

Mobilitätshindernisse und ihre Beseitigung

Anmerkungen zu einem deutsch-französischen politischen Projekt

FRANK BAASNER*

Am 22. Januar 2004 haben die beiden Beauftragten für die deutsch-französische Zusammenarbeit auf ihrer Pressekonferenz das Thema „Mobilitätshindernisse“ in den Vordergrund gerückt. „Es gilt, Mobilitätshindernisse und bürokratische Hürden abzubauen, mit denen Bürger sowie kleine und mittlere Unternehmen im Alltag konfrontiert sind.“¹ Am 13. Mai 2004, anlässlich der Pressekonferenz von Staatspräsident Chirac und Bundeskanzler Schröder am Ende der gemeinsamen Kabinettsitzung, hat Chirac dieses Thema erneut aufgegriffen: „Schließlich haben wir über sozusagen alltägliche Angelegenheiten gesprochen, insbesondere wie man es den Bürgerinnen und Bürgern Deutschlands und Frankreichs erleichtern kann, im jeweils anderen Land zu leben und zu arbeiten. Hier wurden bereits bedeutende Fortschritte erzielt, es muss aber noch mehr geschehen. Es gibt noch Schwierigkeiten und wir sind voll und ganz entschlossen, diese zu beseitigen. Das ist eines der Ziele unserer Beauftragten für die deutsch-französische Zusammenarbeit, Hans Martin Bury und Claudie Haigeneré, für den nächsten Ministerrat.“² Mittlerweile ist eine „Mobilitätsstudie“ in Arbeit, die als Grundlage für spätere konkrete politische Initiativen dienen soll. Es scheint durchaus

plausibel: Die Tausenden von deutschen und französischen Staatsbürgern, die kurz-, mittel- oder langfristig im anderen Land leben und/oder arbeiten, können abendfüllende Geschichten über die praktischen Stolpersteine und bürokratischen Auswüchse erzählen, mit denen jeder konfrontiert ist, der sich außerhalb des nationalen Systems bewegt. Wenn man diese zahlreichen und vielseitigen Geschichten hört, und auch wenn man die bisher bereits verfügbaren Listen von Monita im deutsch-französischen Miteinander liest, hat man bisweilen den Eindruck, da gingen sehr unterschiedliche Typen von „Mobilitätshindernissen“ in einen großen Korb ein, ohne dass hinreichend differenziert würde. Auch die öffentlichen Verlautbarungen der Regierungen nennen sowohl die Mobilität von Menschen bei Arbeit und Leben, aber auch den Bereich der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU).

Die folgenden Seiten beschreiben zunächst die Problematik genauer und trennen verschiedene Aspekte des Themas voneinander. Anschließend wird dieses aktuelle politische Projekt in einen größeren Kontext gestellt, bevor abschließend anhand eines konkreten Beispiels die Nachhaltigkeit solcher Vorhaben kritisch beleuchtet wird.

* Prof. Dr. Frank Baasner ist Direktor des Deutsch-Französischen Instituts Ludwigsburg (DFI).

An der Mobilität gehindert oder für Mobilität bestraft?

Die erste Unterscheidung, die es zu machen gilt, betrifft den Moment, zu dem „Hindernisse“ auftreten: Es gibt Phänomene, die Menschen an der Mobilität hindern und hinderliche Phänomene, die auftreten, wenn man „mobil“ geworden ist. Diese müsste man eher als „Behinderungen, Schikanen, Bestrafungen“ während der Mobilitätsphase bezeichnen.

Die Entscheidung, ob sich ein Mensch von einem sozialen Kontext in einen anderen begibt und dabei gegebenenfalls auch nationale Grenzen überschreitet, wird von vielen Faktoren beeinflusst. Neugier kann dabei ebenso eine Rolle spielen wie Not, persönliche oder berufliche Notwendigkeit oder Abenteuerlust. Es wird in der Zukunft auch so sein, dass sich innerhalb der EU für gewisse Bereiche ein transnationaler Ausbildungs- und Arbeitsmarkt entwickelt, innerhalb dessen Mobilität eine notwendige Voraussetzung für diejenigen ist, die sich darin bewegen wollen. Entscheidend ist aber die Erkenntnis, dass die Motivation für Mobilität über nationale, soziale oder kulturelle Grenzen hinweg nicht davon abhängt, ob der Zielort wenige oder viele Hindernisse bietet. Bisher scheint bei vielen politischen Akteuren die Auffassung vorzuherrschen, die Mobilität sei parallel zur Homogenisierung der nationalen Systeme zu denken. Aus dieser Überzeugung speisen sich die meisten europäischen Programme, die mit Mobilität zu tun haben. Ein besonders aufschlussreiches Beispiel sind die unter den Namen ERASMUS oder SOCRATES bekannten Mobilitätsprogramme, die mit der Bemühung um die Homogenisierung der universitären Curricula einhergehen. Der so genannte Bologna-Prozess verstärkt diese Tendenz noch und zielt auf die Schaffung eines europäischen Forschungsraumes – erneut durch die Homogenisierung von Studienabschlüssen. Die Einführung einer Maßeinheit, der ECTS-Punkte,

und von europaweit vergleichbaren Bachelor- und Masterabschlüssen verfolgt ebenfalls das Ziel einer größeren Mobilität durch Homogenisierung. Das Beispiel des Hochschulwesens zeigt auch, wie wenig sich Mobilität durch die formale Homogenisierung erzwingen lässt. Denn trotz aller Fördermaßnahmen ist die Mobilität der Studenten nicht nennenswert gestiegen, in vielen Ländern ist die Quote sogar rückläufig. Ganz offensichtlich ist Homogenisierung keineswegs der einzig wirksame Hebel für die Herstellung von Mobilität.

Der Ansatz „Homogenisierung = Mobilität“ führt möglicherweise sogar in eine Sackgasse: Ist es nicht gerade umgekehrt so, dass Mobilität von Menschen vor allem durch die Differenz hervorgerufen wird? Ziehen die Unterschiede mehr an als die Gleichheit? Könnte eine der Krisen in der deutsch-französischen Mobilität nicht gerade von der vermeintlichen Gleichheit herrühren? Tatsache ist, dass bei vielen (besonders den jungen) Menschen der Fremdfaktor ausschlaggebend für die Mobilität ist – daher ist grundsätzlich zu hinterfragen, ob die Homogenisierung immer auch eine Erhöhung der Mobilität zur Folge haben muss. Diese grundlegenden Fragen muss man im Hinterkopf behalten, wenn es um konkrete politische Maßnahmen geht.

Wenn man überhaupt die Bereitschaft zur Mobilität politisch beeinflussen kann, dann am ehesten durch Information über den praktischen Mehrwert und durch die Förderung von Neugier. Der Hinweis darauf, dass in einem anderen europäischen Land die juristischen Bedingungen dieselben sind wie im Ausgangsland, mag diejenigen beruhigen, die sich zur Mobilität entschlossen haben, wird aber kaum jemanden aus der Bequemlichkeit der gewohnten Umgebung herausreißen. Die Mobilitätshindernisse, die der geistigen und körperlichen Bewegung im Wege stehen, sind vorwiegend mentaler Art und durch juristisch-politisches Handeln nur

schwer zu beeinflussen. Positiv formuliert hat sich noch kein (junger) Mensch von seiner individuellen Mobilität abhalten lassen, weil es juristische Hürden wie Visa, Anmeldung, Wohnungssuche, Einschreibung, Autommeldung oder ähnliches zu überwinden galt. Pädagogisch gesehen gehören diese Differenzenerfahrungen sogar zu jeder Mobilitätsphase (konkret hier zum Auslandsaufenthalt) als besonders wertvolle Erfahrungen hinzu. Fazit: Was Menschen daran hindert, mobil zu werden, kann durch politisches Handeln nur in geringem Maße beeinflusst werden.

Anders sieht es mit jenen Behinderungen aus, die während der Mobilität auftreten, nachdem die Entscheidung für Mobilität gefallen ist. Gleich ob es sich um die „Mobilität“ von Unternehmen handelt (in der Presseerklärung vom 22. Januar 2004 war von KMU die Rede) oder um die Mobilität von Arbeitnehmern oder privaten Individuen, jeder Wechsel von einem sozialen und juristischen System in ein anderes ist mit erheblichem Mehraufwand verbunden. Dieser Mehraufwand ist oft bürokratischer Art, bedeutet in der Regel aber auch finanzielles Engagement. Es ist legitim, diese Formen des Mehraufwands als „Mobilitätshindernisse“ zu bezeichnen, obwohl es sich eigentlich nur um leidige, wenn auch übliche „Mobilitätsbegleiterscheinungen“ handelt. Diese Realität ist nicht neu, sie betrifft nicht nur Hindernisse bei Grenzüberschreitungen und ist eigentlich keiner Erwähnung wert, denn diese Erfahrung prägt die Wirklichkeit seit jeher. Und es darf bezweifelt werden, ob diese Begleiterscheinungen irgend jemanden an der Mobilität gehindert haben. Denn in der Regel treten diese Phänomene erst auf, wenn die Entscheidung für die Mobilität bereits gefallen ist, gleich, ob es sich um den Kauf eines Betriebs, um die Annahme eines Arbeitsplatzes im anderen Land oder um den Schritt in ein anderes Ausbildungssystem handelt. Und es ist auch eine Tatsache, dass die allermeis-

ten Fragen, die sich aus der Verschiedenheit der juristischen Systeme ergeben, ihre Lösungen bereits gefunden haben. Spezialisierte Anwälte und Dienstleister leben davon, dass es diese juristischen Unterschiede gibt, und sie leben nicht schlecht davon. Alle Fragen, die sich etwa bei Firmenübernahmen oder bei grenzüberschreitenden Investitionen ergeben, sind allein mit den unterschiedlichen juristischen Systemen zu erklären – Haftungsfragen, Möglichkeiten der Pfändung, Zugriff auf das Handelsregister, Aktienrecht usw. All dies sind Fragen, die solange bestehen bleiben und viel Arbeit für spezialisierte Juristen generieren, wie es keine europäisch einheitlichen Rechtsnormen gibt, die auch tatsächlich in die jeweilige nationale Praxis Eingang gefunden haben. Ein politischer Handlungsspielraum besteht dort, wo man die Rechtssysteme homogenisieren will – dies muss jedoch in aller Regel europaweit geschehen.

Behinderungen während der Mobilitätsphase von Menschen

Was die Behinderungen bei der Mobilität von Menschen angeht, so sind erneut Unterscheidungen erforderlich.

Arbeiten im anderen Land

Hier liegt mit Sicherheit der größte Handlungsspielraum und auch der größte konkrete Bedarf. Die sozialen Sicherungssysteme in ihrer Gesamtheit müssen so aufeinander abgestimmt werden, dass ein Wechsel vom einen ins andere Land ohne nennenswerte Anspruchsverluste und ohne „Lücken“ vonstatten geht. Mit Lücken sind zum Beispiel solche Phänomene gemeint, wo Übergangsfristen bestehen, die Leistungsansprüche vorübergehend ausschließen (zum Beispiel im Versicherungsschutz) oder wo unterschiedliche Voraussetzungen dazu führen, dass Ansprüche nicht geltend gemacht werden können.³ Ebenso rufen fiskalische Ungereim-

heiten nach gerechten Lösungen, denn gerade in diesem Bereich kann man regelrechte „Mobilitätsbußgelder“ ausmachen.⁴ Für alle Fragen dieser Art ist es immer sinnvoll, in denjenigen Kontexten nachzufragen, wo diese Probleme mit einiger Sicherheit auftauchen und auch gelöst werden müssen. Ein sehr ergiebiges Studienobjekt sind die beiden großen Grenzgängerregionen, im Bereich der Oberrheinkonferenz (von Basel und Mulhouse bis Karlsruhe) und im Bereich der Großregion SaarLorLux (Moselle, Saarland, Luxemburg, Teile von Rheinland-Pfalz und von Belgien). In aller Regel sind dort die Probleme bekannt und auch Lösungswege vorgezeichnet, auch wenn nicht alle Probleme ausschließlich Grenzgängerphänomene sind (zum Fall der Grenzgänger siehe unten). Ebenso gewinnbringend ist der Blick in solche Unternehmen, die aufgrund der Verteilung ihrer Produktionsstandorte eine starke Fluktuation von Mitarbeitern haben: Das bekannteste Beispiel ist Airbus, wo originelle Lösungen für alle mit der Mobilität der Arbeitnehmer verbundenen Fragen gesucht und gefunden werden.

Insgesamt geht es um die Frage, ob zwei große Nationalstaaten mit sehr unterschiedlichen sozialen Sicherungssystemen und verschiedenem Arbeitsrecht den europäischen Anspruch der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (und der Niederlassungsfreiheit von Freiberuflern usw.) ernst nehmen und umsetzen wollen. Wenn dies das Ziel sein sollte, wäre dies mit tiefgreifenden Veränderungen für alle Franzosen und alle Deutschen verbunden, weil es um erhebliche Verwaltungsreformen und juristische Anpassungen gehen würde. Ob das wiederum gewollt ist (170 000 Franzosen von knapp 60 Millionen leben/arbeiten in Deutschland, das heißt weniger als 0,3 Prozent), darf bezweifelt werden.

Ein weiterer Aspekt der „Bestrafung von Mobilität“ wird meist völlig vergessen. Die Tatsache nämlich, dass es auch noch eine besonders unangenehme Art der Mobilitätsbe-

hinderung gibt, und zwar die Phase „danach“: Reintegrationsprobleme, Motivationsverlust, Verlust von Ansprüchen und so weiter. Dies ist kein Thema für politisches Handeln, wohl aber für die Realität des Personalmanagements, auch für die öffentliche Hand, wo zunehmend Austausch und damit Mobilität gefördert wird. Und wem an stärkerer Mobilität gelegen ist, der muss sich mit der Tatsache beschäftigen, dass sich zahlreiche hochqualifizierte, mobilitätswillige und -fähige Arbeitnehmer die Frage stellen, wie ein Auslandsaufenthalt ihrer Karriere dient, das heißt, wie es danach weitergeht. Um hier Veränderungen oder Verbesserungen zu erreichen, müssen keine Gesetze verändert, sondern das Bewusstsein der Personalverantwortlichen weiterentwickelt werden. Große Unternehmen, die weltweit agieren und auf die Leistungen ihrer leitenden Mitarbeiter unmittelbar angewiesen sind, gehen mit dieser Problematik am bewusstesten um.

Leben im anderen Land

Frankreich ist als Urlaubsland von ungebrochener Attraktivität. Besonders deutsche Staatsbürger, aber auch zahlreiche andere Europäer, neigen dazu, Teile ihres Lebens dort zu verbringen. Mit der kontinuierlich steigenden Anzahl von älteren Bürgern wird die Frage, wo der Lebensabschnitt nach dem Erwerbsleben verbracht wird, zunehmend wichtig – und für die betroffenen Regionen zu einem erheblichen Wirtschaftsfaktor. Für diesen Bereich dürfte es auf absehbare Zeit eine deutliche Asymmetrie zugunsten Frankreichs geben, aber auch in umgekehrter Richtung werden immer wieder Fälle auftreten, wo das Leben teilweise im anderen Land verbracht wird. Wer solche Situationen kennt, sei es durch regelmäßige Aufenthalte in den Ferien, sei es durch eine dauerhafte Etablierung im anderen Land, der kennt auch die vielen bürokratischen Vorgänge, die für ein solches „Doppelleben“ (denn darum handelt es sich in aller Regel) erforderlich sind. Die

Liste reicht vom Ummelden des Autos über die Eröffnung eines Kontos bis zur Eintragung ins lokale Wahlregister für Kommunalwahlen. All diese „Probleme“ sind normale Verwaltungsvorgänge, sie kosten Zeit, oft auch Geld. Ob durch politisches Handeln hier nennenswerte Erleichterung geschaffen werden kann, darf bezweifelt werden, denn entweder handelt es sich um privatwirtschaftliche Vorgänge, oder aber es sind Verwaltungsvorschriften, die man nicht einfach für Bürger eines bestimmten Staates außer Kraft setzen kann. Bürokratie gehört eben zum allgemeinen Lebensrisiko hinzu. Vieles ließe sich vermutlich durch die Umsetzung der Erklärung der Regierungen vom 22. Januar 2003 erleichtern, die doppelte Staatsbürgerschaft zu fördern. Aber es muss klar sein: Mobilitätshindernisse im eigentlichen Sinne gibt es für Menschen, die im anderen Land leben möchten, im Grunde nicht, außer man würde die Bürokratisierung unseres Lebens im Allgemeinen als Mobilitätshindernis bezeichnen. Und es ist auch nicht wahrscheinlich, dass die erheblichen Kosten bei der Ummeldung des Autos irgendeinen Deutschen daran gehindert haben, in Frankreich mobil zu sein; sei es, dass er sein deutsches Nummernschild behält oder sich ein Auto mit französischen Papieren vor Ort kauft. Und schließlich gilt auch hier, dass die Differenz der anderen sozialen Umgebung gerade den Reiz des Wechsels ins andere Land ausmacht. Hätten wir juristische Gleichheit, hätten wir alle Mobilitätshindernisse beseitigt, gäbe es die herrlichen Bücher nicht mehr, in denen der genussvoll erlebten Differenz literarisch (und in aller Regel humorvoll) nachgegangen wird.⁵

Die überwiegende Mehrzahl der Probleme (oder neutraler: Phänomene), die sich aus dem Wechsel von einem System in das andere ergeben, treten besonders häufig in den Grenzregionen auf – dies gilt für ganz Europa, nicht nur für den deutsch-französischen Grenzraum. Daher ist der Sonderstatus des

Grenzgängers geschaffen worden, wo alle „Mobilitätshindernisse“ so gut wie möglich durch Sonderregelungen geregelt sind. Hier sind Verbesserungen nötig und möglich, wie aus dem ausführlichen Bericht der Oberreinkonferenz hervorgeht. Dieser listet juristische Lücken, Widersprüche und Ungeheimheiten auf und unterbreitet zudem Vorschläge für mögliche Abhilfe.⁶ Es wäre eine Überlegung wert, ob Deutschland und Frankreich diesen Grenzgängerstatus nicht weiterentwickeln wollen, als gemeinsame europäische Initiative. Dies würde gute Erfahrungen nutzen, viele Menschen konkret positiv betreffen und jene „belohnen“, die sich der offenbar ja gewünschten Mobilität unterziehen. Zudem hätte ein solcher Ansatz den Vorteil, einen europäischen Mehrwert zu schaffen.

Der größere Kontext

Die deutsch-französische Initiative zum Abbau von Mobilitätshindernissen ist verständlich und sinnvoll, weil sie einen konkreten Erfahrungsschatz von zahlreichen Bürgern aufgreift. Bei genauerem Hinsehen wird allerdings deutlich, dass die Stoßrichtung nicht einfach zu erkennen ist. Worum geht es? Bürokratieabbau – so plötzlich? Mobilität als Selbstzweck? Angleichung der Gesellschaften? Die folgenden Anmerkungen sind als Hypothesen zu verstehen, da sich in den offiziellen Verlautbarungen zu diesen grundsätzlichen Fragen keine Auskünfte finden lassen.

Mobilität scheint als normatives Ziel gesetzt. Innerhalb der EU ist die Idee der freien Zirkulation von Waren für Jahrzehnte die treibende Kraft gewesen, bis zur Vollendung des Binnenmarktes. Diese Idee scheint auf andere Bereiche übertragen zu werden, bewusst oder unbewusst. Die Mobilitätsförderprogramme im Hochschulbereich, von denen schon die Rede war, passen in dieses Bild genauso wie die Regelungen zur Niederlas-

sungsfreiheit von Freiberuflern und der internationalen Ausschreibungspflicht gewisser Aufträge. Grundsätzlich ist zu fragen, ob sich Menschen bei der Frage der Mobilität genauso verhalten wie Waren, und es ist auch zu fragen, ob die „totale Mobilität der Menschen“ als „Finalität Europas“ sinnvoll verstanden werden kann, wenn doch gleichzeitig die lokale, regionale und nationale Identitätswahrung ein hohes Ziel europäischer Kulturpolitik ist. Aber selbst wenn man diesen normativen Wert „Mobilität“ akzeptiert, muss Mobilitätsförderung das Ziel sein, was nicht dasselbe ist wie der Abbau von juristischen Mobilitätshindernissen. Denn die Entscheidung für mehr Mobilität ist keine juristische Entscheidung. Es mag sein, dass die wirtschaftliche Integration Europas für einen kleinen Prozentsatz von Bürgern mehr Mobilität erfordert, insofern, als auch eine funktionale Ebene von Mobilität zunehmend an Bedeutung gewinnt. Aber dies wäre, wie gesagt, eher eine beschränkte Realität, weil sie nur für einen geringen Prozentsatz der Bürger zur Wirklichkeit gehört.

Auf bilateraler deutsch-französischer Ebene wird der Wert „Mobilität“ fortgeschrieben. Wenn man diese wirklich will, und angesichts der engen politischen und wirtschaftlichen Kooperation spricht ja einiges dafür, dann gilt es auf der Motivationsseite viel zu tun (Anreize schaffen, wie sie bereits durch die zahlreichen Stipendien- und Austauschprogramme gegeben sind, aber auch mentale Anreize schaffen), und in der Tat besteht auch die Möglichkeit, die hinderlichen Begleiterscheinungen während der Mobilitätsphase zu beseitigen. Nur: Mit welchem Ziel? Geht es nicht letztlich um die Frage, ob man eine völlige Harmonisierung der Rechtssysteme will? Und noch weiter gedacht: Ergibt sich nicht als Konsequenz aus diesem Ansatz die Notwendigkeit, einmal gründlich über die Idee einer „union“ nachzudenken (was auch immer „union“ im Detail heißen mag)? Wenn man dieser Frage

ausweicht, kann man viel Kosmetik produzieren und auch punktuell gute Resultate erreichen, man wird aber immer wieder schnell an Grenzen stoßen. Der große Wurf kann so nicht gelingen. Das lässt sich stellvertretend an den Kooperationserfahrungen in den Grenzregionen ablesen: Im Kleinen ist unendlich viel erreicht worden, und doch läuft sich dieser Prozess auf die Dauer tot, weil es keinen „Quantensprung“ gibt, der endgültig aus der Versöhnungsperspektive herausführen würde. Diesen könnte man nur erreichen, wenn die nationale Ebene wirklich bereit wäre, von ihren Souveränitätsrechten einige auszusetzen. Diese Ideen sind einem Tabu unterworfen und werden ins Reich der politischen Phantastik verwiesen – aber sie müssen diskutiert und formuliert werden, sonst wird nicht deutlich, warum eine weitere schrittweise Annäherung und Homogenisierung an ihre Grenzen stoßen muss.

Anspruch und Wirklichkeit: Perspektiven sinnvollen Handelns

Wir haben gesehen, dass eine Differenzierung der unterschiedlichen Aspekte des Themas sinnvoll und hilfreich ist. Nicht bei allen Phänomenen der Bürokratie geht es um spezifisch deutsch-französische Mobilitätshindernisse, sondern um die üblichen Vorgänge überregulierter Staaten. Und es gilt auch, dass nicht jede Form von Einebnung der Unterschiede notwendig oder wünschenswert ist. Das Anliegen, im Bereich des Arbeitsmarktes Benachteiligungen zu beseitigen, ist sehr löblich, und es wird an einigen Punkten sicherlich möglich sein, juristische Verbesserungen zu erzielen.

Alles wird davon abhängen, ob sich konkretes Handeln aus der politischen Absicht ergibt. Medienwirksame Ankündigung und wirksame Umsetzung sind zwei Paar Schuhe. Das hat man in der jüngsten Vergangenheit an einem anderen viel diskutierten Beispiel beobachten können. Wir erinnern uns: Vor

gar nicht langer Zeit gab es schon einmal eine viel beachtete und von der Presse einhellig gefeierte Initiative, nämlich eine Vereinfachung der Regelungen zur doppelten Staatsangehörigkeit. Das war doch ein guter Ansatz: Alle jene Bürger, die regelmäßig im anderen Land arbeiten oder leben, sollten animiert werden, die doppelte Staatsangehörigkeit als Symbol einer doppelten Zugehörigkeit zu beantragen und auch zu erhalten. Das war ein Ansatz, der sehr treffsicher diejenigen positiv ins Licht rückte, die bereits heute durch ihre Mobilität ein Teil der verzahnten Zivilgesellschaft sind. Also eine Form von Mobilitätsbelohnung, zudem eine Maßnahme, in deren Gefolge manch eines derjenigen Probleme, die in der Initiative „Beseitigung von Mobilitätshindernissen“ angesprochen werden sollen, ohnehin auf den Tisch gekommen wäre. Rundum gelungen und von den Medien begrüßt – solange man nicht Ernst macht mit dem Ansinnen und die doppelte Staatsbürgerschaft tatsächlich beantragt:

Herr und Frau X leben und arbeiten seit vielen Jahren in Frankreich. Ihre Kinder sind in Frankreich geboren. Und als sie hören, dass die doppelte Staatsangehörigkeit einfacher zu erlangen sei, sind sie begeistert: Entspräche doch die doppelte Zugehörigkeit ihrer Lebenssituation, und manch eine bürokratische Maßnahme wäre viel einfacher zu absolvieren, wenn man eine französische Staatsangehörigkeit hätte. Da sie Familie und Besitz in Deutschland und an ihre Geburtsstadt noch enge Bindungen haben, möchten sie die deutsche Staatsbürgerschaft gerne behalten. Alles kein Problem, entnehmen sie der Presse nach dem 22. Januar 2003. Also rufen sie frohgemut bei der zuständigen ‘*préfecture*’ an und erhalten dort die freundliche Auskunft, es sei durchaus möglich, die doppelte Staatsangehörigkeit zu erlangen, und der französische Staat würde sich auch freuen, aber zunächst gelte es, den Antrag beim zuständigen deutschen Konsulat zu stellen.

Seltsam seltsam, denken sich Herr und Frau X, denn deutsche Staatsbürger sind sie ja schon seit Geburt, aber sei’s drum. Das zuständige Generalkonsulat kommt seiner Pflicht gerne nach und verschickt – ein Formular, ein deutsches Formular. Es handelt sich um ein wunderbares Elaborat des Bundesverwaltungsamtes, um einen Antrag auf „Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit“. Manche Leichtgläubige könnten meinen, was man hat, muss man nicht behalten zu dürfen beantragen. Aber wer die Ernsthaftigkeit der deutschen Verwaltung kennt, mag hierüber nicht spotten. Also weiter: Das Generalkonsulat schickt ein spezielles Formular für Deutsche, welche die französische Staatsangehörigkeit erwerben wollen. Wärme umfließt das Herz von Herrn und Frau X: Der 40. Jahrestag des Élysée-Vertrages hat doch positive Spuren hinterlassen. Eifrig machen sie sich ans Ausfüllen der Formulare: Angaben zur Person, zu den Eltern, zu deutschen Wurzeln, zu Bindungen an Deutschland und so weiter, – Dinge, die man leicht beantworten kann, auch wenn man diese Informationen bereits zigfach bei anderer Gelegenheit hat liefern müssen. Auf Seite vier des Formulars nähert man sich bereits dem Ende, also doch nicht allzu viel Aufwand für die Beantragung der Bewahrung dessen, was man bereits hat. Aber dann die Überraschung: Wenn der Antrag auf Bewahrung der deutschen Staatsangehörigkeit positiv beschieden wird, kostet das nebenbei noch 255 Euro, für das Ehepaar X also genau 1 000 gute alte deutsche Mark. Wofür? Um bleiben zu dürfen, was man ist. Als Voraussetzung für die Beantragung dessen, was man gerne auch sein möchte und nach den Worten der Regierungschefs auch sein soll, nämlich Französin und Franzose. Und für den Fall, dass die höhere Weisheit des Amtes den Antrag negativ bescheidet, kostet das immerhin noch 191 Euro pro Person. Und sogar der, der bei dieser Aktion kalte Füße bekommt und den Antrag zurückzieht, wird noch zur

Kasse gebeten. Da kommt Freude an der deutsch-französischen Zivilgesellschaft auf! Bravo, so ermutigt man Menschen, dauerhaft mobil zu sein, sich jahrelang mit all den kleinen Schikanen herumzuschlagen, die das Leben zwischen den juristischen Systemen so mühsam macht, eben jenen Schikanen, die nun mit der Mobilitätsinitiative der Regierungen beseitigt werden sollen. Es wäre so einfach, den guten Worten auch Taten folgen zu lassen und die faktischen Abschreckungen aufzuheben: 255 Euro Gebühr an die Bundesrepublik Deutschland, damit ein Deutscher seine Staatsangehörigkeit behalten kann, der gleichzeitig Franzose werden will? Es ist schwer sich auszumalen, welche hochkomplexen Verwaltungsakte diese stattliche Gebühr rechtfertigen sollen, wo es doch darum geht festzustellen, dass ein deutscher Staatsbürger ein deutscher Staatsbürger bleiben darf.

Dieses Beispiel zeigt, wo das Problem liegt und weshalb die Bürger seit Jahren frustriert sind, eben jene Bürger, denen jetzt plötzlich geholfen werden soll. Gute Worte, gute Vorhaben und keine akzeptable Umsetzung, sondern eine zusätzliche Bürokratisierung oder gar massive Abschreckung, wie in diesem Fall. Die französische Verwaltung ist in diesem Punkt übrigens viel unkomplizier-

ter – in anderen Fällen mag das anders sein, aber hier liegen die Behinderungen zuallererst in der deutschen Verwaltung.

Fazit

Politisches Handeln ist möglich. Es ist durchaus sinnvoll, einige Punkte aus dem Kapitel „Bestrafung der Mobilität“ aufzugreifen und Verbesserungen anzustreben. Vor allem der Grenzgängerstatus kann optimiert werden, und auch im Steuerrecht können eklatante Benachteiligungen beseitigt werden. Aber dies ist trotz allen guten Willens Kosmetik. Die beiden großen Fragen bleiben davon unberührt: Wie kann man den Willen zur Mobilität innerhalb Europas fördern? Dies wird nicht über juristische Veränderungen zu erreichen sein. Und zweitens: Wollen wir eine generelle Harmonisierung der deutschen und französischen Rechtssysteme? Diese zweite Frage ist von erheblicher politischer Brisanz.

Die Initiative zum Abbau von Mobilitätshindernissen ist von daher begrüßenswert, auch wenn sie in mancherlei Hinsicht etwas wenig durchdacht scheinen mag. Es wäre für die überzeugten Europäer in Deutschland und Frankreich schön, wenn sie ihre ganze verborgene Sprengkraft entfalten würde.

-
- 1 Der Text geht weiter: „Nach dem Abbau der Schlagbäume an den Grenzen müssen nun die Schranken beseitigt werden, die die Menschen in unseren immer noch unterschiedlichen Rechts-, Verwaltungs-, Wirtschafts- und Sozialsystemen voneinander trennen.“ Quelle: www.deutschland-und-frankreich.de, 11.1.2005.
 - 2 Pressekonferenz von *Jacques Chirac* und *Gerhard Schröder* am 13.5.2004 in Paris.
 - 3 Dies betrifft etwa die Zahlung von Erziehungsgeld bei Wohnsitz im Ausland, was zum Beispiel seitens des französischen Staates bislang nicht möglich war (Quelle: Infobest Kehl/Straßburg).
 - 4 Ein Beispiel: Nichtanwendbarkeit des deutschen Ehegattensplittings bei der Einkommenssteuer, wenn der in Frankreich tätige Ehepartner mehr als 12 272 Euro jährlich verdient. Der betroffene in Deutschland tätige Arbeitnehmer wird dann automatisch nach Steuerklasse I als Lediger veranlagt. Weitere Beispiele werden von Infobest Kehl/Straßburg als problematisch und ungerecht genannt.
 - 5 Vgl. zum Beispiel *Klaus Harpprecht*: Mein Frankreich. Eine schwierige Liebe. Rowohlt, Reinbek 1999; *Peter Mayle*: Mein Jahr in der Provence. Droemer/Knaur, München 2003.
 - 6 Siehe den Rapport du Comité d'Experts „travailleurs frontaliers“, Oberrheinkonferenz vom 23.5.2003.