

K diskusi o reformě státoobčaneckých předpisů ve Spolkové republice Německo

Jitka Součková

Kontroverzní diskuse zmítá současnou vnitropolitickou scénou ve Spolkové republice Německo. Důvodem je zamýšlená komplexní reforma právních předpisů upravujících problematiku státního občanství.¹

Doposud je zde v platnosti zákon o říšské a státní příslušnosti z roku 1913 (Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz). Tento vychází z principu *ius sanguinis*, tedy práva krve, a je koncipován na základa

dě existence jediného státního občanství. Německou státní příslušnost lze získat v první řadě od rodiče – německého státního příslušníka a ne, jak je tomu v případě uplatňování principu *ius soli* (práva půdy), narozením, respektive dlouhodobým pobytem na území, nezávisle na státní příslušnosti rodičů. Ale právě tendenční vývoj ve skladbě obyvatelstva Spolkové republiky Německo, kde podíl dlouhodobě zde žijících cizinců dnes činí 9% obyvatelstva, což je 7,37

¹ K obdobné diskusi a legislativním návrhům v ČR srov. FILIP, J.: Základní práva a nová úprava státního občanství v ČR. Legislativa pro praxi, Příloha Právních rozhledů, roč. 1999, č. 5, s. 1-3.

miliónu lidí², se stal základem pro již déle zde zamýšlenou reformu státoobčaneckých předpisů³. Do popředí zájmu se v posledních měsících dostala připravovaná vládní novela citovaného zákona, která počítá se zavedením dvojího občanství.

Tzv. První zákon k reformě německého státoobčaneckého práva (Erstes Gesetz zur Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts) je vládním návrhem, který v detailech reflektuje ujednání koaliční smlouvy z října minulého roku. Vítězní sociální demokraté a jejich koaliční partner Spolek 90/Zelení se tehdy shodli na zásadách, jež měly být v rámci víceetapových reformy státoobčaneckých předpisů prosazeny. V centru celého procesu stojí úsilí o integraci trvale v Německu žijících přistěhovalců ctících německou ústavu. Tato integrační politika má být podpořena a garantována vytvořením moderního státoobčaneckého práva. Mají být zmírněny podmínky, na jejichž splnění je vázán vznik nároku na udělení státního občanství, a připouští se existence dvojího občanství, neboť vládní návrh netrvá na vzdání se původního pasu v případě získání pasu německého.

Vůči takto formulovanému záměru vlády se rázně postavily opoziční politické strany, včele s konzervativní Uníí bývalého spolkového kancléře Helmuta Kohla (CDU) a její sesterskou organizací CSU v Bavorsku. Dílčí novelizace cizineckého práva⁴ probíhala sice již v minulých legislaturních periodách, tedy pod vedením dnes opoziční CDU/CSU. Jednalo se především o změny vedoucí k ulehčení vzniku nároku na udělení německého státního občanství mladým cizincům. Tyto změny byly realizovány v rámci koncepce jediného státního občanství – udělení německého státního občanství bylo podmíněno vzdáním se občanství původního. Správní praxe však dokládá celkem benevolentní postoj příslušných úřadů v minulých letech, které v mnoha případech ponechání původního občanství žadatele tolerovaly a v rámci správního uvážení připustily existenci dvojího státního občanství. V podstatě se tedy jedná o problematiku, která se nestaví teprve s představeným vládním návrhem novely zákona

o státním občanství, nýbrž o jev, jemuž předcházela postupný vývoj a nyní je jen v zájmu vlády tento de facto stav sladit s příslušnými právními předpisy.

Dle údajů spolkového ministerstva vnitř⁵ žijí v současné době ve Spolkové republice Německo takřka dva milióny držitelů dvou či více pasů. Takto „postížen“, či spíše zvýhodněni jsou především děti z binacionálních manželství, je-li alespoň jeden z rodičů německým státním příslušníkem a druhý rodič pochází ze země, která disponuje obdobnou právní úpravou a podle ní tedy dítě automaticky obdrží vedle německé i tuto státní příslušnost, dále cizinci, jejichž domovský stát znemožňuje nebo nad míru neúnosnou ztěžuje propustění ze státního svazku tohoto státu (např. Írán, Tunisko, Alžírsko nebo Řecko) a v neposlední řadě se k držitelům dvou pasů počítá v současné době asi 196 000 Turků⁶, kteří po ztrátě tureckého občanství SRN, byli Tureckem opětovně na jejich žádost naturalizováni. Rovněž počet tzv. „vysídlenců“⁷, kteří přišli do Německa z území bývalých republik Sovětského svazu a jsou dle čl. 116 odst. 1 Základního zákona považováni za německé státní příslušníky, doplňují v ne nevýrazné míře tuto skupinu.

Na skutečnosti, že překonanou právní úpravu státního občanství je nutno novelizovat a přizpůsobit vývoji v okolních evropských zemích a obecně v mezinárodním právu, se shodují jak koaliční, tak opoziční politické síly. Stejně tak existuje srozumění o nezbytnosti politického konceptu podpory integrace cizinců trvale žijících na území státu. Názory se však rozcházejí v hodnocení vztahu garance dvojího státního občanství a realizací žádoucí integrace. Pro zastánce dvojího pasu je jeho udělení předpokladem integrace. Pouze příslušníci společnosti, kteří mají možnost neomezené účasti na společenském životě včetně politické participace, jsou motivováni k maximální integraci. Naopak odpůrci dvojího občanství odmítají uznat tuto pozitivní funkci a tvrdí, že integrace se uskutečňuje nezávisle na existenci státního občanství a pokud jsou cizinci schopni integrace a rozhodli se trvale pro život v SRN, je jim

² Statistisches Bundesamt, stav: počátek roku 1998.

³ Srov. SCHMIDT–JORGIC, Staatsangehörigkeit im Wandel, Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe, Heft 234, 1997; návrh zákona Spolkové Rady (Bundsratsdrucksache 186/97); návrh zákona SPD (Bundestagsdrucksache 13/259); návrh zákona Spolku 90/Zelených (Bundestagsdrucksache 13/423).

⁴ Stejnějí je v tomto smyslu Ausländergesetz, BGBl. I S. 1354 ve znění pozdějších novel a doplnění.

⁵ Údaje uvedené v článku ROLLANDA NELLESE, in: Die Welt, 7. 1. 1999, str. 2.

⁶ Osoby turecké národnosti tvoří nejpočetnější skupinu cizinců žijících ve Spolkové republice Německo, dle údajů Spolkového statistického úřadu jich k počátku roku 1998 bylo 2 107 000; s velkým odstupem následují občané s jugoslávskou státní příslušností (721 000), Italové (608 000), Řekové (363 000), Poláci (283 000), občané Bosny (281 000), Chorvaté (207 000) a další národnostní skupiny.

⁷ Jejich právní status je upraven zákonem o záležitostech vyhnanců a uprchlíků – Bundesvertriebenengesetz, BGBl. I S. 201 v aktuálním znění.

dle stávající právní úpravy otevřena možnost získání německého občanství (ovšem za předpokladu ztráty občanství své domovské země). Experti zdůrazňují, že mnohem důležitější než vlastnictví nového pasu je pro integraci přistěhovalců ovládnutí jazyka. V tomto smyslu potvrzuje jejich výrok i nedávný průzkum provedený mezi obyvatelstvem tureckého původu.⁸ Poukazují rovněž na zkušenosti ze zemí s tradičně vysokým podílem nepůvodního obyvatelstva jako je např. Francie nebo USA, kde se ukázalo, že benevolentní akceptace dvojího občanství neřeší problémy jako jsou tvoření ghett nebo sociální a kulturní odrodilost přistěhovalců⁹.

Současná německá diskuse vychází samozřejmě především z vnitropolitického popudu k řešení daného problému, nicméně je do značné míry ovlivněna vývojem v zemích Evropské unie, kde je hlavně v poslední době otázka imigrace a uprchlíků navýsost aktuální. Problém udílení státního občanství Unie cizincům dlouhodobě žijícím na jejím území se staví s tímto v přímé souvislosti. Mnoho západoevropských zemí uplatňuje už delší dobu v různých variantách předpisy o nabývání státního občanství země pobytu pro v zemi narozené potomky přistěhovalců cizí státní příslušnosti a manželům z nacionálně smíšených manželství. Pouze menšina států, hlavně Rakousko, Španělsko, Lucembursko a skandinávské země, uplatňuje doposud důsledně mezinárodněprávní zásadu předcházení vícenásobné státní příslušnosti.¹⁰

Z platných mezinárodněprávních pro Spolkovou republiku Německo závazných dokumentů nelze jednoznačně interpretovat kogentní nezbytnost zakotvení povinnosti odevzdání původní státní příslušnosti při udílení německého státního občanství¹¹ v nacionální právní úpravě. Podobnou zásadu nelze ani dovodit z rozsudku Spolkového ústavního soudu z roku 1974¹², který existenci dvojího ne-

bo vícenásobného občanství tehdy pranýřoval coby „neduh“. Mezinárodněprávní a komparativní prostředí, na něž se vývody Spolkového ústavního soudu vztahovaly, se mezitím výrazně změnilo.

Ústavněprávní judikatura jasně stanovila, že oblast státoobčaneckého práva náleží do výlučné pravomoci reglementace zákonodárcem. Právní rámec jenž udává Základní zákon (ZZ), je vymezen ustanoveními článků 16 odst. 1, 73 číslo 2 a 116. Jedná se o právní normu zakazující zbavení fyzické osoby státního občanství proti její vůli (obdoba čl. 12 odst. 2 Ústavy ČR)¹³, formulaci výlučné zákonodárné pravomoci Spolku pro oblast státoobčaneckého práva a definici německého národa ve smyslu Základního zákona. Z těchto ustanovení Spolkový ústavní soud neodvozuje žádné obsahové předlohy pro zákonodárcem iniciovanou právní úpravu. Je plně v jeho pravomoci, jak skutkové podstaty nabývání a pozbývání státního občanství koncipuje a zda se přikloní k možné existenci vícenásobného občanství. Zákonodárce je vázán pouze ostatními ústavními principy, s nimiž nesmí být jeho právní úprava v rozporu. Zde přichází v úvahu především princip demokracie a definice národa zakotvená v článku 116 Základního zákona¹⁴.

Právě diskuse kolem rozšíření osobní působnosti čl. 116 ZZ, které by s sebou novela přinesla, poznamenala ve značné míře jednání o plánované právní úpravě. I z řad odborníků se ozývaly hlasy zvažující protiústavnost takového kroku¹⁵. Státoobčanská práva a povinnosti, vyplývající pro fyzickou osobu z titulu existence její státní příslušnosti, jsou zároveň konstitutivní základnou celé společnosti¹⁶. Ukázalo se, že zásadní reforma státoobčaneckých předpisů není možná a legitimní bez důsledné diskuse mezi obavatelstvem. Vytýčeného cíle, tj. aktivně podpořit integraci cizinců žijících v SRN, nemohou politické strany dosáhnout prostou změnou právní-

⁸ Studie o vztahu osob tureckého původu k volebnímu právu, německé státní příslušnosti a k zamýšlené volbě politických stran (Bundestagswahlen 1998, Zentrum für türkische Studien – aktuell, Nr. 71, September 1998). Je zajímavé, že většina dotázaných byla toho názoru, že integrace osob tureckého původu v SRN se děje nezávisle na získání německého státního občanství. Naopak se dotázaní i přes vlastnictví německé státní příslušnosti cítí stále nedostatečně integrováni.

⁹ PROF. DR. KAY HAILBRONNER, Doppelte Staatsangehörigkeit, in: Zeitschrift für Ausländer- und Asylrecht, 2/1999, str. 51.

¹⁰ Materiál Evropského parlamentu, Generaldirektion Wissenschaft – Direktion B, Abteilung für Haushaltsfragen, Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten, Geschäftsordnung und vergleichendes Recht, IV/WIP/98/10/022, Luxemburg.

¹¹ Rozbor nabízí HAILBRONNER, viz. Odkaz 8, str. 52.

¹² BVerfGE 37, 217.

¹³ K tomu srovnej odkaz 22.

¹⁴ BVerfGE 83, 37.

¹⁵ Např. renomovaný expert ústavního práva, profesor bonnské univerzity JOSEPH ISENSEE, odmítá, aby „...durch einfachen Gesetzesbeschluss des Parlaments das deutsche Volk umzudefinieren und auf einen Schlag drei Millionen Personen als Deutsche zu bestimmen, obwohl diese sich nicht zur Gemeinschaft des deutschen Volkes, sondern zu der eines anderen, im wesentlichen türkischen bekennen. Eine solche obrigkeitliche Umdefinition durch das Parlament liegt ausserhalb seiner verfassungsrechtlichen Befugnisse. Die Staatsangehörigkeit in ihren wesentlichen Strukturen wird vom Grundgesetz garantiert und kann nur durch Verfassungsänderung aufgehoben und im wesentlichen umstrukturiert werden.“ In: Die Welt, 6. 1. 1999, str. 4.

¹⁶ Viz. odkaz 8, str. 53.

ho podkladu, nýbrž jsou povolány k zajištění jeho akceptace obyvatelstvem na jehož podpoře se konečkonců jejich mandát zakládá.

Kritiku nesklízí snahy do německého právního pořádku nově zakomponovat prvky práva půdy (*ius soli*), ale záměr v budoucnu v rozsáhlejší míře akceptovat existenci vícenásobného státního občanství včetně možných rizik, které by s sebou taková právní úprava přinesla. Jedná se především o potencionální konflikty loajality vůči státům, jejichž státní příslušníkem fyzická osoba současně je, problém vykonání vojenské nebo náhradní civilní služby, omezení ve výkonu diplomatické ochrany, možnou protiústavní nerovnost mezi občany s jednou a více státními příslušnostmi, otázky vzniku nových menšin a nebo např. obavy z nežádoucího zavlékání politických zájmů a konfliktů domovského státu do země pobytu, či nemožnost vyhoštění osob páchajících trestnou činností do jejich domovské země.

Hlavně před posledně citovanými varovaly v rozsáhlé podpisové kampani opoziční CDU a CSU, kde vyzývaly občany k podpisu na protest s legislativním záměrem rudo-zelené koalice. Ačkoliv jí koaliční politici nemohli upřít legitimitu a výše zmíněnou nezbytnost diskuse, rozcházel se v hodnocení formy a intence této kampaně. Negativně hodnotili „zvolený tón“, který jen rozněcuje atmosféru a de facto ohrožuje usilovanou integraci a nepřispívá ke konstruktivní diskusi. Časový plán protivládni podpisové akce se kryl s představením první verze vládního návrhu zákona o reformě státního občanství spolkovým ministrem vnitra Otto Schilym dne 13. ledna tohoto roku a kulminoval začátkem února při volbách do Zemského Sněmu ve spolkové zemi Hessensku. Unie umně využila vyvolané nálady v obyvatelstvu a dovedla k úspěšnému konci volební kampaň svého kandidáta Rolanda Kocha (CDU), jejímž ústředním tématem se stala právě opozice vůči zavedení dvojího občanství.

Porážka sociálně demokratického kandidáta znamenala pro vládnoucí koalici významnou porážku i na poli plánované reformy, neboť ztrátou hlasu Hessenska ve Spolkové Radě se změnil poměr sil a vláda byla nucena přistoupit na kompromisní řešení, které by našlo dostatečnou podporu jak ve Spolkovém Sněmu, tak i ve Spolkové Radě. Uváděná novela zákona je totiž tzv. *Zustimmungsgesetz*¹⁷

a ten může vstoupit v platnost, jestliže jej přijal Spolkový Sněm a Spolková Rada s ním vyslovila souhlas. Dosavadní rozložení politických sil ve Spolkové Radě, legislativním orgánu spolkových zemí, zaručovalo potřebnou většinu hlasů nynější koaliční vládě. Tak mohla spolková vláda počítat s úspěchem svého návrhu v zákonodárném procesu v obou komorách parlamentu i přes nesouhlasné stanovisko opozice. Hessensko, disponující ve Spolkové Radě pěti hlasy¹⁸, však změnilo vítězstvím opoziční CDU v tamních zemských volbách poměr sil tak, že vlády zemí vedené sociální demokracií nejsou nyní bez dalšího schopny konzervativní zemská zastoupení „přehlasovat“.

Po prvním návrhu, označovaném později *Schily 1*, který vycházel z koaličního ujednání mezi sociálními demokraty a stranou zelených a zaváděl existenci dvojího občanství, se tedy začalo jednat o moderátním návrhu zohledňujícím nové rozvržení politických sil. *Schily 1*¹⁹ předvídal tyto změny:

Novela cizineckého zákona:

- **dvojí občanství** u osob, které v budoucnu získají státní občanství SRN, neboť byla odstraněna podmínka vzdání se původního občanství;
- **redukce administrativy** prostřednictvím přechodu od správního uvážení k právnímu nároku (za předpokladu podání žádosti) na naturalizaci pro mladé cizince s trvalým pobytem na území SRN v délce minimálně pěti let, žijí-li ve společné domácnosti alespoň s jedním rodičem a tento disponuje časově neomezeným povolením k pobytu v SRN;
- **právní nárok** na udělení státního občanství pro dospělé cizince s legálním pobytem na území SRN v délce minimálně osmi let (podstatně snížení oproti 15 letům dle stávajících předpisů) při splnění podmínky existence povolení k pobytu, je-li tato osoba schopna hradit náklady na život z vlastních prostředků bez nutnosti vyplácení sociálních dávek;
- **nárok na naturalizaci pro manžele** německého státního občana, trvá-li manželství nejméně dva roky, manželé žijí ve společné domácnosti, osoba žádající o udělení státního občanství má svůj trvalý pobyt v SRN po dobu nejméně tří let a je schopna hradit své náklady na život z vlastních prostředků;
- ve všech případech je vyžadována **beztrestnost** žadatele o státní občanství (tj. neodsouzení za trestný čin podle trestního zákona²⁰, u přestupků se uložené tresty počítají a nárok trvá, nepřekročí-

¹⁷ Dle čl. 85 odst. 1 ZZ, neboť je postižena organizační výsost spolkových zemí.

¹⁸ Viz. čl. 51 odst. 2 ZZ. Podle tohoto ustanovení má každá spolková země ve Spolkové Radě nejméně tři hlasy, země s více než dvěma milióny obyvatel čtyři, země s více než šesti milióny obyvatel pět a země s více než sedmi milióny obyvatel šest hlasů.

¹⁹ Pracovní návrh zákona k reformě německého státoobčaneckého práva (*Erstes Gesetz zur Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts*) představený spolkovým ministrem vnitra OTTO SCHILYM v Bonnu dne 13. 1. 1999. První čtení tohoto návrhu proběhlo ve Spolkovém Sněmu dne 15. 1. 1999.

²⁰ *Strafgesetzbuch*, RGBI. S. 127, v aktuálním znění.

li výše peněžitého trestu 270 denních sazeb nebo trest odnětí svobody nepřekračující devět měsíců); důvody vylučující vznik nároku na udělení státního občanství :

- nedostatečné ovládnání německého jazyka;
- protiústavní aktivity.

Novela zákona o říšské a státní příslušnosti:

- získání občanství narozením v SRN, jsou-li rodiče dítěte cizí státní příslušníci a alespoň jeden z nich se v SRN narodil, nebo zde má trvalý pobyt od doby před dovršením 14. roku věku.

Stávající právní úprava vypočítává tyto důvody nabytí německého státního občanství:

- narozením;
- prohlášením;
- osvojením;
- udělením;

důvody ztráty státního občanství jsou:

- propuštěním ze státního svazku;
- nabytím cizí státní příslušnosti;
- rezignací na státní příslušnost;
- osvojením cizincem.

Podle vládního návrhu změny zákona o státním občanství se tedy princip práva krve doplňuje o princip práva půdy pro děti cizinců tzv. druhé generace. V ustanoveních cizineckého zákona se podstatně snižují zákonné lhůty pro vznik nároku na udělení státního občanství. Odstraňuje se podmínka vzdání se státního občanství při získání další státní příslušnosti, zavádí se tedy pravidelná existence dvojího občanství. Konkretizuje se důvod vylučující vznik nároku na udělení státního občanství, existuje-li důvodné podezření, že žadatel provádí nebo podporuje protiústavní aktivity namířené proti bezpečnosti a celistvosti Spolkové republiky Německo. Žadatel o udělení státního občanství je v budoucnu povinen podat písemné prohlášení o loajalitě, tedy že se hlásí a vyznává hodnoty a právní pořádek Základního zákona. Novela zároveň počítá se zvýšením správních poplatků za úkony dle cizineckého zákona z 100,- na 300,- DM.

Po již zmíněné změně konstelace hlasů ve Spolkové Radě, kdy bylo jasné, že koaliční návrh v uvedené podobě nemá reálnou šanci na schválení, se do diskuse dostal tzv. opční model. Ten se nechal inspirovat starší verzí návrhu zemské vlády (SPD/FDP)

z Porýní-Falce, který byl již v roce 1997 předmětem jednání ve Spolkové Radě²¹. Vychází z omezené přípustnosti dvojího občanství pro mladé lidi. V SRN narozené děti (a osoby ke dni vstupu tohoto zákona v platnost mladší deseti let) s cizí státní příslušností obdrží automaticky i německé státní občanství. S dosažením zletilosti, nejpozději však do 23. roku věku, se musí rozhodnout, kterou státní příslušnost si ponechají. Rozhodnou-li se pro ponechání cizího občanství nebo neučiní-li v dané lhůtě potřebné prohlášení, ztratí německou státní příslušnost. *Schily 2*²², jak je tento opční model označován, se odklonil od generální přípustnosti dvojího občanství a předpokládá, že při získání německé státní příslušnosti udělením původní občanství zanikne. Právě zmíněná skutková podstata ztráty státního občanství rozpoutala diskusi o ústavnosti tohoto institutu²³. Základní zákon totiž v článku 16 vyslovuje zákaz odejmutí německého státního občanství (*Entziehung*). Za předpokladu zákonného podkladu stanovícího přesné podmínky je ale možná ztráta státního občanství (*Verlust*).

Ponecháno zůstalo snížení lhůty nutné doby pobytu na území SRN pro cizince – žadatele o udělení německého státního občanství z patnácti na osm let. Celkově nový návrh zákona doznal precizace hlavně co se týče návaznosti na správní řízení o udělení občanství. Formálními zásahy byly zpřísněny podmínky schopnosti hrazení nákladů na živobytí, sociální klauzule a osvobozující klauzule o prokazování dostatečných znalostí německého jazyka. Novela cizineckého zákona dle verze *Schily 2* zpřísňuje podmínky udělení státního občanství nezletilým cizincům (např. školní docházka). Zůstává však navrhovaný § 87b „Případy akceptace vícenásobného státního občanství“. Toto má být akceptováno, není-li možné dosáhnout propuštění ze státního svazku domovské země, cizinec žije v SRN déle než 30 let, dosáhl 60. roku věku nebo propuštění ze státního svazku je podmiňováno vykonáním vojenské služby a cizinec absolvoval převážnou část školní docházky v Německu a je v branném věku. Správní poplatky se zvyšují až na 500,- DM, jsou ale vyměřovány diferenciovaně v závislosti na sociální potřebnosti. Tento komplexní návrh reformy dotčených předpisů rovněž upravuje jejich název, ze kterého vyškrtává slůvko „říšská“ a ponechává up-to-date názvosloví „státní příslušnost“²⁴.

²¹ Viz. Bundesratsdrucksache 186/1997.

²² Přepracovaný vládní návrh zákona k reformě státoobčaneckého práva (Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts) ze dne 3. 3. 1999.

²³ V odůvodnění konečného koaličního návrhu (tzv. *Schily 3* – viz. odkaz 21) se vychází z ústavní konformnosti skutkové podstaty ztráty státního občanství a odkazuje se na usnesení Spolkového ústavního soudu z roku 1971 a rozsudku v rodinněprávní záležitosti FamRZ 1971, 577, 579.

²⁴ Původní název zní „Zákon o říšské a státní příslušnosti“ (Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz) z roku 1913.

Ve Spolkovém Sněmu byl nakonec projednáván až tzv. *Schily 3*²⁵. Tento staví na opčním modelu časově omezeného dvojího občanství mladých lidí a v ostatních otázkách pouze zpřesňuje změny uvedené v prvním a druhém vládním návrhu. Zdůrazňuje, že se jedná pouze o první stupeň rozsáhlejší reformy státoobčaneckých předpisů. V následujících stupních reformy bude nutné zajistit omezení předávání německé státní příslušnosti na principu práva krve u osob, které natrvalo přeloží svůj pobyt zpět do ciziny a nebudou moci prokázat „genui link“, tj. odůvodněný vztah k německému státu. Také bude nutno vyřešit otázku postavení tzv. statusových Němců²⁶ v rámci uplatňování ustanovení článku 116 odst. 1 ZZ.

Spolu s *Schilym 3* byl ve Spolkovém Sněmu podán konkurenční návrh frakce CDU/CSU²⁷. Zcela nově formuluje zákon o německé státní příslušnosti, doplňuje dotčené právní předpisy a předpokládá ukončení platnosti zákona o říšské a státní příslušnosti z roku 1913. Ve smyslu odmítavého postoje CDU/CSU ke koncepci dvojího občanství staví jejich návrh na existenci jediného státního občanství (ztráta německé státní příslušnosti při dobrovolném nabytí občanství jiného státu). Zavádí novou skutkovou podstatu získání státního občanství – tzv. příslib získání německé státní příslušnosti. Toto ustanovení se týká na území SRN narozených dětí cizinců za předpokladu, že jejich rodiče legálně žijí ve Spolkové republice nejpozději od svého 7. roku věku a tato doba není kratší než 10 let. Nezletilí cizinci zůstávají cizími státními příslušníky až do své plnoletosti, tj. 18. roku věku, a mají poté možnost získání německého občanství za předpokladu vzdání se občanství původního. Uvedené ustanovení se vzdáleně přibližuje popsanému opčnímu modelu. Rozdíl je v tom, že nevzniká situace, kdy dítě má současně dvě státní občanství. Stejně tak jako u opčního modelu, je i u návrhu CDU/CSU možnost rozhodnout se přijmout německou státní příslušnost časově omezena (trvá tři roky na rozdíl od pětileté lhůty v návrhu *Schily 3*). Nabytí státního občanství z titulu udělení je řešeno obdobně jako u koaličního návrhu, délka trvalého pobytu je ale o něco delší a přísnější jsou i podmínky ovládnutí jazyka a dodatečně je formulována podmínka „znatelné integrace a sžití se se způsobem života ve Spolkové republice“

a jsou vyžadovány základní znalosti jejího ústavního uspořádání. Vyjimky umožňující existenci dvojího občanství jsou částečně převzaty z návrhu zákona předloženého politickými oponenty, jsou ale kvantitativně výrazně zredukovány, takže nelze hovořit o „dvojím občanství zadními vrátky“. Kvůli tomu byl totiž vládní návrh často kritizován. Opoziční návrh zákona vyváženě upravuje i důvody zániku státního občanství. Výslovně uvádí jako důvod: vzdání se, propuštění ze státního svazku, osvojení cizincem, nabytí cizí státní příslušnosti, zpětné přeložení trvalého pobytu do ciziny v délce nad 10 let, dobrovolné vykonání vojenské služby v cizím vojsku a spáchání závažného trestného činu proti míru, státu nebo ústavním orgánům.

Ve zdůvodnění koaličního návrhu zákona o státním občanství se uvádí, že je veden demokratickou myšlenkou a úsilím o dosažení kongruence mezi držiteli demokratických politických práv a v zemi natrvalo usazeným a státní moci podléhajícím obyvatelstvem²⁸. Nástrojem k jeho realizaci je kombinace stávajícího principu *ius sanguinis* s prvky principu *ius soli* a obecně ulehčení podmínek pro udělení německé státní příslušnosti cizincům trvale žijícím na území SRN. Rovněž opoziční návrh se odvolává na jpremisu podpory integrace prostřednictvím usnadnění získání občanství, rozhodne-li se cizinec završit tím proces své vlastní integrace v podmínkách života v německé společnosti. V důsledku vývoje politického spektra bylo upuštěno od koncepce pravidelného dvojího občanství. Nicméně oba návrhy staví na aktivní integraci. Ta má být ze strany žadatele o občanství doložena znalostí jazyka a prohlášením o loajalitě k právnímu a politickému pořádku Spolkové republiky.

O tom, v jaké podobě bude přijato konečné znění zákona o státní příslušnosti, nelze předem spekulovat. Nutno pouze konstatovat, že bude každopádně tendenční výpovědí o koncepci přístupu k nemálo početné skupině cizinců žijících v současné době na území Spolkové republiky Německo. Vzhledem k přechodu od národnostních států k flexibilní a mobilní společnosti 21. století v prostředí globalizace je možno institut dvojího občanství považovat za pragmatický fenomén, jenž možná v budoucnu potvrdí svůj přechodný charakter.

²⁵ Návrh zákona (Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Staatsangehörigkeitsrecht) skupiny poslanců z frakcí SPD, Spolku 90/Zelených a FDP ze dne 16. 3. 1999, ve Spolkovém Sněmu v prvním čtení dne 19. 3. 1999.

²⁶ Srovnej odkaz 6.

²⁷ Návrh zákona o nové právní úpravě práva státní příslušnosti (Entwurf eines Gesetzes zu Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts) poslanců frakce CDU/CSU ze dne 16. 3. 1999, v prvním čtení ve Spolkovém Sněmu dne 19. 3. 1999.

²⁸ S odkazem na apelaci Spolkového ústavního soudu obsažené v rozsudku z roku 1990, BVerfGE 83, 37, 51 a násl.

ZUSAMMENFASSUNG

Übereinstimmend mit Vereinbarungen des Koalitionsvertrages vom Oktober 1998 und die Tatsache reflektierend, daß heute 9% der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland Ausländer sind, hat die Bundesregierung einen Gesetzentwurf über die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts formuliert und in das Gesetzgebungsverfahren im Deutschen Bundestag eingebracht. Ziel dieser Regelung ist die Integration der auf Dauer im Land lebenden Ausländer und das Bestreben, eine Kongruenz zwischen der dauerhaft der staatlichen Herrschaft unterliegenden inländischen Wohnbevölkerung und den Inhabern demokratischer politischer Rechte herzustellen. Das Vorhaben der Bundesregierung, eine regelmäßige doppelte Staatsangehörigkeit zu dulden, stieß auf Widerstand der Opposition. Nachdem sich die Stimmenverteilung im Bundesrat durch den Sieg der CDU bei den Landtagswahlen in Hessen Anfang Februar 1999 gerändert hat, hat man einen politischen

Kompromis, das sog. Optionsmodell zur Grundlage eines neuen Regierungsgesetzentwurfes gemacht. Dieses sieht vor, das bestehende *ius sanguinis* um Elemente des *ius soli* zu ergänzen, indem man in Deutschland geborenen Kindern ausländischer Eltern der sog. zweiten Generation bis zum Erreichen ihres 23. Lebensjahres doppelte Staatsangehörigkeit gewährt. Danach müssen sie sich entweder für die deutsche oder für die des Herkunftsstaates entscheiden. Für Ausländer, die in der Bundesrepublik länger als acht Jahre leben und ausreichend integriert sind, werden die Bedingungen für Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit deutlich vereinfacht. Der konkurrierende Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU erkennt ebenso den Anspruch zum Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft für im Inland geborene Ausländer an. Sie haben mit Erreichen des 18. Lebensjahres die Wahl, die Staatsangehörigkeit des Herkunftsstaates zu behalten oder die deutsche, unter Bedingung des Ausscheidens aus der bisherigen, zu erwerben.