South Texas*, *Wall Street Journal* 16. Oktober 1991, Seite 1.

<sup>10</sup> Los Angeles County, *Internal Services Department, Impact of Undocumented Persons and Other Immigrants on Costs Revenues and Services in Los Angeles County* 15, 23 (1992). Die Schätzung der Kinder mit Staatsangehörigkeit basiert auf der Anwendung eines Fruchtbarkeitsmultiplikators auf die Zahl der undokumentierten Frauen.

75 000 Kinder von illegalen ausländischen Müttern geboren wurden<sup>11</sup>. Eine Untersuchung der landesweiten Kosten der Bundessozialhilfe (Aid to Families with Dependant Children – AFDC) für Kinder mit Staatsangehörigkeit von illegalen ausländischen Eltern schätzte, daß 103 000 Haushalte mit mindestens einem illegalen Elternteil und 89 000 Haushalte, in denen beide Eltern illegal im Lande waren, diese Unterstützung im Jahr 1992 bezogen<sup>12</sup>. In einem Amnestie-Programm von 1986 gewährte die Einwanderungsbehörde über 1,2 Millionen Ausländern, die illegal in die Vereinigten Staaten eingewandert waren und fünf Jahre lang illegal dort gelebt hatten, und über 250 000, die legal eingereist waren und die Dauer ihres Visas um fünf Jahre überschritten hatten, einen legalen Status<sup>13</sup>. Eine statistische Analyse der Volkszählung von 1980 ergab, daß mehr als 500 000 illegale Einwanderer seit über zehn Jahren im Land gelebt hatten. Mehr als weitere 500 000 waren schon seit etwa sechs bis zehn Jahren im Land<sup>14</sup>. Dabei sind diejenigen Ausländer nicht mitgerechnet, die bei der Volkszählung *nicht* mitgezählt wurden. Gegenwärtige Schätzungen der Zahl der unregistrierten Ausländer landesweit überschreiten drei Millionen bei einem Zuwachs von zwei- bis dreihunderttausend jährlich.<sup>15</sup>

Vor diesem Hintergrund kann man nicht davon ausgehen, daß Kinder illegaler ausländischer Eltern unverzüglich abgeschoben werden würden, wenn sie keine Staatsangehörigen wären. Viele von ihnen würden auf lange Zeit oder für immer in den Vereinigten Staaten bleiben. Die Bundesregierung hat weder die Möglichkeiten noch die Absicht, alle diese harmlosen Kinder, deren Eltern illegal eingewandert sind, auszuweisen. Die entscheidende Frage ist also, was mit diesen Kindern geschieht.

Die oben genannten Yale-Professoren haben eine Reihe von politischen Nachteilen benannt, die das Geburtsrecht auf Staatsangehörigkeit für Kinder von illegalen Ausländern mit sich bringt, und die Befürworter einer Verfassungsergänzung haben ihre Argumentation aufgegriffen.<sup>16</sup> Erstens führe es zu einem ungewollten Zuwachs des Staatsvolks. Diesen halten sie aufgrund ihrer politischen Philosophie für unerträglich. Außerdem würden dadurch Einwanderungskontingente aufgebraucht, die besser zugeteilt werden könnten. Ferner schüre diese Praxis Ressentiments in der Bevölkerung gegen Einwanderung generell. Weiterhin stellten diese uneingeladenen Staatsangehörigen eine finanzielle Belastung für die Nation, die Bundesstaaten und Kommunen dar, vor allen Dingen in Bereichen wie Erziehung, medizinische Versorgung, Wohnungsbau und Sozialhilfe. Darüberhinaus erleichtere die Geburt von Kindern, die die Staatsangehörigkeit erhalten, ihren illegal in den USA lebenden Eltern, in den Vereinigten Staaten zu bleiben. Und schließlich ergebe sich daraus insgesamt ein Anreiz zur illegalen Einwanderung.

11 Siehe Schuck & Smith (Fn. 7), 156 n. 17. Diese Zahl basiert auf einer Extrapolation der in den Los Angeles County Krankenhäusern aufgezeichneten Geburten.

12 Siehe United States General Accounting Office, Benefits for Illegal Aliens: Some Program Costs Increasing, But Total Costs Unknown (1993) (testimony before the Task Force on Illegal Immigration, Republican Research Committee, House of Representatives, GAO/T-HRD-93-33); Private communication from Andrew Sherrill, General Accounting Office (computer runs on which the testimony was based). Die GAO-Zahlen waren 103 146 bzw. 89 340. Die geschätzten Gesamtkosten für den Bund, die Länder und die Kommunen für die 103 146 Haushalte beliefen sich auf \$ 479 Millionen.

13 Siehe US Dept. of Justice, Immigration and Naturalization Service, 1991 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service 37 (1992). Das Legalisierungsprogramm wurde im November 1986 erlassen und erforderte einen dauerhaften ungesetzlichen Status seit dem 1. Januar 1982.

14 Robert Warren & Jeffrey S. Passel, A Count of the Uncountable: Estimates of Undocumented Aliens in the 1980 United States Census, 24 Demography 375, 382 (1987).

15 Siehe General Accounting Office, Illegal Aliens: Assessing Estimates of Financial Burden on California 3, 9-10 (1994) (Die Schätzungen der Einwanderungsbehörde und der Volkszählungsbehörde variieren zwischen 3,4 und 3,8 Millionen für 1992).

16 Siehe Schuck & Smith (Fn. 7), 110-14; 139 Congressional record H 1005-06 (daily ed. Mar. 3, 1993) (Bemerkungen des Rep. Gallegly, der Schuck und Smith zitiert und ihr Buch in Lange paraphrasiert).

Bevor man diese Thesen weiter diskutiert, verdienen gegenüber der bundesdeutschen Debatte zwei Punkte Beachtung: Erstens kommen die meisten dieser Nachteile nicht zum tragen in bezug auf die Staatsangehörigkeit der Kinder ausländischer Einwohner, die legal in den Vereinigten Staaten leben. Und zweitens ergeben sich aus der doppelten Staatsangehörigkeit kaum Probleme. Das liegt zum Teil an unserer langen Erfahrung mit der Institution der doppelten Staatsangehörigkeit, die auf dem Unterschied unseres Staatsangehörigkeitsrechts von dem anderer Länder beruht und zum Teil an Divergenzen in anderen Rechtsbereichen. So machen etwa die amerikanischen Regeln des internationalen Privatrechts gewöhnlich den Wohnort und nicht die Staatsangehörigkeit zum entscheidenden Bezugspunkt dafür, welches Recht angewendet wird. Für dauerhaft ansässige Ausländer gilt also hinsichtlich der anzuwendenden Rechtsordnung das gleiche wie für Einwohner mit doppelter Staatsangehörigkeit. Das Recht der USA erlaubt es im übrigen, auch ausländische Einwohner zum Militärdienst einzuziehen, was zu miteinander unvereinbaren Rechtspflichten und zu einer doppelten Wehrpflicht sowohl für Einwohner mit unbefristetem Aufenthaltsrecht (permanent residents) als auch für Bürger mit doppelter Staatsangehörigkeit führen kann.

Es gibt zwei Bereiche, in denen die doppelte Staatsangehörigkeit schwerwiegende Probleme mit sich bringen kann: Einmal kann sie zu tragischen Konflikten führen, wenn Krieg zwischen den beiden Ländern ausbricht. Diese Gelegenheiten sind selten, aber wenn es dazu kommt, sind die Probleme ernsthaft. Zweitens kann die doppelte Staatsangehörigkeit von Kindern von Ausländern zu einem Dilemma führen, wenn es angebracht erscheint, ihre Eltern auszuweisen. Diese Situation zwingt die USA dazu, zwischen drei Werten zu entscheiden, die nicht gleichzeitig geschützt werden können: zum einen die Durchsetzung des Ausländerrechts, zum anderen die Einheit der Familie und drittens das Recht von Staatsangehörigen, in den Vereinigten Staaten bleiben zu dürfen. Die übliche Antwort der Vereinigten Staaten lautet, daß die Staatsangehörigkeit der Kinder kein Hindernis für die Ausweisung der Eltern ist, die wählen können, ob sie ihr Kind mitnehmen oder zurücklassen wollen. In untypischen Fällen kann die Behörde den Eltern erlauben, zu bleiben, um eine extreme Härte für das Kind zu vermeiden. Werden die Eltern ausgewiesen und nehmen sie ihre Kinder mit, können diese als U.S.-Staatsangehörige jederzeit zurückkehren.

Die Frage, ob die finanziellen Belastungen in Bereichen wie Erziehung, medizinische Versorgung, Wohnen und Sozialhilfe, die aus der *Ius soli*-Staatsangehörigkeit resultieren, in ihrer Summe die Vorteile überwiegen, ist Gegenstand einer anhaltenden Kontroverse.<sup>17</sup> Unglücklicherweise ist die gegenwärtige Politik davon überschattet, daß die Bundesregierung, relativ zu den Leistungen, die sie erbringt, disproportional mehr Einkünfte durch die illegalen Einwanderer hat als die Bundesstaaten. Zur gleichen Zeit hat die Bundesregierung der USA, anders als die der Bundesrepublik, die exklusive Befugnis, die Einwanderung zu kontrollieren, während die Bundesstaaten keinen direkten Einfluß darauf haben.

Der Ärger über die Kosten der illegalen Einwanderung hat zu den unwürdigen Ereignissen des Herbstes 1994 in Kalifornien geführt, dem Staat mit der größten Anzahl illegaler Einwanderer. Mit aktiver Unterstützung des Gouverneurs von Kalifornien wurde per Referendum ein Gesetz (»Proposition 187«) verabschiedet, obwohl man sich der Tatsache bewußt war, daß es in weiten Teilen gegen Bundesge-

<sup>17</sup> Vgl. Wayne A. Cornelius, Leo R. Chávez & Jorge G. Castro, *Mexican Immigrants in Southern California: A Summary of Current Knowledge*, 1982, S. 53-68; Schuck & Smith (Fn. 7), S. 113; Peter L. Reich, *Jurisprudential Tradition and Undocumented Alien Entitlements*, 6 *Georgetown Immigration Journal* 1 (1992); Deborah Sontag, *Illegal Aliens Put Uneven Load on States, Study Says*, *N. Y. Times*, 15. September 1994, S. A 14.

setze oder die Bundesverfassung verstößt. Proposition 187 verlangt, daß Staats- und Gemeindebedienstete den Einwanderungsstatus aller verhafteten Personen kontrollieren. Auch Bewerber für öffentliche Sozialleistungen, medizinische Versorgung (die Notfallversorgung ausgenommen), Schulkinder an öffentlichen Schulen und Studenten an öffentlichen Colleges und Universitäten sollen überprüft werden. Wenn die Beamten annehmen, sie haben es bei einem Bewerber mit einem illegalen Einwanderer zu tun, müssen sie ihm diese Leistungen verweigern und ihn bei der Einwanderungsbehörde melden. Was die Kinder in öffentlichen Schulen anbelangt, verstößt dies gegen die U.S.-Verfassung gemäß der Interpretation des U.S. Supreme Court in einem eindeutigen Präzedenzfall von 1982<sup>18</sup>. Die Verfechter der Proposition 187 wußten dies und hofften, den Supreme Court davon überzeugen zu können, diese Entscheidung aufzuheben. Während sich der Großteil der Proposition 187 gegen illegale Ausländer generell richtet, haben zwei Aspekte dieses Gesetzes direkt mit Kindern illegaler ausländischer Eltern, die die US-Staatsangehörigkeit besitzen, zu tun. Erstens verlangt es, daß die öffentlichen Schulen nicht nur den Einwanderungsstatus der Kinder feststellen, die die Schule besuchen, sondern auch den der Eltern. Auch diese müssen dann, wenn es sich um illegale Ausländer handelt, der Einwanderungsbehörde gemeldet werden. Diese Bestimmung dürfte wahrscheinlich aufgrund einer Verletzung des Bundesdatenschutzgesetzes im Erziehungswesen rechtswidrig sein. Auf einer fundamentalen Ebene stellt sie eine Attacke auf die Rechte der Schulkinder als Staatsangehörige dar.

Zweitens schafft Proposition 187 alle vom Bundesstaat finanzierten ärztlichen Versorgungsprogramme (mit Ausnahme der Notfallversorgung) für illegale Ausländer ab, inklusive der pränatalen Behandlung von Frauen, die bald U.S.-Staatsangehörige gebären werden. Die Untergerichte haben fast alle Aspekte dieser Verordnung einstweilen außer kraft gesetzt, einschließlich dieser beiden Bestimmungen. Der Rechtsstreit wird vermutlich noch jahrelang andauern.

Der Erlaß der Proposition 187 illustriert die Schwierigkeiten eines föderalen Systems, in dem eine Trennung der Zuständigkeiten besteht zwischen denjenigen Instanzen, die über die Einwanderungspolitik bestimmen, und denen, die für die Sozialpolitik gegenüber den Immigranten zuständig sind. Anders als in der Bundesrepublik besitzen in den Vereinigten Staaten die Bundesstaaten keine gesetzlichen Befugnisse bei der Durchsetzung der Einwanderungsgesetze. Das führt zu einer einheitlichen Einwanderungspolitik, aber manchmal auch zur Unzufriedenheit bestimmter Staaten wegen der Großzügigkeit der Bundespolitik und zu Versuchen, gegen Ausländer vorzugehen, die immigrieren dürfen oder die von der Bundesregierung nicht abgeschoben werden (wie in der Proposition 187).

### *III. Reform des Staatsangehörigkeitsrechts in der BRD?*

Welche Relevanz hat all dies für die Debatte über die doppelte Staatsangehörigkeit in der Bundesrepublik? Das wichtigste Prinzip der Ius soli-Regelung in den USA, daß man die permanent ansässige Bevölkerung nicht aufspalten will in eine durch Abstammung erzeugte Kategorie von übergeordneten Bürgern und eine Kategorie von untergeordneten Untertanen, scheint auch für die Bundesrepublik Sinn zu machen. Die Frage stellt sich auch hier, wie man dieses verhindern kann.

Eine Ius soli-Regelung in ihrer vollen amerikanischen Großzügigkeit wäre hier nicht

<sup>18</sup> Plyler v. Doe, 457 US 202 (1982).

empfehlenswert. Der automatische Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Kinder illegaler Ausländer führt zu einer Aufspaltung des Aufenthaltsstatus innerhalb einer Familie – eine Konsequenz, deren rechtliche Problematik angesichts des Grundsatzes der Einheit der Familie nach dem Grundgesetz und der Europäischen Menschenrechtskonvention noch schärfer ins Blickfeld rückt. Die Durchsetzung der Ausländergesetze in der Bundesrepublik leidet anscheinend nicht unter den gleichen Schwierigkeiten wie in den Vereinigten Staaten. Daher ist es nicht sehr wahrscheinlich, daß mehrere Generationen von illegalen Ausländern im Land leben. Unter dieser Bedingung könnte das Ziel der *Ius soli*-Regelung dadurch verwirklicht werden, daß man die Berechtigung für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt vom Ausländergesetz-Status der Eltern in dem Sinne abhängig macht, daß er Kindern von »permanent residents« automatisch zukommt.

Die Struktur des deutschen Ausländergesetzes macht es schwierig, die Gruppe von Ausländern zu identifizieren, die Teil der permanent ansässigen Bevölkerung werden wird. Anders als in den USA, wo die Basisentscheidung, ob einem Ausländer der dauerhafte Aufenthalt gestattet ist, ganz am Anfang getroffen wird, müssen Ausländer in der Bundesrepublik eine Serie von rechtlichen Positionen durchlaufen, bevor sie den am besten gesicherten Status der Aufenthaltsberechtigung erreichen.

Idealerweise sollte eine *Ius soli*-Regelung klar und deutlich sein. Sie sollte es Kindern erlauben, in Sicherheit eine lokale Identität zu entwickeln. Sie sollte der Regierung nicht die Möglichkeit eröffnen, sich mit Hilfe der Ausländerbehörden aus der Verantwortung zu stehlen. Die extreme Großzügigkeit der U.S.-Regel hat zumindest den Vorteil der Klarheit. Eine angemessene *Ius soli*-Regelung für Deutschland zu finden, ist ein schwierigeres technisches Problem.

Eine wirkliche *Ius soli*-Staatsangehörigkeit würde die Möglichkeit der Mehrstaatigkeit eröffnen. Das sollte nicht schockieren, da deutsche Staatsangehörige, die ihre Staatsangehörigkeit aufgrund des *Ius sanguinis* geerbt haben, jetzt schon die Möglichkeit haben, mehrere Staatsangehörigkeiten zu besitzen. Sie können andere Staatsangehörigkeiten von ihren Eltern erben, wenn diese noch eine andere Staatsangehörigkeit als die deutsche besitzen, sie können die US-Staatsangehörigkeit aufgrund des *Ius soli* erwerben, wenn sie zu einem Zeitpunkt geboren werden, da ihre Mutter die Vereinigten Staaten besucht, und wenn sie älter sind, können sie in bestimmten Ländern eingebürgert werden und gleichzeitig ihren Wohnsitz in der Bundesrepublik belassen. Sie können also eine neue Staatsangehörigkeit erwerben, ohne die alte zu verlieren<sup>19</sup>. Darüberhinaus können Aussiedler alle Rechte eines deutschen Staatsangehörigen erwerben, ohne aufgefordert zu werden, ihre frühere Staatsangehörigkeit aufzugeben. Somit gibt es innerhalb des deutschen Rechtssystems keine prinzipielle Ablehnung der Mehrstaatigkeit.

Die Nachteile der Mehrstaatigkeit haben eher praktische Bedeutung. Mehrstaatigkeit kann zu juristischen Komplikationen führen und der Grund für tragische Konflikte im unwahrscheinlichen Fall eines Krieges sein. Diese realen Nachteile wirken sich, wie oben bemerkt, aufgrund der unterschiedlichen Strukturen des Privatrechts und des Wehrpflichtrechts im deutschen Rechtssystem stärker aus als im amerikanischen. Mehrstaatigkeit kann außerdem zu einer Identifikation mit zwei oder mehreren verschiedenen Gesellschaften führen. In Zeiten ohne Kriege ist nicht sicher, ob dies wirklich von Nachteil ist. Schließlich hätte es für die Bundesrepublik auch Vorteile, insbesondere in bezug auf den internationalen Handel und die Erziehung.

<sup>19</sup> § 25 RuStAG; Beachtung verdient die Modifizierung durch das Übereinkommen über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern vom 6. 5. 1963.

Darüberhinaus haben einige Autoren gegen die Einführung jedweder Form der *Ius soli*-Staatsangehörigkeit damit argumentiert, daß dies den einheitlichen Charakter der deutschen Nation verändern würde, der sich bisher durch das ethnische Abstammungsprinzip des *Ius sanguinis* definiert<sup>20</sup>. Hierzu möchte ich mich auf die Bemerkung beschränken, daß ein Staat, der sein Volk wirklich nur aufgrund der ethnischen Abstammung als solches definiert, sehr restriktiv mit Einbürgerungen umgehen müßte. Sind Ausländer einer unterschiedlichen Ethnizität erst einmal eingebürgert, reproduziert das *Ius sanguinis* ein ethnisch heterogenes Volk. Der Staat kann dieses nur verhindern, indem er die eingebürgerten Staatsbürger und ihre Nachkommen als Bürger zweiter Klasse betrachtet. Die Bundesrepublik hat ihr Staatsvolk schon durch die Arbeitsimmigration sowie ihre Asyl- und Einbürgerungspolitik neu definiert. In einer solchen Situation übernimmt das *Ius sanguinis* seine wahre Aufgabe als integrierendes Mittel, das dazu dient, die Einheit der Familie zu bewahren, anstatt als ausgrenzendes Werkzeug die ethnische Einheit zu sichern. Die Annahme einer Form des *Ius soli* würde der bereits existierenden ethnischen Heterogenität des deutschen Volkes entsprechen. Ich denke nicht, daß man dies ernsthaft als Nachteil werten kann.

Einer Möglichkeit der sozialen und politischen Integration von Nicht-EG-Ausländern hat sich die Bundesrepublik bereits vorenthalten: das Ausländerwahlrecht. Das Wahlrecht für Ausländer hätte in den letzten Jahren vielleicht zu einer nützlichen Disziplinierung von Politikern dienen können, die sich einer übertriebenen Rhetorik in der Debatte um die Reform des Asylrechts bedienen. Aber die Gegner des Wahlrechts für Ausländer haben es geschafft, das Bundesverfassungsgericht zu der Annahme einer restriktiven Interpretation des Volkssouveränitätsprinzips zu bringen<sup>21</sup>. Im Anschluß daran wurde das Grundgesetz gerade soweit ergänzt, daß es den Bestimmungen des Maastricht-Vertrages entspricht<sup>22</sup>. Damit ist auch dieser Weg verbaut.

Es bleibt die Möglichkeit, ausländische Einwohner durch Einbürgerung zu Staatsangehörigen zu machen, vorausgesetzt, sie geben ihre vorherige Staatsangehörigkeit auf. Seit langem notwendige Reformen des Einbürgerungsrechts wurden 1990 und 1993 gemacht. Die Statistiken belegen bis jetzt, daß diese Reformen nicht den nötigen Effekt gehabt hatten<sup>23</sup>. Im Vergleich mit anderen Ländern und angesichts der sozialstrukturellen Gegebenheiten scheint die Einbürgerungsrate extrem niedrig zu bleiben. Als Hauptgrund hierfür wurde die notwendige Aufgabe der vorherigen Staatsangehörigkeit genannt. Wenn das stimmt, dann kann der Weg zur Einbürgerung nur dadurch erleichtert werden, daß man sich den Gründen für diese Zurückhaltung, die vorherige Staatsangehörigkeit aufzugeben (von denen einige ökonomischer Natur sind), zuwendet, oder indem man die Bedingungen, unter denen die Einbürgerung gewährt wird, erleichtert und die Mehrstaatigkeit akzeptiert. Womit wir wieder am Ausgangspunkt wären.

Was die Einbürgerung angeht, ist der Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit eine der wenigen Bedingungen der Einbürgerung in den Vereinigten Staaten<sup>24</sup>. Ge-

20 Siehe Ziemeke ZRP 1994, 229; Blumenwitz Zeitschrift für Politik 1994, 246 (mit starkem Bezug auf Ziemeke); Quaritsch Der Staat 1988, 481; siehe außerdem Uhlitz Recht und Politik 1986, 143.

21 Vgl. BVerfGE 83, 37; 83, 60.

22 Siehe Art. 28 I Satz 3 GG.

23 Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer, Daten und Fakten zur Ausländersituation 42-43 (14. Aufl. 1994).

24 Die wesentlichen Kriterien für die Einbürgerung in die Vereinigten Staaten sind u. a.: die Zulassung zum permanenten Aufenthalt in den Vereinigten Staaten; fünf Jahre dauerhafter Ansässigkeit (angemessen definiert); guter moralischer Charakter; die Fähigkeit, Englisch zu sprechen, zu lesen und zu schreiben; Kenntnis des »Wesentlichen« der US-amerikanischen Geschichte und Regierungsform; Bekenntnis zu den Verfassungsprinzipien, der guten Ordnung und dem Glück der Vereinigten Staaten und ein Schwur,

nauer gesagt: Die frühere Staatsangehörigkeit wird nicht durch Entbindung von der vorherigen Staatsangehörigkeit, die der Zustimmung des betroffenen Staates bedarf, aufgehoben, sondern durch einen Eid. Ausländische Einwohner, die diesen Eid nicht leisten wollen, können nicht eingebürgert werden. Es heißt, dies sei einer der Gründe, warum die Zahl der eingebürgerten Immigranten aus Mexiko gemessen an US-Standards so beunruhigend gering sei<sup>25</sup>. Aber die Nachteile des Ausländer-Status sind nach einer Generation vergangen, weil ja die Kinder aufgrund des *Ius soli* die US-Staatsangehörigkeit erwerben.

#### IV. Anstelle einer Reform

Für die Bundesrepublik Deutschland ist eine provisorische Lösung vorgeschlagen worden: ein limitiertes, modifiziertes *Ius soli*, die »Kinderstaatszugehörigkeit«. Aus Presseberichten geht hervor, daß man Kindern der dritten Generation eine provisorische deutsche Staatsangehörigkeit geben möchte, wenn wenigstens ein Elternteil auch schon in der Bundesrepublik geboren wurde und wenn beide Eltern vor der Geburt zehn Jahre in der Bundesrepublik gelebt haben. Die provisorische Staatsangehörigkeit wird nur gewährt, wenn die Eltern sie vor dem zwölften Geburtstag des Kindes beantragen; sie endet mit dem neunzehnten Geburtstag des Kindes, wenn es nicht bis dahin alle anderen Staatsangehörigkeiten aufgegeben hat.

Aus US-amerikanischer Perspektive ist eine provisorische Staatsangehörigkeit etwas ungewöhnlich, aber kein Widerspruch in sich. Ich weiß nicht, ob sich eine provisorische Staatsangehörigkeit mit dem Grundgesetz vereinbaren läßt. Die Vereinigten Staaten haben selbst mit einer provisorischen Staatsangehörigkeit experimentiert, ironischerweise im Bereich des *Ius sanguinis*. Es war früher Gesetz, daß ein Kind, das außerhalb der Vereinigten Staaten von US-Staatsangehörigen geboren wurde, von Geburt an US-Staatsangehöriger war, aber diese Staatsangehörigkeit verlor, wenn es nicht vor dem Erreichen eines bestimmten Alters (z. B. 28) in die Vereinigten Staaten zurückkehrte, um dort für eine bestimmte Anzahl von Jahren (z. B. 5) zu wohnen. Die Zahlen können so vage gelassen werden, weil sie über die Jahre variierten. Der US Supreme Court hat diese Bestimmung bestätigt und sie mit der Verfassung für vereinbar erklärt, weil das *Ius sanguinis* nicht die im ersten Satz des Vierzehnten Amendments vorgesehene Staatsangehörigkeitsregelung sei und deshalb größeren Raum für legislative Regulierung biete als die Staatsangehörigkeit des *Ius soli* und die Einbürgerung.<sup>26</sup> Inzwischen hat der Congress die Einschränkung, daß man in den USA gelebt haben mußte, abgeschafft, und der Erwerb der Staatsbürgerschaft aufgrund des *Ius sanguinis* ist nun von Geburt an dauerhaft.

Die provisorische Staatsangehörigkeit scheint kein optimales Mittel zu sein, um die soziale und politische Integration zu fördern, weil sie keine sichere Basis für ein Kind darstellt, um sich mit dem Land zu identifizieren und ein Leben dort zu planen. Es gibt außerdem Grund zur Befürchtung, daß ein Kind, dessen Staatsangehörigkeit provisorisch und unsicher ist, von Erwachsenen und anderen Kindern mit sicherer

der die Treue zu den Vereinigten Staaten und die Loslösung von allen bisherigen Treuepflichten zum Inhalt hat. 8 US Code §§ 1423, 1427, 1428. Die Einbürgerung gemäß den Bestimmungen des Gesetzes bedeutete immer einen gesetzlichen Anspruch für diejenigen, die die spezifizierten Kriterien erfüllen.

<sup>25</sup> Eine Studie, die von der Einwanderungs- und Einbürgerungsbehörde durchgeführt wurde, befand bezüglich der Gruppe der Immigranten von 1977, daß 37,4% aller Einwanderer, aber nur 15,1% der Einwanderer aus Mexiko bis 1990 eingebürgert waren. Vgl. 1991 Statistical Yearbook of the INS (Fn. 13) 142. Andere Studien kommen zu ähnlichen Ergebnissen.

<sup>26</sup> Rogers v. Bellei, 401 US 815 (1971).

deutscher Staatsangehörigkeit als nicht völlig gleichwertig angesehen wird. Schließlich ist aus US-amerikanischer Perspektive das Erfordernis, daß sich das Kind von seiner vorherigen Staatsangehörigkeit trennt, jedenfalls dann sehr fragwürdig, wenn sich dies dahingehend auswirkt, daß die provisorische Staatsangehörigkeit des Kindes aufgrund von Faktoren aufgehoben werden kann, die außerhalb des Einflußbereichs des Kindes liegen.

Somit scheint der gegenwärtige Vorschlag einer Kinderstaatszugehörigkeit auf den ersten Blick als ein Mittel, das die erwünschten Ziele selbst in den wenigen Fällen, für die es gilt, eher schlecht erreicht. Die Kinderstaatszugehörigkeit ist eine Art der befristeten Einbürgerung, und es ist schwer einzusehen, warum Eltern, die sich selbst nicht einbürgern lassen wollen, dies für ihre Kinder wählen sollten.

*Übersetzung: Sandro Blanke*