

Tanja Wunderlich

Die neuen Deutschen

Tanja Wunderlich

Die neuen Deutschen

Subjektive Dimensionen des Einbürgerungsprozesses



Lucius & Lucius · Stuttgart · 2005

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über: <http://dnb.ddb.de> abrufbar

Die neuen Deutschen. Subjektive Dimensionen des Einbürgerungsprozesses

Tanja Wunderlich

Inauguraldissertation zur Erlangung des Grades eines doctor rerum politicarum an der Fakultät Sozial- und Wirtschaftswissenschaften der Otto-Friedrich-Universität Bamberg

europäisches forum für migrationsstudien (efms)

Institut an der Universität Bamberg

Katharinenstraße 1

D-96052 Bamberg

www.efms.de

© Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft mbH Stuttgart 2005

Gerokstraße 51, D-70184 Stuttgart

www.luciusverlag.com

Das Werk, einschließlich aller seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Design: Barbara Meyer, D-90542 Eckental

Satz: Gerald Kubik, efms, D-96052 Bamberg

Druck und Einband: Rosch-Buch, D-96110 Scheßlitz

Printed in Germany

ISBN 3-8282-0311-6

Inhaltsverzeichnis

Einführung	11
1. Das Staatsangehörigkeitsrecht: Reform, Verfahrensfragen und quantitative Entwicklungen	16
1.1 Rechtsgrundlagen	17
1.2 Das neue Staatsangehörigkeitsgesetz drei Jahre später: Erfahrungen und Rückblick	23
1.3 Das (neue) Einbürgerungsverfahren	25
2. Stand der Forschung zum Thema Einbürgerung und Integration	28
2.1 Quantitativ-empirische Forschung	28
2.2 Qualitativ-empirische Forschung	35
3. Theoretische und begriffliche Grundlagen: Integrationskonzept und qualitativer Zugang	37
3.1 Definition von Integration	37
3.2 Integrationstheorien	39
3.2.1 Das Phasenmodell von Gordon	40
3.2.2 Essers integrativer Ansatz der rationalen Wahl	40
3.2.3 Die vier Dimensionen von Integration	43
3.3 Integration als Folge des Handelns menschlicher Akteure: Die subjektive Perspektive	47
3.4 Grundannahmen qualitativer Sozialforschung und qualitatives Forschungsdesign	49
3.4.1 Wissenschaftstheoretische und methodologische Entwicklung qualitativer Sozialforschung	50
3.4.2 Prinzipien qualitativer Sozialforschung	58
3.4.3 Gütekriterien qualitativer Sozialforschung und deren methodische Umsetzung im Forschungsprojekt	62
3.5 Von der qualitativen Theorie zur kodifizierten Methode: Die Grounded Theory von Glaser und Strauss	69

4. Die empirische Untersuchung	72
4.1 Entwicklung des Untersuchungsinstruments „narrativ- leitfadengestützte Interviews“	72
4.1.1 Verfahren und Erkenntnisgewinn leitfadengestützter Interviews	72
4.1.2 Gruppendiskussion	74
4.1.3 Verfahren und Erkenntnisgewinn narrativer Interviews	76
4.2 Auswahl der Untersuchungspersonen und Durch- führung der Interviews	80
4.2.1 Die Auswahl der Untersuchungspersonen	80
4.2.2 Bamberg als Ort der Untersuchung	83
4.2.3 Die Durchführung der Interviews	86
4.2.4 Überblick über die Untersuchungspersonen	93
4.2.5 Grenzen des Untersuchungsdesigns	95
4.3 Die Auswertung des Datenmaterials	96
4.3.1 Von der Tonbandaufzeichnung zur computergestützten Texterfassung: Arbeitsebenen und Instrumentarium bei ATLAS.ti	96
4.3.1.1 Textuelle Ebene	97
4.3.1.2 Konzeptuelle Ebene	98
4.3.1.3 Transparenz und Verfahrensdokumentation durch ATLAS.ti	98
4.3.2 Kodierprozesse und Kategorienbildung	99
4.3.3 Zwischenergebnis: Codeliste und Codefamilien	101
4.3.4 Beschreibung und Analyse des Datenmaterials	104
4.3.4.1 Themenzentrierte Deskriptionen	105
4.3.4.2 Qualitative Typenbildung	106
4.3.4.3 Narrationsanalyse anhand ausgewählter Interview- passagen	109

5. Ergebnisse der empirischen Untersuchung	113
5.1 Einbürgerungsmotive	113
5.1.1 Instrumentelle Motive	115
5.1.2 Familienbezogene Motive	120
5.1.3 Zugehörigkeitsbezogene Motive	121
5.1.4 Fazit	123
5.2 Entscheidungsprozess für die Einbürgerung	125
5.2.1 Zeitlicher Verlauf der Entscheidungsfindung	127
5.2.2 Einflussfaktoren im Prozess der Entscheidungsfindung	130
5.2.3 Entscheidung für die Einbürgerung: Vom Generationen-	
konflikt zur Ketteneinbürgerung	135
5.2.4 Entscheidung für die Einbürgerung und die Reform des	
Staatsangehörigkeitsrechts	139
5.2.5 Fazit	140
5.3 Das Verwaltungsverfahren	142
5.3.1 Emotionales Empfinden im Verwaltungsverfahren und der	
Kontakt mit den Behörden	143
5.3.2 Wenn man es „schwarz auf weiß“ hat: Gefühle beim Verlust	
der alten Staatsangehörigkeit	146
5.3.3 Ängste im Einbürgerungsprozess	147
5.3.4 Fazit	151
5.4 Emotionales Empfinden beim Vollzug der Einbürgerung	152
5.4.1 Emotionen beim administrativen Vollzug der Einbürgerung ..	153
5.4.2 Die Bewertung von kommunalen Einbürgerungsfeiern	157
5.4.3 Fazit	160
5.5 Wahrgenommene Wirkungen der Einbürgerung	160
5.5.1 Wirkungen zur strukturellen, sozialen und kulturellen	
Integration	162
5.5.2 Einbürgerung und gesellschaftliche Akzeptanz: „Auch	
wenn du 100 Pässe hast, trotzdem bist Ausländer“	169
5.5.3 Wirkungen zur identifikativen Integration	172
5.5.4 Fazit	173

6. Schlussfolgerungen und Ausblick	175
6.1 Politischer und gesellschaftlicher Diskurs: Einbürgerung aus Sicht der Aufnahmegesellschaft	175
6.2 Die subjektiven Dimensionen: Einbürgerung aus Sicht von Migranten	179
6.3 Integrationstheoretischer Erkenntnisgewinn	182
6.4 Handlungsempfehlungen	184
6.4.1 Handlungsempfehlungen für Politik und Verwaltung	184
6.4.2 Empfehlungen für die Forschung	185
Verzeichnis der Tabellen, Abbildungen und Anhänge	187
Literaturverzeichnis	188
Anhang	203

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde an der Fakultät Sozial- und Wirtschaftswissenschaften der Otto-Friedrich-Universität Bamberg als Dissertation vorgelegt. Sie ist aus meiner Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am europäischen forum für migrationstudien (efms) hervorgegangen, insbesondere aus dem von mir und meiner Kollegin Susanne Worbs bearbeiteten Projekt „Einbürgerung und Integration: Subjektive Dimensionen des Wechsels der Staatsangehörigkeit“. Die Arbeit ist jedoch nicht nur Produkt eines einzelnen Forschungsprojektes, sondern wurde durch die Einbindung in die Institutsarbeit des efms bereichert. Diese Einbindung ermöglichte einerseits den interdisziplinären Austausch mit Kollegen, andererseits die Kombination von wissenschaftlicher Grundlagenforschung und Wissenstransfer zwischen Forschung, Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit.

Ich möchte mich deshalb vor allem bei meinen aktuellen und ehemaligen Kolleginnen und Kollegen am efms bedanken, die meine Arbeit mit fachlicher (und moralischer) Unterstützung begleitet haben und für ein stets angenehmes und damit produktives Arbeitsklima sorgten. Besonders hervorheben möchte ich hierbei Susanne Worbs, die das Projekt durch ihre kompetente und sorgfältige Arbeitsweise bereicherte, den interdisziplinären fachlichen Austausch mit mir pflegte und auch in Zeiten großen Termindrucks und hoher Arbeitsbelastung nie ihre Kollegialität und ihren Humor verlor. Besonderer Dank gilt ebenfalls Prof. Dr. Friedrich Heckmann, der sowohl als Projektleiter wie auch als Institutsleiter meine wissenschaftliche Arbeit unterstützt hat. Prof. Dr. Thomas Müller-Schneider danke ich für die fachlichen Ratschläge und dafür, dass er die Zweitkorrektur dieser Arbeit übernommen hat. Bei den studentischen Hilfskräften Anneke Ullrich und Christine Schopf möchte ich mich für die gewissenhafte Transkription der Interviewaufzeichnungen bedanken.

Besonders herzlichen Dank schulde ich Daniel Firsching, der mir nicht nur mit inhaltlichen Hinweisen zur Seite stand, sondern mir auch den Rücken freihielt, um diese Arbeit fertigstellen zu können.

Weder das Projekt noch diese Arbeit hätten realisiert werden können ohne die Mithilfe der eingebürgerten Personen und ihrer Bereitschaft, in den Interviews so umfassende Informationen zur Verfügung zu stellen. Auch wenn sie anonym bleiben müssen, gilt ihnen mein besonderer Dank. In diesen schließe ich auch die Experten, Mitarbeiter der Einbürgerungsbehörden und der Verwaltung ein, die ihre Erfahrungen und ihr Hintergrundwissen mit mir teilten.

Tanja Wunderlich

Bamberg, im Dezember 2004

Für meine Eltern

Einführung

Im Jahr 1999 erreichte das Thema Einbürgerung und Staatsangehörigkeit eine politische Brisanz wie selten zuvor: Während Änderungen des Ausländer- oder Staatsangehörigkeitsrechts bis dato eher nur unter ausländerrechtlichen und migrationspolitischen Experten Beachtung fanden, rückten Ende der 90er Jahre die legislativen Vorhaben in diesem Politikbereich in das Zentrum öffentlichen Interesses. Die Änderung des Staatsangehörigkeitsrechtes war eines der ersten großen Reformvorhaben der im September 1998 neu gewählten rot-grünen Bundesregierung. Ziel der Regierungskoalition war es, den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit zu erleichtern, Elemente von *ius soli* einzuführen und vor allem die Einbürgerung als aktiven Schritt zur Integration von Migranten zu verankern. In diesem Rahmen war ursprünglich geplant, auch den Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit aufzugeben, da immer wieder beklagt worden war, dass das Erfordernis der Aufgabe der vorherigen Staatsangehörigkeit für viele im Prinzip einbürgerungswillige Migranten eine Barriere darstelle. Genau an dieser Frage des „Doppelpasses“ entzündete sich jedoch eine heftige öffentliche Debatte, angestoßen durch die von der CDU/CSU-Opposition gestartete Unterschriftenkampagne im hessischen Landtagswahlkampf. Die veränderten Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat nach der Landtagswahl in Hessen führten dazu, dass der Gesetzentwurf entsprechend verändert werden musste und der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit beibehalten wurde, allerdings mit zahlreichen Ausnahmeregelungen.

Das zum 1.1.2000 in Kraft getretene Staatsangehörigkeitsgesetz (StaG) enthält eine Reihe von teilweise grundlegenden Rechtsänderungen, deren wichtigste sicherlich der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit qua Geburt im Inland für die Kinder ausländischer Eltern ist, mit Einschränkung der Optionspflicht. Es wurde des weiteren die Einbürgerung für erwachsene Zuwanderer durch eine Verkürzung der notwendigen Aufenthaltsfrist von 15 auf 8 Jahre erleichtert, allerdings wurde zugleich das Erfordernis eingeführt, ausreichende deutsche Sprachkenntnisse nachzuweisen. Obwohl die Rechtsmaterie des reformierten Staatsangehörigkeitsgesetzes auch weiterhin in Expertenkreisen für Diskussion und Kritik sorgte, hatte sich die Debatte in der politischen Öffentlichkeit wenige Jahre nach In Kraft Treten des Gesetzes beruhigt. Quantitativ gesehen scheint sich die Zahl der Einbürgerungen nach einem Höhepunkt unmittelbar nach In Kraft Treten des Gesetzes (nahezu 187.000 Einbürgerungen im Jahr 2000) wieder zu verringern: Im Jahr 2001 wurden bundesweit rund 178.000 Einbürgerungen gezählt, im Jahr 2002 nur noch 154.547, was einen Rückgang um 13,2% gegenüber 2001 bedeutet¹.

¹ Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern, 13.06.2003.

Parallel zur politischen Konjunktur des Themas Staatsangehörigkeit hat auch die Forschungslandschaft seit Ende der 90er Jahre mehrere Ausdifferenzierungen inhaltlicher und methodischer Art erfahren. Eine Bandbreite an Disziplinen befasste sich verstärkt mit einbürgerungsbezogenen Fragestellungen; es erschienen Publikationen juristischer, geschichts- und politikwissenschaftlicher Art ebenso wie theoretische und empirische sozialwissenschaftliche Arbeiten. Ein Überblick über den Stand der Forschung (vgl. Kapitel 2) macht deutlich, dass der Vorgang der Einbürgerung und die immer größere Gruppe der eingebürgerten Migranten verstärkt ins Blickfeld der Sozialwissenschaften gerückt sind. Vor allem quantitative Studien begannen damit, zum Beispiel Fragen nach Motiven für die Einbürgerung oder nach Gründen gegen eine Einbürgerung in die Fragebögen aufzunehmen. Auf diese Art und Weise konnten zwar plausibel erscheinende Antworten abgetestet werden, der subjektiven Komplexität des Einbürgerungsprozesses wurde aufgrund der Untersuchungsanlage und limitierter Antwortkategorien jedoch wenig Raum gegeben. Der Wechsel der Staatsangehörigkeit *aus der Sicht von Migranten* spielte somit in der bisherigen Forschung eine eher untergeordnete Rolle.

Der Mangel an Berücksichtigung der individuell-subjektiven Dimensionen in der Forschung zur Einbürgerung ist deshalb der Ausgangspunkt des Erkenntnisinteresses dieser Arbeit. Sie will einen sozialwissenschaftlichen Mehrwert durch Exploration und Deskription der subjektiven Perspektive von Einbürgerung erbringen und zu ihrem deutenden Verstehen beitragen. Im Zentrum der Arbeit steht somit die subjektive Wahrnehmung des Wechsels der Staatsangehörigkeit oder des Erwerbs einer zusätzlichen Staatsangehörigkeit und deren Zusammenhang mit weiteren Aspekten des Integrationsprozesses. „Subjektive Dimensionen“ meint dabei beispielsweise Fragen nach rationalem Kalkül und Motiven, Wahrnehmungsweisen, Kognitionen und Emotionen im Entscheidungsprozess für einen Einbürgerungsantrag, das Erleben des Verwaltungsverfahrens und des Einbürgerungsvollzugs und nicht zuletzt wahrgenommenen Wirkungen der Einbürgerung auf das eigene Leben.

Die subjektive Perspektive ist in der soziologischen Forschung von zentralem Erkenntnisinteresse. Da Soziologie ihrem Grundverständnis nach „soziales Handeln deutend verstehen“ und „in seinem Ablauf und in seinen Wirkungen ursächlich erklären“ will (Max Weber 1921/1972, 1), ist der Ausgangspunkt soziologischer Analysen zunächst die Rekonstruktion des subjektiven Sinns von Handeln: Man muss sich in die Situation des Handelnden hineinversetzen und herausfinden, wie der Akteur die Situation sieht und welche Absichten und Überzeugungen er mit seinem Handeln verbindet. Das an der Situation orientierte, sinnhafte, problemlösende Handeln der Menschen ist entscheidendes theoretisches Werkzeug bei der Erklärung von kollektiven Wirkungen (Esser 1996, 4). Das wissenschaftstheoretische Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, zu diesem „deutenden Verstehen“ beizutragen (vgl. dazu ausführlicher Kapitel 3). Der Themenkomplex Einbürgerung wird auf der Mikro-

Ebene der Akteure in seinen Facetten beleuchtet und beschrieben und damit verbundene Aspekte dargestellt. Diese beziehen sich auf den **Prozess der Einbürgerung**, untergliedert in seine einzelnen Verlaufsphasen:

- ▶ Welche **Motive** sind es, die Personen zur Stellung des Einbürgerungsantrags veranlassen? Lassen sich Migranten einbürgern, weil sie sich bereits integriert fühlen oder erachten sie die Einbürgerung als Schritt auf dem Weg zur Integration? Sehen sie die Einbürgerung instrumentell und wenig emotional behaftet oder stellt sie für die Migranten einen biografischen Einschnitt dar, der unter Umständen krisenhaft verläuft?
- ▶ Wie verläuft der **Entscheidungsprozess**: Nimmt die Familie, nimmt die ethnische Community Einfluss auf die Entscheidung? Trifft die Person diese Entscheidung für sich alleine und unbeeinflusst vom sozialen Umfeld? Wenn es Einfluss gibt, verzögert oder beschleunigt er den Entscheidungsprozess?
- ▶ Wie wird das **Verwaltungsverfahren** erlebt, wie der administrative **Vollzug** der Einbürgerung? Hatten die Befragten Ängste vor oder während des Verwaltungsverfahrens? Haben Sie Unterstützung erhalten, haben sie sich beraten lassen?
- ▶ Welche **Wirkungen** haben sie in Folge der Einbürgerung bei sich wahrgenommen? Was waren ihre persönlichen Erwartungen an die Einbürgerung und haben diese sich erfüllt? Oder traten plötzlich Wirkungen auf, die sie so nicht erwartet haben?

Abgesehen von den genannten Aspekten in den einzelnen Verlaufsphasen kann der Einbürgerungsprozess je nach persönlicher Biografie und sozialem Umfeld sehr unterschiedlich verlaufen und erlebt werden. Themen, die in der Gesamtbetrachtung aller Einbürgerungsverläufe nur eine geringe Rolle spielen mögen – wie zum Beispiel Gefühle der Angst im Einbürgerungsverfahren – können im Einzelfall durchaus den gesamten Einbürgerungsverlauf dominieren. Deshalb müssen neben dem Verlaufsaspekt des Einbürgerungsprozesses auch **individuell-biografische Aspekte** berücksichtigt werden, um die subjektiven Dimensionen in ihrer Gesamtheit aufzeigen zu können. So können prozessuale Erscheinungen, die über einen längeren biografischen Zeitraum verliefen, entdeckt werden. Folgende ausgewählte Aspekte werden hierbei vertieft:

- ▶ Gibt es **spezielle Einflussfaktoren** in der Motiventstehung und Entscheidungsfindung?
- ▶ Gab es **Ängste** bei der Entscheidungsfindung und im Einbürgerungsverfahren?
- ▶ Lassen sich **Diskurse** innerhalb von Familien und deren Wirkung rekonstruieren?
- ▶ Wie wirkt sich die Einbürgerung auf die **gesellschaftliche Akzeptanz** aus?

Einbürgerung ist somit eine politische Maßnahme und Teil eines öffentlichen Diskurses einerseits und eine subjektiv erlebte, integrationsrelevante Dimension andererseits; beide Aspekte gilt es für eine umfassende Darstellung zu erfassen. Dies spiegelt sich auch im Aufbau dieser Arbeit wider.

Zunächst erfolgt eine Darstellung der objektiven Rahmenbedingungen, also Rechtsgrundlagen und administratives Verfahren der Einbürgerung (Kapitel 1). Datenquellen hierfür waren eine ausführliche Sichtung der Literatur, Experteninterviews mit Sozialberatern, Mitarbeitern von Einbürgerungsbehörden, Juristen in der Verwaltung auf Bundes- und Länderebene und die Ergebnisse aus der Kommunikation mit politischen und gesellschaftlichen Akteuren im Rahmen der Organisation von Fachkonferenzen.

Aufbauend darauf wird ein Überblick über den Stand der Forschung zum Thema Einbürgerung und Integration gegeben und der theoretische Bezugsrahmen dieser Arbeit dargestellt (Kapitel 2). In Kapitel 3 folgt dann der Kern dieser qualitativ-empirischen Studie: Die primäre Datenquelle für die Erschließung der subjektiven Perspektive von Einbürgerung bildeten Ergebnisse des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Forschungsprojektes „Einbürgerung und Integration. Subjektive Dimensionen des Wechsels der Staatsangehörigkeit“, das die Autorin von Oktober 2000 bis November 2003 am europäischen forum für migrationsstudien an der Universität Bamberg bearbeitete und das in Kapitel 4 ausführlich dargestellt wird. Um die oben genannten Fragen empirisch fundiert beantworten zu können, wurde ein exploratives Forschungsdesign entworfen. Durch ein induktives Verfahren und eine Interviewtechnik, die sich als „narrativ-leitfadengestützt“ charakterisieren lässt, wurde qualitatives Datenmaterial generiert, das Einblicke in die Relevanzstrukturen und die Erfahrungshintergründe der Befragten eröffnete. Gleichzeitig ermöglichte die Kombination von Leitfaden und narrativen Elementen ein Mindestmaß an Vergleichbarkeit der Interviews. 26 narrativ-leitfadengestützte Interviews mit eingebürgerten Personen unterschiedlicher ehemaliger Nationalitäten lieferten ein umfassendes Datenmaterial, das in zweierlei Hinsicht ausgewertet wurde:

- ▶ durch eine Analyse aller Fälle mit dem Ziel, Relevanzen im Material zu entdecken und durch qualitative Typenbildung einen Überblick über die Dimensionen in den einzelnen Verlaufsphasen des Einbürgerungsprozesses zu gewinnen.
- ▶ durch eine detaillierte Betrachtung ausgewählter Interviewpassagen, um im Rückgriff auf den biographischen Hintergrund die entdeckten Themen zu vertiefen und um prozesshafte Entwicklungen herauszuarbeiten.

Eine ausführliche Darstellung der inhaltlichen Ergebnisse erfolgt in Kapitel 5. Da der Wechsel der Staatsangehörigkeit ein wichtiger Schritt der rechtlichen bzw. strukturellen Integration von Migranten sein kann, wurden die Projekt-

ergebnisse anschließend im theoretischen Bezugsrahmen allgemeiner soziologischer Integrationstheorien betrachtet und interpretiert (Kapitel 6.3). Darauf aufbauend werden Handlungsempfehlungen für Politik und Verwaltung sowie für weiterführende Forschung formuliert (Kapitel 6.4).

1. Das Staatsangehörigkeitsrecht: Reform, Verfahrensfragen und quantitative Entwicklungen

Begriff das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht Einbürgerung von Nicht-Deutschen bis Anfang der 90er Jahre als eine Ausnahme, für die es hohe Hürden zu überspringen galt, so zeigten sich in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren Entwicklungen, staatliche und nationale Zugehörigkeit nicht nur über ethnische Gemeinsamkeit zu definieren. Sicherlich ist das neue Staatsangehörigkeitsrecht mit seinem *ius soli* Prinzip die weitestgehende Maßnahme, den ethnischen Nationsbegriff um territoriale und gesellschaftliche Zugehörigkeitskriterien zu erweitern, doch gab es auch bereits in den 90er Jahren schon Schritte in diese Richtung: Die Veränderung des Ausländergesetzes von 1993 mit den dort geschaffenen Einbürgerungsansprüchen für jugendliche Ausländer mit zumindest acht Jahren Aufenthalt und schulischer Sozialisation in Deutschland bereitete den Weg einer grundlegenden Veränderung und Öffnung des Nationskonzepts. Mit dem neuen Staatsangehörigkeitsrecht des Jahres 2000 wurden integrationspolitische Ziele rechtlich verankert. Das gesetzgeberische Ziel, wie es in der Begründung bei der Einbringung des Gesetzes zur Reform des Staatsangehörigkeitsrecht formuliert wurde, war, die Integration der wachsende Zahl an in Deutschland geborenen oder dauerhaft hier lebenden Ausländern zu fördern:

„Diese seit langem auf Dauer rechtmäßig im Inland lebenden Ausländer haben ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland und sind, vor allem was die so genannte zweite und dritte Ausländergeneration betrifft, den Verhältnissen des Landes, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, weitgehend entfremdet. Auf eine derartige Lage muss mit entsprechenden staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungen reagiert werden. An der Einbeziehung des auf Dauer in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Bevölkerungsteils durch Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit besteht ein öffentliches Interesse schon deshalb, weil kein Staat es auf Dauer hinnehmen kann, dass ein zahlenmäßig bedeutender Teil seiner Bürger über Generationen hinweg außerhalb der staatlichen Gemeinschaft steht und von den Rechten und Pflichten eines Bürgers gegenüber dem Staat ausgeschlossen bleibt. Es entspricht ferner der demokratischen Idee, eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und der dauerhaft der staatlichen Herrschaft unterliegenden inländischen Wohnbevölkerung herzustellen.“²

Im Folgenden sollen kurz die rechtlichen Änderungen dargestellt und erste Erfahrungen mit dem neuen Recht aufgezeigt werden.

² Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, BT-Drs. 14/533.



1.1 Rechtsgrundlagen

Das neue Gesetz brachte wichtige Änderungen mit sich: erstens, die Erleichterung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit (u.a. durch Einführung von *ius soli*-Elementen), zweitens die Erweiterung der Einbürgerungstatbestände (u.a. Kürzung der Mindestaufenthaltszeiten) und drittens die Hinnahme von Mehrstaatigkeit, aber begrenzt durch weitere Verlustgründe (u.a. Optionspflicht). Mit dem Änderungsgesetz von 1999 handelt es sich also nicht um eine bloße Novellierung des 1913 erlassenen und bis dato gültigen Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes, sondern wichtige Grundbereiche sind so deutlich anders als früher geregelt worden, „dass sich die Neuregelungen voraussichtlich ebenso tiefgreifend wie langfristig auswirken werden“ (Renner 2002, 265). Die Regelungen sollen im Folgenden einzeln etwas näher erläutert werden.

Einbürgerungsanspruch

Das neue Recht sieht die Ergänzung des traditionellen Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) durch Elemente des Erwerbs der Staatsangehörigkeit durch Geburt im Inland (*ius soli*) vor: In Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern erwerben mit Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn wenigstens ein Elternteil am Tag der Geburt des Kindes sich seit acht Jahren regelmäßig und gewöhnlich in Deutschland aufhält und eine Aufenthaltsberechtigung oder seit drei Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzt (§4 Abs.3 StAG). Für Kinder ausländischer Eltern, die in der Zeit vom 2. Januar 1990 bis 31. Dezember 1999 geboren wurden, bestand bis zum 31. Dezember 2000 ein befristeter Einbürgerungsanspruch³, wenn wenigstens ein Elternteil am Tag der Geburt des Kindes sich seit acht Jahren regelmäßig und gewöhnlich in Deutschland aufhielt und eine Aufenthaltsberechtigung oder seit drei Jahren vor der Geburt des Kindes eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besaß und der rechtmäßige und dauernde Aufenthalt dieses Elternteils zum Zeitpunkt der Einbürgerung des Kindes noch andauerte (§ 40b). Kinder, die auf dieser Rechtsgrundlage die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben, sind verpflichtet, sich zwischen dem 18. und dem 23. Lebensjahr zwischen der Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes und der deutschen Staatsangehörigkeit zu entscheiden (Optionspflicht nach § 29 StAG)⁴.

³ Der Anspruch auf Einbürgerung für Kinder unter zehn Jahren ist am 31.12.2000 abgelaufen. Einer Verlängerung der Frist bis zum 31. Dezember 2002 und einer Senkung der Einbürgerungsgebühren von DM 500 auf DM 100 (Bundesrat Drucksache 53/01) hatten Bundesregierung und Bundestag bereits Anfang des Jahres zugestimmt, die Initiative wurde aber vom Bundesrat mit Mehrheit der unionsgeführten Länder abgelehnt. Auch im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat kam keine Einigung zustande.

Erleichterung der Einbürgerung

Mit dem neuen Staatsangehörigkeitsrecht haben sich auch die Voraussetzungen für einen Einbürgerungsanspruch verändert, der jetzt statt nach ursprünglich 15 Jahren bereits nach 8 Jahren besteht (§ 85ff. AuslG). Als weitere Voraussetzungen für diesen Anspruch auf Einbürgerung sind erforderlich: ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache; der Besitz einer Aufenthaltserlaubnis bzw. Aufenthaltberechtigung; das Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung; eine Loyalitätserklärung, keine verfassungsfeindlichen Bestrebungen zu verfolgen oder verfolgt zu haben; der Sicherung des Lebensunterhalts aus eigenen Mitteln (mit Ausnahme von Antragstellern unter 23 Jahren); keine Vorstrafen und Verlust und Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit.

Im Wesentlichen unverändert gelten nach neuem Recht die Bestimmungen zu allgemeinen Ermessenseinbürgerungen und über den Einbürgerungsanspruch der Ehegatten Deutscher gemäß §§ 8,9 StAG (Renner 1999, 158 f.) Allerdings ist für mit Deutschen Verheiratete das absolute Verbot der Hinnahme von Mehrstaatigkeit beseitigt, statt dessen gelten nun die erheblich erweiterten Gründe des neuen §87 AuslG.

Mehrstaatigkeit

Das Thema Mehrstaatigkeit war im Zuge des dem Gesetz vorausgehenden politischen und gesellschaftlichen Diskurses der zentrale Stein des Anstoßes gewesen (siehe auch Kapitel 6.1) und hat die anderen, teilweise weit grundsätzlicheren Neuregelungen des Staatsangehörigkeitsrechts, wie zum Beispiel die Einführung von *ius soli*, in den Hintergrund gedrängt. Es besteht zwar nach wie vor das grundsätzliche Ziel, Mehrstaatigkeit zu vermeiden, die Ausnahmefälle sind jedoch konkretisiert und erweitert worden und es müssen alle Erwerbs- und Verlusttatbestände in die Betrachtung einbezogen werden (§ 12 StAG).

⁴ Diese Optionspflicht wird erstmals ab 2. Januar 2008 wirksam werden, wenn die ersten Kinder die Volljährigkeit erreichen, die diesen befristeten Einbürgerungsanspruch genutzt haben. Deren Gesamtzahl ist jedoch weit hinter den Erwartungen zurück geblieben. Mit der Zwangsoptionslösung sind neue Registrierungsaufgaben verbunden. Der für die Beurkundung der Geburt des Kindes zuständige Standesbeamte trägt den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit in die Personenstandsbücher ein (§ 4 Abs. 3 Satz 2 StAG). Zwar braucht die ausländische Staatsangehörigkeit des Kindes nicht festgestellt werden, einzutragen ist aber die Staatsangehörigkeit der Eltern, wenn sie nachgewiesen ist, wobei hier nur der Rechtszustand zum Zeitpunkt der Geburt des Kindes ausschlaggebend ist (Renner 1999, 161). Laut Auskunft von Experten hat die Verwaltung mit einer Erfassung der Erklärungspflicht bei der Registrierung der Geburt der jeweiligen Person ab 1.1.2000 in den zuständigen Standesämtern reagiert, womit auch in Fällen von Umzügen von „Optionspflichtigen“ eine Weitermeldung und entsprechend rechtzeitige Benachrichtigung bei Erreichung der Volljährigkeit gewährleistet ist.



An die Stelle der willkürhaften Versagung der Entlassung ist die Versagung aus Gründen getreten, die der Ausländer nicht zu vertreten hat (Renner 1999, 158):

- 1) Die Entlassung wird von unzumutbaren Bedingungen abhängig gemacht.
- 2) Bei älteren Personen ist die eintretende Mehrstaatigkeit ausschließliches Hindernis, die Entlassung stößt auf unverhältnismäßige Schwierigkeiten und die Versagung der Einbürgerung würde zugleich eine besondere Härte darstellen.
- 3) Bei Aufgabe der anderen Staatsangehörigkeit würden dem Ausländer erhebliche Nachteile insbesondere wirtschaftlicher oder vermögensrechtlicher Art entstehen, die über den Verlust staatsbürgerlicher Rechte hinausgehen⁵.
- 4) Der Ausländer ist politisch Verfolgter im Sinne des § 51 AuslG oder wird wie ein Kontingentflüchtling behandelt.

Neu ist die obligatorische Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei Unionsbürgern, falls Gegenseitigkeit besteht⁶. Durch diese Regelung wollte der Gesetzgeber das Ziel der europäischen Integration durch besondere Anreize zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit verstärken (Beauftragte 2002 b, 60). Weitere Ausnahmen von der Vermeidung von Mehrstaatigkeit können auch nach Maßgabe völkerrechtlicher Verträge vorgesehen werden (Renner 1999, 158).

Eine Maßnahme zur Beschränkung der Hinnahme von Mehrstaatigkeit kann in dem Generationenschnitt gesehen werden (§ 4 Abs. 4 StAG), wodurch der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Abstammung begrenzt wird. So erwirbt das im Ausland geborene Kind eines deutschen Elternteils, der selbst schon im Ausland geboren wurde und dort dauernd lebt, nur dann mit Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn die Geburt binnen Jahresfrist bei der deutschen Auslandsvertretung gemeldet wird. Mit dieser Regelung wurde zum ersten Mal das Abstammungsprinzip im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht angetastet (Renner 2002, 265 f.).

⁵ Dieser Punkt erweist sich im praktischen Vollzug des Gesetzes als äußerst schwierig. Nach Auskunft von Experten muss der Beamte der Einbürgerungsbehörde über Kenntnisse „vom afghanischen Scheidungsrecht bis zum türkischen Erbrecht“ verfügen, um die vorgegebenen Nachteile vermögensrechtlicher Art zu überprüfen. Vor allem bei der Überprüfung von Angaben zu Grundbesitz im Herkunftsland kann dies ein langwieriges Verfahren verursachen (ein Experte erwähnte in diesem Zusammenhang „Schreibergärten in Sibirien“ und „Pistazienfelder im Iran“).

⁶ Die Hinnahme von Mehrstaatigkeit wird möglich, wenn der einzubürgernde Ausländer die Staatsangehörigkeit eines der anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union besitzt und das Recht des Herkunftsstaats, der Mitgliedsstaat der EU ist, generell oder für andere Staatsangehörigkeiten von Mitgliedsstaaten der EU Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung hinnimmt (Hailbronner/ Renner 2001, 713).

Ein weiterer theoretisch wie praktisch wichtiger Schritt zur Verhinderung von Mehrstaatigkeit ist die Erweiterung des Verlustgrunds bei Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit (§ 25 StAG)⁷. Aufgrund einer allgemeinen Tendenz in der Staatenpraxis sieht § 25 den automatischen Verlust der Staatsangehörigkeit beim Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit auf Antrag vor. Bis zum Inkraft-Treten des neuen Staatsangehörigkeitsrechts am 1.1. 2000 galt, dass derjenige die deutsche Staatsangehörigkeit nicht verlor, der im Inland seinen Wohnsitz oder dauerhaften Aufenthalt hatte („Inlandsklausel“). Die zunehmende Praxis, von dieser Möglichkeit unter Umgehung des Grundsatzes der Vermeidung der Mehrstaatigkeit Gebrauch zu machen, führte zur Streichung dieser Vorschrift, so dass diese Inlandsklausel nur noch für Altfälle relevant ist (Hailbronner/Renner 2001, 552ff). Mit dieser Maßnahme sollte vor allem der Praxis türkischer Staatsbürger und Behörden entgegengewirkt werden, nach der Entlassung aus der türkischen Staatsangehörigkeit und der Einbürgerung in Deutschland sogleich die Wiedereinbürgerung in der Türkei vorzunehmen (Renner 1999, 160).

Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit bei Spätaussiedlern

Bezüglich des Status von Deutschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit enthält das Staatsangehörigkeitsgesetz eine grundlegende Neuerung. Die Kriegsfolgenregelung des Art. 116 Abs. 1 GG⁸, durch die sowohl der Vertriebene oder Flüchtling deutscher Volkszugehörigkeit als auch sein (nichtdeutscher) Ehepartner oder Abkömmling einen Einbürgerungsanspruch hatte, ist fast vollständig durch eine Regelung abgelöst worden, die dem deutschen Volkstum zugehörige und in Deutschland aufgenommene Vertriebene, Flüchtlinge, Aussiedler und Spätaussiedler unmittelbar in die deutsche Staatsangehörigkeit überleitet und damit die Erscheinung des Statusdeutschen auslaufen lässt (Renner 2002, 265). Diese Regelung war aufgrund der Verhältnisse in der unmittelbaren Nachkriegszeit verständlich gewesen, die anfänglich durch Unsicherheiten bei der internationalen Anerkennung der Figur des Statusdeutschen gekennzeichnet war (Renner 1999, 157). Durch § 40a StAG werden Mitglieder der betroffenen Gruppe kraft Gesetzes mit Ausstellung der Bescheinigung zum Nachweis der

⁷ Dieser Punkt war bei Migrantenorganisationen, u.a. bei der Türkischen Gemeinde in Deutschland e.V., im Verlauf der Ausarbeitung des Gesetzentwurfs auf starke Kritik gestoßen, der Änderungsantrag der PDS-Fraktion war aber abgelehnt worden (BT-Drs. 14/990, vgl. weiter oben).

⁸ „Deutscher im Sinne dieses Grundgesetzes ist vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder als Flüchtling oder Vertriebener deutscher Volkszugehörigkeit oder als dessen Ehegatte oder Abkömmling in dem Gebiete des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden hat.“

Spätaussiedlereigenschaft⁹ eingebürgert, auf die Einbürgerung als Verwaltungsakt wird bei dieser Gruppe somit verzichtet.

Sprachkenntnisse: Der Sprachtest

Über den Nachweis „ausreichender Kenntnisse“ der deutschen Sprache hat es in der Ausarbeitung der Verwaltungsvorschriften zwischen den Bundesländern keine Einigung gegeben. Die Formulierung wurde aus diesem Grund dazu recht allgemein gehalten:

„Ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache liegen vor, wenn sich der Einbürgerungsbewerber im täglichen Leben einschließlich der üblichen Kontakte mit Behörden in seiner deutschen Umgebung sprachlich zurecht zu finden vermag und mit ihm ein seinem Alter und Bildungsstand entsprechendes Gespräch geführt werden kann. Dazu gehört auch, dass der Einbürgerungsbewerber einen deutschsprachigen Text des alltäglichen Lebens lesen, verstehen und die wesentlichen Inhalte mündlich wiedergeben kann. Die Fähigkeit, sich auf einfache Art mündlich verständigen zu können, reicht nicht aus. Bei den Anforderungen an die deutschen Sprachkenntnisse ist zu berücksichtigen, ob sie von dem Einbürgerungsbewerber wegen einer körperlichen oder geistigen Krankheit oder Behinderung nicht erfüllt werden können. [...] Sind die erforderlichen Kenntnisse der deutschen Sprache nicht oder nicht hinreichend nachgewiesen, soll das persönliche Erscheinen des Einbürgerungsbewerbers zur Überprüfung der Sprachkenntnisse angeordnet werden. Die Anforderungen des Zertifikats Deutsch (ISBN 3-933908-17-5) sind dafür ein geeigneter Maßstab.“¹⁰

Diese vage Formulierung hat nach Auskunft von Verwaltungsfachleuten dazu geführt, dass in der Verwaltungspraxis sehr große Umsetzungsspielräume existieren¹¹. In Bayern sind die Sprachkenntnisse nachzuweisen durch (alternativ): das Zertifikat Deutsch der Volkshochschulen oder ein gleichwertiges Sprachdiplom; den vierjährigen erfolgreichen Besuch einer deutschsprachigen Schule, einen Hauptschulabschluss oder wenigstens gleichwertigen deutschen Schulabschluss; die Versetzung in die 10. Klasse einer weiterführenden deutschsprachigen Schule; ein erfolgreiches Studium an einer deutschen Hochschule oder Fachhochschule oder den erfolgreichen Abschluss einer in Deutschland erworbenen Berufsausbildung. Wer keinen dieser Nachweise erbringen kann, wird von der Einbürgerungsbehörde zu einem Sprachtest eingeladen (vgl. Kapitel 1.3). Maßstab für diesen sind dabei die Anforderungen des Zertifikats Deutsch (oder Deutsch alpha für Analphabeten). Diese Anforderungen betreffen

⁹ gemäß § 15 Abs. 1 oder 2 des Bundesvertriebenengesetzes

¹⁰ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht (StAR-VwV), Kabinettsbeschluss vom 18.10.2000, Abs. 8.1.2.1.1 (Sprachkenntnisse) und 8.1.2.1.2. (Nachweis der Sprachkenntnisse)

¹¹ Vgl. dazu auch Dornis 1999 und 2001 sowie Kapitel 2.

alle Einbürgerungen, mit Ausnahme der Einbürgerungen von Kindern unter § 40b StAG. Erleichterungen sind vorgesehen für Minderjährige unter 16 Jahren, für die Ermessenseinbürgerung älterer Personen über 60 Jahren und für mit Deutschen verheiratete Bewerber¹².

Seit es am 1.1.2000 in Kraft getreten ist, ist das neue Staatsangehörigkeitsrecht keinesfalls unverändert geblieben (vgl. Renner 2002, 268f.). Zum einen wurde der Einbürgerungsanspruch für Ehegatten, der in § 9 StAG geregelt ist, durch das Gesetz zur Beendigung der Diskriminierung gleichgeschlechtlicher Gemeinschaften¹³ auf Lebenspartner ausgedehnt. Die ab September 2001 geltende Neuregelung der Bedeutung der Beherrschung der deutschen Sprache für die Feststellung der Volkszugehörigkeit der Spätaussiedler wird den Weg in die deutsche Staatsangehörigkeit „voraussichtlich einengen“¹⁴ (Renner 2002, 269), wobei die zahlenmäßigen Auswirkungen nicht genau feststellbar sein werden.

Experten merken an, dass durch die Reform des Staatsangehörigkeitsrecht zwar in weiten Teilen eine „Modernisierung“¹⁵ erfolgt ist, dass aber alles in allem die Rechtslage damit „weder einfacher noch übersichtlicher“ geworden ist (Renner 2002, 265):

¹² Im August 2002 präzisierte das Hessische Verwaltungsgericht die Anforderungen für den Sprachtest. Es fällte als erstes Oberverwaltungsgericht in Deutschland ein Urteil zu den Deutschkenntnissen, die Ausländer für eine Einbürgerung vorweisen müssen. In einem Grundsatzurteil wurde entschieden, dass der im Ausländergesetz geforderte Nachweis ausreichender deutscher Sprachkenntnisse nur dann als erbracht gilt, wenn sich der Antragsteller nicht nur mündlich, sondern auch schriftlich in der deutschen Sprache äußern kann. Das Gericht begründete sein Urteil damit, dass der Gesetzgeber bei der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts den Deutschkenntnissen besondere Bedeutung zugemessen hat. Der VGH wies damit eine Klage eines anerkannten türkischen Asylbewerbers ab, der bei der Sprachprüfung zunächst an einem Diktat, später auch an einem Lesetest gescheitert war. Das Urteil gilt als wichtiger Schritt zur Angleichung der Sprachprüfungskriterien. Dieses Verfahren ist inzwischen jedoch beim Bundesverwaltungsgericht anhängig. Auch mit einer Entscheidung vom 22.07.2003 hat das Verwaltungsgericht in Stuttgart diesen Entscheid wieder in Frage gestellt (Stuttgarter Zeitung online, 23.07.2003).

¹³ Art.3 §1 Gesetz zur Beendigung der Diskriminierung gleichgeschlechtlicher Gemeinschaften: Lebenspartnerschaften vom 16.2.2001. Lebenspartnerschaften mussten nach dem 1. August 2001 erst registriert werden, bevor Einbürgerungen auf dieser Grundlage vollzogen werden konnten.

¹⁴ Mit dem Gesetz zur Klarstellung des Spätaussiedlerstatus vom 30.8.2001 wird die Kenntnis der deutschen Sprache nun im Sinne einer Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration in Deutschland und nicht (allein) als Merkmal der Volkszugehörigkeit im Ausland neu definiert (Renner 2002, 267).

¹⁵ Nach Aussage eines Mitarbeiters des Bundeinnenministeriums auf einer Fachtagung zum Thema.