

# Ausdruck der Zugehörigkeit und nicht der Abgrenzung

## Zur Diskussion um das deutsche Einbürgerungsrecht

*Die große Zahl der in Deutschland geborenen Kinder ausländischer Eltern, die mit der Zunahme fremdenfeindlicher Gewalttaten in die Debatte geratenen Defizite der Integration ausländischer Mitbürger, der bleibend hohe Zuwanderungsdruck und die fortschreitende wirtschaftliche und politische Vereinigung Europas haben in der Bundesrepublik die Diskussion um das Einbürgerungsrecht und dessen Praxis wie um das Für und Wider mehrfacher Staatsangehörigkeit neu entfacht. Der Konstanzer Professor für Öffentliches Recht und Völkerrecht, Kay Hailbronner, erläutert die Problemstellung und erklärt die verschiedenen Reformentwürfe.*

In der Bundesrepublik Deutschland leben derzeit zirka sechs Millionen Ausländer. Davon wohnen ein Viertel schon länger als 20 Jahre, 44 Prozent mehr als 15 Jahre und 60 Prozent mehr als 10 Jahre im Bundesgebiet. Von den 5,24 Millionen Ausländern, die im Jahre 1990 in den alten Bundesländern lebten, waren bereits 21 Prozent in Deutschland geboren. Bei den unter 18jährigen beträgt diese Quote 65 Prozent, das heißt zwei von drei Kindern ausländischer Eltern betrachten Deutschland aufgrund ihrer Geburt als ihr Heimatland.

Die Statistik zeigt, daß von den Ausländern, die die Mindestvoraussetzungen nach dem Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913 (RuStAG) erfüllen, nur ein sehr geringer Prozentsatz eingebürgert worden ist. Von 1974 bis 1987 sind jährlich nur etwa zwölf- bis vierzehntausend Ausländer aufgrund von *Ermessensentscheidungen*, zwölf- bis fünfundzwanzigtausend Ausländer aufgrund von *Rechtsansprüchen* (insbesondere deutschstämmige Aussiedler) eingebürgert worden. Die Zahl der Einbürgerungen von dauerhaft im Bundesgebiet lebenden ausländischen Arbeitnehmern und ihren Familienangehörigen liegt daher erheblich unter derjenigen vergleichbarer europäischer Nachbarländer und außereuropäischer Staaten mit einem erheblichen ausländischen Bevölkerungsanteil. Aufgrund der Einbürgerungserleichterungen der §§ 85 ff. des Ausländergesetzes (AuslG) 1990 ist zwar eine erhebliche Zunahme der Einbürgerungen zu verzeichnen. Insgesamt kann jedoch davon ausgegangen werden, daß nach wie vor die Zahl der Einbürgerungen in Deutschland im Vergleich zur westeuropäischen Einbürgerungspraxis vergleichsweise niedrig ist.

### Vorschläge für eine Neuregelung

Die Gründe für die im internationalen und europäischen Maßstab niedrigen Einbürgerungszahlen in der Bundesrepublik Deutschland liegen zum einen in der Theorie und Praxis des deutschen Einbürgerungsrechts – geregelt im Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913 und den zu §§ 7 und 8 RuStAG ergangenen Einbürgerungsrichtlinien vom 1. 7. 1977 –

zum anderen in dem relativ geringen Interesse der ausländischen Bevölkerung am Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit. Über die Gründe dafür, daß so wenig Ausländer, die an sich die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen, einen Einbürgerungsantrag stellen, bestehen unterschiedliche Auffassungen. Weitgehend Einigkeit besteht jedoch über die Notwendigkeit einer erleichterten Einbürgerung der dauerhaft im Bundesgebiet lebenden Ausländer. Ein Daueraufenthalt von Einwanderern über Generationen hinweg ohne Erwerb der Staatsangehörigkeit wird als gleichbedeutend mit einer dauernden rechtlichen Ausgrenzung der Einwanderer angesehen. Eine „Option auf Einbürgerung“ für die im Inland geborenen oder aufgewachsenen Ausländer wird daher seit langem als wesentlicher Bestandteil einer Integrationspolitik gefordert.

Hiervon geht auch das Ausländerneuregelungsgesetz vom 9. 7. 1990 aus. Das Ziel, die Einbürgerung der Ausländer, die sich schon lange im Bundesgebiet aufhalten und den im Bundesgebiet geborenen oder aufgewachsenen Ausländern wesentlich zu erleichtern, soll durch Gewährung eines Rechtsanspruchs erreicht werden, der u. a. daran geknüpft ist, daß Antragsteller ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben. In der Begründung des Regierungsentwurfs wird darauf hingewiesen, daß die *Vermeidung von Mehrstaatigkeit* auch ein international beachteter Grundsatz sei, welcher in dem Europarat-übereinkommen über die Verringerung der Mehrstaatigkeit vom 6. 5. 1963 seinen Ausdruck finde. Das Festhalten an der bisherigen Staatsangehörigkeit solle aber einer Einbürgerung dann nicht entgegenstehen, wenn der Heimatstaat die Entlassung generell oder willkürlich verweigere oder das Ausscheiden aus der bisherigen Staatsangehörigkeit aus anderen Gründen nicht möglich sei.

Auf Antrag zahlreicher Bundesländer hat der Bundesrat in einer Entschließung vom 15. 5. 1992 die Bundesregierung aufgefordert, einen Gesetzentwurf zur Novellierung des Staatsangehörigkeitsrechts vorzulegen und dabei folgende Forderungen zu berücksichtigen:

– Schaffung eines neuen Tatbestandes, der den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt im Inland für in

zweiter Generation hier geborene Ausländerinnen und Ausländer vorsieht und ihnen bzw. ihren Eltern ein Ausschlagungsrecht einräumt.

– Schaffung von Einbürgerungsvorschriften mit klaren gesetzlichen Voraussetzungen unter Einengung der bisherigen Ermessensspielräume.

– Erweiterung der Möglichkeiten, bei der Einbürgerung die bisherige Staatsangehörigkeit beizubehalten.

Der von der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer, *Cornelia Schmalz-Jacobsen*, am 4.2.1993 vorgelegte Gesetzentwurf sieht über diese Empfehlungen hinausgehend ein wesentlich verändertes Staatsangehörigkeitsrecht vor, das auf einer Kombination vom Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Abstammung, Erwerb kraft Geburt im Inland (Territorialitätsprinzip) und Einbürgerungsansprüchen für diejenigen Ausländer, die sich seit längerer Zeit im Bundesgebiet aufhalten, beruht. In die gleiche Richtung zielt der von der SPD-Bundestagsfraktion am 10.3.1993 vorgelegte Gesetzentwurf zur „Erleichterung der Einbürgerung und Hinnahme der Mehrstaatlichkeit“.

Beide Entwürfe sehen vor, daß unter bestimmten Voraussetzungen ein Kind ausländischer Eltern durch *Geburt* im Inland die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben soll. Der Entwurf der Bundesbeauftragten knüpft den Erwerb an den Besitz eines gesicherten Aufenthaltsrechts durch zumindest ein Elternteil und den gewöhnlichen Aufenthalt beider Elternteile im Inland (oder Tod des anderen Ehegatten). Der SPD-Entwurf verlangt dagegen die Geburt eines Elternteils im Inland und den Besitz eines gesicherten Aufenthaltsrechts zum Zeitpunkt der Geburt des Kindes. Im Falle der Mehrstaatigkeit soll ein Ausschlagungsrecht des gesetzlichen Vertreters verhindern, daß gegen den Willen der Eltern das Kind die deutsche Staatsangehörigkeit erwirbt.

Nach bisherigem Recht erwerben nichteheliche Kinder eines deutschen Vaters – anders als die Kinder einer deutschen Mutter – nicht schon mit der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit. Diese Differenzierung soll nach beiden Entwürfen dadurch beseitigt werden, daß künftig nur noch darauf abgestellt wird, ob ein Elternteil im Besitz der deutschen Staatsangehörigkeit ist.

Neue Rechtsansprüche auf Einbürgerung sieht der Entwurf der Bundesbeauftragten für folgende Personengruppen vor: dauerhaft in Deutschland lebende Ausländer nach achtjährigem Aufenthalt; Asylberechtigte nach fünfjährigem Aufenthalt; Ehegatten von Deutschen, sofern der ausländische Ehegatte sich entweder seit fünf Jahren rechtmäßig im Inland aufhält oder die Ehe drei Jahre im Inland besteht; im Ausland geborene ausländische Kinder, sofern ein Elternteil ein gesichertes Aufenthaltsrecht und beide Elternteile ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet haben.

Im Gegensatz zum bisher geltenden Recht werden keine zusätzlichen Integrationsvoraussetzungen aufgestellt. Der Entwurf geht davon aus, daß regelmäßig aus dem gesicherten Aufenthaltsrecht bereits auf eine Integration in die deutsche

Gesellschaft geschlossen werden kann. In allen Fällen soll die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit nicht mehr verlangt werden können. Die bisher geltenden Voraussetzungen, Integration in die deutschen Lebensverhältnisse, Fähigkeit zur Bestreitung des Lebensunterhalts, strafrechtliche Unbescholtenheit, Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit sollen künftig nur noch in den wenigen verbleibenden Fällen von Ermessenseinbürgerungen eine eingeschränkte Bedeutung behalten.

Etwas zurückhaltender ist in diesem Punkt der *Entwurf der SPD-Fraktion*. Einen Rechtsanspruch sollen zum einen minderjährige Ausländer erhalten, wenn ein Elternteil ein gesichertes Aufenthaltsrecht besitzt und das Kind mit diesem Elternteil seit mindestens fünf Jahren im Bundesgebiet lebt und der Ausländer nicht wegen einer Straftat verurteilt worden ist. Andere Ausländer sind nach einem mindestens achtjährigen rechtmäßigen Aufenthalt im Bundesgebiet und bei Nachweis der Fähigkeit zur Bestreitung des Lebensunterhalts und strafrechtlicher Unbescholtenheit einzubürgern. Für die Ehegatten Deutscher wird verlangt, daß die eheliche Lebensgemeinschaft seit mindestens zwei Jahren besteht und die Ehegatten seit mindestens drei Jahren ihren rechtmäßigen Aufenthalt im Bundesgebiet haben sowie zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts in der Lage sind und nicht strafrechtlich verurteilt worden sind. Auch nach dem SPD-Entwurf wird grundsätzlich die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit nicht mehr verlangt und zwar weder bei der Ermessenseinbürgerung noch bei der Anspruchseinbürgerung.

### Das geltende Einbürgerungsrecht

§ 8 RuStAG setzt im Gegensatz zu dem in § 9 geregelten Rechtsanspruch auf Einbürgerung für mit Deutschen verheiratete Ausländer nicht voraus, daß Antragsteller ihre bisherige Staatsangehörigkeit verlieren oder aufgeben. Allerdings steht die Einbürgerung nach § 8 RuStAG in grundsätzlich weitem *Ermessen der Behörde*. Bei der Ausübung ihres Ermessens muß sich die Behörde davon leiten lassen, ob die Einbürgerung im staatlichen Interesse erwünscht ist oder nicht. Aufgrund der Einbürgerungsrichtlinien vom 1.7.1977 kommen Ausnahmen vom Erfordernis der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit nur in Betracht, wenn vorrangige Gesichtspunkte es erfordern, daß das rechtspolitische Ordnungsprinzip, Mehrstaatigkeit zu vermeiden, zurücktritt und die Versagung der Einbürgerung eine unzumutbare Härte darstellen würde.

Die Rechtsprechung hat im Rahmen der Ermessensentscheidung nach § 8 RuStAG daher eine Einbürgerung unter Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit im Rahmen einer Ermessensentscheidung nach § 8 RuStAG dann für zulässig erklärt, wenn im Einzelfall den für die Einbürgerung sprechenden Umständen ein solches Gewicht zukommt, daß sich die Behörde auch unter Inkaufnahme einer Doppelstaatsan-

gehörigkeit für eine Einbürgerung entscheiden darf. Diese Voraussetzungen sind insbesondere dann erfüllt, wenn es dem Einbürgerungsbewerber verwehrt wird, seine bisherige Staatsangehörigkeit aufzugeben oder eine Entlassung aus der Staatsangehörigkeit von unzumutbaren Bedingungen abhängig gemacht wird. Eine Einbürgerung kommt ferner in Betracht, wenn abweichend vom Regelfall hinreichende Gründe für die Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit sprechen oder ein öffentliches Interesse sonst die Einbürgerung oder Inkaufnahme von Doppelstaatsangehörigkeit angezeigt erscheinen läßt.

Von größerer praktischer Bedeutung als *Quelle von Doppelstaatigkeit* sind jedoch Rechtsansprüche auf Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit, ohne daß der Gesetzgeber den Verlust oder die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit zur Voraussetzung gemacht hätte: Hierbei kommen zum einen die Ansprüche ehemals politisch verfolgter früherer deutscher Staatsangehöriger auf Wiedererlangung der deutschen Staatsangehörigkeit in Betracht (Art. 116 Abs. 2 GG); zum anderen die zahlenmäßig bedeutsame Gruppe deutscher Volkszugehöriger nach Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG), denen nach § 6 des 1. Gesetzes zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung verliehen worden ist. Ein großer Teil der auf diese Weise eingebürgerten deutschstämmigen Aussiedler behält auf diese Weise die Staatsangehörigkeit seines bisherigen Heimatstaates bei und gibt sie nach den Staatsangehörigkeitsgesetzen der Herkunftsländer an seine Kinder weiter.

Das Ausländerneuregelungsgesetz baut auf diesen Grundsätzen auf. § 85 AuslG gewährt jungen Ausländern, die einen wesentlichen Teil ihrer Schulzeit im Bundesgebiet verbracht haben, einen Einbürgerungsanspruch (sofern die in § 85 Ziff. 1-4 AuslG n.F. genannten Voraussetzungen erfüllt sind). Ein gleichartiger Einbürgerungsanspruch ist in § 86 AuslG n.F. für Ausländer vorgesehen, die seit 15 Jahren rechtmäßig ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet haben. In beiden Fällen ist gesetzliche Voraussetzung, daß Ausländer ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben oder verlieren. Von diesen Voraussetzungen wird nach § 87 AuslG nur abgesehen, wenn der Ausländer seine bisherige Staatsangehörigkeit nicht oder nur unter besonders schwierigen Bedingungen aufgeben kann. Dies ist nach Abs. 1 Satz 2 Ziff. 1-4 anzunehmen, wenn das Recht des Heimatstaates das Ausscheiden aus der bisherigen Staatsangehörigkeit nicht vorsieht, der Heimatstaat die Entlassung regelmäßig oder willkürlich versagt oder über den vollständigen und formgerechten Entlassungsantrag nicht in angemessener Zeit entschieden hat. Entsprechendes gilt für Angehörige bestimmter Personengruppen, insbesondere politische Flüchtlinge, bei denen die Forderung nach Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit eine unzumutbare Härte bedeuten würde. Von der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit kann auch dann abgesehen werden, wenn der Heimatstaat die Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit von der Leistung

des Wehrdienstes abhängig macht und wenn der Ausländer den überwiegenden Teil seiner Schulbildung in deutschen Schulen erhalten hat und im Bundesgebiet in deutsche Lebensverhältnisse und in das wehrpflichtige Alter hineingewachsen ist (vgl. § 87 AuslG n.F.).

Trotz des im Einbürgerungsrecht geltenden Grundsatzes der Vermeidung der Mehrstaatigkeit ermöglicht auch das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht in zahlreichen Fallkonstellationen die Entstehung von Doppelstaatigkeit. Auch das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht nimmt beim gesetzlichen Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit keine Rücksicht auf eine nach anderen Rechtsordnungen erworbene Staatsangehörigkeit. Mit der staatsangehörigkeitsrechtlichen Gleichstellung von Mann und Frau erwerben daher ehelich geborene Kinder gemischtnationaler Ehen neben der deutschen häufig eine ausländische Staatsangehörigkeit. Darüber hinaus ist für den Erwerb kraft Abstammung von einem deutschen Elternteil (§ 4 RuStAG) unerheblich, ob zugleich kraft *ius soli* bei Geburt auf fremdem Territorium eine ausländische Staatsangehörigkeit erworben wird.

---

### Völkerrechtliche Aspekte der Mehrstaatigkeit

---

Die Gewährung doppelter oder mehrfacher Staatsangehörigkeit ist durch das *allgemeine Völkerrecht* nicht verboten. Zwar hat es in der Staatenpraxis immer wieder Versuche gegeben, die Regeln über die Verleihung der Staatsangehörigkeit in dem Sinne zu koordinieren, daß eine Person ausschließlich eine Staatsangehörigkeit besitzen kann. Der Grundsatz „Alle Personen haben das Recht auf eine Staatsangehörigkeit, aber nur eine einzige Staatsangehörigkeit“ ist vom Berichterstatter der *International Law Commission* noch im Jahr 1954 als Grundprinzip für die Beratungen der ILC über die Vermeidung der Mehrstaatigkeit unter Hinweis auf zahlreiche völkerrechtliche Verträge, Entschlüsse und Konferenzen genannt worden. Zugleich war aber auch innerhalb der ILC unbestritten, daß nach geltendem Völkerrecht die Entstehung mehrfacher Staatsangehörigkeit aufgrund unterschiedlicher staatsangehörigkeitsrechtlicher Anknüpfungen, wenn auch als rechtspolitisch unerwünscht anzusehen ist, so doch als in der völkerrechtlichen Praxis zulässig hinzunehmen ist.

Auch die moderne Staatenpraxis weist eine Fülle von Möglichkeiten für den Erwerb mehrfacher Staatsangehörigkeit auf. Am häufigsten ergibt sich mehrfache Staatsangehörigkeit aus dem Zusammentreffen von gesetzlichen Erwerbstatbeständen nach der *Abstammung* (*ius sanguinis*) und nach der *Anwesenheit auf dem Staatsgebiet* (*ius soli*) oder als Folge einer *Eheschließung* mit einem ausländischen Partner. Die einschlägigen Konventionen wie auch die völkerrechtliche Literatur erklären daher zwar die Entstehung mehrfacher Staatsangehörigkeit im Hinblick auf die Unteilbarkeit der Loyalität, die Gefahr mehrfacher Inanspruchnahme und die damit verknüpften Rechtsunsicherheiten für im allgemeinen unerwünscht, aber nicht für völkerrechtlich verboten.

Das Übereinkommen des Europarats vom 6. Mai 1963 über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern, dem die Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1969 beigetreten ist, sieht in Art. 1 vor, daß volljährige Staatsangehörige einer Vertragspartei, die infolge einer ausdrücklichen Willenserklärung durch Einbürgerung, Option oder Wiedererlangung die Staatsangehörigkeit einer anderen Vertragspartei erwerben, ihre vorherige Staatsangehörigkeit verlieren; die Beibehaltung der vorherigen Staatsangehörigkeit ist ihnen zu versagen.

Der Anwendungsbereich des Übereinkommens ist seinem eindeutigen Wortlaut nach auf die Staatsangehörigen der Vertragsparteien des Abkommens beschränkt. Soweit aus dem Abkommen Pflichten entstehen, die mehrfache Staatsangehörigkeit zu verhindern, gelten diese ausschließlich für Angehörige der Vertragsparteien. Da die wichtigsten Anwerbestaaten ausländischer Arbeitnehmer wie z. B. Türkei und Jugoslawien dem Abkommen nicht beigetreten sind, ist insoweit der staatsangehörigkeitsrechtliche Handlungsspielraum der Bundesrepublik Deutschland durch das Übereinkommen in keiner Weise eingeschränkt.

Der in Art. 1 des Übereinkommens niedergelegte Grundsatz der Vermeidung der Mehrstaatigkeit wurde ohnehin schon alsbald nach Inkrafttreten des Übereinkommens im nationalen Recht zahlreicher Vertragsparteien nur noch ein-

geschränkt praktiziert. Das Mehrstaaterübereinkommen verbietet die Entstehung mehrfacher Staatsangehörigkeit nicht generell. Man war sich darüber im klaren, daß Ziel des Abkommens nicht sein sollte, die mehrfache Staatsangehörigkeit, die sich insbesondere aus dem Nebeneinander der Regeln des *ius soli* und *ius sanguinis* ergibt, zu beseitigen. Daraus folgt u. a., daß eine Erleichterung der Einbürgerung im Wege eines gesetzlichen Staatsangehörigkeitserwerbs, z. B. für *Ausländer der dritten Generation* nicht durch das Übereinkommen verboten wird.

Darüber hinaus haben die meisten Vertragsstaaten das Abkommen so ausgelegt, daß dadurch die erleichterte Einbürgerung eingewanderter Wanderarbeitnehmer und ihre Familienangehörigen unter Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit nicht untersagt wird.

Auch zahlreiche Vertragsstaaten des Mehrstaaterübereinkommens haben mittlerweile Vorschriften zur staatsangehörigkeitsrechtlichen Integration eingewanderter Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen erlassen. Ein erheblicher Teil der Vertragsstaaten erreicht dies über einen gesetzlichen Erwerb der Staatsangehörigkeit kraft Geburt auf dem Territorium des Aufnahmelandes (Frankreich, Italien, die Niederlande). Wo dies nicht bereits aufgrund allgemeiner staatsangehörigkeitsrechtlicher Prinzipien (z. B. Großbritannien) erfolgt, sind besondere Erwerbstatbestände geschaffen

# Biographie Alfred Delp



Im Erleiden der letzten Konsequenz, dem Tod am Galgen (2. Februar 1945), hat Alfred Delp Geschichte gemacht. Während der „politische Held“ (Karl Rahner) verblaßt, gewinnt der Zeuge des Glaubens in der Biographie von Roman Bleistein faszinierend an Kontur. Denn nicht die Verstrickung in den 20. Juli wurde ihm letztlich zum Verhängnis, sondern sein Glaube an Jesus Christus, seine Hoffnung auf eine neue, soziale Gesellschaft, seine Option für Freiheit und Gerechtigkeit – nicht zuletzt auch sein jugendbewegtes, stürmisches Temperament und seine Sensibilität für die Nöte der Zeit.

532 Seiten, 49 Abbildungen, Feinleinen DM 58,-

Verlag Josef Knecht  
Liebfrauenberg 37  
6000 Frankfurt 1



KNECHT

worden, die an die Geburt im Inland und zusätzliche Voraussetzungen (Geburt eines Elternteils oder beider Eltern im Inland; bestimmte inländische Aufenthaltsdauer der Eltern oder Großeltern zum Zeitpunkt der Geburt) anknüpfen. Eine durch den gesetzlichen Erwerb der Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes entstehende Mehrstaatigkeit wird dabei im Interesse der staatsangehörigkeitsrechtlichen Integration der Ausländer der zweiten oder nachfolgenden Generation generell hingenommen.

Alternativ oder kumulativ hierzu werden in den Vertragsstaaten Frankreich, Italien, den Niederlanden, Dänemark, Norwegen, Schweden und Luxemburg Ausländern der zweiten oder dritten Generation besondere Optionsrechte eingeräumt, deren Wahrnehmung im allgemeinen an die Voraussetzung der Geburt im Inland (Ausnahme: skandinavische Staaten) und eine bestimmte Aufenthaltsdauer im Inland geknüpft ist. Lediglich Luxemburg macht den Staatsangehörigkeitserwerb kraft Optionserklärung vom Nachweis des Verlusts der bisherigen Staatsangehörigkeit abhängig. Frankreich sieht einen Staatsangehörigkeitserwerb bereits kraft Gesetzes mit Erreichung der Volljährigkeit vor. Die Niederlande planen die Einführung eines weitergehenden Optionsrechts, das allein von einer bestimmten Aufenthaltsdauer abhängig ist und ohne Rücksicht auf eine etwa entstehende Mehrstaatigkeit jederzeit ausgeübt werden kann. Die in Italien ursprünglich bestehende Pflicht von Doppelstaaten, bei Erreichen der Volljährigkeit für eine Staatsangehörigkeit zu optieren, ist in der Staatsangehörigkeitgesetzgebung von 1992 aufgegeben worden. Von den durch das Mehrstaaterübereinkommen gebundenen Staaten halten daher lediglich die Bundesrepublik Deutschland, Österreich und Luxemburg am Grundsatz fest, daß die Einbürgerung der Ausländer der zweiten oder nachfolgenden Generation prinzipiell den Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit voraussetzt.

### Das Für und Wider doppelter Staatsbürgerschaft

Diese Entwicklung hat bereits in den siebziger Jahren dazu geführt, daß das Prinzip der Vermeidung von Mehrstaatigkeit zunehmend in Frage gestellt wurde. In zahlreichen Europaratsstaaten wurde ausländischen Ehegatten eigener Staatsangehöriger die Möglichkeit eingeräumt, durch Erklärung die Staatsangehörigkeit des anderen Ehegatten zu erwerben, wobei regelmäßig die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit nicht mehr verlangt wurde. Hinzu kam das Bestreben, Kindern aus gemischten Ehen die Staatsangehörigkeit beider Elternteile zu gewähren, verbunden mit einem Optionsrecht bei Erreichen der Volljährigkeit. Das Ziel, die Einbürgerung der eingewanderten Wanderarbeitnehmergeneration wesentlich zu erleichtern, hat im Jahr 1991 zur Ausarbeitung des Entwurfs eines zweiten Änderungsprotokolls zum Mehrstaaterübereinkommen geführt. Danach soll für die im Aufnahmeland geborenen oder aufgewachsenen Ausländer der zwei-

ten oder folgenden Generation, für die Ehegatten in gemischtnationalen Ehen und für die Kinder aus solchen Ehen eine Einbürgerung unter Beibehaltung der ursprünglichen Staatsangehörigkeit ermöglicht werden.

Doppelte Staatsangehörigkeit wird im internationalen Privatrecht häufig als Ursache von *Rechtsunsicherheit* und kollidierender Entscheidungen im In- und Ausland angesehen. Kollisionen können sich vor allem daraus ergeben, daß in den privat-, erb- und familienrechtlichen Beziehungen jeder der beiden Heimatstaaten die betreffenden Personen seinem eigenen Recht unterstellt. Allerdings wird die Gefahr kollidierender Entscheidungen in den privatrechtlichen Rechtsbeziehungen weitgehend dadurch eingeschränkt, daß aufgrund völkerrechtlicher Abmachungen die gegenseitige Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen zumindest im Verhältnis zu den Staaten, deren Angehörige für eine erleichterte Einbürgerung in Frage kommen, gesichert ist.

Rechtsunsicherheiten über den staatsangehörigkeitsrechtlichen Status einer Person können sich bei Doppelstaaten daraus ergeben, daß sowohl in den Heimatstaaten eines Doppelstaaters als auch in Drittstaaten die Anknüpfung an eine Rechtsordnung nicht eindeutig feststeht. Eine sich in der deutschen Praxis zunehmend durchsetzende Tendenz, bei Doppelstaaten auf die „effektive Staatsangehörigkeit“ abzustellen, hat der Gesetzgeber im Jahre 1986 aus Gründen der „Rechtsklarheit und Praktikabilität“ dahin korrigiert, daß bei Doppelstaaten vor deutschen Gerichten die deutsche Staatsangehörigkeit ohne Rücksicht auf Effektivitätskriterien maßgeblich ist. Der Gesetzgeber hat sich für die deutsche Staatsangehörigkeit entschieden, weil die Beachtung der effektiven Staatsangehörigkeit nach seiner Auffassung häufig zu Grenzfällen führte, in denen kein eindeutiger Vorrang einer Staatsangehörigkeit festgestellt werden konnte. Für die Sicherheit bei der Rechtsanwendung im Falle von Mehrstaaten wirft die Doppelstaatsangehörigkeit demnach kein Problem der gerichtlichen Praxis auf. Im allgemeinen braucht künftig nicht geprüft zu werden, ob der deutsche Staatsangehörige weiteren Staaten angehört und welche Staatsangehörigkeit gegebenenfalls die wirksamere ist.

Die Staatsangehörigkeit ist in den internationalen Beziehungen der Ausdruck einer dauernden Zugehörigkeit zu einem Völkerrechtssubjekt. Kraft seiner Personalhoheit über die eigenen Staatsangehörigen nimmt jeder Staat seine Staatsangehörigen strafrechtlich unter Umständen auch für im Ausland begangene Taten in Anspruch; er verpflichtet sie ggf. zur Rückkehr. Umgekehrt übt er in den internationalen Beziehungen diplomatischen und konsularischen Schutz aus und gewährt seinen eigenen Staatsangehörigen ein prinzipiell unentziehbares Aufenthaltsrecht.

Bei Doppelstaaten ergeben sich insoweit Defizite. Gegenüber dem Heimatstaat eines Doppelstaaters ist die Ausübung diplomatischen Schutzes nach der vorherrschenden Meinung grundsätzlich ausgeschlossen, und zwar selbst dann, wenn es

sich um eine formale Staatsangehörigkeit handelt. Drittstaaten sehen sich dennoch vor das Problem gestellt, an welcher Staatsangehörigkeit sie sich bei der rechtlichen Zuordnung eines Doppelstaaters orientieren sollen. Die Lehre von der effektiven Staatsangehörigkeit ist mit Unsicherheiten belastet und kann dazu führen, die von einem Doppelstaatsangehörigen selbst bevorzugte Anknüpfung außer acht zu lassen. Von der Zuordnungsfunktion der Staatsangehörigkeit ist daher Doppelstaatigkeit im Prinzip nachteilig, weil sie die Gefahr eines *Versagens des diplomatischen Schutzes* und kollidierender Inpflichtnahme erhöht.

Freilich wird auch die Gefahr kollidierender Inpflichtnahme in der Rechtswirklichkeit erheblich dadurch eingeschränkt, daß staatsbürgerliche Pflichten regelmäßig an zusätzliche Kriterien, wie z. B. den dauernden Wohnsitz im Inland, anknüpfen. Als praktisch bedeutsamer Konfliktfall bleibt die Wehrpflicht. Der Gefahr doppelter Inpflichtnahme begegnet Art. 5 des Mehrstaaterübereinkommens dadurch, daß der Mehrstaater seine Wehrpflicht nur gegenüber einem seiner Heimatstaaten erfüllen muß.

Soweit nicht ausnahmsweise in bilateralen Verträgen das Problem der doppelten Inanspruchnahme zum *Wehrdienst* geregelt worden ist, ergeben sich potentielle Konflikte daraus, daß Herkunftsländer potentieller Doppelstaater, wie insbesondere die Türkei und Jugoslawien, auch deutsche Staatsangehörige zur Wehrpflicht heranziehen könnten. Sobald entsprechende Abmachungen vorliegen, entfällt ein wesentlicher Hinderungsgrund, der bisher der Gewährung deutscher Staatsangehöriger unter Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit entgegenstand. Freilich können die Probleme einer mehrfachen Inanspruchnahme von Doppelstaatern und daraus resultierender Pflichtenkollisionen noch nicht als vollständig gelöst angesehen werden. Derartige Probleme sind gegebenenfalls im Wege zweiseitiger Vereinbarungen über den Erwerb einer zweiten Staatsangehörigkeit und einem späteren Wechsel der aktiven Staatsangehörigkeit lösbar.

---

### Konsequenzen aus einem tiefgreifenden Wandlungsprozeß

---

Ein grundsätzlicher Einwand gegen die doppelte Staatsangehörigkeit wird in der mit der Staatsangehörigkeit verbundenen Zugehörigkeit zu einem politischen Gemeinwesen und einer daraus abgeleiteten *gegenseitigen Treue- und Schutzpflicht* gesehen. Die mit der Staatsangehörigkeit verbundene Loyalität ist, wie auch die neuere Staatenpraxis aufweist, kein bloßes Relikt obrigkeitsstaatlichen Denkens oder eines „wilhelminischen“ Staatsangehörigkeitsverständnisses. Sie hat auch in modernen republikanischen Staatswesen eine Bedeutung als Element dauernder Verbundenheit mit einem Personenverband behalten, der sich durch gemeinsame politische Grundüberzeugungen, eine gemeinsame Geschichte, Sprache und Kultur verbunden weiß.

Das Erfordernis der Identifikation mit einem Staatsvolk und seinen politischen, historischen und sozialen Einbindungen darf allerdings nicht losgelöst von der konkreten politischen und sozialen Situation, in der sich ein Staatsvolk befindet, definiert werden. Alle westeuropäischen Staaten befinden sich infolge der Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familienangehöriger in einem tiefgreifenden Wandlungsprozeß. Dieser Wandlungsprozeß ist in allen westeuropäischen Staaten auf die Offenheit gegenüber den eingewanderten ausländischen Arbeitnehmern und ihren kulturellen Traditionen ausgerichtet. Dazu gehört, daß mit einer dauernden Anwesenheit auf dem eigenen Staatsgebiet und einer Integration in die sozialen und ökonomischen Verhältnisse des Aufnahmelandes politische Mitwirkungsrechte verbunden sind. Es widerspräche elementaren Demokratievorstellungen, einen erheblichen Teil der im Inland lebenden Bevölkerung für Generationen kraft ihrer Herkunft bzw. ausländischen Staatsangehörigkeit von der Teilhabe an der staatlichen Gemeinschaft auszuschließen.

Diese Veränderungen bleiben nicht folgenlos für die herkömmliche *Funktion der Staatsangehörigkeit*. Staatsangehörigkeit wird weniger als Ausdruck einer Abgrenzung gegenüber anderen Völkern, sondern vielmehr als Band der Zugehörigkeit zu einer politischen und sozialen Gemeinschaft verstanden. Mit diesem Staatsangehörigkeitsverständnis erscheint ein Konzept doppelter Loyalität durchaus vereinbar. Mit dem bisherigen Heimatstaat besteht auf der gemeinsamen Staatsangehörigkeit der Familienangehörigen und aufgrund gemeinsamer kultureller, religiöser und ethnischer Merkmale eine fortbestehende Verbundenheit. Zugleich sind die in Deutschland geborenen oder aufgewachsenen Ausländer der zweiten oder dritten Generation in Deutschland aufgrund von Sprache, Lebensgewohnheiten und Ausbildung häufig weitaus stärker verwurzelt als mit ihrem Heimatstaat. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer wird daher eine von der Elterngeneration ererbte Rückkehrabsicht immer vager. Doppelstaatigkeit hat denn auch – soweit ersichtlich – bisher nicht zu Problemen im Hinblick auf die Stabilität der politischen, wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Ordnung der Aufnahmestaaten geführt.

Hinzu kommt die wirtschaftliche und *politische Integration in Westeuropa*. Mag es auch als verfrüht erscheinen, aus den europäischen Entwicklungen bereits den völligen Funktionsverlust der nationalen Staatsangehörigkeiten abzuleiten, so ist doch unverkennbar, daß die Zugehörigkeit zur Europäischen Gemeinschaft für die Rechte und Pflichten des einzelnen immer bedeutsamer wird. Damit wird aber zugleich das Bedürfnis nach einer Angleichung der Zugangsbedingungen zur Gemeinschaft wachsen. Eine über Generationen hinweg grundsätzlich unterschiedliche Behandlung der in die Gemeinschaft eingewanderten Bevölkerung aus Drittstaaten wird in einem offenen und für alle europäischen kulturellen Strömungen aufgeschlossenen Europa als immer weniger akzeptabel erscheinen.

Allerdings sollte die kraft Gesetzes oder auf Antrag erworbene deutsche Staatsangehörigkeit durch eine zu weit gehende Absenkung der Eintrittsvoraussetzung *nicht zur billigen Münze verkommen*. Die Staatsangehörigkeit ist kein beliebig wechselbares Hemd, dessen man sich je nach den aktuellen Gegebenheiten zum eigenen Vorteil bedienen kann. Neben einem gesicherten Aufenthaltsrecht, d.h. der Zulassung zur Einwanderung ins Bundesgebiet, sollte daher prinzipiell an den herkömmlichen Erfordernissen für die Einbürgerung, insbesondere die Fähigkeit zur Bestreitung des Lebensunterhalts, strafrechtliche Unbescholtenheit und deutsche Sprachkenntnisse festgehalten werden. Das schließt die Schaffung

gesetzlicher Erwerbstatbestände, die an die Geburt im Inland und die Integration der Eltern im Bundesgebiet anknüpfen, nicht aus. Um rechtzeitig eine Ausgrenzung in Schule und Gesellschaft zu verhindern, sollte daher das bisher geltende Abstammungsprinzip in vorsichtiger Weise durch das Territorialitätsprinzip ergänzt werden, sofern sichergestellt ist, daß auf diese Weise keine bloßen „Papierdeutschen“ erzeugt werden. Insoweit kann der Blick über die europäischen Grenzen und die dort in den letzten Jahrzehnten gesammelten Erfahrungen auch für unsere Diskussion um die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts wertvolle Erkenntnisse liefern.

Kay Hailbronner

## Ein bedingtes Ja ist geboten

### Chancen und Risiken der Gentechnik

*Das vor drei Jahren verabschiedete Gentechnikgesetz steht derzeit zur Novellierung an. Während auf der einen Seite vor den unabsehbaren Risiken des Einsatzes gentechnischer Verfahren gewarnt wird, sehen andere in der Gentechnik eine verheißungsvolle Schlüsseltechnologie, die um der Konkurrenzfähigkeit Deutschlands willen entschieden vorangetrieben werden müsse. Johannes Reiter, Professor für Moraltheologie in Mainz, stellt im folgenden Beitrag die verschiedenen Anwendungsgebiete der Gentechnik dar und unternimmt eine ethische Bewertung aus theologischer Sicht.*

Während zu Beginn der 80er Jahre die deutsche Öffentlichkeit ein geradezu auffälliges Desinteresse an dem Thema Gentechnik aufwies, hat sich dies zwischenzeitlich geändert. Das ist vor allem auf die vom Deutschen Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission „Chancen und Risiken der Gentechnologie“ (1984–1987) zurückzuführen. Die politisch-rechtliche Debatte über die gentechnische Forschung und Produktion wurde mit der *Verabschiedung des Gentechnikgesetzes 1990* vorläufig beendet. Weiterer Diskussionsbedarf zeichnet sich aber bei der Freisetzung gentechnisch veränderter Pflanzen und Tiere sowie bei der Frage gentechnisch hergestellter Lebensmittel ab. Die Anwendung gentechnischer Methoden am Menschen harrt noch einer gesetzlichen Regelung – vor allem die Anwendung gentechnischer Analysen am Menschen steht hierbei im Mittelpunkt der Diskussion.

Die derzeit ausgetragene Kontroverse um die Gentechnik hängt insbesondere mit der geplanten *Änderung* des gerade drei Jahre alten Gentechnikgesetzes zusammen. Mitte November 1992 hatte der Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, das bestehende Gesetz zu novellieren. Inzwischen liegt ein entsprechender *Referentenentwurf* vor. Danach geht es vor allem darum, einige Regelungen an geltendes EG-Recht anzupassen und Forschung und Industrie „von sachlich nicht erforderlichen und damit unverhältnismäßigen Beschränkungen zu befreien“. Es ist davon auszugehen, daß die

Novellierung ohne große Änderungen den Bundestag passiert, die Regierungskoalition und die SPD sind sich im grundsätzlichen einig; im Bundesrat dagegen ist mit einer Kontroverse zu rechnen.

In der Bevölkerung ist die Gentechnik *bislang nicht mehrheitsfähig*. Einer im Auftrag des Deutschen Bundestags von der Basis Research, Frankfurt, 1992 in den alten und neuen Bundesländern durchgeführten repräsentativen Meinungsumfrage nach sprechen sich 41,7 Prozent gegen die Gentechnik aus; 29,2 Prozent sind unentschieden und nur 29,1 Prozent sind dafür. Dieses negative und pauschale Urteil über *die* Gentechnik verliert allerdings mit zunehmender Konkretisierung und Differenzierung gentechnischer Anwendungsmöglichkeiten an Bedeutung. Je nach wahrgenommenem Nutzen schwanken die Urteile zwischen stark überwiegender Akzeptanz, zum Beispiel bei gentechnisch hergestellten Medikamenten, und überwiegender Ablehnung, etwa bei gentechnisch hergestellten Lebensmitteln. Wie interessant die Ergebnisse der Demoskopie im Hinblick auf ihren Informationsgehalt für Wirtschaft, Medizin, Politik und selbst für die Kirchen auch sein mögen, Politik läßt sich damit nur bedingt machen, Glaube und Ethik schon gar nicht. Die Demoskopie mag zwar Einsicht in die Wertvorstellungen moderner Gesellschaften geben, aber für die Ethik wäre es ein schwerer methodischer Fehler, würde man die Normen schlechterdings an der öffentlichen Meinung ausrichten.