

# Integration und Staatsangehörigkeit – Analysen und Impulse

*Winfried Kluth*

## **Einführung**

Die Staatsangehörigkeit gilt als Status umfassender normativer Integration und Rechtsgleichheit. Das Recht auf Aufenthalt, Arbeitsmarktzugang und umfassende politische Partizipation ist den Staatsbürgern ebenso vorbehalten wie der Anspruch auf soziale Sicherung jenseits des Existenzminimums. Auch der Anspruch auf Schutz vor Gefährdungen wird – weltweit – in letzter Konsequenz nur den eigenen Staatsbürgern geschuldet.

Nicht mit der Staatsbürgerschaft gekoppelt ist die soziale Gleichheit. Schichten-, Bildungs- und Wohlstandsunterschiede gibt es in allen Staaten auch unter den eigenen Staatsangehörigen. Die prominenten Theorien (sozialer) Gerechtigkeit u.a. von John Rawls sind nicht ohne Grund auf die staatliche Ebene bezogen und begrenzt.<sup>1</sup> Ihre Forderungen knüpfen an das Modell eines Gesellschaftsvertrages an, das (bislang) nur auf staatlicher Ebene konstruierbar erscheint. Es lässt sich deshalb auch leicht feststellen, dass es auch in Europa, das im weltweiten Vergleich eine relativ große Homogenität der Gesellschaften aufweist, ganz verschiedene Modelle des Wohlfahrtsstaates gibt, die *Franz Xaver Kaufmann* einprägsam charakterisiert hat<sup>2</sup> und die durch unterschiedliche Akzentsetzungen geprägt sind.

Ein Blick in die Geschichte zeigt, dass das moderne Staatsangehörigkeitsrecht eine vergleichsweise späte Entwicklung darstellt, die nicht nur in Deutschland in einem engen Zusammenhang mit der Entwicklung von National- und Sozialstaat steht. Die Staatsangehörigkeit konnte auch erst mit der weitgehenden rechtlichen Gleichstellung als Status entwickelt und wahrgenommen werden. Ihr in den Verfassungen verankertes Versprechen der Gleichbehandlung macht deutlich, dass Staatsangehörigkeit und Rechtsgleichheit Hand in Hand gingen, wengleich es auch lange Zeit empfindliche Lücken gab, wie die späte Einführung des Frauenwahlrechts<sup>3</sup> in Deutschland zeigt.

Während sich das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht in den letzten Jahrzehnten nur moderat verändert hat, ist seine Bedeutung für die Gewährleistung von Rechtsgleichheit stetig zurückgegangen. Dies ist zunächst eine Folge eines Abbaus von an die Staatsangehörigkeit anknüpfenden Regelungen in den verschiedensten Rechtsbereichen, vor allem aber die Konsequenz der Europäischen Integration, die durch das Verbot der Diskriminierung auf Grund der Staatsangehörigkeit (Art. 18 AEUV) jedenfalls im Verhältnis zu den Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern die Rechtsgleichheit hergestellt hat. Infolge der Gewährleistung eines allgemeinen Freizügigkeitsrechts durch Art. 21 AEUV sind diese Wirkungen auch nicht mehr auf den engeren Bereich des Wirtschaftsrechts beschränkt.<sup>4</sup>

Schließlich hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>5</sup> dazu beigetragen, dass die Staatsangehörigkeit nicht beliebig als Rechtfertigungsgrund für Ungleichbehandlungen in der Rechtsordnung herangezogen werden darf. Vielmehr müssen solche Differenzierungen zusätzlich durch einen Sachgrund legitimiert sein.<sup>6</sup> Diese Schlussfolgerung kann bereits aus dem Verständnis des Gleichheitssatzes als Willkürverbot abgeleitet werden und leuchtet unmittelbar ein.

Vor diesem Hintergrund der geringeren Relevanz von Staatsangehörigkeit für die rechtliche Gleichstellung bedarf auch der Zusammenhang zwischen Rechtsgleichheit und Integration sowie die Bedeutung der Erlangung der Staatsangehörigkeit für die Integration einer erneuten Betrachtung.<sup>7</sup> Es geht dabei insbesondere um die Frage, ob und in welchem Maße die Erleichterung der Zugangs zur (deutschen) Staatsangehörigkeit Integrationsprozesse zusätzlich fördern kann und an welche Bedingungen der Erwerb der Staatsangehörigkeit dabei zu knüpfen ist. Dies betrifft insbesondere die Kontroverse um die (erweiterte) Zulassung der doppelten oder mehrfachen Staatsangehörigkeit.<sup>8</sup>

Auf einen knappen Nenner gebracht ist die derzeitige Rechtslage um deutsches Aufenthaltsrecht durch eine Wechselwirkung zwischen der rechtlichen Gleichstellung durch die Qualität des Aufenthaltstitels und den jeweils vorliegenden Integrationsleistungen und -erfolgen geprägt. Erfolgreiche Integration führt zu einer Verbesserung des Aufenthaltsstatus und dieser erleichtert wiederum die weitere Integration. Der Erwerb der Staatsangehörigkeit ist in diesen Entwicklungsprozess nicht direkt eingebunden, sondern folgt anderen Gesetzmäßigkeiten

und Pfaden.<sup>9</sup> Diese knüpfen in einigen Fällen jedoch an einen längeren rechtmäßigen Aufenthalt an.<sup>10</sup> Zudem stellt die Optionsregelung einen Sonderfall dar, der sich schwer einordnen lässt.<sup>11</sup>

De lege ferenda und damit rechtspolitisch ist zu fragen, ob es überzeugende Gründe für eine Veränderung gibt, die dazu führen, dass der Erwerb der Staatsangehörigkeit mit dem Ziel erleichtert wird, dadurch die Rahmenbedingungen für die (soziale) Integration zu verbessern.

### **Inkurs: Zu den Verständnissphären von Integration und Staatsbürgerschaft**

Sowohl Integration als auch Staatsbürgerschaft sind Begriffe und Konzepte, die durch eine Vielzahl an Bedeutungsschichten gekennzeichnet sind und von verschiedenen Wissenschaften in unterschiedlicher Art und Weise thematisiert werden. Das darf in einer solchen Debatte nie vergessen werden und erklärt manche Ungereimtheiten.<sup>12</sup> Es ist hier nicht der Ort für eine grundsätzliche oder gar systematisierende Aufarbeitung. Einige Hinweise zur Vermeidung von Missverständnissen müssen genügen.

Begriff und Konzeption der Integration sind primär sozialwissenschaftlich geprägt und wurden von Recht und Rechtswissenschaft rezipiert und dabei entsprechend in Verständnis und Funktion angepasst. Dabei ist zudem zwischen der staatsrechtlichen Integrationsdebatte im Anschluss an *Rudolf Smend*<sup>13</sup>, der Europäischen Integration<sup>14</sup>, der „sozialen“ Integration in die Gesellschaft und der Gesellschaft zu unterscheiden. Letztere Unterscheidung macht deutlich, dass auf Grund der Entwicklungsgeschwindigkeit moderner Gesellschaften nicht nur von außen kommende Personen, sondern auch die Kern- oder Mehrheitsgesellschaft ständig an ihrer Integration „arbeiten“ müssen. Dabei lösen auch rechtliche bzw. menschenrechtliche Impulse wie das Inklusionsrecht von Menschen mit Behinderung oder das Verbot der Diskriminierung auf Grund der sexuellen Orientierung entsprechende Prozesse aus. Dies führt zu „Wertverallgemeinerungen“ und der Lockerung der ausschließlichen Bindung an ein Leitbild.<sup>15</sup> Vor diesem Hintergrund kann die Zuwanderung von Menschen aus Gesellschaften, die eine vergleichbare Entwicklung noch nicht durchlaufen haben, sich als Zuwanderung einer kulturellen Vergangenheit darstellen, die von den Zugewanderten in kurzer Zeit Einstel-

lungsveränderungen verlangt, die die Aufnahmegesellschaft über Jahrzehnte hinweg durchlaufen hat.

Bei der Staatsbürgerschaft ist die genuin rechtliche Prägung sehr viel stärker zu veranschlagen, da Begriff und Konzept unmittelbar mit der Herausarbeitung des modernen Staatsverständnisses in Verbindung zu setzen sind, das in Georg Jellineks Drei-Elemente-Lehre eine besonders einprägsame Komprimierung gefunden hat. In der migrationswissenschaftlichen Debatte hat demgegenüber die von *Thomas H. Marshall* entwickelte Konzeption der Staatsbürgerrechte viel Aufmerksamkeit erfahren.<sup>16</sup> Dabei wird die Unterscheidung zwischen rechtlicher, politischer und sozialer Staatsbürgerschaft eingeführt, die als aufeinanderfolgende Entfaltungen des Konzepts die Entwicklung im 18. (liberale Abwehrrechte), 19. (politische Gestaltungsrechte) und 20. Jahrhundert (soziale Rechte) wiedergeben sollen. Daraus folgt, dass jede Vorenthaltung von einklagbaren sozialen Rechten eine diskriminierende Wirkung hat.<sup>17</sup> Zugleich wird darauf die These gestützt, dass die Zuerkennung der Staatsbürgerschaft die Integration fördert bzw. ohne diesen Schritt eine vollständige Integration nicht möglich ist.

### **Staatsbürgerschaft und Unionsbürgerschaft als Status**

Die Staatsangehörigkeit bildet sowohl rechtlich als auch sozial-faktisch den grundlegenden Status einer Person, wobei unter Status eine zusammenfassende Betrachtung von grundlegenden Rechten zu verstehen ist. Die von *Marshall* formulierte Dreiteilung in eine rechtliche, politische und soziale Dimension dieses Status kann auch heute noch mit der erklärenden Maßgabe herangezogen werden, dass alle drei Bereiche verrechtlicht sind und nicht nur der erste Bereich. Hinzu kommt, dass durch die Verankerung sozialer Elementarrechte in den Menschenrechten auch ohne Staatsbürgerschaft soziale Rechte (Existenzminimum) bestehen und geltend gemacht werden können.<sup>18</sup>

Neben die Staatsangehörigkeit ist mit der 1992 eingeführten<sup>19</sup> Unionsbürgerschaft ein zweiter „grundlegender Status“<sup>20</sup> getreten, der – sieht man von den türkischen Migranten mit ihrer besonderen Rechtsstellung<sup>21</sup> einmal ab – für den größten Teil der in Deutschland anwesenden Ausländer maßgeblich ist. Die mit diesem Status verbundene weitgehende Gleichstellung mit deutschen Staatsangehörigen macht offenbar auch den in diesem Bereich ohne Pflicht zur

Aufgabe der eigenen Staatsangehörigkeit möglichen Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit<sup>22</sup> weniger attraktiv.<sup>23</sup>

Mit der Unionsbürgerschaft wurde ein akzessorischer Status<sup>24</sup> begründet, der eine weitreichende Gleichstellung mit den Staatsangehörigen bewirkt. Dies betrifft die materielle Rechtsstellung (Art. 18 AEUV), die Freizügigkeit (Art. 21 AEUV) und das Kommunalwahlrecht (Art. 22) ebenso wie den subsidiären staatlichen Schutzanspruch in Drittstaaten (Art. 23 AEUV).<sup>25</sup>

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung erweist sich heute und in Zukunft in erster Linie die Entwicklung der Rechtsposition von Drittstaatsangehörigen<sup>26</sup> als vorrangiges Aufmerksamkeitsfeld, wobei die unter dem Stichwort der „Armutseinwanderung“ geführte Debatte auch zeigt, dass Wanderungsbewegungen innerhalb der Europäischen Union Probleme auslösen können.<sup>27</sup>

### **Facetten der Rechtsgleichheit**

Vor der Vertiefung in die aufenthaltsrechtlichen Details erscheint es angebracht, noch einmal den systematischen Kontext der Rechtsgleichheit<sup>28</sup> in den Blick zu nehmen, auch deshalb, weil eine aus den Grundlagen abgeleitete Argumentation eine höhere Orientierungssicherheit vermittelt.

Anzusetzen ist bei der aus der Menschenwürde abgeleiteten fundamentalen Rechtsgleichheit, die bei der Anerkennung jedes Menschen – auch der Kinder – als Rechtssubjekt ihren Ausgang nimmt und in Art. 6 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEM) nicht ohne Grund einbezogen wurde.<sup>29</sup>

An diese allgemeine Forderung, die ungeachtet ihrer Selbstverständlichkeit noch nicht überall verwirklicht ist, schließt auf einer ersten Stufe der Ausgestaltung und Konkretisierung der fremdenrechtliche Mindeststandard des Völkerrechts an.<sup>30</sup>

Die bis heute größte Bedeutung für die umfassende Verwirklichung der Rechtsgleichheit kommt indes der heute ebenfalls „banal klingenden“<sup>31</sup> Gleichheit vor dem Gesetz als klassische rechtsstaatliche Forderung, die einerseits mit der Einführung der Staatsangehörigkeit verbunden wurde, andererseits aber auch jenseits der Staatsangehö-

rigkeit ihre egalisierende Wirkung entfaltete, da die meisten Normen keine Andersbehandlung für Drittstaater vorschreiben. Das allgemeine Gesetz<sup>32</sup> und seine gleiche Geltung bergen historisch und aktuell das eigentliche Veränderungs- und Entwicklungspotenzial in Bezug auf die Überwindung von rechtlichen und – soweit rechtlich geprägt – sozialen Differenzen.

Vor allem in der Zeit nach 1949 ist eine evolutive Erweiterung des Gleichbehandlungsanspruchs durch seine immer umfassendere grund- und menschenrechtliche<sup>33</sup> Verankerung sowie eine ebenfalls evolutive Interpretation durch die nationalen Verfassungsgerichte und Menschenrechtsgerichte zu beobachten. Im Rahmen einer auf Stichworte begrenzten Übersicht können dabei folgende Entwicklungsschritte als besonders bedeutsam herausgearbeitet werden: Den ersten bedeutsamen Schritt stellte die Erweiterung des Geltungsanspruchs der Rechtsgleichheit gegenüber dem Gesetzgeber dar, die insbesondere durch Art. 1 Abs. 3 GG begründet wurde und auch die erweiterten Diskriminierungsverbote erfasste. Als zweiten Evolutionsschritt kann man die inhaltliche Erweiterung des allgemeinen Gleichheitssatzes von einem Willkürverbot mit einer schwachen Begründungspflicht<sup>34</sup> hin zur sog. neuen Formel<sup>35</sup> in Gestalt einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung und einen anspruchsvollen Begründungspflicht einordnen. Teil dieser Entwicklung ist auch die bereits erwähnte zunehmend restriktive Zulassung der Staatsangehörigkeit als Differenzierungsgrund.<sup>36</sup> Als dritten bedeutsamen Entwicklungsschritt kann man die stärkere Betonung der sozialen Gerechtigkeit als Startchancen- und Entwicklungsgleichheit ansehen, wie sie insbesondere durch *John Rawls* entwickelt wurde.<sup>37</sup> Als vorläufig letzte und aktuellste Stufe der Entwicklung kann die thematische Erweiterung der Diskriminierungsverbote<sup>38</sup> und die Etablierung eines Antidiskriminierungsrechts<sup>39</sup> angesehen werden.

Die Auswirkungen der kontinuierlichen Erweiterung der Rechtsgleichheit auf Migration und Migranten kann allgemein so beschrieben werden, dass durch sie im Rahmen eines legalen Aufenthalts die Möglichkeiten des Freiheitsgebrauchs erweitert und erleichtert werden, allerdings mit offenem Ergebnis in Bezug auf die soziale und wirtschaftliche Stellung, die durch den Freiheitsgebrauch erreicht werden kann. Denn Rechtsgleichheit impliziert nicht einen gleichen sozialen oder wirtschaftlichen Status, wie die erheblichen Unterschiede zwischen den Staatsangehörigen zeigen.

## **Der Weg zur Rechtsgleichheit für Drittstaatsangehörige – der Regelungsansatz des Aufenthaltsgesetzes zur Wechselwirkung von Aufenthaltsstatus und Integration**

Im nächsten Gedankenschritt soll vor dem Hintergrund eines von *John Rawls* formulierten Gedankens der Regelungsansatz des Aufenthaltsgesetzes zur Wechselwirkung zwischen Aufenthaltsstatus und Integration in den Blick genommen werden.

*John Rawls* hat in seiner Theorie der Gerechtigkeit mehrere Grundgüter identifiziert, die als Basis für die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit gewährleistet werden müssen.<sup>40</sup> Dazu gehört auch die Selbstachtung, die für ihn zwei Seiten hat: Einmal gehört zu ihr das Selbstwertgefühl als die feste Überzeugung, dass der eigene Lebensplan wert ist, verwirklicht zu werden. Zweitens muss ein Vertrauen in die eigene Fähigkeit bestehen, diesen Lebensplan, soweit es möglich ist, auch auszuführen. Dazu kommentiert *Margalit* zutreffend: „Selbstachtung ist für *Rawls* deshalb das höchste Grundgut, weil ohne sie nichts der Mühe wert scheint. Ohne Selbstachtung kann der Mensch nichts für wertvoll und sinnvoll halten.“<sup>41</sup> Man kann diesen Zusammenhang auch auf das Aufenthaltsrecht beziehen und fordern, dass es eine Perspektive für einen zunehmend gesicherten Aufenthalt geben muss und dass eine dauerhaft ungesicherte Aufenthaltslage demütigend wirkt und die Selbstachtung der betroffenen Personen unterminiert. Eine auf die Menschenwürde gegründete Rechtsordnung sollte dies vermeiden.

Das Aufenthaltsgesetz trägt dieser Forderung konzeptionell Rechnung. Es formuliert explizit und mehrfach den Grundzusammenhang zwischen Einwanderungschance und Integrationserwartung. Bereits in der Eingangsnorm des § 1 Abs. 1 AufenthG heißt es: „Das Gesetz dient der Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland. Es ermöglicht und gestaltet Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland.“<sup>42</sup> Präzisiert wird dieser Ansatz sodann in § 43 Abs. 1 AufenthG, wo es heißt: „Die Integration von rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben in der Bundesrepublik Deutschland wird gefördert und gefordert.“<sup>43</sup>

Integration wird dabei thematisch weit verstanden: „wirtschaftlich, kulturell, gesellschaftlich“.<sup>44</sup> Deshalb wird auch auf die Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft (Sprach- und Kulturkenntnisse) besonderer Wert gelegt.<sup>45</sup>

Die Wechselwirkung zwischen Integrationsleistungen und Aufenthaltssicherheit hat *Jürgen Bast* in seiner Untersuchung Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung besonders klar herausgearbeitet.<sup>46</sup> Danach wird die Erweiterung der Rechtsgleichheit (etwa beim Arbeitsmarktzugang und dem Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen) und der Aufenthaltssicherheit (Geltungsdauer, Widerrufungsgründe) von Integrationsleistungen i.w.S. abhängig gemacht. Der Übergang in eine neue Stufe des Aufenthaltsrechts und der Aufenthaltssicherheit dokumentiert zugleich einen Integrationsfortschritt.

Aus der Perspektive des Systems der Aufenthaltstitel ergibt sich dabei folgendes Bild: Das Visaregime fungiert als externe Kontrolle der Einreise.<sup>47</sup> Es folgt als erste Stufe mit direktem Bezug zu Integrationsleistungen die befristete Aufenthaltserlaubnis nach § 7 AufenthG, bei der im Rahmen der Verlängerungsentscheidung nach § 8 AufenthG Integrationsleistungen positiv und negativ berücksichtigt werden.<sup>48</sup> Es folgen auf der nächsten Stufe die ähnlich ausgestaltete unbefristete Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG sowie die in ihren Rechtswirkungen weitergehende Daueraufenthaltserlaubnis-EG nach §§ 9a ff. AufenthG.<sup>49</sup>

*Das vom Aufenthaltsgesetz gestaltete System belohnt Integration mit einer Erhöhung der Aufenthaltssicherheit und sanktioniert Integrationsverweigerung bzw. fehlende Integrationserfolge durch eine Verschlechterung der Aufenthaltsperspektive. Dabei bleibt die Einbürgerung jedenfalls formal außerhalb des Systems. Das hängt damit zusammen, dass für die Einbürgerung auch andere Kriterien von erheblicher Bedeutung sind. Ein mittelbarer Zusammenhang besteht aber insoweit, als ein Anspruch auf Einbürgerung nach § 10 StAG unter anderem einen achtjährigen rechtmäßigen Aufenthalt voraussetzt.<sup>50</sup>*

### **Die Bedeutung von Integrationsleistungen im Einzelnen**

Der Überblick zum System der Wechselwirkung zwischen Aufenthaltssicherheit und Integrationsleistungen hat gezeigt, dass *das*



*deutsche Aufenthaltsrecht mit einem spezifischen Anreizsystem arbeitet, das nicht von dem Gedanken getragen ist, dass die schnelle Gewährung von umfassender Rechtsgleichheit für sich betrachtet integrationsfördernd wirkt.* Bevor hierzu eine Bewertung erfolgen kann, bedarf es aber einer genaueren Betrachtung des „Forderns und Förderns“, wie es in § 43 Abs. 1 AufenthG angesprochen und zum Programm erhoben wird.<sup>51</sup>

Einfache Sprachkenntnisse werden insbesondere beim Ehegattennachzug als Einreisebedingung in § 30 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG verlangt, wobei die Sinnhaftigkeit und rechtliche Zulässigkeit der Regelung umstritten ist.<sup>52</sup> Darüber hinaus wird vor allem in § 8 Abs. 3 AufenthG der erfolgreiche Besuch eines Integrationskurses nach § 44 AufenthG<sup>53</sup> positiv bei der Entscheidung über die Verlängerung eines Aufenthaltstitels berücksichtigt.<sup>54</sup> Zugleich werden die Angebote institutionalisiert (u.a. Förderung des Angebots von Sprachkursen im Ausland) und neue Steuerungsinstrumente (Integrationsvereinbarungen<sup>55</sup>) eingesetzt.<sup>56</sup> Die Systemfunktionen von Integrationsleistungen werden sowohl dem öffentlichen Interesse als auch dem Eigeninteresse der Migranten zugeordnet, folgen also der sogenannten Win-win-Philosophie.

Neben diesem Hauptpfad des Aufenthaltsgesetzes gibt es auch verschiedene „Überholspuren“, d.h. Konstellationen, in denen aus rechtlichen Gründen oder praktischen Interessen von Staat und Wirtschaft schneller und einfacher ein sicherer Aufenthaltstitel gewährt wird. Dies betrifft die in den §§ 19, 19a, 20, 21 AufenthG normierten Fallkonstellationen, die zuletzt durch die sogenannte Blue-Card-Plus<sup>57</sup> bereichert wurden. Dazu gehören auch die Regelungen des Ehegatten- und Familiennachzugs.

Es gibt aber die Sonderfälle, die mit einem geringen Maß an Aufenthaltssicherheit operieren. Dies ist vor bei den Duldungen nach § 60a AufenthG der Fall. Auch hier nehmen die sogenannte Bleiberechtsregelungen (§ 104a AufenthG)<sup>58</sup> und die Sonderregelungen für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende in § 25a und § 104b AufenthG<sup>59</sup> aber auf Integrationsaspekte Bezug. Andere Staaten stellen auch bei der Legalisierung eines längeren illegalen Aufenthalts auf die wirtschaftlichen Integrationsleistungen ab.<sup>60</sup>

## **Kritik des Status quo und Vorschläge zur Fortentwicklung der Rechtsgleichheit**

Der internationale Vergleich zeigt, dass andere Staaten bei der Gewährung von Rechtsgleichheit großzügiger agieren bzw. agiert haben. Dies betrifft unter anderem die Niederlande und die skandinavischen Staaten. Die dort zugrunde gelegten integrationspolitischen Modelle basieren auf der in einem multikulturellen Politikansatz verwurzelten These, dass durch eine frühzeitige Verwirklichung von umfassender Rechtsgleichheit durch die Erleichterung des Erwerbs der Staatsangehörigkeit oder andere Pfade der umfassenden Rechtsangleichung<sup>61</sup> die Integration gefördert wird. Entsprechende Diskurse sind auch in Deutschland zu beobachten und werden u.a. unter der Überschrift Ausländerwahlrecht geführt.<sup>62</sup>

Vor dem Hintergrund eines Wandels des öffentlichen Interesses an einer vermehrten Zuwanderung und besseren Integration, wie sie in der politischen Neuausrichtung des Aufenthalts zum Ausdruck kommt, könnte eine entsprechende Orientierung auch für Deutschland relevant und interessant sein.

Die verbreitete Annahme, dass ein schneller Zugang zur Rechtsgleichheit insbesondere bei den sozialen und politischen Rechten und der Staatsangehörigkeit den Integrationsprozess und –erfolg fördert, oder anders gewendet: dass ein höheres und früher erreichbares Maß an Aufenthaltssicherheit integrationsförderlich ist, wird indes durch neuere empirische Studien nicht nur nicht belegt, sondern in Frage gestellt.<sup>63</sup> *Ruud Koopmans* hat in einer Zusammenschau entsprechender Forschungsergebnisse aufgezeigt, dass Deutschland und Großbritannien (als Beispiele für Länder mit höheren Anforderungen an Integrationsleistungen) im Vergleich zu den Niederlanden und Schweden (als Beispiel für Länder mit frühem und leichtem Zugang zu umfassender Rechtsgleichheit) eine höhere soziale Stellung der Migranten sowie ein geringeres Maß an Segregation aufweisen. Auch wenn die Ergebnisse solcher Untersuchungen natürlich auch kritisch kommentiert werden können, sollten sie verdeutlichen, dass die Einräumung von Rechten allein nicht in der Lage ist, eine gesellschaftliche und wirtschaftliche Integration zu fördern, wenn nicht zugleich andere Rahmenbedingungen stimmen.

## Das Optionsmodell und etwaige Alternativen

Nur kurz anzusprechen ist an dieser Stelle<sup>64</sup> die Sonderproblematik, die mit der Optionspflicht und dem weiten Themenfeld der doppelten Staatsangehörigkeit verbunden ist. Wie die ersten empirischen Analysen<sup>65</sup> zeigen, entscheidet sich die Mehrheit der Betroffenen für die deutsche Staatsangehörigkeit, doch kann die Akzeptanz des Optionsmodells sicher noch verbessert werden. *Es sollte vor diesem Hintergrund erneut über die erweiterte Zulassung der doppelten Staatsangehörigkeit bei in Deutschland geborenen Personen sowie die Adaption des Modells einer aktiven und ruhenden Staatsangehörigkeit nachgedacht werden.*

## Schlussfolgerungen und Ausblick

Der Blick auf die Ergebnisse der empirischen Sozialforschung macht deutlich, dass eine Erhöhung der Inklusion und Partizipation auf rechtlicher Ebene nicht automatisch zu einer besseren Integration führt.

Das System des Aufenthaltsgesetzes beruht auf einem tragfähigen Respekt vor den Eigeninteressen und den Rechten der Migranten und berücksichtigt die defensiven Interessen der bestehenden solidarischen Gemeinschaft des politischen Aufnahmesystems. Durch die flexible Ausgestaltung handelt es sich auch um ein lernfähiges System. *Es gibt keine überzeugenden Gründe für eine wesentlich weitere Erleichterung des Zugangs zur Staatsangehörigkeit.*

*Anders sieht es beim Optionsmodell aus, das meines Erachtens noch kein letztes Wort darstellen kann und darf. Zusammen mit der ebenfalls noch nicht überzeugend gelösten Problematik der lange Zeit geduldeten Menschen muss hier weiter nachgedacht und auch experimentiert werden.* Die neuen Pfade für gut integrierte Jugendliche zu einem gefestigten Aufenthaltstitel, die durch § 25a und § 104b AufenthG eröffnet wurden, stellen einen Schritt in die richtige Richtung dar. Sie ebnen überdies den Weg zu einem Einbürgerungsanspruch nach § 10 StAG, wobei man auch bei dieser Norm über Möglichkeiten der Fristverkürzung in bestimmten Konstellationen nachdenken kann.

- 1 | Dazu näher Kluth, *Migrationsgerechtigkeit*, ZAR 2011, 329 ff.
- 2 | Kaufmann, *Varianten des Wohlfahrtsstaats*, 2003.
- 3 | Dazu auch instruktiv Hirschman, *Denken gegen die Zukunft*, 1992, S. 32 ff.
- 4 | Zu Einzelheiten Kluth, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 4. Aufl. 2011, Art. 21, Rn. 4 ff.
- 5 | BVerfGE 111, 160 (169 f.); 116, 229 (238 f.).
- 6 | Dazu näher Wallrabenstein, *Staatsangehörigkeit – Differenzierungsgrund wofür?*, in: Barwig u.a. (Hrsg.), *Gleichheit*, 2012, S. 416 ff.
- 7 | Dazu im Überblick Niesten-Dietrich, ZAR 2012, 85 ff.
- 8 | Siehe dazu bereits Kluth, ZAR 2009, 134 ff. (unter Berücksichtigung des Optionsmodells).
- 9 | Zur geringen Nutzung der bestehenden Einbürgerungsmöglichkeiten Niesten-Dietrich, ZAR 2012, 85 (89).
- 10 | Siehe § 10 StAG zum Anspruch auf Einbürgerung, der einen achtjährigen rechtmäßigen Aufenthalt voraussetzt.
- 11 | Zur Empirie: BAMF (Hrsg.), *Die Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht aus der Sicht von Betroffenen*, 2012.
- 12 | So ist es irreführend, nur in Bezug auf Migranten von Integration bzw. Integrationsproblemen zu sprechen. Diese bestehen auch in vielen anderen Bereichen der Gesellschaft. Integration ist eine gesellschaftliche Daueraufgabe. Siehe näher Peters, *Integration moderner Gesellschaften*, 1993.
- 13 | Dazu Koriath, *Integration und Bundesstaat*, 1990.
- 14 | Dazu exemplarisch Kluth (Hrsg.), *Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht*, 2007.
- 15 | Dazu auch Joas, *Die Sakralität der Person*, 2011 unter Bezugnahme auf Parsons, *Das System moderner Gesellschaften*, 7. Aufl. 2009.
- 16 | Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, 1965.
- 17 | Dazu auch Margalit, *Politik der Würde*, 1997, S. 189, der selbst als vierten Aspekt die symbolische Staatsbürgerschaft hinzufügt, die sich auf die Teilhabe am Symbolbestand einer Gesellschaft bezieht.
- 18 | Dazu BVerfG, Urt. v. 18.07.2012, Az. 1 BvL 10/10, Absatz-Nr. 94. Vertiefend Janda, *Migranten im Sozialstaat*, 2012; Eichenhofer, *Soziale Menschenrechte im völker-, europäischen- und deutschen Recht*, 2012.
- 19 | Zur Entwicklung vom Marktbürger zum Unionsbürger Kluth, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 4. Aufl. 2011, Art. 20, Rn. 1 f.; aus früherer Zeit: Grabitz, *Europäisches Bürgerrecht zwischen Marktbürgerschaft und Staatsbürgerschaft*, 1970.
- 20 | Diese Formulierung verwendet der EuGH inzwischen in ständiger Rechtsprechung; vgl. EuGH, ZAR 2012, 248 (250 – Rz. 62).
- 21 | Zum ARR 1/80 näher Kurzidem, *Aufenthaltsrecht nach EU-Assoziationsrecht*, in: Kluth/Hund/Maaßen, *Zuwanderungsrecht*, 2008, S. 578 ff.
- 22 | Siehe dazu § 12 Abs. 2 i.V.m. § 10 Abs. 1 Nr. 4 StAG. Es ist allerdings zu beachten, dass einige EU-Mitgliedstaaten die doppelte Staatsangehörigkeit nach wie vor restriktiver handhaben, so dass im Recht der Herkunftstaaten ein Hindernis für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit fortbesteht. Dies gilt nicht für Deutsche, die die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaates oder der Schweiz annehmen wollen; vgl. § 25 Abs. 1 StAG.
- 23 | Weniger als ein Prozent der in Deutschland dauerhaft ansässigen Unionsbürger machen von dieser Möglichkeit Gebrauch. Dazu auch Niesten-Dietrich, ZAR 2012, 85 (89 mit Fn. 42).
- 24 | Mit der Folge, dass dieser Status mit dem Verlust der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats auch automatisch wegfällt.

- 25| Siehe zu Einzelheiten Kadelbach, Unionsbürgerrechte, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 3. Aufl. 2009, S. 648 ff.
- 26| Zur Zielsetzung der EU-Kommission, Drittstaatsangehörige weitgehend den Unionsbürgern gleichzustellen Tewocht, ZAR 2012, 217 ff.; allgemein zur Entwicklung der Freizügigkeit in Europa Thym, EuR 2011, 487 ff.
- 27| Anknüpfungspunkt ist dabei regelmäßig die mit dem allgemeinen Freizügigkeitsrecht aus Art. 21 AEUV verbundene Bedingung, dass der Lebensunterhalt gesichert ist und eine Krankenversicherung besteht. Dazu näher Kluth, (Fn. 19), Art. 21, Rn. 22 ff.
- 28| Das aus methodischer Perspektive (aber ohne jede inhaltliche Auseinandersetzung) Kempny/Reimer, Die Gleichheitssätze, 2012.
- 29| Wir stehen heute nicht selten in der Gefahr, die grundlegenden Forderungen in ihrer Bedeutung zu unterschätzen.
- 30| Zu ihm eingehend Tomuschat, Der fremdenrechtliche Mindeststandard im Völkerrecht, in: Papier/Merten (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. VI/2, 2009, § 178.
- 31| Zu diesem Gesichtspunkt auch Pöschl, Gleichheit vor dem Gesetz, 2008, S. 1.
- 32| Zu ihm G. Kirchhof, Die Allgemeinheit des Gesetzes, 2009.
- 33| Dazu näher Altwicker, Menschenrechtlicher Gleichheitsschutz, 2011.
- 34| Zur Charakterisierung des Gleichheitssatzes als Pflicht zur Begründung von Ungleichbehandlungen siehe Hufen, Staatsrecht II, 2. Aufl. 2009, § 39, Rn. 14 unter Bezug auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Siehe zum rechtsphilosophischen Hintergrund auch Forst, Das Recht auf Rechtfertigung, 2007.
- 35| BVerfGE 55, 72 (88); 88, 87 (96 f.). Siehe eingehend P. Kirchhof, in: Isensee/ders. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VIII, 3. Aufl. 2010, § 181, Rn. 24 ff.
- 36| BVerfGE 116, 229 (238 f.).
- 37| In revidierter Form dargestellt in Rawls, Gerechtigkeit als Fairness: ein Neuentwurf, 2006.
- 38| Es geht dabei vor allem um das Verbot der Diskriminierung auf Grund des Alters und der sexuellen Ausrichtung, wie sie in Art. 21 EU GRCh verankert sind.
- 39| Maßgebliche Grundlage dafür ist Art. 19 AEUV mit den auf dieser Grundlage erlassenen Richtlinien. Dazu im Überblick Epiney, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 19, Rn. 10 ff.
- 40| Rawls, Theorie der Gerechtigkeit, 7. Aufl. 1993, S. 336 ff.
- 41| Margalit, (Fn. 17), S. 312.
- 42| Zu Einzelheiten Reinhardt, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, Edition 1, 2013, § 1 AufenthG, Rn. 5 ff.
- 43| Zu Einzelheiten J. Eichenhofer, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, Edition 1, 2013, § 43 AufenthG, Rn. 4 ff.
- 44| Das entspricht dem soziologischen Ursprung des Begriffs; siehe Eichenhofer, (Fn. 43), § 43, Rn. 3.1.
- 45| Zu den Sprachanforderungen J. Eichenhofer, in: E. Dick/A. Franzetto/A. Kirsch (Hrsg.), Sprache und Integration, 2011, S. 145 ff.
- 46| Bast, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2001, S. 217 ff.
- 47| Kluth, Ausländerrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 3, 3. Aufl. 2013, § 72, Rn. 73 ff.
- 48| Dazu näher Maor, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, Edition 1, 2013, § 8 AufenthG, Rn. 17 ff.
- 49| Zu beiden Kluth, (Fn. 47), § 72, Rn. 142 ff.
- 50| Zu Einzelheiten Hailbronner, in: ders./Renner/Maaßen, Staatsangehörigkeitsrecht, 5. Aufl. 2010, § 10, Rn. 19 ff.

- 51 | Zu praktischen Dimensionen siehe exemplarisch Luft/Schimany (Hrsg.), *Integration von Zuwanderern*, 2010.
- 52 | Dazu Däbritz, in: Kluth/Hund/Maaßen (Hrsg.), *Zuwanderungsrecht*, 2008, § 4, Rn. 902 ff.; Tewocht, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), *BeckOK Ausländerrecht*, Edition 1, 2013, § 30 AufenthG, Rn. 27 ff. m.w.N.
- 53 | Zu Einzelheiten Däbritz, (Fn. 52), Rn. 907 ff.; J. Eichenhofer, (Fn. 43), § 43 AufenthG, Rn. 13 ff.
- 54 | Maor, (Fn. 48), § 8 AufenthG, Rn. 17 ff.
- 55 | Siehe dazu die Beiträge in ZAR 2012, 45 ff. (Themenheft Integrationsvereinbarungen).
- 56 | Umfassend zu den neuen Steuerungsansätzen Thym, *Migrationsverwaltungsrecht*, 2010.
- 57 | Dazu – auch im Zusammenhang mit einer Willkommenskultur als Teil der Integrationsförderung – Steller, ZAR 2013, 1 ff. sowie Copur/Steller, ZAR 2013, 58 ff.
- 58 | Dazu näher Röseler, in: Renner, *Ausländerrecht*, 9. Aufl. 2011, § 104a AufenthG, Rn. 2 ff.
- 59 | Dazu näher Deibel, ZAR 2011, 241 ff.
- 60 | Dazu im Überblick Kluth, ZAR 2007, 20 ff.
- 61 | Man kann das gleiche Ziel auch dadurch erreichen, dass die an die Staatsangehörigkeit anknüpfenden Rechte davon entkoppelt werden. In diese Richtung weisen die Citizenship-Konzepte aus dem angelsächsischen Raum; vgl. Somers, *Genealogies of Citizenship*, 2008.
- 62 | Dazu näher Hanschmann, *Partizipation – demokratiethoretische und verfassungsrechtliche Überlegungen zu Kommunalwahlrecht und Staatsangehörigkeit*, in: Barwig u.a. (Hrsg.), *Gleichheit*, 2012, S. 187 ff.; Sieveking, *Kommunalwahlrecht für Drittstaatsangehörige – »kosmopolitische Phantasterei« oder Integrationsrecht für Einwanderer?*, ZAR 2008, 121 ff.; Keil, *Kants Demokratieverständnis und Ausländerwahlrecht heute*, 2006; Bryde, *Ausländerwahlrecht und grundgesetzliche Demokratie*, JZ 1989, 257 ff.
- 63 | Siehe dazu und zum Folgenden Koopmans, *Der Zielkonflikt von Gleichheit und Diversität*, in: Luft/Schimany, S. 55 ff. (= ders., *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2010, S. 1 ff.) mit ausführlichen Literaturhinweisen.
- 64 | Dazu ausführlich Kluth, *Variable Staatsbürgerschaftsrechte – eine Alternative zum Optionsmodell*, ZAR 2009, 134 ff.
- 65 | Siehe Scholz/Worbs, *Optionspflicht im Staatsangehörigkeitsrecht*, ZAR 2013, 129 ff.