

Zukunft 2020

Analysen, Konzepte, Diskurse für ein soziales Deutschland

Deutschland im Jahr 2020: Eine freie, solidarische und kinderfreundliche Gesellschaft mit gleichen Chancen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Teilhabe unabhängig von Geschlecht und Herkunft; eine lebendige Demokratie mit engagierten Bürgerinnen und Bürgern; eine nachhaltig wachsende Wirtschaft mit guter Arbeit für alle; ein vorsorgender Sozialstaat, der mehr Bildung und Gesundheit ermöglicht; ein Land, das in Europa und der Welt Verantwortung für Frieden und sozialen Fortschritt übernimmt.

Für dieses soziale Deutschland arbeiten wir.

- Die Friedrich-Ebert-Stiftung wird im Rahmen des Projekts „Zukunft 2020“ zu den wichtigsten Herausforderungen Antworten entwickeln und vorstellen.
- Wir wollen Wege in eine soziale und nachhaltige Zukunft für Deutschland aufzeigen und dazu passende Strategien und Politiken erarbeiten.
- Unsere Analysen und Konzepte werden wir zum Gegenstand eines breiten gesellschaftlichen Diskurses mit Politik, Gewerkschaften, Wirtschaft, mit Fachleuten und Öffentlichkeit machen.

Mehr Informationen zu Veranstaltungen und Publikationen, die Teil dieses Projekts sind, finden Sie unter www.fes.de/zukunft2020

März 2008

Sozialer Diskurs

Bürgerung

Arbeitsbedingungen, Motive
und Perspektiven des Erwerbs der
ausländischen Staatsangehörigkeit

Kreis Migration und Integration



März 2008

WISO

Diskurs

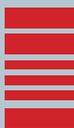
Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Einbürgerung

Rahmenbedingungen, Motive
und Perspektiven des Erwerbs der
deutschen Staatsangehörigkeit

Gesprächskreis Migration und Integration





Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Einbürgerung

Rahmenbedingungen, Motive
und Perspektiven des Erwerbs der
deutschen Staatsangehörigkeit

Dietrich Thränhardt

Inhalt

Vorbemerkung	3
Zusammenfassung	4
Einleitung	5
1. Das deutsche Einbürgerungsdefizit im internationalen Vergleich	7
2. Einbürgerung als demokratisches Erfordernis	13
3. Diskrepanzen zwischen den Einbürgerungsraten der Bundesländer und Kommunen	15
4. Erklärungen für die administrativen Diskrepanzen	21
4.1. Länge der Verfahren, Antragsstaus und Personaleinsatz	21
4.2. Die Bindung des Verfahrens an Rechtsakte anderer Staaten mit der Folge der Verzögerung, Abhängigkeit, Zahlungspflicht und Erpressbarkeit der Antragsteller	22
4.3. Politisierung von Einbürgerungsentscheidungen	24
4.4. Gesetzesinterpretation und Toleranz gegenüber der Beibehaltung der früheren Staatsangehörigkeit(en)	25
5. Identitäre und instrumentelle Motive für die Einbürgerung	27
6. Einbürgerung und Mehrstaatlichkeit – die niederländische Erfahrung	29
7. Einbürgerungswunsch, Desinteresse, Wunsch nach beiden Staatsangehörigkeiten: unterschiedliche Einbürgerungsneigungen der Herkunftsgruppen	32
8. Der internationale Trend in Richtung Tolerierung mehrfacher Staatsangehörigkeit	37
9. Wachsende deutsche Toleranz gegenüber mehrfacher Staatsangehörigkeit	39
10. Empfehlungen	43
Literatur	45
Anhang 1: Tabelle: Absolute Einbürgerungszahlen und Einbürgerungsraten in den europäischen OECD-Ländern	48
Anhang 2: Der amerikanische Einbürgerungseid	49
Zum Autor	50
Abbildungsverzeichnis und Tabellen	51

Das Gutachten wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind vom Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Vorbemerkung

Im Jahr 2000 ist das neue Staatsangehörigkeitsrecht in Kraft getreten. Leider blieben die Einbürgerungszahlen in den folgenden Jahren hinter den Erwartungen zurück. Auch im internationalen Vergleich sind die Einbürgerungsquoten in Deutschland relativ gering. Die Frage ist deshalb, wie wir die Zahl der Einbürgerungen in Zukunft steigern können.

Die Integration der Einwanderer und ihrer Kinder ist in den letzten Jahren verstärkt in das Blickfeld von Politik und Öffentlichkeit getreten. Der von der Bundesregierung initiierte Integrationsgipfel und der daraus resultierende nationale Integrationsplan mit seinen über 400 Selbstverpflichtungen sind ermutigende Schritte in die richtige Richtung. Langsam setzt sich die Erkenntnis durch, dass Integration eine Querschnittsaufgabe aller politischen Ebenen ist. Alle politischen Felder, angefangen von der Arbeitsmarktpolitik über die Bildungspolitik bis hin zur Wohnungspolitik, müssen berücksichtigen, dass ein großer Teil der Bevölkerung Einwanderer sind.

Voraussetzungen für eine gelingende Integration ist aber immer die rechtliche Absicherung des Aufenthalts. Einbürgerung ist ein wesentliches Element des langwierigen Integrationsprozesses der Einwanderer.

Eine hohe Barriere, die Einbürgerungen verhindert, ist zweifellos der Grundsatz der Vermeidung

mehrfacher Staatsbürgerschaften. Obwohl es in der Praxis inzwischen zahlreiche Doppel- und Mehrstaatler in Deutschland gibt, verfolgen die Politik und die Verwaltung in dieser Frage eine restriktive Linie. Auch das sogenannte Optionsmodell, das hier geborenen Kindern von ausländischen Eltern unter bestimmten Bedingungen zwei Staatsangehörigkeiten gewährt, ist problematisch. Diese Kinder müssen sich letztlich in einem bestimmten Zeitraum für eine Staatsangehörigkeit entscheiden. Der bürokratische Aufwand wird erheblich sein.

Das von Professor Dr. Dietrich Thränhardt im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung erstellte Gutachten analysiert die Entwicklung des Einbürgerungsrechts und der Einbürgerungszahlen in Deutschland. Seine internationalen Vergleiche sind hilfreich, unsere Einbürgerungspolitik zu überdenken und neue Wege zu bestreiten. Wichtig ist, dass wir die Einbürgerung nicht als Gnadenakt betrachten. Vielmehr müssen wir eine Kultur der Anerkennung gegenüber Einwanderern pflegen und für die Annahme der deutschen Staatsangehörigkeit werben.

Günther Schultze

Leiter des Gesprächskreises
Migration und Integration der
Friedrich-Ebert-Stiftung

Zusammenfassung

1. Trotz der umkämpften Reform des Einbürgerungsrechts im Jahr 1999 sind die deutschen Einbürgerungszahlen im internationalen Vergleich nach wie vor niedrig, die meisten vergleichbaren Länder in Europa und Nordamerika weisen wesentlich höhere Einbürgerungsraten auf. Dies führt dazu, dass etwa sieben Millionen Menschen nicht in das politische System der Bundesrepublik integriert sind und nicht an Wahlen teilnehmen können, obwohl viele von ihnen ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland haben und seit Jahrzehnten hier leben.
2. Gleichzeitig zeigt die vergleichende Analyse der Einbürgerungspraxis in den Bundesländern und Kommunen, dass die Bearbeitungsintensität und die damit zusammenhängende Länge der Verfahren, die Interpretation des Staatsangehörigkeitsgesetzes, die Eingriffe der Landesbehörden und die unterschiedliche Verwaltungsqualität zu äußerst unterschiedlichen Rechtspraktiken führen, die sich in extrem unterschiedlichen Einbürgerungsraten auswirken.
3. Eine deutsche Besonderheit, die sich verfahrensverzögernd und extrem komplizierend auswirkt, ist das Verlangen nach Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit vor der Einbürgerung in Deutschland. Soweit andere Staaten die mehrfache Staatsangehörigkeit nicht akzeptieren, verlangen sie eine Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit erst nach der Einbürgerung und nicht vorher. Dadurch wird auch ein internationales Recht widersprechender Zustand der Staatenlosigkeit ausgeschlossen, der bei Rücknahme der Einbürgerungszusicherung entstehen kann. Die bisherige deutsche Verwaltungspraxis – die nicht gesetzlich verankert ist – wirkt extrem kontraproduktiv und desintegrierend, indem sie Einbürgerungswillige von anderen Staaten abhängig macht.
4. Im internationalen und europäischen Kontext ist ein deutlicher Trend von der Ablehnung jeglicher Mehrstaatlichkeit hin zu einer weitgehenden Tolerierung festzustellen, wobei dies im jeweiligen innerstaatlichen Kontext nicht zu Rechtsfolgen führt. Trotz der Grundsatzdiskussionen von 1999 hat sich auch die Bundesrepublik in diese Richtung bewegt, insbesondere mit der vollständigen Akzeptanz mehrfacher Staatsangehörigkeit gegenüber den 26 anderen Staaten der Europäischen Union und der Schweiz, gegenüber Nichtausbürgerungsländern und mit der Akzeptanz mehrfacher Staatsangehörigkeit bei Kindern aus binationalen Ehen. Die Analyse der deutschen Zahlen und der experimentellen Situation in den Niederlanden in den neunziger Jahren demonstriert, dass die Nichttolerierung der mehrfachen Staatsangehörigkeit ein entscheidendes Hindernis bei der Einbürgerung ist, insbesondere in Bezug auf die größte Gruppe von Ausländern in Deutschland, die Einwanderer aus der Türkei. Faktisch wirkt sich die Tolerierung mehrfacher Staatsangehörigkeit für große Gruppen und die Nichtakzeptanz für andere diskriminierend aus. In Verbindung mit den vielfachen intensiven Negativdiskursen gegenüber Moslems und Türken hat dies atmosphärisch und faktisch ausgrenzende Effekte. Im Vergleich zu den USA ist dabei auch relevant, dass Nichtstaatsbürger in Deutschland sozialrechtlich ganz weitgehend Staatsbürgern gleichgestellt sind und von daher keine Zwänge existieren, die einen Wechsel motivieren würden. Von daher ist anzuraten, andere Staatsangehörigkeiten grundsätzlich zu tolerieren.
5. Das Optionsmodell ist extrem unpraktikabel und stellt die EU-Optionskinder schlechter als ihre Eltern. Indem die Optionskinder bei der Einbürgerung zunächst von den Herkunftstaaten ihrer Eltern abhängig gemacht werden, wirkt es desintegrierend.

Einleitung

Staatsangehörigkeit ist ein komplexes Phänomen. Auf der einen Seite hat sie instrumentelle Bedeutung und bildet die Grundlage für Verwaltungseinstufungen und Routinen, auf der anderen Seite enthält sie ein identitäres Moment, auch wenn dies in Deutschland weniger im Vordergrund steht als in anderen Ländern und am deutlichsten in der Fußballfolklore an die Öffentlichkeit kommt. Staatsangehörigkeit vermittelt Rechte und Pflichten: die politische Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen, den freien Zugang zu allen Ämtern, den bedingungslosen Schutz vor Ausweisung und das Recht auf Unterstützung in schwierigen Lebenslagen und auf diplomatischen Schutz im Ausland. Die deutsche Staatsangehörigkeit garantiert ein unkündbares Recht auf das Leben in einem der reichsten und sichersten Länder der Erde, den uneingeschränkten Zugang zu den Leistungen des Sozialstaats und die Statusrechte eines EU-Bürgers. Der deutsche Pass ermöglicht freies Reisen in die meisten Länder der Welt. Im Katalog der Pflichten ist vor allem die Bereitschaft zum Wehrdienst zu nennen, auch wenn dies immer weniger junge Männer betrifft.

Diese Komplexität wird in unterschiedlichen Diskussionsarenen reduziert. Die juristische Debatte befasst sich mit der Interpretation des geltenden Rechts und der Angemessenheit und Stimmigkeit von Veränderungen. Sie ist immer noch stark von normativen Impulsen geprägt, die in der Hochzeit des Nationalismus entstanden sind und von der Einheit von Staatsvolk, Staatsgewalt und Staatsgebiet (Jellinek) und der einen, und nur einen, Staatsangehörigkeit ausgehen. Deutlich wird dies in der im juristischen Schrifttum verbreiteten Rede von der „Übeltheorie“ in Bezug auf mehrfache Staatsangehörigkeit, die vielfach dem Bundesverfassungsgericht zugeschrieben wird, obwohl dieses in seinem Urteil von 1974 gerade eine weitreichende Öffnung zu mehrfacher Staatsangehörigkeit auf der Grundlage der Mitgliedschaftsrechte des Kindes durch-

gesetzt und die „Übeltheorie“ nur referierend erwähnt hatte (so auch Berlitz 2007: IV, 3). Wenig bekannt sind auch die komplexen historischen Debatten zur Staatsangehörigkeit (vgl. dazu aber Edathy 2000; Hagedorn 2001; Gosewinkel 2001).

Die sozialwissenschaftlichen Debatten sind von den juristischen weithin getrennt. Sie haben sich mit Vergleichen zwischen den Staatsangehörigkeitstraditionen und -konzepten unterschiedlicher Länder befasst und das „liberale Dilemma“ (Hollifield) zwischen politischen Rechten im Nationalstaat und Globalisierung beschrieben. Der Wandel der Staatsangehörigkeit im Zusammenhang mit Post- und Transnationalismus ist diskutiert worden, Thesen zum Funktionsverlust von Staatsangehörigkeit aus den neunziger Jahren werden allerdings kaum mehr aufrechterhalten. Ein wesentlicher Ansatz befasst sich mit normativen Fragen in Ableitung von der Demokratietheorie. In den letzten Jahren sind ferner einige auf Intensivinterviews beruhende Analysen erschienen, in denen auf die wirklichen persönlichen Beweggründe für Einbürgerungsentscheidungen oder Nichtentscheidungen eingegangen wird. Aufgrund der geringen Fallzahlen dieser Untersuchungen müssten sie allerdings quantitativ ausgebaut werden, um aussagekräftiger zu werden.

Die politische Debatte schließlich geht sehr selektiv mit den Realitäten um. Hier ergibt sich aktuell eine Kontroverse zwischen einem Insistieren auf der Einbürgerung als Krönung der Integration und einer Sicht der Einbürgerung als Beitrag zur Integration, vor allem in Bezug auf Kinder, die in Deutschland geboren werden. Ferner besteht eine Ambivalenz zwischen einem Insistieren auf „Integration“ und einer ständig wiederholten Misstrauensattitüde gegenüber nichteuropäischen oder nichtwestlichen Einwanderungsgruppen, insbesondere solchen moslemischen Glaubens. In der „Islamkonferenz“ ist diese Ambivalenz geradezu institutionalisiert. Die Debatte

um Einbürgerung steht in engem Zusammenhang mit den Diskursen um Integration, Abwehr und Ausgrenzung bestimmter Migrantengruppen, die sich zur Jahreswende 2007/08 wieder zugespitzt hat, bis hin zur wiederholten Hervorhebung des „Schächtens“, eines Themas mit langer antisemitischer Tradition (Interview mit Ministerpräsident Koch, Tagesspiegel 6.1.2008). Die Praxis des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, bei Einbürgerungsanträgen von Asylberechtigten zunächst routinemäßig ein Verfahren zur Überprüfung und Aberkennung der Flüchtlings-eigenschaft einzuleiten, widerspricht allen Bekenntnissen zur Förderung der Integration. Sie setzt Flüchtlinge, die Deutsche werden wollen, zwischen die Stühle – mit der absurden Konsequenz, dass Menschen, die alle Einbürgerungsbedingungen erfüllen, plötzlich Angst vor der Abschiebung haben müssen, da sie in einen minderen Aufenthaltsstatus zurückgestuft werden. In der Praxis geht diese Widersprüchlichkeit so weit, dass Flüchtlingen informell geraten wird, keine Einbürgerungsanträge zu stellen.

Meine Untersuchung konzentriert sich auf empirisch feststellbare Phänomene und Faktoren und die Implementation, sie greift die Ansätze auf, die dazu in den letzten Jahren entwickelt worden sind. Zunächst wird die deutsche Einbürgerungssituation komparativ in den Kontext Europas und der OECD-Länder eingeordnet. Anschließend wird auf der innerdeutschen komparativen Ebene die Einbürgerungspraxis der Bun-

desländer und Kommunen verglichen. Bei der Frage nach den Gründen der Unterschiedlichkeit werden insbesondere die Verwaltungsverfahren und die politische Lenkung untersucht. Die Relevanz der Tolerierung von mehrfacher Staatsangehörigkeit auf die Einbürgerungsraten wird anhand der experimentellen Situation der Niederlande in den neunziger Jahren analysiert, in der die Rechtslage innerhalb weniger Jahre zweimal grundlegend verändert wurde. Referenzpunkt ist das wohlverstandene Interesse der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Bürger, wie es sich aus der bürgerrechtsorientierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt, wenn es in seiner Entscheidung von 1974 ausführt: *„Die früher vorherrschende und zum Teil noch jetzt anzutreffende Vorstellung, es handele sich bei der Zuerkennung der Staatsangehörigkeit um eine Abgrenzung des Staatsvolkes unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten, die der Staat nach seinem Ermessen ... vornehmen könne, entspricht nicht dem Verständnis des demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes.“* (BVerfGE vom 21.5.1974, 239).

Mit meiner Analyse hoffe ich, einen Beitrag zur Versachlichung der Diskussionsgrundlagen für politische Entscheidungen zu liefern, zumal in den nächsten Monaten die Neugestaltung vieler Aspekte des Einbürgerungsverfahrens ansteht, vor allem der Verwaltungsvorschriften, des Einbürgerungstests und auch der Einbürgerungsfeiern.

1. Das deutsche Einbürgerungsdefizit im internationalen Vergleich

Staatsangehörigkeit und volle Bürgerrechte sind zentrale Erfordernisse der Integration. Hat ein großer Teil der Gesellschaft keine Bürgerrechte und insbesondere kein Recht zu wählen, zu kandidieren und mitzubestimmen, so ist die Demokratie defizitär. Das Demokratieprinzip ist unvollkommen verwirklicht und die politische Willensbildung richtet sich nicht an der Gesamtbevölkerung, sondern nur an dem Teil der Bevölkerung aus, der wahlberechtigt ist. Wie in vielen Einwanderungsländern deutlich wird, kann sich dann ein Teufelskreis aus Ausgrenzung, Spaltung der Gesellschaft und Desintegration entwickeln, in dem die Migranten nur Objekte und nicht Subjekte und Akteure sind. Deswegen besteht seit langem ein weitreichender grundsätzlicher Konsens darüber, dass Bevölkerung und Staatsvolk wieder zur Deckung gebracht werden sollten. Schon in der Zeit der Regierung Kohl hatte eine intensive Diskussion darüber begonnen, denn trotz der Doktrin, Deutschland sei „kein Einwanderungsland“, war die Zahl der „Ausländer“ zwischen 1982 und 1998 von 4,7 Millionen auf 7,3 Millionen angestiegen. Schon damals hatten die Bundesregierung und ihr Innenminister Schäuble an die ständig im Bundesgebiet lebenden Ausländer appelliert, sich einbürgern zu lassen (BT Drs. 11/1990, 48). Der nordrhein-westfälische Integrationsminister Laschet hat sich im August 2007 für eine Einbürgerungskampagne ausgesprochen, daraufhin forderten mehrere Politiker aus FDP und SPD eine neue Debatte über die doppelte Staatsangehörigkeit. Andererseits erklärte der niedersächsische Innenminister Schünemann: „Die Einbürgerungszahlen in Niedersachsen können als zufriedenstellend bezeichnet werden.“ (Landtagsprotokoll 20.5.2005). Auch die dem Bundestag vorliegenden Anträge zur Reform des Einbürgerungsrechtes aus dem Jahr 2007 haben unterschiedliche Tendenzen: Der Vorschlag des Bundesrates ist eher restriktiv, die Anträge der „Grünen

und der „Linken“ eher öffnend (BT Drs. 16/5107, 16/2650, 16/1770).

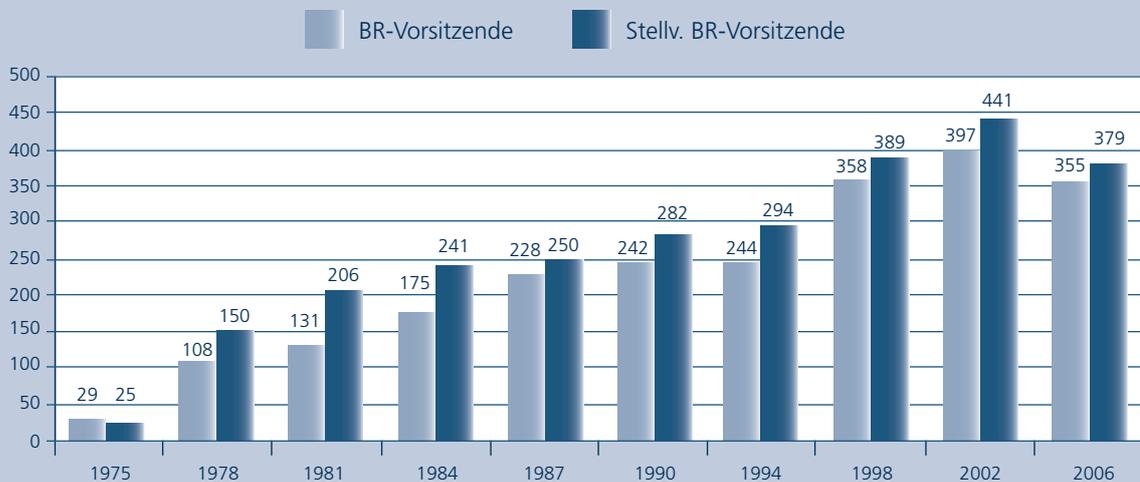
Deutschland hatte sich in der Zeit der Anwerbung und auch in den Jahrzehnten danach zwar intensiv um die soziale und ökonomische Gleichstellung der angeworbenen „ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien“ – so der damalige offizielle Terminus – gekümmert und dabei im europäischen Vergleich relativ gute Erfolge erzielt (zum Vergleich mit den Niederlanden Werner 1993, Thränhardt 2003, Koopmans 2006). Insbesondere ist es im Bereich der betrieblichen Mitbestimmung zu einer intensiven Integration und Mitwirkung gekommen – erfolgreicher, als man dies zunächst hätte erwarten können. In diesem Bereich ist die Integration vollständig gelungen und Migranten nehmen auch erstaunlich viele Führungspositionen ein, wie Schaubild 1 zeigt. Grundlage war der einstimmige Beschluss des Bundestages 1972, allen Betriebsangehörigen ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit das volle aktive und passive Wahlrecht zu geben – über die rechtliche Normierung der damaligen EWG hinaus, die das nur für die EWG-Bürger verlangte.

Dagegen hat sich der Vorschlag des ersten Ausländerbeauftragten Heinz Kühn von 1979, vor allem die in Deutschland geborene und aufgewachsene „zweite Generation“ als Deutsche anzuerkennen, nicht durchgesetzt. Er ging in den Wellen der Ausländerfeindlichkeit unter, die das Klima der achtziger Jahre bestimmte. Die niedrigen Einbürgerungszahlen hatten wenig mit deutschen „ethnischen“ Traditionen zu tun, wie am Ende des 20. Jahrhunderts immer wieder in der Literatur zu lesen war (Brubaker 1994, Castles 1999, 59), sondern mit politischen Entscheidungen und Interessen, die schwer zu verändern bzw. zu durchbrechen waren (Hagedorn 2001).

Erst während des Wiedervereinigungsprozesses wurde, vorgelegt von Bundesinnenminister

Schaubild 1

Betriebsratsvorsitzende und stellvertretende Vorsitzende ausländischer Herkunft im IG-Metall-Bereich 1975–2006 (absolute Zahlen)



Quelle: IG Metall. 2006 verkürzter Erhebungszeitraum, eigene Darstellung.

Schäuble, das erste Gesetz zur Erleichterung der Einbürgerung beschlossen – beschränkt zunächst auf die Gruppe der ehemaligen Anwerbe-Ausländer und ihrer Familien und zudem zeitlich befristet. Es trat am 1.1.1991 in Kraft. Mit dem „Asylkompromiss“ wurde dann 1993 auf Drängen der SPD die Anspruchs-Einbürgerung eingeführt, die zeitliche Begrenzung entfiel. Weitere Reformen gelangen aber zunächst nicht, und die 1994 von Bundeskanzler Kohl angekündigte „Kinderstaatszugehörigkeit“ blieb eine widersprüchliche und nicht verwirklichte Idee. Erst der Regierungswechsel 1998 führte schließlich zu einer grundlegenden Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, vor allem mit der Einführung des Geburtsrechts für Kinder mit wenigstens einem Elternteil, das seit mindestens acht Jahren in Deutschland lebt.

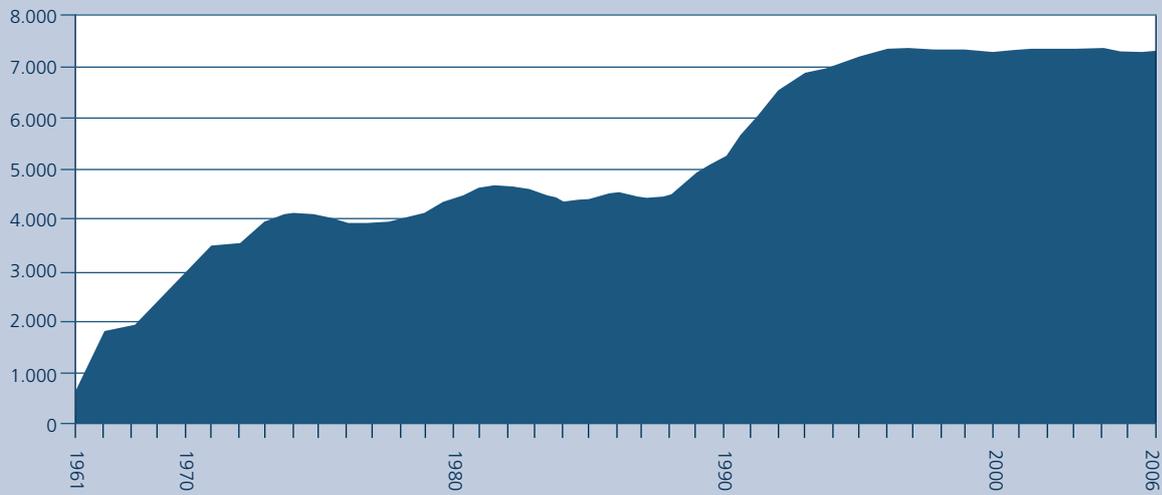
Trotz der zentralen Relevanz der Staatsangehörigkeit, sowohl im instrumentellen Sinn als praktische Mitwirkung an der Politik und als volles Bürgerrecht wie auch im identitären Sinn als Gefühl der Zugehörigkeit zur Nation und trotz der großen politischen Anstrengungen zur Durchsetzung der Reformen gibt es nach wie vor ein großes Defizit bei der Einbürgerung. Die Zahl der

Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in den letzten zehn Jahren hat sich nicht mehr erhöht, sondern sie ist konstant geblieben (Schaubild 2). Zuwanderung und Geburt von Kindern mit ausländischer Staatsangehörigkeit auf der einen Seite und Einbürgerung auf der anderen Seite halten sich zahlenmäßig in etwa die Waage. Wesentlich dazu beigetragen hat die erwähnte automatische Zuerkennung der deutschen Staatsangehörigkeit für Kinder ausländischer Eltern, wenn ein Elternteil seit acht Jahren legal in Deutschland lebt.

Die hohen Erwartungen, die mit der Reform des Einbürgerungsrechts im Jahr 1999 verbunden waren und die auch schon bei der weit weniger beachteten Reform von 1990/93 für die Gruppe der Anwerbe-Ausländer und ihrer Familien geäußert worden waren, sind nicht erfüllt worden. Zwar liegen die absoluten Einbürgerungszahlen höher als vor der Reform. Aber im internationalen Vergleich ist die Einbürgerungsrate, d. h. der Anteil der in einem Land lebenden Ausländer, die in einem Jahr eingebürgert werden, nach wie vor außerordentlich niedrig. Auch wenn man die automatische Einbürgerung eines Teils der hier ge-

Schaubild 2

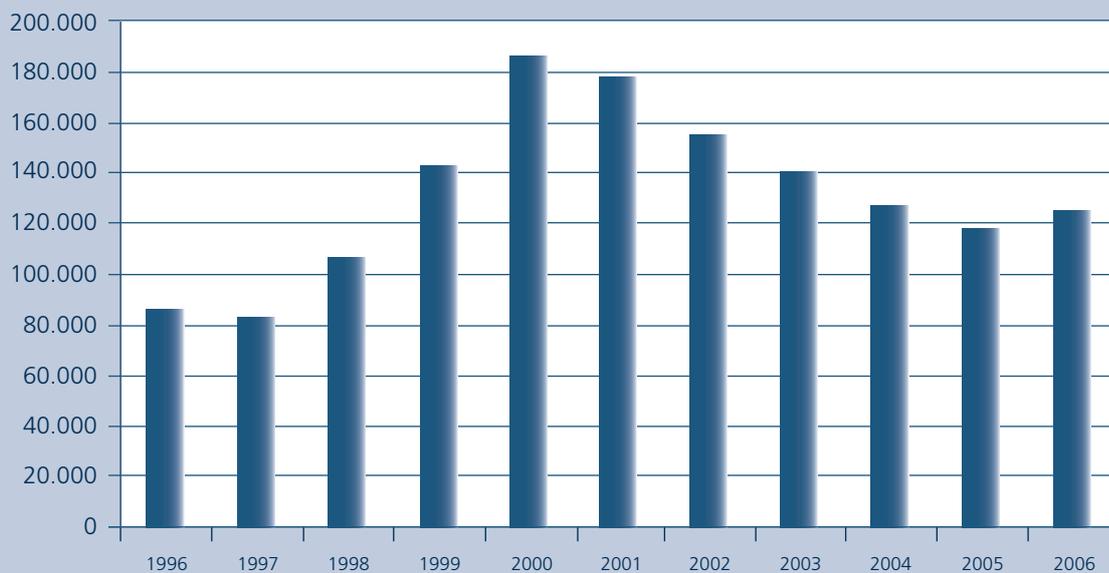
Ausländische Bevölkerung in Deutschland 1961–2006 (in Tausend)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Beschäftigungsstatistik. Zahlen der ausländischen Bevölkerung: Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsfortschreibung, Zahlen der ausländischen Erwerbstätigen: Ergebnisse des Mikrozensus, eigene Darstellung.

Schaubild 3

Einbürgerungszahlen in Deutschland 1996–2006 (absolute Zahlen)



Quelle: Statistisches Bundesamt 2007, eigene Darstellung.

borenen Kinder ausländischer Eltern berücksichtigt, macht das nur etwa 0,5% mehr aus. Im OECD-Vergleich wurde die deutsche Einbürgerungsrate im Jahr 2005 nur von Tschechien, Luxemburg, Japan und Portugal unterboten (Schaubild 4). Auch der kleine Anstieg im Jahr 2006 verändert dieses Bild nicht wesentlich.

Viele andere Länder sind in der Einbürgerung erfolgreicher, und zwar nicht nur traditionelle Einwanderungsländer wie die USA, Kanada oder Australien, sondern auch vergleichbare Länder wie Frankreich, Großbritannien, die Niederlande und vor allem Schweden, traditionell zurückhaltende Länder wie die Schweiz, neuere Einwanderungsländer wie Spanien und selbst ganz neue Einwanderungsländer wie die Slowakei.

Die niedrige Einbürgerungsrate in Deutschland ist auch dafür verantwortlich, dass in Nordamerika insgesamt mehr Einbürgerungen erfolgen als in Europa.

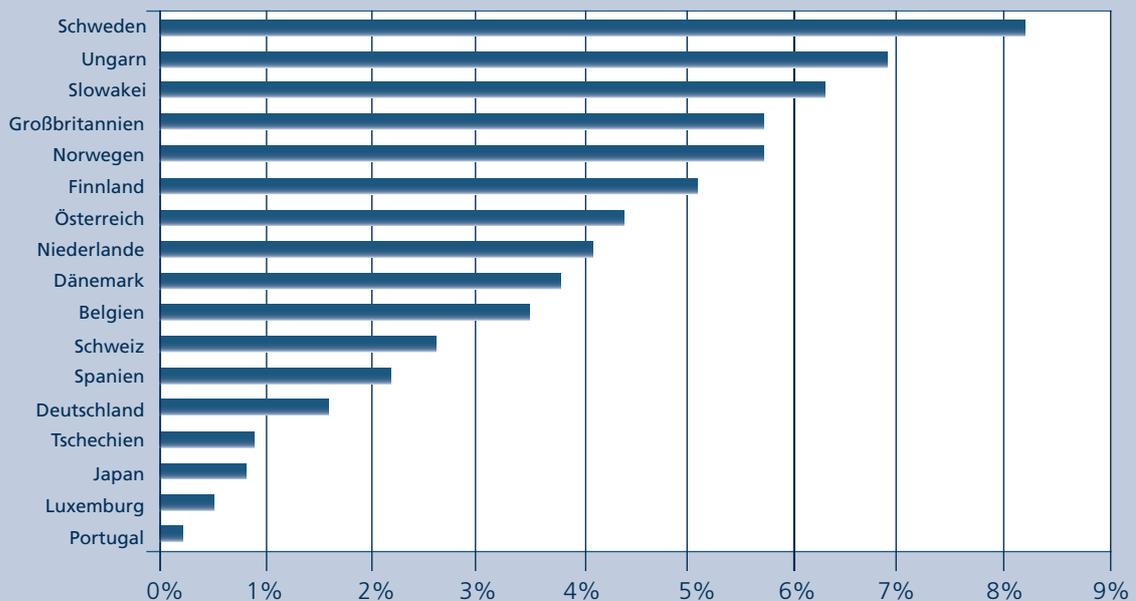
Gleiches gilt für längerfristige Betrachtung über zehn Jahre und für die neunziger Jahre, wie

aus Schaubild 5 und Tabelle 1 deutlich wird. Auch wenn die Einbürgerungsraten in anderen europäischen Ländern schwankten und etwa in den Niederlanden von einem außerordentlich hohen Stand von 11,4% 1996 auf 4,1% 2005 zurückgingen, blieben sie doch immer noch höher als in Deutschland. Langfristig hat das den Effekt, dass Deutschland zu den Ländern mit einem hohen Anteil nicht eingebürgerter ständiger Einwohner gehört. Überwiegend leben diese Menschen mit nichtdeutscher Staatsangehörigkeit schon sehr lange in Deutschland, sie sind zwar sozial und ökonomisch, nicht aber rechtlich und politisch integriert. Im Jahr 2005 wurde Deutschlands Ausländeranteil von 8,8% nur von Luxemburg (39,6%), der Schweiz (20,3%) und Österreich (9,7%) übertroffen (OECD 2007: 343), während alle anderen europäischen Länder niedrigere Anteile von Nicht-Staatsbürgern aufwiesen (zu den Zahlen der im Ausland Geborenen OECD 2007: 330).

Schaubild 4

Einbürgerungsraten in ausgewählten Ländern 2005 (in Prozent)

(Prozentsatz der in einem Land lebenden Ausländer, die in diesem Jahr eingebürgert werden)



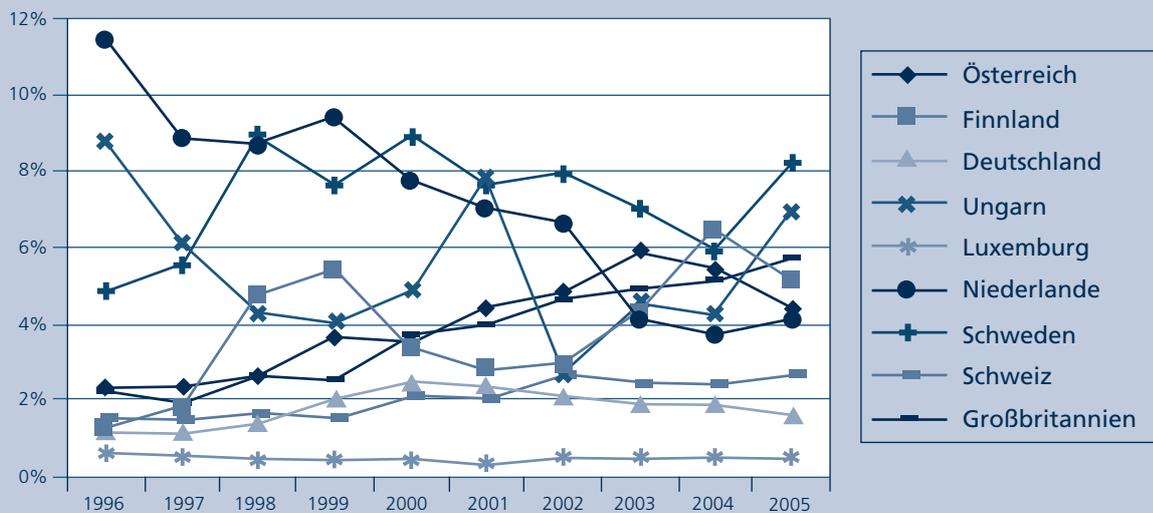
Quelle: OECD, International Migration Outlook. SOPEMI 2007, Paris 2007, 359, eigene Darstellung.

Die Diskrepanz ist auch im Vergleich mit den USA, Kanada und Australien feststellbar. Die europäischen OECD-Länder gehen in ihrer Statistik von der Staatsangehörigkeit aus, während die traditionellen Einwanderungsländer zwischen *foreign born* und *native born* unterscheiden. Deswegen können für diese Länder keine Einbürgerungsquoten im europäischen Sinn berechnet werden. Die absoluten Einbürgerungszahlen sind aber außerordentlich hoch: Von 1996 bis 2005 wurden in den USA 6.621.254 Menschen eingebürgert, in Kanada waren es 1.671.074 und in Australien 897.223 (vgl. Anhang 1; OECD 2007: 359).

Die absoluten Einbürgerungszahlen sind aber außerordentlich hoch: Von 1996 bis 2005 wurden in den USA 6.621.254 Menschen eingebürgert, in Kanada waren es 1.671.074 und in Australien 897.223 (vgl. Anhang 1; OECD 2007: 359).

Schaubild 5

Einbürgerungsraten in ausgewählten europäischen Ländern 1996–2005 (in Prozent)



Quelle: OECD, International Migration Outlook. SOPEMI 2007, Paris 2007, 359, eigene Darstellung.

Tabelle 1

Einbürgerungsraten in europäischen Ländern 1990-2000 (in Prozent)

	Niederlande	Schweden	Frankreich	Belgien	Großbritannien	Österreich	Schweiz	Deutschland*
1990	2,0%	3,7%	2,5%	1,0%	3,2%	2,1%	0,8%	0,4%
1991	4,2%	5,7%	2,7%	0,9%	3,4%	2,3%	0,8%	0,5%
1992	4,9%	5,9%	2,7%	5,0%	2,4%	2,0%	0,9%	0,6%
1993	5,7%	8,5%	2,8%	1,8%	2,3%	2,1%	1,0%	0,7%
1994	6,3%	6,9%	3,7%	2,8%	2,2%	2,2%	1,1%	0,9%
1995	9,4%	6,0%	2,7%	2,8%	2,0%	2,0%	1,3%	1,0%
1996	11,4%	4,8%	3,3%	2,7%	2,2%	2,2%	1,4%	1,2%
1997	8,8%	5,5%	3,5%	3,5%	1,9%	2,2%	1,4%	1,1%
1998	8,7%	8,9%	3,8%	3,8%	2,6%	2,4%	1,5%	1,4%
1999	9,4%	7,6%	4,5%	2,7%	2,5%	3,3%	1,5%	2,0%
2000	7,6%	8,9%	4,7%	6,9%	3,7%	3,2%	2,0%	2,5%
Ø	7,1%	6,6%	3,3%	3,1%	2,6%	2,4%	1,3%	1,1%

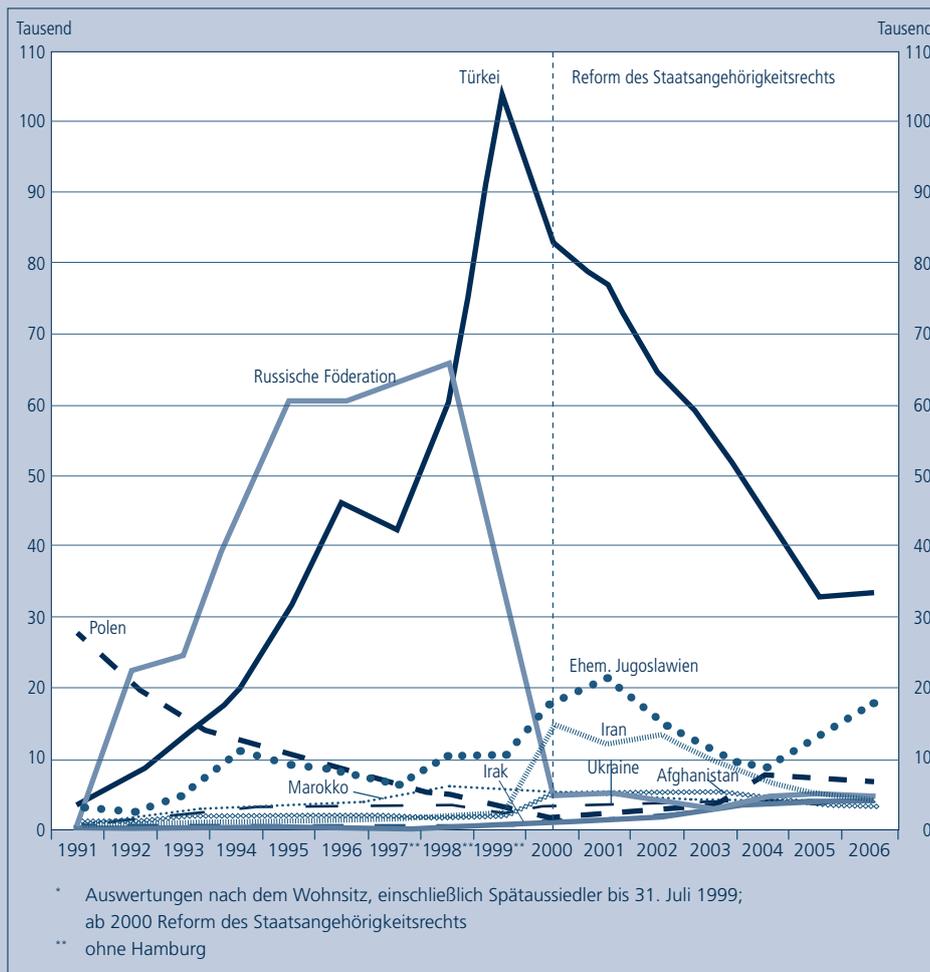
* Einbürgerungen von Aussiedlern wurden nicht berücksichtigt. Quelle: H. Waldrauch/ D. Çinar, Staatsbürgerschaftspolitik und Einbürgerungspraxis in Österreich, in: Heinz Fassmann/Irene Stacher (Hg.), Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht, Wien 2002.

Betrachtet man die zahlenmäßige Entwicklung in Deutschland, so fällt besonders auf, dass die Einbürgerungszahlen und Einbürgerungsraten der türkischen Staatsangehörigen, also der zahlenmäßig relevantesten und sichtbarsten Einwanderer- bzw. Ausländergruppe in Deutschland, nach der Einbürgerungsreform dramatisch zurückgegangen sind. Die Zahl der Einbürgerungen von Türken war nach der ersten Einbürgerungsreform 1991/1993 von wenigen Tausend auf 100.324 Einbürgerungen im Jahr 1999 angestiegen. Jeder zwanzigste türkische Staatsangehörige in Deutschland hatte sich also allein im Jahr 1999

einbürgern lassen. Seitdem sank die Zahl bis 2005 jedes Jahr ab, sie hat sich im Jahr 2006 bei 33.388 stabilisiert. Die Einbürgerungsquote türkischer Staatsangehöriger ist zwischen 1999 und 2006 von 4,9% auf 1,9% abgesunken. Für die wichtigste Zuwanderergruppe in Deutschland ist die große Reform des Staatsangehörigkeitsrechts von 1999 damit nicht wirksam geworden, was auch ein Hauptgrund für die niedrigen Einbürgerungszahlen insgesamt ist. Entscheidend dafür ist die Rücknahme der Tolerierung mehrfacher Staatsangehörigkeit, wie sie bis 1999 gegeben war.

Schaubild 6

Einbürgerungen 1991–2006 nach bisheriger Staatsangehörigkeit in Deutschland (in Tausend)*



Quelle: Statistisches Bundesamt 2007; Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Einbürgerungen, Fachserie 1, Reihe 2.1. Der Rückgang der Zahl der Einbürgerungen russischer Staatsangehöriger ist mit der großzügigen automatischen Einbürgerung von Aussiedlern und ihren Familienangehörigen zu erklären, die 1999 eingeführt wurde und auch mehrfache Staatsangehörigkeit möglich macht.

2. Einbürgerung als demokratisches Erfordernis

Die Grundidee der Demokratie ist die Beteiligung aller in einem Land lebenden Menschen am Willensbildungs- und Entscheidungsprozess. Im 19. und 20. Jahrhundert ist das Wahlrecht für alle Erwachsenen – Männer und Frauen – in fast allen Ländern der Welt durchgesetzt worden. Das Wahlrecht für Ausländer wurde dagegen weitgehend abgeschafft, soweit es bestand. In den USA war es im 19. Jahrhundert in der Mehrheit der Einzelstaaten verankert gewesen, 1924 fand die letzte Wahl statt, in der es eine Rolle spielte (Aylsworth 1931). Auf der kommunalen Ebene gewähren andererseits immer mehr Staaten Ausländern unter gewissen Bedingungen das Wahlrecht. Für Deutschland ist dieser Weg mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1990 versperrt worden. EU-Bürgern wurde das kommunale Wahlrecht in Vollzug des Maastrichter Vertrages über eine Grundgesetz-Änderung 1994 allerdings zuerkannt.

Volle Partizipation setzt auch volle Rechte voraus, andernfalls findet sie nicht gleichberechtigt und auf gleicher Augenhöhe statt. Für den demokratischen Prozess ist dies unabdingbar. Andernfalls tendiert er zur Vernachlässigung und zur Ausgrenzung von Einwanderern ohne Staatsangehörigkeit, vor allem wenn sie in großen identifizierbaren Gruppen auftreten, in Gesellschaft und Wirtschaft keinen gleichberechtigten Status haben und als kulturell abweichend gelten, unabhängig davon, ob und inwieweit dies zutrifft oder nicht. Es entsteht dann – ähnlich wie vor 1966 in den amerikanischen Südstaaten – für Politiker die Versuchung, auf Kosten der nicht artikulations- und durchsetzungsfähigen Minderheit Politik zu machen: „Playing the race card“ hieß dies im amerikanischen Süden. Politik wird in diesem Fall blockiert, die Reformfähigkeit des Landes herabgesetzt und ein Teufelskreis von Ausgrenzung und Negativdiskurs freigesetzt, der schwer zu durchbrechen ist (zur Entwicklung in euro-

päischen Ländern dazu Thranhardt 1993 und Thranhardt 2008).

All dies wäre kein größeres Problem, wenn es um kleine Gruppen ginge, die nicht stabil im Lande leben. Im Fall Deutschlands umfasst die Gruppe der „Ausländer“ aber etwa sieben Millionen Menschen (Eine verlässliche Zahl werden wir erst nach der nächsten Volkszählung kennen. Zur Zeit müssen wir bei Vergleichen und Analysen mit der Fortschreibungs-Zahl von 7,3 Millionen arbeiten, obwohl wir nach dem Datenabgleich des Statistischen Bundesamtes wissen, dass nur etwa 6,7 Millionen Ausländer in Deutschland leben. Die Diskrepanz entsteht im Wesentlichen durch Nichtabmeldungen von wegziehenden Personen, andererseits ist mit einer ähnlich großen Zahl nichtregistrierter „Illegaler“ zu rechnen.).

Die Menschen mit nichtdeutscher Staatsangehörigkeit in Deutschland haben spezielle Charakteristika, die in der öffentlichen Perzeption überspitzt wahrgenommen werden. Ausländer sind überwiegend in der Industrie tätig, und zwar hauptsächlich in ungelernten und angelernten Tätigkeiten. Ihr Verdienst liegt im Schnitt etwas unterhalb der Durchschnittseinkommen, wenn auch auf der Höhe der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer. Ihre Arbeitslosigkeit ist doppelt so hoch wie die der Deutschen (und im Westen etwa so hoch wie die Deutscher in Ostdeutschland), die Bildungsabschlüsse der Kinder ausländischer Herkunft liegen unterhalb der der Kinder deutscher Herkunft. Insbesondere ausländische Frauen sind vielfach in tariflich nicht abgesicherten Arbeitsverhältnissen tätig. Die ausländische Bevölkerung lebt schwerpunktmäßig in den strukturstarken westdeutschen Städten und Stadtregionen, dort allerdings vielfach in den Stadtteilen mit geringerer Lebensqualität. Für das Ruhrgebiet ist im einzelnen gezeigt worden, dass die Stadtteilstrukturen seit hundert Jahren große Kontinuität haben, dass aber in den struktur-

schwachen Stadtteilen heute in großem Maße Zuwanderungsbevölkerung lebt, die tendenziell aktiver und dynamischer ist als die dort lebende einheimische Bevölkerung (Strohmeier 2006). Ähnliches gilt für andere Stadtregionen.

Die populären Stereotype über Zuwanderer überzeichnen diese tatsächliche soziale Lage und spitzen sie auf ein defizitäres Bild zu. Dies betraf in der Zeit der Anwerbung die „Gastarbeiter“, in den achtziger Jahren die „Ausländer“ und die „Türken“ und seit 2001 verstärkt die Muslime. Geringen Einbürgerungsraten entsprechen dabei geringe Anteile an den politischen Eliten – im Gegensatz etwa zu den Niederlanden, wo etwa zehn Prozent der Parlamentsabgeordneten einen Einwanderungshintergrund haben (im Vergleich zu Frankreich, wo kein einziger Abgeordneter einen nordafrikanischen Einwanderungshintergrund hat, ist die Zahl in Deutschland allerdings relativ hoch).

Dies macht Ausländer und Einwanderung in der Politik und in den Medien zu einem kontroversen und sensiblen Thema. Solange sieben Millionen Zuwanderer kein Wahlrecht haben und sich nicht am politischen Prozess beteiligen, ist dieser einer Schieflage ausgesetzt und es wird immer wieder Versuchungen geben, sich auf Kosten und gegen Einwanderer-Gruppen zu profilieren. Von daher ist das politische System erst dann voll funktionsfähig, wenn die Identität zwischen ständiger Bevölkerung und Staatsbürgerschaft wiederhergestellt ist.

In der deutschen öffentlichen Debatte werden die großen Einbürgerungserfolge anderer Staaten vielfach kaum wahrgenommen, insbe-

sondere die mit einer offenen Einbürgerungspraxis verbundenen stärkeren Bindungen und Zugehörigkeitsgefühle für das Einwanderungsland, wie sie beispielsweise für Schweden und Kanada typisch sind. Rezipiert werden eher Krawalle, Probleme und Ausgrenzungen. Insbesondere gilt das für die in vielen westlichen Ländern festzustellende ausgrenzende Haltung gegenüber moslemischen Einwanderergruppen, die in den im Jahr 2006 in Hessen und Baden-Württemberg vorgelegten Testfragen zum Ausdruck kamen und in so eklatantem Gegensatz zu der Öffnung der mehrfachen Staatsbürgerschaft gegenüber den EU-Ländern und der Schweiz stehen. Im Richtlinienumsetzungsgesetz von 2007 sind Modifikationen vorgenommen worden, die auf diesen Diskussionen beruhen, aber von universalistischen Verfassungsprinzipien getragen sind. Insbesondere wurde die Überprüfung der Deutschkenntnisse bundeseinheitlich geregelt, Einbürgerungskurse eingeführt und die Kenntnis der Verfassungsprinzipien und die Orientierung zur Bedingung der Einbürgerung gemacht. Ferner wurden erhöhte Anforderungen an Jugendliche gestellt. Sie müssen sich entweder selbst unterhalten können oder in Bildungs- bzw. Ausbildungsverhältnissen stehen (vgl. im Einzelnen Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2007, 208 ff). All diese Veränderungen sind als solche nicht problematisch. Der Diskurs spiegelt aber insgesamt eine Abwehrhaltung gegenüber moslemischen Einwanderern wider, die nicht durch Öffnungsbemühungen ergänzt wird. Einbürgerung ist etwa bei den Integrationsgipfeln der Bundeskanzlerin kein Thema.

3. Diskrepanzen zwischen den Einbürgerungsraten der Bundesländer und Kommunen

Geht man davon aus, dass in der gesamten Bundesrepublik gleiche rechtliche Regelungen gelten und nach Artikel 3 des Grundgesetzes „alle Menschen ... vor dem Gesetz gleich“ sind, so überraschen die gravierenden Unterschiede der Einbürgerungsraten zwischen den Bundesländern und den Kommunen. Dies ist schon in den Untersuchungen für die neunziger Jahre festgestellt worden (Hagedorn 2001; Bultmann 1999; Dornis 2001). Es gilt auch für Deutschland heute.

Wie aus den folgenden Schaubildern ersichtlich wird, ist im jeweils einbürgerungsstärksten

Bundesland die Einbürgerungsrate zwei bis drei Mal so hoch wie im einbürgerungsschwächsten Bundesland. Während in den neunziger Jahren zunächst Berlin und später Hamburg die Tabelle anführten, war es in den letzten Jahren Schleswig-Holstein. Auf der anderen Seite waren die Einbürgerungsraten 2002–2005 in Bayern immer am niedrigsten, nur im Jahr 2006 wurde Bayern geringfügig von Baden-Württemberg unterboten. Im Jahr 2006 betrug die Einbürgerungsrate in Schleswig-Holstein 2,85%, in Baden-Württemberg dagegen nur 1,12% (alte Bundesländer).

Schaubild 7

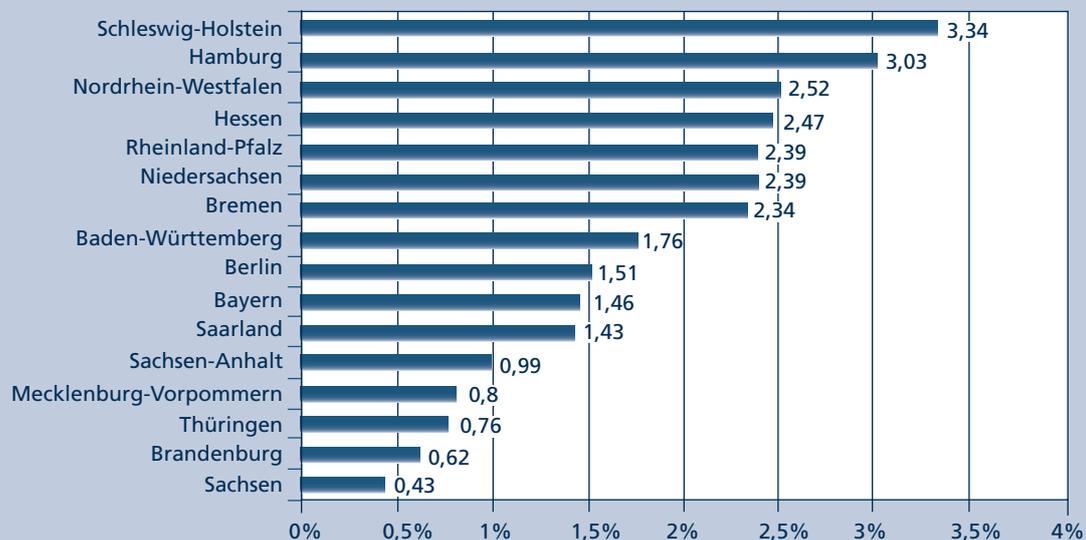
Einbürgerungsraten in den alten Bundesländern 1996 (in Prozent)



Quelle: Hagedorn 2001, 157.

Schaubild 8

Einbürgerungsraten der Bundesländer 2002 (in Prozent)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 2.1, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Einbürgerungen 2005, Wiesbaden 2006, 15, eigene Darstellung.

Schaubild 9

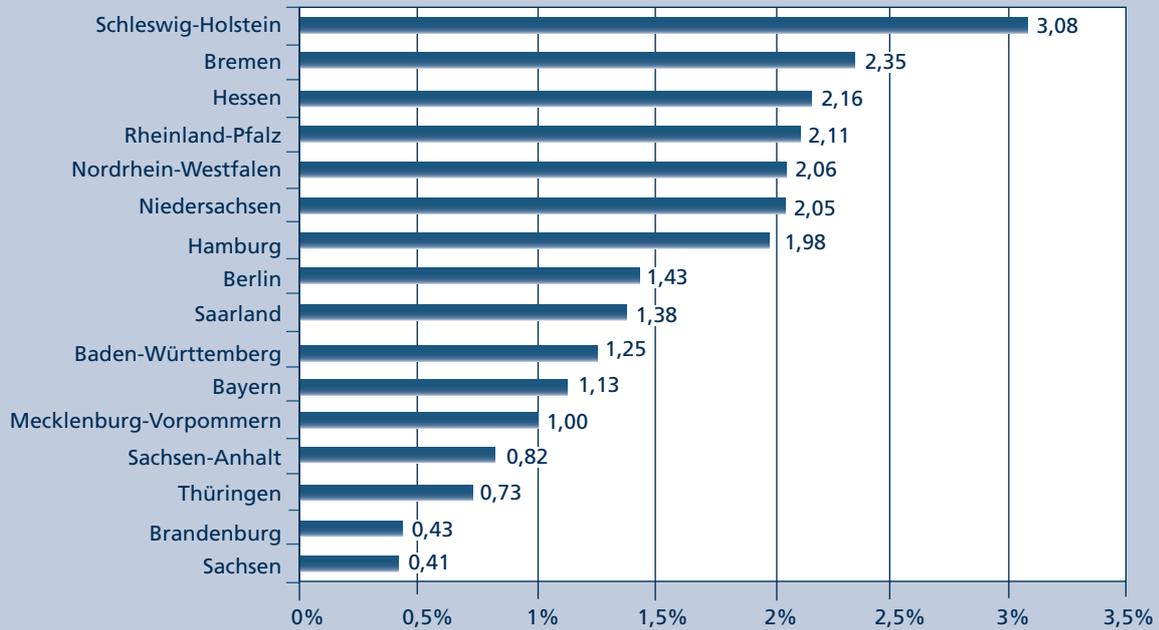
Einbürgerungsraten der Bundesländer 2003 (in Prozent)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 2.1, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Einbürgerungen 2006, Wiesbaden 2007, 15, eigene Darstellung.

Schaubild 10

Einbürgerungsraten der Bundesländer 2004 (in Prozent)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 2.1, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Einbürgerungen 2006, Wiesbaden 2007, 15, eigene Darstellung.

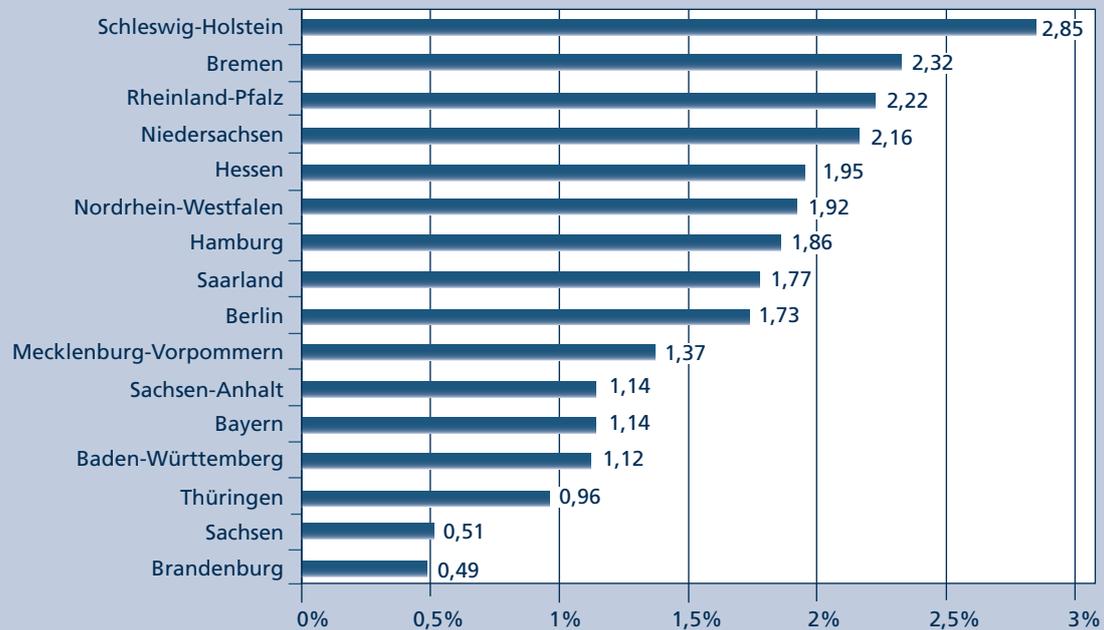
Schaubild 11

Einbürgerungsraten der Bundesländer 2005 (in Prozent)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 2.1, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Einbürgerungen 2006, Wiesbaden 2007, 15, eigene Darstellung.

Schaubild 12

Einbürgerungsraten der Bundesländer 2006 (in Prozent)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 2.1, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Einbürgerungen 2006, Wiesbaden 2007, 15, eigene Darstellung.

Die ostdeutschen Länder haben wegen der abweichenden Zusammensetzung ihrer Zuwanderungsbevölkerung niedrigere Einbürgerungsraten, Grund ist die kürzere Anwesenheitszeit ihrer Zuwanderer. Auch hier zeigt sich aber eine erhebliche Diskrepanz zwischen den Bundesländern. Wurden im Jahr 2006 in Sachsen-Anhalt 1,37% aller Ausländer eingebürgert, so waren es in Brandenburg im selben Jahr nur 0,49%. In den Jahren 2002–2005 war jeweils Sachsen das Schlusslicht. Zwischen den Bundesländern in Ostdeutschland sind die Unterschiede also ähnlich groß wie zwischen den westdeutschen Bundesländern. All dies spielt sich – wie im ersten Kapitel gezeigt – auf einem im internationalen Vergleich ohnehin sehr niedrigen Niveau ab.

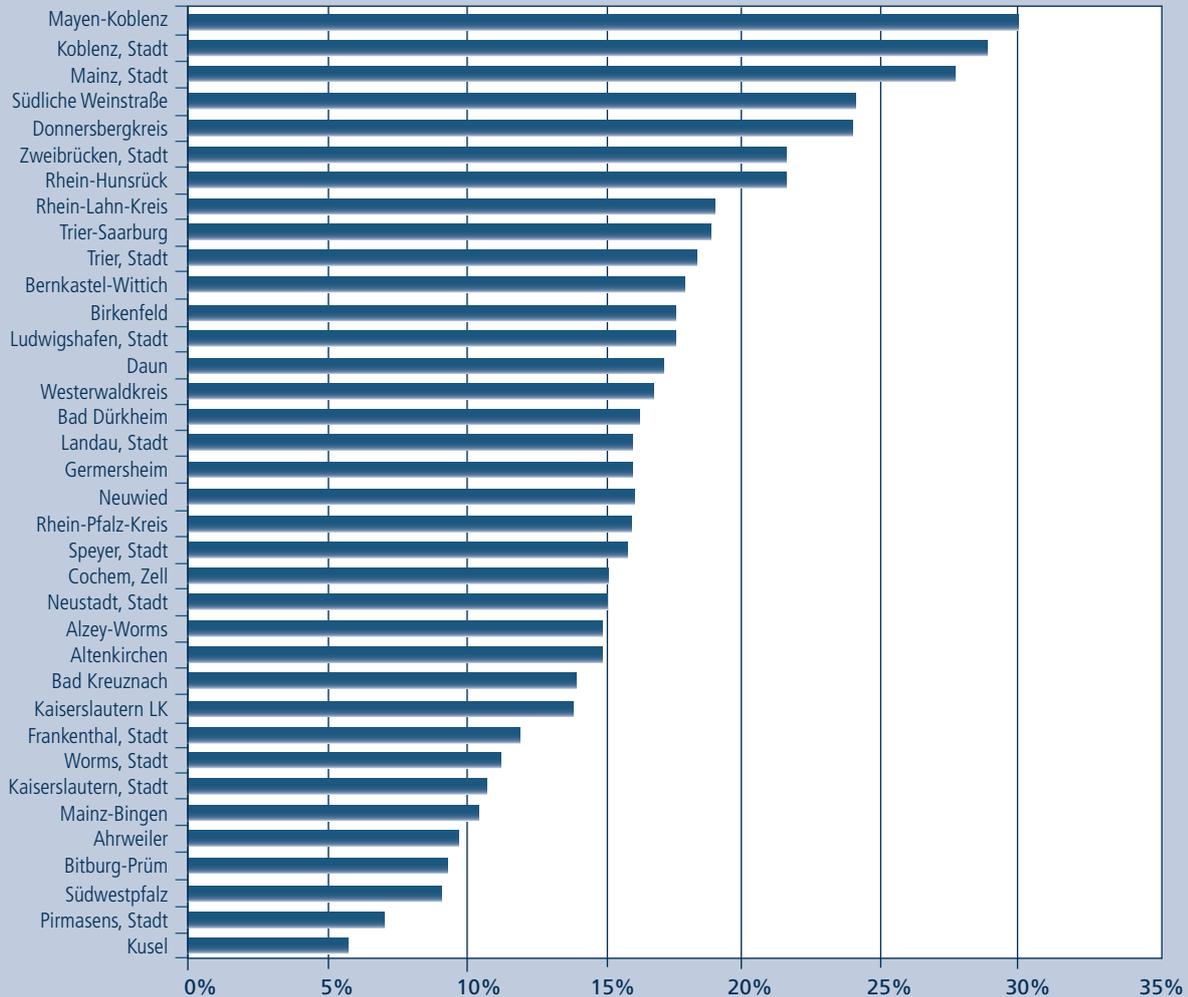
Untersucht man die kommunale Ebene, so bestehen hier noch größere Diskrepanzen, die zu denen zwischen den Bundesländern hinzukommen. Auch dies ist schon für die neunziger Jahre gezeigt worden. 1996 bewegten sich die Einbürgerungsraten der türkischen Staatsangehörigen in den Kreisen und Städten Nordrhein-Westfalens zwischen 2,7% und 0,0% (Thränhardt 1999: 54).

Für das Jahr 2005 sind gravierende Differenzen für Rheinland-Pfalz berechnet worden: An der Spitze liegt der Kreis Mayen-Koblenz mit 2,99% Eingebürgerten (das kam dem Durchschnitt in Schleswig-Holstein von 2,73% nahe), am Ende der Kreis Kusel mit 0,57% (das war ungefähr die Hälfte des Durchschnitts in Bayern). In den anderen Bundesländern finden sich vergleichbare Diskrepanzen.

In anderen Ländern findet man ähnliche Unterschiede. Dies gilt sogar für Frankreich, wo der Grundgedanke der republikanischen Gleichheit, der Uniformität der Verwaltung und ihrer zentralen Steuerung vorherrschend ist. Auch hier finden wir extreme Unterschiede, und zwar wie in Deutschland zwischen allen Ebenen: den Regionen, den Departments und auch zwischen den Amtsgerichten, in denen die Einbürgerung vollzogen wird. Die Unterschiede kommen den deutschen Diskrepanzen nahe. Es ergibt sich keine strukturelle Erklärung, die auf objektive Faktoren wie Einwohnerdichte, Anteil der Migranten, Herkunft der Migranten oder Arbeitsmarktsituation bezogen werden könnte.

Schaubild 13

Einbürgerungsraten der Kreise und Städte von Rheinland-Pfalz 2005 (in Prozent)



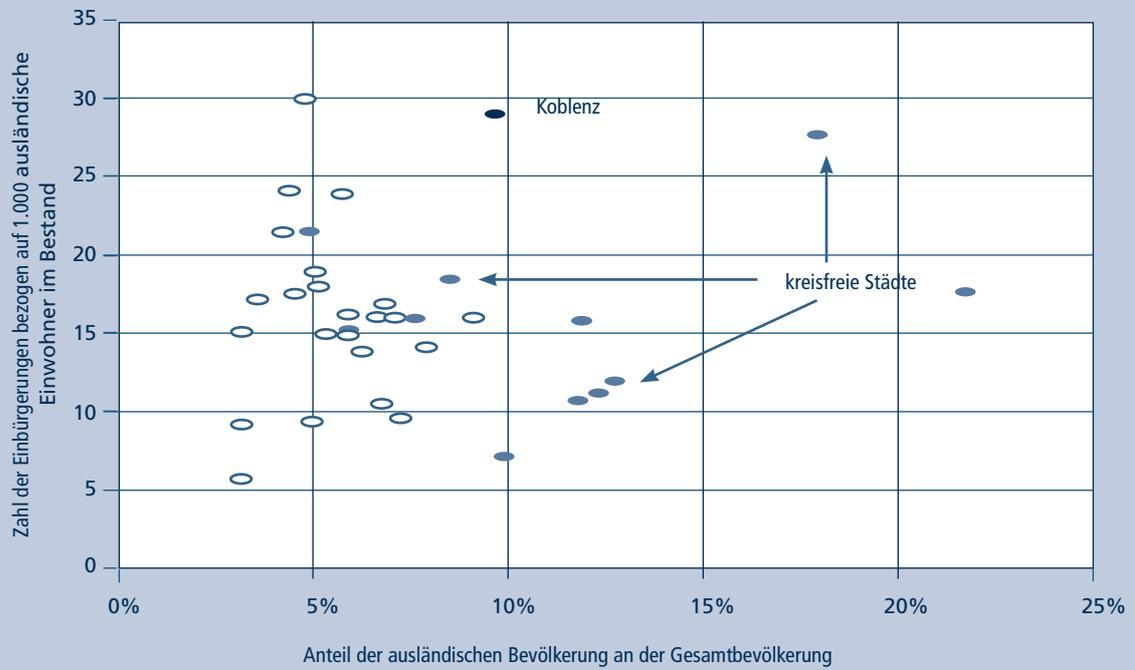
Quelle: Stadt Koblenz, Einbürgerungen in Koblenz im Jahr 2006, Koblenz 2007, 5.

Schaubild 14 macht dies am Beispiel von Rheinland-Pfalz klar. Hier sind die Ausländerdichte und die Einbürgerungsrate in den Kreisen und Städten in Beziehung gesetzt. Ebenso wie in der Untersuchung zu Nordrhein-Westfalen ergibt sich eine etwas höhere Rate in den kreisfreien Städten im Vergleich zu den Landkreisen, aber die Unterschiede innerhalb beider Gruppen sind gravierend und sozialstrukturell nicht erklärbar.

Für die Betroffenen sind die Auswirkungen gleichwohl extrem relevant. Sie entscheiden über Schicksale und lösen gleichzeitig positive oder negative Wirkungen aus, die sich über soziale Erfahrungen und Netzwerke verstärken. Wie all dies zu erklären ist, soll uns im Folgenden beschäftigen.

Schaubild 14

Korrelation von Ausländeranteilen und Einbürgerungsraten in den Kreisen und Städten von Rheinland-Pfalz 2005 (in Prozent)



Quelle: Stadt Koblenz, Einbürgerungen in Koblenz im Jahr 2006, Koblenz 2007, 6

4. Erklärungen für die administrativen Diskrepanzen

Die großen Diskrepanzen bei der Implementation des Gesetzes lassen sich mit vier Faktorenbündeln erklären:

- Administrativ mit der Länge der Verfahren, der Behördenorganisation und Quantität und Qualität des eingesetzten Personals,
- der Bindung des Verfahrens an Rechtsakte anderer Staaten, was die Antragssteller von diesen Staaten abhängig, zahlungspflichtig und im Extremfall erpressbar macht,
- zielgerichteter Politik und Informationsgebung, die auch das Behördenklima und die Einstellung der Beamten beeinflussen, und
- der Auslegung des Gesetzes in Bezug auf die Tolerierung bei der Beibehaltung der früheren Staatsangehörigkeit(en).

4.1. Länge der Verfahren, Antragsstaus und Personaleinsatz

Aus einer früheren Untersuchung liegen uns Daten von 1997 aus Nordrhein-Westfalen vor, in denen die Kreise und Städte angaben, wie lange Einbürgerungsverfahren dauerten. Dabei ergab sich eine erstaunliche Unterschiedlichkeit. In der Stadt Gelsenkirchen dauerten die Verfahren in eigener Zuständigkeit (§ 85 des damaligen Gesetzes) 2–4 Wochen und bei 822 von 867 beantragten Fällen wurde in dieser Frist eine Einbürgerungszusicherung gegeben, also eine Erfolgsrate von 94,8%. Im Kreis Coesfeld, dem anderen Extrem, dauerten die Verfahren 12–24 Monate und es wurde in 42 von 119 Verfahren eine Einbürgerungszusicherung gegeben, eine Erfolgsrate von nur 35,3%. Interessant ist dabei, dass sich der Antragsstau nicht bei der mit vielen Fällen belasteten Behörde ergab, sondern bei der Kreisbehörde mit sehr wenigen Fällen. Die Bearbeitungszeiten hingen von der Quantität und Qualität des eingesetzten Personals und von der Behördenorganisation ab. Bei

vergleichbaren Antragszahlen gab es extreme Unterschiede zwischen Großstädten ebenso wie zwischen Kreisen (für entsprechende Diskrepanzen in Frankreich vgl. Hagedorn 2001: 74).

Weit verbreitet sind Berichte über Antragsstaus. So wurde für Berlin 1998 ein Antragsstau von 40.000 Anträgen registriert. Er hält bis heute an und lag immer bei über 30.000 Anträgen, was eine entsprechende Verlängerung der Verfahren bedeutete. Die damalige Berliner Ausländerbeauftragte Barbara John hatte schon 1982 eine Einbürgerungskampagne gestartet, mit Terminen für Sammel-Antragstellungen und einem Werbefilm, der kostenlos in den Berliner Videotheken verliehen wurde. Daraufhin ergab sich eine rasche Erhöhung der Einbürgerungszahlen und Antragstellungen, die nach 1991/92 noch weiter zunahm, als das Einbürgerungsrecht novelliert worden war. 1992 wurde jedoch das Verfahren an die Berliner Bezirke abgegeben, und zwar an die Standesämter, und es entstand der große Antragsstau. Die Bezirke setzten zu wenig Personal ein und die Standesämter waren mit den Vorgängen zunächst wenig vertraut und mussten jeweils die Akten der Ausländerbehörde konsultieren.

Zuständig für die Einbürgerung sind in den Kommunen sehr unterschiedliche Behörden: unter anderem Standesämter, Ausländerbehörden und Einwohnermeldeämter. Da die Ausländerämter ohnehin die entsprechenden Akten führen, scheint es am sinnvollsten zu sein, sie zuständig zu machen. Ein ausreichender Einsatz kompetenten Personals ist ein weiteres Erfordernis, das offensichtlich keineswegs immer gewährleistet ist.

Die Länge der Verfahren hat große Bedeutung für die Motivation zur Antragstellung. Müssen die potenziellen Antragsteller davon ausgehen, dass sie mehrere Jahre in der Schwebe zwischen ihrer alten und der deutschen Staatsangehörigkeit bleiben und – wie es vielfach Praxis ist

– sowohl bei der Antragstellung wie vor der Einbürgerung Verdienstbescheinigungen und andere Dokumente vorlegen müssen, so hat dies abschreckende Effekte. Dies gilt insbesondere für Jugendliche, die sich in ihren formativen Jahren sehr lange hingehalten fühlen müssen. Werden andererseits die Anträge rasch und in einer guten Atmosphäre bearbeitet, so entstehen positive Anschluss effekte und eine erfolgreiche Einbürgerung zieht andere nach sich.

Sehr unterschiedlich zwischen den Bundesländern ist auch die Praxis der Genehmigungsvorbehalte der Landesregierungen gegenüber ihren Kommunen. Baden-Württemberg „befasst sich nur ausnahmsweise mit Einzelfällen“, etwa bei Erkenntnissen über verfassungsfeindliche Bestrebungen. Niedersachsen beschränkt sich auf die Verkürzung der erforderlichen Aufenthaltsdauer auf sechs Jahre. In Brandenburg dagegen ist „das Ministerium des Innern für sämtliche Einbürgerungen nach den § 8, 9, 10, 13 und 14 StAG zuständig“. Thüringen behält sich die Zustimmung bei Fragen von grundsätzlicher Bedeutung, bei sicherheitsrelevanten Aspekten, bei Hinnahmen von Mehrstaatlichkeit in besonderen Fällen, u. a. bei der Einbürgerung von Spitzensportlern vor (Umfrage bei den Innenministerien). Berlin behält sich die Zustimmung bei allen Fällen von Doppel-Staatsangehörigkeit vor, Mecklenburg-Vorpommern dagegen lässt bei den fünf wichtigsten Kategorien von Doppel-Staatsangehörigkeit die kommunale Ebene entscheiden. Bayern hat ein dreistufiges System der Entscheidung auf den Ebenen Kommunen, Regierungsbezirke und Innenministerium. In Hessen gibt es drei Einbürgerungsbehörden bei den Regierungspräsidien, in Nordrhein-Westfalen 101 bei den Kommunen. Einige Länder bereiten Informationskampagnen vor, andere halten das für unnötig. Das Bayerische Innenministerium teilt mir dazu auf Anfrage mit: „Der Freistaat Bayern sieht derzeit keine Notwendigkeit, Ausländer zusätzlich über die Einbürgerungsmöglichkeiten aufzuklären bzw. zu informieren. Ausländer werden in aller Regel hervorragend durch ihre hier tätigen heimat sprachlichen Medien und Institutionen über ihre Möglichkeiten nach dem Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht informiert.“ (Schreiben vom

16.1.2008). Dieses geringe Interesse steht in einem augenfälligen Kontrast zu dem Eifer, mit dem Eingebürgerte aus der Türkei in den Wochen vor der Bundestagswahl 2005 behandelt wurden. Mehrere Bundesländer schrieben damals alle Eingebürgerten mit der Frage an, ob sie sich in der Türkei rückeingebürgert hätten.

Eine besonders „ärgerliche Verwaltungspraxis“ (Marx 2007: 36) ist die regelmäßige Einleitung eines Widerrufsverfahrens durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, wenn anerkannte politische Flüchtlinge einen Einbürgerungsantrag stellen. Dies ist zunächst unnötig, denn bei Einbürgerung läuft das Verfahren leer. Es ist vor allem aber abschreckend gegenüber Einbürgerungswilligen und widerspricht damit dem Willen des Gesetzgebers, der Einbürgerungs berechtigten den Weg zur Einbürgerung frei machen wollte.

Für die Länge der Verfahren gibt es in der deutschen Praxis keine Grenze. Damit unterscheidet sich Deutschland stark von Frankreich, wo im Optionsverfahren für Jugendliche ein Limit von einem halben Jahr vorgesehen ist. Hat die Behörde dann nicht entschieden, so ist der Jugendliche eingebürgert (Hagedorn 2001).

4.2. Die Bindung des Verfahrens an Rechtsakte anderer Staaten mit der Folge der Verzögerung, Abhängigkeit, Zahlungspflicht und Erpressbarkeit der Antragsteller

Das deutsche Verfahren zum Ausschluss mehrfacher Staatsangehörigkeit verlangt im Allgemeinen den schriftlichen Nachweis der Entlassung aus der alten Staatsangehörigkeit bzw. den alten Staatsangehörigkeiten. Der Antragsteller bekommt nach Prüfung seines Antrags zunächst eine Einbürgerungszusicherung. Er muss sich dann an seinen Herkunftsstaat oder seine Herkunftsstaaten wenden, dort einen Antrag bzw. Anträge auf Entlassung stellen, die entsprechenden Gebühren zahlen und die Bedingungen des Heimatlandes erfüllen. Der Antragsteller wird damit paradoxerweise in einer Phase, in der er sich Deutschland zuwenden will, auf die Behörden seines Her-

kunftslandes verwiesen. Sehr zutreffend beschreibt das Innenministerium von Mecklenburg-Vorpommern die Lage: „Auf die Dauer dieser Entlassungs- oder Verzichtsverfahren haben deutsche Behörden keinen Einfluss. Diese Verfahren können mehrere Monate oder auch Jahre dauern.“ (Brief an den Autor, 21.12.2007).

Dieses Verfahren unterscheidet sich grundlegend von der Praxis anderer Staaten. In Frankreich bekommt der Antragsteller einen schriftlichen Hinweis darauf, dass für etwaige Probleme bei mehrfacher Staatsangehörigkeit nicht der französische Staat, sondern der Antragsteller selbst verantwortlich ist. In den USA ist ein feierlicher Eid zu schwören, in dem der Antragsteller allen Bindungen und Loyalitäten gegenüber anderen Staaten abschwört (vgl. Anhang 2). Wie er das tut, ist ihm vollkommen selbst überlassen. In Schweden erhalten Ausländer nach fünfjähriger legaler Anwesenheit eine Postkarte mit der Information, dass sie jetzt die Staatsangehörigkeit beantragen können. In Ländern wie Japan und den Niederlanden, die mehrfache Staatsangehörigkeit nicht bzw. nicht mehr tolerieren, werden die Einbürgerungswilligen verpflichtet, ihre alte Staatsangehörigkeit innerhalb einer bestimmten Frist abzulegen. In den Niederlanden sind diese drei Jahre. Während der Übergangszeit haben sie beide Staatsangehörigkeiten und fallen nicht in eine Situation der Staatenlosigkeit hinein.

Je nach Herkunftsstaat kann dieses Verfahren zu hohen Gebühren, langen Verzögerungen, Schmiergeld-Forderungen (Wunderlich 2005), Erpressbarkeit durch Geheimdienste oder repressive Staatsorgane oder sogar negativen Konsequenzen für Verwandte im Herkunftsland führen. Vor der Kündigung des Abkommens mit dem Iran verlangte dieser beispielsweise von Frauen Passbilder mit Kopftuch und von allen Antragstellern ein Bekenntnis zum Islam. Der Beweis des Vollzugs der Abgabe der alten Staatsangehörigkeit dürfte durch die Nachteile des Verfahrens weit übertroffen werden. Insbesondere macht es sowohl Entscheidungen des deutschen Staates wie die Betroffenen selbst von fremden Staaten abhängig, und das umso mehr, je repressiver diese Staaten sind. Wann das Ausmaß der Zumu-

tungen jeweils überschritten ist und wie viel Verzögerung tolerabel ist, bleibt der Entscheidung der Einbürgerungsbehörden weitgehend überlassen. Die Verwaltungsverordnung spricht von zwei Jahren. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 3.5.2007 allerdings explizit und aus gegebenem Anlass darauf hingewiesen, dass nur eine „bestechungsfreie“ Entlassung verlangt werden darf. Es ist schwierig – auch im Interesse guter Beziehungen, ein Land insgesamt als Bestechungsland zu qualifizieren.

Das geschilderte Verfahren beruht nicht auf einem Gesetz, sondern nur auf den Verwaltungsvorschriften zum Staatsangehörigkeitsrecht vom 13.12.2000 (StAR-VwV), die noch nicht an die neue Rechtslage angepasst sind. Die Verwaltungsvorschriften selbst sehen interessanterweise für den Fall, dass Staaten nicht ausbürgern, bevor ihre Staatsangehörigen in einem neuen Staat eingebürgert sind, einen alternativen Weg vor: Die zeitweilige Hinnahme mehrfacher Staatsangehörigkeit und die Verpflichtung des Antragstellers, die alte Staatsangehörigkeit anschließend abzulegen (§ 8.1.2.6.2). Im umgekehrten Fall, bei deutscher Ausbürgerung im Zusammenhang mit fremder Einbürgerungszusicherung sind sie sehr zurückhaltend. Geboren ist die singuläre deutsche Regelung aus dem Respekt vor dem Verfassungsverbot der Entziehung der Staatsangehörigkeit. Die seitherige Rechtsprechung des Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgerichtes macht diese Bedenken jedoch gegenstandslos, bei Täuschung kann die Staatsangehörigkeit durchaus verlustig gehen.

Wie inzwischen breit belegt ist, ist das Verfahren über die Einbürgerungszusicherung in vielen Fällen extrem unpraktikabel, abschreckend und integrationshemmend. Es zwingt Menschen, die mit der Regierung ihres ehemaligen Heimatstaates nichts zu tun haben wollen, zu einem Kontakt. Ist die Staatsangehörigkeit unklar, wie beispielsweise vielfach im Fall der Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien, so ist ein Registrierungsverfahren nötig, das erst einen Kontakt zu einem der Nachfolgestaaten etabliert und sich noch länger hinziehen kann (Marx 2007: 36). Die Landesregierung von Baden-Württemberg hat sogar von Kosovo-Albanern verlangt,

dass sie entsprechende Bescheinigungen der serbischen Regierung vorlegen – eine Forderung, die das Bundesverwaltungsgericht allerdings zurückgewiesen hat (BVerwG 5C3.06, 3.5.2007). Dies ist deshalb besonders absurd, weil die Bundesrepublik gleichzeitig mit großem Aufwand militärisch das Kosovo vor Serbien schützt und in diesem Zusammenhang zum ersten Mal in ihrer Geschichte sogar aktive militärische Operationen unternommen hat.

Da die Ausbürgerungen in vielen Fällen sehr lange Zeit in Anspruch nehmen, geraten die Betroffenen auch in die Gefahr, staatenlos zu werden, da die Einbürgerungsbehörden gehalten sind, die Voraussetzungen bei Gewährung der Einbürgerung erneut zu überprüfen. Dieser Zusammenhang hat einen abschreckenden Charakter und widerspricht auch den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik, Staatenlosigkeit zu vermeiden

Auch finanziell ist das Verfahren problematisch. Während sich der deutsche Staat auf eine Gebühr von 255 € bzw. 50 € für Jugendliche beschränkt, ist für die Ausbürgerung in vielen Fällen ein Mehrfaches zu bezahlen. Bosnien beispielsweise verlangt 1.331 € für eine Entlassung. Jordanien verlangt 6.000 \$ für die Entlassung, wenn der Wehrdienst nicht geleistet worden ist. Für mehrere Länder liegen Berichte über erhebliche Schmiergeldforderungen vor. Angesichts dessen erscheint die Forderung der PDS-Fraktion im Deutschen Bundestag fehlplaziert, die geringen deutschen Gebühren ganz aufzuheben. Sie waren in der gegenwärtigen Höhe erst eingeführt worden, um den Kommunen Kostendeckung zu geben und dadurch die Verfahren zu beschleunigen.

Insgesamt wäre also zu empfehlen, das Verfahren über die Einbürgerungszusicherung aufzugeben und – soweit und solange dies für nötig gehalten wird – den Bewerber anschließend an die Einbürgerung gegenüber dem Staat der vorherigen Staatsangehörigkeit eine entsprechende Erklärung abgeben zu lassen. Die im Antrag der „Grünen“ (BT Drs. 1675107) vorgesehene Verbindlichkeit der Einbürgerungszusicherung über das ganze Verfahren hinweg ist deshalb kein ausreichender Reformschritt.

4.3. Politisierung von Einbürgerungsentscheidungen

Wie unter 4.1. erwähnt, hatte die Berliner Ausländerbeauftragte John schon 1982 mit Erfolg eine Einbürgerungsinitiative gestartet, die aber in Folge einer behördlichen Umorganisation ausgebremst wurde. 1996 begann der Hamburger Ausländerbeauftragte Apel, ein ehemaliger Senator der Hansestadt, eine Informationskampagne zur Einbürgerung, und zwar unter anderem in Zusammenarbeit mit der Türkischen Gemeinde. Der Personaleinsatz in den Behörden wurde gesteigert und die rasche Bearbeitung der Fälle führte zu positiven Anschlusseffekten (Hagedorn 2001a: 106). Aber mit dem Wahlerfolg der xenophoben Schill-Liste 2001, der Aufnahme Schills in eine „Bürgerblock“-Koalition und der spektakulären Abschaffung des Amtes der Hamburger Ausländerbeauftragten wurde der Einbürgerung keine politische Priorität mehr zuerkannt. Hamburg verlor seine Spitzenposition, es liegt heute ebenso wie Berlin etwa in der Mitte der Einbürgerungstabelle.

Seit 2002 ist Schleswig-Holstein das Land mit der höchsten Einbürgerungsrate. Auch diese Spitzenstellung hat Ursachen in einer aktiven Einbürgerungspolitik des Innenministers Stegner und seiner unmittelbaren Vorgänger. Wie oben am Beispiel von Rheinland-Pfalz gezeigt, gibt es unterhalb der Landesebene zwar ebenfalls eine große Varianz, aber die Länder, die die Einbürgerungspolitik in eigener Zuständigkeit betreiben (Rittstieg 1990: 136), haben einen entscheidenden Einfluss. Dies gilt insbesondere für das Ausmaß an Genehmigungsvorbehalten, die sie in Anspruch nehmen – wiederum mit Auswirkungen auf die Dauer des Verfahrens.

Am Ende der Skala der westdeutschen Bundesländer lag über die Jahrzehnte regelmäßig der Freistaat Bayern. Hier ist eine konsequente Politik in Richtung Minimierung von Einbürgerung und insbesondere von mehrfacher Staatsangehörigkeit zu erkennen, von politisch gewollten Einzel-Einbürgerungen wie der von Dr. Otto Habsburg-Lothringen oder von Sportstars abgesehen. Änderungsbedarf wurde auch bei der extrem niedrigen Einbürgerungsrate von 0,76% im Jahr 1996 nicht

gesehen. Der damalige Innenminister Beckstein äußerte dazu, das bisherige Einbürgerungsrecht habe sich bewährt. Bayern hob dementsprechend auch später als andere Bundesländer den Genehmigungsvorbehalt der Regierungspräsidien auf und äußerte sich negativ zur Idee einer Informationskampagne (Hagedorn 2001a: 104 f.). Diese Haltung hat sich in den Jahren der Kontroverse um das neue Einbürgerungsrecht weiter verstärkt und wird bis heute durchgehalten.

Die Untersuchung von Peter Bultmann (1999) über die Diskussionen in den „Staatsangehörigkeitsreferentenbesprechungen“ zwischen den zuständigen Referenten des Bundes und der Länder zeigen, dass die verschiedenen Bundesländer sehr unterschiedliche politische Ziele im Einbürgerungsbereich verfolgen. Bultmann unterscheidet anhand einer Auswertung der Stellungnahmen drei Gruppen von Ländern: eine Gruppe mit niedrigen, eine Gruppe mit mittleren und eine Gruppe mit höheren Einbürgerungszahlen. Er kann diese Werte mit den Stellungnahmen bei den Referentenbesprechungen in Beziehung setzen und es zeigt sich eine hohe Übereinstimmung (Bultmann 1999: 91, 167). In seiner Kategorisierung der einzelnen Stellungnahmen ordnet er zudem eine beträchtliche Zahl der Positionierungen aus Bayern und Baden-Württemberg der Kategorie „autoritäre“ Statements zu. Sie stellen ohne Rücksicht auf den Einzelfall auf die Durchsetzung der Staatsautorität ab (169 ff.) und stehen in einem starken Spannungsverhältnis zu dem in der Einleitung zitierten Leitsatz des Bundesverfassungsgerichts. Gleichwohl lässt sich – wie unsere Schaubilder zeigen – die Einbürgerungsrate nicht einfach auf die parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierungen reduzieren, sondern es gibt offensichtlich innerhalb der jeweiligen Parteien und Verwaltungen eine hohe Komplexität.

Im Einzelnen zeigen sich in den Protokollen erstaunliche Positionen. So wurde damals Antragstellern aufgetragen, sich an die afghanischen Taliban-Behörden zu wenden, obwohl diese keine arbeitende Verwaltung unterhielten und die Verwandten der Antragsteller Gefahr liefen, verfolgt zu werden (Bultmann 1999: 128). Auch für Polizei-Anwärter wird eine erleichterte Einbürgerung abgelehnt, da „es keine Nachwuchsproble-

me bei der Polizei“ gebe (131). Bultmann zieht insgesamt folgenden Schluss: „Einige Bundesländer scheinen die Einbürgerung als mögliche Integrationsmittel zu verstehen. Andere betrachten die Einbürgerung als notwendiges Übel, das nun einmal gesetzlich vorgeschrieben ist, in Wirklichkeit aber die Volksgemeinschaft auflöst und zerstört“ (202). Dementsprechend werden von den beiden süddeutschen Ländern auch konsequent Tolerierungen mehrfacher Staatsangehörigkeit abgelehnt, die sich aus dem Gesetz ergeben. Antragsteller werden vielfach auf den Klageweg verwiesen, so etwa lange Zeit griechische Antragsteller.

Während über Einbürgerungsfragen in früheren Jahrzehnten eher administrativ entschieden wurde, ist sie im Jahr 2006 extrem politisiert worden. Das Land Baden-Württemberg gab seinen Ausländerbehörden einen Gesprächsleitfaden für Muslime vor, mit dem diese Gruppe besonders getestet werden sollte. Unter anderem wurde dabei eine positiv-tolerante Einstellung zur Homosexualität gefordert – pikant deswegen, weil am 1. Februar 2006 der baden-württembergische Minister Renner wegen einer aktiv vertretenen eben solchen toleranten Einstellung nach einem Streit mit dem Bischof von Rottenburg-Stuttgart zurücktreten musste. Es dürfte mit dieser restriktiven Weisung zusammenhängen, dass – im Gegensatz zum Bundestrend – zwischen 2005 und 2006 die Einbürgerungsrate in Baden-Württemberg zurückging und das Land 2006 erstmals die niedrigste Einbürgerungsrate unter den westdeutschen Bundesländern hatte, noch unterhalb von Bayern.

4.4. Gesetzesinterpretation und Toleranz gegenüber der Beibehaltung der früheren Staatsangehörigkeit(en)

Zwischen den Gebietskörperschaften bestehen große Unterschiede in Bezug auf die Toleranz gegenüber der Aufrechterhaltung weiterer Staatsangehörigkeiten. Während beispielsweise Bayern daran festhält, möglichst keine Aufrechterhaltungen früherer Staatsangehörigkeit anzuerkennen, sind andere Gebietskörperschaften offener. Beispielsweise werden in der Stadt Koblenz, die

innerhalb von Rheinland-Pfalz führend in der Einbürgerung ist, drei Viertel aller Antragsteller unter Beibehaltung einer früheren Staatsangehörigkeit eingebürgert. In Rheinland-Pfalz insgesamt betrug die Quote 2005 46,5% und 2006 55,0%. In Bayern dagegen werden mehrfache Staatsangehörigkeiten traditionell nur in Ausnahmefällen toleriert, die Staatsregierung ließ es auch in relativ klaren Fällen wie bei griechischen Antragstellern auf Verwaltungsgerichtsverfahren ankommen. Gleichwohl ist auch in Bayern der Prozentsatz der Einbürgerungen unter Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit gestiegen (Schaubild 15).

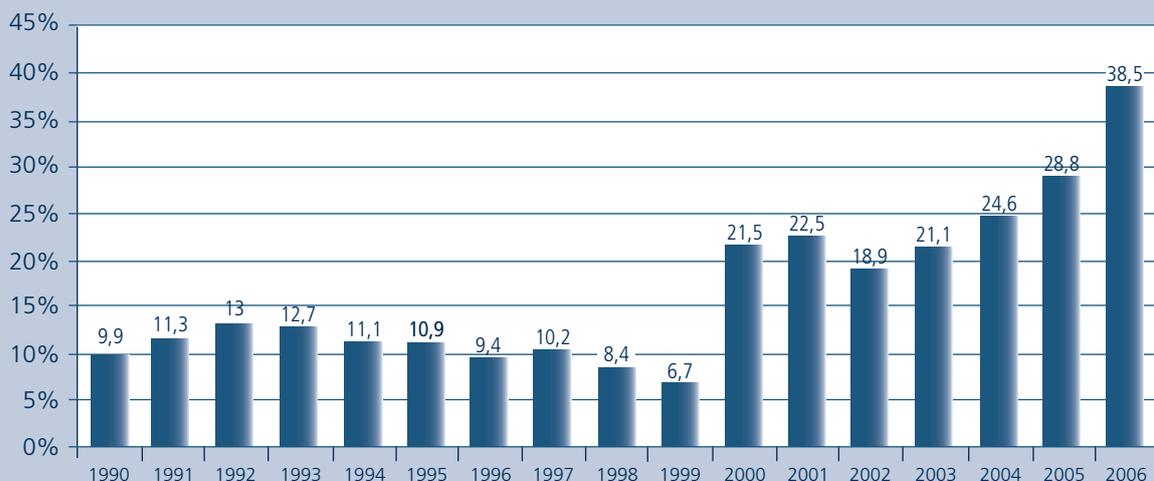
In Baden-Württemberg betrug die Mehrstaatlerquote in den Jahren 2000 und 2001 46%, sie sank im Jahr 2003 auf 26% ab und stieg dann im Jahr 2005 wieder auf 36%. In Bremen lag sie im Jahr 2006 bei 48%. In Brandenburg stieg die Mehrstaatlerquote kontinuierlich von 24,1 % im Jahr 2002 auf 54,3% im Jahr 2005 an und sank im Jahr 2006 mit 50,0% etwas ab. In Thüringen verlief die Entwicklung ähnlich: Die Quote stieg von 21,8% im Jahr 2000 auf 46,5% im Jahr 2006 an. In Niedersachsen dagegen lag sie mit 52,6% 2004, 52,2% 2005 und 52,3% 2006 immer auf demselben Niveau. In Hessen wurden im Jahr 2006 7005 Ausländer unter Hinnahme von Mehrstaat-

lichkeit eingebürgert, das waren 52,4% aller Einbürgerungen. Für Mecklenburg-Vorpommern erfolgten 2006 269 Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatlichkeit, was einen Prozentanteil von 49,8 % ausmacht (Daten aus einer Umfrage bei den Innenministerien bzw. Angaben der Statistischen Landesämter).

Insgesamt ergibt sich also ein sehr uneinheitliches Bild der Rechtsanwendung. Dabei geht es nicht nur um Einzelfälle wie den eines Einbürgerungsbewerbers in Bayern, der seine kroatische Staatsangehörigkeit abgegeben hatte und für die Abgabe seiner weiteren bosnischen Staatsangehörigkeit noch einmal 1.311 € bezahlen sollte – ein Betrag, der über der Grenze nach Verwaltungsvorschrift § 87.1.2.3.2. lag, von der bayerischen Staatsregierung aber für zumutbar gehalten wurde, weil er in zwei Raten zahlbar war (www.frag-einen-anwalt.de, 19.12.2007). Im Gegenteil: die Rechtsanwendung ist abhängig von unterschiedlichen politischen und administrativen Vorgaben und reicht von einer großzügigen Anwendung bis zu einer systematischen Verkürzung. Klar ist aber schon hier – wie später noch breiter zu entwickeln ist – ein Zusammenhang zwischen Akzeptanz mehrfacher Staatsangehörigkeit und Einbürgerungsraten.

Schaubild 15

Mehrstaatlerquote bei der Einbürgerung in Bayern (in Prozent)



Quelle: Bayerisches Staatsministerium des Innern, 2007, eigene Darstellung.

5. Identitäre und instrumentelle Motive für die Einbürgerung

In der Literatur und der öffentlichen Diskussion wird vielfach davon ausgegangen, dass Einbürgerung ein bewusster Schritt zur Integration und Identifikation mit dem neuen Land sei (vgl. z. B. Leibold 2006). Im öffentlichen Diskurs ist allenfalls umstritten, ob Einbürgerung die Krönung einer Integrationskarriere sein sollte oder ein wesentlicher Schritt auf dem Weg dahin. Die Formulierung des amerikanischen Eides bei der Einbürgerung (siehe Anhang) macht die Identifikationserwartungen mit dem Einwanderungsland besonders deutlich. Die für Deutschland vorgesehene Erklärung ist zwar nicht so weitgehend, bewegt sich aber in dieselbe Richtung.

Die Interviews mit Menschen, die sich in Deutschland einbürgern lassen, zeigen allerdings ein sehr viel diffuseres Bild der Motive für die Einbürgerung. Gleiches gilt für die Daten für Einwanderungsgruppen, über die wir verfügen. Soweit Fragen an Einbürgerungswillige gestellt werden, die sich auf Identität beziehen, stehen entsprechende Probleme durchaus im Vordergrund (Topçu 2007). Geht man dagegen zu offenen Fragen über, so wird deutlich, dass für die realen Entscheidungen häufig eher instrumentelle Gründe vorwiegen. Die jüdischen Einwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion fühlen sich in ihrer großen Mehrheit nicht als „Teil der deutschen Gesellschaft“, streben jedoch ebenfalls in ihrer großen Mehrheit die Einbürgerung an (Kissau 2008: 128 ff.).

Ein breit angesprochenes Thema ist die Reisefreiheit, über die man mit einem deutschen Pass verfügt, im Unterschied etwa zu einem türkischen oder marokkanischen (Interviews in Prümm 2004: 260 ff.; Wunderlich 2005: 101 ff.). Vielfach wird beschrieben, wie lästig es ist, mit einem Nicht-EU-Pass immer wieder um ein Visum nachsuchen zu müssen. Dieses Motiv gilt nicht nur für Zuwanderer in Deutschland, sondern es ist auch für Israelis deutscher Herkunft

ein zentrales Motiv, einen deutschen Pass zu beantragen. Dieser Pass öffnet nicht nur freie Reise- und Arbeitsmöglichkeiten in der EU, sondern auch die visumsfreie Einreise in die USA und viele andere Länder. Gerade dieses Beispiel macht aber deutlich, dass auch zunächst sehr instrumentelle Motivationen nicht völlig ohne Auswirkungen auf identifikatorische Momente bleiben.

Ein viel genannter zweiter Grund für die Einbürgerung ist die Aufenthaltssicherheit bei langfristigen Auslandsaufenthalten, sei es im Herkunftsland oder in dritten Ländern. Ein Beispiel ist der Wunsch einer jungen Frau türkischer Herkunft, Geburt und erste Monate ihres Kindes bei ihrer eigenen Mutter in der Türkei zu verbringen und anschließend wieder nach Deutschland zurückkehren zu können (Prümm 2004). Dem entspricht die Tatsache, dass Christen aus der Südosttürkei nur dann dorthin zurückkehren und ihr Eigentum zurückfordern können, wenn sie im Besitz von zwei Pässen sind und damit persönliche Sicherheit aus Deutschland mitbringen und zugleich die Rechte eines türkischen Staatsangehörigen haben. Ein anderer oft genannter Grund ist der ständige Aufwand bei der Beantragung des türkischen PASSES und der deutschen Aufenthaltspapiere. Fragen der Wehrpflicht spielen ebenfalls eine wichtige Rolle, entweder in Bezug auf die Vermeidung der türkischen Wehrpflicht (Prümm 2004: 261, Wunderlich 2005: 101 ff.) oder die Ableistung der verkürzten türkischen Wehrpflicht plus einer hohen Transferzahlung an den türkischen Staat, um einen Arbeitsplatz in Deutschland nicht zu verlieren. Die Approbation als Arzt, die die deutsche oder eine EU-Staatsangehörigkeit voraussetzt, ist ein weiteres Motiv (Prümm 2004: 247). Auch Beamter kann man im Allgemeinen nur als Deutscher werden. In Bezug auf Diskriminierung argumentieren die Befragten unterschiedlich: einerseits in der Weise, dass Diskriminierung weitergehe, auch wenn man eingebürgert sei, andererseits

auch in der Hoffnung auf eine Verringerung der Diskriminierung und auf mehr Anerkennung. Eine Variante ist der Wunsch, sich stärker durchsetzen zu können, interessanterweise in Hinsicht auf die Akzeptanz des türkischen Namens und seiner Schreibweise (Prümm 225).

Ein Motiv, das man sowohl instrumentell als auch identitär interpretieren kann, ist die verbreitete Klage über Korruption, Willkür oder Durcheinander bei Behörden bestimmter Herkunftsländer. Hier kommt einmal der Wunsch zum Ausdruck, nach den in Deutschland üblichen Gepflogenheiten behandelt zu werden, andererseits auch eine gewisse Identifikation mit der deutschen Ordnung – ein Moment, das bei Nichtbetroffenen vielleicht Überraschung auslösen mag.

Staatsangehörigkeit hat einerseits eine instrumentelle Komponente und bezieht sich in vielen Aspekten auf bürokratisch organisierte Vorgänge

und Verfahren. Andererseits hat sie eine identifikatorische Komponente, mit der Zugehörigkeit ausgedrückt wird. Da in Deutschland – im Gegensatz beispielsweise zu den USA und zur Türkei – der Nationalstolz öffentlich wenig zelebriert wird, vom Flaggenkult bis zur Morgenzeremonie in der Schule, wird man realistischerweise auch von den Einzubürgernden keine zur Schau getragene Begeisterung erwarten können. Einbürgerungsfeiern, bei denen Offizielle nach dem Text der Nationalhymne suchen, mögen ein Beispiel für diese Situation sein. Von daher ist es sinnvoll, auch instrumentelle Gründe für die Einbürgerung öffentlich anzuerkennen. Viele dieser Begründungen sagen ja auch etwas über die Lebensqualität und die Kultur des Landes aus. Eine feierliche Überreichung der Staatsangehörigkeitsurkunde ist gleichwohl geeignet, die Verbundenheit mit Deutschland sichtbar zu machen.

6. Einbürgerung und Mehrstaatlichkeit – die niederländische Erfahrung

Für eine Analyse der Relevanz der Zulassung mehrfacher Staatsangehörigkeit ist eine vergleichende Betrachtung der Entwicklung in den Niederlanden besonders aufschlussreich. Dort hat in den letzten fünfzehn Jahren eine experimentelle Situation bestanden, weil das Land die Regelungen für die mehrfache Staatsangehörigkeit in Bezug auf die „erste Generation“ zweimal geändert hat. Aus den resultierenden Einbürgerungszahlen lässt sich erschließen, ob und inwieweit dies die Einbürgerungsraten beeinflusst. Zudem führen die Niederlande Statistiken über weitere Staatsangehörigkeiten – im Gegensatz zu Deutschland, wo ohne verlässliche Zahlen und vielfach sehr ideologisch über mehrfache Staatsangehörigkeit diskutiert worden ist. Die Niederlande haben 1992 die mehrfache Staatsangehörigkeit offiziell provisorisch zugelassen und großzügig praktiziert. Diese großzügige Regelung wurde 1997 wieder aufgegeben, als das entsprechende Gesetz in der Ersten Kammer scheiterte. Aber auch danach wurde in achtzig Prozent der Fälle die mehrfache Staatsangehörigkeit zugelassen. Im Vergleich der europäischen Länder wiesen die Niederlande – wie im ersten Kapitel gezeigt – zusammen mit Schweden über ein Jahrzehnt die höchsten Einbürgerungsquoten auf.

1985 wurde der „zweiten Generation“, also in den Niederlanden geborenen Kindern ausländischer Eltern, nach französischem Muster gesetzlich eine Optionsmöglichkeit zum Erwerb der Staatsangehörigkeit gegeben. Die Option kann vom 18. bis zum 25. Geburtstag ausgeübt werden und ist nicht an den Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit gebunden. Für die erste Generation wurde das Erfordernis beibehalten, die alte Staatsangehörigkeit aufzugeben, nur das Verfahren wurde vereinfacht. Die gesamte Regelung war Bestandteil der „Minderheitenpolitik“, die seit 1983 von einem großen Konsens der niederländischen Parteien getragen und in einem Kompromiss formuliert wurde (Böcker/Groenendijk

2003). Die Einbürgerung galt dabei als ein wichtiges Teilelement der Gleichstellungspolitik.

In Bezug auf die Optionsmöglichkeiten war das Gesetz ein voller Erfolg. Auch die Zahl der Einbürgerungen in der „ersten Generation“ stieg an, aber nicht bei den beiden größten Zielgruppen, der türkischen und der marokkanischen. Zwei Drittel der Türken erklärten in einer Befragung, sie wollten nicht auf ihre türkische Staatsangehörigkeit verzichten. Viele Marokkaner sagten dasselbe, obwohl in diesen Jahren wegen der Unmöglichkeit einer Entlassung aus ihrer Staatsangehörigkeit bei dieser Gruppe die mehrfache Staatsangehörigkeit schon hingenommen wurde. Der Informationsstand in Bezug auf die Einbürgerungsmöglichkeiten war gering und weitgehend auf besser gestellte Gruppen beschränkt (van den Bodem 1993).

1991 beschloss die neue Koalition aus Christdemokraten und Sozialdemokraten deshalb, auf die Entlassung aus der alten Staatsangehörigkeit zu verzichten. Der Wissenschaftliche Rat hatte eine entsprechende Empfehlung ausgesprochen, er hat diese Stellungnahme im Jahr 2001 wiederholt (WRR 1989, 31, 97–98; WRR 2002, 13, 203). Der Justizminister führte die Hinnahe der Mehrstaatlichkeit 1992 im Blick auf die vereinbarte Gesetzesänderung mit Zustimmung der direkt gewählten Zweiten Kammer administrativ ein. Der endgültige Beschluss über die Gesetzesänderung stieß jedoch auf Widerstände und wurde schließlich Ende 1996 von einer CDA-VVD-Mehrheit in der Ersten Kammer abgelehnt. Daraufhin nahm der Justizminister 1997 die grundsätzliche Hinnahe der mehrfachen Staatsangehörigkeit wieder zurück, erließ jedoch eine Verwaltungsverordnung, mit der für 13 Kategorien von Einbürgerungswilligen Ausnahmen galten. Dabei geht es u. a. um Angehörige von Staaten, die grundsätzlich nicht ausbürgern, um Asylberechtigte, um Fälle schwerwiegender ökonomischer Nachteile bei Aufgabe der bisherigen Staatsangehörig-

keit, um Vermeidung des Zwangs zur Ableistung der Wehrpflicht vor der Ausbürgerung, um in den Niederlanden Geborene und um mit einer Niederländerin bzw. einem Niederländer Verheiratete (Groenendijk 1999). Zusammen machten diese Gruppen 80 Prozent der Einbürgerungsfälle aus, die Regelung war sehr viel weitgehender als in Deutschland.

In den Jahren der Öffnung wurden die Niederlande insgesamt zum Einbürgerungsparadies. Die Einbürgerungsrate stieg von Jahr zu Jahr und erreichte 1996, dem letzten Jahr der Tolerierung der mehrfachen Staatsangehörigkeit, mit 11,4% einen Höhepunkt. Anschließend sank die Rate stark ab. Im Jahr 2002 besaßen zwei Drittel der Einwanderer aus der Türkei und die Hälfte der Marokkaner die niederländische Staatsangehörigkeit. Interessant ist auch die Analyse der Aufgabe und Aufrechterhaltung der Staatsangehörigkeit. Von den 104.000 Türken, die 1995–1997 Niederländer wurden, gaben nur 60 ihre ursprüngliche Staatsangehörigkeit auf, von den Marokkanern nur 20. Insgesamt behielten mehr als 80% der

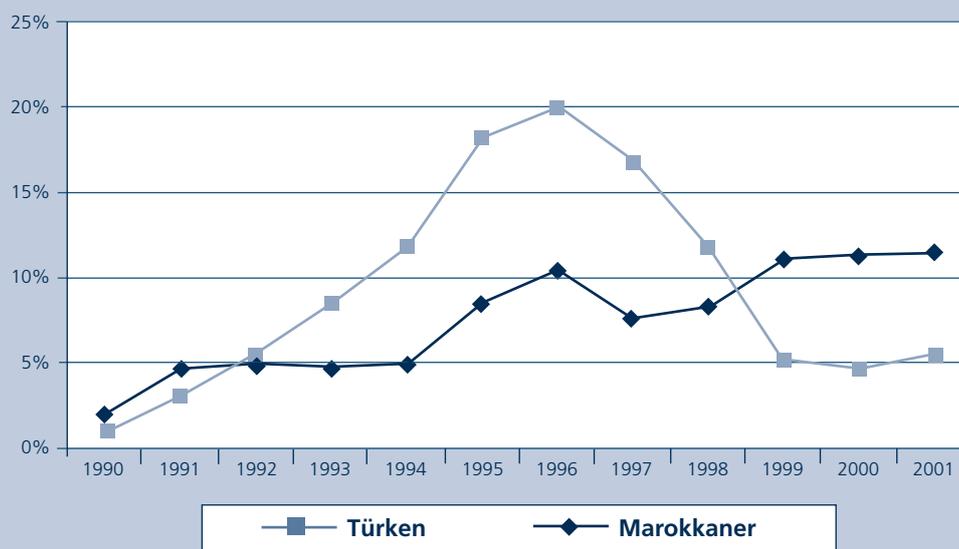
1995–1997 Eingebürgerten ihre ursprüngliche Staatsangehörigkeit (Tas 2000: 15). Anders ist es nur bei Nationalitäten, denen die ursprüngliche Staatsangehörigkeit vom Heimatstaat bei Erwerb der niederländischen entzogen wird, wie beispielsweise Surinam, Irak und Deutschland.

Die niederländische Entwicklung demonstriert, dass mit der Hinnahme von Mehrstaatlichkeit ein entscheidender Durchbruch bei der Einbürgerung erzielt werden kann. Dies gilt sowohl für die „erste“ als auch für die „zweite“ Generation der Einwanderer. Auch die Praxis anderer Länder wie der USA und Frankreich und die Berliner Erfahrungen mit der weitgehenden Ausschöpfung der Einbürgerungsmöglichkeiten bei Nichterfüllung der Wehrpflicht nach dem Recht von 1991 weisen in diese Richtung (Thränhardt 1995, 63–116).

Die weitgehende, wenn auch 1997 teilweise zurückgenommene Tolerierung der mitgebrachten Staatsangehörigkeit war für den breiten Erfolg der Einbürgerung in den Niederlanden entscheidend.¹ Die Aufrechterhaltung der ur-

Schaubild 16

Einbürgerungsraten der Türken und Marokkaner in den Niederlanden (in Prozent)



Quelle: Centraal Bureau voor Statistiek, Den Haag, eigene Darstellung.

1 Das gilt nicht für die Schweiz, wo die mehrfache Staatsangehörigkeit seit 1992 ebenfalls erlaubt ist, aber hohe Hürden in Bezug auf die Kosten der Einbürgerung (etwa 60.000 Franken in bestimmten Gemeinden) und in Bezug auf die Entscheidung über die Einbürgerung bestehen, in einigen Gemeinden sogar mit Abstimmungen aller Gemeindebürger über individuelle Anträge.

sprünglichen Staatsangehörigkeit ist bestimmten Gruppen, beispielsweise den meisten Türken, auch Erschwernisse wert, vor allem der Pflicht zur Ableistung der Wehrpflicht oder des Freikaufs mit verkürzter Wehrpflicht. Es wird interessant sein zu beobachten, ob diese Tendenz anhält, mit der die in den Niederlanden lebenden Doppelstaatler ihr Herkunftsland subventionieren.

Ein besonderer Effekt der hohen Einbürgerungsquote in den Niederlanden über lange Jahre zeigt sich in der großen Zahl von Politikern und Abgeordneten mit Einwanderungshintergrund, nicht nur bei den Parteien der Linken und der Mitte, sondern auch in der Establishment-Partei

VVD und selbst in der xenophoben Lijst Pim Fortuyn von 2002. Jahrelang war die schärfste Wortführerin des islamkritischen Diskurses in den Niederlanden eine Einwanderin: die VVD-Abgeordnete Ayaan Hirsi Ali. Sie wurde in der Öffentlichkeit zunächst als „die linke Antwort auf Pim Fortuyn“ bezeichnet und war von ihrer Wahl im Januar 2003 bis zu ihrem Rücktritt im Jahr 2006 Abgeordnete für die einwanderungskritische VVD. Dass die VVD sie, die bis dahin für die sozialdemokratische Parteistiftung gearbeitet hatte, für ein Abgeordnetenmandat nominierte, war eine Mediensensation, ebenso wie ihr Rücktritt.

7. Einbürgerungswunsch, Desinteresse, Wunsch nach beiden Staatsangehörigkeiten: unterschiedliche Einbürgerungsneigungen der Herkunftsgruppen

Die differenzierten niederländischen Daten geben auch Aufschluss darüber, dass das Einbürgerungsverhalten unterschiedlicher Herkunftsgruppen extreme Unterschiede aufweist. Einerseits gibt es Gruppen, die auch im Einbürgerungsparadies Niederlande kein Interesse zeigten. Das sind Bürger von wohlhabenden und sicheren Staaten, die als EU-Bürger, als US-Amerikaner oder Japaner in den Niederlanden leben und ein verlässliches Land hinter sich wissen. So lagen die Einbürgerungsraten der Menschen aus den damaligen EU-Staaten und den USA in den Niederlanden im Jahr 2001 bei nur einem Prozent und die der Japaner sogar bei null Prozent. Diese geringen Einbürgerungsraten sind weitgehend unabhängig davon, ob die Herkunftsländer ihrerseits mehrfache Staatsangehörigkeit tolerieren – wie Großbritannien, Frankreich, die USA und Portugal – oder ob sie in solchen Fällen ihrerseits ausbürgern – wie Deutschland und Japan (Tab. 2). Auf der anderen Seite gibt es Flüchtlingsgruppen, die jede Chance auf Einbürgerung wahrnehmen und keinen Wert auf den Fortbestand der alten Staatsangehörigkeit legen, da sie von ihren Heimatregierungen nur Negatives erwarten.

In letzterer Gruppe sind in den Niederlanden die Einbürgerungsraten sehr hoch, unabhängig davon, ob die alte Staatsangehörigkeit beibehalten werden kann oder nicht (Tab. 2). Schon in unserer Umfrage von 1993 in Deutschland hatten fünf Prozent der Befragten *nur* die deutsche Staatsangehörigkeit angestrebt. Es war bemerkenswert, dass das deutsche Einbürgerungssystem da-

mals auch diese fünf Prozent nicht annähernd bewältigen konnte (Thränhardt u.a. 1994: 240).

Ein eindrucksvolles Beispiel für die Einbürgerungswilligkeit von Flüchtlingen sind die hohen Einbürgerungsraten der Iraner in Deutschland nach dem Wegfall der Hemmnisse aus dem deutsch-iranischen Vertrag, der der iranischen Regierung die Blockade von Einbürgerungen erlaubt hatte und den iranischen Behörden zudem bei jedem Einbürgerungsvorgang Einblick in Details der Identität der Flüchtlinge in Deutschland und ihre Adressen gab und sie eventuell auch auf ihre Verwandten im Iran aufmerksam machte (Tab. 3). Da der Iran Staatsbürger grundsätzlich nicht entlässt, wird für Iraner die mehrfache Staatsangehörigkeit auch in Deutschland hingenommen. Im Jahr 2002 stellten Iraner mit 13.026 die zweitgrößte Einbürgerungsgruppe nach den Türken mit 64.631. Die nächst stärksten Gruppen kamen aus dem ehemaligen Jugoslawien (8.375) und aus Afghanistan (4.750).²

Während die Tolerierung der Beibehaltung der alten Staatsangehörigkeit also weder bei den Gruppen aus den reichen sicheren Ländern noch bei den Flüchtlingen in Notlage entscheidungsrelevant ist, spielt sie bei der großen mittleren Gruppe eine wesentliche Rolle. Das sind Einwanderer aus Ländern ohne EU- oder vergleichbaren Status, die Bindungen an ihr Herkunftsland aufrechterhalten wollen und deren Lebensplanung ungewiss ist oder Herkunfts- und Zielland einschließt. Ältere Türken pendeln beispielsweise vielfach zwischen der Türkei und Deutschland

2 Die FAZ (Nr. 136, 14. Juni 2003) kommentierte diese Zahlen: „Dass nur die Verzweifeltsten hier (in Deutschland) heimisch werden wollen, ist kein Grund zur Freude.“ Dabei wird übersehen, dass gerade Gruppen wie die iranischen Flüchtlinge ein hohes kulturelles und ökonomisches Potenzial mitbringen.

Tabelle 2

Einbürgerungsraten und Beibehaltung der ursprünglichen Staatsangehörigkeit in den Niederlanden

Land der bisherigen Staatsangehörigkeit	Einbürgerungsrate	Beibehaltung der ursprünglichen Staatsangehörigkeit	Ausländerzahl am 1.1.2001 in Tausend
Japan ¹	0%	67%	5,6
Griechenland ²	2%	99%	5,7
Polen	10%	99%	5,9
Jugoslawien	9%	99%	6,8
China ¹	14%	25%	8,0
Surinam ¹	24%	9%	8,5
Irak ¹	27%	7%	8,6
Indonesien ¹	4%	9%	9,3
Portugal	1%	98%	9,8
Frankreich ¹	1%	89%	13,3
Ver. Staaten	1%	99%	14,8
Spanien ¹	1%	98%	17,2
Italien ¹	1%	81%	18,2
Belgien ¹	1%	16%	25,9
Großbritannien	1%	99%	41,4
Deutschland ¹	1%	20%	54,8
Türkei	5%	100%	100,8
Marokko ²	11%	100%	111,4
alle Nationalitäten insgesamt	7%	77%	667,8

1 Automatischer Verlust der Staatsangehörigkeit bei Einbürgerung in einem anderen Land (2001)

2 Herkunftsland bürgert grundsätzlich nicht aus

Quelle: Centraal Bureau voor Statistiek, Den Haag.

bzw. den Niederlanden, ähnlich wie eine große Zahl älterer Deutscher oder Niederländer zwischen ihrem eigenen Land und Mallorca. Da türkische Staatsangehörige sowohl in den Niederlanden wie in Deutschland eine ganz weitgehende Rechtssicherheit genießen und Zugang zu den Sozialsystemen haben, besteht auch keine unmittelbare Notwendigkeit zur Bewerbung um die niederländische bzw. deutsche Staatsangehörigkeit – im Gegensatz zu den USA, wo Nicht-Staatsbürger in ihren sozialen Rechten beschränkt sind.

Türken waren zu Beginn der Einbürgerungswelle in den Niederlanden die größte Ausländergruppe. Ihre Einbürgerungsraten wuchsen in der Zeit der Tolerierung der Beibehaltung der alten Staatsangehörigkeit stark an und erreichten 1996, im letzten Jahr vor der Rücknahme, mit 20 Prozent einen Höhepunkt. Inzwischen ist der überwiegende Teil der Einwanderer aus der Türkei in den Niederlanden eingebürgert. Als die Aufgabe der alten Staatsangehörigkeit dann seit 1997 in einem Teil der Fälle wieder verlangt wurde, sank die Zahl der Einbürgerungen stark ab. Für die Be-

Tabelle 3

Große Einbürgerungs-Gruppen in Deutschland und den Niederlanden und die Hinnahme von Mehrstaatlichkeit (2000)

Land der bisherigen Staatsangehörigkeit	Einbürgerungen in Deutschland			Land der bisherigen Staatsangehörigkeit	Einbürgerungen in den Niederlanden		
	insgesamt	absolut	in %		insgesamt	absolut	in %
Türkei	82.861	23.921	28,9	Marokko	13.471	13.464	99,9
Iran	14.410	14.368	99,7	Türkei	4.708	4.704	99,9
Jugoslawien	9.776	8.696	90,0	Bosnien-Herzegowina	2.646	2.629	99,4
Libanon	5.673	4.610	81,3	Irak	2.403	192	8,0
Marokko	5.008	4.263	85,1	Surinam	2.008	210	10,5
Afghanistan	4.773	4.411	92,4	Somalia	1.634	152	9,3
Sri Lanka	4.597	715	15,6	Iran	1.375	1.363	99,1
Russ. Föderation	4.583	1.867	40,7	China	1.002	228	22,8
Vietnam	4.489	2.633	58,7	Afghanistan	945	927	98,1
Bosnien-Herzegowina	4.002	500	12,5	Jugoslawien	924	919	99,5
Insgesamt	186.688	83.856	44,9	Insgesamt	50.120	38.023	75,9

Quelle: Die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, Berichte der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2002, S. 380; Centraal Bureau voor Statistiek, Den Haag.

deutung dieser Änderung spricht auch die Tatsache, dass Einbürgerungen von Türken nach wie vor fast ausschließlich unter Beibehaltung ihrer alten Staatsangehörigkeit erfolgen.

Türken, denen das nicht möglich gemacht wird, unternahmen den Schritt also nur in seltenen Ausnahmefällen. Aufschlussreich ist auch der Vergleich mit der marokkanischen Gruppe, bei der die alte Staatsangehörigkeit toleriert wird. Hier lief die Einbürgerungswelle langsamer an als bei den Türken (was wohl mit der geringeren Kommunikationsdichte innerhalb der marokkanischen Gruppe zusammenhängt), setzte sich aber fort. Auch die sinkende Einbürgerungsrate der Türken in Berlin nach der Einschränkung der großzügigen Praxis dort deutet in diese Richtung.

Für die Abgrenzung der drei oben beschriebenen Gruppen ist die niederländische Statistik aussagekräftiger als die deutsche, weil sie auch

Doppelstaatlichkeit erfasst. Insgesamt gab es im Jahr 2001 in den Niederlanden 668.000 Nur-Ausländer, 779.000 Doppelstaatler und 11.000 Mehrstaatler. Für die Analyse im Einzelnen erlaubt die Statistik der Stadt Amsterdam eine noch größere Differenzierung als die nationale Statistik (Tab. 4). Es wird deutlich, dass aus allen erfassten EU-Ländern und den USA etwa doppelt so viele Ausländer wie Doppelstaatler in Amsterdam leben, bei den Japanern ist der Anteil der Doppelstaatler noch kleiner. Andererseits gibt es bei allen Gruppen außerhalb der EU-Nordamerika-Japan-Triade mehr Doppelstaatler als Ausländer.

Deutsche Umfragedaten ergeben in Bezug auf den Wunsch nach Aufrechterhaltung der alten Staatsangehörigkeit ein sehr eindeutiges Bild. Bei unserer Umfrage von 1993 strebten 88% der Befragten die deutsche und die ursprüngliche Staatsangehörigkeit an, fünf Prozent wollten nur

die deutsche Staatsangehörigkeit, 6 Prozent waren unentschlossen (Thränhardt u.a. 1994, 240). Bei einer Umfrage im Jahr 2001 wollten sich 75% der türkischen, 60% der ehemals jugoslawischen und 80% der griechischen und italienischen Arbeitnehmer und ihrer Familien nicht einbürgern lassen, weil sie ihre ursprüngliche Staatsangehörigkeit behalten wollten (Venema/Grimm 2002, 185). Der Einbürgerungswunsch der Türken war gleichzeitig deutlich zurückgegangen, nachdem die Möglichkeit, die türkische Staatsangehörigkeit legal zurückzuerlangen, am 1.1.2000 weggefallen war (Venema/Grimm 2002, 180). Da diese Änderung vielfach unbekannt geblieben war, ergab sich die unglückliche Situation, dass Eingebürgerte ihre deutsche Staatsangehörigkeit verloren hatten (vgl. im Einzelnen den 6. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung, 2005, S. 354).

Lebensweltlich ist die Unterschiedlichkeit gut nachvollziehbar: Besitzt man die Staatsangehörigkeit eines der Länder der reichen Triade, so bereitet sowohl die Einreise wie der Aufenthalt in anderen Ländern wenig Probleme. Deswegen ist der Erwerb einer derartigen Staatsangehörigkeit für Staatsangehörige armer Länder ein wichtiges Aktivum, und zwar in Bezug auf die Reisefreiheit, die Sicherheit und auf die freie Entfaltung in wirtschaftlicher, sozialer und politischer Hinsicht. Der Erwerb einer zweiten derartigen Staatsangehörigkeit bringt dagegen relativ wenig Mehrwert, vor allem innerhalb der EU mit ihren garantierten Gleichbehandlungsgrundsätzen und dem EU-

Bürgerrecht. Diesem instrumentellen Moment steht ein identitäres Moment zur Seite, das sich auf die Herkunft bezieht und die Aufgabe der erbten Staatsangehörigkeit erschwert.

Die instrumentelle Relevanz des Erwerbs einer sicheren Staatsangehörigkeit wächst mit der Unterschiedlichkeit der Lebensstandards zwischen den reichen und den armen Ländern, ebenso wie mit den Unterschieden des Maßes an Sicherheit. Mit der Terrorismusfurcht in den USA und in einem geringeren Maße in Europa nimmt sie wieder zu. Andererseits nimmt die Relevanz unterschiedlicher Staatsangehörigkeiten ab, je stabiler das Staatensystem und je offener die Grenzen sind. In einem stabilen Staatenverbund wie der Europäischen Union ist diese Relevanz sehr gering. Bei derartigen Gruppen erfolgt die Angleichung weitgehend intergenerational, was Ius-Soli-Regelungen bzw. das Optionsrecht bei Volljährigkeit noch relevanter macht. Das Interesse an den unterschiedlichen Staatsangehörigkeiten sinkt, wenn es keinen instrumentellen Mehrwert und wenig Identitätsabgrenzungen gibt. In einer idealen Welt kantianischer Republiken wäre unterschiedliche Staatsangehörigkeit eine weitgehend irrelevante Größe, ähnlich der Teilstaaten-Zugehörigkeit in Bundesstaaten. In der realen Welt wirtschaftlicher Ungleichheit, von Kriegen, Korruption, Diktaturen und Katastrophen dagegen ist die Staatsangehörigkeit eines reichen, sicheren und wohlfahrtsstaatlichen Landes ein hohes Gut.

Tabelle 4

Ausländer und Doppelstaatler in Amsterdam am 1. Januar 2002 (absolute Zahlen)

Staatsangehörigkeit	Ausländer	Doppelstaatler*	Doppelstaatler/Ausländer
Marokko	22.829	34.845	1,53
Türkei	10.820	24.453	2,26
Großbritannien	6.822	3.375	0,49
Surinam	2.185	4.031	1,84
Deutschland	3.924	1.642	0,42
Vereinigte Staaten	3.429	1.477	0,43
Ghana	1.853	2.771	1,50
Italien	2.637	1.505	0,57
Ägypten	761	3.248	4,27
Frankreich	2.263	1.453	0,64
Portugal	2.566	554	0,22
ehem. Jugoslawien	738	2.284	3,09
Übrige	24.830	22.364	0,90
Insgesamt	85.657	104.002	1,21

* Niederländer mit mindestens einer zusätzlichen Staatsangehörigkeit

Quelle: O+S, Amsterdam in cijfers, Jaarboek 2002, Amsterdam, 2002.

8. Der internationale Trend in Richtung Tolerierung mehrfacher Staatsangehörigkeit

Im Gegensatz zur Tendenz im nationalistischen Zeitalter vom Ende des 19. Jahrhunderts bis in die Nachkriegszeit ist Toleranz gegenüber Mehrstaatlichkeit in den letzten Jahrzehnten in vielen Staaten der westlichen Welt immer mehr akzeptiert worden, zum Teil aufgrund politischer, zum Teil – wie in den USA und in Deutschland – auf Grund höchstrichterlicher Entscheidungen. In Deutschland ist ein Markstein das Urteil des Bundesverfassungsgerichts 1974 über die Vererbung der Staatsangehörigkeit nicht mehr nur durch den Vater, sondern auch durch die Mutter, mit der Folge breiter Akzeptanz mehrfacher Staatsangehörigkeiten in einer großen Anzahl von Fällen. Das Gericht betonte damals, dass die Bürgerrechte im Mittelpunkt stehen müssten und nicht das staatliche Ordnungsinteresse. Das Gericht grenzte sich in diesem Urteil scharf von der Praxis des damaligen „Ostblocks“ ab, in gegenseitiger Abstimmung Doppelstaatsangehörigkeit auszuschließen und die Betroffenen zur Option zu zwingen. In anderen Urteilen hob das Bundesverfassungsgericht *„das Kind als Grundrechtsträger“* und die *„mitgliedschaftliche Bindung an die staatliche Gemeinschaft der Bundesrepublik Deutschland“* hervor.

Diese Veränderung war nicht auf Deutschland beschränkt. In allen OECD-Ländern und in vielen Entwicklungsländern erfolgte in den siebziger Jahren eine Abwendung von der patriarchalischen Vorstellung der Vererbung der Staatsangehörigkeit nur durch den Mann und die Übernahme dieser Staatsangehörigkeit durch die Ehefrau und die Kinder und eine Hinwendung zu

Vorstellungen der Gleichberechtigung. Die meisten Länder nahmen dabei eine wesentliche Vermehrung der Zahl der Mehrstaatigen aus Ehen mit unterschiedlichen Staatsangehörigkeiten hin. Nur wenige Länder – beispielsweise Japan – legten fest, dass sich die Kinder aus solchen Familien für eine Staatsangehörigkeit entscheiden müssen, wenn sie erwachsen werden.

Das traditionelle Konzept einer einheitlichen Staatsangehörigkeit der Familie mit der Vererbung nur über den Vater war in sich konsequent gewesen und sollte Probleme minimieren. Es war der Kern internationaler Abkommen, die auf dem Prinzip beruhten, jeder Mensch solle eine und nur eine Staatsangehörigkeit haben.³ Einer der wichtigsten Promotoren dieses Konzepts, der amerikanische Botschafter in Deutschland und Nordeuropa, Bancroft, hatte Mehrstaatlichkeit mit großer moralischer Überzeugung immer wieder als ebenso verwerflich wie „Bigamie“ verurteilt und mit deutschen und anderen europäischen Staaten in den 1860er Jahren die Entlassung von Auswanderern in die USA aus der preußischen Staatsbürgerschaft ausgehandelt (Koslowski 2000: 75-77) – obwohl viele Auswanderer ihre deutsche Staatsangehörigkeit beibehalten wollten (Hailbronner 1992: 40).

Insgesamt schlossen die USA 26 derartige Abkommen mit europäischen Staaten ab (BarYaakov 1961: 193). Der Völkerbund goss das Konzept der *einen und nur einen Staatsangehörigkeit* auf Grund von Gutachten der Harvard-Universität in ein internationales Vertragssystem. Nach 1945 nahmen die UN und der Europarat diese Kon-

3 “It is in the interest of the international community to secure that all members should recognize that every person should have one nationality and should have one nationality only” (Völkerbund, Präambel, Hague Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws, 12. April 1930, Genf, League of Nations Treaty Series 89).

zepte auf. Diese Verträge sind immer noch wirksam, werden von den Staaten aber immer weniger beachtet. Für Anwerbe-Ausländer hat der Europarat 1997 ein Zusatzabkommen geschaffen, das ausdrücklich Mehrstaatlichkeit zulässt (Council of Europe 1997). Auch ehemalige Kolonialmächte haben mehrfache Staatsangehörigkeit erleichtert, beispielsweise Großbritannien gegenüber Kanada, Australien und Neuseeland und Spanien gegenüber elf lateinamerikanischen Staaten, ebenso Russland gegenüber anderen GUS-Staaten nach dem Zerfall der Sowjetunion. Viele Auswandererstaaten wie die Türkei, Mexiko, die Dominikanische Republik, Ecuador, Italien und Kolumbien haben in den letzten Jahren mehrfache Staatsangehörigkeit erleichtert. Kanada hat sie sowohl für Einwanderer wie für Auswanderer zugelassen. Gleichwohl bleibt mehrfache Staatsangehörigkeit vielfach in einer moralischen Grauzone – beispielsweise in den USA, wo bei der Einbürgerung ein archaisch formulierter

und an christliche Bekehrungen im Mittelalter erinnernder Eid geleistet wird: „*to renounce and abjure absolutely and entirely all allegiance and fidelity to any foreign prince, potentate, state, or sovereignty*“ (Koslowski 2001. 13), während faktisch andere Staatsangehörigkeiten gleichwohl toleriert werden.

Das ehemann- und vaterzentrierte Konzept widersprach den Menschen- und Bürgerrechten und der Gleichberechtigung der Frau, wie sie in den Verfassungen und den Menschenrechtserklärungen seit dem Zweiten Weltkrieg allgemein festgelegt wurden. Mit der Abkehr davon war angesichts der steigenden Zahl national gemischter Ehen ein Durchbruch vollzogen. Aber nicht nur in dieser Hinsicht, sondern auch in Bezug auf andere Gruppen lässt sich beobachten, dass in den letzten Jahrzehnten in den meisten Ländern eine größere Toleranz gegenüber mehrfacher Staatsangehörigkeit festzustellen ist.

9. Wachsende deutsche Toleranz gegenüber mehrfacher Staatsangehörigkeit

In Deutschland enthält schon das Grundgesetz öffnende Bestimmungen über die Staatsangehörigkeit ohne Rücksicht auf etwaige andere Staatsangehörigkeiten. Verfolgte des Nationalsozialismus und deren Abkömmlinge haben ein Anrecht auf die Rückgabe der deutschen Staatsangehörigkeit (116 II GG). Deutsche Volkszugehörige erhalten ebenfalls die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn sie in Deutschland „Aufnahme gefunden“ haben (116 I GG). Beide Bestimmungen gelten ohne Rücksicht auf weitere Staatsangehörigkeiten. Im Fall der nationalsozialistisch Verfolgten war von vornherein klar, dass mehrfache Staatsangehörigkeiten entstehen würden. Bedenken dagegen wies der Hauptausschuss des Parlamentarischen Rates einstimmig zurück, es war eine Diskussion „auf höchstem moralischem Niveau“, an der auch Verfolgte des Nationalsozialismus mitwirkten (Hinken 1998: 247). Der CDU-Rechtsexperte von Mangoldt erklärte: „Man sollte es ruhig darauf ankommen lassen, dass einmal eine doppelte Staatsangehörigkeit entsteht.“ (Hinken 1998: 247). Bis heute wird die Praxis fortgesetzt, die deutsche Staatsangehörigkeit in solchen Fällen zu verleihen. Sie hat quantitative Bedeutung vor allem in Israel, wo es heute etwa 60.000 deutsch-israelische Doppelstaatler gibt⁴, kaum dagegen in den USA oder in Kanada. Für die Volksdeutschen und später für die Aussiedler bzw. Spätaussiedler war zunächst keine Praktizierung mehrfacher Staatsangehörigkeit zu erwarten, da sie nicht freiwillig in den kommunistischen Machtbereich zurückkehrten. Erst mit dem Ende des Kalten Krieges ergab sich hier eine Öffnung zur realen Nutzung etwa der deutschen und der polnischen oder der deutschen und der russi-

schen Staatsangehörigkeit, ohne dass der deutsche Gesetzgeber in dieser Hinsicht Beschränkungen eingeführt hätte. Inzwischen werden diese Möglichkeiten in breitem Ausmaß genutzt und es gibt eine gewisse Rückwanderung von Deutschen nach Russland.

Eine weitere Öffnung ereignete sich seit 1989 in Richtung auf ehemals deutsche Staatsbürger und ihre Nachkommen in früher deutschen Gebieten, hauptsächlich in Oberschlesien. Aufgrund der deutschen Rechtslage, insbesondere dem verfassungsmäßigen Verbot der Entziehung der Staatsangehörigkeit, konnte diese Personengruppe seit 1990 wieder deutsche Pässe erhalten und benutzen, zusätzlich zu ihren polnischen Dokumenten. Bis zum Jahr 2003 wurden dort 280.000 deutsche Pässe ausgestellt.

All dies erregte keine öffentliche Aufmerksamkeit. Die deutsch-israelische und die deutsch-polnische Doppelstaatlichkeit sind nie kontrovers diskutiert worden. Die Entscheidung über die Gewährung der Staatsangehörigkeit für die Volksdeutschen, die nach Deutschland umgesiedelt worden waren, war von den Alliierten schon in der unmittelbaren Nachkriegszeit getroffen worden. „You will require the persons of German extraction transferred to Germany be granted German nationality with full civil and political rights“, instruierte die britische Regierung ihre Militärverwaltung in Deutschland (Public Record Office, Foreign Office 371/85268/C2972, 11 f. Foschepoth 1996; Schoenberg 1970). Dem Parlamentarischen Rat blieb nur, diese Entscheidung nachzuvollziehen. Angesichts der fortdauernden Diskriminierung der Deutschen in den kommunistischen Staaten wurde es anschließend bis zum

4 Auskunft des Leiters der Konsularabteilung der Deutschen Botschaft in Israel

Ende des Kalten Krieges deutsche Politik, möglichst viele Deutsche aus Polen, Rumänien und der Sowjetunion herauszuholen, auch mit massiven finanziellen Transferleistungen. Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde diese Politik schrittweise zurückgefahren. Sie war nicht „ethnisch“, sondern politisch bedingt (Klekowski 2001). Die Frage der doppelten Staatsangehörigkeit wurde dabei nicht diskutiert.

Die Einbürgerung Nichtdeutscher war direkt nach dem Krieg wenig relevant. Deutschland war moralisch ebenso wie materiell zerstört. Die in Deutschland befindlichen Ausländer standen unter alliierterem Schutz, sie wurden als Displaced Persons bezeichnet und blieben nur dann in Deutschland, wenn sie – etwa wegen Krankheit – nicht auswandern konnten oder – etwa durch Heirat – deutsche Bindungen entwickelten.

Erst mit der Neuregelung von § 9 des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes 1970 wurde der zwingende Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit beim Erwerb der deutschen eingeführt. 1977 ging das Prinzip in die Einbürgerungsrichtlinien ein, 1990 und 1999 wurde es als gesetzliches Prinzip bekräftigt. Die ursprüngliche Fassung des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes war in dieser Hinsicht offen gewesen (Marx 2007: 21, Gosewinkel 2001).

Die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte seit 1955 stand zunächst unter der Erwartung der Rückkehr, an der gerade die Heimatregierungen und die Betroffenen lange festhielten. Aktuell wurde die Frage der Permanenz der Einwanderung erst in den siebziger Jahren, als die meisten dieser Arbeitskräfte in Deutschland Familien gegründet hatten und jedes neunte Kind in Deutschland mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit geboren wurde. Heinz Kühn, der erste Ausländerbeauftragte, schlug deswegen die Einbürgerung vor allem der „zweiten Generation“ vor. Ohne dass dies der Öffentlichkeit bewusst wurde, war dies eine Wiederaufnahme der Debatte von 1913, als Sozialdemokraten und Liberale für das *ius soli* in Deutschland eintraten, aber in der Minderheit blieben (Hagedorn 2001). Der Vorstoß ging aber in der nach 1980 anschwellenden Kontroverse um eine Verminderung der Zahl der Türken in Deutschland unter, die im „Rückkehrförderungs-

gesetz“ von 1984 gipfelte – einem Gesetz, das einige Jahre später mit der Eröffnung einer Rückkehr nach Deutschland für Jugendliche, die mit ihren Eltern in die Türkei gegangen und sich dort nicht zurechtgefunden hatten, vollends ad absurdum geführt wurde (eine Evaluation bei Hönekopp 1987: 187–341). Gegen den Kühn-Vorschlag hatten sich aber auch viele Ausländerorganisationen ausgesprochen, hauptsächlich mit dem Argument einer Entfremdung der Jugendlichen von ihren Familien und ihrer Herkunft.

Ein großer Schritt zur Erleichterung der Einbürgerung wurde dann mit dem Ausländergesetz von 1990 vollzogen, das auf Einbürgerungsmöglichkeiten für die 1955–1973 angeworbenen Ausländer zielte. Es war zunächst befristet und wurde 1993 auf Grund des Asylkompromisses vom 6. Dezember 1992 („Nikolaus-Papier“) entfristet und erweitert. In den Bundesländern, in denen die Klausel über die Beibehaltung der alten Staatsangehörigkeit großzügig angewandt wurde, stiegen die Einbürgerungszahlen.

Das großzügige Einbürgerungsrecht nach dem Ausländergesetz vom 1.1.1991 zeigte erst nach einigen Jahren Auswirkungen. Das Gesetz sah keine Sprachprüfungen vor und die Kosten lagen mit 100 DM am unteren Ende der internationalen Skala. Für junge Antragsteller ohne Einkommen war das Verfahren kostenfrei (Hagedorn 2001). Da dieses Gesetz aber 1990 im Schatten der Wiedervereinigung zustande kam und die öffentliche Debatte sich 1992/93 auf die Asylkrise und die Einschränkung des Asylrechts konzentrierte, trat seine Liberalität kaum ins Bewusstsein der Betroffenen. Umfragen zeigten, dass die Ausländer hohe Kosten und langwierige Verfahren perzipierten. „Zu kompliziertes Verfahren“, „Verfahren zu teuer“ und „Noch nicht nachgedacht“ waren die drei am meisten gegebenen Antworten in unserer Umfrage 1993 bei Ausländern, die Interesse an einer Einbürgerung hatten. Noch weitergehend war die Fehlinformation in der internationalen Öffentlichkeit und auch der Fachliteratur, zum Teil begünstigt durch den großen Erfolg des Buches von Brubaker (1994) und seine vereinfachende Rezeption. Immer wieder war von „Blutrecht“ die Rede. Castles schrieb ohne Rücksicht auf die Fakten noch 1999, neun

Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes, Deutschland verlange „high fees“ (Castles 1999: 59).

1999 stieg die Einbürgerungsquote in Deutschland – Aussiedler unberücksichtigt – auf 2,0 und im folgenden Jahr auf 2,5 Prozent an. Zu dieser Zeit war Einbürgerung zum Hauptthema der politischen Debatte geworden. Im Winter 1998-1999 wurde das neue Einbürgerungsgesetz in Bundestag und Bundesrat behandelt, es folgte die Unterschriftensammlung in Hessen gegen die mehrfache Staatsangehörigkeit, die den Ausgang der Landtagswahlen entschied. Damit war eine umfassende, wenn auch nicht unbedingt fehlerfreie Information der Bevölkerung und auch der Betroffenen sichergestellt. Das Gesetz selbst brachte allerdings einige Erschwerungen gegenüber der alten Rechtslage: Nun mussten Sprachkenntnisse nachgewiesen werden und auch die Gebühr wurde erhöht (ein schematischer Vergleich bei Hagedorn 2001). Sie sollte für die Kommunen kostendeckend sein und damit administrative Hindernisse beseitigen helfen.

Mit dem Gesetz von 1999 wurden weitere Tore für die mehrfache Staatsangehörigkeit geöffnet. Bei Gegenseitigkeit konnten EU-Bürger nun ihre alte Staatsangehörigkeit behalten. 2007 wurde diese Öffnung noch einmal erweitert – ohne jegliche kontroverse Diskussion: Nun können alle EU-Bürger und auch die Schweizer bei Einbürgerung ihre alte Staatsangehörigkeit behalten. Die Zahl der Einbürgerungsanträge von Deutschen in der Schweiz hat sich nach dieser Öffnung binnen eines Jahres verdoppelt (Hollenstein 2008).

Mit der Erweiterung der EU auf 27 Mitgliedstaaten bekam diese Öffnung zugleich größere quantitative Bedeutung, da sie nun wichtige Zuwanderungsländer wie Polen und Rumänien einschließt. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob die Einbürgungsneigung der Bürger der neuen Mitgliedstaaten anhält, sobald die Übergangsfristen auslaufen und die volle Gleichberechtigung hergestellt ist.

Gibt es also auf der einen Seite den großen Kreis von 27 privilegierten europäischen Staaten, so wird mehrfache Staatsangehörigkeit auf der anderen Seite auch Bürgern von Staaten gewährt, die grundsätzlich nicht ausbürgern. Dazu gehö-

ren beispielsweise Griechenland, Marokko und viele andere arabische Staaten. Hinzu kommt die Einbürgerung bei Unzumutbarkeit der Aufgabe der alten Staatsangehörigkeit beim Verlangen des anderen Staates nach Ableistung des Wehrdiensts, bei besonderen Vermögensinteressen oder anderen Unzumutbarkeiten (vgl. StAR-VwV). Eine weitere Besonderheit ist die Altersklausel, mit der Menschen ab 60 Jahren die Beibehaltung ihrer alten Staatsangehörigkeit erleichtert wird, während sie den Menschen im arbeitsfähigen Alter verwehrt wird. Bei Kindern und Jugendlichen wiederum gibt es – wie erwähnt – die zeitlich befristete Mehrstaatlichkeit mit der Optionspflicht. Zudem hat die Bundesrepublik das Abkommen über die Verminderung von Mehrstaatlichkeit gekündigt, die Kündigung ist 2002 in Kraft getreten.

Insgesamt ist auf diese Weise eine Situation entstanden, in der weder von fairer Gleichbehandlung noch von einem rational strukturierten System im Interesse Deutschlands die Rede sein kann. Bei verfassungsrechtlicher Prüfung ist es kaum zu begründen, warum derart bunt gemischte Disparitäten bestehen, warum also zwar Schweizern und Marokkanern mehrfache Staatsangehörigkeiten zugestanden wird, Norwegern und Türken dagegen nicht, warum ein in Deutschland aufgewachsener Jugendlicher sich entscheiden muss, sein Großvater dagegen nicht, warum ein unter *ius soli* in den USA geborenes deutsches Kind zwei Staatsangehörigkeiten haben soll, seine in Deutschland geborene Schwester aber nicht, warum ein Bürger mit Grundbesitz in bestimmten Ländern gegenüber einem Bürger ohne Grundbesitz bevorzugt werden soll. Reinhard Marx (2007: 6) verweist in diesem Zusammenhang auch auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zur Diskriminierung beim Staatsangehörigkeitserwerb. Zudem ist das geltende Recht so angelegt, dass auf Grund der weiten Interpretationsspielräume der Verwaltung zwangsläufig die Disparitäten entstehen, die in Kapitel 3 aufgewiesen worden sind. Auf die paradoxe und kontraproduktive Folge der Verweisung von Einbürgerungswilligen auf die Staaten ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit wurde oben schon hingewiesen.

Besonders inkonsistent ist seit der generellen Öffnung für die EU-Mehrstaatigkeit bei Erwachsenen-Einbürgerungen die Optionspflicht in diesen Fällen geregelt. Deutsch-italienische, deutsch-polnische und andere Jugendliche mit einer deutschen und einer anderen EU-Staatsangehörigkeit müssen nach dem Gesetz den ganzen komplizierten Beantragungs-Vorgang durchlaufen, obwohl bei ihnen die Beibehaltung evident ist. Gleiches gilt in Bezug auf Staaten, die grundsätzlich nicht ausbürgern. Auch die Ableistung des deutschen Wehrdienstes schützt nicht vor dem Mechanismus, der mit einer gewissen Automatik zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit führen kann. Ab 2017 werden nach dem geltenden Recht jährlich 37.000–41.000 Optionsfälle abzuarbeiten sein, etwa die Hälfte davon ohne jeden operativen Sinn.

Insgesamt ist das auf die Vermeidung von mehrfacher Staatsangehörigkeit gerichtete System im Abbau. Es findet international immer weniger Unterstützung und die Bundesrepublik ist nicht mehr Vertragspartner eines derartigen Systems. Ein staatenkoordinierendes Ordnungssystem, in dem der deutsche Staat Einbürgerungswillige an andere Staaten verweist und sie von diesen abhängig macht, entspricht dem 1974 vom Bundesverfassungsgericht als negatives Gegenbild so scharf abgelehnten System des ehemaligen „Ostblocks“ und nicht dem bürgerrechtlichen Bild des Grundgesetzes. Begrenzungen der mehrfachen Staatsangehörigkeit sind durchaus möglich. Sie müssen aber die Selbstbestimmung der Betroffenen, die Planbarkeit ihres Lebens und die Verhältnismäßigkeit stärker berücksichtigen. Anknüpfungspunkte dafür können beispielsweise der Kontakt mit Deutschland und der Wehrdienst in ausländischen Armeen sein.

10. Empfehlungen

1. Tolerierung mehrfacher Staatsangehörigkeit

Die Analyse des Einbürgerungsverhaltens, der Unterschiedlichkeit der Einbürgerungsraten je nach dem Ausmaß der Zulassung gegenüber mehreren Pässen ebenso wie der deutsch-niederländische Vergleich haben gezeigt, dass die Tolerierung mehrfacher Staatsangehörigkeit einen zentralen Punkt bei der Erhöhung der Einbürgerungszahlen darstellt. Wichtig ist diese Frage vor allem für Zuwanderer aus Nicht-EU-Staaten, die freiwillig gekommen sind und für die eine Rückwanderung aus Gründen wie Arbeitsaufnahme, Altersaufenthalt oder Verwandtenkontakten nicht ausgeschlossen ist. Wie gezeigt, kann die deutsche Staatsangehörigkeit sogar zu freieren Rückwanderungsmöglichkeiten in das Ursprungsland führen. In Zeiten steigender wirtschaftlicher und sozialer Verflechtungen ist dieses Interesse legitim. Es kann der deutschen Wirtschaft helfen, wenn geschultes zweisprachiges Personal etwa Positionen bei deutschen Firmen in der Türkei einnimmt.

Von daher ist es zu empfehlen, im Fall der Türkei einen Vertrag zur Anerkennung mehrfacher Staatsangehörigkeit zu schließen und türkische Staatsangehörige in dieser Hinsicht mit EU-Bürgern gleichzustellen. Dies wäre ein sinnvoller Anwendungsfall für die in einem Teil der deutschen Parteienlandschaft geforderte „privilegierte Partnerschaft“ mit der Türkei – eines Begriffs, der bisher in Bezug auf seine faktische Ausgestaltung nicht gefüllt worden ist.

2. Hilfsweise: Verfahren bei Vermeidung mehrfacher Staatsangehörigkeit

Wie dargestellt, ist das bisherige Verfahren zur Vermeidung mehrfacher Staatsangehörigkeit sehr unbefriedigend gestaltet. Die Verfahren ziehen sich sehr in die Länge und sowohl der deutsche Staat wie die Einwanderer werden von dritten Staaten abhängig gemacht. Eine Absurdität besteht auch darin, dass grundsätzlich nicht ausbürgernde Staaten sozusagen belohnt werden, weil ihre Staatsangehörigen unter Akzeptanz mehrfacher Staatsangehörigkeit eingebürgert werden können.

Solange der Verzicht auf die ehemalige Staatsangehörigkeit vorgeschrieben ist, sollte das Verfahren deswegen zumindest vereinfacht werden. Ein Verzicht auf die abzulegende Staatsbürgerschaft gegenüber dem Herkunftsstaat sollte ausreichen, verbunden mit einer Verpflichtung, keine Staatsangehörigkeitselemente dieses Staates mehr zu verwenden. Dies ist ein wichtiger Punkt bei der anstehenden Neufassung der Verwaltungsvorschriften zum Staatsangehörigkeitsrecht. Zuwiderhandlungen, für die der jeweilige Bürger verantwortlich ist, könnten zum Widerruf der deutschen Staatsangehörigkeit führen.

Eine derartige Vereinfachung ist vor allem deswegen nötig, weil sonst in Zukunft eine große Zahl junger Deutscher sich bei Volljährigkeit an den jeweiligen Herkunftsstaat bzw. die Herkunftsstaaten ihrer Eltern wenden müsste. Sie würden in einer formativen Phase ihrer Entwicklung auf diese Staaten zurückgeworfen, selbst wenn sie mit ihnen keinerlei

Beziehungen unterhalten. So müsste beispielsweise ein Doppelstaatler, der nie türkische Dokumente in Anspruch genommen hat, sich an die türkischen Behörden wenden. Jugendliche, die niemals Dokumente der jeweils anderen Staaten in Anspruch genommen haben, sollten über eine einfache Erklärung die deutsche Staatsangehörigkeit bestätigt bekommen, ganz im Sinn der Ersitzungsklausel des neuen Staatsangehörigkeitsgesetzes, nach dem zwölfjährige Behandlung als Deutscher die Deutscheneigenschaft verleiht.

3. Dauer und Komplexität des Verfahrens

Die Komplexität des bisherigen Verfahrens und seine Abhängigkeit von der Bearbeitung durch ausländische Behörden sind zu einem großen Teil für die lange Dauer der Verfahren verantwortlich. Dies führt zu Antragsstaus und damit zur Abschreckung potenzieller Antragsteller. Von daher ist – abgesehen von den genannten Veränderungen – ein Rechtsanspruch auf abschließende Bearbeitung innerhalb eines Jahres einzuführen (vgl. das französische Beispiel oben).

Zuwanderer, die acht Jahre legal in Deutschland leben, sind – wie das in Schweden nach fünf Jahren geschieht – von Amts wegen auf die Einbürgerungsmöglichkeit aufmerksam zu machen. Die entsprechenden Informationen, auch über die in Zukunft geplanten Tests, sind über das Internet und über Auslagen in Ausländerämtern, Beratungsstellen, Vereinen, Klubs etc. breit bekannt zu machen.

4. Akzeptanz, Zusammenarbeit mit Einwandererverbänden, politisches Klima

Wichtig ist ferner ein Klima der Akzeptanz, insbesondere in den zuständigen Behörden. Dazu gehört die Zusammenarbeit mit Einwandererverbänden, die zum Teil schon bisher für die Einbürgerung eingetreten sind und für sie geworben haben (Sökefeld 2005: 57). Wichtig in dieser Hinsicht sind auch ein entsprechendes politisches Klima und die Annahme der Einwanderer als volle Mitglieder der Gesellschaft durch die staatlichen Repräsentanten.

5. Behördenorganisation

Von Bedeutung ist schließlich eine effiziente Behördenorganisation. Koppelarbeit, etwa zwischen Ausländerämtern und Einbürgerungsbehörden, sollte vermieden werden. Die Einbürgerungsbehörden sollten sich als Dienstleister verstehen, die im wohlverstandenen Interesse des deutschen Staats und der deutschen Gesellschaft handeln, die an gleichberechtigten und politisch voll integrierten Bürgern interessiert sind.

6. Einbürgerungsfeier

Die nun allgemein vorgesehene öffentliche Ausgestaltung der Verleihung der Staatsangehörigkeit ist zu begrüßen, auch im Zusammenhang mit dem „feierlichen Bekenntnis“. Diese Zeremonie sollte integrierenden und öffnenden Charakter haben. Wichtig ist es allerdings, die öffentliche Ausgrenzung bestimmter Gruppen zu vermeiden und allen Religionen einen legitimen Platz in Deutschland einzuräumen, einschließlich der öffentlichen Akzeptanz im Rahmen der Verfassung.

Literatur

- Aylsworth, Leon E. 1931: The Passing of Alien Suffrage, in: The American Political Science Review, 25. Jg., 114-116.
- Bar-Yaakov, Nissim 1961: Dual Nationality, London 1961.
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2007: 7. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin.
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2005: 6. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin.
- Bedem, Ruud van den 1993: Motieven voor naturalisatie, Arnhem.
- Berlit, Uwe 2007: Stellungnahme aus Anlass der öffentlichen Anhörung Einbürgerung/Staatsangehörigkeit des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 10. Dezember 2007.
- Böcker, Anita/Kees Groenendijk 2003: Einwanderungs- und Integrationsland Niederlande: Tolerant, liberal und offen?, in: Friso Wielenga (Hg.), Die Niederlande, Bonn.
- Brubaker, Rogers 1994: Staatsbürger. Frankreich und Deutschland im historischen Vergleich, Hamburg.
- Bultmann, Peter Friedrich 1999: Lokale Gerechtigkeit im Einbürgerungsrecht, Berlin.
- BVerfG vom 21.5.1974: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. (Herausgegeben von den Mitgliedern des BVerfG). 37. Band. Tübingen 1975.
- Castles, Stephen 1999: Democracy and Multiculturalism in Europe, in: Leslie Holmes/Philomena Murray (Hg.), Citizenship and Identity in Europe, Aldershot.
- Council of Europe, European Convention on Nationality, European Treaty Series, Nr. 166, Straßburg 1997.
- Council of Europe, Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality, European Treaty Series Nr. 43, Straßburg 1963.
- Council of Europe, European Bulletin on Nationality DIR/JIR 97, Straßburg, März 1997.
- Dornis, Christian 2001: Einbürgerung in Deutschland: Die Verwaltungspraxis der verschiedenen Regionen im Vergleich, in: Dietrich Thränhardt (Hg.), Integrationspolitik in föderalistischen Systemen, Münster/London, 63–90.
- Edathy, Sebastian 2000: „Wo auch immer unsere Wiege gestanden hat“. Parlamentarische Debatten über die deutsche Staatsbürgerschaft 1870-1999, Frankfurt.
- Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des BVerfG, 37. Band. Tübingen 1975.
- Faist, Thomas 2000: Jenseits von Nation und Post-Nation. Transstaatliche Räume und Doppelte Staatsbürgerschaft. Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Heft 1, S. 109-144.
- Foschepoth, Josef 1996: Potsdam und danach. Die Westmächte, Adenauer und die Vertriebenen, in: Wolfgang Benz, Die Vertreibung der Deutschen aus dem Osten: Ursachen, Ereignisse, Folgen, Frankfurt am Main.
- Goswinkler, Dieter 2001: Einbürgern und Ausschließen, Göttingen.
- Hagedorn, Heike 2001: Föderalismus und deutsche Staatsangehörigkeit: Die Einbürgerungspolitik der Bundesländer, in: Dietrich Thränhardt (Hg.), Integrationspolitik in föderalistischen Systemen, Münster/ London, 91–118.

- Hagedorn, Heike 2001: Wer darf Mitglied werden? Einbürgerung in Deutschland und Frankreich im Vergleich, Opladen.
- Hagedorn, Heike 2001a: Föderalismus und deutsche Staatsangehörigkeit: Die Einbürgerungspolitik der Bundesländer, in: Dietrich Thränhardt (Hg.), Integrationspolitik in föderalistischen Systemen, Münster, 91–117.
- Hailbronner, Kay 1992: Einbürgerung von Wanderarbeitnehmern und doppelte Staatsangehörigkeit, Baden-Baden.
- Hailbronner, Kay 2007: Stellungnahme, Anhörung des Innenausschusses, 6.12.2007.
- Handlin, Lilian 1984: George Bancroft: The Intellectual as Democrat, New York.
- De Hart, Betty 2003: Onbezonnen vrouwen. Gemengde relaties in het nationaliteitsrecht en vreemdelingenrecht, Amsterdam.
- Heijs, Eric 1995: Van Vreemdeling tot Nederlander. De Verlening van het Nederlanderschap aan Vreemdelingen 1813-1992, Amsterdam.
- Hinken, Günter 1998: Die Rolle der Staatsangehörigkeit bei der Konzeption des Grundgesetzes, in: Dietrich Thränhardt (Hg.), Einwanderung und Einbürgerung in Deutschland, Jahrbuch Migration 1997/98, Münster 1998.
- Hönekopp, Elmar 1987: Rückkehrförderung und Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer – Ergebnisse des Rückkehrförderungsgesetzes, der Rückkehrhilfe-Statistik und der IAB-Rückkehrbefragung, in: Ders., Aspekte der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland, Nürnberg.
- Hollenstein, Pascal 2008: Ansturm der Deutschen auf den Schweizer Pass. NZZ am Sonntag, 13. Januar 2008.
- Kadirbeyoglu, Zeynep 2007: Changing Conceptions of Citizenship in Turkey, in: Rainer Bauböck/ Bernhard Perchinig/Wiebke Sievers (Hg.), Citizenship Policies in the New Europe, Amsterdam, 293-311.
- Kissau, Kathrin 2008: Die Rolle des Internet für die Integration von Migranten in Deutschland. Fallstudie: Jüdische Migranten aus der ehemaligen Sowjetunion, Dissertation, Universität Münster.
- Klekowski von Koppenfels, Amanda 2001: Politically Minded. The Case of Aussiedler as an Ideologically Defined Category, in: Uwe Hunger/Karin Mendermann/Bernhard Santel/Wichard Woyke (Hg.), Migration in erklärten und unerklärten Einwanderungsländern, Münster/London, 89-120.
- Klimt, Andrea 2003: Do National Narratives Matter? Identity Formation among Portuguese Migrants in France and Germany, in: Rainer Ohliger/ Karen Schönwälder/Triadafilos Triadafilopoulos (Hers.), European Encounters. Migrants, Migration and European Societies since 1945, Aldershot, 257–280.
- Koopmans, Ruud 2006: Die Krise des niederländischen Multikulturalismus in ländervergleichender Perspektive“, in: Zentrum für Niederlande-Studien, Jahrbuch 2006, Nr. 17, Themenheft: Die Integration von Zuwanderern. Münster, 31-48.
- Koslowski, Rey 2000: Migrants and Citizens: Demographic Changes in the European States System, Cornell Univ. Press 2000.
- Koslowski, Rey 2001: Challenges of International Cooperation in a World of Increasing Dual Nationality, Paper, 13.
- Leibold, Jürgen 2006: Immigranten zwischen Einbürgerung und Abwanderung. Eine empirische Studie zur bindenden Wirkung von Sozialintegration. Dissertation, Universität Göttingen.
- Marx, Reinhard 2007: Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen des Bundesrates – BT-Drucksache 16/5107 – und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – BT-Drucksache 16/2650 sowie dem Antrag der Fraktion DIE LINKE – BT-Drucksache 16/1779 zum Staatsangehörigkeitsrecht, Anhörung des Innenausschusses, A-Drs. 16(4)311A, 6.12.2007.
- Mehrländer, Ursula u.a. 1996: Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland. Repräsentativuntersuchung 1995, Berlin.
- Münch, Ingo von 2007: Die deutsche Staatsangehörigkeit. Vergangenheit – Gegenwart – Zukunft, Berlin.
- OECD 2007: International Migration Outlook. SOPEMI 2007, Paris.
- De Rham, Gerard 1990: Naturalization: The Politics of Citizenship Acquisition, in: Zig Layton-Henry (Hg.), The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe, London, 158-195.

- Rittstieg, Helmut 1990: Einbürgerung als eigene Angelegenheit der Bundesländer, in: Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales Berlin. Die Ausländerbeauftragte (Hg.), Dokumentation des internationalen Fachkongresses vom 18. bis 19. Oktober 1989, Berlin.
- Schoenberg, Hans W. 1970: Germans from the East: A Study of Their Resettlement and Subsequent Group History, Den Haag.
- Sökefeld, Martin 2005: Integration und transnationale Orientierung. Alevitische Vereine in Deutschland. In: Dietrich Thränhardt/Karin Weiss (Hg.): SelbstHilfe. Wie Migranten Netzwerke knüpfen und soziales Kapital schaffen. Freiburg, 47–68.
- Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 2.1, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Einbürgerungen 2006, Wiesbaden 2007.
- Strohmeier, Klaus Peter 2006: Segregation in den Städten, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Tas, R.F.J. 2000: Aantal wijzigingen van nationaliteit sterk toegenomen in de jaren negentig, in: CBS Maandstatistiek van de Bevolking, 2000/9.
- Thränhardt, Dietrich u.a. 1994: Ausländerinnen und Ausländer in Nordrhein-Westfalen. Die Lebenslage der Menschen aus den ehemaligen Anwerbeländern und die Handlungsmöglichkeiten der Politik, Landessozialbericht Bd. 6, Düsseldorf.
- Thränhardt, Dietrich 1981: Das Eigeninteresse der Deutschen am Wahlrecht für Ausländer, in: Ulrich O. Sievering (Hg.), Integration ohne Partizipation? Ausländerwahlrecht in der Bundesrepublik Deutschland zwischen (verfassungs-)rechtlicher Möglichkeit und politischer Notwendigkeit, Frankfurt, 61–96.
- Thränhardt, Dietrich 1995: Die Reform der Einbürgerung in Deutschland, in: Einwanderungskonzeption für die Bundesrepublik Deutschland, Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 50, Bonn, 63–116.
- Thränhardt, Dietrich 1993: Fremdenfeindlichkeit und Rassismus in der Konkurrenzdemokratie, in: Leviathan 21. Jg., 336-357.
- Thränhardt, Dietrich 2002: Konflikt, Konsens und Politikergebnisse: Einwanderung und Integration in Deutschland und den Niederlanden, in: Friso Wielenga (Hg.), Politische Kulturen im Vergleich. Beiträge über die Niederlande und Deutschland seit 1945, Bonn, 17-44.
- Thränhardt, Dietrich 1999: Regionale Ansätze und Schwerpunktaufgaben der Integration von Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen, in: Texte zu Migration und Integration in Deutschland, Münster, 45–121.
- Thränhardt, Dietrich erscheint 2008: Xenophobic Populism and the Crisis of Consociational Democracy: Austria, Switzerland and the Netherlands, in: Liber Amicorum Kees Groenedijk, Nijmegen.
- Topçu, Canan 2007: EinBÜRGERung. Lesebuch über das Deutsch-Werden. Portraits Interview Fakten, Frankfurt.
- Trevisol, Oliver 2006: Die Einbürgerungspraxis im Deutschen Reich 1871-1945, Göttingen.
- Venema, Mathias/ Grimm, Claus 2002: Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland. Repräsentativuntersuchung 2001, Offenbach/München.
- StAR-VwV 2000: Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht. Vom 13. Dezember 2000.
- Wallrabenstein, Astrid 2007: Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zu Einbürgerung/Staatsangehörigkeit, u. a. BT-Drs. 16/5107, 16/2650.
- Werner, Heinz 1993: Die Integration ausländischer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt. Deutschland, Frankreich, Niederlande, Schweden, in: Ders./ Wolfgang Seifert, Die Integration ausländischer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt, Nürnberg, 85-186.
- WRR 1989: Allochtonenbeleid, Den Haag.
- WRR 2002: Nederland als immigratie samenleving, Den Haag
- Wunderlich, Tanja 2005: Die neuen Deutschen. Subjektive Dimensionen des Einbürgerungsprozesses, Stuttgart.

Anhang 1

Tabelle 5										
Absolute Einbürgerungszahlen und Einbürgerungsraten (in %) in den europäischen OECD-Ländern										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Belgien	24.581 2,7	31.687 3,5	34.034 3,8	24.273 2,7	62.082 6,9	62.982 7,3	46.417 5,5	33.709 4,0	34.754 4,0	31.512 3,5
Dänemark	7.283 3,3	5.482 2,3	10.262 4,1	12.416 4,8	18.811 7,3	11.902 4,6	17.300 6,5	6.583 2,5	14.976 5,5	10.197 3,8
Deutschland	86.356 1,2	82.913 1,1	106.790 1,4	142.670 2,0	186.688 2,5	178.098 2,4	154.547 2,1	140.640 1,9	168.826 1,9	154.827 1,6
Finnland	981 1,3	1.439 1,8	4.017 4,7	4.730 5,4	2.977 3,3	2.720 2,8	3.049 2,9	4.526 4,3	6.880 6,5	5.683 5,1
Frankreich	– –	– –	– –	147.522 –	150.026 4,6	127.548 –	128.092 –	144.640 –	168.826 –	154.827 –
Großbritannien	43.069 2,2	37.010 1,9	53.525 2,6	54.902 2,5	82.210 3,7	90.295 3,9	120.125 4,6	125.535 4,9	140.705 5,1	161.780 5,7
Italien	8.823 1,2	9.789 1,0	12.016 1,2	11.335 1,0	9.563 0,7	10.382 0,8	10.685 0,7	13.406 0,9	11.934 0,5	– –
Japan	14.495 1,1	15.061 1,1	14.779 1,0	16.120 1,1	15.812 1,0	15.291 0,9	14.339 0,8	17.633 1,0	16.336 1,0	15.251 0,8
Luxemburg	779 0,6	749 0,5	631 0,4	549 0,4	684 0,3	496 0,5	754 0,5	785 0,5	841 0,5	966 0,5
Niederlande	82.700 11,4	59.830 8,8	59.170 8,7	62.090 9,4	49.968 7,7	46.667 7,0	45.321 6,6	28.799 4,1	26.173 3,7	28.488 4,1
Norwegen	12.237 7,6	12.037 7,6	9.244 5,8	7.988 4,8	9.517 5,3	10.838 5,9	9.041 4,9	7.867 4,0	8.154 4,0	12.655 5,7
Österreich	15.627 2,3	15.792 2,3	17.786 2,6	24.678 3,6	24.320 3,5	31.731 4,4	36.011 4,8	44.694 5,9	41.645 5,4	34.876 4,4
Polen	– –	– –	871 –	1.000 –	975 –	766 –	1.186 –	1.634 3,3	1.937 –	2.866 –
Portugal	1.154 0,7	1.364 0,8	519 0,3	946 0,5	721 0,4	1.082 0,5	1.369 0,4	1.747 0,4	1.346 0,3	939 0,2
Schweden	25.552 4,8	28.867 5,5	46.502 8,9	37.777 7,6	43.774 8,9	36.397 7,6	37.792 7,9	33.006 7,0	26.769 5,9	39.573 8,2
Schweiz	19.375 1,5	19.170 1,4	21.280 1,6	20.363 1,5	28.700 2,1	27.586 2,0	36.515 2,6	35.424 2,4	35.685 2,4	38.437 2,6
Slowakei	– –	– –	– –	– –	– –	– –	– –	3.492 11,8	4.016 13,8	1.393 6,3
Spanien	8.433 1,7	10.311 1,9	13.177 2,2	16.394 2,3	11.999 1,5	16.743 1,9	21.810 2,0	26.556 2,0	38.335 2,3	42.830 2,2
Tschechien	– –	– –	– –	8.107 3,7	8.335 3,6	6.321 3,1	4.532 2,1	3.410 1,5	5.020 2,1	2.626 0,9
Ungarn	12.266 8,8	8.658 6,1	6.435 4,3	6.066 4,0	7.538 4,9	8.590 7,8	3.369 2,7	5.261 4,5	5.432 4,2	9.822 6,9

Quelle: OECD, International Migration Outlook. SOPEMI 2007, Paris 2007, 359.

Anhang 2

Der amerikanische Einbürgerungseid

The majority of immigrants in the United States take an oath of allegiance to the country upon naturalization. For the most part, however, immigrants are unaware of the fact that the oath is not a legal requirement in the US but has a merely symbolic importance.

Naturalization Oath of Allegiance to the United States of America:

“I hereby declare, on oath, that I absolutely and entirely renounce and abjure all allegiance and fidelity to any foreign prince, potentate, state or sovereignty, of whom or which I have heretofore been a subject or citizen; that I will support and defend the Constitution and laws of the United States of America against all enemies, foreign and domestic; that I will bear true faith and allegiance to the same; that I will bear arms on behalf of the United States when required by the law; that I will perform noncombatant service in the armed forces of the United States when required by the law; that I will perform work of national importance under civilian direction when required by the law; and that I take this obligation freely without any mental reservation or purpose of evasion; so help me God.”

Zum Autor

Professor Dr. Dietrich Thränhardt
Institut für Politikwissenschaft
Westfälische Wilhelms-Universität
Platz der Weißen Rose
48151 Münster
thranha@uni-muenster.de

Abbildungsverzeichnis und Tabellen

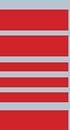
Abbildungsverzeichnis

Schaubild 1: Betriebsratsvorsitzende und stellvertretende Vorsitzende ausländischer Herkunft im IG-Metall-Bereich 1975–2006 (absolute Zahlen)	8
Schaubild 2: Ausländische Bevölkerung in Deutschland 1961–2006 (in Tausend)	9
Schaubild 3: Einbürgerungsraten in Deutschland 1996–2006 (absolute Zahlen)	9
Schaubild 4: Einbürgerungsraten in ausgewählten Ländern 2005 (in Prozent)	10
Schaubild 5: Einbürgerungsraten in ausgewählten europäischen Ländern 1996–2005 (in Prozent)	11
Schaubild 6: Einbürgerungen 1991–2006 nach bisheriger Staatsangehörigkeit in Deutschland (in Tausend)	12
Schaubild 7: Einbürgerungsraten in den alten Bundesländern 1996 (in Prozent)	15
Schaubild 8: Einbürgerungsraten der Bundesländer 2002 (in Prozent)	16
Schaubild 9: Einbürgerungsraten der Bundesländer 2003 (in Prozent)	16
Schaubild 10: Einbürgerungsraten der Bundesländer 2004 (in Prozent)	17
Schaubild 11: Einbürgerungsraten der Bundesländer 2005 (in Prozent)	17
Schaubild 12: Einbürgerungsraten der Bundesländer 2006 (in Prozent)	18
Schaubild 13: Einbürgerungsraten der Kreise und Städte von Rheinland-Pfalz 2005 (in Prozent)	19
Schaubild 14: Korrelation von Ausländeranteilen und Einbürgerungsraten in den Kreisen und Städten von Rheinland-Pfalz 2005 (in Prozent)	20
Schaubild 15: Mehrstaatlerquote bei der Einbürgerung in Bayern (in Prozent)	26
Schaubild 16: Einbürgerungsraten der Türken und Marokkaner in den Niederlanden (in Prozent)	30

Tabellen

Tabelle 1: Einbürgerungsquoten in europäischen Ländern 1990–2000 (in Prozent)	11
Tabelle 2: Einbürgerungsraten und Beibehaltung der ursprünglichen Staatsangehörigkeit in den Niederlanden	33
Tabelle 3: Große Einbürgerungs-Gruppen in Deutschland und den Niederlanden und die Hinnahme von Mehrstaatlichkeit (2000)	34
Tabelle 4: Ausländer und Doppelstaatler in Amsterdam am 1. Januar 2002 (absolute Zahlen)	36
Tabelle 5: Absolute Einbürgerungszahlen und Einbürgerungsraten (in %) in den europäischen OECD-Ländern	48

Bei den Innenministerien der Länder bedanke ich mich für die Bereitschaft, auf meine Umfrage zu speziellen Aspekten der Einbürgerung zu antworten. Kai Leptien M. A. danke ich für die Anfertigung der Schaubilder und Tabellen und die kritische Lektüre des Textes.



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

Globalisierungs- und Einkommensverteilung

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

Defizitziel versus Ausgabenpfad – Plädoyer für eine berechenbare Haushaltspolitik

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

**Auswirkungen eines Mindestlohns auf kleine und mittlere Unternehmen
Eine betriebswirtschaftliche Analyse nach Branchen, Betriebstypen und Standorten**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Auf dem Weg zum gläsernen Verbraucher?
Verbraucherschutz bei Kundenkarten und RFID-Chips**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Verkehrspolitische Ausbruch aus der Betonwelt!
Aber durch Nutzerfinanzierung?**

WISO direkt

Gesprächskreis Sozialpolitik

Zukunft des Sozialstaats
– **Bildungs- und Familienpolitik**
– **Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik**
– **Sozialpolitik**

WISO Diskurse

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Demographie, Beschäftigung und Renteneintrittspolitiken

WISO direkt

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Nokia und der Standortwettbewerb in der EU – Institutionen des „Europäischen Sozialmodells“ sind unterentwickelt

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

Dienstleistungen in Deutschland: besser als ihr Ruf, dennoch stark verbesserungsbedürftig!

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

Europas Sozialpolitik als schwieriger Aushandlungsprozess – Akteure und Handlungsoptionen unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitszeitpolitik

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Einwanderungsland ohne Einwanderungspolitik – Chancen einer gesteuerten Zuwanderung nach Deutschland

WISO direkt

Frauen- und Geschlechterpolitik

Taschengeld für Mutter oder Krippenplatz fürs Kind? Eine Genderanalyse zum Betreuungsgeld

WISO direkt

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso



Analysen, Konzepte, Diskurse für ein soziales Deutschland

Neuere Veröffentlichungen der Abte

Wirtschaftspolitik
Globalisierungspanik und Einkommensverteilung
WISO direkt

Wirtschaftspolitik
**Defizitziel versus Ausgabenpfad – Plädoyer für
eine berechenbare Haushaltspolitik**
WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand
**Auswirkungen eines Mindestlohns auf
kleine und mittlere Unternehmen**
**Eine betriebswirtschaftliche Analyse nach
Branchen, Betriebstypen und Standorten**
WISO Diskurs

Gesprächskreis Verbraucherpolitik
Auf dem Weg zum gläsernen Verbraucher?
**Verbraucherschutz bei Kundenkarten und
RFID-Chips**
WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik
Verkehrspolitische Ausbruch aus der Betonwelt!
Aber durch Nutzerfinanzierung?
WISO direkt

Gesprächskreis Sozialpolitik
Zukunft des Sozialstaats
– **Bildungs- und Familienpolitik**
– **Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik**
– **Sozialpolitik**
WISO Diskurse

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung
**Demographie, Beschäftigung und
Renteneintrittspolitiken**
WISO direkt

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei u

www.fes.de/wiso

Publikationen:

- Defizitziel versus Ausgabenpfad – Plädoyer für eine berechenbare Haushaltspolitik (*WISO Diskurs*)
- Globalisierungspanik und Einkommensverteilung (*WISO direkt*)
- Eine soziale Zukunft für Deutschland (*WISO direkt*)
- Was wir Deutschland schulden (*WISO direkt*)
- Unternehmen Vereinbarkeit
Perspektiven familienfreundlicher Unternehmenspolitik (Forum Politik und Gesellschaft)
- Eine europäische Einkommenspolitik für mehr Wachstum und Gerechtigkeit (*WISO direkt*)
- Zusammen. Leben. Lernen. Bildungssystem in einer Einwanderungsgesellschaft (*Dokumentation des Netzwerk Bildung*)
- Dramatische Abhängigkeit des Bildungserfolgs von sozialer Herkunft – Konsequenzen aus IGLU 2006 und PISA III (*Dokumentation des Netzwerk Bildung*)
- Zukunft des Sozialstaats (*WISO Diskurse*)
- Sozialstaatsstrategie und Beschäftigung im europäischen Vergleich (*WISO Diskurs*)

Einen Überblick zur Zukunft der deutschen Außenbeziehungen finden Sie unter: www.fes.de/kompass2020

Neben einem zusammenfassenden Beitrag „Deutschland in den internationalen Beziehungen – Ziele, Instrumente, Perspektiven“ von Jochen Steinhilber wird in 30 Teilstudien über Deutschlands Ziele, Rolle und Strategien im Bereich internationaler Beziehungen informiert. Szenarien veranschaulichen, welche Entwicklung das Politikfeld oder die Region in den kommenden 15 Jahren nehmen könnte.

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Impressum
www.fes.de/zukunft2020
E-Mail: zukunft2020@fes.de
Ansprechpartner:
Dr. Michael Dauderstädt
Leiter der Abteilung
Wirtschafts- und Sozialpolitik