

„Geglückte Integration“ und Staatsbürgerschaft in Österreich

Dilek Çinar

1. Einleitung

Die Integration von Immigrant/inn/en steht zwar seit den frühen neunziger Jahren in allen europäischen Aufnahmeländern hoch im Kurs, mit diesem Ziel sind allerdings sowohl im politischen Diskurs als auch in der sozialwissenschaftlichen Migrationsforschung recht unterschiedliche Vorstellungen verbunden. Das Bedeutungsspektrum von Integration umfasst die Forderung nach der kulturellen Assimilation ebenso wie die nach der Anerkennung von Immigrant/inn/en als neue Minderheiten-gruppen. Zwischen diesen beiden Polen positionieren sich Ansätze wie etwa jener, der von Jürgen Habermas vertreten wird und dem zufolge Integration auf der Seite der Immigrant/inn/en die „Zustimmung zu den Prinzipien der Verfassung“¹ des Aufnahmelandes und auf der Seite der Mehrheitsgesellschaft die Bereitschaft zur Akzeptanz von Immigrant/inn/en als neue Bürger/inne/n bedeuten soll. Andere Autor/inn/en vertreten hingegen vehement den Standpunkt, dass von Immigrant/inn/en zwar die Akzeptanz der Grundprinzipien liberaler Demokratien *erwartet* werden kann, diese Erwartung aber nicht zur Voraussetzung für die Verleihung von Bürgerrechten oder gar zum Gegenstand von Einbürgerungsprüfungen gemacht werden darf, zumal auch den Angehörigen der einheimischen Mehrheit die Bürgerrechte voraussetzungslos per Geburt zuerkannt werden.² Im Widerstreit unterschiedlicher Auffassungen darüber, unter welchen Bedingungen Immigrant/inn/en der Status von gleichberechtigten Bürger/inne/n verliehen werden soll, schließe ich mich dem zuletzt genannten Standpunkt an.

Rechtliche Einbürgerungsvorschriften legen nicht nur jene Bedingungen fest, die Immigrant/inn/en erfüllen müssen, um den Status von Inländer/inne/n erwerben zu können. Nationale Staatsbürgerschaftsre-

1 Jürgen Habermas, Anerkennungskämpfe im demokratischen Rechtsstaat, in: Charles Taylor u. a. Hg., *Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung*, Frankfurt a. M. 1993, 147–196.

2 Vgl. Joseph Carens, *Why Naturalization Should Be Easy: A Response to Noah Pickus*, in: Noah Pickus Hg., *Immigration and Citizenship in the Twenty-First Century*, Lanham 1998, 141–146.

gelingen sind immer auch Ausdruck einer bestimmten politischen Definition von kollektiver Zugehörigkeit. So steht es den Staaten – innerhalb des durch völkerrechtliche Regelungen vorgegebenen Rahmens – prinzipiell frei, staatsbürgerliche Zugehörigkeitskriterien ihrem bevorzugten Selbstverständnis getreu zu gestalten. Eine nähere Untersuchung der Frage, auf welchen Grundprinzipien nationale Staatsbürgerschaftsregelungen beruhen, zeigt daher nicht nur die vorherrschende Form des Umgangs mit so genannten Fremden, sondern auch die politische Selbstdefinition des Eigenen als eines nationalen Kollektivs. Das trifft freilich auch auf den österreichischen Kontext zu.

Die Ausführungen zu diesem Themenbereich möchte ich mit einigen allgemeinen Anmerkungen zum *Spannungsverhältnis* zwischen dem Prinzip der nationalen Zugehörigkeit und dem Konzept der demokratischen Bürgerschaft einleiten. Darauf folgt ein kurzer Überblick über die aktuellen Entwicklungen im Bereich der Einbürgerungspolitik in unterschiedlichen europäischen Aufnahmeländern.³ Anschließend befasst sich der Beitrag mit den rechtlichen Vorschriften, die für die Einbürgerung von Immigrant/inn/en in Österreich maßgeblich sind.⁴ Dabei wird sich zeigen, dass die jüngste Änderung des österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetzes im Widerspruch zu einer Liberalisierungstendenz steht, die sich sowohl in mehreren westeuropäischen Staaten als auch auf der Ebene europäischer Institutionen beobachten lässt.

2. Nationale Zugehörigkeit versus demokratische Bürgerschaft

Die Integration von Immigrant/inn/en steht seit den siebziger Jahren, als die meisten europäischen Länder die aktive Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften beendeten, auf der politischen Tagesordnung. Zu Beginn ging es dabei vor allem auch um eine Anpassung rechtlicher Regelungen, die bis dahin auf die vorübergehende Anwesenheit von Immigrant/inn/en ausgerichtet waren. Der dauerhaften Niederlassung der überwiegenden Mehrheit ausländischer Arbeitnehmer/innen und ihrer Familienangehörigen sollte etwa durch die Einräumung eines zeitlich unbefristeten Aufenthaltsrechts sowie durch die Abschaffung der beschäftigungs- und sozialrechtlichen Ungleichbehandlung ausländischer Arbeitnehmer/innen Rechnung getragen werden. Ab den achtziger Jahren gewann allmählich auch die politische Integration von Immigrant/inn/en, sei es durch die Einführung des kommunalen Wahlrechts, sei es durch die Verleihung der Staatsbürgerschaft, zunehmend an Bedeutung. Als die Öffnung der Grenzen im ehemaligen Ostblock von

3 Für eine ausführliche Darstellung nationaler Einbürgerungsvorschriften in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union vgl. Randall Hansen, *A European Citizenship or a Europe of Citizens? Third Country Nationals in the EU*, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 24, 1 (1998), 751–768.

4 Die Ausführungen werden sich auf jene Rechtsvorschriften beschränken, die für die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft an ausländische Arbeitnehmer/innen und Konventionsflüchtlinge sowie an deren Ehepartner/innen und Kinder von Bedeutung sind.

einer abrupten Zunahme an Xenophobie und Rassismus sowie von gewalttätigen Ausschreitungen begleitet wurde, avancierte die Erleichterung der Einbürgerung von Immigrant/inn/en insbesondere in Deutschland zu einer dringlichen politischen Forderung.

Seit den frühen neunziger Jahren stellt die politische Integration von Immigrant/inn/en auch einen zentralen Reflexionsgegenstand der politischen Theorie dar⁵, bedeutet doch das für die Selbstdefinition europäischer Staaten maßgebliche Grundprinzip der Demokratie, dass Anteil an der politischen Herrschaft haben sollte, wer dauerhaft der Staatsgewalt unterworfen ist. Nun setzt sich aber dieser Personenkreis in der Regel aus der Gesamtheit der *Staatsbürger/innen* zusammen, denen allein volle politische Beteiligungsrechte zustehen, und schließt all jene Gruppen aus, die in rechtlicher Hinsicht einem fremden Staat angehören. Daher stellt die Berechtigung zur Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen – so Seyla Benhabib – das größte Privileg dar, das mit der Institution der Staatsbürgerschaft verbunden ist:

Durch die Ausübung und Inanspruchnahme dieser politischen Rechte und Privilegien wird der Status des ‚citizen‘, des Bürgers des politischen Gemeinwesens, definiert. Hier verläuft auch jene Linie, die Mitglieder von Fremden, Bürger von Ausländern, das ‚Wir‘ vom ‚Sie‘ trennt.⁶

Diese aus der Sicht von Nationalstaaten ‚selbstverständliche‘ Grenzziehung zwischen Staatsbürger/inne/n und Staatsfremden bedeutet allerdings nicht per se eine Verletzung demokratischer Spielregeln. Ohne internationale Migration mit permanentem Charakter würde die Wohnbevölkerung, die auf Dauer Objekt der Staatsgewalt ist, mit der Gesamtheit der an politischen Entscheidungsprozessen – wenn auch nur mittelbar und vielfach bloß in formaler Hinsicht – beteiligten Bürger/innen mehr oder weniger übereinstimmen. Der Prozess der Einwanderung bewirkt hingegen in dieser Hinsicht ein wachsendes ‚Demokratiedefizit‘⁷, sofern das Instrument der Staatsbürgerschaft nicht als ein Korrektiv eingesetzt und so dauerhaft niedergelassenen Immigrant/inn/en volle Bürgerrechte vorenthalten werden. In diesem Fall bleibt ein beträchtlicher Teil der Wohnbevölkerung ebenso wie der Erwerbstätigen von politischen Teilhaberechten – in Österreich einschließlich des passiven Wahlrechts zum Betriebsrat – ausgeschlossen. Beruht zudem die Zuerkennung von Staatsbürgerschaft bei Geburt auf dem Prinzip der Abstammung, so wird der (rechtliche) Fremdenstatus jeweils von einer

5 Das gilt sowohl für den europäischen Kontext als auch für die USA als *das* Einwanderungsland par excellence. Vgl. dazu etwa Rainer Bauböck, *Transnational Citizenship: Membership Rights in International Migration*, Aldershot 1994; Habermas, *Anerkennungskämpfe*, wie Anm. 1; Seyla Benhabib, *Wer sind wir? Probleme politischer Identitäten im ausgehenden 20. Jahrhundert*, Institut für Höhere Studien, Wien 1997, 7; Christian Joppke, *Immigration Challenges to the Nation-State*, in: Christian Joppke Hg., *Challenge to the Nation-State. Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford 1998, 5–46; Alexander Aleinikoff, *The Direction of U.S. Citizenship Policy*, Washington 1998; Peter H. Schuck, *Citizens, Strangers and In-Betweens. Essays on Immigration and Citizenship*, Oxford 1998; Pickus, *Immigration*, wie Anm. 2.

6 Benhabib, *Probleme*, wie Anm. 5, 7.

7 Vgl. Rainer Bauböck, *Staatsbürgerschaft und Immigration*, in: *Journal für Sozialforschung*, 33, 1 (1993), 17–30, 22.

Generation an die nächste ‚vererbt‘. Beide Merkmale – eine restriktive Praxis bei der Einbürgerung der ersten Generation und die Exklusivität des Abstammungsprinzips – sind für die österreichischen Staatsbürgerschaftsregelungen kennzeichnend und führen dazu, dass sich Immigrant/inn/en und ihre Nachkommen stets im Status von Bürger/inne/n ‚zweiter Klasse‘ befinden.

Bedenkt man außerdem, dass seit der Einführung der Unionsbürgerschaft mit dem Maastrichter Vertrag Ausländer/innen aus Drittstaaten nunmehr auch im Vergleich zu EU-Bürger/inne/n rechtlich benachteiligt sind, so ist in diesem Kontext wohl eher die Bezeichnung Bürger/innen ‚dritter Klasse‘ zutreffend. Nach Michael Walzer liegt in diesem Umstand jedenfalls die größte Gefahr für Immigrant/inn/en-Minderheiten, sofern

... man ihnen die Staatsbürgerschaft ganz verweigert – wie den Metöken im antiken Athen oder den ‚Gastarbeitern‘ im heutigen Europa. Sie haben dann keinerlei Anteil an der Regierung des Gemeinwesens, in dem sie leben, und sind so besonders der Tyrannei der Mehrheit ausgesetzt. Sie stehen außerhalb des Staates *und* der Nation.⁸

Das von Walzer vorgetragene Argument bedarf allerdings einiger Einschränkungen. Denn es ist keineswegs der Fall, dass quer durch Europa Immigrant/inn/en die Staatsbürgerschaft des jeweiligen Aufnahmelandes systematisch nicht gewährt würde. Vielmehr lassen sich zwischen nationalen Einbürgerungspraktiken europäischer Länder ausgeprägte Unterschiede identifizieren, die auch historisch weit zurückreichende Wurzeln haben. Ungeachtet dessen ist aber festzuhalten, dass im westeuropäischen Kontext die einbürgerungspolitischen Entwicklungen vor allem seit Beginn der neunziger Jahre auf eine allmähliche Einebnung dieser Unterschiede verweisen. Das betrifft vor allem die Bemühungen um die Einführung von Doppelstaatsbürgerschaften sowie von Rechtsansprüchen für Kinder und Jugendliche mit ausländischer Staatsangehörigkeit.⁹

3. Migration und Staatsbürgerschaft: Entwicklungen in den neunziger Jahren

Zwar definiert sich gegenwärtig kein einziges Land in Europa offiziell als Einwanderungsland, dennoch haben die meisten Staaten, die in den letzten vier Jahrzehnten mehr oder weniger kontinuierlich Immigrant/inn/en und Flüchtlinge aufgenommen haben, nach und nach die Einbürgerung ausländischer Staatsangehöriger erleichtert. In dieser

8 Michael Walzer, *Zivile Gesellschaft und amerikanische Demokratie*, Frankfurt a. M. 1996, 112.

9 Für die einbürgerungspolitischen Reformen in den achtziger Jahren vgl. Gérard Rham, *Naturalisation: The Politics of Citizenship Acquisition*, in: Zig Layton-Henry Hg., *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*, London 1990, 158–185. Für die Entwicklungen seit den frühen neunziger Jahren vgl. Dilek Çinar, *From Aliens to Citizens: A Comparative Analysis of Rules of Transition*, in: Rainer Bauböck Hg., *From Aliens to Citizens: Redefining the Status of Immigrants in Europe*, Aldershot 1994, 49–72 sowie Hansen, *Citizenship*, wie Anm. 3.

Hinsicht waren freilich in den europäischen Ländern Reformen in unterschiedlichem Ausmaß notwendig, und die Umsetzung diesbezüglicher politischer Maßnahmen gestaltete sich keineswegs einheitlich und zeitgleich.

So war und ist ein beträchtlicher Teil von Immigrant/inn/en etwa in Großbritannien oder in Frankreich Staatsbürger/innen, sofern sie aus den ehemaligen Kolonialgebieten stammen. In beiden Ländern kommt darüber hinaus – wenn auch in unterschiedlichen Formen – das Prinzip *ius soli* in Anwendung, wonach die Geburt im Staatsterritorium einen Anlass für die Verleihung der britischen oder französischen Staatsbürgerschaft darstellt. In anderen Ländern, die ab den sechziger Jahren vor allem aus dem ehemaligen Jugoslawien, der Türkei und Marokko ausländische Arbeitnehmer/innen angeworben hatten, waren hingegen einbürgerungspolitische Anpassungen notwendig. Allen voran waren es dabei Schweden und die Niederlande, wo in den frühen achtziger Jahren die politische Akzeptanz der dauerhaften *Anwesenheit* von Immigrant/inn/en und ihrer Nachkommen die rechtliche Anerkennung ihrer gesellschaftlichen *Zugehörigkeit* nach sich zog. Dabei wurde in beiden Ländern zum einen das kommunale Ausländerwahlrecht eingeführt und zum anderen der Zugang zur Staatsbürgerschaft vereinfacht.¹⁰ Gegenwärtig sind Schweden und die Niederlande auch jene Länder, in denen der Anteil der jährlich eingebürgerten Personen an der ausländischen Wohnbevölkerung im europäischen Vergleich am höchsten ist.¹¹

Österreich, Deutschland und die Schweiz hielten hingegen trotz der Einwanderungsprozesse in den letzten drei bis vier Jahrzehnten an einer restriktiven Einbürgerungspolitik und der Vorherrschaft des Abstammungsprinzips fest. Zu Beginn der neunziger Jahre wurde jedoch sowohl in Deutschland als auch in der Schweiz – mit unterschiedlichen Maßnahmen – die Einbürgerung ausländischer Staatsangehöriger in einem gewissen Ausmaß erleichtert. In Deutschland wurden für ausländische Staatsangehörige, die seit mindestens 15 Jahren im Inland leben, und für Jugendliche mit ausländischer Staatsangehörigkeit Rechtsansprüche auf die Einbürgerung geschaffen; für beide Personengruppen wurde außerdem von den reichhaltigen Assimilationsvoraussetzungen Abstand genommen, und die für die Einbürgerung erforderlichen Gebühren wurden beträchtlich gesenkt.¹² Im Herbst 1998 wurde von der neuen rot-grünen Koalitionsregierung eine weitere und umfassende ‚Öffnung‘ der deutschen Staatsangehörigkeit für ausländische Staatsangehörige angekündigt.¹³ Vor allem das Vorhaben, künftig Doppelstaatsbürgerschaften

10 Für Schweden vgl. Tomas Hammar, *European Immigration Policy: A Comparative Study*, Cambridge 1986, 17–49; Charles Westin, *Equality, Freedom of Choice and Partnership: Multicultural Policy in Sweden*, in: Rainer Bauböck u. a. Hg., *The Challenge of Diversity: Integration and Pluralism in Societies of Immigration*, Aldershot 1996, 207–225, 202–225. Für die Niederlande vgl. Rinus Penninx, *Immigration, Minority Policy and Multiculturalism in Dutch Society since 1960*, in: ebd., 186–206.

11 Vgl. James Clarke u. a. Hg., *New Europeans: Naturalisation and Citizenship in Europe*, in: *Citizenship Studies*, 2, 1 (1998), 43–67, 62.

12 Vgl. Dietrich Thränhardt, *Die Reform der Einbürgerung in Deutschland*, in: Friedrich-Ebert-Stiftung Hg., *Einwanderungskonzeption für die Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1995, 63–116; vgl. weiters den Beitrag von Helma Lutz in diesem Band.

13 Vgl. die Pressemitteilung des Bundesministeriums für Inneres einschließlich des

generell zuzulassen, stieß allerdings von Beginn an auf heftige Kritik der Opposition, wobei der Wahlsieg der CDU in Hessen letztlich zur Rücknahme des ursprünglichen Gesetzesentwurfes führte.¹⁴ Die im März 1999 zwischen den Koalitionsparteien neu verhandelte Kompromisslösung sieht nunmehr eine zeitlich befristete Doppelstaatsbürgerschaft für in Deutschland geborene Kinder von Migrant/inn/en vor: Nach dem so genannten ‚Optionsmodell‘ müssen sich Jugendliche mit doppelter Staatsangehörigkeit bis zur Vollendung des 23. Lebensjahrs für die deutsche oder ausländische Staatsangehörigkeit entscheiden.¹⁵ Der neue Gesetzesentwurf sieht aber nach wie vor zwei wesentliche Änderungen vor: (1) die Verkürzung der für einen Einbürgerungsanspruch notwendigen Aufenthaltsdauer von derzeit 15 Jahren auf acht Jahre und (2) die Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit an im Inland geborene Kinder ausländischer Eltern, wenn sich ein Elternteil seit acht Jahren in Deutschland aufhält und über ein unbefristetes Aufenthaltsrecht verfügt.

In den letzten Jahren haben auch andere Aufnahmeländer den Erwerb der Staatsbürgerschaft für ausländische Staatsangehörige bzw. für deren Kinder und Kindeskinde erleichtert.¹⁶ In Belgien wurde unter anderem die für die Einbürgerung erforderliche Aufenthaltsdauer von zehn Jahren auf fünf Jahre reduziert, und es wurden – so wie in Italien auch – neue Regelungen geschaffen, welche die Geburt im Staatsterritorium zum Anknüpfungspunkt für die Verleihung der Staatsbürgerschaft an Kinder ausländischer Eltern machen. Schließlich hoben mehr oder weniger zeitgleich die Schweiz, Italien sowie die Niederlande das Verbot der Doppelstaatsbürgerschaft auf. Zwar wurde in den Niederlanden im Jahr 1997 die Möglichkeit der Doppelstaatsbürgerschaft formell wieder eingeschränkt; gleichzeitig wurden aber eine Reihe von Ausnahmeregelungen geschaffen, die nach wie vor die Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit ermöglichen. So sind etwa ausländische Staatsangehörige, die in den Niederlanden geboren und aufgewachsen sind, ausdrücklich vom Verbot der Doppelstaatsbürgerschaft ausgenommen.

Gleichzeitig kam es auch zu entgegengesetzten Entwicklungen, und zwar in südeuropäischen Staaten, die ab den späten achtziger Jahren zu neuen Zielländern internationaler Migration geworden sind. So führte beispielsweise die italienische Staatsbürgerschaftsreform des Jahres 1991 dazu, dass zeitgleich mit der Abschaffung des Verbots von Doppelstaatsbürgerschaften die für die Einbürgerung notwendige Aufenthaltsdauer für EU-Angehörige auf vier Jahre reduziert, für alle anderen Immigrant/inn/en hingegen von fünf auf zehn Jahre hinaufgesetzt wurde¹⁷ – eine Regelung, die seit der Änderung des Staatsbürgerschafts-

Arbeitsentwurfs für ein erstes Gesetz zur Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts vom 13. Januar 1999.

14 Vgl. die Pressemitteilung des Bundesministeriums für Inneres, wie Anm. 13.

15 Vgl. dazu das Informationspapier der SPD-Bundestagsfraktion zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts (<http://www.spdfrak.de/>).

16 Vgl. Kay Hailbronner, Einbürgerung von Wanderarbeitnehmern und doppelte Staatsangehörigkeit, Baden-Baden 1992; Çinar, Aliens, wie Anm. 9.

17 Vgl. Bruno Nascimbene, Introduction: Nationality Laws and Citizenship of the European Union. Towards A European Law on Nationality?, in: Bruno Nascimbene Hg., Nationality Laws in the European Union, Mailand 1996, 1–60, 13.

gesetzes im Jahr 1998 ebenfalls in Österreich gilt. Ähnlich wurde in Griechenland die Wartefrist für alle Einbürgerungswilligen von acht auf zehn Jahre und in Portugal von fünf auf sieben Jahre verlängert.¹⁸

Das bekannteste Beispiel einer Verschärfung von Einbürgerungsvorschriften dürfte aber der Beschluss der französischen Regierung im Jahr 1993 sein, die Einbürgerung von im Inland geborenen ausländischen Jugendlichen, denen bis zu diesem Zeitpunkt beim Erreichen der Volljährigkeit die französische Staatsbürgerschaft automatisch verliehen wurde, künftig von einer ausdrücklichen Willensäußerung abhängig zu machen. Die Staatsbürgerschaftsreform des Jahres 1993 führte zu heftigen politischen Debatten in Frankreich und erregte international beträchtliches Aufsehen. Dieser Schritt der französischen Regierung hatte freilich in erster Linie politisch-symbolische Bedeutung.¹⁹

Außerdem war diese Einschränkung des Zugangs zur französischen Staatsbürgerschaft nicht von Dauer. Nach dem Amtsantritt der neuen Koalitionsregierung im Jahr 1998 wurde die automatische Verleihung der französischen Staatsbürgerschaft an in Frankreich geborene und aufgewachsene Kinder von Immigrant/inn/en wieder eingeführt.²⁰ Hinzu kommt, dass in Frankreich das doppelte *ius soli*-Prinzip angewendet wird. Auf Grund dieser Regelung erhalten Kinder, die in Frankreich geboren werden und einen Elternteil haben, der ebenfalls bereits im Inland geboren worden ist, per Geburt die französische Staatsbürgerschaft.²¹

Einige der hier nachgezeichneten Entwicklungen relativieren zwar den bezüglich der Einbürgerungspolitik westeuropäischer Aufnahme-länder oft konstatierten Gegensatz zwischen den traditionell liberalen und restriktiven Staaten. Gleichsam darf aber nicht übersehen werden, dass die nord- und westeuropäischen Aufnahmeländer wie Belgien, Frankreich, Großbritannien, Niederlande oder Schweden noch immer weitaus einbürgerungsfreundlicher sind als Österreich, Deutschland oder die Schweiz.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass es im Rahmen des Europarates seit einigen Jahren Bemühungen gibt, erstens die Mitgliedsstaaten dazu zu bewegen, die Einbürgerung von ausländischen Staatsangehörigen durch eine vermehrte Toleranz von Doppelstaatsbürgerschaften zu erleichtern, und zweitens bei der Verleihung der Staatsbürgerschaft die Geburt im Inland zu einem maßgeblichen Kriterium zu machen, um

18 Vgl. Hansen, Citizenship, wie Anm. 3, 757.

19 Vgl. Cathérine Wihtol de Wenden, Citizenship and Nationality in France, in: Bauböck, Aliens, wie Anm. 9, 85–93, 90. So änderte sich in der Praxis kaum etwas. Wie davor auch schon wurden nach Inkrafttreten der neuen Regelung im Jahr 1994 bis zur nächsten Reform der Einbürgerungsregelungen im Jahr 1998 weiterhin pro Jahr mehr als 30.000 in Frankreich geborene Jugendliche auf Grund eines Rechtsanspruchs eingebürgert; vgl. dazu SOPEMI. Trends in International Migration, Paris 1998, 259 (Tabelle B.1.7.).

20 Vgl. Hansen, Citizenship, wie Anm. 3, 757.

21 Das Prinzip des doppelten *ius soli* existiert im Übrigen auch in den Niederlanden und in Belgien. In Großbritannien kommt diese Regelung in ‚einfacher‘ Form zur Anwendung, sodass im Inland geborene Kinder per Geburt die britische Staatsangehörigkeit erhalten, auch wenn deren Eltern nicht dort geboren sind, aber ein unbefristetes Aufenthaltsrecht genießen. Vgl. Çinar, Aliens, wie Anm. 9, 58.

die Weitergabe des rechtlichen Fremdenstatus an die Kinder und Kindeskinde von Immigrant/inn/en zu verhindern.²² Ähnlich sieht das – auch von Österreich unterzeichnete – „Europäische Übereinkommen über Staatsangehörigkeit“ aus dem Jahre 1997 unter anderem vor, dass die Einbürgerung ausländischer Staatsangehöriger, die im Staatsgebiet geboren bzw. vor ihrem 18. Lebensjahr zugewandert sind, erleichtert werden sollte.²³ Gleichfalls forderte das Europäische Parlament die Mitgliedstaaten in den letzten Jahren wiederholt dazu auf,

... die Diskriminierung der ‚Drittausländer‘ gegenüber den EG-Bürgern aufzuheben, indem das kommunale Wahlrecht denjenigen gewährt wird, die sich seit fünf Jahren legal in einem Mitgliedstaat aufhalten; ... den in der Union geborenen Kindern von Immigranten und Flüchtlingen die entsprechende nationale Staatsbürgerschaft zu verleihen.²⁴

Diese Forderung beruht auf der Einsicht, dass die Einbürgerung von Immigrant/inn/en einen wesentlichen *Schritt* in Richtung ihrer Integration darstellt. Die österreichische Einbürgerungspolitik folgt hingegen dem entgegengesetzten Ansatz. Danach bildet die bereits erfolgte Integration von Immigrant/inn/en die *Grundbedingung* für den Erwerb des Status als gleichberechtigte Bürger/innen in Österreich. Diese Sichtweise schlug sich immer schon deutlich in den Einbürgerungsregelungen nieder und wurde unlängst mit einer Novelle des österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetzes weiter ausgebaut.²⁵

4. Warten auf den rot-weiß-roten Pass

Wie viele andere europäische Länder blickt auch Österreich auf einen bereits seit Mitte der sechziger Jahre anhaltenden und quantitativ erheblichen Einwanderungsprozess zurück. Gegenwärtig sind jeweils 9% der Gesamtbevölkerung sowie 9,8% der unselbstständig erwerbstätigen Personen in formalrechtlicher Hinsicht ‚Fremde‘.²⁶ Insgesamt sind 85% der ausländischen Wohnbevölkerung so genannte ‚Drittstaatsangehörige‘, wobei nahezu zwei Drittel der Immigrant/inn/en in Österreich entweder die Staatsangehörigkeit einer der Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens oder der Türkei besitzen. Wiewohl die überwiegende Mehrheit der Immigrant/inn/en längst zu einem integralen Bestandteil der Wohnbevölkerung in Österreich geworden ist, war noch bis

22 Vgl. Kay Hailbronner u. Günter Renner, Staatsangehörigkeitsrecht, München 1998, 104ff.

23 Vgl. Artikel 6, Abs. 4 Europäisches Übereinkommen über Staatsangehörigkeit, 1089 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XX. GP.

24 Entschließung des Europäischen Parlaments zum Wiederaufleben von Rassismus und Ausländerfeindlichkeit in Europa und zur Gefahr des Rechtsextremismus vom 21. April 1993, ABl. C 150 vom 31. Mai 1993. Diese Forderungen sind auch in weiteren Entschließungen des Parlaments zum selben Themenbereich enthalten. Vgl. dazu Europäische Kommission Hg., Die europäischen Institutionen im Kampf gegen Rassismus: ausgewählte Texte, Luxemburg 1997.

25 Vgl. Bundesgesetz, mit dem das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 geändert wird (Staatsbürgerschaftsgesetznovelle 1998), BGBl I 124/1998 (im Folgenden: StBG-Nov 1998). Die neuen Regelungen sind am 1. Jänner 1999 in Kraft getreten.

26 Vgl. Gudrun Biffl, SOPEMI Report on Labour Migration: Austria 1997/98, Wien 1998.

vor kurzem die Frage der Einbürgerung weder für die Öffentlichkeit noch für die Politik ein besonderes Thema.

Eine umfassende öffentlich-politische Diskussion darüber, dass die Integration von Immigrant/inn/en vor allem auch Maßnahmen erfordert, um die rechtliche Diskriminierung auf Grund einer ausländischen Staatsangehörigkeit zu beseitigen, setzte hier zu Lande erst im Jahr 1995 ein. Zu diesem Zeitpunkt wurde – nach einem personellen Wechsel an der Spitze des Innenministeriums – die Einführung eines so genannten ‚Integrationspakets‘ angekündigt. Damit sollte ausländischen Staatsangehörigen, die in Österreich dauerhaft niedergelassen bzw. im Inland geboren und/oder aufgewachsen sind, eine längerfristige Lebensperspektive geboten werden.

4.1. Ein halb volles Paket Integration

Die im Rahmen des Integrationspakets geplanten Maßnahmen konzentrierten sich vor allem auf die Behebung der zahlreichen Unsicherheiten, die das im Jahr 1992 verabschiedete Aufenthaltsgesetz für Immigrant/inn/en nach sich gezogen hatte.²⁷ Illustrativ in dieser Hinsicht ist etwa, dass nach dem Inkrafttreten des Aufenthaltsgesetzes im Inland geborene Kinder als ‚Familiennachzug‘ betrachtet und somit in die erstmals eingeführte, anfänglich allzu knapp gehaltene Neuzuwanderungsquote einbezogen wurden – eine von mehreren Regelungen des Aufenthaltsgesetzes, das rasch zum Gegenstand heftiger öffentlicher Kritiken wurde.

Das vom Innenministerium geschnürte Integrationspaket sollte nicht nur diesen ‚Rückfall‘ in die Ära der Gastarbeiterpolitik, die sich durch einen prekären rechtlichen Status ausländischer Arbeitnehmer/innen und ihrer Familienangehörigen auszeichnet²⁸, nicht nur rückgängig machen. Darüber hinaus sollte auch erstmals das Prinzip der so genannten *Aufenthaltsverfestigung* rechtlich verankert und das Ausländerbeschäftigungsgesetz zu Gunsten der ausländischen Arbeitskräfte aus Nicht-EWR-Staaten modifiziert werden.

Mit einigen Jahren Verspätung trat das Integrationspaket im Jänner 1998 in Form eines neuen Fremdengesetzes in Kraft.²⁹ Wenn auch nicht in der ursprünglich angekündigten Form – der österreichische Gewerkschaftsbund und die Arbeiterkammer stimmten dem geplanten Paket nur beschränkt zu³⁰ – setzen die neuen Bestimmungen das Ziel der

27 Vgl. Ulrike Davy u. August Gächter, *Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik in Österreich*, in: *Journal für Rechtspolitik*, 1 (1993), 155–174 (Teil I) und 257–281 (Teil II); Rainer Bauböck, „Nach Rasse und Sprache verschieden.“ *Migrationspolitik in Österreich von der Monarchie bis heute*, Wien 1996.

28 Vgl. August Gächter, *Forced Complementarity: the Attempt to Protect Native Austrian Workers from Immigrants*, in: *New Community*, 21, 3 (1995), 379–398; Bauböck, *Rasse*, wie Anm. 27, 14f.

29 Vgl. Bundesgesetz über die Einreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Fremden (Fremdengesetz 1997 – FrG), BGBl I 1997/75 idF BGBl I 1998/86 (im Folgenden: FrG 1997).

30 Vor allem ging es dabei um Erleichterungen beim Familiennachzug, welche die Arbeitnehmer/innenvertretungen nur bei gleichzeitiger Einführung strengerer Aus-

Aufenthaltsverfestigung weitgehend um: Je länger sich ausländische Staatsangehörige in Österreich aufhalten, desto mehr wird der behördliche Ermessensspielraum eingeschränkt, wenn es um Fragen der Aufenthaltsbeendigung oder Ausweisung von ausländischen Staatsangehörigen geht.³¹ Für ausländische Staatsangehörige, die sich länger als acht Jahre in Österreich befinden, droht aber bei einjähriger Arbeitslosigkeit nunmehr die Ausweisung.³² Im Rahmen der integrationspolitischen Reformbestrebungen wurde jedenfalls von einer Änderung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes, das nach wie vor von der Tradition der österreichischen Gastarbeiterpolitik geprägt ist, letztlich Abstand genommen.³³ Vielmehr wurden in Bezug auf die Familienangehörigen ausländischer Arbeitskräfte, die bereits in Österreich leben, neue Hürden errichtet. Drittstaatsangehörige, die sich unter dem Titel des ‚Familiennachzugs‘ in Österreich aufhalten, dürfen seit Jänner 1998 nur mehr dann eine unselbstständige Erwerbstätigkeit aufnehmen, wenn sie seit mindestens acht Jahren ununterbrochen und rechtmäßig in Österreich gelebt haben.³⁴ Dass eine solche Regelung, die für einen Zeitraum von acht Jahren den (legalen) Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt versperrt, kaum zur Förderung der sozio-ökonomischen Integration von Migrant/inn/en-Familien beitragen dürfte, liegt mehr oder weniger auf der Hand.

Nicht zuletzt aus diesem Grund blieb die im Jahr 1995 angekündigte integrationspolitische Offensive auf halbem Wege stehen. In ihrer Analyse der österreichischen Politik gegenüber langfristig niedergelassenen Immigrant/inn/en hebt auch Karin König diesen Umstand hervor: „Das so genannte ‚Integrationspaket‘ betrifft in erster Linie die aufenthalts-

weisungsbestimmungen für arbeitslos gewordene ausländische Staatsangehörige, die sich erst seit kurzem in Österreich aufhalten, akzeptieren wollten. Außerdem forderten die Arbeiterkammer und der ÖGB, dass eine Verbesserung der Rechtsstellung von Migrant/inn/en nicht nur von formalen Kriterien (z. B. die Dauer des Aufenthaltes), sondern unter anderem auch vom ‚Ausmaß der Integration‘ der Betroffenen abhängig gemacht werden sollte. Vgl. die Stellungnahmen der Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte vom 3. Juni 1996 und des Österreichischen Gewerkschaftsbundes vom 4. Juni 1996.

31 Dazu zählen etwa folgende Maßnahmen: die Einräumung eines Rechtsanspruchs auf den Erwerb einer unbefristeten Niederlassungsbewilligung nach einem Aufenthalt von fünf Jahren bzw. von zwei Jahren im Falle von Ehepartner/inne/n und minderjährigen Kindern (§ 24 FrG 1997); das Verbot der Ausweisung auf Grund eines unzureichenden Einkommens, sofern sich die betreffenden Personen bereits mindestens fünf Jahre in Österreich aufgehalten haben oder aber das Ausweisungsverbot für ausländische Staatsangehörige, die insgesamt die Hälfte ihres Lebens in Österreich verbracht haben und seit mindestens drei Jahren mit einer Niederlassungsbewilligung im Inland wohnhaft sind (§ 35 Abs. 1 und Abs. 4 FrG 1997).

32 Vgl. Karin König, Das österreichische Migrationsregime von 1945 bis heute, in: *Vor der Information, Sonderheft „Staatsarchitektur“*, 7/8 (1998), 150–155, 154.

33 Dem Ausländerbeschäftigungsgesetz unterliegen freilich nicht alle ausländischen Staatsangehörigen, sondern nur jene Personen, die Drittstaatsangehörige sind. Immigrant/inn/en aus dem EWR-Raum und Familienangehörige von österreichischen Staatsbürger/inne/n sind vom Ausländerbeschäftigungsgesetz ausgenommen.

34 Vgl. den allgemeinen Teil der Erläuterungen zur Regierungsvorlage, abgedruckt in Andrea Jelinek u. Wolf Syzmanski, *Fremdengesetz 1997 – Asylgesetz 1997 – Bosniengesetz*, Wien 1998. Diese Wartefrist beträgt ab Jänner 2002 ‚nur‘ mehr vier Jahre. Vgl. § 113 Abs 5 FrG 1997.

rechtliche, in geringem Ausmaß die beschäftigungsrechtliche und in noch geringerem Ausmaß die sozialrechtliche Seite der Integration. Alle anderen Bereiche blieben zur Gänze ausgeklammert.³⁵ Bei der Vorbereitung des Integrationspakets wurde vor allem auch darauf verzichtet, den Zugang zur österreichischen Staatsbürgerschaft zu erleichtern, um so eine rasche Gleichstellung von Immigrant/inn/en und Angehörigen der Folgegenerationen als gleichberechtigte Bürger/innen zu ermöglichen.

Ab Herbst 1996 nahm sich zunächst die ÖVP dieser Thematik an und mahnte wiederholt Änderungen im Bereich des Staatsbürgerschaftsrechts ein. Das von der ÖVP vorgetragene Argument lautete: Das österreichische Staatsbürgerschaftsgesetz nehme nur unzureichend Rücksicht darauf, inwieweit sich die Einbürgerungswerber/innen bereits in die österreichische Gesellschaft ‚integriert‘ haben. Zudem werde insbesondere im Land Wien die österreichische Staatsbürgerschaft vorzeitig einbürgerungswilligen Personen ‚nachgeschmissen‘. Beide Behauptungen waren für die im Sommer 1998 beschlossene Änderung des Staatsbürgerschaftsgesetzes ausschlaggebend. Der nächste Abschnitt fasst das (dürftige) Resultat einer zwei Jahre anhaltenden öffentlich-politischen Diskussion zusammen.

4.2. Zur (Nicht-)Reform der österreichischen Staatsbürgerschaft

Als im Jahr 1812 das erste Mal eine einheitliche österreichische Staatsbürgerschaft eingeführt wurde, wurden zugleich Regelungen für die Einbürgerung von ‚Fremden‘ geschaffen. Danach erfolgte der Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft nach einem „... vollendeten zehnjährigen ununterbrochenen Wohnsitz, jedoch unter der Bedingung, dass der Fremde diese Zeit hindurch sich wegen eines Verbrechens keine Strafe zugezogen hat“.³⁶ Seither haben die Staatsbürgerschaftsregelungen freilich zahlreiche und umfassende Änderungen erfahren. Dass ausländische Staatsangehörige seit mindestens zehn Jahren ununterbrochen ihren Hauptwohnsitz in Österreich haben müssen, damit sie eingebürgert werden können, daran hat sich seit der Zeit der Monarchie nichts geändert.³⁷ Zwar kündigte Innenminister Schlögl während der Vorbereitung der letzten Novelle unter anderem auch eine Verkürzung der zehnjährigen Wartefrist auf acht Jahre an, dazu kam es aber letztlich doch nicht.

Potenzielle Neo-Österreicher/innen müssen freilich noch eine Reihe von Voraussetzungen erfüllen. Dazu gehören unter anderem, dass Einbürgerungswillige (1) nicht zu einer Freiheitsstrafe auf Grund strafbarer Handlungen bzw. eines Finanzvergehens von mehr als drei Monaten verurteilt sein dürfen, (2) der Republik gegenüber ‚bejahend eingestellt‘ sind und keine Gefahr für die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit darstellen, (3) den Nachweis erbringen, dass sie im Stande

35 König, Migrationsregime, wie Anm. 32, 153.

36 § 29 Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch, auszugsweise abgedruckt in: Ingobert Goldemund u. a. Hg., Das österreichische Staatsbürgerschaftsrecht, Wien 1969, 478f.

37 Vgl. § 10 Abs. 1 StBG-Nov 1998, wie Anm. 25.

sind, ihren Lebensunterhalt zu sichern, (4) ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben³⁸ und (5) ihren „Lebensumständen ... entsprechende Kenntnisse der deutschen Sprache“ vorweisen können.³⁹

Bis auf die zuletzt genannte Bedingung der ausreichenden Sprachkenntnisse handelt es sich dabei um Bedingungen, die im Regelfall, d. h. abgesehen von ausländischen Universitätsprofessor/inn/en oder Sportler/inne/n, immer schon für die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft erforderlich waren. Die Einführung von Deutschkenntnissen als einem zusätzlichen Kriterium stellte nicht nur eine der wichtigsten Streitfragen innerhalb der Koalitionsregierung dar, sondern beschäftigte rund zwei Jahre lang die Medien und die Öffentlichkeit. Doch in einzelnen Bundesländern waren bereits seit einiger Zeit Sprachkenntnisse bei der praktischen Handhabung von Einbürgerungsanträgen entscheidend. So verkündete beispielsweise das Land Oberösterreich im Sommer 1996: „Niemand bekommt den rot-weiß-roten Pass, der unsere Sprache nicht kennt.“⁴⁰ In Wien wurde schon im Jahr 1994 die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft davon abhängig gemacht, ob einbürgerungswillige Antragsteller/innen so weit der deutschen Sprache mächtig sind, dass sie zu Kommunikationszwecken nicht auf die Hilfestellung anderer Personen angewiesen sind.⁴¹

Erfüllen ausländische Staatsangehörige alle genannten Einbürgerungsvoraussetzungen, so wird schließlich im Ermessen darüber entschieden, ob die österreichische Staatsbürgerschaft verliehen werden soll oder nicht. Bei dieser Ermessensentscheidung sind die Behörden neuerdings angehalten, das „Ausmaß der Integration des Fremden“ in Erwägung zu ziehen.⁴² Begründet wurde diese neue Bestimmung damit, dass die österreichische Einbürgerungspolitik auf dem Grundsatz beruhe, wonach die Verleihung der Staatsbürgerschaft „der letzte Schritt einer geglückten Integration Fremder in Österreich“ sei.⁴³

38 Die Einbürgerung ist in zwei Ausnahmefällen auch unter Beibehaltung der bisherigen Staatsbürgerschaft möglich und zwar, wenn das jeweilige Herkunftsland die Ausbürgerung nicht zulässt bzw. erschwert (wie z. B. Iran, Marokko, Griechenland) oder die Einbürgerungswilligen nachweisen können, dass die Aufgabe der bisherigen Staatsbürgerschaft mit ‚unverhältnismäßig‘ hohen Kosten verbunden wäre. Vom Erfordernis der Ausbürgerung waren im Übrigen bis zum Inkrafttreten der neuen Einbürgerungsregelungen anerkannte Konventionsflüchtlinge ausdrücklich ausgenommen. Diese Bestimmung wurde mit der Novelle des Jahres 1998 gestrichen. In jenen Fällen, wo die Herkunftsstaaten die Ausbürgerung verweigern, wird wohl weiterhin die Einbürgerung in Österreich ermöglicht werden müssen, nichtsdestoweniger müssen sich Konventionsflüchtlinge künftig um die Ausbürgerung durch den Herkunftsstaat ‚bemühen‘.

39 Vgl. § 10a StBG-Nov 1998, wie Anm. 25.

40 Vgl. die Informationsmaterialien zur Pressekonferenz mit Landeshauptmann-Stellvertreter Christoph Leitl vom 26. Juli 1996. Die Pressekonferenz fand unter dem Motto „Deutlich weniger Einbürgerungen in Oberösterreich – Strenge Vorgangsweise bei der Verleihung der Staatsbürgerschaft“ statt. Dabei wurde unter anderem ein Oberösterreich-Leitfaden präsentiert, welcher Informationen über die Geschichte und Gegenwart des Landes beinhaltet und den Behörden als Grundlage zur Überprüfung der *Integrationswilligkeit* ausländischer Staatsangehöriger dienen soll.

41 Vgl. Wiener Integrationsfonds, Bericht über das Jahr 1994, Wien 1995, 75.

42 Vgl. § 11 StBG-Nov 1998, wie Anm. 25.

43 Vgl. die Erläuterungen zur Staatsbürgerschaftsgesetznovelle 1998 (Allgemeiner Teil), 1283 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XX. GP.

Einige ‚Fremde‘ haben aber immerhin mehr Glück als andere und müssen nicht zehn Jahre auf die Einbürgerung warten bzw. haben einen Einbürgerungsanspruch. Unter bestimmten Bedingungen ist es möglich, die zehnjährige Aufenthaltsdauer um einige Jahre zu verkürzen. Neben der Frage der Sprachkenntnisse spielte in den politischen Auseinandersetzungen auch diese Bestimmung eine zentrale Rolle. Sofern so genannte besonders berücksichtigungswürdige Gründe vorlagen, konnte nämlich die österreichische Staatsbürgerschaft immer schon nach einem mindestens vierjährigen Aufenthalt verliehen werden. In Wien wurde seit den späten achtziger Jahren von dieser Möglichkeit zu Gunsten einer Erleichterung der Einbürgerung von Immigrant/inn/en verstärkt Gebrauch gemacht, was sich auch an der Entwicklung der Einbürgerungen in der ersten Hälfte der neunziger Jahre ablesen lässt.

Einbürgerungen nach Bundesland, 1989–1997

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Burgenland	47	69	78	108	198	183	155	183
Kärnten	164	163	224	319	239	250	233	219
Niederösterreich	612	676	775	1291	1541	2073	1809	2791
Oberösterreich	683	853	1186	1428	1681	2028	1191	871
Salzburg	309	361	307	355	451	657	590	509
Steiermark	330	333	316	585	651	559	662	842
Tirol	271	369	413	566	666	1005	1154	981
Vorarlberg	252	266	459	808	587	770	789	658
Wien	6312	8047	7898	8671	9261	6841	9044	8628
Österreich	8980	11137	11656	14131	15275	14366	15627	15792

Quelle: ÖSTAT.

In den Jahren 1990 bis 1997 hat sich zwar die Anzahl der eingebürgerten Personen in den meisten Bundesländern mehr oder weniger stark erhöht. So wurden insbesondere in Niederösterreich, Oberösterreich und Tirol in der ersten Hälfte der neunziger Jahre mehr Personen eingebürgert als in den Jahren davor. Doch die quantitative Bedeutung dieser Entwicklung hielt sich im bundesweiten Kontext in deutlichen Grenzen. Denn letztlich wurden in diesem Zeitraum jeweils 60 bis 70% der jährlichen Einbürgerungen in Wien vollzogen, wo im Übrigen zwischen 1990 und 1994 die Einbürgerungen um 46% zunahmen. Die FPÖ und die ÖVP nahmen diesen Umstand in den letzten Jahren zum Anlass für regelmäßige Kritik an der durch die Wiener Praxis bedingte steigende Anzahl von Einbürgerungen. In weiterer Folge wurde in Wien im Sommer 1994 die erleichterte Einbürgerung von ausländischen Staatsangehörigen auf Grund des Vorliegens von besonderen Gründen auf sechs Jahre angehoben.⁴⁴ Es war allerdings bis zur Novelle des Jahres 1998 gesetz-

44 Vgl. Wiener Integrationsfonds, Bericht, wie Anm. 41, 74; vgl. auch die überarbeitete Version der Informationsbroschüre des Wiener Integrationsfonds „So werde ich Österreicher/in“, Wien 1995.

lich nicht näher geregelt, welche Gründe diesbezüglich maßgeblich sein sollten. Nunmehr sind folgende Gruppen ausländischer Staatsangehöriger ausdrücklich begünstigt: (1) minderjährige Personen; (2) anerkannte Konventionsflüchtlinge; (3) Angehörige eines EWR-Staates. In diesen Fällen kann die Einbürgerung nach einem mindestens vierjährigen Aufenthalt vorgenommen werden. Ganz neu ist diese Regelung indes nicht. Es gab immer schon die Möglichkeit der Einbürgerung von Minderjährigen, auch wenn die Betroffenen noch nicht zehn Jahre in Österreich gelebt hatten. Bis zum Inkrafttreten der neuen Regelungen war in diesen Fällen die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft sogar ohne Wartefrist möglich.⁴⁵ Neu ist aber, dass künftig die Eigenschaft als Konventionsflüchtling ausdrücklich die Einbürgerung nach einem vierjährigen Aufenthalt ermöglicht. In quantitativer Hinsicht spielt diese Gruppe bei der Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft jedoch kaum eine Rolle. So hatten im Jahr 1997 insgesamt 432 Eingebürgerte den Status eines Konventionsflüchtlings, was einem Anteil von 2,5% an allen Einbürgerungen entspricht.⁴⁶ Neu ist weiters die Erleichterung der Einbürgerungsregelungen für EWR-Angehörige – eine Regelung, die auf der Annahme beruht, dass die „soziale und kulturelle Nähe“ dieses Personenkreises von selbst zu einer „Integrationsneigung“ führe.⁴⁷ Dabei dürfte in Vergessenheit geraten sein, dass in den letzten Jahren die Einbürgerungsbereitschaft von EWR-Angehörigen – wohl auf Grund der aufenthalts-, beschäftigungs-, sozialrechtlichen und anderweitigen Begünstigungen – in allen europäischen Ländern einschließlich Österreichs deutlich zurückgegangen ist.

Im Unterschied dazu müssen jedenfalls ausländische Staatsangehörige, die aus dem Nicht-EWR-Raum stammen, nicht nur ihre Integrationswilligkeit, sondern ihre bereits vollzogene Integration unter Beweis stellen, wenn sie vor Ablauf von zehn Jahren eingebürgert werden wollen. So ist für zwei Gruppen ausländischer Staatsangehöriger eine Mindestaufenthaltsdauer von sechs Jahren vorgesehen. Das eine maßgebliche Kriterium ist dabei die Geburt im Staatsgebiet. Gleichwohl sind mit der Geburt und einem sechsjährigen Aufenthalt in Österreich weder ein Rechtsanspruch auf die Verleihung der Staatsbürgerschaft noch anderweitige Erleichterungen im Hinblick auf die allgemeinen Einbürgerungsvoraussetzungen verbunden. Bei der zweiten Gruppe geht es um Einbürgerungswerber/innen, die nach sechs Jahren eingebürgert werden können, sofern sie ihre „nachhaltige persönliche und berufliche Integration“ in Österreich nachweisen können.⁴⁸ Im Übrigen müssen diese ‚privilegierten‘ Gruppen ausländischer Staatsangehöriger alle anderen – weiter oben genannten – Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen. Die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft obliegt auch in diesen Fällen dem Ermessen der Behörden. Denn ein

45 Vgl. Herbert Mussger u. Peter Fessler, Österreichisches Staatsbürgerschaftsrecht, Wien 1996, 59.

46 Diese und weitere statistische Angaben zu den Einbürgerungen beruhen auf den Daten des ÖSTAT.

47 Vgl. 1283 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XX. GP, 6.

48 Vgl. § 10 Abs. 5, Ziffer 3 StBG-Nov 1998, wie Anm. 25.

Rechtsanspruch auf die Einbürgerung entsteht entweder auf Grund familiärer Bindungen oder aber erst nach einem längerfristigen Aufenthalt.

Ehepartner/inne/n und minderjährigen Kindern von österreichischen Staatsangehörigen verleiht das österreichische Staatsbürgerschaftsgesetz einen Einbürgerungsanspruch, wenn die allgemein erforderlichen Bedingungen erfüllt sind. In beiden Fällen gibt es Erleichterungen im Hinblick auf die Aufenthaltsdauer. Während minderjährige ausländische Kinder österreichischer Staatsbürger/innen ohne Wartefrist eingebürgert werden können, reduziert sich für ausländische Ehepartner/innen, sofern ein gemeinsamer Haushalt besteht, die Aufenthaltsdauer in Abhängigkeit davon, wie lange die Ehe schon besteht. Liegt die Eheschließung bereits vier Jahre zurück, genügt ein Aufenthalt von einem Jahr. Bei einer Ehedauer von drei Jahren ist ein Inlandsaufenthalt von zwei Jahren erforderlich. Ist das Ehepaar seit fünf Jahren verheiratet, spielt die Dauer des Aufenthaltes in Österreich keine Rolle.

Diese Bestimmungen gelten auch für die Ehepartner/innen und minderjährigen Kinder ausländischer Staatsangehöriger, die um die österreichische Staatsbürgerschaft ansuchen. Fällt mit Blick auf die ‚Bezugsperson‘ die Einbürgerungsentscheidung positiv aus, so erwächst daraus dem/der Ehepartner/in und den Kindern ein Rechtsanspruch auf den gleichzeitigen Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft. Der Anspruch auf diese „Erstreckung“ der Einbürgerung auf Familienangehörige soll dem Prinzip der „Familieneinheit“ Rechnung tragen, wonach in einer Familie eine einheitliche Staatsangehörigkeit bestehen solle.⁴⁹

Weiters bewirkt ein längerer Aufenthalt in Österreich einen Anspruch auf die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft. Bereits vor der Novelle des Jahres 1998 war vorgesehen, dass nach einem Aufenthalt von 30 Jahren die Einbürgerung nicht länger (!) dem Ermessen der Behörden obliegen sollte. Einer der wenigen Vorschläge der SPÖ war nun, dass im Rahmen der Neuregelung von Einbürgerungsvorschriften diese Wartefrist auf 20 bis 15 Jahre verkürzt werden sollte. Dieser Vorschlag fand allerdings auf eine recht merkwürdige Weise Eingang in die Novelle des Jahres 1998: Ausländische Staatsangehörige, die seit 15 Jahren in Österreich gelebt haben, haben nunmehr zwar einen Rechtsanspruch auf die Einbürgerung, auch sie müssen aber die ‚Nachhaltigkeit‘ ihrer Integration nachweisen können.⁵⁰ Gelingt dieser Nachweis nicht, so müssen Einbürgerungswillige weitere 15 Jahre warten. Denn die 30-Jahre-Regelung wurde unverändert beibehalten. Ab dann hängt der Einbürgerungsanspruch nicht mehr von einem Integrationsnachweis ab. Die Betroffenen müssen für die Verleihung der Staatsbürgerschaft bloß die üblichen Voraussetzungen erfüllen (Unbescholtenheit, Sprachkenntnisse, ausreichend gesicherter Lebensunterhalt, Aufgabe der bisherigen Staatsbürgerschaft usw.).

Bei der Vorbereitung der jüngsten Staatsbürgerschaftsnovelle drängte die ÖVP stets auf die Einführung strengerer Kriterien und

49 Vgl. Mussger/Fessler, Staatsbürgerschaftsrecht, wie Anm. 45, 25.

50 Vgl. § 12 Abs. 1b StBG-Nov 1998, wie Anm. 25.

brachte mehr als einmal einen entsprechenden Gesetzesantrag ein, der bundesweit verpflichtende Integrationsschulungen und Sprachkurse vorsah, deren Kosten von den Einbürgerungswilligen selbst getragen werden sollten. Die Oppositionsparteien beteiligten sich an der Reformdiskussion ebenfalls mit eigenen Gesetzesanträgen. Die FPÖ schlug vor, dass einbürgerungswillige Personen Kenntnisse der österreichischen Rechtsordnung nachweisen und darüber hinaus in die österreichischen Lebensverhältnisse eingegliedert sein sollten. Dieser Umstand sollte außerdem von den betreffenden Landesregierungen mittels eines Bescheides festgestellt werden.

Die Grünen und das Liberale Forum forderten hingegen, dass einerseits die zehnjährige Aufenthaltsdauer verkürzt und das Verbot der Doppelstaatsbürgerschaft aufgehoben werden sollte. Andererseits sollte künftig nicht mehr allein die Abstammung zum Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft bei Geburt führen, sondern es sollte zugleich das doppelte *ius soli*-Prinzip angewendet werden, um spätestens der so genannten ‚dritten‘ Generation per Geburt die österreichische Staatsbürgerschaft zuzuerkennen.

Im Gegensatz dazu verzichtete die SPÖ darauf, einen eigenständigen Gesetzesentwurf zu präsentieren. Innenminister Karl Schöllgasser ließ lediglich über die Medien wissen, dass weder die Vorschläge des Koalitionspartners ÖVP noch die der Oppositionsparteien für eine Änderung des Staatsbürgerschaftsgesetzes in Frage kämen, sprach sich aber zugleich dafür aus, dass die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft künftig von ausreichenden Kenntnissen der deutschen Sprache abhängen sollte.

Mit anderen Worten erforderte die Neuregelung des Zugangs zur österreichischen Staatsbürgerschaft einen Kompromiss zwischen den Koalitionsparteien, der im Endergebnis eindeutig zu Gunsten der von der ÖVP unterbreiteten Vorschläge ausgefallen ist. Zwar kam es nicht dazu, dass die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft vom Besuch verpflichtender Integrations- und Sprachkurse abhängig gemacht wurde, die Bedingung ausreichender Sprachkenntnisse wurde aber ebenso eingeführt wie die nicht näher präzierte Voraussetzung der Integration, um etwa nach einem Aufenthalt von 15 Jahren einen Rechtsanspruch auf die Einbürgerung erwerben zu können.

Es kam aber auch nicht zu einer Liberalisierung des strikten Verbots von Doppelstaatsbürgerschaften, obwohl dieser Schritt eine Zeit lang seitens der SPÖ in Erwägung gezogen wurde. Somit wird nicht nur eines der markantesten Einbürgerungshindernisse aufrechterhalten, sondern auch auf der überkommenen Vorstellung beharrt, dass die Zugehörigkeit zu Österreich eine ausschließliche zu sein hat. Auch mit diesem Ansatz befindet sich die österreichische Staatsbürgerschaftskonzeption im europäischen Vergleich in einer auffälligen Ausnahmeposition, die es in dieser Form mittlerweile nur noch mit Luxemburg und vermutlich noch kurze Zeit mit Deutschland teilt.⁵¹

51 So ist die Aufgabe der bisherigen Staatsbürgerschaft in Belgien, Großbritannien, Frankreich, Italien und der Schweiz nicht erforderlich. In Schweden und den Niederlanden sind sowohl die im Inland geborenen oder aufgewachsenen Kinder bzw.

Welche Auswirkungen sind künftig von der Neuregelung des Zugangs zur österreichischen Staatsbürgerschaft zu erwarten? In der Praxis wird es freilich in erster Linie darauf ankommen, wie die neue Integrationsklausel von den Behörden ausgelegt wird. Eines steht aber jetzt schon fest: Soll durch diese Regelung die seit den frühen neunziger Jahren anhaltende Zunahme der Einbürgerungen gebremst werden – und dieser Umstand war schließlich der Auslöser der ganzen Debatte –, so wird das vor allem auch die in Österreich geborenen und/oder aufgewachsenen Kinder mit ausländischer Staatsangehörigkeit betreffen. Von insgesamt 15.792 Personen, denen im Jahr 1997 die österreichische Staatsbürgerschaft verliehen wurde, waren 44% zeitgleich eingebürgerte Ehepartner/innen und Kinder von Immigrant/inn/en. Der größere Anteil entfiel dabei mit rund 32% auf die Miteinbürgerung von – im Regelfall minderjährigen – Kindern.

Da das österreichische Staatsbürgerschaftsrecht sehr stark vom Grundsatz der Abstammung geprägt ist⁵², führt weder Geburt noch Sozialisation im Inland zu einem *Rechtsanspruch* auf den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft. Lediglich durch die Einbürgerung ihrer Eltern kommen Kinder und Jugendliche mit ausländischer Staatsangehörigkeit in den Genuss eines Anspruchs auf den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft. Eine restriktive Vorgangsweise bei der Einbürgerung von erwachsenen Immigrant/inn/en bedeutet daher, dass zugleich für die im Inland geborenen und/oder aufgewachsenen Kinder und Jugendlichen der zweiten oder der dritten Generation der Zugang zur österreichischen Staatsbürgerschaft erschwert wird. Eine solche Entwicklung würde jedenfalls bedeuten, dass die so sehr befürchtete ‚Fremdheit‘ von Immigrant/inn/en zu einer stets staatlich reproduzierten Wirklichkeit wird.

5. Ausblick

Anlässlich der in der Bundesrepublik Deutschland geplanten Staatsbürgerschaftsreform meinte Innenminister Schlögl unlängst: „Wir gehen einen anderen Weg.“⁵³ Diese Feststellung fasst die Positionierung der österreichischen Einbürgerungspolitik im europäischen Kontext auf eine zutreffende Weise zusammen. Bisher hatten weder die in diesem Beitrag erläuterten Erleichterungen bei der Einbürgerung von Immigrant/inn/en in mehreren westeuropäischen Ländern noch die Empfehlungen des Europarates oder des Europäischen Parlaments den geringsten Einfluss auf die Regulierung des Zugangs zur österreichischen Staatsbürgerschaft. So war auch die jüngste einbürgerungspolitische Debatte, die im Herbst 1996 einsetzte, ein ausschließlich innenpolitischer Diskurs über den ‚Wert‘ der österreichischen Staatsbürgerschaft, den es zu

Jugendlichen mit ausländischer Staatsangehörigkeit wie generell alle ausländischen Staatsangehörigen, die einen Einbürgerungsanspruch haben, vom Verbot der Doppelstaatsbürgerschaft ausgenommen; vgl. Hansen, Citizenship, wie Anm. 3, 763.

52 Vgl. Mussger/Fessler, Staatsbürgerschaftsrecht, wie Anm. 45, 24.

53 Vgl. Der Standard, 12.1.1999 („Koalition strikt gegen ‚zwei‘ Identitäten“).

bewahren gelte. Zu diesem Zweck wurde die Einbürgerung von ausländischen Staatsangehörigen an die Bedingung einer ‚geglückten‘ Integration gekoppelt, d. h. der Zugang zur österreichischen Staatsbürgerschaft für Immigrant/inn/en wurde weiter erschwert. Doch diesem kritischen wie pessimistischen Befund möchte ich abschließend eine optimistische Perspektive gegenüberstellen.

Der Umstand, dass Drittstaatsangehörige mit der Einbürgerung in einem EU-Mitgliedsstaat zugleich auch die Unionsbürgerschaft erwerben, dürfte langfristig die Harmonisierung nationaler Einbürgerungsvorschriften auf die Tagesordnung der EU setzen. Das mag zwar zur Vorsicht mahnen, da im Bereich nationaler Einwanderungs- und Asylpolitiken die bisherigen Harmonisierungsschritte ausschließlich Zugangsbeschränkungen nach sich zogen. Mit Blick auf die Vereinheitlichung nationaler Staatsbürgerschaftsregelungen erscheint es jedoch recht unwahrscheinlich, dass mittels gemeinschaftlicher Maßnahmen der Zugang zur Staatsbürgerschaft für dauerhaft niedergelassene ausländische Staatsangehörige eingeschränkt wird. Die jüngsten einbürgerungspolitischen Reformen in mehreren westeuropäischen Aufnahmeländern ermutigen viel eher zu der umgekehrten Annahme.

Eine allfällige ‚Europäisierung‘ nationaler Einbürgerungsvorschriften dürfte letztlich an den Grundsatz anknüpfen, dass die Verleihung uneingeschränkter Bürgerrechte die notwendige Voraussetzung für die Integration von Immigrant/inn/en und ihrer Nachkommen darstellt. Spätestens dann wird jedenfalls ein Überdenken des Zusammenhangs zwischen ‚geglückter‘ Integration und österreichischer Staatsbürgerschaft ebenso wenig zu vermeiden sein wie ein Überdenken des Abstammungsprinzips, das seit der Einführung der österreichischen Staatsbürgerschaft im frühen 19. Jahrhundert dafür ausschlaggebend ist, wem in Österreich volle Bürgerrechte zustehen und wem nicht.