



# DIE ÜBERFÄLLIGE REFORM DER STAATSBÜRGERSCHAFT

P e t e r A l t m a i e r

Integration ist keine Einbahnstraße. Ihr Gelingen setzt eine entsprechende Bereitschaft auf beiden Seiten voraus, bei den „Deutschen“ ebenso wie bei den in Deutschland lebenden „Ausländern“.

**A**usgangspunkt muß dabei die Erkenntnis sein, daß es sich bei dem „Ausländerproblem“ nicht um eine vorübergehende Erscheinung handelt. Die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen haben sich in den letzten 30 Jahren vielmehr grundlegend und dauerhaft verändert und verändern sich weiter: 7 Millionen Ausländer leben in Deutschland (rund 9 % der Gesamtbevölkerung), jährlich werden 100.000 Kinder ohne deutsche Staatsangehörigkeit geboren (13 % aller Neugeborenen), und in manchen Ballungsräumen liegt der Ausländeranteil unter den Jugendlichen bereits bei 50 %. Diese Entwicklung läßt sich nicht zurückdrehen; der allergrößte Teil dieser Menschen wird dauerhaft, das heißt für immer, in Deutschland leben, vor allem diejenigen, die bereits hier geboren sind. Die Vorstellung, die zu Wirtschaftswunderzeiten ins Land geholten Ausländer würden nach einigen Jahren mitsamt ihren Kindern und Kindeskindern in ihre Herkunftsländer zurückkehren, hat sich hier wie da als Illusion erwiesen.

## Das irreführende Wort von den „Gästen“

Wie hartnäckig diese Illusion weiterlebt, läßt sich am Sprachgebrauch ablesen: Noch immer werden „Ausländer“, auch solche, die seit Jahrzehnten rechtmäßig in Deutschland leben, arbeiten, Steuern und Sozialabgaben zahlen, junge Menschen, die hier geboren und aufgewachsen sind und die Sprache ihrer Eltern und Großeltern entweder schlecht oder gar nicht mehr beherrschen, bevorzugt als ausländische „Gäste“ bezeichnet, auch in populistischen Reden so mancher Politiker bis hin zu Gerhard Schröder.

Als „Gäste“ hätten sie gefälligst die Spielregeln des „Gastlandes“ zu beachten, andernfalls müßten sie mit Konsequenzen rechnen. Als „Gast“ in der eigentlichen Bedeutung des Wortes kann man jedoch nur denjenigen bezeichnen, der sich vorübergehend in einem Land aufhält: Touristen, Studenten, Saisonarbeiter, Bürgerkriegsflüchtlinge, Asylbewerber, deren Verfahren noch nicht abgeschlossen ist. Die allermeisten der in Deutschland lebenden „Ausländer“ halten sich jedoch gerade nicht mehr vorübergehend, sondern dauerhaft hier auf. Sie sind längst keine „Ausländer“ mehr, sondern „Inländer ausländischer Herkunft“. Es ist verhängnisvoll, sie weiterhin als Gäste zu bezeichnenden, weil es dazu beiträgt, die gesellschaftliche Realität zu ver-

drängen, statt sie endlich zur Kenntnis zu nehmen und positiv zu gestalten. Die Politik hat auf die veränderten Bedingungen bislang nicht oder nur unzureichend reagiert. Zwar gibt es Integrationsprogramme auf kommunaler Ebene (die in diesen Zeiten nicht selten dem Rotstift zum Opfer fallen!), vorbildliche lokale Initiativen und Beispiele zuhauf für gelungene Integration.

## Gefährliche Tendenzen

Aber es gibt auch und zunehmend Anzeichen dafür, daß das Zusammenleben von „Deutschen“ und „Ausländern“ schwieriger wird, daß sich Mißverständnisse häufen, daß „Ghettos“ entstehen, daß die Gewaltbereitschaft insbesondere unter Jugendlichen zunimmt. Dies ist der Nährboden für religiösen Fundamentalismus und Fanatismus, für Nationalismus jeglicher Art. Gelingt es Staat und Gesellschaft nicht, diesen Tendenzen rechtzeitig, d. h. in ihren Anfängen, zu wehren, werden wir insbesondere in den großen Städten schon bald vor ungeheuren Problemen stehen, bis hin zur Gefährdung des sozialen Friedens. Es geht dabei nicht zuletzt auch um die – immer wieder bezweifelte – Fähigkeit der Politik und der politischen Parteien, sich abzeichnende Entwicklungen nicht nur zu erkennen, sondern trotz aller tagespolitischen Zwänge auch frühzeitig darauf zu reagieren.

## Schlüsselwort Integration

Das Schlüsselwort zur Bewältigung der sich abzeichnenden Probleme heißt „Integration“. Im Grundsatz wird dies von niemandem bestritten, doch fehlt es noch immer an schlüssigen Konzepten. Während Parteitagbeschlüsse sich oftmals über Seiten mit der Bekämpfung von Asylmißbrauch und Ausländerkriminalität beschäftigen (übrigens zu Recht) und dazu eindrucksvolle Kataloge repressiver Maßnahmen bereithalten, bleibt das Bekenntnis zur Integration seltsam unausgefüllt und unverbindlich. Sicher: Integration ist zuvorderst eine gesellschaftliche Aufgabe. Sie vollzieht sich im „vorpolitischen“ Raum, im Kindergarten, in der Schule, am Arbeitsplatz, im Sportverein, in der Nachbarschaft, an der Universität, durch „Ausländerpräsenz“ in Medien, Gewerkschaften und Parteien. Integration hat soziale, wirtschaftliche, kulturelle und politische Aspekte.

## Die Rolle des Staates

Die Rolle und die Möglichkeiten des Staates und insbesondere der bundesstaatlichen Ebene sind im Hinblick auf das Gelingen von Integration daher naturgemäß beschränkt, aber gleichwohl von großer Bedeutung: Er kann dort, wo er zuständig ist, rechtliche Rahmenbedingungen setzen oder verbessern, und er kann durch

sein Handeln das politische Signal geben, daß Integration von Deutschen und Ausländern nicht nur geduldet, sondern im beiderseitigen Interesse gewollt und gefördert wird. Damit kann er – weit über seinen ureigenen Zuständigkeitsbereich hinaus – die Verantwortlichen im vorpolitischen, im gesellschaftlichen Bereich ermutigen, ihrerseits dem Thema Integration einen höheren Stellenwert einzuräumen und sich aktiv für dieses Anliegen einzusetzen.

**D**ie Zeit für ein solches Signal drängt. Auch „Ausländer“, die schon lange und rechtmäßig in Deutschland leben, deren Aufenthaltsstatus und Bleiberecht von niemandem in Frage gestellt wird, fühlen sich betroffen angesichts ständiger Diskussionen über „zu hohe Ausländerzahlen“, „Ausländer in der sozialen Hängematte“, „kriminelle Ausländer“ usw. Bei vielen verfestigt sich der Eindruck, daß sie als Bürger zweiter Klasse angesehen werden, die zudem noch als Sündenböcke für Fehlentwicklungen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich herhalten sollen. Dies macht gerade junge Ausländer wiederum anfälliger für wohlfeile Parolen fundamentalistischer und nationalistischer Rattenfänger, die ihnen einreden, daß sie von der „deutschen“ Gesellschaft weder gewollt noch akzeptiert werden. Umgekehrt nimmt auch bei der „deutschen“ Bevölkerungsmehrheit in wirtschaftlich schwierigen Zeiten, in denen der

eigene Besitzstand zunehmend bedroht scheint, die Bereitschaft zu integrationsfördernden Maßnahmen eher ab, was wiederum die Bereitschaft von Parteien und Politikern vermindert, diesem Thema den angemessenen Stellenwert zu geben, und statt dessen die Bereitschaft zu wohlfeilen populistischen Stammtischparolen fördert. So entsteht eine Spirale, die sich immer schneller dreht und Entwicklungen begünstigt, die von niemandem gewollt sind.

## Staatsbürgerschaft als Symbol

Mit der überfälligen Reform des Staatsangehörigkeitsrechts könnten sowohl die rechtlichen Rahmenbedingungen für die in Deutschland lebenden Ausländer verbessert als auch das dringend benötigte Signal der Integrationsbereitschaft gesetzt werden. Das deutsche Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz stammt aus dem Jahre 1913, mithin also aus einer Zeit, in der die heutigen Probleme noch nicht einmal ansatzweise vorhanden oder zu erahnen waren. Es ist auch nicht geeignet, einen wirksamen Beitrag zur Integration zu leisten, weil es sich auf den Grundsatz des *ius sanguinis* beschränkt. Danach ist durch Geburt nur derjenige Deutscher, der von einem deutschen Elternteil abstammt. Dies gilt selbst dann, wenn die „deutschen“ Eltern seit Generationen im Ausland leben

und ihre Kinder weder die deutsche Sprache sprechen noch sonst irgendwie mit Deutschland oder mit deutscher Kultur in Berührung kommen. Kinder ausländischer Eltern erhalten dagegen mit der Geburt nicht die deutsche Staatsangehörigkeit und bleiben während der gesamten Phase ihrer Kindheit und Jugend „Ausländer“. Auch dann, wenn ihre „ausländischen“ Eltern bereits in zweiter oder dritter Generation in Deutschland leben und diese Kinder ausschließlich in Deutschland aufwachsen und die Herkunftsländer ihrer Eltern oder Großeltern höchstens noch aus Erzählungen kennen. Erst nach Vollendung des 18. Lebensjahres können sie eingebürgert werden, sofern sie auf die ausländische Staatsangehörigkeit verzichten. Bis dahin werden sie in der Schule, in der Ausbildung, in ihrer Freizeit immer wieder mit der Tatsache konfrontiert, daß sie – obwohl in Deutschland geboren und aufgewachsen – keine Deutschen sind, daß sie nicht nur aufgrund ihres Aussehens und ihrer Kultur, sondern auch „juristisch“ anders sind als ihre „deutschen“ Altersgenossen. Mit anderen Worten: Das geltende Staatsangehörigkeitsrecht leistet nicht nur keinen Beitrag zur Integration, es erschwert sogar ihr Gelingen und schafft dadurch zusätzliche Probleme.

Bisweilen wird der Standpunkt vertreten, der Erwerb der Staatsangehörigkeit könne nur am Ende, nicht jedoch am Anfang eines Integrationsprozesses stehen. Deutsche Pässe dürften nicht mit der Gießkanne verteilt werden, da es sich

## Staatsbürgerschaft als Endpunkt der Integration?

bei der Staatsangehörigkeit um eines der höchsten Rechtsgüter eines mit nationalen Symbolen ohnehin nicht übermäßig gesegneten Landes handle. Darin kommt eine groteske Überhöhung der Bedeutung der Staatsangehörigkeit zum Ausdruck, die in kaum einem anderen Land der Welt eine Entsprechung findet. Viel wichtiger als die juristische Kategorie der Staatsangehörigkeit ist für jedes Land die Loyalität der innerhalb seiner Grenzen lebenden Menschen. Nur wenn erfolgreiche Integration dazu führt, daß der allergrößte Teil der rund 8 Millionen dauerhaft in Deutschland lebenden ausländischen Mitbürger wirkliche Loyalität für unser Land und unseren Staat empfindet, kann es auf Dauer eine gedeihliche Entwicklung unserer Gesellschaft geben. Es handelt sich dabei um einen Prozeß, der vom Staat positiv oder negativ beeinflußt werden kann. Wenn der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit diesen Prozeß fördert oder beschleunigt, dann ist es nicht nur legitim, sondern im wohlverstandenen „nationalen Interesse“, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen. Die politische Diskussion der letzten Jahre wird wesentlich vom Reizwort der „doppelten Staatsangehörigkeit“ beherrscht. Zu

ihren Befürwortern gehörten ursprünglich insbesondere „linke“ Gruppierungen, vornehmlich aus ideologischen Gründen. Sie wird aber auch gerade von Ausländern und ihren Organisationen immer wieder vehement gefordert, weil viele von ihnen Integration mit Assimilation verwechseln und irrtümlich glauben, sie müßten mit der alten Staatsangehörigkeit auch ihre kulturelle Identität sozusagen an der Garderobe der Bundesrepublik Deutschland abgeben.

## Reizwort „Doppelte Staatsangehörigkeit“

Insbesondere Angehörige der ersten Ausländergeneration sind aus emotionalen Gründen nicht bereit, ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufzugeben. Ihre Kinder, die Angehörigen der zweiten Ausländergeneration, verzichten dann oftmals aus Rücksicht auf ihre Eltern darauf, sich in Deutschland unter Aufgabe der alten Staatsangehörigkeit einbürgern zu lassen, was dann wiederum dazu führt, daß ihre eigenen Kinder (die Angehörigen der dritten Ausländergeneration) ebenfalls nicht als Deutsche aufwachsen können.

Der Vergleich mit unseren Nachbarstaaten zeigt, daß man in fast allen anderen Ländern sehr viel unbefangener mit dem Thema „doppelte Staatsange-

hörigkeit“ umgeht. In der Schweiz, Frankreich, Belgien, den Niederlanden, Schweden, England, Finnland, Norwegen, den USA, Kanada wird bei der Einbürgerung die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit nicht zwingend verlangt. Lediglich Staaten wie Luxemburg, Liechtenstein, Monaco und Österreich lehnen doppelte Staatsangehörigkeit prinzipiell ab.

**D**ennoch wäre es m. E. falsch, doppelte Staatsangehörigkeit künftig generell zuzulassen oder gar zu propagieren. Dies würde dazu führen, daß in weiten Teilen der Gesellschaft die Vorbehalte gegenüber ausländischen Mitbürgern nicht abgebaut, sondern eher zunehmen würden. Gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten mit hoher Arbeitslosigkeit erschiene die Einführung einer doppelten Staatsangehörigkeit vielen „Deutschen“, die sich selbst vom sozialen Abstieg bedroht fühlen, wie eine ungerechtfertigte Privilegierung der ausländischen Mitbürger (auch wenn dem tatsächlich nicht so ist!). Es bestünde daher die Gefahr, daß der Gewinn an Integrationschancen, der durch eine entsprechende Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts erreicht werden könnte, durch Gegenreaktionen am rechten Rand der Gesellschaft wieder zunichte gemacht werden könnte. Damit wird aber weder Deutschen noch Ausländern in unserem Land gedient. Eine pragmatische Lösung könnte darin bestehen,

daß man in Deutschland geborenen Kindern ausländischer Eltern (sofern letztere sich rechtmäßig und dauerhaft in Deutschland aufhalten) mit der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit verleiht, sofern die Eltern dem nicht widersprechen.

## „Kinderstaatsangehörigkeit“ als Lösung

Nach Erreichen der Volljährigkeit müßten sich die Betroffenen jedoch zwischen der deutschen und der ausländischen Staatsangehörigkeit entscheiden. Dies hätte den großen Vorteil, daß diese Kinder in der entscheidenden Sozialisationsphase als Deutsche aufwachsen könnten, mit allen Rechten und Pflichten. Dadurch, daß man ihnen zu einem späteren Zeitpunkt (sinnvollerweise mit 21 oder 23 Jahren) die bewußte Entscheidung für eine der beiden Staatsangehörigkeiten abverlangt, würde gleichzeitig deutlich, daß das Prinzip der Vermeidung von Doppelstaatlichkeit gerade nicht aufgegeben, sondern beibehalten wird. Eine solche Lösung, von vielen auch als „doppelte Staatsangehörigkeit auf Zeit“ bezeichnet, wäre nicht nur von großem Wert für die betroffenen Jugendlichen, sondern darüber hinaus auch ein deutliches Signal, daß unsere Gesellschaft bereit ist, sich der Herausforderung der Ausländerintegration zu stellen. Sie würde mit Sicherheit auch keine

gesellschaftlichen Gegenreaktionen provozieren und kein Wasser auf die Mühlen rechtsextremer Parteien leiten.

Seit dieses Modell von einer Gruppe von Abgeordneten innerhalb der CDU/CSU-Bundestagsfraktion entwickelt und vertreten worden ist, hat es immer mehr Befürworter gefunden: Innerhalb der Union, wo bereits im Juni 1996 rund 150 Bundes-, Landtags- und Europaabgeordnete, Oberbürgermeister, Bürgermeister, Landes- und Kreisvorsitzende ihre Unterstützung bekundet haben, im „vorpolitischen Raum“ (z. B. Deutscher Städtetag, Deutsche Sportjugend, KAB), in den Medien und nicht zuletzt bei vielen Ausländerorganisationen. Es hat dazu beigetragen, die Diskussion über das Thema „Integration“ ungeachtet der großen Dominanz wirtschafts- und sozialpolitischer Themen nicht nur am Leben zu erhalten, sondern sogar zu intensivieren. Auch wenn es in dieser Legislaturperiode angesichts mancher Widerstände voraussichtlich nicht mehr zu einer gesetzlichen Neuregelung der Staatsbürgerschaft kommen wird, bleiben sowohl das Problem der Ausländerintegration wie der konkrete Vorschlag auf der Tagesordnung. Die Politik sollte den Mut haben, beides nach der nächsten Bundestagswahl unverzüglich aufzugreifen.

Peter Altmaier, seit 1994 Mitglied des Deutschen Bundestages für den Wahlkreis Merzig und Saarlouis, Mitglied im Europa- und im Rechtsausschuß.