

Exposé der Dissertation

Integration
als Voraussetzung für den
Erwerb der Staatsbürgerschaft

Dissertationsgebiet:
Verfassungs- und Verwaltungsrecht

Dissertantin:
Mag. iur. Sarah Hillisch
Matrikelnr. 0220698

Betreuer:
o.Univ.-Prof. Dr. Manfred Stelzer

Problemstellung

"*Erhebliche Integrationsdefizite*" konstatierte die Kärntner Landesregierung beim Islamlehrer Mohamed A., und wies seinen Antrag auf Verleihung der Staatsbürgerschaft vor allem deshalb ab, weil sich dieser weigerte, Frauen zur Begrüßung die Hand zu geben. Sie berief sich dabei auf § 10 Abs 1 Z 6 Staatsbürgerschaftsgesetz, wonach die Staatsbürgerschaft nur verliehen werden darf, wenn der Fremde "nach seinem bisherigen Verhalten Gewähr dafür bietet, dass er zur Republik Österreich bejahend eingestellt ist"; dies sei bei einer derartigen Missachtung der in Österreich üblichen Sitten und Gebräuche nicht der Fall.¹

Ein anderer Staatsbürgerschaftswerber erhielt einen abweisenden Bescheid der Wiener Landesregierung, da er – als Reaktion auf die Kündigung seines Dienstverhältnisses durch die Stadt Wien – nahe dem Wiener Rathaus Flugzettel mit dem Aufruf zum Hungerstreik verteilte und sich ein „aufrührerisches Plakat“ umhängte. Damit brachte er jedoch nach Ansicht der entscheidenden Behörde eine negative Einstellung zum Gastland zum Ausdruck und die Voraussetzung des § 10 Abs 1 Z 6 StbG liege nicht vor.²

Was bedeutet *Integration* im Staatsbürgerschaftsrecht? Nach der (demonstrativen) Legaldefinition des § 11 StbG idGF zählt zu Integration „*insbesondere die Orientierung des Fremden am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich sowie das Bekenntnis zu den Grundwerten eines europäischen demokratischen Staates und seiner Gesellschaft.*“ Diese Bestimmung eröffnet einen beträchtlichen Interpretationsspielraum, was dazu beiträgt, dass bei den entscheidenden Behörden bei der Auslegung des Begriffs „Integration“ Unklarheit besteht. Dennoch ist dieser Begriff seit der Staatsbürgerschaftsgesetz-Novelle 1993 in Österreich ein leitender Gesichtspunkt des StbG und seiner (seither mehrmals erfolgten) Novellen. Nicht nur der Integrationsbegriff, sondern auch das Verständnis und die rechtlichen Folgen der Staatsbürgerschaft selbst sind keinesfalls feststehend; es stellt sich daher die Frage, wie Integration im derzeitigen Staatsbürgerschaftsrecht verstanden werden muss, um als sachliches und zweckmäßiges Verleihungskriterium dienen zu können.

¹ Der VfGH ging auf diese Frage nicht ein, hob den Bescheid der Kärntner Landesregierung jedoch mit einem Hinweis auf die Meinungsfreiheit, formell aber wegen Begründungsmängeln auf (VfSlg 17.982/2006). Letztlich sicherte der VwGH, der über den Fall aufgrund einer Säumnisbeschwerde zu entscheiden hatte, dem Islamlehrer die Verleihung der Staatsbürgerschaft für den Fall seines Ausscheidens aus seinem bisherigen Staatenverband zu, da keine gegen die Einbürgerung sprechenden öffentlichen Interessen hervorgekommen seien (15.03.2010, 2008/01/0552-27).

² VwGH 14.12.1994, 93/01/0852.

Aufbau und Fragestellungen

Aus derzeitiger Sicht gliedert sich das Dissertationsvorhaben in folgende Abschnitte, über die sich der Bogen der Arbeit spannen soll:

Nach einem Einleitungskapitel, das in die Problemstellung und den Aufbau einführt, sollen zunächst eingehend die **Funktionen** dargestellt werden, die die Staatsbürgerschaft heute in Österreich einerseits für Einzelne, andererseits für den Staat hat. Welche Rechte und Pflichten knüpfen derzeit an die österreichische Staatsbürgerschaft an? Spielen hier auch (wenn auch rechtlich schwer fassbare) Kategorien wie Identität und Wertvorstellungen eine Rolle? Wenn das österreichische Staatsbürgerschaftsgesetz vom Staatsbürgerschaftswerber ein Bekenntnis zu den „*Grundwerten eines europäischen demokratischen Staates und seiner Gesellschaft*“ verlangt, rückt auch schon die europäische Perspektive ins Blickfeld: Welchen Einfluss hat die zunehmende Bedeutung der **Unionsbürgerschaft** auf ein Rechtsinstitut, das so sehr auf nationalstaatliche Identität aufbaut?

Anschließend soll sich die Arbeit ihrem eigentlichen Herzstück zuwenden, nämlich der **Integration**. Hierbei soll untersucht werden, welche Bedeutung „Integration“ im geltenden österreichischen Recht hat: Inwiefern kann der in § 11 StbG definierte Rechtsbegriff als Maßstab für die bei einzelnen Verleihungstatbeständen vorgesehenen Ermessensentscheidungen sowie als Auslegungsmaßstab für unbestimmte Gesetzesbegriffe dienen? Dazu sollen zunächst der Gesetzestext selbst, Gesetzesmaterialien und Judikatur analysiert werden. Anschließend soll ein staatsbürgerschaftsrechtlicher Integrationsbegriff entwickelt werden, der den derzeitigen Funktionen des Staatsbürgerschaftsrechts gerecht wird. Wie kann Integration in Anbetracht der Wirkungen von und Anforderungen an die Staatsbürgerschaft jedenfalls *nicht* verstanden werden?

Das letzte Kapitel soll eine **grundrechtliche Bewertung** der geltenden österreichischen Rechtslage bieten. Hierbei soll zunächst auf die Frage eingegangen werden, welche Grundrechte einen Maßstab für das Staatsbürgerschaftsrecht bilden können. Gerade bei einer kulturell bedingten Versagung der Staatsbürgerschaftsverleihung ist grundsätzlich an die klassischen Freiheitsrechte wie Meinungsäußerungs- und Religionsfreiheit zu denken; ob dann allerdings tatsächlich durch die Anwendung des Staatsbürgerschaftsrechts ein Eingriff in das Grundrecht vorliegt, ist nicht so klar und hängt auch vom Verständnis der Staatsbürgerschaft ab. Auch eine Anwendbarkeit des

Gleichheitssatzes muss zunächst begründet werden; erst dann ist es möglich, die Frage nach vergleichbaren Sachverhalten oder gar nach der Zulässigkeit einer „vergleichsfreien Gleichheitsprüfung“ zu stellen. Ergibt sich aus dem Gleichheitssatz ein allgemeines Sachlichkeitsgebot, das beinhaltet, dass die Rechtslage den selbst genannten Zielen und den Funktionen der Staatsbürgerschaft entsprechen muss und relativ widerspruchsfrei sein soll? Und werden nicht gerade durch die hochgehaltenen staatlichen Grundwerte dem Grenzen gesetzt, was der Staat von seinen potentiellen Bürgern an Grundwerten und anderen Kriterien verlangen darf?

Vorläufige Grobgliederung

1. Einleitung und Problemstellung
2. Funktionen der Staatsbürgerschaft
 - a. Relativität des Begriffs der Staatsbürgerschaft
 - b. Herausforderung Unionsbürgerschaft
 - c. Einzelne Funktionen der Staatsbürgerschaft
3. Integration im Staatsbürgerschaftsrecht
 - a. Integration als Ermessensdeterminante in § 11 StbG
 - b. Integration in den Gesetzesmaterialien
 - c. Integration in der Rechtsprechung
 - d. Ein „funktioneller“ Integrationsbegriff
4. Bewertung der geltenden Verleihungsvoraussetzungen aus dem Blickwinkel eines funktionellen Integrationsbegriffs
5. Grundrechtliche Bewertung
 - a. Freiheitsrechte
 - b. Gleichheitssatz
6. Conclusio

Zeitplan

Stand März 2011	Themenwahl Literatur- und Judikaturecherche Erstellen eines Exposés VO Juristische Methodenlehre (2 SSt) Seminar zur Vorstellung des Dissertationsvorhabens (2 SSt) Doktorandenseminar aus öffentlichem Recht (2 SSt)
März 2011 – Juni 2011	Teilnahme 2. Seminar „Aktuelle Rechtsfragen des Gemeinschaftsrechts“
Juli 2011	NICLAS Summer School on Migration (6 ECTS)
März 2011 – Oktober 2012	Verfassen einer Rohfassung Regelmäßige Besprechungen des Arbeitsfortschritts mit dem Betreuer
November 2012 – Jänner 2013	Überarbeitung und Korrekturen
Februar 2013	Abschluss der Arbeit

Ausgewählte Literatur

- Bachmann*, Staatsbürgerschaftsrecht, in: Bachmann et al (Hrsg), Besonderes Verwaltungsrecht⁶ (2006) 135.
- Bartl*, Ausgewählte Problemstellungen des Österreichischen Staatsbürgerschaftsrechts de lege lata – de lege ferenda (2006).
- Bauböck*, Why European Citizenship? Normative Approaches to Supranational Union, Theoretical Inquiries in Law 2007, 453.
- Bruckner*, Die Staatsbürgerschaftsrechtsnovelle 2005, *migralex* 2006, 81.
- Burger*, Zum Begriff der österreichischen Staatsbürgerschaft, in *Angerer* (Hrsg), Geschichte und Recht, FS Stourzh (1999) 207.
- De Groot/Kuipers/Weber*, Passing Citizenship Tests as a Requirement for Naturalisation: A Comparative Perspective, in: *Guild/Groenendijk/Carrerra* (Hrsg) Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU (2009) 51.
- Denninger*, Identität versus Integration?, *Juristenzeitung* 2010, 969.
- Dreier*, Der freiheitliche Verfassungsstaat als riskante Ordnung, *RW* 2010, 27.
- Dreier/Graf/Hesse*, Staatswissenschaften und Staatspraxis: ein herausfordernd prekäres Verhältnis, *ZSE* 2010, 47 ff.

- Feik*, Unionsbürgerschaft und Aufenthaltsrecht, in *Wiederin* (Hrsg) *Neue Perspektiven im Ausländerrecht* (1996) 7.
- Feik*, Staatsbürgerschaft als Mittel oder als Folge der Integration einer nichtösterreichischen Person?, *JRP* 2003, 96.
- Fessler et al*, Das neue österreichische Staatsbürgerschaftsrecht⁷ (2006).
- Gamper*, Verfassungsvergleichung und „gemeineuropäischer“ Verfassungsstaat, *ZÖR* 2008, 359.
- Guild*, The legal elements of European identity: EU citizenship and migration law (2004).
- Hart/Van Oers*, European trends in nationality law, in *Bauböck et al* (eds), *Acquisition and Loss of Nationality*, Vol I: Comparative Analysis (2006) 317.
- Hanschmann*, Der Begriff der Homogenität in der Verfassungslehre und Europarechtswissenschaft (2008).
- Isensee*, Integration mit Migrationshintergrund, *JZ* 2010, 317.
- Kadelbach*, Unionsbürgerschaft, in *Von Bogdandy*, *Europäisches Verfassungsrecht: theoretische und dogmatische Grundzüge* (2009) 611.
- Müller*, Wer ist das Volk – Die Grundfrage der Demokratie (1997).
- Müller-Franken*, Demokratische Legitimation und Globalisierung, *AöR* 2009, 542.
- Mussger*, Österreichisches Staatsbürgerschaftsrecht⁶ (2001).
- Orgad*, ‘Cultural Defence’ of Nations: Cultural Citizenship in France, Germany and the Netherlands, *European Law Journal* 2009, 719.
- Pernthaler*, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre² (1996).
- Pöschl*, Gleichheit vor dem Gesetz (2008).
- Pöschl*, Wahlrecht und Staatsbürgerschaft, in *Schäffer-FS* (2006) 633.
- Raschauer*, „Ermessen“ als abwägungsgebundene Rechtsanwendung, in *FS Winkler* (1997) 881.
- Schönberger*, Unionsbürger – Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht (2005).
- Soysal*, Limits of Citizenship - Migrants and Postnational Membership in Europe (1994).
- Stern*, Zwischen permanentem Aufenthaltsrecht und Staatsbürgerschaft, *migralex* 2007, 93.
- Thienel*, Art 6 B-VG, in *Korinek/Holoubek* (Hrsg) *Österreichisches Bundesverfassungsrecht* (1999).
- Thienel*, Österreichische Staatsbürgerschaft, 2 Bände (1990).
- Thienel*, Staatsangehörigkeit und Wahlrecht im sich einigenden Europa, in *Öhlinger-FS* (2004) 356.
- Unterweger*, Staatsbürgerschaftsgesetz (2007).
- Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht¹⁰ (2007).
- Wiederin*, Staatsbürgerschaftsrecht in Europa: Elemente und Entwicklungen, *ZÖR* 2009, 421.
- Wiederin*, Verwaltungsrechtliche Instrumente der Integration und ihre Ausgestaltung in den Mitgliedstaaten, in: *Bauer et al* (Hrsg) *Die neuen Europäer – Migration und Integration in Europa* (2009) 425.