

SOCIETAS IURIS PUBLICI EUROPAEI (SIPE)

Die neuen Europäer - Migration und Integration in Europa
The new Europeans - Migration and integration in Europe
Les nouveaux européens - Migration et intégration en Europe

Hartmut Bauer, Pedro Cruz Villalón & Julia Iliopoulos-Strangas (eds.)

2 0 0 9



ANT. N. SAKKOULAS



NOMOS
VERLAGSGESELLSCHAFT



BRUYLANT

Verwaltungsrechtliche Instrumente der Integration und ihre Ausgestaltung in den Mitgliedstaaten

*Ewald Wiederin**

„Sie hielten es für gegeben, einer bestimmten Zivilisation anzugehören, und dieser Umstand war für sie so wenig anzweifelbar wie die Formationen der Erdoberfläche oder der Blutkreislauf, und wenn jemand ihnen gesagt hätte, daß ein gänzlich ungebildeter Afrikaner, der seinen Stamm verläßt, um nach wochenlangen Entbehrungen im Innern eines dunklen Schiffsbaus heimlich in eines der Länder zu gelangen, die von sich behaupten, jener Zivilisation anzugehören, daß dieser Afrikaner europäischer ist als Millionen und Abermillionen von Europäern, dann hätten sie – und keinesfalls stelle ich ihre Aufrichtigkeit in Frage – fassungslos oder empört reagiert.“

Juan José Saer, Ermittlungen

I. Die Integration Europas

Wer wie wir über die neuen Europäer nachdenkt, tut gut daran, sich der alten zu erinnern. Folgt man der Legende,¹ so steht am Anfang eine Frau an einem Strand im heutigen Libanon, irgendwo zwischen Sidon und Tyros. Die Tochter des phönizischen Königs Agenor und seiner Frau Telephassa hatte dermaßen schöne Augen, dass der Göttervater sich in sie verliebte. Zeus befahl dem Merkur, Agenors Rinderherde an das Ufer des levantinischen Meeres zu treiben, er verwandelte sich in

* *Universität Salzburg.*

1. Dazu mit weiteren Quellenangaben B. HEDERICH, *Gründliches mythologisches Lexikon*, 1770 / Nachdruck 1996, Sp. 1074-1079.

einen weißen Stier, und er mischte sich unter das Vieh. Als die Tochter des Herdenbesitzers mit ihrer Freundin einen Strandspaziergang unternahm, kam der verstellte Ochse auf sie zu und begann ihr zu schmeicheln. Neugierig geworden, ließ Europa auf das Spiel sich ein; keck geworden, setzte sie sich auf den Stier, nachdem dieser sich niedergelegt hatte vor ihr. Kaum hatte sie den Boden unter ihren Füßen verloren, als das unerträglich weiße Tier sich erhob und mit ihr meерwärts ging. Nachdem das seltsame Transportmittel in die See eingetaucht war, war es für Absprung und Umkehr seiner Passagierin endgültig zu spät.

Die Legende ist damit aber noch nicht zu Ende. Der räuberische Stier übersetzte mit seiner Beute das Meer und landete auf Kreta in der Mündung des Flusses Lethe an. Ab hier gehen die Deutungen auseinander. Der offiziellen Version der Sage nach nahm der Stier seine Göttergestalt wieder an, und Europa ging im Schatten einer Platane auf sein verliebtes Werben ein. Die auf Münzen überlieferten Bilder sprechen eine ganz andere Sprache: Sie zeigen eine weinende, gebrochene Frau unter einem Baum, die ein Gott vergewaltigt hatte. Wie immer dem gewesen sei: Gesichert ist wiederum, dass der Integration der beiden Körper ein Kind entsprang. Es wurde Minos geheißен, und es sollte später, zum König Kretas aufgestiegen, seine Untertanen mit guten und heilsamen Gesetzen versorgen. Gleichwohl wurde bis zum Ende seiner Herrschaft darüber gestritten, ob Minos denn nun ein rechter Kretenser sei oder bloß ein dahergelaufener Fremder.²

In ihrer Dürftigkeit ist diese Legende eine typische Migrationsgeschichte. Ich greife hier nur vier Aspekte heraus. Erstens: Europa steigt auf und lässt sich ein, ohne sagen zu können, worauf. Verlockung, Verstrickung in die Umstände und Hoffnung auf ein anderes Leben sind bis heute Gründe geblieben, um eine Fahrt ins Ungewisse zu unternehmen. Zweitens: Wie Eingliederung vor sich geht und ob Integration glückt, ist nicht vorentschieden; zwischen Liebe auf den ersten Blick und Vergewaltigung ist alles möglich. Und doch gilt drittens in jedem Fall: Wer sich integrieren will, der muss sich berühren lassen. Es trifft aber viertens wohl auch zu: Integration ist, der Wortwurzel zuwider,

2. HEDERICH (Fn. 1), Sp. 1638.

immer ein schmerzhafter Prozess, in dem alte Verbindungen gekappt, anezogene Einstellungen aufgebrochen und Menschen auf eine andere Gesellschaft und ihre Bedürfnisse hin ausgerichtet werden. Die Götter mischen sich heute in all diese Vorgänge nicht mehr ein. Integration bleibt deshalb aber nicht allein der Gesellschaft überlassen. Denn heute sieht sie der Staat als seine Aufgabe an, und er setzt hierzu verwaltungsrechtliche Instrumente ein.

II. Ein juristischer Begriff der Integration

War Europa auf Kreta, war sie in Europa jemals integriert? Nachdem der ganze Erdteil nach ihr benannt ist, sind wir geneigt, die Frage zu bejahen. Eine präzise Antwort fällt uns aber deshalb schwer, weil wir unter Integration je und je verschiedenes verstehen. In der Mathematik und in der Molekulargenetik hat der Begriff noch einigermaßen fest umrissene Konturen.³ Doch schon in der Philosophie, in der Psychologie, in der Soziologie, in der Pädagogik und in der Wirtschaft beginnt seine Intension zu verschwimmen,⁴ und in der normalen Sprache franst seine Bedeutung völlig aus. Zwar kennen alle europäischen Sprachen das Wort⁵ – vielleicht mit einer gewissen Einschränkung im Lettischen, weil dort „integrēšana“ nur mathematisch konnotiert ist. In allen Sprachen stellt der Begriff aber ein Fremdwort dar, das in der All-

3. Integration bedeutet hier die Berechnung eines Integrals (Integralrechnung) bzw. das Lösen einer Differenzialgleichung, dort die Einführung fremder DNA in ein Genom.

4. Übersichten bei O.H. v.D. GABLENTZ, Integration, in: W. BERNSDORF / F. BÜLOW (Hrsg.), *Wörterbuch der Soziologie*, 1955, S. 233-235; E. E. KOBİ, Was bedeutet Integration? Analyse eines Begriffs, in: H. EBERWEIN (Hrsg.), *Behinderte und Nichtbehinderte lernen gemeinsam. Handbuch der Integrationspädagogik*, 3. Aufl. 1994, S. 71-79.

5. Dänisch: integration, integrering; Englisch: integration; Estnisch: integratsioon, lõiminime; Finnisch: integraatio, yhdyntyminen; Französisch: integration; Italienisch: integrazione; Lettisch: ieviešana, integrēšana; Niederländisch: integratie; Norwegisch: integrasjon; Polnisch: integracja; Portugiesisch: integração; Rumänisch: integrare; Russisch: интеграция – integracija, внедрение – vnedrenie; Spanisch: integración; Tschechisch: sjednocení, integrace; Türkisch: bütünleşme, entegrasyon; Ungarisch: egyesülés, integráció.

tagssprache kaum verwendet wird. Ich will hier der Versuchung widerstehen, die wichtigsten normalsprachlichen Bedeutungen vor Ihnen auszubreiten, und zwar deswegen, weil dies vom entscheidenden Punkt nur ablenken würde. Und diesen entscheidenden Punkt sehe ich darin, dass das Wort Integration erstens sehr unscharf und zweitens äußerst positiv besetzt ist. Die Verwendung des Wortes allein ist fast schon ein Argument: Wer Integration sagt, hat im Zweifel recht; und er kann auf Zustimmung schon deshalb hoffen, weil jeder Zuhörer mit dem Wort nur das assoziieren wird, was er selbst damit an Gutem und Schönerem verbindet. Diese wichtige Funktion des Begriffs, sachlichen Dissens zu kaschieren und Konsens auf emotionaler Ebene herzustellen, geht mit jeder Übersetzung verloren. Wir reden deshalb so gerne über die europäische Integration, weil das unsere Auffassungsunterschiede über die Finalität dieser Verbindung vernebelt und uns in den Bemühungen um eine gute Sache eint;⁶ wir verschreiben uns deshalb der Integration Behinderter, weil das offen lässt, ob wir die beeinträchtigten Körper mit Medizin und Technik umwelttauglich machen sollen oder ob wir umgekehrt die Umwelt an die speziellen Bedürfnisse dieser Körper anpassen wollen;⁷ und wir reden deshalb so gerne von der Integration von Fremden, weil wir von harscher Assimilation bis hin zu Entwürfen einer multikulturellen Gesellschaft alles darunter verstehen können.⁸ Es gibt schlechterdings keine Migrationspolitik, die sich nicht als Integrationspolitik vermarkten ließe.⁹

6. Für einen Überblick über die Integrationstheorien vgl. J. POLLAK / P. SLOMINSKI, *Das politische System der EU*, 2006, S. 52 ff.

7. Dazu U. DAVY, Das Verbot der Diskriminierung wegen einer Behinderung im deutschen Verfassungsrecht und im Gemeinschaftsrecht, in: *Die Behinderten in der sozialen Sicherung. Bundestagung des Deutschen Sozialrechtsverbandes e.V. 27. und 28. September 2001* in Schwerin, 2002, S. 7-59 (11 ff.).

8. Vgl. die Übersicht bei H. FASSMANN, Der Integrationsbegriff: missverständlich und allgegenwärtig – eine Erläuterung, in: M. OBERLECHNER (Hrsg.), *Die missglückte Integration? Wege und Irrwege in Europa*, 2006, S. 225 (226 ff.).

9. Vgl. etwa den „Integrationsbericht“ des österreichischen Bundesministeriums für Inneres, abrufbar unter www.integration.at (8.8.2008), sowie die spanische Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, die das Wort „Integration“ auch nach der Reform durch die Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, lediglich im Titel anführt.

Und doch: Ich kann das Wort „Integration“ nicht einfach stehen lassen, ohne Gefahr zu laufen, mein Thema zu verfehlen. Ich habe daher den Ausweg gewählt, einen juristischen Begriff von Integration zu entwickeln. Er ist denkbar einfach und pragmatisch gefasst.

In juristischer Hinsicht ist integriert, wer Teil eines Ganzen ist und wer von den anderen Teilen dieses Ganzen rechtlich nicht unterschieden werden kann. Das bedeutet konkreter und banaler, dass Integration im Rechtssinn sich erschöpft in der Gleichheit vor dem Gesetz. Rechtlich ist integriert, wer die gleichen Rechte und Pflichten hat wie alle anderen auch. Und exakt so, wie zur Gleichheit vor dem Gesetz auch der Schutz vor Diskriminierungen gehört, so bildet Letzterer auch ein Element der rechtlichen Integration. Attribute, für die eine Person nichts kann und die ihre Identität ausmachen, dürfen kein Anlass für Benachteiligungen sein. Dass diese Garantie für Zuwanderer besonders wichtig ist, weil sie oft anders aussehen und andere Götter haben als Durchschnittsbürger, liegt auf der Hand.

Indem ich das Wort Integration auf diese Weise ins Juristische übersetze und damit entzaubere, fällt es mir zugleich leichter, das Thema einzugrenzen. Ich werde untersuchen, mit welchen Instrumenten das Verwaltungsrecht die Gleichheit der Rechte und Pflichten herzustellen versucht; und ich werde mich auf jene Rechtsgebiete konzentrieren, in denen diese Gleichheit der Rechte und Pflichten weder selbstverständlich ist, noch von Anfang an besteht.

Daher scheiden all jene Bereiche des Verwaltungsrechts, die wie das Steuerrecht, das Verkehrsrecht oder das Umweltrecht gar nicht oder nur am Rande zwischen Inländern und Ausländern differenzieren, von vornherein aus der Betrachtung aus. Über die politischen Rechte sind wir soeben eingehend informiert worden.¹⁰ Die wirtschaftlichen Rechte, die sozialen Rechte und die kulturellen Rechte werde ich nur am Rande streifen. Denn in diesen Bereichen konvergieren die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten in zunehmendem Maße, nicht zuletzt unter europäischem Einfluss. Das ermöglicht es mir, das Ausländerrecht und das Staatsbürgerschaftsrecht ins Zentrum zu rücken und zwei Bereiche etwas ausführlicher darzustellen, die gerade nicht harmonisiert sind: hier

10. Vgl. die Beiträge von *Eliseo Aja* und *Katja Ziegler* in diesem Band.

die von einigen Mitgliedstaaten eingeführten Integrationsanforderungen, dort den Zugang zur Staatsbürgerschaft.

III. Integration und Ausländerrecht

Ausländerrecht und Staatsbürgerschaftsrecht sind in Theorie und Praxis lange Zeit als zwei getrennte Bereiche angesehen worden, in denen völlig unterschiedliche Regeln gelten. Noch 1965 ging man etwa in Deutschland anlässlich der Verabschiedung des Ausländergesetzes mit Selbstverständlichkeit davon aus, dass es ein Recht von Ausländern auf Aufenthalt nicht geben kann, weil ein solches Recht erst Bestandteil der Staatsangehörigkeit ist.¹¹ Mittlerweile hat sich diese klare Grenzziehung beträchtlich verwischt. Nicht erst das Staatsbürgerschaftsrecht, schon das Ausländerrecht sorgt für eine Angleichung der Rechte und Pflichten. Der Ausgangspunkt ist aber immer noch derselbe: Kein europäischer Staat bietet von vornherein die Gleichstellung an. Typisch ist vielmehr, dass Migrantinnen und Migranten für den Aufenthalt einen Eingangstitel benötigen, der ihre Situation prekär lässt.¹² Der Titel ist erstens befristet; um ihn zu erlangen, muss man zweitens als Person bestimmte Bedingungen erfüllen; drittens sorgen mitunter Kontingentsysteme dafür, dass pro Jahr nur eine bestimmte Anzahl von Titeln verliehen werden darf, und viertens schließlich verfügen die Behörden über beträchtlichen Spielraum, weil ihnen Ermessen eingeräumt ist. Diese Eingangstitel kann man in meinen Augen noch nicht als Integrationsinstrumente bezeichnen. Dennoch sind sie für unser Thema mittelbar von Bedeutung. Denn während manche dieser Titel von vornherein nur für einen bloß vorübergehenden Aufenthalt konzipiert sind, eröffnen andere Titel weitergehende Integrationsmöglichkeiten. Soweit dies der Fall ist, soll die Entscheidung über den ersten Titel dafür sorgen, dass nur Personen mit Integrationschancen überhaupt den Integrationspfad betreten.

11. Vgl. die Begründung des Entwurf eines Gesetzes über den Aufenthalt der Ausländer (Ausländergesetz), Bundestags-Drucksache (BT-Drs.) IV/868, S. 12.

12. U. DAVY, Integration of Immigrants in Germany: A Slowly Evolving Concept, *European Journal of Migration and Law* 2005, vol. 7, S. 123-144 (130).

Als zentrales verwaltungsrechtliches Instrument auf diesem Integrationspfad hat sich in allen Mitgliedstaaten die dauerhafte Aufenthaltsberechtigung herauskristallisiert. Sie bietet eine grundsätzlich sichere und unbefristete Perspektive, im Land zu bleiben und Wurzeln zu schlagen.

Die Fristen, die in den Mitgliedstaaten einzuhalten waren, bevor eine solche dauerhafte Berechtigung beantragt werden kann, haben vor 1999 beträchtlich variiert: Was in Finnland schon nach zwei Jahren möglich war, dafür musste man in Griechenland fünfzehn Jahre warten.¹³ Seither ist jedoch ein Angleichungsprozess in Gang gekommen, den die Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen¹⁴ teils nachvollzogen, teils angestoßen hat. Schon vor 2003 hatte sich das Niveau weitgehend bei fünf Jahren eingependelt; seither sieht Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie diese Frist verpflichtend vor. Das hindert die Mitgliedstaaten zwar nicht, daneben andere Titel mit kürzeren oder längeren Fristen zu schaffen. Von dieser Möglichkeit wird jedoch kaum Gebrauch gemacht.

Mit der dauerhaften Aufenthaltsberechtigung sind regelmäßig wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verbunden. Im Arbeitsrecht und in der Sozialversicherung dominiert die Gleichstellung von Anfang an; in der Sozialversicherung ist überdies Vorsorge getroffen, dass die mit der Migration verbundenen Nachteile durch den Export der Leistungen ausgeglichen werden.¹⁵ In der Sozialhilfe beschränken sich

13. Für einen Überblick über die Wartefristen und ihre Entwicklung vgl. K. GROENENDIJK, The legal integration of potential citizens: Denizens in the EU in the final years before the implementation of the 2003 Directive on long-term resident third country nationals, in: R. BAUBÖCK et al. (eds.), *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States*, 2006, vol. 1, S. 385-410 (394 ff.).

14. Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, Amtsblatt (ABl.) L 16 vom 23.1.2004, S. 44.

15. U. DAVY, Integration von Einwanderern: Instrumente – Entwicklungen – Perspektiven, in: U. DAVY (Hrsg.), *Die Integration von Einwanderern. Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich*, 2001, S. 925-988 (943 ff.). Vgl. auch die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom

manche Staaten auf Kernleistungen, indem sie (wie beispielsweise Deutschland und Frankreich) die Drittstaatsangehörigen von speziellen Hilfestellungen in besonderen Lebenslagen ausschließen.¹⁶ Das britische Recht koppelt die nicht beitragspflichtigen Leistungen an eine dauerhafte Aufenthaltsberechtigung;¹⁷ die meisten anderen Staaten stellen hingegen im Sozialrecht entweder gar nicht auf die Rechtsmäßigkeit des Aufenthalts ab oder lassen Leistungen nach einer bestimmten faktischen Aufenthaltsdauer zu. Desgleichen hängt der Zugang zu Allgemeinbildung nicht vom Status ab. In den romanischen Ländern ist dieser Grundsatz besonders strikt verwirklicht.

Schließlich und endlich inkludiert der dauerhafte Aufenthaltstitel meist den Zugang zum Arbeitsmarkt. Obwohl bestehende Beschränkungen nach der Richtlinie aufrechterhalten werden dürfen,¹⁸ ist die Tendenz unübersehbar, die Restriktionen der Beschäftigung in das ausländerrechtliche System zu integrieren. Deutschland hat diesen Schritt mit dem Ausländergesetz 2004 vollzogen, das sich deshalb in seinem vollen Titel auch als Gesetz über die Erwerbstätigkeit zu erkennen gibt.¹⁹ Andere Länder lassen mit der dauerhaften Aufenthaltsberechtigung jede wirtschaftliche Betätigung zu. Restriktionen gibt es vielfach noch für selbständige Tätigkeiten. Diese können jedoch durch Gründung einer Gesellschaft leicht umgangen werden.

Im Kern der dauerhaften Aufenthaltsberechtigung, bei der Sicherheit des Aufenthaltes nämlich, sind hingegen Rückschläge zu konstatieren.

29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, ABl. L 166 vom 30.4.2004, S. 1, in der Fassung der Berichtigung ABl. L 204 vom 4.8.2004, S. 30.

16. U. DAVY / D. ÇINAR, Deutschland, in: DAVY (Fn. 15), S. 277-423 (331 ff.); U. DAVY, Frankreich, in: DAVY (Fn. 15), S. 425-518 (469).

17. U. DAVY / D. ÇINAR, Vereinigtes Königreich, in: DAVY (Fn. 15), S. 795-924 (839 ff.).

18. Vgl. Art. 11 Abs. 3 lit. a) RL 2003/109/EG (Fn. 14).

19. Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG), erlassen als Art. 1 des Gesetzes vom 30. Juli 2004 (Zuwanderungsgesetz), Bundesgesetzblatt (BGBl.) I S. 1950, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 19. August 2007, BGBl. I S. 1970.

ren. Verantwortlich dafür ist zum einen der Kampf gegen den Terrorismus, dem sich mittlerweile fast alle europäischen Staaten verschrieben haben. In Dänemark kann bei Begehung bestimmter Delikte unabhängig von der verhängten Strafe der Status entzogen werden; in Finnland und Frankreich ist die Aufenthaltsbeendigung bei Bedrohungen der nationalen Sicherheit, in Deutschland bei Unterstützung einer terroristischen Vereinigung ermöglicht worden.²⁰ Etwas aus der Reihe fällt Spanien, das auf die Anschläge 2004 besonnen reagiert hat.²¹ Zum anderen sind unabhängig davon die Regelungen über die Aufenthaltsverfestigung aufgeweicht worden. Den stärksten Einbruch gab es insoweit wohl in Österreich: Nach dem Fremden-Gesetz 1997 waren Angehörige der zweiten Generation selbst dann, wenn sie in Österreich nicht geboren, wohl aber von früher Jugend an aufgewachsen waren, gegen eine Beendigung ihres Aufenthalts absolut geschützt.²² Das geltende Fremdenpolizeigesetz hat diese Garantie wesentlich durchlöchert, weil nach ihm eine Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mehr als zwei Jahren den Anlass für ein Aufenthaltsverbot geben kann.²³ Die Gleichstellung der Angehörigen der zweiten Generation mit den Staatsbürgern im

20. GROENENDIJK (Fn. 13), S. 401; O. DUBOS / M.-C. PONTHEAU, Droits des Étrangers: France, *European Review of Public Law / Revue Européenne de Droit Public (ERPL/REDP)* 2007, vol. 19, S. 189-198 (193 ff.); U. DAVY, Immigration, Asylum, and Terrorism: How Do They Inter-relate in Germany? in: E. GUILD / A. BALDACCINI (eds.), *Terrorism and the Foreigner. A Decade of Tension around the Rule of Law in Europe*, 2007, S. 177-232 (200 ff.).

21. Vgl. I. M. DELGADO / E. NIETO GARRIDO, An Overview of Foreigner's Rights in the Spanish Legal Order, *ERPL/REDP* 2007, vol. 19, S. 321-346 (341); K. GROENENDIJK, Die Neue Integrationspolitik in den Niederlanden, in: U. DAVY / A. WEBER (Hrsg.), *Paradigmenwechsel in Einwanderungsfragen? Überlegungen zum neuen Zuwanderungsgesetz*, 2006, S. 125-141 (141).

22. Bundesgesetz über die Einreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Fremden (Fremden-Gesetz 1997 – FrG), BGBl. I Nr. 75/1997, § 35 Abs. 4, § 38 Abs. 1 Z 4.

23. Vgl. § 61 Z 4 Bundesgesetz über die Ausübung der Fremdenpolizei, die Ausstellung von Dokumenten für Fremde und die Erteilung von Einreisetiteln (Fremdenpolizeigesetz 2005 – FPG), erlassen mit Art. 3 des Fremdenrechtspaketes 2005, BGBl. I Nr. 100/2005.

Hinblick auf das Recht zum Aufenthalt ist damit zur Episode geworden.

Auch in den wenigen anderen europäischen Staaten, die eine absolut wirkende Garantie des Aufenthalts kannten oder noch immer kennen, hat dieses Rechtsinstitut transitorischen Charakter. In den Niederlanden hat die letzte Reform den Schutz von Personen mit zwanzigjährigem Aufenthalt unterspült.²⁴ In Italien²⁵ und Frankreich²⁶ dürfen zwar Minderjährige unter keinen Umständen abgeschoben werden; mit Erreichung der Volljährigkeit ist diese Kautel aber naturgemäß hinfällig. In Großbritannien sind Angehörige des alten Commonwealth durch ihr „right to abode“ gegen Aufenthaltsbeendigungen immun; dieser Quasi-Staatsbürgerstatus, über den beispielsweise Kanadier und Südafrikaner verfügen, wurde jedoch im Jahr 1983 eingefroren und kann seither nicht mehr erworben werden.²⁷ Vergleichbare Regelungen, die eine koloniale Vergangenheit bewältigen sollen, bestehen in den Niederlanden für die 1951 eingewanderten Molukken und in Dänemark für die 1946 im Land gebliebenen Isländer.²⁸ Davon sind aber nur mehr ungefähr tausend bzw. dreißig Personen betroffen.

Sieht man vom Abbau absoluter Schranken ab, ist die Konzeption der Gewährleistung von Aufenthaltssicherheit hingegen im Wesentlichen beibehalten worden: Sobald Personen über ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht verfügen, stellen wirtschaftliche Erwägungen keinen legitimen Ausweisungsgrund mehr dar.²⁹ Mitunter findet sich eine weitergehende Stufung: Nach einer bestimmten Zeit sind Ordnungswidrigkeiten unerheblich und nur mehr gerichtlich strafbare Handlungen rele-

24. K. GROENENDIJK (Fn. 21), S. 139 f.

25. Legge 6 marzo 1998, n. 40, Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, GU n. 59 del 12 marzo 1998, art. 17 c. 2 lit. a).

26. Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, version consolidée publiée au JORF du 31 décembre 2006, modifiée par Loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007, JORF du 21 novembre 2007, art. L521-4.

27. K. GROENENDIJK, The status of quasi-citizenship in EU member states: Why some states have 'almost-citizens', in: BAUBÖCK et al. (eds.) (Fn. 13), S. 411-429 (419 f., 426 f.).

28. GROENENDIJK (Fn. 27), S. 414 (417 f.).

29. Vgl. Art. 12 Abs. 2 RL 2003/109/EG (Fn. 14).

vant.³⁰ Solche abwägungsfesten Schranken befinden sich aber auf dem Rückzug. Die Tendenz geht dahin, die Ermächtigungen so flexibel zu fassen, dass die Vollziehung bis hart an die Grenze des nach Art. 8 EMRK Zulässigen gehen kann. Das zeigt auch die Daueraufenthaltsrichtlinie, die sich mit weichen Berücksichtigungspflichten begnügt.³¹

Das erlaubt ein kurzes Zwischenresümee: Bei den wirtschaftlichen, bei den sozialen und bei den kulturellen Rechten sind Inhaber einer dauerhaften Aufenthaltsberechtigung mittlerweile in Europa den Staatsangehörigen weitgehend gleichgestellt, und man kann die Prognose wagen, diese Entwicklung werde auch künftig anhalten. Beim Recht zum Aufenthalt kann hingegen von einer Gleichstellung noch keine Rede sein, und es gibt auch keinen Trend in diese Richtung mehr. Die meisten Rechtsordnungen geben Ausländern nur die Sicherheit, trotz Konkurs, trotz Krankheit oder vergleichbarer Schicksalsschläge, trotz Ordnungswidrigkeiten und kleinerer Delikte im Land bleiben zu können. Auf ernste Kriminalität und Bedrohungen der nationalen Sicherheit reagieren die Mitgliedstaaten hingegen wieder sensibler: Die Grenzziehung zwischen der Staatsbürgerschaft auf der einen Seite und dem besten ausländerrechtlichen Status auf der anderen Seite ist schärfer geworden.

Eine andere Entwicklung ist hingegen die wohl wichtigste und bemerkenswerteste. Im Laufe der letzten zehn Jahre sind mehr und mehr europäische Staaten dazu übergegangen, sog. Integrationsanforderungen in ihre Ausländergesetze zu implementieren.³² Am Anfang standen Integrationskurse, die 1998 in den Niederlanden und in Dänemark als Angebot eingeführt wurden und die Schweden alsbald übernommen hat (zuvor schon hatte Deutschland, wenn ich es recht überblicke, als erster

30. Vgl. § 56 AufenthG (Fn. 19); § 61 FPG (Fn. 23); art. 17 c. 2 lit. b), art. 7 c. 2 L 1998/40 (Fn. 25).

31. Vgl. Art. 12 Abs. 3 RL 2003/109/EG (Fn. 14).

32. Vgl. dazu C. EXTRAMIANA, Sprachliche Integration von erwachsenen Zuwanderern – Frankreich und europäische Staaten im Vergleich, in: OBERLECHNER (Fn. 8), S. 193-205; R. FEIK, Verpflichtende Integrationskurse in der EU, *migrLex* 2003, S. 53-58; GROENENDIJK (Fn. 13), S. 397 ff.; I. MICHALOWSKI, *Integration als Staatsprogramm: Deutschland, Frankreich und die Niederlande im Vergleich*, 2008.

Staat das Erfordernis ausreichender Sprachkenntnisse als Bedingung für die Erteilung der dauernden Aufenthaltsberechtigung eingeführt).³³ 2002 bzw. 2003 folgten Österreich³⁴ und Frankreich³⁵, die beide die neue Form einer Integrationsvereinbarung wählten. Mittlerweile haben Dänemark und die Niederlande nachgezogen und ihre Zuwanderer ebenfalls zum Spracherwerb verpflichtet. Ein Gesetzesbeschluss in Lettland scheiterte 2005 am Veto der Präsidentin; der danach erzielte Kompromiss bindet die Erteilung einer dauerhaften Aufenthaltsberechtigung an die Beherrschung der lettischen Sprache.³⁶

Gemeinsam ist diesen Programmen, dass sie den Schwerpunkt auf den Erwerb der Landessprache legen, dass sie daneben aber auch Basiswissen über das politische System, die Geschichte und die Kultur des aufnehmenden Staates vermitteln. Die Gesamtdauer schwankt von hundert bis fast tausend Unterrichtseinheiten, das Ziel der Sprachkompetenz zwischen den Niveaus A1 und B1 des europäischen Referenzrahmens.

Gemeinsam ist diesen Programmen weiterhin, dass die Kosten des Unterrichts grundsätzlich von der öffentlichen Hand getragen werden. In manchen Staaten können die Kursbesucher zu zumutbarer Kostenbeteiligung herangezogen werden, und vereinzelt leistet der Staat ledig-

33. Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (Ausländergesetz – AuslG) vom 9. Juli 1990, BGBl. I. S. 1354, § 24 Abs. 1 Nr. 4 (mündliche Verständigung auf einfache Art in deutscher Sprache). Vgl. weiters für den Kindernachzug § 20 Abs. 4 Nr. 1 (Beherrschung der deutschen Sprache), für die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis für nachgezogene Kinder § 26 Abs. 1 Nr. 2 (ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache).

34. Vgl. die mit BGBl. I Nr. 126/2002 in das FrG (Fn. 22) eingefügten §§ 12 Abs. 1a, § 14 Abs. 3a und 3b, § 23 Abs. 4, § 24 Abs. 1, § 34 Abs. 2a und 2b, §§ 50a bis 50d, § 108 Abs. 1a und 1b.

35. Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, Loi n 2003-1119 du 26 novembre 2003, JORF du 27 novembre 2003.

36. Einwanderungsgesetz vom 20. November 2002, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juni 2007, Abschnitt 24 § 5.

lich einen Zuschuss. Die Kosten sind beträchtlich und erreichen bei den größeren Staaten an die hundert Millionen Euro pro Jahr.³⁷

Gemeinsam ist den Programmen schließlich, dass sie modular aufgebaut sind und ein Alphabetisierungsmodul enthalten. Die Möglichkeit, auf die unterschiedlichen Bedürfnisse flexibel reagieren zu können, hält sich aber in Grenzen.

Die letzte Gemeinsamkeit besteht darin, dass die Kurse den Zuwanderern einseitig die Angleichung an das Aufnahmeland, an seine Sprache und an seine Kultur abverlangen. Im Rahmen solcher Kurse und Programme kann es anders wohl gar nicht sein. Es spricht wenig dagegen, auch das noch als Integration auszuflaggen, denn das Wort ist hinreichend weit. Der Begriff Akkulturation³⁸ bringt die Sache aber besser auf den Punkt.

Auch Unterschiede gibt es natürlich, und der größte liegt im Verhältnis zwischen Fördern und Fordern. Manche Staaten sind bei bloßen Angeboten geblieben. Deutschland räumt einem Personenkreis ein Recht auf Teilnahme ein, einem zweiten Kreis bürdet es die Pflicht dazu auf, und einem dritten ermöglicht es den Kursbesuch nach Maßgabe verfügbarer Plätze.³⁹ Dass Österreich und Frankreich die Vertragsform verwenden, klingt zwar nach einem weiteren Modell, ist es aber bei näherem Hinsehen nicht: Hier wie dort haben die Zuwanderer keine Wahl. Sie können weder den Inhalt des Vertrages verhandeln noch seinen Abschluss verweigern, ohne widrige Folgen fürchten zu müssen. Der Begriff Integrationsvereinbarung geht daher an der Sache vorbei.⁴⁰

37. Vgl. zu Frankreich C. SAAS, Das Integrationskonzept in Frankreich: Die Unsicherheit des Aufenthaltsrechts im Namen der Integration, in: DAVY / WEBER (Fn. 21), S. 142-151 (149); zu Dänemark FEIK (Fn. 32) S. 55; zu den Niederlanden NZZ vom 15. Mai 2008, S. 6.

38. Ich verwende dieses einigermaßen neutrale Wort, um den belasteten Begriff Assimilation zu vermeiden. Für dessen Rehabilitierung mit bedenkenswerten Argumenten H. ESSER, Welche Alternativen zur „Assimilation“ gibt es eigentlich? in: K. J. BADE / M. BOMMES (Hrsg.), *Migration – Integration – Bildung. Grundfragen und Problembereiche*, 2004, S. 41-59 (45 ff.).

39. T. GROSS, Integration durch Sprache – der deutsche Kompromiss, in: DAVY / WEBER (Fn. 21), S. 87-101 (91 ff.).

40. Für Österreich M. PÖSCHL, Integrationsvereinbarung alt und neu, *mi-*

In der Bestimmung der Folgen gehen die Ansätze ebenfalls auseinander. Wo die Integrationskurse auf freiwilliger Basis erfolgen, sind Sanktionen entbehrlich. Wo Pflichten statuiert sind, hat ihre Verletzung Konsequenzen, und diese bestehen im Zuckerbrot ebenso wie in der Peitsche. Wer Kurse erfolgreich besucht hat, wird auf dem Weg der rechtlichen Integration privilegiert und kann bald den nächsten besseren Titel schneller erreichen, bald seine Familie rascher nachholen. Wer gescheitert ist oder die Teilnahme verweigert hat, muss mit einer negativen Berücksichtigung bei der Entscheidung über die Verlängerung seines Aufenthalts rechnen, und die dauerhafte Aufenthaltsberechtigung bleibt ihm versperrt. In Deutschland kann die Teilnahme mit Verwaltungszwang durchgesetzt werden.⁴¹ Österreich geht noch zwei Schritte weiter und sieht Verwaltungsstrafen und Ausweisungsermächtigungen vor.⁴² Diese harten Sanktionen sind freilich nur Ruten im Fenster.⁴³ Mit Bedacht hat man sie so ausgestaltet, dass sie nur in Extremfällen greifen: Die Nichterfüllung der Vereinbarung muss vom Zuwanderer allein zu vertreten sein. Das nachzuweisen, ist alles andere als leicht.

Unterschiede gibt es schließlich im einbezogenen Personenkreis. Mitunter sind kurzfristige Aufenthalte mit einem klar definierten Ende ausgenommen; mitunter wird nach dem Heimatstaat der Zuwanderer differenziert,⁴⁴ und mitunter werden Führungskräfte verschont.⁴⁵

Die zuletzt erwähnte Ausnahme ist Ausdruck einer seltsamen Ambivalenz: Die erwünschte und forcierte Einwanderung bleibt von Pflichten zur Integration nicht selten ausgenommen, weil man insoweit auf gesellschaftliche Prozesse vertraut und die Eingliederung nicht

graLex 2006, S. 42-54 (54); für Frankreich SAAS (Fn. 37), S. 145.

41. § 44a Abs. 3 Satz 2 AufenthG (Fn. 19).

42. § 77 Abs. 1 Z 4 des Bundesgesetzes über die Niederlassung und den Aufenthalt in Österreich (Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz – NAG), erlassen mit Art. 4 des Fremdenrechtspakets 2005, BGBl. I Nr. 100/2005; § 54 Abs. 3 und 4 FPG (Fn. 23).

43. Eingehend M. PÖSCHL, Das österreichische Modell: Die Integrationsvereinbarung, in: DAVY / WEBER (Fn. 21), S. 102-124 (110 ff, 123).

44. GROENENDIJK (Fn. 21), S. 135.

45. Zur Rechtslage in Österreich vgl. PÖSCHL, *migraLex* 2006, S. 43, 49.

durch abschreckende Hürden blockieren will. Je unerwünschter umgekehrt bestimmte Formen der Einwanderung sind, desto weiter werden die verpflichtenden Integrationsmaßnahmen in das Vorfeld verlegt. Wer seinem Ehegatten nach Frankreich nachfolgen will, muss sich beispielsweise schon in seinem Heimatstaat einem Sprach- und Wissenstest stellen und bei Bedarf einschlägige Kurse besuchen.⁴⁶ Die Instrumente sollen ihrer Zielsetzung nach integrieren – aber sie wollen zugleich Personen mit niedrigen Integrationschancen ausschließen. Und wenn wir diese beiden scheinbar randständigen Details zusammenfügen, haben wir vielleicht die Antwort vor uns, was heute die Fremden in Europa wirklich integriert, weil es ihnen den Zugang zu unserem Kontinent öffnet: Zum einen sind es Schrift und Bildung, die sich in Sprache oder Fähigkeit zum Spracherwerb äußern; zum anderen sind es Qualifikationen, die wirtschaftlich verwertbar sind und am Arbeitsmarkt entsprechend nachgefragt werden. Am besten bringt man beides mit; ohne das eine wie das andere geht es auf keinen Fall.

IV. Integration und Staatsbürgerschaftsrecht

Im Staatsbürgerschaftsrecht liegen die Dinge ein wenig anders. Das Staatsbürgerschaftsrecht ist der Kitt, der unsere Gemeinwesen rechtlich zusammenhält, wenn nicht gar hervorbringt. Und so, wie Mörtel aus mehreren Komponenten besteht, die man unterschiedlich mischen und teilweise gegeneinander austauschen kann, so bedient sich auch das Staatsbürgerschaftsrecht verschiedener Elemente, die jeweils für sich integrierend wirken, die aber einer jeweils anderen Logik folgen.

Staatsbürgerschaftsrecht ist schon auf nationaler Ebene ungeheuer technisch, komplex und detailverliebt. Bei einem europäischen Vergleich wird man von der Fülle von Daten dermaßen überwältigt, dass man den Wald vor lauter Bäumen aus dem Blick verliert. Bevor ich Ihnen einige dieser Bäume vorstelle, trete ich einige Schritte zurück und wage eine ganz große Vereinfachung. Sie lautet: In ganz Europa besteht das Staatsbürgerschaftsrecht, wenngleich in unterschiedlichen Mischungsformen, aus drei Elementen: Blut, Treue, Boden. Es ist kein

46. Vgl. Code de l'entrée et du séjour (Fn. 26), art. L211-2-1.

Zufall, dass sich diese Elemente mit den uns geläufigen Anknüpfungspunkten von Herrschaft decken. Am Anfang steht das Blut: Die Gemeinschaft ist eine Familie, Zugehörigkeit zu ihr wird über Verwandtschaft definiert, und für herrschen wie für beherrscht werden gilt das gleiche. Mit dem Mittelalter kommt die Treue ins Spiel: Herrschaft wie Gesellschaft basieren an der Spitze auf persönlichen Loyalitätsfäden, die neu geknüpft werden können, die aber auch zerreißen können. In der Neuzeit gewinnt der Boden an Bedeutung: Weil beherrscht wird, wer sich auf dem Territorium befindet, gehört dazu, wer da ist auf Dauer. Die räumliche Nähe ist Bindung genug. Mit der Aufklärung schlägt das Pendel aber wieder zurück zum Blut: Die Nation ist eine solidarische Familie, in der alle Brüder und Schwestern sind und als Bürger gemeinsam über ihr Schicksal bestimmen.

Alle diese Elemente haben ihre eigene Funktionslogik. Sie kurz anzureißen, mag deshalb angehen, weil der Zugang zur Staatsangehörigkeit sich nach ihnen ganz anders darstellt.

Blut ist der dickste Saft und verbindet härter als Zement. Wer zur Familie gehört, das steht mit der Geburt und durch die Gene fest. Man ist blutsverwandt, oder man ist es nicht. Der Status kann nach der Geburt weder erworben werden noch verloren gehen. Die Mehrfachzugehörigkeit liegt hingegen in der Logik des Blutes. Wenn und weil man einen Vater und eine Mutter hat, gehört man zwei Familien an, die sich über die Großeltern weiter verzweigen.

Die Treue ist nicht von Anfang an da, denn sie gründet auf Vertrauen. Man kann und man muss sie sich deshalb erwerben: durch gute Dienste, durch Rat und durch Hilfe. Das Treueband ist wechselseitig und elastisch. Belastungsproben hält es stand, nicht aber der Felonie. Wer die Treue aufkündigt oder sie bricht, der hat sein Recht auf Schutz und Trutz verwirkt. Der Verlust der Staatsbürgerschaft bei Eintritt in fremden Militärdienst, den es bis heute in vielen Staaten gibt, ist eine späte Sanktion für das schlimmste mittelalterliche Verbrechen: der Heerfahrt des Vasallen für einen fremden Herrn. Eben deshalb sind Mehrfachbindungen auch ein Problem: Im Unterschied zum Blut ist die Treue eifersüchtig. Herren kann es nur einen geben.

Der Boden ist so flüchtig wie das Schicksal. Wo man als Sandkorn hingespült wurde, da gehört man auch hin. Wenn und weil Menschen

sesshaft sind, sorgt auch der Boden für Stabilität. In der Logik des Bodens ist aber für Mehrfachbeziehungen von vornherein kein Raum, weil Menschen über die Gabe der Bilozität nun einmal nicht verfügen. Wer auswandert oder deportiert wird, der gehört schon nicht mehr dazu und einer anderen Gesellschaft an.

Wenn man die Entwicklungen der letzten zwanzig Jahre durch dieses Verkleinerungsglas betrachtet, dann kann man erstens sagen, dass das Blut das wichtigste Element geblieben ist. Neben ihm hat aber der Boden an Boden gewonnen und die Treue an Bedeutung verloren. Dafür gibt es viele Gründe, Zuwanderung ist nur einer davon. Zweitens kann man feststellen, dass es bei den konkreten Instrumenten keinen klaren Trend gibt, sondern Bewegungen und Gegenbewegungen, die nicht immer einem geographischen Muster folgen.⁴⁷

Damit verlasse ich die Vogelperspektive und wende mich endlich den Niederungen des Staatsbürgerschaftsrechts zu. Wann und wie wird aus einem Zuwanderer ein Bürger? In ganz Europa dann, wenn einer seiner Eltern Staatsbürger ist. Das ist der kleinste gemeinsame Nenner; Unterschiede gibt es nur mehr insoweit, als in manchen Staaten die Staatsbürgerschaft des Vaters sich bei unehelicher Geburt nicht *ex lege* auf das Kind vererbt.⁴⁸ Dieser gemeinsame Nenner ermöglicht grundsätzlich die Integration der eigenen Kinder, egal wo sie geboren sind und wer immer ihr Vater oder ihre Mutter ist.⁴⁹

Die Ehegatten sind einige Jahrhunderte hindurch in die Logik des Blutes gepresst worden – mit der Maßgabe, dass die Frau in die Familie des Mannes eintrat und dessen staatsbürgerschaftsrechtliche Stellung übernahm. Die Durchsetzung der Gleichberechtigung der Geschlechter hat diese Umpolung beendet.⁵⁰ Anders als bei den Kindern, die den

47. Vgl. R. BAUBÖCK / E. ERSBØLL / K. GROENENDIJK / H. WALDRAUCH, Introduction, in: DIES. (eds.) (Fn. 13), S. 23 ff.

48. H. WALDRAUCH, Acquisition of nationality, in: BAUBÖCK et al. (eds.) (Fn. 13), S. 121 ff.

49. Von den Einschränkungen des *ius-sanguinis*-Erwerbs bei Geburt im Ausland ist erst die dritte Generation betroffen: vgl. WALDRAUCH (Fn. 48), S. 124.

50. A. KRALER, The legal status of immigrants and their access to nationality, in: R. BAUBÖCK (ed.), *Migration and Citizenship*, 2006, S. 33-65 (47); BAUBÖCK /

Pass beider Eltern erhalten, gehen die Staatsbürgerschaften der Ehegatten jedoch weder automatisch aufeinander über, noch können sie sich am Altar schon für eine davon entscheiden. Die Gesetzgebung hat in ganz Europa eine Schaufel Boden oder eine Prise Treue zur Quasiblutsbeziehung dazugemischt. Erst nachdem die Ehe Dauerhaftigkeit bewiesen hat und/oder der fremde Ehegatte eine Zeit lang im Lande gelebt hat, kann er die Staatsbürgerschaft seines Partners erwerben.⁵¹

Ob der Boden Bürgerschaft stiften kann, darüber gehen die Auffassungen stärker auseinander. Einigkeit besteht darüber, dass die Geburt im Land genügt, wenn sonst keine Staatsangehörigkeit bestünde.⁵² Findelkinder nimmt der Staat, noch immer nicht ganz unfeudal, bereitwillig in seine schützenden Arme auf. Konsens gibt es auch noch, dass es mit der Geburt im Land nicht getan ist. Boden allein verbindet nicht hinreichend gut.

Eine Reihe von Staaten – unter ihnen Griechenland, Österreich und Staaten im Norden und im Osten – lehnt es überhaupt ab, den in ihrem Gebiet Geborenen die Staatsbürgerschaft in die Wiege zu legen oder auf sie eine Option einzuräumen.⁵³

Andere Staaten wie Frankreich und Spanien sehen den ex-lege-Erwerb im Geburtszeitpunkt vor, sie knüpfen ihn aber an die Bedingung, dass schon die Eltern im Land geboren waren.⁵⁴ Ohne wenn und aber integriert wird dadurch die dritte Generation. Belgien und die Niederlande verlangen außerdem eine gewisse Aufenthaltsdauer der Eltern vor der Geburt des Kindes bzw. die Rechtmäßigkeit ihres Aufenthalts in diesem Zeitpunkt.⁵⁵

ERSBØLL / GROENENDIJK / WALDRAUCH (Fn. 47), S. 26.

51. Vgl. die Übersichten bei WALDRAUCH (Fn. 48), S. 159 ff., und B. DE HART / R. V. OERS, *European trends in nationality law*, in: BAUBÖCK et al. (eds.) (Fn. 13), S. 317-357 (340 ff.).

52. WALDRAUCH (Fn. 48), S. 128.

53. WALDRAUCH (Fn. 48), S. 128; A. LIEBICH, *Altneuländer or the vicissitudes of citizenship in the new EU states*, in: R. BAUBÖCK / B. PERCHING / W. SIEVERS (eds.), *Citizenship Policies in the New Europe*, 2007, S. 17-40 (21 f.).

54. WALDRAUCH (Fn. 48), S. 126, 128.

55. WALDRAUCH (Fn. 48), S. 126, 128 f.

Teils dieselben, teils weitere Staaten setzen schon bei der zweiten Generation an. Ihr geben Großbritannien, Irland und seit dem Jahr 2000 auch Deutschland den Pass, wenn ihre Eltern schon eine gewisse Zeit im Land sind und/oder zum Aufenthalt auf Dauer berechtigt sind.⁵⁶ Diese Zusatzbedingungen stellen sicher, dass hinter der Geburt im Land mehr als blanker Zufall steht. Frankreich geht einen anderen Weg, indem es den Erwerb von der Geburt abkoppelt und auf die anhaltende Relevanz des Bodens abstellt: Die Staatsbürgerschaft erhält *ex lege* mit der Volljährigkeit, wer seit dem elften Lebensjahr mindestens fünf Jahre im Land verbracht hat.⁵⁷

Eine weitere Gruppe von Staaten stellt es der zweiten Generation frei, ob sie sich ihnen anschließen will. Wer im Land geboren und bis zu seiner Volljährigkeit dort geblieben ist, kann – ich vernachlässige einige Unterschiede⁵⁸ – in Italien und in den Benelux-Staaten durch simple Erklärung Bürger werden; in Großbritannien kann unter dieser Bedingung optieren, wer nicht schon *ex lege* Bürger ist; in Frankreich kann der mit 18 Jahren eintretende *ex-lege*-Erwerb ab dem Alter von 13 Jahren durch Erklärung vorgezogen werden, wenn man die Aufenthaltsbedingung erfüllt. Bei diesem Erwerb durch Erklärung kommt es auf Wohlverhalten oder Integration typischer Weise nicht an, wenn man von Luxemburg einmal absieht, das Sprachkenntnisse verlangt.⁵⁹

Eine letzte Gruppe von Staaten honoriert die Geburt im Land durch Erleichterungen bei der Naturalisierung. Zwei Beispiele müssen genügen: In Spanien ist ein Antrag schon nach einem Jahr möglich.⁶⁰ In Österreich muss man sechs Jahre warten, hat dann aber einen Anspruch.⁶¹

56. WALDRAUCH (Fn. 48), p. 129.

57. WALDRAUCH (Fn. 48), p. 132.

58. Vgl. den detaillierten Vergleich bei WALDRAUCH (Fn. 48), S. 129 ff.

59. Tabellarische Übersicht über die Erfordernisse bei WALDRAUCH (Fn. 48), S. 130 f.

60. R. R. MARIN, *Spain*, in: R. BAUBÖCK et al. (eds.), *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States*, vol. 2, 2006, S. 477-515 (496).

61. Vgl. Bundesgesetz über die österreichische Staatsbürgerschaft (Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 – StbG), BGBl. Nr. 311/1985 i.d.F. BGBl. I. Nr. 108/2008, § 11a Abs. 4 Z 3.

Das klingt wenig großzügig, ist es aber, wenn man bedenkt, dass ein Rechtsanspruch auf Verleihung ansonsten erst nach dreißig Jahren besteht.⁶²

Die erste Generation hat es regelmäßig schwerer. Dass sie nicht auf den Boden gefallen ist, muss sie durch Aufenthalt kompensieren; sie muss Verlässlichkeit und Treue unter Beweis stellen; und sie muss das, was ihr an Blut fehlt, durch Anpassung an die Familie wettmachen. Die Fülle der Details will ich Ihnen und mir ersparen, ich ziehe nur die großen Linien nach. Erstens gibt es Wartefristen, die zwischen vier und zehn Jahren liegen.⁶³ Zweitens müssen die Antragsteller einen Charaktertest bestehen.⁶⁴ Manche Staaten verlangen explizit guten Charakter, ohne diese Forderung zu spezifizieren; andere verbinden eine detaillierte Liste von Ausschlussgründen mit vagen Auffangklauseln; eine dritte Gruppe berücksichtigt ausschließlich Vorstrafen und schließt dadurch nur die schlechten Menschen aus. Drittens werden je länger je mehr, vor allem im Norden und im Osten, die Bewerber auf ihre Akkulturation und ihre Loyalität durchleuchtet.⁶⁵ Frankreich spricht insoweit die deutlichste Sprache, wenn es explizit die *assimilation à la communauté française* verlangt.⁶⁶ Viertens bleibt in vielen Staaten noch immer die Hürde des Ermessens zu überwinden: Die Einbürgerung kann an öffentlichen Interessen scheitern. Dabei fällt auf, dass sich manche Staaten wie Dänemark, Griechenland und einzelne Kantone der Schweiz mit Begründungen und Rechtsschutz bis heute schwer tun.⁶⁷ Die Einbürgerung hat dort noch immer Züge einer Adoption, für die Will-Kür in der ursprünglichen Bedeutung des Wortes typisch ist: Die begehrte Aufnahme in die Familie kann von der Familie ohne Angabe von Gründen verweigert werden.

Der Rückzug der Treue ist im Kern ein meist stiller Abschied vom Highlander-Motiv: Die Mehrheit der Staaten lässt Mehrfachbürger-

62. Vgl. § 12 Z 1 lit. a) StbG (Fn. 61).

63. WALDRAUCH (Fn. 48), S. 147 f.

64. WALDRAUCH (Fn. 48), S. 149 ff., der vier Gruppen unterscheidet.

65. DE HART / V. OERS (Fn. 51), S. 323 ff.; WALDRAUCH (Fn. 48), S. 151 ff.

66. Vgl. art. 21-24 Code Civil, eingefügt durch Loi n° 2003-1119 (Fn. 35).

67. WALDRAUCH (Fn. 48), S. 144.

schaften zu. Im alten Europa der 15 tanzen nur Deutschland, Dänemark, Luxemburg, die Niederlande und Österreich aus der Reihe.⁶⁸ Mit der Erweiterung haben sich die Gewichte aber wieder verschoben, weil von den östlichen Staaten nur Ungarn und die Slowakei gegen multiple Bürgerschaft nichts einzuwenden haben.⁶⁹ Aber auch in jenen Staaten, die an Exklusivität als Grundsatz festhalten, wird er entweder zunehmend weniger ernst genommen⁷⁰ oder die Liste der Ausnahmen länger und länger.⁷¹ Dafür ist allerdings nicht, wie man vermuten könnte, das Ansteigen der Zuwanderung der Hauptgrund. Insoweit gibt es gegenläufige Entwicklungen: Manche Staaten erleichtern die Integration, indem sie den neuen Bürgern ihren alten Pass belassen; andere wie die Niederlande und Deutschland fordern ihnen eine Entscheidung und ein Bekenntnis ab. Weit stärker fällt die Gruppe der Emigranten ins Gewicht.⁷² Ihnen wird erlittenes Unrecht vergolten, indem sie eine entzogene Staatsbürgerschaft zurückerhalten; ihnen wird die Rückwanderung erleichtert, und ihnen wird mitunter auf Wunsch sogar der Pass ins Ausland nachgeschickt, allein deswegen, weil sie früher Bürger waren. Wer einmal Teil der Familie war, gehört ihr eigentlich ja noch immer an. Es liegt auf der gleichen Linie, dass auch die Bezugstatbestände im Vordringen sind. Mehr und mehr Staaten forcieren die Einbürgerung bei kultureller Affinität oder bieten Sonderprogramme für ihre ethnische Diaspora an.⁷³ Das Blut ist wieder erstarrt, und wenn sich kein

68. BAUBÖCK / ERSBØLL / GROENENDIJK / WALDRAUCH (Fn. 47), S. 24; DE HART / v. OERS (Fn. 51), pp. 336 ff.; WALDRAUCH (Fn. 48), S. 155.

69. LIEBICH (Fn. 53), S. 19.

70. Zur Praxis in Polen vgl. A. GÓRNY, Same letter, new spirit: Nationality regulations and their implementation in Poland, in: BAUBÖCK et al. (eds.) (Fn. 53), S. 113-133 (120).

71. Zu Tschechien vgl. A. BARŠOVÁ, Czech citizenship legislation between past and future, in: BAUBÖCK et al. (eds.) (Fn. 53), S. 163-184 (169 f.).

72. BAUBÖCK / ERSBØLL / GROENENDIJK / WALDRAUCH (Fn. 47), S. 26. DE HART / v. OERS (Fn. 51), S. 333 ff.

73. BAUBÖCK / ERSBØLL / GROENENDIJK / WALDRAUCH (Fn. 47), S. 26 f.; LIEBICH (Fn. 53), S. 24 ff.; WALDRAUCH (Fn. 48), S. 169 ff.

Blut findet, tun es zur Not auch Sprache, Kultur, unter der Decke sogar die Religion.⁷⁴ Doch das alles ist schon ein anderes Thema.

Ein letzter Blick gilt dem Verlust. Es kommt nicht überraschend, dass Bodenländer auf den Aufenthalt im Ausland mit Entzug reagieren, während die Bodenskeptiker nur den Treubruch ahnden (und deshalb gegen den *ex-lege*-Erwerb einer zweiten Staatsbürgerschaft nichts einzuwenden haben). Die Regelungen über den Verlust wegen Auslandsaufenthalt spiegeln die Erwerbstatbestände wider: Vielfach ist die Geburt im Ausland Voraussetzung, mitunter ein Auslandsaufenthalt über eine gute Generation, nur in den Niederlanden sind zehn Jahre außerhalb der Union schon genug.⁷⁵ Die Tatbestände sind jedoch doppelt entschärft.⁷⁶ Erstens tritt Verlust nur ein, wenn sie nicht zur Staatenlosigkeit führt. Zweitens kann das, was an Boden fehlt, durch Treue leicht kompensiert werden: Wer Interesse am Verbleib bekundet oder schlicht als Bürger agiert, dem bleibt seine Staatsbürgerschaft erhalten.

Bei den Verlusttatbeständen wird aber auch sichtbar, dass mit der Staatsbürgerschaft die volle Gleichstellung noch immer nicht erreicht ist. Nach einigen Rechtsordnungen können die Naturalisierten ihre Staatsbürgerschaft viel leichter wieder verlieren als die angestammten und eingeborenen Bürger.⁷⁷ In Spanien sind die Staatsbürger kraft Abstammung gegen einen Entzug sogar durch die Verfassung geschützt.⁷⁸

V. Zusammenhänge zwischen Integration in Europa und europäischer Integration?

Ich komme zum Schluss. Ein neuer Ansatz im Ausländerrecht und im Staatsbürgerschaftsrecht, der von vielen Mitgliedstaaten verfolgt

74. LIEBICH (Fn. 53), S. 27.

75. H. WALDRAUCH, Loss of nationality, in: BAUBÖCK et al. (eds.) (Fn. 13), S. 183-219 (185 ff.).

76. WALDRAUCH (Fn. 75), S. 184, 191.

77. WALDRAUCH (Fn. 75), S. 201 ff. Vgl. allgemein zu Differenzierungen innerhalb des Staatsbürgerschaftsstatus H. WALDRAUCH, Rights of expatriates, multiple citizens and restricted citizenship for certain nationals, in: BAUBÖCK et al. (eds.) (Fn. 13), S. 359-384.

78. Art. 11.2 Constitución Española 1978.

wird, kehrt das Verhältnis von rechtlicher und sozialer Integration um. Rechtliche Gleichstellung wird nicht länger als Bedingung der Möglichkeit sozialer Integration begriffen, sondern von gelungener Akkulturation abhängig gemacht. Hinter diesem Trend steht die Überzeugung, dass Integration ohne gemeinsame Sprache zum Scheitern verurteilt ist. Für die Integration Europas lässt dies *prima facie* wenig Gutes erwarten. Diese Einschätzung wird dadurch erhärtet, dass europäische Geschichte und europäische Werte im Rahmen der neuen Instrumente keine Rolle spielen. Integration wird ausschließlich auf den Nationalstaat bezogen, und die Re-Ethnisierung des Staatsbürgerschaftsrechts⁷⁹ fügt sich in dieses Bild. Offenbar hat die Vorstellung von der Nation als Familie wieder stärkere Leitbildfunktion.

Ein zweiter Blick zeigt jedoch, dass dieses Leitbild mit unterschiedlichem Nachdruck verfolgt wird. Der Staatsbürgerschaftserwerb durch Geburt im Land ist weithin akzeptiert, die mehrfache Staatsbürgerschaft ebenso. Kräfte, die sich zwischen den Bürger und den Staat schieben, werden längst nicht mehr beargwöhnt, und auch Bundesstaatlichkeit und Supranationalität gehören zu den Selbstverständlichkeiten. Kurzum: Der Nationalstaat duldet andere Götter neben sich. Die Renaissance der Ethnien könnte daher vielleicht auch bloß ein Ablenkungsmanöver sein. Wer inkludieren und integrieren will, muss gleichzeitig ausschließen. Europa, so scheint es, hat mit seiner eigenen Integration und der Akzeptanz der Unionsbürger außerhalb ihrer Heimatstaaten genug zu tun.⁸⁰ Drittstaatsangehörige stärker auszugrenzen, könnte bewusst oder unbewusst eine Taktik sein, um im Schatten dieses Ausschlusses der Union das Zusammenwachsen zu erleichtern.

Offen bleibt dabei aber, was denn Europa stärker verbinden soll. Das Projekt einer gemeinsamen Verfassung, als Integrationsprojekt gedacht, hat stärker desintegrierend als identitätsstiftend gewirkt. Ich fürchte, dass auch mit anderen Versatzstücken der Nationalstaatlichkeit

79. Einen solchen Trend diagnostizieren auch BAUBÖCK / ERSBØLL / GROENENDIJK / WALDRAUCH (Fn. 47), S. 26 f.; und R. BAUBÖCK / B. PERCHING / W. SIEVERS, Preface, in: DIES. (Fn. 53), S. 11-15 (12).

80. Zu den Übergriffen auf rumänische Roma in Neapel vgl. Der Standard vom 16. Mai 2008, S. 4.

eine bessere Integration nicht gelingen wird.⁸¹ Zusammengehalten und verbunden wird Europa heute durch Wirtschaft, Geld, Recht, Schrift und nicht zuletzt durch die Bereitschaft, andere Sprachen zu akzeptieren, sie zu lernen und aus ihnen zu übersetzen. Was wir von unseren Zuwanderern über die neuen Integrationsinstrumente einfordern, ist von alledem nicht weit entfernt. Es scheint daher, als wären die neuen Europäer vielleicht noch immer oder schon wieder die eigentlichen Europäer. Der Ursprungsmythos bleibt bis auf weiteres ein Stachel im selbstgenügsamen Fleisch: Europa ist keine geborene Europäerin.

81. Erhellend dazu U. HALTERN, Das Janusgesicht der Unionsbürgerschaft, *Swiss Political Science Review* 2005, vol. 11, S. 87-117, und DERS., Europa – Verfassung – Identität, in: C. CALLIESS (Hrsg.), *Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsbund. Beiträge der Ersten Göttinger Gespräche zum deutschen und europäischen Verfassungsrecht vom 15. bis 17. Juni 2006, 2007*, S. 21-60.