

Konzepte von Citizenship und Teilhabe im europäischen Vergleich

Dokumentation der Fachtagung
Berlin, 7. - 8. April 2014



**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

Forum Berlin



Jüdisches Museum Berlin



ACADEMY

THE ERIC F.

Inhalt

Vorwort

3 — **Konzepte von Citizenship und Teilhabe im europäischen Vergleich**

Dr. Yasemin Shooman, Leiterin Akademieprogramme, Jüdisches Museum Berlin
Dr. Dietmar Molthagen, Forum Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung

Vorträge

6 — **Staatsbürgerschaft in Theorie und Praxis** Ein europäischer Streifzug

Prof. Dr. Rainer Bauböck, European University Institute (EUI) und Ko-Direktor des European Union Democracy Observatory on Citizenship (EUODO Citizenship), Florenz

18 — **Soziale Gerechtigkeit in demokratischen Bürgerschaftsdiskursen und Integrationskonzepten**

Welche verschiedenen Konzepte von Citizenship sind aktuell politikleitend?

Dr. Aleksandra Lewicki, Centre for the Study of Ethnicity and Citizenship, University of Bristol

28 — **Staatsbürgerschaft und Teilhabe in Deutschland**

Staatsministerin Aydan Özoğuz, MdB, Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Workshops

33 — **Herzlich Willkommen?**

Einbürgerung und »Willkommenskultur« in Deutschland

Impulsvorträge:

Maria Jakob, Universität Leipzig

Dagmar Dahmen, Leiterin der Ausländerbehörde

38 — **»No taxation without representation«?**

Politische Partizipation und Wahlrecht in Einwanderungsgesellschaften

Impulsvorträge:

Prof. Dr. Karen Schönwälder, Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften, Göttingen

Oliver Wiedmann, Mehr Demokratie e. V. und Bündnis »Wahlrecht für alle«, Berlin

45 — **Warum Deutscher werden?**

Vorstellung einer Studie zu Einbürgerungsverhalten und -motiven

Impulsvortrag: Dr. Martina Sauer, Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung (ZfTI), Essen

52 — **Konfliktstoff oder Königsweg? Mehrstaatigkeit in der Diskussion**

Impulsvortrag: Dr. Şükrü Uslucan, Rechtsanwalt und Staatsbürgerschaftsexperte, Berlin

56 — **Wie machen es die anderen?**

Citizenship und »Willkommenskultur« im europäischen Vergleich

Impulsvortrag: Prof. Dr. Rainer Bauböck, European University Institute (EUI), Florenz

61 — **Abschlussdiskussion**

Ergebnisse der Workshops und Zusammenfassung der Tagung

Anhang

62 — Programm der Fachtagung

64 — Die Referenten und Moderatoren



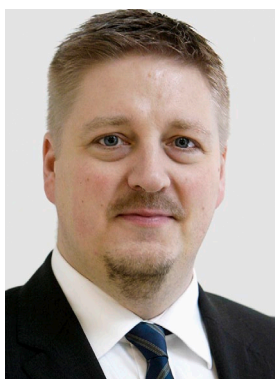
Vorwort

Konzepte von Citizenship und Teilhabe im europäischen Vergleich

Dr. Yasemin Shooman, Dr. Dietmar Molthagen



Foto: Ernst Fessler



Der vorliegende Band hält die Ergebnisse der zweitägigen Fachtagung »Konzepte von Citizenship und Teilhabe im europäischen Vergleich« der Akademie des Jüdischen Museums Berlin (JMB) und der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) fest, die am 7. und 8. April 2014 in Berlin stattgefunden hat. Einige Tagungsteilnehmerinnen und Teilnehmer fragten während der Veranstaltung, weshalb das Wort »Citizenship« im Titel der Veranstaltung steht und nicht etwa der deutsche Begriff »Staatsbürgerschaft«. Allein diese Frage zeigt, dass es richtig war, diesen Tagungstitel zu wählen, da er zur Reflexion darüber anregen sollte, was Citizenship eigentlich meint. Man kann einerseits diesen englischen Begriff mit dem deutschen Wort Bürgerschaft übersetzen, aber auch mit Nationalität, mit Staatsbürgerschaft und mit Bürgerrecht. Gerade diese Vielfalt der Konnotationen war der Grund für die Wahl des Begriffs Citizenship. Es steckt somit hohe politische Bedeutung in der Frage, welchen Akzent man in der Begriffsbestimmung setzt. Und die Beiträge der Tagung haben verdeutlicht, dass verschiedene Rechte und Teilhabemöglichkeiten innerhalb der Europäischen Union mit dem Begriff bezeichnet werden. Was jeweils genau unter Citizenship verstanden wird, ist stets Bestandteil politischer und wissenschaftlicher Debatten – wie sie auch auf der Tagung in Berlin geführt wurden.

Mit gutem Grund fand diese Veranstaltung im Jüdischen Museum im Rahmen des Akademieprogramms »Migration und Diversität« statt. Die Akademie erweitert die inhaltlichen Schwerpunkte des Museums, sie bietet unter anderem eine Plattform für die Auseinandersetzung mit Deutschland als Einwanderungsland und der damit verbundenen Pluralisierung der Gesellschaft. Dass sich ausgerechnet ein Jüdisches Museum damit beschäftigt, hat mit den jüdischen Erfahrungen in Europa und in Deutschland zu tun. Einerseits sind diese Erfahrungen spezifisch – insbesondere was die Verfolgungsgeschichte angeht. Doch es gibt andererseits auch historisch gewachsene Erfahrungen von Juden, die nicht singulär sind, sondern viele Anknüpfungspunkte bieten für die Auseinandersetzung mit dem Verhältnis der deutschen Mehrheitsgesellschaft zu ihren ethnischen und religiösen Minderheiten. Im 19. Jahrhundert war die Frage nach rechtlicher Gleichstellung und der Erlangung der vollen Bürgerrechte – englisch: Citizenship – ein zentrales Thema für die deutschen Juden. Gewiss, das deutsche Kaiserreich war ein anderes Deutschland als die heutige Bundesrepublik. Aber gerade für Demokratien stellt es ein grundlegendes Problem dar, wenn die Wohn- und Wahlbevölkerung weit auseinanderklaffen. Wenn Menschen, die dauerhaft in einem Land leben und von politischen Entscheidungen betroffen sind, diese aber nicht mit beeinflussen können, steht das demokratische Grundprinzip der Volksherrschaft in Frage.

Diese Diskussion, wie Demokratien die rechtliche und politische Teilhabe von Minderheiten gewährleisten können, muss von Debatten flankiert werden, die an der Akademie des Jüdischen Museums geführt werden. Dazu gehört zum Beispiel die Frage, wie die nationalen, ethnischen und kulturellen kollektiven Identitätskonstruktionen neu verhandelt und geöffnet werden können. Dies veranschaulicht ein Beispiel: In Zuschriften, die muslimische Verbände und die Türkische Gemeinde in Deutschland erhalten, ist die Vorstellung, dass Muslime bzw. türkische oder arabische Migranten keine *richtigen* Deutschen sein könnten, ein immer wiederkehrender Topos - und zwar unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft. In einer E-Mail an den damaligen Vorsitzenden der Türkischen Gemeinde Deutschlands, Kenan Kolat, schreibt ein Mann beispielsweise: »Erzählen Sie mir nicht, dass Sie auch Deutscher sind, für mich werden Sie das niemals sein.« Und ein anderer drückt es noch drastischer aus: »Selbst wenn Sie 1000 deutsche Pässe hätten, würden Ihnen nicht automatisch auch noch deutsche Gene zuwachsen! Dies schreibt Ihnen ein echter Deutscher, dessen Vorfahren deutschen Blutes nachweislich seit Jahrhunderten auf deutschem Gebiet ansässig waren.«

Wem solche Äußerungen radikal erscheinen, sollte sich vergegenwärtigen, dass dieses völkische, auf gemeinsamer Abstammung basierende Verständnis von Deutschsein lange Zeit das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht prägte. Erst seit relativ kurzer Zeit wurde das Abstammungsrecht (*ius sanguinis* - wörtlich: Recht des Blutes) um das Geburtsrecht (*ius soli* - wörtlich: Recht des Bodens) erweitert und so ermöglicht, dass in Deutschland geborene Kinder automatisch deutsche Staatsbürgerinnen und -bürger sind, selbst wenn es ihre Eltern nicht waren. Es ist also von zentraler Bedeutung, dass Reformen des Staatsangehörigkeitsrechts - wie auch die im Jahr 2014 im Bundestag diskutierte und schließlich verabschiedete Reform mit der weitgehenden Abschaffung der sogenannten Optionspflicht - von einer kritischen Reflexion nationaler Zugehörigkeitskonstruktionen begleitet werden, um eine gesellschaftliche Inklusion aller zu ermöglichen. Gerade weil sich Deutschland erst seit vergleichsweise kurzer Zeit dazu bekennt, eine Einwanderungsgesellschaft zu sein, ist der Erfahrungsaustausch mit anderen Ländern reizvoll, die sich schon länger als Einwanderungsländer und plurale Gesellschaften begreifen. Deswegen wurde in der Konferenz ein internationaler, genauer: europäischer Blick auf das Thema geworfen.

Beides - der internationale Blick und die Leitfrage nach politischen Teilhabemöglichkeiten - gehört zu den zentralen Aufgaben der Friedrich-Ebert-Stiftung. Sie ist eine gemeinnützige politische Stiftung, die den Werten der Sozialen Demokratie verpflichtet ist und als Hauptaufgaben politische Bildung und Politikberatung im Sinne der Demokratieförderung sowohl in Deutschland als auch in über 100 Ländern weltweit anbietet. Mit ihrem Arbeitsbereich »Integration und Teilhabe« - Mitveranstalter der hier im Mittelpunkt stehenden Tagung - engagiert sich die Friedrich-Ebert-Stiftung für ein gelingendes gesellschaftliches Zusammenleben in kultureller sowie lebensweltlicher Vielfalt und setzt sich für die Teilhaberechte aller Menschen am politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben in Deutschland ein. Dass sich die deutsche Bevölkerung unabhängig vom Migrationshintergrund in viele Teilbereiche mit oft gruppenspezifischer Binnenkultur untergliedert, sehen wir dabei nicht als Problem, sondern vielmehr als Stärke der freien und pluralen Gesellschaft. Im Sinne der Werte der Sozialen Demokratie ist aber darauf zu achten, dass keine Gruppe diskriminiert oder marginalisiert wird.

Mit Blick auf die Gestaltung der kulturell vielfältigen deutschen Einwanderungsgesellschaft gehören die vielzitierten Begriffe Integration und Teilhabe untrennbar zusammen. Denn es gibt keine Integration in das politische, wirtschaftliche oder kulturelle Leben ohne Teilhabe - was für alle Mitglieder dieser Gesellschaft gilt und längst nicht nur für Einwanderinnen und Einwanderer oder deren Nachkommen. Allerdings weist das Tagungsthema in der Übersetzung als Staatsangehörigkeit darauf hin, dass für Einwanderer aus anderen Staaten politische Teilhabe Grenzen hat - volle politische Rechte haben in Deutschland die deutschen Staatsbürgerinnen und -bürger. Insofern ist für Menschen mit dem vielzitierten Migrationshintergrund von

besonderer Bedeutung, wie man in der politischen Diskussion um Teilhabe »Citizenship« versteht, welche Rechte man mit diesem Begriff verbindet und welche Auswirkungen das auf die Teilhabemöglichkeiten verschiedener Gruppen von Bürgerinnen und Bürgern mit Migrationshintergrund hat. In der politischen Debatte stand zum Zeitpunkt der Tagung vor allem die Reform des Staatsbürgerschaftsrechts im Mittelpunkt. Aber auch nach dessen Reformierung bleiben Fragen nach der Repräsentanz von Einwanderern in politischen Gremien und gesellschaftlichen Schlüsselpositionen aktuell, ebenso wie die rund um die zahlreichen Kommunalwahlen im Jahr 2014 zu hörende Forderung nach einem kommunalen Wahlrecht für dauerhaft in Deutschland lebende Nicht-EU-Ausländer.

All diese Themen haben auch auf der Fachtagung eine Rolle gespielt. Es wurde intensiv über den Begriff »Citizenship« diskutiert und die Frage, welche politischen Konzepte und gesellschaftlichen Praktiken geeignet sind, politische Teilhabe und gesellschaftliche Gleichberechtigung aller Mitglieder der deutschen Einwanderungsgesellschaft herzustellen. Die Fülle von Gedanken und Argumenten und die für die deutsche Debatte interessanten Erfahrungen aus anderen EU-Ländern haben die Veranstalter dazu motiviert, die vorliegende Dokumentation zu erstellen. Allen an dieser Broschüre beteiligten Personen danken wir ebenso wie allen Kolleginnen und Kollegen, die vor und hinter den Kulissen die Fachtagung ermöglicht haben.

Berlin im Juli 2015



Podiumsdiskussion (v.l.n.r.):
Dr. Birgit zur Nieden, Josip Juratovic,
MdB, Prof. Dr. Rainer Bauböck, Dr. Monika
Lüke, Dr. Manuela Bojadžijev

Prof. Dr. Rainer Bauböck

Staatsbürgerschaft in Theorie und Praxis Ein europäischer Streifzug



Ich möchte im Folgenden einen Streifzug durch das Thema »Theorie und Praxis der Staatsbürgerschaft in Europa« unternehmen. Dies ist zweifelsohne ein sehr weites Feld, und damit die Theorie nicht ganz so grau erscheint, beginne ich mit drei aktuellen Beispielen zur Staatsbürgerschaft und zu politischen Kontroversen rund um die Staatsbürgerschaft. Danach ziehe ich einige theoretische Schlussfolgerungen, bevor ich auf die Praxis im europäischen Vergleich eingehen werde.

Die Episode, mit der ich beginnen möchte, handelt von Ungarn und den jüngsten Parlamentswahlen und ist ein Beispiel dafür, wie Staatsbürgerschafts- und Wahlrecht manipuliert werden können, um eine Regierungspartei an der Macht zu halten. Die Geschichte beginnt bereits im Jahr 2001 mit dem Kabinett Viktor Orbán I, als ein sogenanntes Statusgesetz für ethnische Ungarn in den Nachbarländern eingeführt wurde. Auf der Basis dieses Gesetzes erhielten diese einen Ausweis, der so ähnlich aussah wie ein Pass und sie als ethnische Ungarn identifizierte. Die Inhaber dieses Ausweises hatten Anspruch auf bestimmte kulturelle Leistungen, aber auch auf Zugang zum ungarischen Arbeitsmarkt. Die Einführung des Statusgesetzes löste damals heftige Diskussionen aus, weil die Kritiker darin eine Ungleichbehandlung der slowakischen, rumänischen und anderer Staatsbürger aufgrund ihrer ethnischen Herkunft und Sprachzugehörigkeit sahen.

Im Kabinett Viktor Orbán II wurde im Jahr 2010 dieses Programm durch die Einführung eines Gesetzes weiter ausgebaut, das es den ethnischen Auslandsungarn nicht nur ermöglichte, diese Identitätsausweise zu erhalten, sondern tatsächlich die ungarische Staatsbürgerschaft anzunehmen. Es wurde damit für ethnische Ungarn in den Nachbarstaaten die Doppelstaatsbürgerschaft eingeführt. Darauf reagierte das Nachbarland Slowakei, indem es ein Verbot der Doppelstaatsbürgerschaft einführte - das heißt, dass die ethnischen Ungarn in der Slowakei, die den ungarischen Pass annehmen, die slowakische Staatsbürgerschaft verlieren, obwohl sie gebürtige slowakische Staatsbürger sind.

Im Jahr 2011 folgte der nächste konsequente Schritt, der von vielen vorhergesagt, von Viktor Orbán selbst aber lange Zeit abgestritten worden war: die Einführung des Wahlrechts für Auslandsungarn. Bei den Parlamentswahlen am 6. April 2014 wurde dieses neue Wahlrecht zum ersten Mal angewandt. Bei diesem externen Wahlrecht steckt der Teufel im Detail. Es gibt einerseits die Auslandsungarn ohne Wohnsitz in Ungarn. Das sind überwiegend die ethnischen Sprachminderheiten in den Nachbarstaaten. Nach der Registrierung für die Staatsbürgerschaft sind in wenigen Jahren aus dieser Gruppe 575.000 neue ungarische Staatsbürger entstanden, was im Verhältnis zu den etwa 10 Millionen Einwohnern Ungarns eine dramatisch hohe Einbürgerungsquote bedeutet. Andererseits gibt es die sogenannten Expat-Ungarn, die noch einen Wohnsitz in Ungarn haben, das Land aber in den vergangenen Jahren verlassen haben und aus beruflichen oder anderen Gründen im Ausland

leben, meistens in der EU. Diese Gruppe umfasst etwa 500.000 Personen.

Für die erste Gruppe wurde das Briefwahlrecht eingeführt, und die Registrierung wurde ihnen so leicht wie nur irgend möglich gemacht. Der zweiten Gruppe wurde lediglich die Möglichkeit einer Stimmabgabe in Konsulaten und Botschaften eingeräumt mit extrem hohen Hürden für die Aufnahme in die Wählerregister. Das hat dazu geführt, dass fast 200.000 registrierte Wähler unter den Ungarn in den Nachbarländern zu verzeichnen waren, aber nur etwas über 5000 unter den Expat-Ungarn.

Nach den ersten Stimmauszählungen sieht es so aus, dass 95% der ethnischen Ungarn in den Nachbarländern für Fidesz, die Partei Viktor Orbáns, votiert haben. Und derzeit fehlt der Fidesz-Partei nur noch ein Mandat zu einer Zweidrittelmehrheit im ungarischen Parlament, die die Möglichkeit zu Verfassungsänderungen ohne Zustimmung der Opposition eröffnet. Dieses eine Mandat bekommt sie höchstwahrscheinlich aufgrund der Briefwahlstimmen der ethnischen Ungarn in den Nachbarstaaten.¹ Diese ungarische Episode illustriert eine sehr clevere Politik der Einbürgerung und der Ausweitung des Wahlrechts – was in Bezug auf Migration in den Einwanderungsländern in der Regel von linken und liberalen Kräften und der Zivilgesellschaft gefordert wird –, um den Machterhalt einer Partei zu sichern.

Die zweite Episode handelt von Malta. Malta beschloss im November 2013 ein Gesetz, aufgrund dessen seine Staatsbürgerschaft, die ja auch zum Erwerb eines Reisepasses der Europäischen Union berechtigt, zum Preis von je 650.000 Euro verkauft wird. Der Wert dieses Passes bemisst sich nicht nach dem Wert der maltesischen Staatsbürgerschaft, sondern nach jenem der Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union und der visafreien Einreisemöglichkeiten in Drittstaaten, die mit diesem Pass einhergehen. Das bedeutet, dass Malta einen Wert verkauft, den es nicht selbst generiert hat, sondern der von der Europäischen Union insgesamt geschaffen wurde. Da Malta ein sehr kleiner Staat ist, waren die erwarteten Einnahmen relativ gesehen beträchtlich. Es geht hier also in erster Linie um den Versuch, den Staatshaushalt aufzubessern, indem man den Wert der Unionsbürgerschaft global vermarktet.

Nun hat die EU keinerlei Kompetenzen, den Mitgliedsstaaten vorzuschreiben, nach welchen Kriterien sie Staatsbürgerschaften verleihen. Sie verfügt aufgrund einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs im Jahr 2010 über gewisse Kompetenzen hinsichtlich des Entzugs der Staatsbürgerschaft, aber nicht hinsichtlich der Verleihung. Als Malta dieses Gesetz beschloss, drohte die EU-Kommission mit einem Vertragsverletzungsverfahren und berief sich dabei auf Artikel 4 Absatz 3 im Unionsvertrag, der das Prinzip der aufrichtigen Zusammenarbeit artikuliert. Diese Bestimmung wurde meines Wissens nach vorher so noch nicht angewandt. Der Gedanke dahinter war: Wenn ein Staat die Staatsbürgerschaft verkauft und damit Menschen aus Drittländern Zugang zu allen anderen Staaten eröffnet, dann hat dies Folgen für alle EU-Staaten, sodass eine Verletzung der Solidaritätspflicht vorliegen könnte. Auch das Europaparlament hat in einer am 16. Januar 2014 verabschiedeten Resolution diese Politik verurteilt. Die Resolution ist mit einer Mehrheit von 89% der Europaabgeordneten verabschiedet worden und fordert die Rücknahme des Gesetzes.

Dies ist eine ungewöhnliche Einmischung der europäischen Institutionen in innere Angelegenheiten eines Mitgliedslands. Einige Beobachter haben darauf hingewiesen, dass Malta der kleinste Staat in der EU ist, und vermutet, dass die EU-Institutionen bei größeren Staaten zurückhaltender agiert hätten. Das Europäische Parlament hat in seiner Resolution jedoch sehr grundsätzlich argumentiert, dass die Unionsbürgerschaft niemals eine Handelsware werden solle. Der Wert der Staatsbürgerschaft wurde somit neu definiert als ein ideeller Wert, der nicht mit einem materiellen Wert gleichgesetzt werden kann. EU-Kommissarin Viviane Reding betonte, dass der Zugang zur Unionsbürgerschaft auf einer echten Bindung zu einem Mitgliedsland beruhen müsse. Anschließend einigten sich die EU-Kommission und die Regierung Maltas darauf, dass die Käufer eines maltesischen Passes einen zwölfmonatigen Aufenthalt in Malta nachweisen müssen. Das gilt nunmehr als Beleg einer

¹ Anmerkung der Herausgeber: Die Partei Fidesz von Ministerpräsident Viktor Orbán hat bei der Parlamentswahl im April 2014 133 von 199 Parlamentssitze und mit 66,8 Prozent der Mandate das Quorum für die Zweidrittelmehrheit knapp übersprungen. Bei einer Nachwahl im Februar 2015 ging diese jedoch wieder durch den Verlust eines Mandats verloren.

ausreichenden Bindung an Malta, und insofern war die Intervention der EU-Kommission erfolgreich.

Die dritte Episode handelt von Großbritannien. Hier geht es nicht um die Verleihung und den Zugang zur Staatsbürgerschaft, sondern um deren Entzug. Im Jahr 2002 wurden die ersten Antiterrormaßnahmen nach dem 11. September 2001 auf den Weg gebracht. Es wurde ein Gesetz verabschiedet, das es ermöglicht, britischen Staatsbürgern die Staatsangehörigkeit zu entziehen, wenn dies dem Gemeinwohl förderlich ist. »If it is conducive to the public good«, heißt es im Gesetzestext. Die Regierung ist nicht verpflichtet, weitere Gründe für den Entzug der Staatsbürgerschaft anzugeben; sie kann sich auf diese Vollmacht berufen. Seit dem Jahr 2006 sind mindestens 27 Personen identifiziert worden, denen die britische Staatsbürgerschaft auf diese Weise entzogen wurde. Meistens geschieht dies, während sich die Betroffenen gerade im Ausland befinden. Denn der Zweck dieser Bestimmung ist, sie an der Wiedereinreise in das Land ihrer eigenen Staatsbürgerschaft zu hindern, indem man ihre Pässe für ungültig erklärt. Im Dezember 2013 verteidigte die britische Innenministerin Theresa May diese Politik: »Die Staatsbürgerschaft ist ein Privileg und kein Recht.« Derzeit wird im Oberhaus ein Gesetzentwurf verhandelt, der diese Bestimmung erweitert und den Entzug der Staatsbürgerschaft für wiedereinreisende Briten auch dann ermöglichen soll, wenn sie dadurch staatenlos werden.

Sollen Staatsinteressen die Zu- und Aberkennung von Staatsbürgerschaft bestimmen?

Was für Schlussfolgerungen können wir aus diesen drei Geschichten ziehen? Sie illustrieren drei Varianten eines Prinzips, nämlich dass die Zu- und Aberkennung der Staatsbürgerschaft primär von Staatsinteressen bestimmt wird – im Fall Ungarns im Interesse einer Regierungspartei, die glaubt, sie verkörpere den Staat, im Fall Maltas im Interesse des Staatshaushalts und im Fall Großbritanniens im Interesse der Staatssicherheit.

Was ist daran problematisch? Aus demokratischer und rechtspolitischer Sicht ist dies relativ einfach zu beantworten. Das Beispiel Ungarn: Demokratie beruht auf fairem Wettbewerb zwischen den Parteien und der realistischen Chance, eine Regierung abzuwählen. Wenn eine Partei, die an der Regierung ist, die Möglichkeit hat, über Einbürgerungen und Zuerkennung von Wahlrechten dafür zu sorgen, dass sie an der Macht bleibt, dann wird ein zentraler Grundsatz der Demokratie ausgehebelt.

Das Beispiel Malta: Was ist daran verwerflich, Staatsbürgerschaften zu verkaufen? Das wird klarer, wenn wir die ergänzende Frage stellen: Was ist verwerflich daran, Stimmen zu kaufen? Das Wahlrecht ist in fast allen Demokratien an die Staatsbürgerschaft geknüpft. Konsequenterweise könnte man dann auch erlauben, dass Personen bei Wahlen Stimmen kaufen. Deshalb sollten wir nicht gestatten, dass Pässe gekauft werden können, mit denen auch das Stimmrecht einhergeht.

Schließlich das Beispiel Großbritannien: Die politische Philosophin Hannah Arendt schrieb, dass Staatsbürgerschaft das Recht sei, Rechte zu haben. Wenn nun eine britische Innenministerin behauptet, die britische Staatsbürgerschaft sei ein Privileg und kein Recht, dann wird damit der Anspruch eines Staatsbürgers auf Schutz seiner Grundrechte durch jenen Staat, der für ihn Verantwortung trägt, infrage gestellt. Dieser Staat kann sich dieser Verantwortung nicht dadurch entledigen, dass er die Staatsbürgerschaft einfach entzieht, selbst wenn ein Sicherheitsrisiko besteht.

Wenn man der These zustimmt, dass Staatsinteressen nicht ausschlaggebend sein sollten für die Anerkennung von Staatsbürgerschaften, was ist dann die Alternative? Gibt es demokratische Prinzipien, nach denen Staatsbürgerschaft zuerkannt werden sollte, und welche wären das? Beim Begriff »Demokratie« denken die meisten an die Herrschaft des Volkes, wobei in Streitfragen Entscheidungen direkt von einer Mehrheit der Bürger oder indirekt in deren Namen von Volksvertretern getroffen werden. Das ist auch im Fall der Staatsbürgerschaft theoretisch denkbar und in einigen Fällen sogar Praxis.

In Dänemark zum Beispiel beschließt das Parlament jedes Jahr eine Gesetzesvorlage, in der namentlich die Personen aufgelistet werden, die Anträge auf Einbürgerung gestellt haben und bei denen geprüft worden ist, ob sie die Voraussetzungen erfüllen. Die Parlamentsmehrheit kann Namen von der Liste streichen. Die Dänische Volkspartei hat immer wieder auf diese Weise versucht, die Einbürgerungszahlen per Parlamentsbeschluss zu reduzieren.

In der Schweiz fanden bis zum Jahr 2003 in einigen Gemeinden Volksabstimmungen über die Liste der neu Einzubürgernden statt. Diese Praxis wurde vom Schweizer Bundesgericht beendet. Die Schweizer Volkspartei hat mehrfach angekündigt, über eine Volksinitiative diesen Gerichtsentscheid wieder auszuhebeln. Dies ist möglich, weil in der direktdemokratisch verfassten Schweiz das Volk der höchste Verfassungsgeber ist und kein Bundesgericht über dem Willen des Schweizer Stimmvolks steht.

Diese demokratischen Entscheidungen über Neueinbürgerungen setzen aber die Annahme voraus, dass diejenigen, die darüber abstimmen, zu Recht Staatsbürger sind, und dass diejenigen, die eingebürgert werden wollen, keinen individuellen Rechtsanspruch auf diesen Status haben. Wenn man die grundsätzliche Frage erhebt, ob ein Volk selbst bestimmen kann, wer zu diesem Volk gehört, dann entsteht ein logisches Puzzle, das die politischen Philosophen seit einiger Zeit beschäftigt.

Der amerikanische Philosoph Robert Goodin hat das einmal so ausgedrückt: »Das wäre in etwa so, als ob der Gewinner einer Lotterie das Los ziehen darf, durch das der Gewinner ebendieser Lotterie bestimmt wird.« Das ist ein logisches Konstrukt, das nicht halten kann. Ein demokratisches Volk kann sich nicht selbst bestimmen, wenn immer schon vorausgesetzt ist, dass es ein legitimes demokratisches Volk gibt, das diese Entscheidung treffen kann.

Alternative Inklusionsprinzipien

Wenn die Vorstellung, dass sich das demokratische Volk aufgrund demokratischer Verfahren selbst bestimmt, aus logischen Gründen nicht haltbar ist, dann stellt sich die Frage nach alternativen Inklusionsprinzipien. Es kann dann nicht nur um Verfahrensprinzipien im Sinne von Mehrheitsentscheidungen gehen, sondern es muss sich um demokratische Prinzipien handeln, die in substanziellen Konzeptionen eines demokratischen Gemeinwesens verankert sind – und das Rätsel lösen, wie ein demokratisches Volk sich selbst bestimmen kann.

In der Literatur werden meist drei Lösungen angeboten: Erstens, die Demokratie braucht die Nation, um sich selbst zu bestimmen. Zweitens, die Demokratie soll alle Menschen einschließen, deren Interessen von demokratischen Entscheidungen betroffen sind. Drittens, die Demokratie soll alle einschließen, die politischem Zwang unterworfen sind. Diese drei Prinzipien nehmen in der genannten Reihenfolge an Attraktivität zu. Das dritte Prinzip kommt, denke ich, der Lösung des Rätsels am nächsten. Aber alle drei Prinzipien sind problematisch, und die Aufgabe der politischen Theorie ist es, die Elemente zu sezieren und jene beiseitezuschieben, die nicht gut funktionieren, um dann alternative Ideen zu entwickeln.

Die Nation ist historisch das wirkungsmächtigste Prinzip. Es beinhaltet die Vorstellung, dass es ein Volk schon gibt, bevor die Demokratie Staatsform wird. Dieses Volk wird als Nation definiert über Sprache, Geschichte, Abstammung und über einen Bezug zu einem gemeinsamen Territorium. Das ist die Idee der Kulturnation, die dem demokratischen Volk vorausgeht und vorpolitisch gedacht und gegeben ist. Was ist das Problem bei dieser Idee? Man kann damit auch den Ausschluss all jener rechtfertigen, die nicht von vornherein dieser Kulturgemeinschaft angehören, die nicht diese Geschichte geteilt haben und die nicht in diesem Territorium geboren und aufgewachsen sind. Das macht es schwer, eine inklusive, liberale Staatsbürgerschaftspolitik zu rechtfertigen, wenn man sich auf diese Vorstellung von Nation bezieht. Gleichzeitig kann dieses Prinzip eine Politik im Stil des ungarischen Regierungschefs Viktor Orbán rechtfertigen, nämlich den Einschluss von Nationsangehörigen, die

eine gemeinsame Sprache und eine ferne Herkunft teilen, obwohl sie zu dem Staat, den diese Nation repräsentiert, keine lebensweltlichen Bindungen haben.

Nun gibt es die alternative Möglichkeit, die Nation, wenn man so will, französisch oder amerikanisch zu denken. Das bedeutet, dass eine Nation nicht bereits vor der Demokratie existiert, sondern durch die Demokratie erst hergestellt wird, sich als Einwanderungsnation immer neu erfinden muss und offen ist für alle Herkunftsarten, Religionen und Identitäten. Im Fall Frankreichs ist nicht immer klar, ob das Land in Bezug auf Religion und Sprache wirklich so offen ist. Aber nehmen wir einmal dieses Idealbild der Staatsnation an. Folgende Fragen stellen sich dann erneut: Wie wird diese demokratische, offen konzipierte Nation hergestellt? Wer gehört dazu? Wer soll das definieren können? Was ist das Kriterium? Wir können nicht davon ausgehen, dass wir vorher schon wissen, wer zur Nation dazugehört, daher bleibt das Problem offen. Deshalb ist sowohl aus liberalen als auch aus theoretischen Gründen die Antwort, dass die Nation entscheidet, wer zum demokratischen Volk dazugehört, unbefriedigend.

Ich möchte nun zum extremen Gegenpol kommen: dem Prinzip des Einschlusses aller betroffenen Interessen. Dieses beruht auf dem alten römischen Rechtsprinzip *Quod omnes tangit, ab omnibus approbetur* – was alle betrifft, dem sollen alle zustimmen. Das klingt sehr plausibel und ist ein attraktives Moralprinzip. Wenn Interessen betroffen sind, dann müssen die Vertreter dieser Interessen gehört werden, bevor eine Entscheidung getroffen wird. Aber es ist nicht tauglich als Kriterium, um festzustellen, wer Anspruch darauf hat, Mitglied in einer demokratischen Gemeinschaft zu sein. Der Grund liegt darin, dass in einer global vernetzten Welt Entscheidungen, die ein Staat trifft, Auswirkungen für viele andere Menschen außerhalb dieses Staates haben. Der amerikanische Theoretiker Robert Dahl hat schon in den 1970er-Jahren, und gar nicht so ironisch, vorgeschlagen, dass bei amerikanischen Präsidentschaftswahlen eigentlich alle Lateinamerikanerinnen und Lateinamerikaner stimmberechtigt sein müssten. Man könnte heute auch sagen: Alle Griechinnen und Griechen sollten bei der nächsten Bundestagswahl das Wahlrecht haben. Aus der Sicht der Griechen wäre es plausibel, wenn alle betroffenen Interessen Anspruch auf politische Mitentscheidung haben.

Die Frage ist, ob sich Demokratie so organisieren lässt. Die Konsequenz dieses Prinzips wäre, dass es von der einzelnen Entscheidung abhängt, wer beteiligt werden soll. Da die Entscheidungen unterschiedliche Reichweiten haben und unterschiedliche Menschen betreffen, müsste das Stimmvolk von Entscheidung zu Entscheidung anders zusammengesetzt sein.

Einige politische Philosophinnen und Philosophen, die die Auffassung verteidigen, dass die Legitimität der Demokratie darauf beruht, dass alle diejenigen, deren Interessen betroffen sind, einbezogen werden, folgern daraus, dass nur eine globale Demokratie legitim sein könne. Einzelne Staaten hätten bestenfalls eine abgeleitete Legitimität, der *Demos* muss aber immer als die gesamte Menschheit gedacht werden, weil nicht von vornherein festgestellt werden kann, welche Entscheidungen wen betreffen werden. Dies ist theoretisch schlüssig, aber praktisch wenig hilfreich, denn es hilft nicht zu argumentieren, die ganze Menschheit sei in der Demokratie eingeschlossen, wenn die konkrete Frage gestellt wird, wer eingebürgert und wer ausgebürgert werden soll.

Ich werde nun zur dritten Antwort kommen, die etwas stimmiger ist. Das ist die Vorstellung, dass alle Staaten, auch demokratische Staaten, Zwang ausüben und dieser Zwang gerechtfertigt werden muss. Die Legitimität der Demokratie bestehe darin, den Zwang zu rechtfertigen, dem sie ihre Bürgerinnen und Bürger unterwirft. Staaten sind organisiert als territoriale Hoheitsgewalten, das heißt, sie herrschen in einem bestimmten Gebiet. Ihre Entscheidungen haben möglicherweise Auswirkungen außerhalb dieses Gebiets, aber der Herrschaft unterworfen in einem strikten Sinn sind eigentlich nur diejenigen, die innerhalb des Staatsgebiets leben – und das gilt, mit Ausnahme etwa des diplomatischen Personals, für alle, die dort leben. Man kann für Personengruppen wie Touristen, die sich nur vorübergehend in einem

Staatsgebiet aufhalten, eine Ausnahmeklausel einfügen. Auch Touristinnen und Touristen müssen die deutschen Gesetze befolgen, aber sie werden sehr wahrscheinlich nicht mehr den Gesetzen unterworfen sein, die jetzt beschlossen werden und für die Zukunft gelten. Daher kann man das Kriterium der Dauer plausibel einführen: Wer sich auf Dauer in einem Staatsgebiet aufhält und damit der Staatsgewalt langfristig unterworfen ist, hat ohne weitere Voraussetzungen Anspruch auf Einschluss in die Staatsbürgerschaft und auf Zuerkennung des Wahlrechts.

Was sind die möglichen Probleme dieses Vorschlags? Eines ist von dem britischen Theoretiker David Owen hervorgehoben worden: Auch Auslandsbürgerinnen und -bürger sind in gewisser Weise einigen Gesetzen ihres Herkunftslands unterworfen. Die Staatsgewalt endet für sie nicht wirklich an der Grenze des Territoriums, wenn wir auch jene Gesetze berücksichtigen, in denen ihnen das Wahlrecht oder die Staatsbürgerschaft selbst aberkannt oder zuerkannt werden. Diese Gesetze betreffen diese Menschen nicht nur, sondern unterwerfen sie auch der Staatsgewalt. Die eingangs erwähnte britische Politik beim Entzug der Staatsbürgerschaft illustriert dies deutlich.

Noch drastischer und auch fataler für das Prinzip ist der Einwand des Philosophen Arash Abizadeh, der gefragt hat, was an den Grenzen dieser Staaten passiert: Was ist mit den Einwanderinnen und Einwanderern, die aufgenommen werden wollen – sind sie nicht auch der Staatsgewalt unterworfen? Und sind sie, so Abizadeh weiter, nicht dieser Staatsgewalt auf Dauer unterworfen, wenn sie langfristig keinen Zugang bekommen, was eigentlich zur Folge haben muss, dass sich der Staat ihnen gegenüber demokratisch zu rechtfertigen hat? Seine Schlussfolgerung ist, dass der gesamte Rest der Welt in den Einwanderungsgesetzen jedes einzelnen Staates repräsentiert sein müsste, damit dieser legitime Einwanderungskontrolle ausüben kann.

Das Recht auf Vertretung jener, die auf Dauer einer Staatsgewalt unterworfen sind, kann also nicht an den Grenzen enden, sondern muss jene einschließen, die den Übertritt über diese Grenzen beabsichtigen. Das ist wiederum problematisch, weil wir mit dem Postulat eines globalen Demos unsere Frage nicht lösen können.

Ich will an dieser Stelle kurze Schlussfolgerungen aus diesem Streifzug durch die Theorie ziehen. Dass die politischen Entscheidungen alle betroffenen Interessen berücksichtigen müssen, ist eine moralische Anforderung an die Qualität der Entscheidung, aber kein Kriterium für die Mitgliedschaft in demokratischen Gemeinschaften. Dass alle auf lange Sicht dem staatlichen Zwang Unterworfenen Stimmrecht genießen, ist ein plausibles Kriterium für die demokratische Legitimität von Herrschaft. Es setzt aber wiederum voraus, dass eine Regierung zunächst einmal von den Bürgern dazu autorisiert werden muss, diese Herrschaft auszuüben. Man muss also wiederum zunächst wissen: Wer darf überhaupt ein Parlament wählen, das eine Regierung autorisiert, Gesetze zu verabschieden, die Zwang ausüben? Und das können nicht jene sein, die diesem Zwang unterworfen sind. Denn sonst landen wir wieder in demselben Zirkelschluss.

Was ist die Alternative? Welches demokratische Prinzip bietet sich als Ausweg aus dieser Sackgasse an? Ich habe in der Vergangenheit das Prinzip der demokratischen stakeholder-ship vorgeschlagen. Man könnte diesen Begriff etwa mit »Teilhabeberechtigung« übersetzen. Ich meine damit, dass wir so etwas wie ein Kriterium der echten Bindung, eines genuine link, brauchen, so wie es EU-Kommissarin Viviane Reding gegenüber Malta im Fall der Pässe reklamiert hat. Wir müssen darauf abstellen, dass nur jene Personen einen Anspruch auf Staatsbürgerschaft und Beteiligung haben, die eine persönliche Bindung zu einem bestimmten politischen Gemeinwesen nachweisen können – keine kulturelle Bindung, wie in der Vorstellung der Kulturnation, aber einen biografischen Bezug zu diesem Land.

Dieses Prinzip ist nicht frei erfunden, sondern wurde bereits in dem berühmten Nottebohm-Urteil des Internationalen Gerichtshofs aus dem Jahr 1955 formuliert. In dem Urteil ging es um einen Streit zwischen Guatemala und Liechtenstein. Der Internationale Gerichtshof hat damals festgestellt, dass Liechtenstein nicht einer Person die Staatsbürgerschaft verleihen kann, wenn der einzige Grund darin liegt,

dass sich diese Person einer Pflicht gegenüber dem Land Guatemala entzieht, wo sie über längere Zeit ansässig war. In dem Urteil ist also das Kriterium der echten Bindung entwickelt worden, das im Fall eines Konflikts zwischen Staaten gilt, damit kein Missbrauch der Staatsbürgerschaft stattfindet.

Der maltesische Fall kommt dem relativ nahe. Ich glaube aber, dass man das Prinzip nicht nur negativ zur Vermeidung von Missbrauch heranziehen, sondern positiv wenden sollte: Dort, wo eine echte Bindung besteht, sollte es auch so etwas geben wie einen Anspruch auf Mitgliedschaft und auf Zugehörigkeit. Diese Bindung könnte man ableiten aus verschiedenen Lebenssituationen: Jemand hat sich längerfristig in einem Staat aufgehalten und dadurch soziale und andere Bindungen erworben; er ist dort aufgewachsen; er hat dort Familienangehörige; oder er stammt von Eltern ab, die ausgewandert sind und Rückkehrabsichten haben, sodass er als Kind diese Staatsangehörigkeit weiter benötigt.

Das bedeutet, dass sich der Anspruch auf Staatsangehörigkeit und somit die Schutzpflicht eines Staates gegenüber einem bestimmten Menschen an dem Bedürfnis dieses Menschen orientieren müssen, von einer bestimmten politischen Autorität geschützt zu werden und nicht von irgendwelchen anderen. Dies kann man nur herleiten aus der Biografie eines Menschen und daraus, zu welchem Staat die stärksten Bindungen vorliegen. Die praktische Anwendung des Kriteriums wäre, dass einerseits niedergelassene Einwanderinnen und Einwanderer Anspruch auf Erwerb der Staatsbürgerschaft haben und andererseits Auswandererinnen und Auswanderer Anspruch auf Beibehaltung ihrer Staatsbürgerschaft haben können, wenn sie in dem betreffenden Herkunftsstaat aufgewachsen sind, dort Familie haben oder Rückkehroptionen Teil ihrer Lebensplanung sind.

Was folgt daraus? Die Konsequenzen sind in gewisser Weise konservativ, weil eine Welt mit Staaten und mit Grenzen vorausgesetzt wird. Aber das Prinzip ist nicht ganz so konservativ, weil es fordert, dass die Grenzen hochgradig durchlässig sein müssen und ein Wechsel der Staatsbürgerschaft möglich sein muss. Die Staaten können nicht im Eigeninteresse darüber entscheiden, wem sie die Staatsbürgerschaft zu- oder aberkennen.

Es folgt zweitens daraus, dass mehrfache Zugehörigkeiten normativ gut begründet sind, weil Menschen nicht immer nur Bindungen zu einem bestimmten Staat haben. Migrantinnen und Migranten haben typischerweise relevante genuine Bindungen zu mehreren Staaten. Aus diesem Grund ist die mehrfache Staatsangehörigkeit eine erwartbare und legitime Folge von Migration. Das bedeutet nicht, dass jeder Mensch das Recht haben sollte, überall auf der Welt einen Pass zu kaufen, wenn er es sich leisten kann, sondern dass es darauf ankommt, welche Bindungen dieser Mensch zu den jeweiligen Staaten hat. Darauf aufbauend sollte man das Recht so gestalten, dass die Option auf mehrfache Staatsangehörigkeit vorhanden ist.

Aktuelle Staatsbürgerschaftspolitiken

So weit die graue Theorie – nun zur Praxis. In der Praxis ist Staatsbürgerschaft so gestaltet, dass wir sie per Geburt erwerben. Und zwar automatisch und ohne dass wir gefragt werden. Auch hierbei handelt es sich um ein Puzzle, das viele beschäftigt hat: Wie kann es gerechtfertigt werden, dass Staatsbürgerschaft per Geburt zuerkannt wird?

Es gibt bekanntlich zwei Prinzipien, nach denen Staatsbürgerschaft per Geburt festgestellt wird: zum einen das Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) und zum anderen das Geburtslandprinzip (*ius soli*). Die beiden Prinzipien werden gerade in Deutschland sehr oft assoziiert mit »Blut und Boden«. In Wirklichkeit wurzelt das Abstammungsprinzip in der Französischen Revolution, während das Geburtslandprinzip ein vorrevolutionärer Rechtsgrundsatz war, der aus dem englischen common law kommt und eher mit Feudalverhältnissen verbunden ist, unter denen jeder, der in einem Territorium geboren wurde, egal ob Mensch oder Vieh, dem Feudalherrn als Eigentum zuerkannt wurde.

Im Kontext von Migration verkehren sich die Vorzeichen relativ rasch. Aber es stimmt historisch nicht, dass Abstammung im problematischen nationalistischen Sinn immer mit »Blut« zu tun hat. Tatsächlich erkennen und wenden alle Staaten der Welt das Abstammungsprinzip an, auch die USA, in denen das Geburtslandprinzip im Vordergrund steht. Amerikanische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger der zweiten Generation, die im Ausland geboren sind, erwerben die amerikanische Staatsbürgerschaft aufgrund des Abstammungsprinzips und nicht aufgrund des Geburtslandprinzips. In der Realität haben wir es mit Mischverhältnissen zwischen *ius sanguinis* und *ius soli* zu tun. Es sind die Mischverhältnisse, in denen sich die Staaten relativ deutlich unterscheiden. Fast alle europäischen Staaten, in denen primär das *ius sanguinis* gilt, erkennen das *ius soli* für Findelkinder und für Kinder an, die ansonsten staatenlos wären.

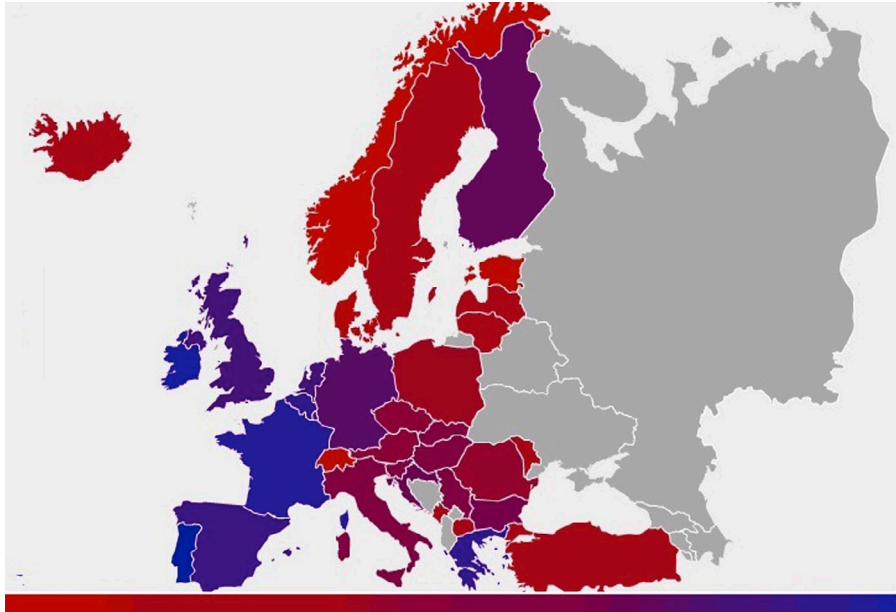


Abb.1
Geburt im Inland:
ius soli in 36 Staaten
(Quelle: European
Union Observatory on
Democracy, EUDO)

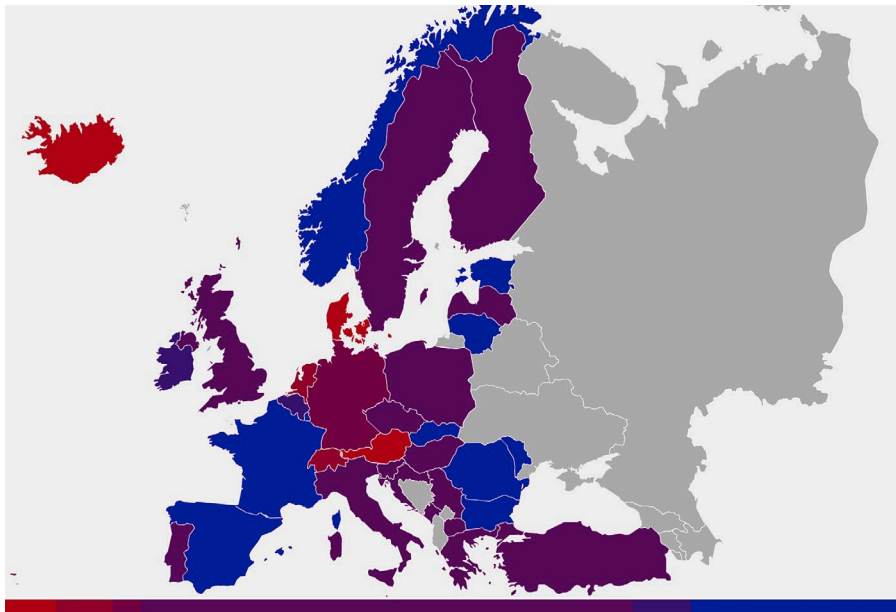


Abb.2
Extraterritoriales
ius sanguinis:
Erwerb durch
Abstammung bei
Geburt im Ausland
(Quelle: European
Union Observatory on
Democracy, EUDO)

Abbildung 1 zeigt einen Vergleich des Geburtslandprinzips in 36 europäischen Staaten. Je stärker ein Land rot eingefärbt ist, umso stärker sind die Beschränkungen des *ius soli*. Je mehr ein Land ins Blaue schattiert, umso stärker ist das *ius soli* ausgeprägt. Die Karte bezieht sich auf das Jahr 2011, und seitdem haben sich einige Dinge geändert, etwa in Griechenland, wo das 2010 eingeführte *ius soli* vom Verfassungsgericht gekippt wurde. Frankreich hat ein relativ starkes *ius soli*. Portugal,

Irland und Deutschland haben etwa dieselbe Farbschattierung wie Großbritannien. Seit dem Jahr 2000 gilt in Deutschland das *ius soli*, verbunden mit der sogenannten Optionspflicht. Das ist ein bedingtes *ius soli*, bei dem ein Elternteil achtjährigen Aufenthalt nachweisen muss, daher liegt Deutschland nicht ganz im blauen Bereich.²

Andererseits gilt in allen Staaten auch das Abstammungsprinzip. Ein relativ unbeschränktes Abstammungsprinzip bedeutet die Abstammung von beiden Elternteilen, egal ob bei ehelicher oder nicht ehelicher Geburt des Kindes, und die unbeschränkte Weitervererbung der Staatsbürgerschaft bei Geburt im Ausland in der zweiten, dritten, vierten und fünften Generation. Das sind die rein blau gefärbten Staaten (Abbildung 2). Die Staaten, die im purpurnen Bereich liegen, haben Beschränkungen, die auch für das Abstammungsprinzip gelten. Österreich etwa, mein Herkunftsland, ist relativ stark rot gefärbt, weil es 2011 im Fall einer nicht ehelichen Geburt keine Vererbung der Staatsbürgerschaft vonseiten des österreichischen Va-

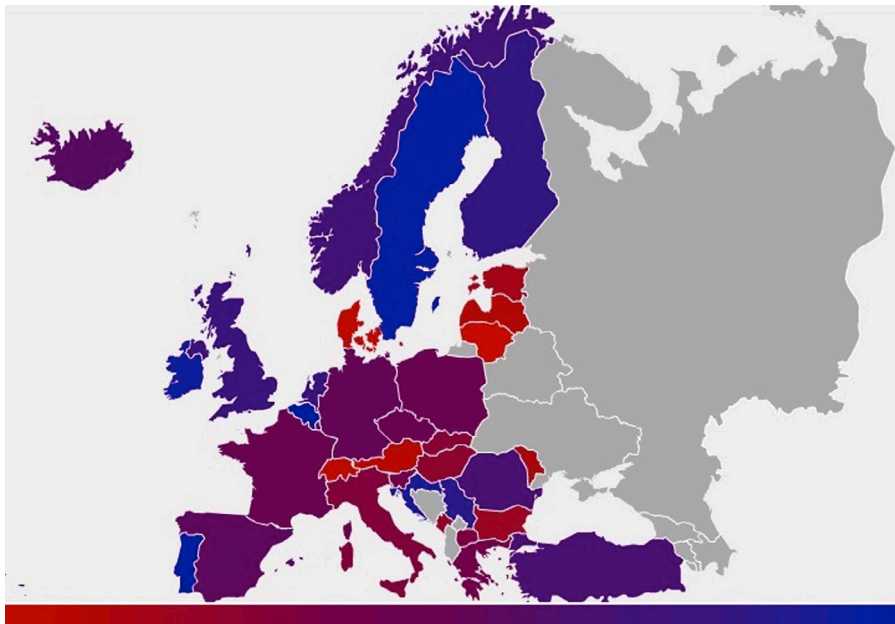


Abb. 3
Gewöhnliche Einbürgerung in 36 Staaten
(Quelle: European Union Observatory on Democracy, EUDO)

ters gab, wenn die Mutter ausländische Staatsbürgerin war.

Es gibt in den meisten Staaten viele verschiedene Formen der Einbürgerung. Was uns hier interessiert, ist die Regeleinbürgerung aufgrund des Aufenthalts. Diese ist in vielen Staaten mit zusätzlichen Bedingungen verknüpft wie etwa Sprachkenntnissen, Einbürgerungstests, Einkommenskriterien und der Abgabe der bisherigen Staatsbürgerschaft. Abbildung 3 verdeutlicht, wie das gestaltet ist. Klar im blauen Bereich sind vor allem Schweden, damals noch Belgien (seitdem gab es eine Gegenreform), Irland und Portugal. Das sind die europäischen Staaten, in denen die geringsten Hürden für eine reguläre Einbürgerung bestehen.

Abbildung 4 zeigt eine von Maarten Vink in Maastricht erstellte Analyse, die sich auf alle Staaten der Welt bezieht, für die Daten vorliegen. Sie demonstriert, wie rasant der Trend zur Tolerierung der Doppelstaatsbürgerschaft voranschreitet. Die Daten beziehen sich auf die Tolerierung der Doppelstaatsbürgerschaft durch die Herkunftsstaaten. In Einwanderungsländern wie Deutschland wird oft übersehen, dass die Entwicklungen in den Herkunftsländern entscheidend sind. Es kommt zur stärkeren Toleranz der Doppelstaatsbürgerschaft, indem ein Herkunftsland nicht mehr die Staatsbürgerschaft entzieht, wenn ein Bürger eine fremde Staatsbürgerschaft erwirbt.

Dieser Trend ist sehr stark und steigt seit Jahren kontinuierlich an. Schließlich gibt es noch eine kleinere Gruppe von Staaten, in denen man die Staatsbürgerschaft nicht ablegen kann. Das sind fast alle arabischen Staaten, bei deren Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern auch Deutschland die Doppelstaatsbürgerschaft hinnimmt, weil sie nicht ausgebürgert werden können.

²

Anmerkung der Herausgeber: Der Deutsche Bundestag hat am 3. Juli 2014 mit dem Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes die Optionspflicht neu geregelt und dabei weitgehend abgeschafft. Für Kinder ausländischer Eltern entfällt die Optionspflicht, wenn sie sich bei Vollendung ihres 21. Lebensjahres mindestens acht Jahre in Deutschland aufgehalten haben, sechs Jahre in Deutschland eine Schule besucht haben, über einen in Deutschland erworbenen Schulabschluss oder eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen. Somit wird die doppelte Staatsbürgerschaft deutlich erleichtert.

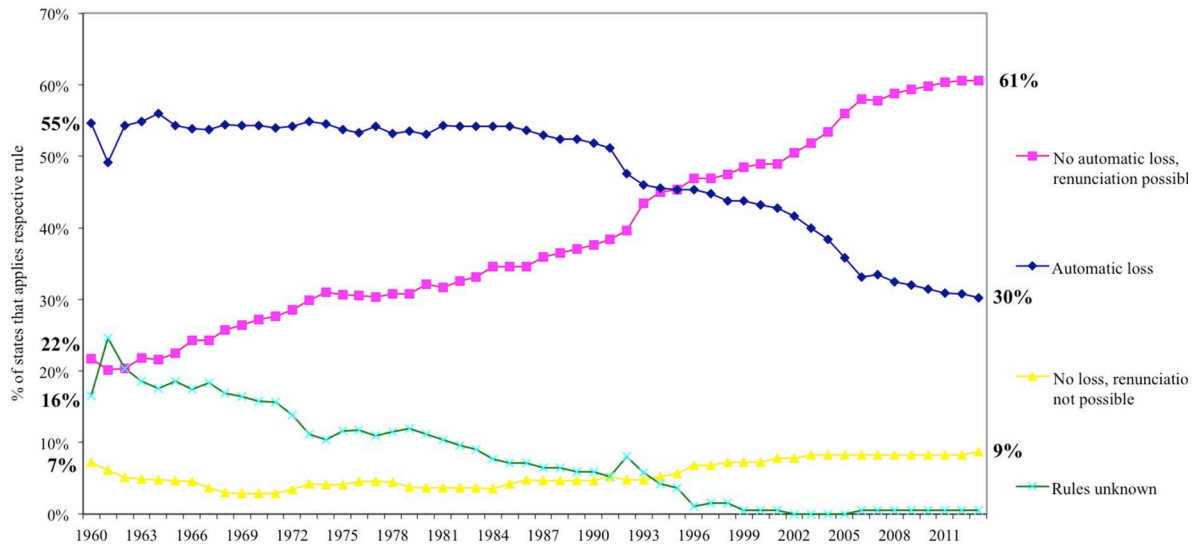


Abb. 4: Weltweiter Trend zur Toleranz der Doppelstaatsbürgerschaft in Herkunftsländern
(Quelle: Vink, De Groot and Luk, 2013)

Mehrfache Staatsbürgerschaft

Automatische Zuerkennung der Staatsbürgerschaft gibt es heute nur aufgrund des Geburtsrechts. Einbürgerung ist immer nur über Antrag möglich; man bekommt sie nicht automatisch. Die automatische Einbürgerung hat es früher durchaus gegeben, zum Beispiel für Ehefrauen von Staatsbürgern. In Österreich wurde man bis 1833 sogar nach zehn Jahren Wohnsitz automatisch eingebürgert. Diese Regelung existiert heute nicht mehr, da sie aufgrund heftiger Proteste der Herkunftsstaaten abgeschafft wurde.

Ausbürgerung erfolgt in der Regel durch Verzicht und in problematischen Fällen durch Entzug. Mehrfache Staatsbürgerschaft ist im internationalen System unvermeidbar. Das hängt einerseits mit mangelnder Koordination - zum Beispiel was das Geburtsrecht betrifft - zwischen den Staaten zusammen: Wenn zwei Staaten gleichzeitig das Abstammungsprinzip für Vater und Mutter anwenden, dann sind Kinder aus gemischtnationalen Ehen automatisch Doppelstaatsbürgerinnen und Doppelstaatsbürger. Kein Staat auf der Welt kann dies verhindern. Andererseits ist die Tendenz zur doppelten Staatsbürgerschaft zunehmend getragen von einer Anerkennung mehrfacher Zugehörigkeiten. Die mehrfache Bindung von Menschen zu mehreren Staaten schlägt sich im Recht nieder, indem Doppelstaatsbürgerschaft toleriert wird.

Adoption of Overseas Voting by Regions

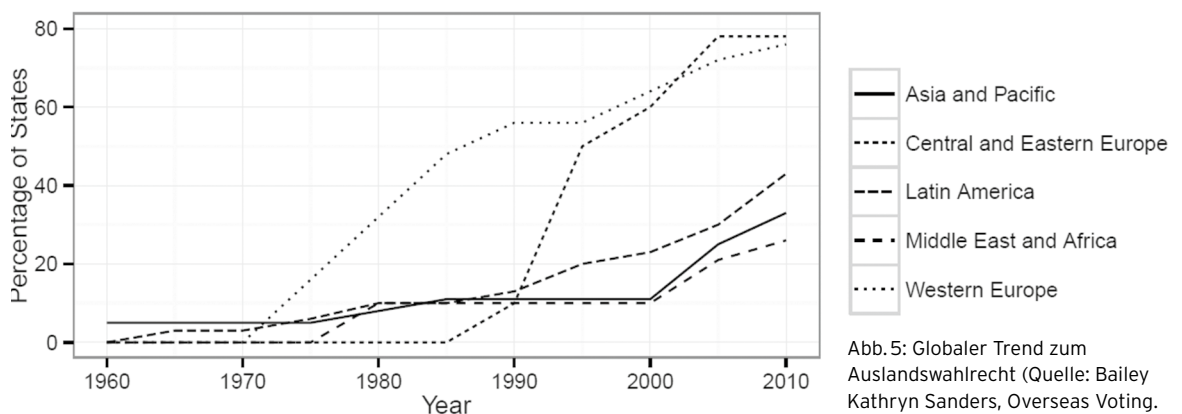


Abb. 5: Globaler Trend zum Auslandswahlrecht (Quelle: Bailey Kathryn Sanders, Overseas Voting. Participation Beyond Borders, 2013)

Ein ebenso starker internationaler Trend ist, dass das Wahlrecht, das früher sowohl an die Staatsbürgerschaft als auch an den Wohnsitz gekoppelt war, immer häufiger nur noch an die Staatsbürgerschaft gebunden ist. Das heißt, dass immer mehr Staaten das Wahlrecht für Auslandsbürgerinnen und -bürger einführen, vor allem in Westeuropa und Lateinamerika (siehe Abbildung 5). Die meisten Staaten sind heute der Ansicht, dass Emigranten und Auslandsbürger demokratisch beteiligt werden sollen, auch wenn sie schon länger im Ausland leben. Was Viktor Orbán getan hat, ist somit keineswegs einzigartig. Es ist nur im Kontext der ungarischen Politik politisch hochgradig manipulativ gewesen.

Dieses Wahlrecht über die Auslandsbürgerschaft ist natürlich potenziell überinklusiv. Es kann viele Menschen einschließen, die über keinerlei Bindung zum betreffenden Staat mehr verfügen, vor allem dann, wenn die Staatsbürgerschaft unendlich weitervererbt werden kann. In Italien können sich auch noch Angehörige der dritten im Ausland geborenen Generation an den italienischen Parlamentswahlen beteiligen und wählen sogar eigene Abgeordnete, die sie im Parlament vertreten. Das ist durch das Kriterium der echten Bindung nicht mehr zu rechtfertigen, welches sowohl exzessiven Einschluss als auch Ausschluss begrenzt.

Kommunale Inklusion

Bisher habe ich ausschließlich von Staatsbürgerschaft gesprochen. Aus demokratischer Sicht sollte man diese aber auch mit anderen Formen von Citizenship vergleichen, vor allem mit Citizenship auf anderen Ebenen: Demokratische Gemeinschaft findet nicht nur im Staat statt. Sie findet auch in der Gemeinde, in den Ländern und in der Europäischen Union statt.

Worüber man in diesem Zusammenhang nachdenken sollte, ist die Frage, wie sich die Kriterien der Mitgliedschaft verändern, wenn wir diese anderen Formen politischer Gemeinschaft berücksichtigen. Meine erste These dazu lautet, dass für die Ebene der Gemeinde das einzig angemessene Kriterium der Wohnsitz ist. Wenn ich als Bürger innerhalb eines Landes in einer anderen Gemeinde einen Wohnsitz nehme, dann erhalte ich dort automatisch die Gemeindebürgerschaft und das Stimmrecht. Innerhalb der EU gibt es eine Differenzierung: Unionsbürgerinnen und -bürger er-

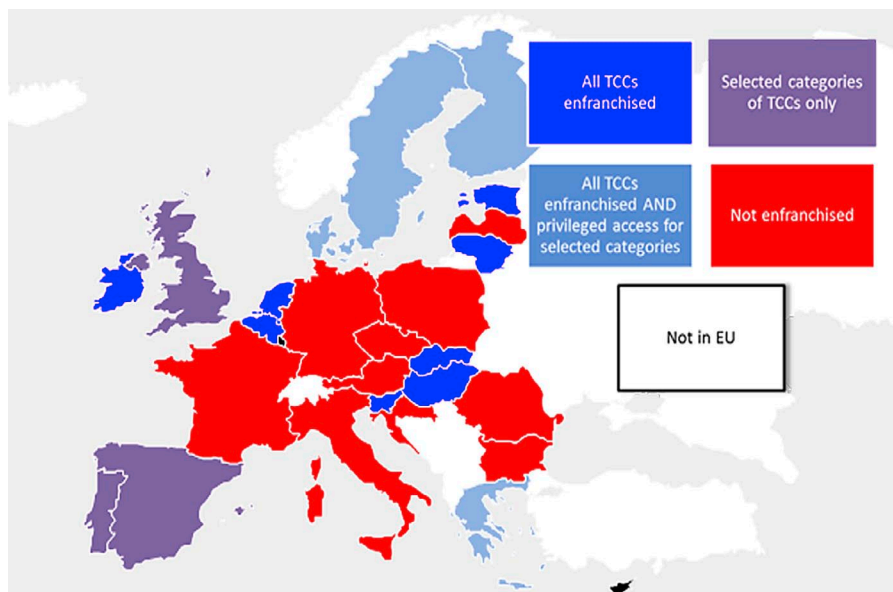


Abb.6
Wahlrechte für Drittstaatsangehörige in lokalen Wahlen in der EU, außerdem noch in Norwegen, Island und einigen Schweizer Kantonen (Quelle: Arrighi et al, Franchise and electoral participation of third country citizens residing in EU and of EU citizens residing in third countries. Brussels, AFCO/EP, 2013)

halten diesen Zutritt zur Gemeindebürgerschaft automatisch, Drittstaatsangehörige bekommen sie nur in einigen Staaten. Diese Staaten sind aber gar nicht so wenige.

Abbildung 6 zeigt, in welchen Staaten das Wahlrecht für Drittstaatsangehörige auf kommunaler Ebene existiert. Das sind innerhalb der Europäischen Union zwölf Staaten und außerdem noch Island und Norwegen. Einige Schweizer Kantone, in de-

nen das Wahlrecht ebenfalls existiert, sind hier nicht berücksichtigt. Es gibt einen leichten Trend zur Entkoppelung von Wahlrecht und Staatsangehörigkeit auf der kommunalen Ebene, der aus meiner Sicht demokratisch sehr gut begründet ist. Denn mit welchem Recht kann der Staat bestimmen, dass nur diejenigen auf Gemeindeebene voll berechtigt sind, sich zu beteiligen, die auch die Staatsangehörigkeit besitzen? Warum sollte man nicht stattdessen diese zwei Ebenen als jeweils autonom betrachten und anerkennen, dass Angelegenheiten der Gemeinde von allen mitbestimmt werden sollen, die in der Gemeinde ihren längerfristigen Wohnsitz haben?

Der Volksentscheid zum Tempelhofer Feld in Berlin ist ein schönes Beispiel dafür. Mit welchem Recht können die nicht staatsangehörigen Anrainer von der demokratischen Beteiligung an der Entscheidung über die Widmung dieses Geländes ausgeschlossen werden? Es erscheint mir eine Verletzung der kommunalen Autonomie, wenn der Staat sagt – was Deutschland aufgrund eines Verfassungsgerichtsurteils aus dem Jahr 1990 getan hat –, dass nur Staatsangehörige zum demokratischen Volk auf Gemeindeebene gehören.

Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich sagen: Inklusionsprinzipien, die von der Theorie in Recht und Politik übersetzt werden können, sollten anerkennen, dass demokratische Staaten auf Dauer angelegte und generationenübergreifende Gemeinschaften sind, die das Geburtsrecht als Grundelement beinhalten, aber dieses auch korrigieren müssen durch ergänzende Kriterien für Einbürgerung und Verzicht auf die Staatsbürgerschaft. Wenn das Prinzip der ausreichenden Bindung an den jeweiligen Staat als Maßstab für subjektive Rechte auf Staatsbürgerschaft angelegt wird, dann spricht nichts gegen die Koppelung von Staatsangehörigkeit und Wahlrecht. Auf der kommunalen Ebene ist eine Koppelung von Staatsangehörigkeit und Gemeindebürgerschaft jedoch problematisch, weil es hier ja um die demokratische Inklusion in der Gemeinde und nicht im Staat geht. Für die kommunale Inklusion ist nur das Wohnsitzprinzip ausschlaggebend.

Das Ergebnis dieser Gesamtkonstruktion ist für die Einheimischen so etwas wie eine Matroschka-Bürgerschaft – ähnlich den russischen Puppen, bei denen eine in der anderen steckt. Die meisten von ihnen sind Bürgerinnen und Bürger ihrer Stadt oder Gemeinde, deutsche Bürger und Unionsbürger mit ineinander verschachtelten staatsbürgerlichen Identitäten.

Für die Migrantinnen und Migranten sind diese Schachteln nicht so klar geordnet. Jene, die in einem anderen Staat ihren Wohnsitz nehmen, sind zunächst einmal Staatsbürger des Herkunftslands. Sie sollten aber automatisch Gemeindebürger im Einwanderungsland werden und zumindest eine Option auf Einbürgerung und auf mehrfache Staatsbürgerschaft im Einwanderungsland haben.

Diese Unterscheidung zwischen den Einheimischen, die klar ineinander verschachtelte Identitäten haben, und den Eingewanderten, bei denen ein Teil der Schachteln außerhalb liegt, ist aus meiner Sicht nicht diskriminierend, sondern spiegelt die unterschiedliche Situation von Migrantinnen und Migranten und sesshaften Bürgerinnen und Bürgern in angemessener Weise wider. Und sie verknüpft die Vorstellung von demokratischer Inklusion mit einer Antwort auf die grundlegende Frage: Was braucht es, um demokratische Gemeinschaften und Zugehörigkeiten in zunehmend mobilen Gesellschaften stabil zu erhalten?

Dr. Aleksandra Lewicki

Soziale Gerechtigkeit in demokratischen Bürgerschaftsdiskursen und Integrationskonzepten

Welche verschiedenen Konzepte von Citizenship sind aktuell politikleitend?



Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist die Frage: Was bedeutet unser gegenwärtiges Verständnis von Bürgerschaft und somit auch unsere Herangehensweise an Integrationspolitik, für soziale Gerechtigkeit in pluralen Gesellschaften? In diesem Beitrag werde ich untersuchen, inwiefern gegenwärtige Bürgerschaftsdiskurse und Integrationskonzepte den Ansprüchen sozialer Gerechtigkeit gerecht werden.

Die Forschung, auf die ich mich hierbei stütze, wurde am »Centre for the Study of Ethnicity and Citizenship« in Bristol durchgeführt und von der Universität Bristol und dem Evangelischen Studienwerk Villigst finanziert. Eine ausführliche Darstellung der Ergebnisse meiner Forschung ist im August 2014 bei Palgrave Macmillan erschienen (Lewicki 2014b).

Demokratische Bürgerschaft

Die internationale Migrationsforschung und insbesondere jene Wissenschaftler, die sich in diesem Feld vergleichend mit Migrations- und Integrationspolitiken beschäftigen, haben in den letzten 20 Jahren hervorgehoben, dass wir nationale Unterschiede besser verstehen können, wenn wir uns das jeweilige, in jedem Nationalstaat historisch gewachsene Verständnis von Bürgerschaft (Citizenship) näher ansehen.

Eine Reihe von Studien hat anhand des Vergleichs zwischen Deutschland, Frankreich, Großbritannien und den USA (und Variationen dieser Vergleiche) nachgezeichnet und historisch zurückverfolgt, unter welchen Bedingungen Zuwanderinnen und Zuwanderer die Staatsbürgerschaft dieser Staaten erlangen können, welche Rechte Eingewanderte und ihre Nachkommen in diesen Staaten haben und wie sich integrationspolitische Maßnahmen auf ihre Partizipationschancen auswirken (Brubaker 1992, Soysal 1994, Favell 1998, Joppke 1999, Koopmans und Statham 1999).

Als sich Anfang der 1990er-Jahre dieser Forschungsansatz herausbildete, lag der Schwerpunkt vor allem auf Fragen des Zugangs zu politischen Teilhaberechten, also Fragen der formellen Staatsangehörigkeit. Der Forschungsgegenstand hat sich mittlerweile zunehmend ausdifferenziert, und heute widmen sich die sogenannten Citizenship Studies auch Fragen der institutionellen Ausgestaltung von Migrations- und Integrationspolitik, der relevanten Gesetzgebung in Bereichen wie Antidiskriminierungspolitik usw. (Kastoryano 2002, Koopmans et al. 2005, Modood 2007, Koenig 2007, Joppke 2010, Cinalli und Guigni 2013). In diesen Studien wird deutlich, dass das jeweils vorherrschende diskursive Selbstverständnis eines politischen Gemeinwesens, also die Selbstdefinition eines demokratischen Kollektivs, eine maßgebliche

Rolle spielt. Fragen wie »Wie setzt sich dieses zusammen?«, »Wer gehört dazu und warum?«, »Welche Pflichten und Erwartungen werden Bürgern durch demokratische Institutionen nahegelegt?« bestimmen die Konturen einer zeitgenössischen Bürgerschaft und damit auch die von Integrationspolitik.

Die vergleichende Literatur hat demgemäß Typologien entwickelt; die eingängigen Studien bezeichnen Großbritanniens liberales Bürgerschaftsregime häufig als multikulturell, Frankreich wird meist als republikanisch geprägtes Modell bezeichnet, und das deutsche Modell gilt als ethnozentrisch-assimilatorisch (zum Beispiel Koopmans et al. 2005). Paul Statham, der Direktor des Migrationsforschungsinstituts in Sussex, und Ruud Koopmans am Wissenschaftszentrum Berlin (Koopmans et al. 2005) argumentieren, dass die historisch bedingten nationalen institutionellen Modelle weiterhin die wichtigste Bezugsgröße für den Vergleich verschiedener integrationspolitischer Paradigmen sind. Andere, wie etwa Christian Joppke (2010) in Bern und Yasemin Soysal (1994) in Essex, haben beschrieben, wie sich nationale Modelle zunehmend einander angleichen. Joppke führt aus, dass wir nicht mehr von nationalen Modellen sprechen können, sondern dass alle europäischen Nationalstaaten zunehmend ähnliche Politiken entwickeln und damit das bürgerlich-liberale Modell annehmen (2007, 2010).

In meiner vergleichenden Studie integrationspolitischer Initiativen in Deutschland und Großbritannien habe ich folgende Beobachtungen gemacht:

1. Die Komplexität der Einflüsse auf nationale Integrationspolitik nimmt zu, weil durch eine verstärkte europäische Zusammenarbeit in integrationspolitischen Fragestellungen länderübergreifende Problemdiagnosen geteilt werden und dadurch oftmals ähnliche Lösungen naheliegen.
2. Auch die Vielzahl integrationspolitischer Maßnahmen auf verschiedenen Politikebenen hat zugenommen, was das Feld weiter ausdifferenziert.
3. Eingewanderte, »Menschen mit Migrationshintergrund« oder ethnische Minderheiten sind zunehmend an der Formulierung von integrationspolitischen Maßnahmen beteiligt, entweder durch Einbindung in institutionalisierte Konsultationen oder weil sie selbst zunehmend in den Rängen der politischen Eliten vertreten sind, was die Vielzahl an Positionen und Argumenten in diesem Bereich weiter ausdifferenziert.
4. Auf politischer Ebene wird zunehmend erkannt, dass Integrationspolitik für »Neuzugänge« und integrationspolitische Erwägungen für die »zweite und dritte Generation« nicht über einen Kamm geschoren werden können.

Aufgrund dieser vielfältigen Entwicklungen ist es nicht sinnvoll, nach einem nationalen Citizenship Modell zu suchen und dieses als statisch und historisch gewachsen zu beschreiben – das machte Sinn, als Einwanderung noch vornehmlich Folge des französischen oder britischen Kolonialimperiums oder, wie in Deutschland, gesteuerte Gastarbeiterpolitik war.

Divergenzen und Konvergenzen nationaler Bürgerschaftskonzepte lassen sich daher, so mein Argument, nicht anhand eines »einheitlichen Regimes« erfassen – weder lässt sich die Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland mit einem einheitlichen statischen Modell beschreiben, noch finde ich das Gegenargument überzeugend, dass alle europäischen Länder sich mithilfe eines einzigen Modells konturieren lassen. Zielführender, als sich auf ein Modell zu beschränken – sei es national oder europäisch –, scheint mir, die innere Komplexität der Aushandlung dieser Politiken zu erforschen und zu untersuchen, welche konkurrierenden Ideen von Bürgerschaft aktuell politikleitend sind.

Dieser Ansatz leugnet nicht die Relevanz historisch gewachsener Staatsbürgerschaftsgesetzgebung, eines institutionellen Rahmens, der sich in jedem Staat unterscheidet, oder die Rolle eines historisch bedingten Verständnisses von Nation. Jedoch wird keines dieser Elemente als statisch und modellhaft verstanden und auch nicht als auf einem fixen Ideenkomplex beruhend, sondern als ständig im Wandel begriffen.

Ich zeige in meiner Arbeit, dass zu jeder Zeit bestimmte diskursive Vorstellungen von demokratischer Bürgerschaft kursieren, die sich jeweils als Antwort auf zeitgenössische Probleme herausgebildet haben.

Vier Diskursformationen lassen sich im Moment als einflussreich in Deutschland und Großbritannien identifizieren, und sie spielen auch eine wichtige Rolle in anderen europäischen Staaten: der sogenannte bürgerliche Republikanismus (civic republicanism), der Multikulturalismus (multiculturalism), der bürgerliche Universalismus (civic universalism) und der Kosmopolitismus (cosmopolitanism).

Diese vier Diskurse prägen die Konturen von Integrationspolitiken insofern, als sie die Wahrnehmung sozialer Probleme formen, Argumentationsmuster liefern und politische Lösungsansätze nahelegen. Teils überlappen sie sich, teils stehen sie im Widerstreit miteinander.

Ich werde den Inhalt dieser Diskurse kurz skizzieren, indem ich folgenden Fragen nachgehe: Welches Verständnis vom Bürger spiegelt sich in jedem dieser Diskurse? Wie sind die Aufgaben und Pflichten demokratischer Institutionen definiert? Welche Vision sozialer Gerechtigkeit liegt jedem dieser Diskurse zugrunde?

Soziale Gerechtigkeit

Soziale Gerechtigkeit gilt als Kernfunktion der sozialen Marktwirtschaft und ist einer der Gründe, warum sich politische Gemeinwesen der Demokratie zugewandt haben. Sie ist somit eine der wichtigsten Errungenschaften der Demokratie. Gleichsam ist sie Ziel demokratischer Bürgerschaft und - explizit oder implizit - auch im jeweiligen Selbstverständnis vom Bürger enthalten.

Dennoch spielt soziale Gerechtigkeit kaum eine Rolle in dem Teil der Bürgerschaftsforschung, der sich mit Einwanderungs- und Integrationspolitiken beschäftigt. Meine Arbeit widmet sich dieser Forschungslücke und bildet ein Bindeglied zwischen der Literatur zu demokratischer Bürgerschaft und der Forschungsliteratur zu sozialer Gerechtigkeit.

Bevor ich die vier Bürgerschaftsdiskurse vorstelle, sollte ich kurz erläutern, welches Verständnis von sozialer Gerechtigkeit ich zugrunde lege. Ich stütze mich auf die international renommierte und auch in Deutschland geschätzte amerikanische politische Philosophin Nancy Fraser (2008). Sie argumentiert, dass wir soziale Gerechtigkeit nicht positiv definieren können. Es gibt also keine Liste universeller Prinzipien, die sich in allen Gesellschaften anwenden lassen. Vielmehr können wir uns höchstens einem unerreichbaren Ideal sozialer Gerechtigkeit annähern, indem wir Ungerechtigkeit und Asymmetrien abbauen. Oft sind ungerechte Praktiken etabliert und mit unserem gängigen Verständnis von sozialer Ordnung verwoben. Daher hält Fraser es für sinnvoll, sich soziale Bewegungen anzusehen, die Ungerechtigkeit oft vor dem Mainstream erkennen und problematisieren.

Sie unterscheidet zwischen sozioökonomischen, politischen und kulturellen strukturellen Ungerechtigkeiten, das heißt institutionalisierten Asymmetrien, die in der jeweiligen politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Ordnung einer Gesellschaft verankert sind. Damit sind sie natürlich oft auch Bestandteil der demokratischen Praxis und des jeweiligen Selbstverständnisses vom Bürger.

Oft sind gesellschaftliche Einrichtungen oder Normen ohne Beteiligung jener Akteure entstanden, die sie später asymmetrisch problematisieren (etwa entstand der Feiertagskalender, bevor Deutschland religiös diverser wurde, oder wurden die Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft auf eine national funktionierende Ökonomie zugeschnitten). Strukturelle Ungleichheiten oder Asymmetrien können entstehen, wenn sich soziale Bedingungen verändern.

Laut Fraser nähern wir uns sozialer Gerechtigkeit an, indem wir sozioökonomische, politische und kulturelle strukturelle Ungleichheiten abzubauen suchen, also gleichberechtigte Teilhabe in allen Lebensbereichen anstreben.

Die Frage, die sich für gegenwärtige Bürgerschaftsdiskurse stellt, ist damit folgende: Inwiefern liefern sie uns Argumentationsmuster, die strukturelle Ungerech-

tigkeiten problematisieren? Inwiefern ist die Annäherung an soziale Gerechtigkeit in einer vielfältigen Gesellschaft in ihrem Bürgerschaftsverständnis angelegt? Diese Frage ist der theoretische und empirische Ausgangspunkt meiner Forschung.

Wenn ich im Folgenden die vier Bürgerschaftsdiskurse skizziere, werden Sie wohlbekannte Argumente aus integrationspolitischen Debatten wiedererkennen. Häufig macht man sich nicht klar, dass diese Teil einer kohärenten Vision demokratischer Koexistenz sind, die Auswirkungen darauf hat, wie weitgehend politische Maßnahmen in der Lage sind, soziale Gerechtigkeit zu fördern. Die Beispiele, die ich kurz streifen werde, sind meiner Forschung entlehnt, sie beziehen sich also auf die Deutsche Islam Konferenz oder die Antidiskriminierungsgesetzgebung. Sie hätten sicherlich keine Schwierigkeiten, Beispiele aus anderen Bereichen zu finden.

Bürgerlicher Republikanismus

In meiner Darstellung dieses Diskurses stütze ich mich auf die Arbeiten Robert Putnams aus Harvard, der zwar nicht explizit ein Bürgerschaftsmodell entwickelt hat, dessen Arbeiten aber einen Citizenship-Diskurs widerspiegeln, der gegenwärtig in verschiedenen europäischen Ländern politikleitend ist (2007).

Im Vordergrund seines Verständnisses von Demokratie stehen zwischenmenschliche Beziehungen und beidseitiger direkter Kontakt, also die Wahrnehmungen der Bürger untereinander. Die Grundvoraussetzung demokratischer Beziehungen in einer Gesellschaft ist ein Gefühl von Zugehörigkeit der Bürger zu dem, was sie als Gemeinschaft wahrnehmen. Diese wird oft mit dem Begriff »Wertegemeinschaft« umrissen. Putnams empirische Studien zeigen, dass in ethnisch vielfältigen Gesellschaften soziale Kontakte und das gegenseitige Vertrauen abnehmen (2007). Das hängt seiner Ansicht nach damit zusammen, dass die Identifikation mit einer Nation ihre Wirkung verliert und neu geschaffen werden muss. Politische Initiativen, die sich auf dieses Demokratieverständnis stützen, heben hervor, dass sozialer Zusammenhalt erodiert und wiederhergestellt werden muss. Sozialer Zusammenhalt wird als Erklärungsgröße für alle möglichen sozialen Probleme herangezogen, von sozialen Spannungen auf Schulhöfen über gewalttätige Unruhen bis hin zu politischem Terrorismus.

Das Idealbild des Bürgers in diesem Diskurs ist eine sehr gut vernetzte Person, die häufige soziale Kontakte pflegt, Mitglied in Vereinen oder Verbänden ist und ihrem Nachbarn vertraut. Putnam argumentiert, dass sozial vernetzte Menschen größeres Interesse an ihrem Gemeinwesen haben. Sie entwickeln einen Sinn fürs Gemeinwohl und neigen eher dazu, sich politisch zu beteiligen.

Integrationspolitische Maßnahmen, die sich auf diesen Diskurs stützen, haben Netzwerkbildung und -erhaltung zum Ziel, greifen im Bildungssektor, indem Jugendlichen Gemeinsinn und kollektive Identifikationsmöglichkeiten nahegebracht werden, und zielen darauf ab, Freiwilligendienst und soziales Engagement zu fördern. Oft werden auch Werte und Normen definiert, die geteilt werden sollen. Wir finden den Appell an sozialen Zusammenhalt und geteilte Werte etwa in zahlreichen Reden des Begründers der Deutschen Islam Konferenz, Wolfgang Schäuble, und sie sind ähnlich zentral in Redebeiträgen des gegenwärtigen Innenministers, Thomas de Maizière, enthalten. Studien, die im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge durchgeführt wurden, wie etwa »Muslimisches Leben in Deutschland«, messen Integration unter anderem (neben Sprachkenntnissen usw.) über die Häufigkeit von Kontakten und soziale Netzwerke (Haug, Müssig und Stichs 2009).

Die Aufgabe des Staates ist es, kollektive Identifikationsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen, die Bürger zu animieren und zu aktivieren, und die Aufgabe der Bürger ist es, sozial aktiv zu sein und ihre Zeit dem Gemeinwohl zu widmen.

Dabei wird in diesem Bürgerschaftsmodell die kognitive Bewusstseinssebene zum relevanten Bindeglied zwischen dem Bürger und öffentlichen Einrichtungen. Die Qualität von Demokratie steht und fällt mit der Qualität und Dichte sozialer Kontakte. Aufgabe öffentlicher Einrichtungen ist es, diese Identifikation herzustellen und

somit kognitive Prozesse zu steuern. Materielle, politische und kulturelle strukturelle Barrieren werden hierbei nicht problematisiert. Darüber hinaus gelten kollektive Identifikationsprozesse gleichzeitig als Kernlösung für soziale Probleme.

Demokratische Mechanismen wie Umverteilung, Abbau politischer Zugangsbarrieren und kultureller Hegemonie spielen keine Rolle in dieser Diskursformation. Die Aufgabe politischer Institutionen – seien sie national oder supranational – ist lediglich die Steuerung der Imaginations- und Identifikationspotenziale der Bürger. Der bürgerliche Republikanismus vernachlässigt somit Fragen sozialer Gerechtigkeit maßgeblich.

Multikulturalismus

Was in politischen Debatten häufig als gescheiterter Multikulturalismus abgetan wird, ist nicht selten eine Karikatur der gesellschaftlichen Vision des Multikulturalismus, wie er von einer Reihe von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern vertreten wird. Es wird angenommen, multikulturelle Politik sei gleichzusetzen mit einer »Scheuklappe« vor bestimmten Praktiken, die mit Bezug auf kulturelle Werte gerechtfertigt werden. Diese Vorstellung hat mit dem Konzept multikultureller Bürgerschaft wenig zu tun. Es lohnt sich daher, hierzu etwas weiter auszuholen. Diesen Diskurs skizziere ich mit Bezug auf Tariq Modoods Arbeiten (2007, 2012).

Der Ausgangspunkt des multikulturellen Citizenship-Konzepts ist, dass die Grundzüge des politischen Gemeinwesens nicht nur von der »Mehrheitsgesellschaft« bestimmt werden können, sondern dass postmigrantische »Minderheiten« diese gleichberechtigt mitgestalten (damit sind Eingewanderte gemeint wie auch Menschen mit Einwanderungsgeschichte, sofern sie sich an die – zum Beispiel religiösen – Bräuche oder kulturellen Gepflogenheiten ihrer Eltern gebunden fühlen). Öffentliche Einrichtungen, das Schulcurriculum und der Kalender lassen sich etwa auf eine vielfältige Gesellschaft abstimmen.

Integration heißt aus dieser Perspektive gleichberechtigte Vertretung und Teilhabe verschiedener gesellschaftlicher Gruppen in allen Bereichen des öffentlichen Lebens – sei es in politischen Institutionen wie dem Parlament, der Regierung, politischen Parteien, Gewerkschaften, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Kunst und Kultur, aber auch dem Arbeitsmarkt.

Integrationsbedarf entsteht, wenn bestimmte Bevölkerungsgruppen benachteiligt sind, etwa indem sie im Niedriglohnsektor konzentriert sind oder ihre Interessen in bestimmten Politik- oder Gesellschaftsbereichen nicht gehört werden können.

Der multikulturelle Bürger ist sich seiner kulturellen Wurzeln bewusst, stolz auf seine Herkunft und die jeweiligen Bräuche, die er aufrechterhält (zum Beispiel Sprache oder Religion), und sieht sich gleichzeitig als Mitglied einer plural konzipierten politischen Gemeinschaft. Modood bezeichnet das Gemeinwesen als plurale Nation, deren Entstehung eine inklusive Neuerzählung des Nationenmythos erfordert (2007).

Die Aufgaben öffentlicher Einrichtungen bestehen vor allem darin, unterschiedlichen in der Bürgerschaft vertretenen Bedürfnissen nachzukommen und eine adäquate Repräsentanz zu gewährleisten, während Kernaufgabe der Bürger ist, sich in diesen Aushandlungsprozess einzubringen.

Dieser Diskurs problematisiert eine bestimmte Form der Ausgrenzung, die zum Erfahrungshorizont von Personen gehört, die Erfahrungen mit Migration gemacht haben – dazu zählt die Erfahrung der kulturellen Unsichtbarkeit (die öffentlichen Einrichtungen reflektieren nur die Gepflogenheiten der Mehrheitsgesellschaft), des mangelnden Respekts, der Ausgrenzung, Diskriminierung und Benachteiligung.

Der Multikulturalismus ist zwar in Großbritannien etablierter, aber auch dort steht er im Moment in der Kritik. Kernargumente dieses Diskurses sind dennoch im Vereinigten Königreich und in Deutschland weiterhin einflussreich, auch wenn politische Akteure wegen der angekratzten Reputation des Konzepts nicht direkt von multikultureller Politik sprechen.

Problematisch an diesem Diskurs ist, dass der Multikulturalismus zwar kulturelle, sozioökonomische und politische Asymmetrien und Ungleichheiten in einer pluralen Gesellschaft problematisiert, sich dabei aber auf kulturelle Ausgrenzungsmechanismen beschränkt. Asymmetrien, die ihre Wurzeln in der globalen Ungleichverteilung von Gütern haben oder im demokratischen Defizit begründet liegen, werden hier vernachlässigt – der Diskurs richtet sein Augenmerk ausschließlich auf den Nationalstaat und eine kulturell verstandene Nation. Damit verstärkt er Zuschreibungsprozesse. Kulturelle Differenz wird verstärkt als relevant wahrgenommen und zum Hauptbeschreibungsmerkmal von Individuen mit Migrationsgeschichte; das Augenmerk liegt sozusagen auf den kulturellen Wurzeln und der Wichtigkeit, die diesen zugeschrieben wird. Viele Menschen mit Migrationsgeschichte stützen ihr Selbstverständnis hingegen gar nicht auf Gepflogenheiten aus dem Herkunftsland ihrer Eltern – etwa ist nicht jeder, der türkische Eltern oder Großeltern hat, automatisch muslimischen Glaubens, wird aber gegenwärtig verstärkt als Muslim wahrgenommen.

Bürgerlicher Universalismus

Bei der Beschreibung der Grundzüge und Argumentationsmuster dieses Diskurses stütze ich mich auf Christian Joppkes Arbeiten, der gegenwärtig Professor an der Universität Bern ist (2007, 2010).

In diesem Diskurs ist das politische Gemeinwesen durch die Gewährleistung universeller bürgerlicher Rechte begründet. Die kollektive Identität der Bürger stützt sich auf den »konstitutionellen Patriotismus« von Jürgen Habermas, also eine Identifikation mit dem Wertgehalt bürgerlicher Rechte.

Eine kulturell verstandene Solidargemeinschaft ist aus der Perspektive des Universalismus nicht neutral und säkular, daher wird die Identifikation mit einem Rechtskorpus gegenüber kulturellen kollektiven Selbstbeschreibungen bevorzugt.

Integration erfolgt gemäß diesem Verständnis über die Gewährleistung universeller Rechte: Jede Bürgerin und jeder Bürger ist Träger unveräußerlicher Rechte, und der Staat fördert die Identifikation mit diesen. In der Deutschen Islam Konferenz wurde zum Beispiel von den muslimischen Teilnehmenden ein Bekenntnis zu den Werten des deutschen Grundgesetzes eingefordert.

Der Bürger geht vor allem seinen Privatinteressen nach, während repräsentative Volksvertreter politische Aushandlungsprozesse steuern. Politische Institutionen gewährleisten die weltanschauliche Neutralität des politischen Gemeinwesens und seiner Funktionsweise.

Dieser Diskurs geht davon aus, dass Demokratie nicht mehr nur noch in ihrem nationalen Bezugsrahmen gewährleistet wird, sondern universelle Rechte auch von supranationalen Institutionen gewährleistet und bewahrt werden.

Die Ausweitung universeller Rechte und Ausdehnung der Demokratie über den Nationalstaat hinaus bedingen reduzierte nationale Umverteilungskapazitäten und stehen im Gegensatz zu kulturellen Anerkennungspolitiken. Für Joppke stellt dies eine begrüßenswerte Entwicklung dar. Der bürgerliche Universalismus geht davon aus, dass bestimmte muslimische Vereinigungen »illiberale« Minderheiten formieren, die außerhalb des universell-liberalen Spektrums verortet werden. Gegenüber diesen Einwanderergruppen wird die rechtsbasierte kollektive Identität zum »Lifestyle«, der mit illiberalen Werten nicht vereinbar ist. Hierbei wird eine künstliche Dichotomie zwischen »Wir, die Fortschrittlichen« und »Ihr, die Entwicklungsbedürftigen« konstruiert, die auf Generalisierungen und Stereotypisierungen beruht. Unterschiede werden stärker betont als Gemeinsamkeiten.

Dieser Bürgerschaftsdiskurs basiert auf der Vision einer Elitendemokratie und geht davon aus, dass es einen übergeordneten, vordefinierten Werteuniversalismus gibt. Er polarisiert, indem er gesellschaftliche Gruppen gemäß ihrer Konformität mit jenem »exklusiven Universalismus« entweder innerhalb oder außerhalb der Gemeinschaft verortet. Der Rückgang von Umverteilungsbereit-

schaft sowie Nichtanerkennung kultureller Differenz wird nicht nur nicht problematisiert, sondern als progressiver Effekt der gegenwärtigen Entwicklung beschrieben. Somit rechtfertigt und verstärkt diese Vision von Bürgerschaft kulturelle, politische und sozioökonomische Asymmetrien und Ungleichheiten. Der Vorteil dieses Diskurses ist, dass die kollektive Identität, die hier gefördert wird, sich nicht, wie die ihrer Vorläufer, auf kulturell verstandene Werte stützt.

Kosmopolitismus

Das dem Kosmopolitismus zugrunde liegende Verständnis von demokratischer Koexistenz wird gegenwärtig von zahlreichen Autoren favorisiert. Die folgende Darstellung stützt sich auf das Werk von Saskia Sassen (2007, 2008).

Ähnlich wie der bürgerliche Universalismus geht der Kosmopolitismus davon aus, dass das politische Gemeinwesen heute nicht mehr ausschließlich mit dem Nationalstaat kongruent ist. Sassen beschreibt, wie die Globalisierung der Märkte, die Digitalisierung der Informationsflüsse und neoliberale Politiken das Verhältnis zwischen Bürgern und politischen Institutionen verändert haben. Diese Rekonfiguration politischer Macht hat zudem neue Möglichkeiten für transnationale soziale Bewegungen geschaffen, die, etwa mit Bezugnahme auf das internationale Menschenrechtsregime, ihre Rechte einfordern.

Politische Integration erfolgt durch die Rechtswirkung der Menschenrechte, und diese bilden einen Rechtfertigungsrahmen für politische Forderungen auf nationaler und internationaler Ebene. Ihre Gewährleistung wird zusätzlich von internationalen Institutionen überwacht und nicht selten auf dem Gerichtsweg durchgesetzt.

Dieser Diskurs versteht Citizenship als eine politische Institution, die von globalen ökonomischen und politischen Interessen geprägt ist und ihre Rechtsschutzwirkung nur weiterhin entfalten kann, wenn sie auch auf supranationaler Ebene geltend gemacht werden kann.

Kosmopolitische Bürger sind einerseits in den Reihen der transnationalen politischen und wirtschaftlichen Eliten vertreten, andererseits in internationalen sozialen Bewegungen, die globale oder transnationale Kooperationen nutzen, um Ausschlussmechanismen anzuprangern. Der kosmopolitische Bürger sieht sich zuallererst als Weltbürger, alle Menschen sind ihm gleichgestellt. Ziel ist die Überwindung der Wertigkeit kultureller Unterschiede und Unterscheidungen. Die Aufgabe des Bürgers ist das individuelle und kollektive Einfordern seiner Rechte, insbesondere wenn diese zunehmend eingeschränkt werden.

Nationale und supranationale öffentliche Einrichtungen dienen der Durchsetzung des internationalen Menschenrechtsschutzes und fördern eine kollektive Identität als globale Solidargemeinschaft. Diese soll dahin gehend gestärkt werden, dass eine Bereitschaft zur globalen Umverteilung von Macht und Gütern angestrebt werden kann.

Ein gutes Beispiel dafür ist die gegenwärtige Antidiskriminierungsgesetzgebung in Europa. Etwa gab es in den 1990er-Jahren sowohl in Deutschland als auch in Großbritannien (und ebenso in anderen europäischen Ländern) heftigen Widerstand gegen die Einführung eines substanziellen europäischen Antidiskriminierungsschutzes. Die neue Gesetzgebung wurde möglich, weil ein internationaler Zusammenschluss verschiedener Nichtregierungsorganisationen erfolgreiche Lobbyarbeit auf europäischer Ebene leisten konnte. Weil die Nationalstaaten ihrer Umsetzungsverpflichtung in diesem Bereich in unterschiedlichem Maß nachgekommen sind, mussten in den letzten Jahren der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg oder der Europäische Gerichtshof in Luxemburg nicht selten eine adäquate Interpretation der europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien durchsetzen.

Im Gegensatz zum bürgerlichen Universalismus, der reduzierte Umverteilungskapazitäten favorisiert, problematisiert dieser Diskurs die Asymmetrie, die in der Ungleichverteilung wirtschaftlicher Güter angelegt ist. Zudem steht die Erosion nationaler politischer Gestaltungsmöglichkeiten im Mittelpunkt. Bürgerschaft wird

dahin gehend weiterentwickelt, dass sie zunehmend globale Machtakkumulation einzuschränken vermag.

In diesem Diskurs werden sozioökonomische und politische strukturelle Asymmetrien oder Ungerechtigkeiten thematisiert, während Mechanismen kultureller Ausgrenzung weniger Aufmerksamkeit zukommt. Vordergründig ist die Überwindung kulturell gerechtfertigter Vorurteile, die von unterschiedlicher Wertigkeit kultureller Normen ausgehen. Dabei wird Kultur allerdings generell als symbolhafte Illusion konstruiert, die es zugunsten einer globalen Solidargemeinschaft zu überwinden gilt. Somit werden Ausschlussmechanismen, die sich auf kulturelle Zuschreibungen stützen, nicht hinreichend problematisiert.

Zusammenfassung

Diese vier Diskurse haben sich in den letzten zehn Jahren vor allem als Antwort auf die »muslimische Frage« in Europa herausgebildet, finden aber auch in anderen integrationspolitischen Kontexten Anwendung.

Meine vergleichende Analyse von Integrationsdebatten in Deutschland und Großbritannien zeigt, dass diese vier Diskurse gegenwärtig insofern politikleitend sind, als sich Akteure im Politikfeld Integration bei der Begründung ihrer Vorschläge oder Argumente darauf stützen.

Angesichts der Salienz dieser vier Visionen von Demokratie sowie aufgrund zahlreicher supranationaler Einflüsse scheint es nicht angebracht, von einem deutschen oder britischen Bürgerschaftsmodell zu sprechen. Sinnvoller erscheint es, die komplexen Aushandlungsprozesse in jedem nationalen Kontext nachzuvollziehen und zu untersuchen, welche Ideen in welchen politischen Initiativen zum Tragen kommen und welche Auswirkungen sie für die Betroffenen haben.

Wie umfassend soziale Gerechtigkeitserwägungen sich in jenen »Endprodukten«, also integrationspolitischen Maßnahmen oder Gesetzen, widerspiegeln, hängt demzufolge davon ab, welches Demokratieverständnis von den beteiligten Akteuren zugrunde gelegt wird.

Ich schließe mit einer Reihe von Beispielen aus dem deutschen Kontext:

Kulturelle strukturelle Asymmetrien: Konstruktionen wie »christlich-jüdisches Abendland« etwa übersehen, dass das öffentliche Leben in einem christlich geprägten Land strukturelle Ungleichheiten für Nichtchristen bedingt. Aufgabe der Integrationspolitik wäre es, Neuzugänge und Minderheiten in die Diskussion über öffentliche Werte und Gepflogenheiten einzubinden. Auch prinzipielle Vorbehalte gegenüber Menschen, die mit einem bestimmten kulturellen Hintergrund assoziiert werden, oder die Annahme, der Islam sei grundsätzlich rückständig, reflektieren diese Asymmetrie. Ähnlich problematisch ist die Annahme, der öffentliche Werterahmen sei bereits ausgehandelt worden, weil davon ausgegangen wird, Eingewanderte könnten nicht in die kontinuierliche Justierung des Verständnisses öffentlicher Normen eingebunden werden.

Sozioökonomische Asymmetrien: In der Debatte über niedrigen Bildungsstatus oder Konzentration in Niedriglohnssektoren sowie in der Diskussion über die »Armutzuwanderung« wird häufig davon ausgegangen, dass solche Unterschiede »selbst verschuldet« sind. Diese Diskussion erkennt nicht hinreichend an, dass der hohe Lebensstandard in Deutschland ein Privileg ist, mit dem verantwortlich umgegangen werden sollte. Eine meritokratische Perspektive auf die globale Ungleichverteilung von Gütern ist moralisch fragwürdig. Diskriminierung wird nicht hinreichend gesellschaftlich diskutiert. Ein Ausbau des Diskriminierungsschutzes für den öffentlichen Sektor wäre wünschenswert, ebenso eine Erweiterung des Mandats, Profils und Budgets der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (siehe Lewicki 2014a, 2014b).

Politische strukturelle Asymmetrien: Vertreter postmigrantischer oder minderheitsreligiöser Verbände werden gegenwärtig vor allem in integrationspolitischen Fragen konsultiert. Dies schafft eine asymmetrische Einbindung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen, die sich auch auf der supranationalen Politikebene spiegelt und verstärkt. Wünschenswert wäre eine systematische Vertretung, die auch mit der Frage der Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts verknüpft ist – gerade diese Form der Anerkennung eröffnet eine ganze Reihe neuer Möglichkeiten politischer Teilhabe.

Diese Liste ließe sich endlos fortsetzen. Ich werde sie dennoch hier schließen, da der Vortrag eine konzeptuelle Überlegung veranschaulichen sollte. Ich hoffe, gezeigt zu haben, dass eine unzureichende Problematisierung struktureller Asymmetrien bereits in unserem Bürgerschaftsverständnis verwurzelt ist. Im Moment ist kein Diskurs einflussreich, der strukturelle Ungleichheiten umfassend problematisiert. Im Gegenteil wird häufig auf Diskurse zurückgegriffen, wie etwa den bürgerlichen Republikanismus und den bürgerlichen Universalismus, die strukturelle Asymmetrien regelrecht aufrechterhalten oder verstärken.

Gerade weil deren Bürgerschaftsverständnis nicht selten durchsetzungsfähig ist, muss also die Frage nach strukturellen Ungleichheiten verstärkt aufgeworfen werden. Meine Empfehlung für die Wissenschaft ist daher, soziale Gerechtigkeitskriterien in die Forschung einzubinden, während in der Politik systematischer darauf geachtet werden sollte, welchen, oftmals verborgenen, strukturellen Ungleichheiten mehr Aufmerksamkeit zukommen könnte.

- Brubaker R. (1992): *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge und London: Harvard University Press.
- Cinalli M., Guigni M. (2013): Public Discourses and Muslims and Islam in Europe, *Ethnicities*, 13 (2): 147-164.
- Favell A. (1998): *Philosophies of Integration. Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Fraser N. (2008): *Scales of Justice. Reimagining Political Space in a Globalizing World*, Cambridge: Polity Press.
- Haug S., Müssig S., Stichs A. (2009): *Muslimisches Leben in Deutschland. Studie im Auftrag der Islamkonferenz*, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Joppke C. (1999): *Immigration and the Nation-State. The United States, Germany and Great Britain*, Oxford: Oxford University Press.
- Joppke C. (2007): Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe, *West European Politics*, 30 (1): 1-22.
- Joppke C. (2010): *Citizenship and Immigration*, Cambridge: Polity Press.
- Kastoryano R. (2002): *Negotiating Identities. States and Immigrants in France and Germany*, Princeton und Oxford: Princeton University Press.
- Koenig M. (2007): Europeanising the Governance of Religious Diversity: An Institutionalist Account of Muslim Struggles for Public Recognition, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 33 (6): 911-932.
- Koopmans R., Statham P. (1999): Challenging the Liberal Nation-State? Postnationalism, Multiculturalism and the Collective Claims-Making of Migrants and Ethnic Minorities in Britain and Germany, *American Journal for Sociology*, 105 (3): 652-696.
- Koopmans R., Statham P., Guigni M., Passy F. (2005): *Contested Citizenship. Immigration and Cultural Diversity in Europe*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Lewicki A. (2014a): 8 Jahre Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz: Zwischenbilanz eines brüchigen Konsenses, *Aus Politik und Zeitgeschichte: Rassismus und Diskriminierung*, 13-14: 21-27.
- Lewicki A. (2014b): *Social Justice through Citizenship? The Politics of Muslim Integration in Germany and Great Britain*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Modood T. (2007): *Multiculturalism. A Civic Idea*, Cambridge: Polity Press.
- Modood T. (2012): Differenz und Integration, *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 25 (1): 5-20.
- Putnam R. D. (2007): E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-First Century, *Scandinavian Political Studies*, 30 (2): 137-174.
- Sassen S. (2007): The Limits of Power and the Complexity of Powerlessness: The Case of Immigration, *Unbound, Harvard Journal of the Legal Left*, 11 (3): 105-115.
- Sassen S. (2008): *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages* (second edition), Princeton und Oxford: Princeton University Press.
- Soysal Y. (1994): *Limits of Citizenship. Migrants and Membership in Europe*, Chicago und London: The University of Chicago Press.

Staatsministerin Aydan Özoğuz

Staatsbürgerschaft und Teilhabe in Deutschland



Deutschland ist ein weltoffenes Land geworden. Jeder fünfte Einwohner hat bei uns eine Zuwanderungsgeschichte. Das heißt, man ist selbst zugewandert, oder die Eltern oder Großeltern taten einst diesen Schritt. Insgesamt sind es seit dem Zweiten Weltkrieg über 16 Millionen Menschen, davon knapp die Hälfte ausländische Staatsbürger, die andere Hälfte Deutsche. Und unter den Deutschen finden sich wiederum viele Eingebürgerte. Mittlerweile ist es politischer Konsens, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist. In einigen Bürgerbriefen, die ich als Integrationsbeauftragte der Bundesregierung oder als Bundestagsabgeordnete bekomme, kann ich aber lesen, dass diese Erkenntnis in der Gesellschaft wohl doch noch nicht überall angekommen ist. Dennoch besteht weitgehend Einigkeit, dass wir allen, die zu uns kommen, Teilhabe ermöglichen müssen, Teilhabe an Bildung, Ausbildung oder am Arbeitsmarkt. Übrigens auch in unserem eigenen Interesse!

Teilhabe für Zuwanderer - Beschränkungen für Ausländer

Wir alle wissen, dass viele der Teilhabemöglichkeiten in unserem Land von der Staatsbürgerschaft abhängen. Nur wer Deutsche oder Deutscher ist, hat alle Rechte. Migrantinnen und Migranten sind von einigen Rechten ausgeschlossen, solange sie nicht durch Einbürgerung die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Identisch sind die Rechte von Ausländern und Deutschen zum Beispiel beim Recht auf Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit oder bei der Vereinsgründung. Und auch im Arbeits- und Sozialversicherungsrecht gibt es einen strikten Anspruch auf Gleichbehandlung.

Aber vom elementarsten politischen Bürgerrecht sind ausländische Staatsbürgerinnen und -bürger fast ausnahmslos ausgeschlossen: Ohne Einbürgerung hat man nicht das Recht, zu wählen oder gewählt zu werden - außer EU-Bürger bei Kommunalwahlen. An der letzten Bundestagswahl durften fast 10 % der volljährigen Bevölkerung nicht teilnehmen. Und in einigen großstädtischen Bezirken, zum Beispiel in Berlin, Frankfurt oder Hamburg, ist nicht selten ein Drittel der Volljährigen nicht wahlberechtigt. Das ist im Hinblick auf die demokratische Legitimation der gewählten Repräsentanten durchaus bemerkenswert.

Ich bin der Meinung, dass wir in einem ersten Schritt wenigstens das kommunale Wahlrecht für Drittstaatsangehörige einführen sollten. Ein erstes Gesetz in Schleswig-Holstein zur Einführung des kommunalen Wahlrechts von Ausländern aus europäischen Staaten scheiterte 1990 vor dem Bundesverfassungsgericht. Laut damaligem Urteil war es unvereinbar mit dem Grundgesetz, denn die Staatsgewalt gehe auch auf kommunaler Ebene nur vom Volke aus, und zwar vom deutschen Volke.

Für EU-Bürger wurde das kommunale Wahlrecht dann aber 1992 eingeführt, nachdem der Vertrag von Maastricht eine Grundlage dafür geschaffen hatte und das Grundgesetz in Artikel 28 angepasst worden war. Ich bin der Meinung, dass wir beim kommunalen Wahlrecht die bestehende Ungleichbehandlung von Drittstaatsange-

hörigen gegenüber EU-Bürgern beenden und das Grundgesetz in Artikel 28 ergänzen sollten. Die skandinavischen Staaten, die Niederlande und auch Irland machen es uns vor: Dort gibt es - teilweise schon seit den 1970er-Jahren - das kommunale Wahlrecht für alle Ausländer.

Ebenso wichtig wie Parlamentswahlen ist die Beteiligung an Volksabstimmungen, die Teil der direkten Demokratie sind. Hier stehen Fragen, die das alltägliche Leben aller Menschen betreffen, im Vordergrund. In Berlin war das zum Beispiel die Frage, ob die Privatisierung des Stromnetzes zurückgenommen werden soll, oder der Volksentscheid darüber, ob das große Freigelände des Tempelhofer Flugfelds zum Teil bebaut werden soll oder nicht. Auch bei solchen Entscheidungen sind Ausländer nicht stimmberechtigt und somit ohne Chance auf Partizipation, obwohl es um Entscheidungen geht, die ihr direktes Wohnumfeld und ihr tägliches Leben betreffen.

Ohne Einbürgerung gibt es aber auch keine volle Freizügigkeit in der EU, kein visafreies Reisen in die meisten Staaten der Welt, keine uneingeschränkte Berufsfreiheit und keine Möglichkeit, verbeamtet zu werden. Die Einbürgerung ist also von größter Bedeutung. Sie ist ein Bekenntnis zu Deutschland und ermöglicht alle Teilhabearten und Rechte. Es ist kein Geheimnis, dass wir uns viel zu lange viel zu wenig darum gekümmert haben, dass sich mehr Menschen in unserem Land einbürgern lassen.

Ein Blick auf die Statistik macht das mehr als deutlich: Seit Jahren bürgern sich in Deutschland gerade einmal 2 % derjenigen ein, die dazu berechtigt wären. In konkreten Zahlen waren es im Jahr 2012 112.000 von 4,5 Millionen. Weil das nicht zufriedenstellend ist, gibt es in einigen Bundesländern gezielte Kampagnen zur Einbürgerung. So werden in Hamburg seit 2011 alle Einbürgerungsberechtigten vom Ersten Bürgermeister Olaf Scholz per Brief direkt angeschrieben. Das hat eine unglaubliche Signalwirkung und kommt bei den Menschen sehr gut an. Sie fühlen sich wertgeschätzt, wenn sie direkt vom Ersten Bürgermeister einen Brief bekommen und er um sie wirbt. 90.000 Briefe hat Olaf Scholz bereits verschickt (Stand: Februar 2014), insgesamt werden es 137.000 Briefe sein. Und die Kampagne zeigt Wirkung: Über 7.000 Menschen ließen sich in Hamburg im letzten Jahr einbürgern, der höchste Wert im Vergleich aller Bundesländer. Und die Einbürgerungsurkunden verleiht Olaf Scholz dann persönlich im Hamburger Rathaus.

Bei allen Vorteilen der Einbürgerung dürfen wir nicht übersehen, dass Einbürgerung kein Allheilmittel ist. Sie hilft nicht gegen alltägliche Diskriminierung und Ausgrenzung, die nach wie vor in unserer Gesellschaft stattfinden. Und auch historisch war die deutsche Staatsbürgerschaft kein automatischer Schutz, wie man in einer Publikation des Jüdischen Museums Berlin nicht eigens betonen muss. Die Staatsbürgerschaft rettete im Nationalsozialismus kein Leben, sie schützte nicht vor einem Rassenwahn, der Millionen Juden - auch mit deutscher Staatsangehörigkeit - den Tod brachte.

Dass die Einbürgerung kein Allheilmittel ist, lässt sich an praktischen Alltagserfahrungen zeigen, etwa bei der Wohnungssuche. Der deutsche Pass hilft wenig, wenn man wegen eines »fremd« klingenden Namens nicht vom Vermieter aus dem Bewerberpool ausgewählt wird. Gleiches gilt für die Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche. Gerade erst hat eine Studie des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration wieder belegt, dass Jugendliche mit türkischem Migrationshintergrund selbst bei gleicher sehr guter Qualifikation schlechtere Chancen auf einen Ausbildungsplatz haben. Sie müssen mehr Bewerbungsschreiben als Deutsche ohne Migrationshintergrund verschicken, um zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen zu werden.

Neu ist das Phänomen leider nicht. So ist es enttäuschend, dass im Jahr 2014 solche Diskriminierungsstrukturen nachweisbar sind - und das trotz eines Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, das Diskriminierungen zum Beispiel im Beruf oder beim Zugang zum Wohnungsmarkt verhindern soll.

Geltendes Staatsangehörigkeitsrecht Reform von 1999

Nach der Betrachtung der Einbürgerung wende ich mich nun dem geltenden Staatsangehörigkeitsrecht zu, seiner Reform von 1999 sowie seinen aktuellen Entwicklungen. Mit der Reform von 1999 ist ein wichtiger Schritt in Richtung eines weltoffenen und modernen Staatsangehörigkeitsrechts gelungen. Dadurch wurden vollkommen veraltete Denkmuster zum ersten Mal aufgebrochen. Das bis dahin geltende Recht ging noch auf die Grundsätze des Reichs- und Staatsangehörigkeitsrechts von 1913 zurück. Nach diesem Gesetz aus der Kaiserzeit konnte nur derjenige deutsch sein, der von deutschen Eltern abstammte. Bis 1974 war die deutsche Staatsbürgerschaft übrigens nur vom deutschen Vater abhängig. Die Staatsangehörigkeit der Mutter spielte - außer bei nicht ehelichen Kindern - bis 1974 keine Rolle für die Staatsangehörigkeit des Kindes.

Die Reform vor 15 Jahren war - wie sich viele sicherlich noch erinnern - eine schwere Geburt. Sie gelang erst nach harten politischen Kämpfen, hitzigen Debatten in den Medien und einer langen Nachspielzeit im Bundesrat. Entscheidende Neuerung war, das seit der Kaiserzeit geltende Abstammungsprinzip um Elemente des Geburtsortsprinzips (*ius soli*) zu ergänzen. Zum ersten Mal konnten Kinder ausländischer Eltern von Geburt an Deutsche sein.

Ebenso verkürzte die damalige Reform die Aufenthaltszeiten für den Einbürgerungsanspruch von 15 auf acht Jahre. Auch wurden die Ausnahmetatbestände bei der Hinnahme von Mehrstaatigkeit erweitert. Aber die Reform hatte leider auch ihre Defizite: So wurde zum Beispiel am Prinzip der Vermeidung von Mehrstaatigkeit grundsätzlich festgehalten. Nachdem die hessische CDU und ihr Spitzenkandidat Roland Koch die Landtagswahl 1999 mit einer Angstkampagne gegen die doppelte Staatsbürgerschaft gewonnen hatten, fehlte für den letzten Schritt die Mehrheit im Bundesrat.

Weil die CDU/CSU am Prinzip der Vermeidung von Mehrstaatigkeit festhielt, musste ein Kompromiss geschlossen werden: die Optionspflicht - übrigens eine Idee der FDP aus Rheinland-Pfalz. Diese Optionspflicht ist weltweit einmalig: In Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern bekommen mit Geburt zwei Staatsangehörigkeiten. Sie werden dann aber mitten im Erwachsenwerden - konkret bis zu ihrem 23. Geburtstag - gezwungen, einen Pass wieder abzugeben. Meldet der Jugendliche der Behörde nicht, welchen Pass er behalten möchte, verliert er automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit und wird als in Deutschland lebender Deutscher zum Ausländer - eine absurde Regelung.

Neuregelung der Optionspflicht

Dass der damals geschlossene Kompromiss nicht besonders gelungen war, hat die Praxis gezeigt. Die Optionspflicht wurde zu einer Belastung für Jugendliche und ihre Familien. Daher ist es gut und wichtig, dass die jetzige Bundesregierung eine Überarbeitung endlich angepackt hat. Das Bundeskabinett hat in seiner Sitzung am 8. April 2014 - zeitgleich zu der Fachtagung des Jüdischen Museums Berlin und der Friedrich-Ebert-Stiftung - den Gesetzentwurf zur weitgehenden Aufhebung der Optionspflicht beschlossen. Mittlerweile ist die erste Lesung im Bundestag erfolgt und das Gesetz somit auf dem Weg. Voraussichtlich wird es noch in diesem Jahr in Kraft treten und einen nächsten wichtigen Schritt hin zur Mehrstaatigkeit bedeuten.³

Ich finde, dass der nun ausgearbeitete Gesetzentwurf ein sehr guter Weg ist, denn er erspart den allermeisten der betroffenen Jugendlichen die schwierige Entscheidung zwischen ihrer deutschen und der Staatsangehörigkeit ihrer Eltern. Sie werden zukünftig beide Pässe behalten dürfen. Optionspflichtig werden zukünftig nur noch diejenigen Jugendlichen sein, die nicht in Deutschland aufgewachsen sind. Nach dem Gesetzentwurf sind das junge Leute, die weniger als acht Jahre in Deutschland gelebt oder weniger als sechs Jahre die Schule besucht haben. Schät-

zungen besagen, dass dies auf weniger als 5 % eines Geburtsjahrgangs zutreffen wird. Die überwältigende Mehrheit der ehemals Optionspflichtigen wird also beide Staatsangehörigkeiten behalten können.

Eine wesentliche Erleichterung im Gesetzentwurf ist, dass die Nachweispflicht in Bezug auf das »Aufwachsen« bei der Behörde liegt. Es ist somit nur optionspflichtig, wer von der Behörde ein entsprechendes Schreiben bekommt. Das bedeutet, dass die Jugendlichen im Normalfall nichts tun müssen. Im Ursprungsentwurf des Bundesinnenministeriums waren noch andere Regelungen vorgesehen und deshalb bin ich sehr froh, dass die Ressortkolleginnen und -kollegen in der Bundesregierung gemeinsam mit mir das Innenministerium von dem jetzt beschlossenen Weg überzeugen konnten: Nicht der Jugendliche muss tätig werden, sondern im Zweifelsfall die Behörde.

Dass sich manche mehr erhofft hatten, weiß ich. Die Sozialdemokratie und ich werden weiterhin für die komplette Aufhebung der Optionspflicht streiten, auch wenn in der Regierung jetzt erst einmal der beschriebene Kompromiss erreicht worden ist. Im parlamentarischen Verfahren wird auch eine Altfallregelung eine Rolle spielen für die eineinhalb Jahrgänge, die bisher optieren mussten. Die ca. 4000 jungen Menschen, die eine ihrer Staatsangehörigkeiten aufgeben mussten, von der geplanten Erleichterung auszuschließen, nur weil sie zufällig ein oder zwei Jahre vor den anderen geboren wurden, finde ich nicht gerecht und nur schwer zu vermitteln.

Ausblick - perspektivische Anpassung des Einbürgerungsrechts

Es hat sich seit den 1990er-Jahren einiges bewegt beim Staatsangehörigkeitsrecht, nicht zuletzt durch die aktuelle Neuregelung. Aber das Erreichte ist noch nicht vollkommen zufriedenstellend, wie das aktuelle Beispiel der bleibenden Optionspflicht für bestimmte Jugendliche zeigt. Was wir brauchen, ist ein Einbürgerungsrecht, das der heutigen Realität einer vielfältigen und offenen Gesellschaft entspricht. Wenn wir diese Aufgabe ernst nehmen, dann werden wir mittelfristig nicht umhinkommen, unser Einbürgerungsrecht insgesamt offener zu gestalten, besonders in Bezug auf die Hinnahme von Mehrstaatigkeit. Der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit ist im 21. Jahrhundert nicht mehr zeitgemäß und schon heute löchrig wie ein Schweizer Käse: Seit Jahren nehmen die deutschen Behörden bei mehr als der Hälfte der Einbürgerungen die Mehrstaatigkeit hin. Dies geschieht zum einen bei EU-Bürgern und Schweizern und zum anderen bei Staaten, die ihre Bürger nicht aus der Staatsbürgerschaft entlassen, wie zum Beispiel der Iran, Kuba, Costa Rica oder Algerien. Staatsangehörige aus diesen Staaten dürfen bei der Einbürgerung in Deutschland ihren ausländischen Pass behalten. Ist unsere Gesellschaft deshalb vor große Herausforderungen gestellt worden? Hat Deutschland davon Nachteile? Die Antwort lautet: Nein!

Natürlich weiß ich, dass es bis zum echten Doppelpass noch ein weiter Weg ist, gerade auch für die CDU/CSU. Ich erkenne an, dass es für die Union ein großer Schritt war, die Optionspflicht jetzt weitgehend abzuschaffen. In den Koalitionsverhandlungen hatte die generelle doppelte Staatsbürgerschaft leider keine Chance. Aber das Thema belastet Menschen, die in Deutschland leben und hier heimisch geworden sind. Davor kann und darf man die Augen nicht verschließen.

In vielen Berichten kann man immer wieder nachlesen, dass es für viele eine große emotionale Belastung ist, den ausländischen Pass bei der Einbürgerung abgeben zu müssen. Viele hält das auch von der Einbürgerung ab, wie ich aus Bürgerzuschriften regelmäßig erfahre. Zwei Beispiele: Die Japanerin Frau Itakura lebt seit 13 Jahren in Deutschland, aber möchte sich nicht einbürgern: »Vielleicht hänge ich so an meinem Pass, weil er mit das Letzte ist, was mich an meine Wurzeln erinnert. Für viele ist es letztendlich eine Herzensentscheidung, ich fühle mich einfach noch nicht so weit« (Die Welt, 8. Dezember 2011). Mir selbst schrieb ein türkeistämmiger Mann vor Kurzem: »Bitte setzen Sie sich mit ganzer Kraft für die Öffnung der Mehrstaa-

tigkeit ein. Es kann nicht angehen, dass dem deutschen Staat meine Herkunft nicht willkommen ist. Bei über 50 % aller Eingebürgerten nimmt man den Doppelpass hin, bei mir hat man es nicht getan. Meinen türkischen Pass hat das türkische Konsulat vor meinen Augen vernichtet. Ich habe in meiner Brust einen stechenden Schmerz gefühlt. Der Mitarbeiter vom türkischen Konsulat hat mich gefragt, ob er meinen kaputten Pass in den Müll werfen soll oder ob er ihn mir mitgeben soll. Ich nahm ihn mit. Warum? Weil ich türkische Eltern habe und ihre Namen in meinem türkischen Pass standen. Ich kann sie nicht wegwerfen. Ich bin noch immer sauer und habe das nicht vergessen können. Deutschland treibt uns so weg.«

Zum Abschluss dieses Themenkomplexes möchte ich die erste Generation der sogenannten Gastarbeiter in den Blick nehmen. Es ist mir ein Herzensanliegen, dass wir mit ihnen gut umgehen. Honorieren wir ihre Lebensleistung für Deutschland eigentlich ausreichend? Welche Erleichterungen bieten wir Menschen an, die schon seit über 40, manchmal 50 Jahren bei uns eine »neue« Heimat gefunden haben? Die hart gearbeitet haben und zum Wohlstand unseres Landes maßgeblich beigetragen haben? Die hier ihre Kinder und Enkelkinder großgezogen haben? Nach meinem Eindruck sind ihre Leistungen zu keinem Zeitpunkt gesellschaftlich und rechtlich gebührend gewürdigt worden. Ich erinnere mich noch gut, dass mir viele Angehörige der »ersten Gastarbeitergeneration« bei den Feierlichkeiten zu 50 Jahren deutsch-türkischem Anwerbeabkommen im Jahr 2011 gesagt haben, dass ihnen das erste Mal von der deutschen Gesellschaft so richtig »Danke!« gesagt worden sei - von der Bundeskanzlerin, von den Ministerpräsidenten in den Bundesländern, in Zeitungsartikeln und in Fernsehberichten. Es hat mich sehr berührt, dass sie 50 Jahre warten mussten und trotzdem nicht verbittert waren.

Man sollte diesen Menschen einen deutschen Pass ermöglichen, ohne auf die erforderlichen Sprachkenntnisse oder auf einen Einbürgerungstest zu bestehen. Und ohne sie zu zwingen, ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufzugeben. Das wäre meines Erachtens ein Zeichen unserer Anerkennung, eine Würdigung der Lebensleistung dieser Generation - und ein spätes »Willkommen« in unserem Land.



Workshop 1

Herzlich willkommen? Einbürgerung und »Willkommenskultur« in Deutschland

Moderation:

Dr. Urmila Goel

Dokumentation:

Basil Al-Amayra,

Faten El-Dabbas

Impulsvortrag 1

Maria Jakob

Anlässlich der Verleihung der deutschen Staatsbürgerschaft laden Kreise oder Kommunen regelmäßig in Rathäuser oder andere repräsentative Gebäude ein, um diesem Akt einen feierlichen Rahmen zu geben. Seit 2007 ist diese Praxis in vielen Kommunen zu beobachten. Begleitet werden die Einbürgerungsfeiern von klassischer Musik, Reden von Honoratioren und dem gemeinsamen Singen der Nationalhymne. Maria Jakob untersucht in ihrer Dissertation, wie bei diesen feierlichen Akten Zugehörigkeit hergestellt werden soll. Auf Grundlage der von ihr beobachteten und dokumentierten Einbürgerungsfeiern entwickelte sie vier Thesen:

1 Auf Einbürgerungsfeiern kann man die Konstruktion von Zugehörigkeit beobachten.

Einbürgerungsfeiern werden von den ausrichtenden Behörden meist als Bestandteil einer »Willkommenskultur« betrachtet. Dieser Begriff legt nahe, dass jemand neu in eine Gemeinschaft aufgenommen wird und man ihm beziehungsweise ihr einen »netten Empfang« bereiten möchte. Da jedoch die eingebürgerten Migrantinnen und Migranten bereits jahrelang in der deutschen Gesellschaft gelebt haben, erscheint es nicht sinnvoll, sie zu diesem Zeitpunkt willkommen zu heißen. Vielmehr sollte man ihnen den Eindruck vermitteln, dass sie sich infolge der Einbürgerung mehr denn je in Deutschland wohl und zugehörig fühlen können. Jakob geht dabei von einem Zugehörigkeitsgefühl aus, das auf gegenseitiger Anerkennung basiert. Ob der/die Eingebürgerte eine emotionale Bindung zu einem Staat bzw. einer Gesellschaft aufbauen kann, hängt auch davon ab, ob die aufnehmende Gesellschaft das Gefühl einer erwünschten Zugehörigkeit vermittelt.

2 Zugehörigkeit kann nicht »hergestellt« werden.

Jakob nennt in Anlehnung an Joanna Pfaff-Czarnecka

drei Dimensionen von Zugehörigkeit:

- a Gemeinsamkeit (zum Beispiel Sprache, gemeinsame Werte)
- b Gegenseitigkeit (Einbindung einer Person in soziale Strukturen)
- c materielle und immaterielle Anbindungen (zum Beispiel Pass, eigene Immobilie)

Das individuelle Gefühl der Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft ist subjektiv und daher nicht zu verordnen oder herzustellen. Es entsteht vielmehr in einem dynamischen und reziproken Prozess. Entsprechend reicht eine einmalige Veranstaltung wie die Einbürgerungsfeier dafür nicht aus - zumal in diesem Kontext lediglich die

Dimension der immateriellen Anbindung berührt wird. Eine Einbürgerungsfeier ist somit lediglich eine Gelegenheit, Zugehörigkeit anzubieten.

3 Einbürgerungsfeiern können sich positiv auf Zugehörigkeit auswirken.

Auffällige Gemeinsamkeit fast aller Einbürgerungsfeiern ist die starke Betonung von Bildung, Leistungsbereitschaft und lokaler Verbundenheit. Diese drei Aspekte bieten somit den Eingebürgerten eine Zugangsmöglichkeit zur Gemeinschaft.

4 Zugehörig auf Einbürgerungsfeiern ist der, der bildungshungrig und leistungsbereit ist und sich lokal identifiziert.

Aus dem eben Genannten folgt, dass das bei den Feiern zum Ausdruck gebrachte Angebot von Zugehörigkeit an Voraussetzungen gebunden ist: an Bildungshunger, Leistungsbereitschaft und Lokalpatriotismus. Dieser Eindruck wird dadurch verstärkt, dass bei zahlreichen Feiern erfolgreiche eingebürgerte Personen aus Politik, Journalismus oder der Unterhaltungsbranche präsentiert werden. Jakob zieht daraus ein ambivalentes Fazit: Zum einen ist es natürlich wichtig, die Erfolge Eingebürgerter auf diesen Veranstaltungen anerkennend und als Ausdruck vorhandener Chancen zum Aufstieg mit einzubeziehen, zum anderen legt deren Betonung aber eine meritokratische Perspektive auf Staatsangehörigkeit nahe.

Impulsvortrag 2

Dagmar Dahmen

Dagmar Dahmen ging zunächst auf die Außenwahrnehmung von Ausländerbehörden ein. Sie stünden häufig in der Kritik, weil das Aufenthaltsrecht als ungerecht empfunden werde. Dahmen gab demgegenüber zu bedenken, dass die Behörden nur geltendes Recht vollzögen und keine Verantwortung für die Gesetzeslage trügen. Zwar verfügten sie über Handlungsspielräume, fungierten jedoch im Grunde lediglich als exekutive Gewalt. Und nach geltendem Recht erhielten eben nur Personen ein Bleiberecht, die die dafür erforderlichen Voraussetzungen erfüllen.

Um das negative Image der Ausländerbehörden abzubauen, müssten Integrationsförderpläne in Zusammenarbeit mit Vereinen und Organisationen erarbeitet werden. Zudem seien Schulungen des Behördenpersonals notwendig, um die Kommunikation und damit auch das Verhältnis zwischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie den Kunden zu verbessern. Weiterhin empfehlen sich eine Professionalisierung des Personals und gegebenenfalls eine Umstrukturierung der Behörden.

Im Falle der Kölner Ausländerbehörde genehmigte der Stadtrat die Einrichtung der Fachgruppen »Integration« und »Arbeitsintegration« und stellte das entsprechende Personal bereit. Die enge Kooperation beider Fachgruppen und ihre gut ausgebildeten Mitarbeiter steigern die Effizienz beispielsweise beim Einbürgerungsprozess. Durch die Zusammenarbeit beider Bereiche kann zudem die schulische Förderung jener unterstützt werden, die andernfalls kaum Perspektiven besäßen. Zwar gehöre es zu den genuinen Aufgaben einer Ausländerbehörde, Sprachkurse und schulische Förderungen zu vermitteln, jedoch gehe ihr Tätigkeitsbereich darüber hinaus: Die Behörde soll Möglichkeiten zur Integration in die Aufnahmegesellschaft aufzeigen.

Konkret führt die Ausländerbehörde Köln über 10.000 Beratungsgespräche jährlich durch, stellt über 1000 Plätze in Integrationskursen mit einer Abschlusserfolgsquote von 99% zur Verfügung und beteiligt sich an mehr als 40 lokalen und überregionalen Netzwerken. Dadurch steht sie im Austausch mit den verschiedenen Communities und ist mit den Herausforderungen für ausländische Staatsangehörige auf dem langen Weg von der Aufenthaltserlaubnis bis zur Einbürgerung vertraut. Die enge Zusammenarbeit mit Schulen, Volkshochschulen, Jugendamt, Jobcenter und Sozialverwaltung, den Beauftragten für Diversity, den Behörden für Asyl, dem Amt

für Wirtschaftsförderung verbessert die Beratungsmöglichkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die Beratungsergebnisse für die Kundinnen und Kunden.

Abschließend berichtete Dahmen von einem aktuellen Projekt in Kooperation mit der Robert Bosch Stiftung: 30 arbeitslosen Jugendlichen ohne Schulabschluss - einer als besonders schwierig geltenden Zielgruppe - werden Deutschkurse angeboten mit der anschließenden Möglichkeit, den Hauptschulabschluss zu erlangen. Sie werden dabei jeweils von einem Mentor begleitet, der sie auch bei einem späteren Einstieg in den Arbeitsmarkt unterstützen soll.

Fragen und Diskussion

Einbürgerungsquote

Auf die Frage, wie hoch die Erfolgsquote bei Einbürgerungsanträgen sei, antwortete Dahmen, dass die Einbürgerung von verschiedenen Faktoren abhängt: dem Einkommen und der sozialen Absicherung, gegebenenfalls Strafverfahren und bestandenen Deutsch- und/oder Einbürgerungstests. In Köln werden rund 10% der Anträge angenommen. Fälle, bei denen die Voraussetzungen noch nicht erfüllt sind, werden allerdings nicht sofort abgelehnt, weil dann kein Neuantrag mehr möglich ist und zudem die Antragstellung kostspielig ist. Die Kölner Ausländerbehörde verschiebt vielmehr die Bewilligung des Antrags um ca. zwei Jahre, in denen die Antragsteller Zeit haben, die fehlenden Voraussetzungen zu erfüllen. Die Ausländerbehörde bietet zudem zahlreiche Vorträge und Informationsmaterialien in acht Sprachen an, um über das Einbürgerungsverfahren und die notwendigen Voraussetzungen aufzuklären.

Es wurde darauf hingewiesen, dass das Konzept der Einbürgerung immer auch die Exklusion der nicht Eingebürgerten bedeutet. Zu bestimmen, wer eingebürgert wird und wer nicht, beinhaltet immer auch ein Ausschlussverfahren.

Die Arbeit der Ausländerbehörden im Allgemeinen und derjenigen in Köln im Besonderen

Auf die Frage nach den Weiterbildungsangeboten für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerbehörde Köln berichtete Dahmen von interkulturellen Trainings und fachlichen Schulungen, die wöchentlich stattfinden. Die Kolleginnen und Kollegen seien verpflichtet, daran teilzunehmen, ebenso wie an zweimal jährlich angebotenen externen Fortbildungen mit anderen Behörden in Deutschland. Jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter bekämen in Übungen die Gelegenheit, sich in die Rolle des Antragstellers hineinzuversetzen und lerne dadurch, die Perspektive des Gegenübers zu reflektieren. Zudem unterstützten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Supervision.

In der Diskussion wurden mehrfach negative Erfahrungen mit Ausländerbehörden und deren Personal geschildert. Die Kölner Ausländerbehörde möchte das vorherrschende negative Image von Ausländerbehörden durchbrechen. Deshalb beteiligt sie sich in vielen Netzwerken und hat sich auch dafür stark gemacht, mit Initiativen, die sich der Integrationsarbeit widmen, an einem Tisch zu sitzen. Nicht zuletzt waren dabei Hürden in der Verwaltung zu überwinden.

Kontrovers diskutiert wurde die Frage, inwieweit Ausländerbehörden ein geeigneter Akteur beim Aufbau einer »Willkommenskultur« sein können, da viele Betroffene damit Erfahrungen von Ohnmacht und existenzieller Angst verbinden. Die Ausländerbehörde in Köln versucht durch die erwähnten Schulungsmaßnahmen und insbesondere die Rollenspiele, ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf heikle Gesprächssituationen vorzubereiten. Zwar würden natürlich auch in Köln Fehler gemacht, aber aufgrund der positiven inneren Haltung der Kolleginnen und Kollegen erhalte die Behörde viel positiven Zuspruch.

Auf die Frage nach bestehenden Spielräumen der Ausländerbehörde im Rahmen der Gesetzeslage antwortete Dahmen, dass ihre Behörde im letzten Jahr 75 verschiedene Aufenthaltstitel vergeben habe, wobei es meistens im Ermessen der Behörde gelegen habe, ob sie einen solchen Titel vergibt oder nicht. Allerdings gebe es Grenzen, und die Ausländerbehörde könne nicht beliebig »großzügig« agieren, da das Recht eingehalten werden müsse und nur vom Gesetzgeber, nicht von einer Behörde geändert werden könne.

Abschließend fragten mehrere Diskussionsteilnehmer, warum das positive Beispiel der Kölner Ausländerbehörde nicht auch andernorts umgesetzt werde. Zwar gebe es einen fachlichen Austausch zwischen den Behörden, doch arbeite jede selbstständig und in eigenem Ermessen.

Einbürgerungsfeiern und nationale Identität

In Bezug auf die Einbürgerungsfeiern wurde diskutiert, inwieweit sie dazu dienen, einen »idealen Deutschen« zu konstruieren. Maria Jakob verneinte dies, da bei den von ihr untersuchten Veranstaltungen nationale Identität kaum eine Rolle gespielt habe, sondern vielmehr die lokale Identifikation mit der Stadt beziehungsweise der Gemeinde; zudem würden universelle Werte betont. Dabei wies sie nochmals darauf hin, dass diese Feiern von den Eingebürgerten sehr unterschiedlich wahrgenommen würden beziehungsweise dass längst nicht alle daran teilnähmen.

Dahmen ergänzte, dass es auch aus ihrer Sicht nicht um die Konstruktion eines nationalen Ideals ginge. Es gebe schlichtweg nicht die eine »deutsche Identität«. Zwar laute der Auftrag der Ausländerbehörden, Menschen einzubürgern, aber die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – von denen viele selber einen Migrationshintergrund haben – orientierten sich an einem humanistischen Ansatz und verstünden sich nicht als Repräsentanten des »richtigen Deutscheins«.

Andere Diskussionsteilnehmer verbanden mit dem Usus, bei den Feiern regelmäßig beruflich erfolgreiche Migrantinnen und Migranten auftreten zu lassen, angesichts der Diskriminierungen von Menschen mit Migrationshintergrund in Bildungseinrichtungen und auf dem Arbeitsmarkt eine problematische Leistungserwartung.

Intensiv wurde über die kulturellen Elemente von Einbürgerungsfeiern diskutiert. Einige sahen in der klassischen Musik, dem Singen der Nationalhymne und der Darstellung städtischer oder nationaler Geschichte eine Überbetonung deutscher Kultur, die einen »assimilatorischen Beigeschmack« habe. Andere verneinten demgegenüber einen kulturellen deutschen Konsens und waren der Ansicht, dass jede Auswahl eines kulturellen Rahmens willkürlich sei. Dagmar Dahmen räumte zwar ein, dass Inhalt und Ablauf von Einbürgerungsfeiern weiter verbessert werden müssen, unterstrich jedoch die eminente Bedeutung dieser Feiern, die aus ihrer Sicht unbedingt beibehalten werden sollten. Zugleich warb sie für eine stärkere Beteiligung an diesen Feiern sowie eine Auseinandersetzung der Mehrheitsgesellschaft mit ihnen, da eine Einbürgerung immer die gesamte Stadtgesellschaft, in der man interkulturell zusammenlebe, angehe.

»Willkommenskultur«

Kontrovers wurde der Begriff »Willkommenskultur« diskutiert. Zum einen wurde kritisiert, dass Ausländerbehörden wenig Offenheit und Empathie erkennen ließen, stattdessen aber hohe Anforderungen stellten, die alles andere als ein Willkommensgefühl weckten. Dagmar Dahmen widersprach dieser Einschätzung jedoch als zu pauschal.

Zum anderen wurden die seit einiger Zeit bestehenden Angebote für hoch qualifizierte Zuwanderer kritisiert, wie beispielsweise das Hamburger Welcome Center, das modellartig auch für andere Städte stehe. Damit picke sich die Migrationspolitik »nur die Rosinen heraus« und kategorisiere Migrantinnen und Migranten je nach Nützlichkeit für den deutschen Arbeitsmarkt. Eine echte »Willkommenskultur«

müsse demgegenüber alle Eingewanderten einbeziehen und ihnen Perspektiven in Deutschland eröffnen.

Mehrere Teilnehmende sprachen sich dafür aus, den Begriff »Willkommenskultur« durch »Teilhabekultur« abzulösen, die alle Eingewanderten einbeziehe.

Strukturelle Diskriminierung

Die Moderatorin Urmila Goel warf die Frage auf, wie man mit der strukturellen Diskriminierung in Form der Ausländergesetze umgehen solle. Langfristig, so Dagmar Dahmen, sei hier der Gesetzgeber in der Pflicht, für den akuten Fall verfügten aber die Ausländerbehörden über einen Ermessensspielraum, um Antragstellern zu helfen. Einige Teilnehmende hoben anschließend den Einfluss der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in Sachentscheidungen hervor.

Ein anderer Aspekt der Diskussion bezog sich auf die unterschätzte Signalwirkung der Ausländerbehörden. Da sie für viele Ausländerinnen und Ausländer die erste Berührung mit dem deutschen Staat und seinem Rechtssystem darstellten, habe ihr Verhalten erhebliche Wirkung auf Eingewanderte und das Entstehen oder Misslingen einer »Willkommenskultur«. Daher bedürfe es Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die in sprachlicher und interkultureller Hinsicht gut geschult sind.

Workshop 2

»No Taxation without Representation«? Politische Partizipation und Wahlrecht in Einwanderungsgesellschaften

Moderation:

Hakan Demir

Dokumentation:

Saboura Beutel,

Anne Valtin

Impulsvortrag 1

Prof. Dr. Karen Schönwälder

Politische Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern mit und ohne Migrationshintergrund

Zu Beginn ihres Vortrags stellte Karen Schönwälder stichwortartig Ergebnisse ihrer Studie »Vielfalt sucht Rat«⁴ und anderer empirischer Arbeiten vor: Migrantinnen und Migranten betätigten sich schon immer und auch aktuell politisch, wie zum Beispiel die jahrzehntelange Mitarbeit in Gewerkschaften oder das Engagement der Flüchtlinge am Oranienplatz in Berlin zeigen. Bürgerinnen und Bürger mit Migrationshintergrund unterscheiden sich im Hinblick auf ihre politische Teilhabe und ihr Engagement nicht fundamental von anderen. Zudem bilden sie keineswegs eine homogene Gruppe in Bezug auf ihr politisches Denken und Handeln. Die Wahlbeteiligung stellt die häufigste Form der politischen Teilhabe dar. Die Hauptmotivation für politisches Engagement sind der Wille, etwas zu verändern und Freude an der politischen Arbeit. Der Grad politischer Aktivität ist aber nicht migrationsbedingt, sondern wie bei der Gesamtbevölkerung abhängig von Faktoren wie Bildung, Alter, Geschlecht oder sozialem Status.

Besonderheiten hinsichtlich des politischen Handelns von Bürgern mit Migrationshintergrund zeigen sich aber dennoch bei ihren Motiven, ihren Interessen und ihren politischen Handlungsmöglichkeiten. Insgesamt bezeichnet ein Drittel der befragten Kommunalpolitikerinnen und -politiker mit Migrationshintergrund die eigene ethnische Herkunft als wichtig – im Umkehrschluss spielt also für zwei Drittel subjektiv eine besondere ethnische Zugehörigkeit keine nennenswerte Rolle für ihr politisches Selbstverständnis. Spezifische Interessen fokussieren sich beispielsweise auf ein liberaleres Aufenthaltsrecht oder besondere Regelungen bezüglich des Nachzugs von Angehörigen. Spezifische Erfahrungen wie Diskriminierung können politisches Engagement sowohl fördern als auch behindern, indem die negativen Zuschreibungen von außen das politische Selbstvertrauen schädigen. Studien zeigen, dass marginalisierte Individuen trotz vergleichbarer Bildungspositionen seltener politische Positionen artikulieren oder Forderungen stellen. Politische Handlungsoptionen werden schließlich rechtlich durch den jeweiligen Aufenthaltsstatus und praktisch durch Sprachkompetenz, Zugänge zu Institutionen usw. determiniert.

In ihrem Wahlverhalten tendieren Migrantinnen und Migranten laut Schönwälder eher zu linken Parteien. Mögliche Gründe dafür sind das im Vergleich zur Mehrheitsgesellschaft vielfach stärker ausgeprägte Selbstbewusstsein als »Arbeiterin/Arbeiter«, die liberalere Einwanderungspolitik linker Parteien sowie teilweise die

4

Online abrufbar unter: http://www.mmg.mpg.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Pdf/Vielfaltsuchtrat.pdf

antikoloniale Geschichte (beispielsweise bei der britischen Labour Party). In der späteren Diskussion wurde die Frage erörtert, ob die heute ja sehr differenzierte Bevölkerung mit Migrationshintergrund weiterhin zur Wahl eher linker Parteien tendieren wird.

Die Wahlbeteiligung von Migrantinnen und Migranten liegt zwar gewöhnlich etwas unter dem landesweiten Durchschnitt. Dies ist jedoch mit Faktoren wie einer kurzen Aufenthaltsdauer im Land, fehlenden Sprachkenntnissen und einem als wenig attraktiv wahrgenommenen Politikangebot zu erklären.

Insgesamt sollte die Relevanz der Herkunft für das politische Selbstverständnis von Menschen mit Migrationshintergrund nicht überbewertet werden. So spielt beispielsweise das Motiv, Einfluss auf die Migrationspolitik nehmen zu können, bei den in der Befragung der migrantischen Mitglieder von Stadträten angegebenen Gründen für politisches Engagement nur eine untergeordnete Rolle. Stattdessen sind Motive wie die Freude an politischer Arbeit und die Übernahme von Verantwortung vorrangig – gleichermaßen bei Menschen mit und ohne Migrationshintergrund.

Die Repräsentanz von Menschen mit Migrationshintergrund in der deutschen Politik

Grundsätzlich sind in Deutschland Bürgerinnen und Bürger mit Migrationshintergrund auf politischer Ebene eklatant unterrepräsentiert. Während in Großstädten durchschnittlich 27 % der Bevölkerung über einen Migrationshintergrund verfügen, ist das bei lediglich 4 % der Stadtratsmitglieder der Fall. Zuletzt hat in Deutschland jedoch der Anteil von politischen Vertretern mit Migrationshintergrund in Parlamenten und Regierungsämtern zugenommen. Dieser Trend ist vor allem auf Landesebene zu beobachten; prominente Beispiele sind Berlins Senatorin für Arbeit, Integration und Frauen Dilek Kolat (SPD) oder Baden-Württembergs Integrationsministerin Bilkay Öney (SPD). Auf kommunaler Ebene ist ebenfalls eine positive Entwicklung – wenn auch auf niedrigem Niveau – auszumachen. So ist die Zahl der Stadtratsmitglieder mit Zuwanderungsbiografie zwischen den Wahlzeiträumen in den Jahren 2001-2006 sowie 2006-2011 von 116 auf 198 gestiegen.

Nach wie vor spiegelt die Zahl von Politikerinnen und Politikern mit Migrationshintergrund jedoch bei Weitem nicht den Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund wider. Zudem verläuft der Prozess nicht linear. So hat beispielsweise das Ausscheiden der Fraktion »Die Linke« aus dem nordrhein-westfälischen Landtag zu einem Rückgang von Landtagsabgeordneten mit Migrationshintergrund geführt.

Deutschland im europäischen Vergleich

Im internationalen Vergleich nimmt Deutschland in dieser Frage eine mittlere Position ein. Auch Frankreich schneidet in Bezug auf den Anteil von Migrantinnen und Migranten in der politischen Repräsentanz nicht besonders gut ab. Im politischen System Großbritanniens, das auf dem Mehrheitswahlrecht in den einzelnen Wahlkreisen basiert, bietet die räumliche Konzentration von Migrantinnen und Migranten zwar eine gute Ausgangsposition für Politikerinnen und Politiker mit Migrationshintergrund, in dem entsprechenden Wahlkreis nominiert zu werden. Allerdings haben die Parteien bisher weitgehend darauf verzichtet, diese Kandidatinnen und Kandidaten in Wahlkreisen aufzustellen, in denen wenig Bürger mit Migrationshintergrund leben.

Vergleichsweise gut gelingt die migrantische Repräsentanz in den Niederlanden; 2006 hatten im nationalen Parlament 10 % der Abgeordneten einen Migrationshintergrund. Ein Grund dafür liegt im Multikulturalismus, dem sich seit den 1980er-Jahren alle politisch relevanten Parteien verschrieben haben, nicht zuletzt um die politische Repräsentanz von Migrantinnen und Migranten zu erhöhen. In den vergangenen Jahren ist dieser Konsens jedoch nach dem Aufstieg rechtspopulistischer Parteien aufgebrochen.

Impulsvortrag 2

Oliver Wiedmann

Zu Beginn seines Vortrags stellte Oliver Wiedmann den Verein »Mehr Demokratie« kurz vor: Seine Aufgabe ist die Verbesserung der Mitbestimmungsrechte aller Bürgerinnen und Bürger. In diesem Zusammenhang ist auch die politische Teilhabe von Migrantinnen und Migranten ein wichtiges Thema.

Die Berliner Initiative »Wahlrecht für Alle« wurde 2012 von Mehr Demokratie e. V. gemeinsam mit Migrantenselbstorganisationen, Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Akteuren begründet. Sie möchte auf das Demokratiedefizit aufmerksam machen, das entsteht, wenn zahlreiche Menschen von demokratischen Wahlen ausgeschlossen werden.

Die gegenwärtige Situation in Berlin und Deutschland

In Berlin sind etwa 40.000 Menschen oder knapp 13 % der Bevölkerung aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit - sie besitzen weder die deutsche noch die eines EU-Mitgliedslands - vom Wahlrecht ausgeschlossen. Somit sind sie auch nicht demokratischer Souverän und können die Politik nicht beeinflussen, obwohl sie den Gesetzen und Verpflichtungen unterliegen, also z.B. Steuern bezahlen. Besonders drastisch sind die Auswirkungen dieser Exklusion auf lokaler Ebene, wie z.B. der Volksentscheid zur Bebauung des Tempelhofer Felds in Berlin deutlich macht: Anwohnerinnen und Anwohner ohne deutsche Staatsangehörigkeit waren zwar direkt betroffen, konnten sich jedoch am Volksentscheid nicht beteiligen.

Im internationalen Vergleich liegt Deutschland in Bezug auf die Öffnung des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige (Angehörige eines Staates außerhalb der EU) weit zurück: In 15 Ländern wird es bereits gewährt, wobei die Wohndauer als Voraussetzung für den Erwerb des Wahlrechts variiert. Beispielsweise wird in den Niederlanden das kommunale Wahlrecht nach fünf Jahren Aufenthalt verliehen, in Finnland nach sechs und in Schweden bereits nach drei Jahren. Spanien hat hingegen in bilateralen Abkommen mit lateinamerikanischen Ländern das Wahlrecht für entsprechende Staatsangehörige eingeführt.

Alternativen zur politischen Teilhabe jenseits des Wahlrechts bieten beispielsweise Integrationsbeiräte oder ähnliche Gremien. Diese sind jedoch nur konsultativ tätig und haben keine Entscheidungskompetenz. Wahlen stellen das zentrale Instrument politischer Teilhabe dar, nicht zuletzt weil der Ausschluss vom Wahlrecht dazu führt, dass Menschen ohne deutsche Staatsbürgerschaft für Politikerinnen und Politiker von untergeordnetem Interesse bleiben. Sie fallen eben als Wähler nicht ins Gewicht.

Die Ziele der Initiative »Wahlrecht für Alle« und aktuelle Erfahrungen

Die Initiative fordert die Entkopplung des Staatsangehörigkeitsrechts vom Wahlrecht, damit Menschen an ihrem Wohnort unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit in die Lage versetzt werden, ihr politisches Umfeld mitzugestalten. Das Bündnis schlägt vor, entweder das Einbürgerungsrecht zu lockern oder das Wahlrecht für Drittstaatsangehörige über eine Grundgesetzänderung einzuführen. Langfristig fordert die Initiative neben dem kommunalen Wahlrecht auch das Wahlrecht auf Lan-

des- und Bundesebene für alle Bewohnerinnen und Bewohner ab einer bestimmten Aufenthaltsdauer.

In der späteren Diskussion wurden weitere vergleichbare Initiativen genannt wie beispielsweise das Projekt »100 % Freiburg« oder die Berliner Initiative »Jede Stimme zählt«, die jeweils Wahlen für Personen, die nicht wahlberechtigt sind, ausrichteten.

Die Entscheidung des Bremer Staatsgerichtshofs vom März 2014

Lange hofften die Mitglieder der Initiative, dass das kommunale Wahlrecht in einigen Bundesländern eingeführt würde und damit eine generelle Reform ihren Anfang nähme. Diese Idee wurde jedoch infolge der gescheiterten Gesetzesvorlage der Regierungsfractionen von SPD und Grünen in Bremen im März 2014 zu Grabe getragen: Der Bremer Staatsgerichtshof hatte die darin vorgesehene Ausweitung des Landeswahlrechts auf EU-Bürger und des Kommunalwahlrechts auf Drittstaatsangehörige mit dem Verweis auf das Grundgesetz abgelehnt. Die Ausübung der Staatsgewalt in Wahlen solle laut Artikel 46 »vom Volke« ausgehen. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Entscheidung aus dem Jahr 1990 hier die Bindung an die deutsche Staatsbürgerschaft festgelegt, mit der nun auch die Bremer Richter argumentierten. Die Länder seien nicht befugt, sich in der Wahlrechtsfrage über das Grundgesetz zu stellen.

Zwar sind alle Parteien - außer der CDU/CSU - für eine Ausweitung des kommunalen Wahlrechts, die Union kann aber eine Verfassungsänderung blockieren. Entsprechend gering sind die Erfolgsaussichten einer Bundesratsinitiative der rot-grün regierten Länder, das kommunale Wahlrecht auf Drittstaatsangehörige auszuweiten. Nun brauche man also einen stärkeren gesellschaftlichen Druck von unten für das Anliegen des Bündnisses, schloss Wiedmann seine Ausführungen. Dazu sei vor allem eine bessere Vernetzung unterschiedlicher Akteure aus Politik und Zivilgesellschaft notwendig.

Fragen und Diskussion

Zum Verhältnis von Einbürgerung und Wahlrecht

Die Frage, ob man die politische Partizipation an die Einbürgerung koppeln sollte, verneinte Oliver Wiedmann. Seiner Meinung nach sollte jeder an seinem Wohnort auch wählen gehen dürfen. Zudem kritisierte er, dass die Einbürgerung nach den aktuellen gesetzlichen Vorgaben (Aufenthalt von acht Jahren im Land, Nachweis über Einkommen, Aufgabe der alten Staatsangehörigkeit) dazu führe, das Wahlrecht von der Lebenssituation abhängig zu machen. Dies sei nicht akzeptabel. Ein Teilnehmer ergänzte, dass die Kopplung politischer Partizipation an die Staatsbürgerschaft absurd sei, weil die Einbürgerung eine Identifikation mit dem Staat erfordere, die ohne politische Partizipation gar nicht ermöglicht werde.

Es sei richtig, dass die Identifikation mit einem Staat nicht zuletzt über politische Rechte überhaupt erst entstehe. Dennoch sollten das Recht auf Einbürgerung und das Recht auf die Teilnahme an Wahlen am jeweiligen Wohnort nicht gegeneinander aufgewogen werden. Beide Wege führten zu dem Ziel, mehr Gleichheit in Bezug auf politische Partizipation herzustellen. Wiedmann sprach sich explizit gegen die im politischen Diskurs verwendete Formel aus, die Einbürgerung sei der »Schlussstein« der Integration.

Diskutiert wurde eine Differenzierung zwischen Menschen- und Bürgerrechten: Die Möglichkeit zur politischen Teilhabe sollte als fundamentales Menschenrecht allen Bewohnerinnen und Bewohnern eingeräumt werden, während weitergehende Rechte, wie zum Beispiel das passive Wahlrecht, als Bürgerrecht an die Staatsangehörigkeit geknüpft werden könnten. Dieser Vorschlag wurde kontrovers diskutiert. Unter

anderem wurde darauf hingewiesen, dass die freie Meinungsäußerung ein Menschenrecht sei, das auch ohne Wahlrecht gewährleistet werden könne. Zudem wurde gefordert, den politischen Fokus auf die Erleichterung der Einbürgerung zu legen - etwa durch die generelle Ermöglichung der doppelten Staatsbürgerschaft - und nicht auf die Einführung neuer Rechte für ausländische Staatsangehörige.

Schließlich wurde darauf hingewiesen, dass man bei der Gewährung des Wahlrechts darauf achten müsse, dass Personen nicht in mehreren Staaten gleichzeitig wahlberechtigt sein können. Ausländische Staatsangehörige haben in aller Regel in ihrem Heimatland das Wahlrecht.

Kommunales Wahlrecht

Es ist nicht bekannt, wie sich die Einführung des Wahlrechts auf die politischen Einstellungen oder das Wahlverhalten ausländischer Wählerinnen und Wähler auswirkt. Die Wahlbeteiligung hängt stark von den persönlichen Präferenzen des Einzelnen ab. Das kommunale Wahlrecht ist zunächst von symbolischer Bedeutung und stellt eine Etappe auf dem Weg zur Gewährung weiterer Rechte dar. Kommunales und nationales Wahlrecht sollten nicht gegeneinander aufgewogen werden. Die Forderung nach kommunalem Wahlrecht ist somit nicht als Verzicht auf die Forderung nach einem Wahlrecht auf Bundesebene zu verstehen.

Im Betriebsverfassungsgesetz gibt es bereits seit den 1970er-Jahren das aktive und passive Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer. Es wurde damals vor allem auf Druck italienischer Betriebsangehöriger durchgesetzt und mit Blick auf die gemeinsame Mitgliedschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) eingeführt. Diese Erfahrungen aus dem Bereich der betrieblichen Mitbestimmung liefern in der Tat gewichtige Argumente für die Ausweitung des Wahlrechts in der (kommunalen) Politik.

Das Kommunalwahlrecht für Drittstaatsangehörige einzuführen, würde auch die Ungleichbehandlung verschiedener Personenkreise mit Migrationshintergrund beenden. Denn während aus EU-Staaten neu zugewanderten Personen oder Aussiedlerinnen und Aussiedlern, die möglicherweise ohne Sprachkenntnisse nach Deutschland kamen, sofort das (kommunale) Wahlrecht zugestanden wird, besitzen es teilweise seit Jahrzehnten hier lebende und gut integrierte Bürgerinnen und Bürger türkischer Staatsangehörigkeit nicht.

Das kommunale Wahlrecht wird in nächster Zukunft nicht erweitert werden, da vor allem die Union Widerstand leistet. Um Druck aufzubauen, so Wiedmann, seien unbedingt Signale aus der Bevölkerung erforderlich, insbesondere aus der Mehrheitsbevölkerung, beispielsweise aus den mitgliederstarken Gewerkschaften. Das Bewusstsein für die Dringlichkeit des Themas fehle jedoch bislang. Nicht zuletzt aber müsste innerhalb der Parteien ein Diskussionsprozess einsetzen, da sie über beträchtlichen Einfluss bei der politischen Meinungsbildung verfügen.

Mehrfach wurde bei dieser Frage darauf hingewiesen, dass das kommunale Wahlrecht politisch nur eine geringe Einflussmöglichkeit eröffnet, da die für Migrantinnen und Migranten wesentlicheren politischen Fragen auf Länder- und Bundesebene entschieden würden.

Ethnic campaigning

Auf die Frage, warum es nicht mehr *ethnic campaigning* in Deutschland gebe, erwiderte Karen Schönwälder, dass kaum ein deutscher Wahlkreis durch eine Konzentration auf Eingewanderte gewonnen werden könne, da die Anteile von Migranten unter den Wahlberechtigten zu niedrig seien.

Es gebe nur wenige Beispiele hierfür, wie etwa einen russlanddeutschen CDU-Kandidaten in Hamburg, der durch das personalisierte Wahlrecht von einem hinteren Listenplatz und nach einer stark auf seine Herkunft zielenden Kampagne in die Bürgerschaft gewählt wurde.

Zudem existiere die Befürchtung, dass eine explizite und selbstbewusste Vertretung der Interessen von Menschen mit Migrationshintergrund von nichtmigrantischen Deutschen als Ausdruck illegitimer Sonderinteressen wahrgenommen werden könnte. Dieses Phänomen ist auch in anderen Ländern zu beobachten. In Frankreich herrscht beispielsweise historisch bedingt eine große Skepsis gegenüber ethnischem Lobbyismus. Selbst in den Niederlanden ist eine Ausrichtung des Wahlkampfes auf Zugewanderte seit dem Bruch mit dem Multikulturalismus als politisches Konzept nicht mehr konsensfähig.

Doch nicht nur auf der Seite der Mehrheitsbevölkerung in Deutschland, sondern auch unter politischen Repräsentanten mit Migrationshintergrund ist diese Skepsis zu beobachten, da sie nicht nur als Interessenvertreter einer bestimmten Gruppe wahrgenommen werden wollen.

Die stärkere politische Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund im Berliner Abgeordnetenhaus ist laut Schönwälder nicht auf ethnisches Lobbying zurückzuführen. Vielmehr bilden Menschen mit Migrationshintergrund in den Stadtstaaten einen besonders großen Bevölkerungsanteil. Gleichzeitig sind in diesen Städten die Parlamente im Verhältnis zum Umfang der Bevölkerung größer als andere Landesparlamente und somit offener für benachteiligte Gruppen.

Schließlich ist die Zivilgesellschaft in Großstädten aktiver, sodass es potenziell mehr Menschen gibt, die für politische Karrieren zur Verfügung stehen.

Repräsentationsquote für Migrantinnen und Migranten in Parlamenten

Kontrovers diskutiert wurde die Frage einer Repräsentationsquote für Bürgerinnen und Bürger mit Migrationshintergrund. Sowohl Karen Schönwälder als auch Oliver Wiedmann sprachen sich für eine Quote als politische Zielgröße aus und verwiesen auf das Beispiel der Frauenquote. Schönwälder problematisierte in diesem Zusammenhang jedoch, dass eine Quote nach Herkunftskriterien auch eine diesbezügliche Positionierung von Menschen verlangt. Auch andere Diskussionsteilnehmende befürchteten eine abermalige Ethnisierung der Politik durch eine solche Quote. Zudem sei eine statistische Repräsentanz aller denkbaren gesellschaftlichen Untergruppen in Parlamenten nicht realisierbar.

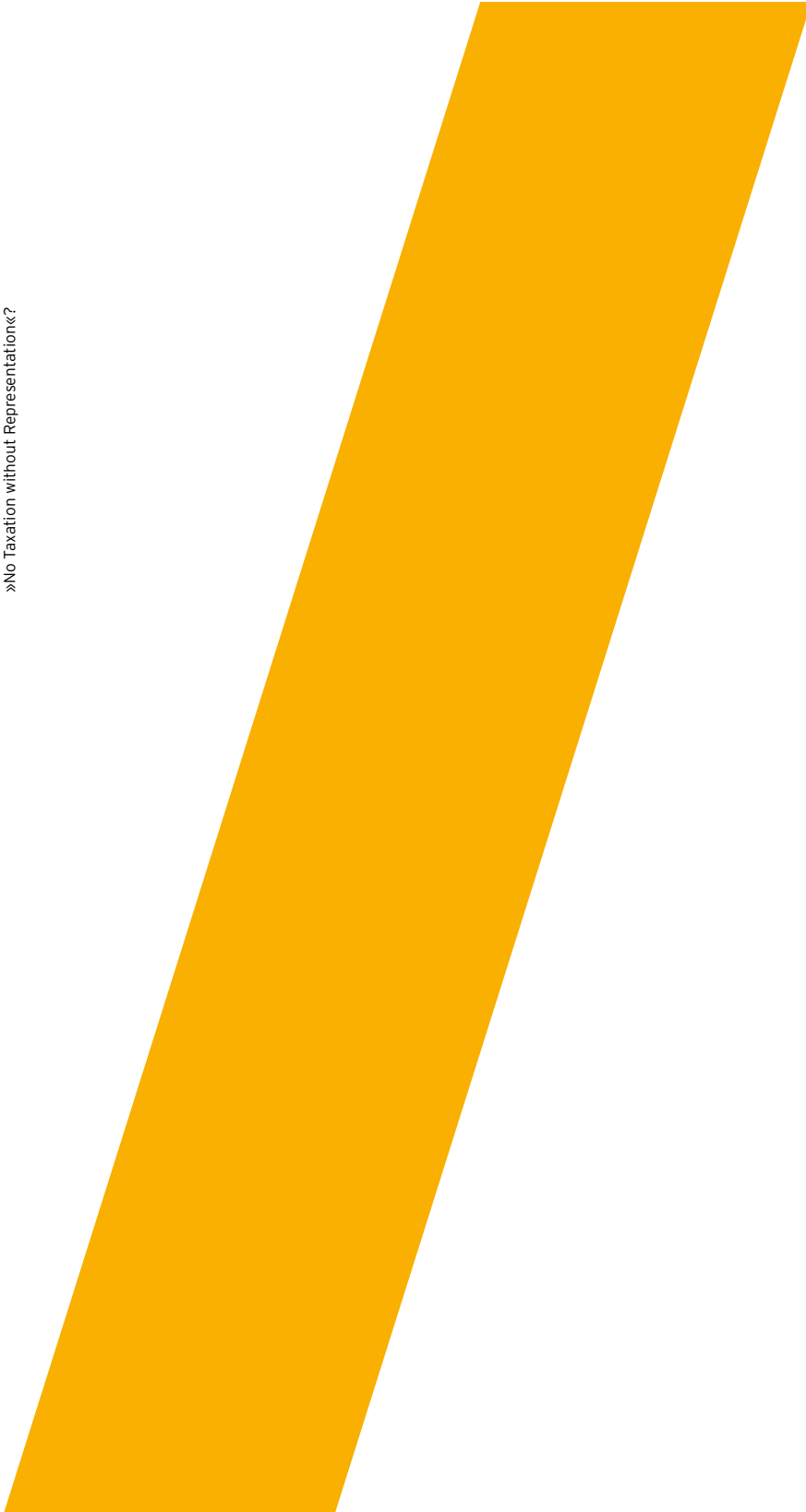
Einige Parteien haben bereits für ihre internen Gremien entsprechende Quoten eingeführt, wie etwa Bündnis 90/Die Grünen oder die SPD. Zu beobachten sei dabei durchaus ein für die Repräsentation von Migrantinnen und Migranten positiver Effekt. Angesichts dessen wurde dazu aufgerufen, sich auch und gerade als Drittstaatsangehöriger in Parteien zu engagieren und so den innerparteilichen Dialog in dieser Frage anzuregen. Es gibt laut Karen Schönwälder allerdings bislang keine Erkenntnisse darüber, wie die Präsenz von Mitgliedern mit Migrationshintergrund Parteien prägt.

Den Einwand einer Teilnehmerin, dass bisweilen zu wenig geeignete Kandidatinnen und Kandidaten mit Migrationshintergrund in den Parteien zu finden seien, beantwortete Oliver Wiedmann mit dem Hinweis auf bestehende politische und soziale Strukturen in den Parteien, die das Engagement von Migrantinnen und Migranten erschwerten. Auch Karen Schönwälder widersprach und merkte an, dass viele Parteimitglieder einen Migrationshintergrund besäßen, aber nur die wenigsten in Spitzenämter gelangten. Die Parteien könnten dies allerdings ändern, wenn sie nach anderen Kriterien Listen aufstellen und Ämter vergeben. Nicht zuletzt könnten Parteien durch eine einwanderungsfreundliche Politik attraktiv für Politikerinnen und Politiker mit Migrationshintergrund werden.

Wahlrecht und Mobilität

Angesichts wachsender Mobilität - vor allem innerhalb der EU - und zunehmend zirkulärer Migration stellt sich die Frage nach einer temporären politischen Teilhabe im jeweiligen Aufenthaltsland. Eine Bindung von Teilhaberechten an die Staatsbür-

gerschaft macht dabei wenig Sinn. EU-Bürger werden sich eher nicht einbürgern lassen, weil sie daraus kaum Vorteile ziehen können, und Personen mit Rückkehr- oder Weiterwanderungsabsicht werden dies ebenso wenig anstreben. Die Frage nach Teilhabemodellen für die mobiler werdende Welt konnte im Workshop jedoch nicht beantwortet werden.



Workshop 3

Warum Deutscher werden?

Vorstellung einer Studie zu Einbürgerungsverhalten und -motiven

Moderation: Nuran Yiğit

Dokumentation:
Faten El-Dabbas,
Leila Younes El-Amaire

Impulsvortrag

Dr. Martina Sauer

Vorstellung der Studie »Einbürgerungsverhalten türkeistämmiger Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen«⁵

1 Hintergrund der Studie

Das Thema Einbürgerung steht seit vielen Jahren auf der politischen Agenda, ihre Förderung ist politisch unstrittig und gewollt. Kontrovers wird jedoch seit Langem die Frage der doppelten Staatsbürgerschaft diskutiert. Schon bei der Reform des Staatsbürgerschaftsrechts im Jahr 2000 wurde darüber heftig gestritten. Das im Staatsangehörigkeitsgesetz verankerte »Prinzip zur Vermeidung der Mehrstaatigkeit« ist die Konsequenz eines assimilatorischen Integrationsverständnisses: Einbürgerung wird dabei als Endpunkt eines als kulturelle und identifikative Anpassung gedachten Integrationsprozesses begriffen. Nach diesem Verständnis ist eine Identifikation mit Deutschland nur möglich, wenn man sich zugleich von der Herkunftskultur abwendet - man also entweder Deutscher oder Türke ist, beides zugleich ist nicht vorgesehen. Die Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes im Jahr 2000 setzte ein wichtiges Signal und schuf die Voraussetzung für eine breitere Akzeptanz der Einwanderungsgesellschaft. Das Gesetz stellte eine rechtliche und politische Zäsur dar, weil es erstmals Elemente des Geburtsortprinzips (*ius soli*) berücksichtigte. In Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern erhalten seither neben der Staatsbürgerschaft der Eltern automatisch die deutsche Staatsbürgerschaft, müssen sich jedoch bis zum 23. Lebensjahr für eine entscheiden (in den Jahren 2000 bis 2010 waren ca. 440.000 Personen von dieser Optionspflicht betroffen)⁶. Daneben wurde die bislang geforderte Aufenthaltsdauer für die Erlangung der Staatsbürgerschaft wesentlich verkürzt. Dadurch hat sich der Kreis der Einbürgerungsberechtigten wesentlich erweitert. Allerdings wurden die Einbürgerungsvoraussetzungen mittlerweile wieder verschärft: 2005 durch den geforderten Nachweis von Deutschkenntnissen und 2008 durch den nun vorgeschriebenen Einbürgerungstest (Nachweis über Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung sowie der Lebensverhältnisse in Deutschland).

Trotz der Reform im Jahr 2000 sanken die jährlichen Einbürgerungszahlen zunächst deutlich, erst seit 2009 steigen sie langsam wieder an. Dieser Rückgang sowie Probleme bei der Umsetzung der Optionsregelung warfen erneut die Frage der doppelten Staatsbürgerschaft auf - zumindest soll die Optionspflicht nun aufgehoben werden. Zu einer Aufgabe des bisherigen Prinzips konnte sich die Bundes-

⁵ Online abrufbar unter: http://www.tamvakfi.de/downloads/down_bericht-nrw-2012_einbuengerung_end.pdf

⁶ Anmerkung der Herausgeber: Der Bundestag hat am 3. Juli 2014 den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes beschlossen. Für in Deutschland geborene und aufgewachsene Kinder ausländischer Eltern bedeutet dies, dass die sogenannte Optionspflicht abgeschafft wird. Das Gesetz ist am 20. 12. 2014 in Kraft getreten.

regierung jedoch noch nicht durchringen, obwohl 2012 fast die Hälfte (49 %) aller Einbürgerungen unter Hinnahme der doppelten Staatsbürgerschaft erfolgten.

Fragestellung der Studie

In der Studie »Einbürgerungsverhalten türkeistämmiger Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen« wird nach den Kriterien der Einbürgerungsentscheidung gefragt. Ein zentraler Aspekt ist hierbei die Bedeutung der Integration, die als Teilhabe in zentralen gesellschaftlichen und politischen Bereichen oder auch als Inklusion verstanden wird. Angesichts des hohen Stellenwerts der Identifikation im politischen Diskurs geht die Studie auch der Frage nach, welche Rolle die Verbundenheit mit Deutschland und der Herkunftskultur bei der Einbürgerungsentscheidung spielt. Dem liegt die Ausgangsthese zugrunde, dass eine Doppel- oder Mehrfachidentität unter Zugewanderten weitverbreitet ist. Untersucht werden darüber hinaus die Motive beziehungsweise Gründe, die aus Sicht der Türkeistämmigen für oder gegen eine Einbürgerung sprechen. Verglichen werden dabei Eingebürgerte mit türkischen Wurzeln und türkische Staatsbürger sowie Einbürgerungswillige und türkische Staatsbürger, die sich nicht einbürgern lassen möchten.

Datenbasis der Studie

Datenbasis der Untersuchung ist die jährliche Mehrthemenbefragung türkeistämmiger Zuwanderer in Nordrhein-Westfalen, die das Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung seit 1999 durchführt. Die Erhebung besteht aus einem Standardteil mit Indikatoren zu zentralen Integrationsdimensionen und einem variablen Teil zur Vertiefung jährlich ausgewählter Themen. Im Jahr 2012 war dies das Einbürgerungsverhalten. Bei der Erhebung handelt es sich um eine repräsentative, zweisprachige Telefonbefragung unter 1000 erwachsenen Türkeistämmigen in Nordrhein-Westfalen. Die Haushalte wurden aus einem elektronischen Telefonbuch anhand türkischer Vor- und Nachnamenslisten in Anlehnung an das onomastische Verfahren ausgewählt.

Derzeit leben rund 3 Millionen Menschen mit türkischen Wurzeln in Deutschland. Von diesen sind inzwischen 43 % deutsche Staatsbürger (= 1,3 Millionen). Türkeistämmige sind sowohl unter den Ausländern als auch unter den Eingebürgerten absolut wie relativ die größte Gruppe.

Untersuchungskriterien

- Integrationsgrad
- Identifikation mit dem Herkunftsland Türkei und mit Deutschland
- Motive für und gegen eine Einbürgerung
- Unterschiede zwischen drei Generationen

2 Ergebnisse der Studie

Wenn im Folgenden von Deutschen oder deutschen Staatsbürgern die Rede ist, handelt es sich immer um Personen mit türkischem Migrationshintergrund.

In der Studie beträgt der Anteil der deutschen Staatsbürger 40 %, er stagniert seit 2010, nachdem er vorher langsam, aber stetig angestiegen war. Frauen und eher oder sehr Religiöse sind unter den Eingebürgerten leicht unterrepräsentiert (37 % bzw. 36 %).

Sehr deutliche Unterschiede zeigen sich nach Zuwanderergeneration: In der ersten Generation sind nur 22 % eingebürgert, in der zweiten ist der Anteil mit 52 % mehr als doppelt so hoch, und in der dritten liegt er bei 71 %.

a Grad der Integration nach Staatsangehörigkeit und Generation

Die Studie unterscheidet - in Anlehnung an die Definition des Soziologen Hartmut Esser - die Dimensionen Kulturation, Platzierung und Interaktion. Kulturation meint den Erwerb von Kenntnissen und Fähigkeiten, die in der Aufnahmegesellschaft relevant sind. Sie wird gemessen über die Schul- und Berufsbildungsabschlüsse, die Sprachkenntnisse und die Verwendung der deutschen Sprache. Platzierung meint die Position im sozialen Gefüge der Gesellschaft und wird über die berufliche Stellung und das Einkommen gemessen. Die Interaktion bezieht sich auf den Austausch mit der Mehrheitsgesellschaft und wird anhand privater Besuche sowie freundschaftlicher Kontakte zu Einheimischen erhoben. Für die Berechnungen wurden die jeweiligen Indikatoren summiert. Je höher der Wert ist, desto stärker ist die Teilhabe im jeweiligen Bereich. Aussagekraft besitzen hier nicht die Werte an sich, sondern die Wertunterschiede. Betrachtet man den Grad der Integration deutscher und türkischer Staatsbürger, weisen Erstere in allen Dimensionen einen höheren Grad der Teilhabe auf als türkische Staatsbürger, wobei die Unterschiede in den Bereichen Kulturation und Interaktion größer sind als bei der Platzierung. Da die zweite und die dritte Generation unter den deutschen Staatsbürgern überrepräsentiert sind, schlagen sich hier auch Integrationsfortschritte in Generationenfolge nieder: Angehörige der Nachfolgegeneration weisen - unabhängig von der Staatsbürgerschaft - einen höheren Integrationsgrad auf als jene der Erstgeneration. Der höhere Integrationsgrad deutscher Staatsbürger zeigt sich jedoch auch innerhalb der Generationen. Deutsche Erstgenerationsangehörige erreichen höhere Werte als türkische Erstgenerationsangehörige. Gleiches gilt in der zweiten Generation. Die Untersuchung belegt aber auch, dass Zweitgenerationsangehörige mit türkischer Staatsangehörigkeit höhere Werte erreichen als Erstgenerationsangehörige mit deutscher Staatsbürgerschaft.

b Identifikation mit Aufnahme- und Herkunftsland nach Staatsangehörigkeit und Generation

Zahlreiche Studien zur Identität von Zugewanderten haben gezeigt, dass das »Entweder Deutscher oder Türke« selten den komplexen Identitätsmustern dieser Menschen entspricht, sondern häufig eine Mehrfachidentität ausgebildet wird. Auch nach der vorliegenden Studie empfinden mehr als ein Drittel aller Befragten sowohl mit Deutschland als auch mit der Türkei eine heimatliche Verbundenheit, wobei wie bei der Integration ein Generationeneffekt festzustellen ist: Zweitgenerationsangehörige sehen deutlich häufiger nur Deutschland und seltener nur die Türkei als Heimat an. Unterscheidet man nach Staatsbürgerschaft, identifizieren sich Eingebürgerte zwar häufiger nur mit Deutschland und seltener nur mit der Türkei, doch sind die Unterschiede weniger stark ausgeprägt, als man hätte vermuten können. Die Differenzen sind in der zweiten Generation stärker, dennoch ist bemerkenswert, dass sich in allen Gruppen mindestens ein Drittel beiden Ländern verbunden fühlt. Somit ist die Einbürgerung der türkeistämmigen Zuwanderer offenbar ein Ausdruck dafür, sich auch in Deutschland zu Hause zu fühlen.

c Motive für und gegen Einbürgerung

Motive für eine Einbürgerung bei deutschen Staatsbürgern:

Das am häufigsten genannte Motiv für die Einbürgerung ist die rechtliche Gleichstellung einschließlich des Wahlrechts; 36% der Befragten nannten diesen Aspekt. An zweiter Stelle folgt mit 26% die rechtliche beziehungsweise Aufenthalts-sicherheit. 21% führten die Vermeidung bürokratischer Schwierigkeiten an, gefolgt von besseren Reisemöglichkeiten in Europa (17%).

Auch wenn emotionale Motive für die Einbürgerung den rechtlichen und prag-

matischen Gründen untergeordnet sind, fiel es mehr als der Hälfte der Eingebürgerten schwer, die alte Staatsbürgerschaft aufzugeben. Trotz der Einbürgerung fühlt sich die weit überwiegende Mehrheit (90%) weiterhin der Türkei verbunden, und 83% würden eine Wiedereinbürgerung in die Türkei beantragen, wenn dies rechtlich möglich wäre. Hierbei lassen sich kaum Generationsunterschiede feststellen. Somit ist die emotionale Verbundenheit mit der Türkei in Verbindung mit der Aufgabe der türkischen Staatsbürgerschaft durchaus ein Hemmnis für die Einbürgerung auch bei jüngeren Zugewanderten.

Motive für eine Einbürgerung bei Einbürgerungswilligen

Nur 21% der befragten türkischen Staatsangehörigen möchten sich einbürgern lassen. Von diesen glauben 87%, dass sie die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen. Die am häufigsten fehlende Voraussetzung sind ausreichende Deutschkenntnisse. An zweiter Stelle folgt die geforderte Sicherung des Lebensunterhalts. Auch bei der Einbürgerungsabsicht zeigen sich deutliche Generationsunterschiede. Der Anteil Einbürgerungswilliger ist mit 27% in der zweiten Generation fast dreimal so hoch wie in der ersten Generation mit 10%. Zugleich scheint das Potenzial in der dritten Generation (22%), in der der Anteil der deutschen Staatsangehörigen bereits bei 71% liegt, weiter ausgeschöpft zu sein als in der zweiten.

Wie die bereits Eingebürgerten nannten die Einbürgerungswilligen vor allem pragmatische und rechtliche Gründe für die Einbürgerung. Das am häufigsten angeführte Motiv für eine beabsichtigte Einbürgerung ist die rechtliche bzw. Aufenthaltssicherheit. An zweiter Stelle folgt die rechtliche Gleichstellung einschließlich des Wahlrechts - bei bereits Eingebürgerten war diese Reihenfolge umgekehrt. Deutlich weniger Nennungen entfielen auf bessere Reisemöglichkeiten und die Vermeidung bürokratischer Schwierigkeiten. Die eher emotionalen Gründe werden hier ebenfalls deutlich seltener genannt: Nur jeder Achte gab als Einbürgerungsmotiv die Verwurzelung in Deutschland an, praktisch keine Rolle für die Einbürgerungsabsicht spielte eine fehlende beziehungsweise nicht mehr vorhandene Verbundenheit mit der Türkei. Die Identifikation mit der Herkunftsgesellschaft und die Aufgabe der bisherigen Staatsbürgerschaft ist ein wesentliches Argument bei der Ablehnung der Einbürgerung. Als Argument, das für eine Einbürgerung spricht, spielt die Identifikation mit der Herkunfts- oder der Aufnahmegesellschaft jedoch nur eine sehr untergeordnete Rolle.

Motive bei Befragten, die sich nicht einbürgern lassen wollen

Der am häufigsten genannte Grund, sich nicht einbürgern zu lassen, ist die notwendige Aufgabe der bisherigen Staatsbürgerschaft. Fast ebenso wichtig sind fehlende Anreize, denn die Nichteinbürgerungswilligen sehen in einer Einbürgerung kaum Vorteile, beispielsweise bei der Sicherung des Aufenthalts oder bei der gesellschaftlichen Anerkennung als »Mitbürger«. Fehlende Zugehörigkeit zu Deutschland gaben nur 5% als Einbürgerungshindernis an. Gewichtiger ist eine potenzielle Rückkehr. Kosten und bürokratisches Verfahren sind nur für wenige ein Hinderungsgrund.

3 Fazit der Studie

Die Einbürgerung kann als Ausdruck einer zumindest in gewissem Maße erfolgten Integration verstanden werden. Es besteht aber weder ein Automatismus zwischen Integration und Einbürgerung, noch kann die Beibehaltung der bisherigen Staatsbürgerschaft als Ausdruck misslungener Integration oder als Integrationsverweigerung gewertet werden. Die Identifikation mit der Aufnahmegesellschaft ist ein erklärender Faktor für die Einbürgerung und die Einbürgerungsabsicht. Allerdings hat dies nicht automatisch eine Auflösung der Bindung an das Herkunftsland zur Folge. Somit ist das Einbürgerungsverhalten der Türkeistämmigen ein Ausdruck dafür,

sich auch in Deutschland zu Hause zu fühlen, und ein Weg, der trotz der Aufrechterhaltung der emotionalen Bindung an die türkischen Wurzeln eingeschlagen wird.

Neben der notwendigen Aufgabe der bisherigen Staatsbürgerschaft stellen fehlende Anreize ebenfalls ein wichtiges Einbürgerungshindernis dar. Insbesondere die Kombination von geringen Vorteilen und emotionalen Hemmnissen bei der Aufgabe der türkischen Staatsangehörigkeit führt in vielen Fällen zur Ablehnung einer Einbürgerung. Weitere Hindernisse sind der Nachweis ausreichender Deutschkenntnisse und die geforderte Sicherung des Lebensunterhalts.

Fragen und Diskussion

Rückgang der Einbürgerung und dessen Gründe

Der drastische Rückgang der Zahl der Einbürgerungen wurde von den Diskussionssteilnehmenden erstaunt zur Kenntnis genommen. Martina Sauer sieht die Gründe dafür in dem fehlenden Willen aufgrund mangelnder Anreize und zunehmender Hürden seitens Deutschlands.

Definition von Integration

Eine Teilnehmerin übte Kritik an der in der Studie verwendeten Integrationsdefinition von Hartmut Esser: Gemäß dieser Definition sei Integration nur durch sozialen Aufstieg möglich, was bedeute, dass von Menschen mit sogenanntem Migrationshintergrund mehr verlangt wird als vom Durchschnitt der deutschen Gesellschaft. Außerdem wurde angemerkt, dass verringerte Aufstiegschancen aufgrund struktureller Hindernisse und Diskriminierung in der Statistik zum Integrationsgrad nicht berücksichtigt worden seien. Zwar verfüge die zweite Generation über eine bessere Schulbildung als die erste, doch spiegele sich dies nicht auf dem Arbeitsmarkt wider.

Eine weitere Teilnehmerin fragte, wie man die Kulturation nach Esser am Telefon erfragen könne und wies darauf hin, dass das Modell von Hartmut Esser als sehr umstritten gilt. Die Referentin erklärte, dass die Messung der Kulturation subjektiv erfolgt sei, und zwar durch Fragen wie zum Beispiel »Wie schätzen Sie Ihre Deutschkenntnisse ein?« Sie fügte hinzu, dass in solchen Studien subjektive Einschätzungen die einzige Möglichkeit seien, die individuellen Sprachkenntnisse zu erfassen. Bezüglich Esser argumentierte die Referentin, dass sie sich der Umstrittenheit Essers bewusst sei und ebenfalls viele seiner Schlussfolgerungen nicht nachvollziehen könne. Die von ihm erstellte Analyse hingegen stufte sie als sehr wichtig ein. Um die Problematik zu umreißen, warf die Referentin die Frage auf, wie man denn Integration messen könne. Ihre eigene Antwort lautete, dass man sich hierfür in der Forschung auf objektive Maßstäbe geeinigt habe, die relativ einfach anzuwenden seien (wie zum Beispiel der Vergleich von Schulabschlüssen etc.).

Es folgte die Frage, ob man die Begrifflichkeiten Essers auch auf andere Länder übertragen könne. Dies verneinte die Referentin mit der Begründung, dass internationale Vergleiche generell sehr schwierig seien, da sich die rechtlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen erheblich unterscheiden. Es sei jedoch möglich, Integration anhand von Bildungsabschlüssen innerhalb von Bevölkerungsgruppen zu vergleichen.

Ein Teilnehmer fragte die Referentin, warum sie den Begriff der Integration benutze; er habe damit ein Problem. Teilhabe und Inklusion klingen für ihn besser als Integration. Die Referentin antwortete, dass im rein wissenschaftlichen Diskurs die Begriffe Teilhabe und Integration synonym verwendet würden, anerkannte aber die generelle Schwierigkeit bei diesen Begrifflichkeiten.

An dieser Stelle wurde ein notwendiger sensiblerer Sprachgebrauch angemahnt. Die Moderatorin bat darum, noch einmal auf den angeblichen Automatismus,

demzufolge die Eingebürgerten angeblich besser integriert seien als die Nichteinbürgerungswilligen, Bezug zu nehmen. Eine Teilnehmerin bemerkte daraufhin, dass die Studie diesen Automatismus ja genau aushebele und widerlege. Die Referentin ergänzte, dass Assimilation von Gesellschaft und Politik erwartet werde. Als »Belohnung« nach erfolgreicher Assimilation gebe es dann den deutschen Pass. Der angebliche Automatismus habe allerdings nie der Realität entsprochen.

Verbundenheit zum Herkunftsland Türkei

Interessanter und für die Diskussionsteilnehmenden verwirrend war der Befund, dass die Verbundenheit mit dem Herkunftsland Türkei bei der zweiten Generation Türkeistämmiger größer ist (40 %) als bei der ersten (35 %). Die Gründe sah die Expertin darin, dass die jüngere Generation zwar selbstbewusster ist, aber ein großes Problem mit Fremdzuschreibungen sowie der fehlenden Anerkennung hat. Zudem falle es ihr schwerer, sich einer der beiden Gruppen eindeutig zuzuordnen. In diesem Kontext verwies Martina Sauer auf die Theorie des relation circle, der zufolge die erste Generation mit dem Ankommen, die zweite mit dem Aufstieg in Deutschland beschäftigt ist und die dritte dann bei der Identitätssuche zu den Wurzeln und der Kultur der Eltern und Großeltern zurückkehren möchte (back to the roots). Sie führte außerdem an, dass viele Türkeistämmige das Gefühl hätten, zu wenig von deutschen öffentlichen Institutionen repräsentiert zu werden. Sie fühlten sich stattdessen etwa von dem damaligen türkischen Ministerpräsident und heutigen Staatschef Erdoğan vertreten. Und es gelinge Erdoğan, für die Türkeistämmigen in Deutschland zu sprechen, weil die deutsche Politik es versäumt beziehungsweise nicht gewollt habe, um diese Menschen ehrlich zu werben.

Einbürgerungsverhalten und -motive bei anderen Migrantengruppen

Auf die Frage der Moderatorin, wie denn die Ergebnisse im Vergleich zu anderen Staatsangehörigen (nicht Türkeistämmigen) zu bewerten seien, verwies die Referentin auf weitere Studien zu Migrantengruppen. Die bekannteste sei die des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Auch diese Untersuchungen zeigten ein Übergewicht junger, in Deutschland geborener Zuwanderer unter Eingebürgerten und Einbürgerungswilligen, eine bessere Integrationsbilanz und eine stärkere Identifikation von Eingebürgerten und Einbürgerungswilligen, ebenso jedoch hohe Anteile von Mehrfachidentitäten. Die BAMF-Studie macht als wichtigsten Grund für die Einbürgerung die rechtliche Gleichstellung aus. Allerdings wird in der BAMF-Befragung als Motiv für eine Einbürgerung deutlich häufiger eine Verwurzelung in Deutschland angegeben (65 %, in der Studie der Referentin 12 %). Bei den Gründen gegen eine Einbürgerung liegen fehlende Anreize (68 %) noch vor der Aufgabe der alten Staatsbürgerschaft (67 %), wobei die Anteile derjenigen, die diese Gründe nennen, deutlich höher sind als in der Befragung der Referentin (38 % und 40 %).

Diskriminierungserfahrungen und Benachteiligung

Ein Teilnehmer schilderte seine Erfahrungen mit Jugendlichen, die der Optionspflicht unterlagen, und monierte, dass ihm die Diskriminierungserfahrungen in der Studie fehlten. Die Referentin gestand ein, dass diese Thematik nur in geringem Maße abgefragt worden sei. Als Ergebnis könne aber festgehalten werden, dass Angehörige der zweiten Generation eher Diskriminierungen wahrnehmen und auch persönlich als solche empfinden würden als Angehörige der ersten Generation. Dies könne eine Trotzreaktion bewirken, sodass sie weniger motiviert seien, die deutsche Staatsangehörigkeit anzunehmen.

Abschließend warf die Moderatorin die Frage in den Raum, warum Mehrstaatigkeit problematisch und nicht vielmehr selbstverständlich sei. Die Teilnehmenden betonten daraufhin, dass Gespräche unter politisch Gleichgesinnten keine Veränderung herbeiführten, sondern Diskussionen mit Vertreterinnen und Vertretern der gegenteiligen Meinung notwendig seien. Auch gab eine Teilnehmerin zu bedenken, dass man Rassismen, sofern man sie bemerkt, sofort ansprechen und dagegen vorgehen müsse, indem man zum Beispiel Podiumsdiskussionen und Vorträge organisiere.

Danach wurde diskutiert, wie man eine Veränderung erreichen und mehr Personen zur Einbürgerung bewegen könne. Am Ende war man sich einig, dass Einbürgerungskampagnen eine Möglichkeit darstellen könnten, diese aber nachhaltig sein müssten. Darüber hinaus sei eine veränderte Einstellung gegenüber Migrantinnen und Migranten in der Gesellschaft und vor allem auch in der Politik in viel breiterem Maße notwendig. Die gegenwärtige gesellschaftliche Atmosphäre bewirke, dass Migrantinnen und Migranten immer weniger den Drang verspürten, sich einbürgern zu lassen. Die Bücher von Thilo Sarrazin und Heinz Buschkowsky, aber auch der Einbürgerungstest trügen zu dieser Stimmung und zur Demotivation bei. Dabei spielten auch die Medien eine wichtige Rolle.



Workshop 4

Konfliktstoff oder Königsweg? Mehrstaatigkeit in der Diskussion

Moderation: Idil Efe

Dokumentation:

Basil Al-Amayra,

Leila Younes El-Amaire

Impulsvortrag

Dr. Şükrü Uslucan

Aktuelle Regelungen zur Mehrstaatigkeit und zum Optionsmodell

Einleitend umriss Şükrü Uslucan den aktuellen rechtlichen Stand zum Thema Mehrstaatigkeit: Die bisherige Regelung besagte, dass in Deutschland seit dem 1. Januar 2000 geborene Kinder ausländischer Eltern einer sogenannten Optionspflicht unterliegen. Demnach mussten sich Jugendliche zwischen dem 18. und 23. Lebensjahr für eine Staatsangehörigkeit entscheiden, anderenfalls drohte der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit. Der aktuelle Gesetzentwurf sieht vor, dass Jugendliche, die sich bei Vollendung des 21. Lebensjahres mindestens acht Jahre in Deutschland aufgehalten haben, ihre Mehrstaatigkeit beibehalten dürfen. Gleiches soll gelten, wenn Betroffene sechs Jahre in Deutschland eine Schule besucht haben oder über einen in Deutschland erworbenen Schul- oder Berufsabschluss verfügen.⁷ Die Beweislast für die Erfüllung der Voraussetzungen liegt nicht bei den Betroffenen, sondern bei der zuständigen Behörde. Wenn dem Melderegister die benötigten Informationen nicht vorliegen, müssen die Betroffenen allerdings ihren Aufenthalt in Deutschland anhand der genannten Kriterien nachweisen, etwa durch die Vorlage eines Schulzeugnisses.

Kernproblem der Diskussion über Mehrstaatigkeit ist eine überhöhte politische Symbolik

Bürger von EU-Mitgliedsstaaten oder der Schweiz sind von dieser Regelung ausgenommen. Eine Mehrstaatigkeit ist für sie stets zulässig. Dieses Ungleichgewicht zieht die Frage nach sich, ob es sich hierbei um eine rechtliche Ungleichbehandlung handelt. Uslucan verneinte diese Frage, da es besondere vertragliche Festlegungen innerhalb der EU gebe, die Bürgerinnen und Bürgern der EU einen Anspruch auf die Beibehaltung ihrer Pässe gewähre. Er fügte hinzu, dass die Unionsbürgerschaft de facto nicht als EU-Staatsangehörigkeit angesehen werden könne, da die EU kein Staat sei. Die meisten Staaten hätten zudem auf die Möglichkeit, Mehrstaatigkeit zu verbieten, verzichtet.

Die Frage nach der Angemessenheit des Optionsmodells sei ohnehin keine rechtliche, sondern eine ideologische Angelegenheit. Die Diskussion über Mehrstaatigkeit besitze eine überhöhte politische Symbolik. Gegner der Mehrstaatigkeit sehen die staatsbürgerliche Identität und Loyalität nur dann gewährleistet, wenn man Bürgerin oder Bürger eines einzigen Staates ist. Denn nur durch die Aufgabe der al-

7

Anmerkung der Herausgeber: Diese Regelung findet sich auch im verabschiedeten Gesetz und ist im Dezember 2014 in Kraft getreten.

ten Staatsangehörigkeit könnten Migranten Teil der Aufnahmegesellschaft werden. Befürworter bezweifeln eine stärkere Bindung durch eine singuläre Staatsangehörigkeit, da Gefühle der Verbundenheit zu einem bestimmten Staat nicht erzwungen werden könnten.

Şükrü Uslucan schloss nicht aus, dass die Skepsis gegenüber der Mehrstaatigkeit teilweise mit einer latenten Ablehnung bestimmter Bevölkerungsgruppen zusammenhängt, deren Loyalität, Treue oder Solidarität angezweifelt wird. Uslucan plädierte dennoch für Gelassenheit, da es sich um einen üblichen Prozess in Einwanderungsgesellschaften handele.

Im Falle junger türkischer Männer sei die emotionale Bindung an die alte Heimat einer pragmatischen Überlegung gewichen. Da mit dem Besitz des türkischen Passes die Wehrpflicht einhergeht oder aber eine Ausgleichszahlung in Höhe von 6000 Euro fällig wird, würden sich viele aus wirtschaftlichen und bürokratischen Gründen gegen ihre türkische Staatsangehörigkeit entscheiden.

Stärkung der »Willkommenskultur« durch Hinnahme der Mehrstaatigkeit

Die Hinwendung zum Aufenthaltsstaat könne durch die Aufhebung der Optionspflicht positiv beeinflusst werden. Deren Abschaffung könne die Motivation zur Einbürgerung verstärken und wäre Ausdruck einer rechtlichen wie auch gesellschaftlichen Anerkennung der biografisch bedingten mehr oder minder engen Bindung zu einem anderen Heimatstaat, ohne die Zuwendung zur Aufnahmegesellschaft zu verhindern. Gleichzeitig bedeute dies ein gehöriges Maß an gemeinschaftlichem Selbstbewusstsein einer sich auf den Pluralismus der unterschiedlichen Lebensstile verständigenden Zuwanderungs- und Integrationsrepublik Deutschland.

Fragen und Diskussion

Optionspflicht

Zu Beginn der Diskussion kritisierte ein Teilnehmer, dass Gesetze wie die Optionspflicht Migrantinnen und Migranten nicht das Gefühl der Zugehörigkeit vermitteln würden. Uslucan erwiderte, dass Bürgerinnen und Bürger von ihren partizipatorischen Rechten Gebrauch machen müssten. Nur durch die Mitwirkung an der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung ändere sich die aktuelle Rechtslage. Daher bedürfe es einer pragmatischen Herangehensweise; die Einbürgerung zu verweigern oder eine resignative Haltung einzunehmen, würde lediglich den unbefriedigenden Status quo aufrechterhalten.

Recht auf Mehrstaatigkeit

Ein Teilnehmer merkte an, dass man ein Recht auf Mehrstaatigkeit habe. Der Referent entgegnete, dass die Idee des Menschenrechts auf Staatsangehörigkeit nur für Staatenlose gelte. Jedoch sei er zuversichtlich, dass Europa bald so weit sei, das Menschenrecht auf Staatsangehörigkeit als Recht auf Einbürgerung zu begreifen. Darin sieht er sich auch durch die Konvergenz einiger europäischer Staaten bestärkt. Es gebe Staaten, die anfänglich eine sehr liberale, dann aber eine konservative Politik in Sachen Einbürgerung betrieben hätten, und solche, bei denen es sich umgekehrt verhalte. Beide Positionen nähern sich nach Ansicht Uslucans an und werden die Situation zwangsläufig verbessern.

Eine Nachfrage betraf die Rolle der Türkei und ob diese die Mehrstaatigkeit der in Deutschland lebenden Türkeistämmigen nicht dadurch forcieren könne, dass sie ihre Bürger zukünftig nicht mehr aus ihrer Staatsangehörigkeit entlässt. Hintergrund der Frage war die Tatsache, dass die vorherige Staatsangehörigkeit bei Einbürgerung beibehalten werden darf, wenn sie nicht oder nur unter besonders

schwierigen Bedingungen aufgegeben werden kann. Laut Uslucan wäre das theoretisch möglich, doch strebe die Türkei dies nicht an. Regelungen wie diese hätten eine weitaus größere Tragweite und würden das Verhältnis zwischen der EU und der Türkei negativ beeinflussen. Der türkische Staat wäre dem Vorwurf ausgesetzt, undemokratische Zustände zu verstärken, was angesichts der Beitrittsbemühungen zur EU kontraproduktiv sei.

Zukunftsfähigkeit der Einstaatigkeit und die Loyalitätsfrage

Ein anderer Teilnehmer warf die Frage auf, ob sich das Konzept der Einstaatigkeit in Zukunft noch aufrechterhalten lasse: Da davon auszugehen sei, dass immer mehr Kinder mit dem Recht auf mehr als einen Pass auf die Welt kämen, würden aktuelle restriktive Bestimmungen von künftigen Generationen nicht mehr akzeptiert werden. In absehbarer Zeit würden laut Uslucan die konservativen Kräfte ihre Bemühungen, Mehrstaatigkeit zu verhindern, nicht aufgeben. Solange sie die nationale Loyalität als gefährdet ansehen und die Meinung vertreten, dass diese nur durch Einstaatigkeit gewährleistet werden kann, blieben aktuelle Regelungen bestehen. Allerdings könne Loyalität rechtlich vom Staat nicht eingefordert werden, und die Betonung des Loyalitätskonflikts sei lediglich ein Scheinargument. Aus Uslucans Sicht ist diese Forderung nach Loyalität ein Anzeichen für eine fehlende eigene Identität der Deutschen.

Mögliche Rechtskonflikte bei Mehrstaatigkeit

In mehreren klassischen Problembereichen, wie Steuerrecht, Strafrecht (Mehrfachbestrafung), Wehrpflicht und internationales Privatrecht, bestehen, so Uslucan, Kollisionsnormen, die zur Beurteilung einer Situation durch zwei unterschiedliche bis gegensätzliche Rechtssysteme und damit zu zwei verschiedenen Lösungen führen können. Als Beispiel nannte der Referent das Eherecht, das in einigen Fällen dazu führe, dass man zum Beispiel in Deutschland bereits geschieden sei, in der Türkei jedoch noch nicht.

Im privatrechtlichen Bereich gebe es wiederum Fälle, bei denen man sich den für die eigene Rechtsposition günstigeren Status auswählen könne (auch forum shopping genannt).

Ein weiteres Problem bei der Mehrstaatigkeit könne die Beantragung von diplomatischem Schutz sein. Inzwischen gehe man völkerrechtlich aber vermehrt dazu über, nur die effektive Staatsbürgerschaft zu berücksichtigen (also die Zuständigkeit des Landes, zu dem stärkere Bindungen bestehen, vornehmlich das Aufenthaltsland).

Vom Staatsbürger zum Weltbürger?

Ein weiterer Aspekt, der während der Diskussion aufgegriffen wurde, war die »unzeitgemäße Idee des Nationalstaats«. Im Zuge der Globalisierung und damit einhergehender Mobilitäten rücke die nationale Identität in den Hintergrund. Die derzeitige Entwicklung müsse als ein langsamer Prozess vom Staatsbürger zum Weltbürger gesehen werden, der mit dem Zwang zu einer einzigen Staatsangehörigkeit nicht vereinbar sei. Uslucan war der Ansicht, dass das Citizenship-Konzept sich weiterentwickeln und das Staatsangehörigkeitsrecht künftig flexibler werde.

Mangelnde Anerkennung

Eine Teilnehmerin führte den Grund der Benachteiligung von Nicht-EU-Bürgern auf die mangelnde Anerkennung zurück. Eine unzulässige doppelte Staatsangehörigkeit bestimmter Gruppen sei nie eine rechtliche Frage gewesen. Die Sorge vor Überfremdung und der Verlust gesellschaftlicher Homogenität führten zu dieser ef-

fektiven Ungleichbehandlung. Ein weiterer Teilnehmer griff den Punkt der Homogenität auf. Er führte an, dass prominente Staatsrechtler das Prinzip der Homogenität seit Langem als integralen Bestandteil der Gesellschaft propagiert hätten. Staatsrechtler wie Carl Schmitt oder Ernst-Wolfgang Böckenförde sähen die staatliche Funktionsfähigkeit nur durch ethnische beziehungsweise kulturelle Gleichartigkeit gegeben. Dieser Gedanke wirke bis in die heutige Zeit fort und lasse sich sogar in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Maastricht-Urteil von 1993 wiederfinden, wo von der relativen Homogenität der Staatsvölker die Rede sei. Der Referent merkte an, dass die Gesellschaft sich von der mystischen Vorstellung der unantastbaren Rechtsordnung lösen müsse: Gesetze seien lediglich ein Produkt der Willensbildung. Juristen setzten nur das um, was das Volk wolle.

Inklusives Verständnis von Citizenship

Abschließend wurde darüber diskutiert, welche Maßnahmen dazu beitragen könnten, ein inklusiveres und tolerantes Verständnis von Citizenship zu schaffen. Während eine Teilnehmerin den Schulen eine Schlüsselstellung zuwies, nachfolgenden Generationen ein offeneres Bild von Staatsbürgerschaft zu vermitteln, maß eine andere Teilnehmerin den Medien eine tragende Rolle bei. Derzeitig würden Massenmedien Überfremdungsängste schüren und Personen wie Sarrazin zu viel Raum bieten.



Workshop 5

Wie machen es die anderen? Citizenship und »Willkommenskultur« im europäischen Vergleich

Moderation:
Sebastian Serafin

Dokumentation:
Anne Valtin

Impulsvortrag

Prof. Dr. Rainer Bauböck

Möglichkeiten und Grenzen eines europäischen Vergleichs

Bauböck versteht Citizenship als Zugang zu einem Rechtsstatus und zu politischen Teilhaberechten. Ein Vergleich europäischer Staaten in Bezug auf die politische Teilhabe von Drittstaatsangehörigen ist aus mehreren Gründen schwierig:

- Europa ist aufgrund der Größe und historischen Entwicklung durch eine große Vielfalt geprägt und ein Vergleich müsste somit vielfältige Dimensionen umfassen.
- Die politisch sinnvolle Methode des Vergleichs in Form einer Identifizierung von »Best Practice« ist problematisch, weil sie nicht einfach auf die Situation in anderen Ländern übertragen werden kann.
- Die einseitige Betrachtung von Zahlen und Statistiken reicht für einen Vergleich nicht aus, da diese nicht zwangsweise auf die Effekte von Gesetzen zurückzuführen sind. Beispielsweise könnten Einbürgerungsraten selbst bei steigenden absoluten Zahlen aufgrund hoher Zuwanderungszahlen in relativer Betrachtung sinken. Bei statistischen Analysen müssen daher intervenierende Variablen, wie zum Beispiel spezifische Einwanderungsmuster, kontrolliert werden.
- Auch die alleinige Betrachtung der Gesetzeslage ist für einen Vergleich nicht ausreichend, lässt man deren Implementierung außer Acht. Diese hängt von unterschiedlichen Faktoren ab, wie beispielsweise von der Dauer von Behördenentscheidungen, dem Ermessensspielraum der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oder dem Grad der Unterstützung von Menschen mit Migrationshintergrund im Bewerbungsprozess.

Schweden als Best-Practice-Beispiel

Unter Berücksichtigung der genannten Einschränkungen bei einem internationalen Vergleich nannte Bauböck dann aber doch ein EU-Mitgliedsland, das seiner Ansicht nach derzeit eine vergleichsweise positive Politik im Sinne der politischen Teilhabemöglichkeiten von Eingewanderten umsetzt: Schweden.

Schweden verfügt über eine der höchsten Einbürgerungsraten Europas (6% Einbürgerung der ausländischen Bevölkerung gegenüber rund 2% in Deutschland). Grund dafür ist das vergleichsweise liberale Einbürgerungsrecht: Spezifische Zugangsvoraussetzungen (Sprachkenntnisse oder Einkommensnachweise) gibt es nicht, eine Sprachförderung kann jedoch in Anspruch genommen werden. Eine Ein-

bürgerung ist bereits nach fünf Jahren Aufenthalt mit einer Daueraufenthaltsbewilligung möglich. In Schweden gibt es im Gegensatz zu Deutschland das *ius soli* (Geburtsortsprinzip) nur zur Vermeidung von Staatenlosigkeit. Das *ius sanguinis* (Abstammungsprinzip) wird aber durch ein stark ausgeprägtes *ius domicilii*, also den Erwerb der Staatsbürgerschaft aufgrund des Wohnsitzes, ergänzt. So haben minderjährige Kinder, die mit ihren Eltern eingewandert sind, automatisch einen Anspruch auf die Staatsbürgerschaft, nachdem sie fünf Jahre in Schweden gelebt haben; die Eltern müssen dies lediglich den Behörden mitteilen. Die doppelte Staatsbürgerschaft bei Einbürgerung ist seit 2001 möglich und anerkannt.

Im Fall einer Auswanderung bleibt die schwedische Staatsbürgerschaft zunächst erhalten. Im Ausland geborene Kinder von Auswandererfamilien verlieren jedoch den Anspruch auf die schwedische Staatsbürgerschaft, wenn sie bis zur Erlangung der Volljährigkeit keinen Kontakt zum schwedischen Staat aufgenommen haben. Ein Antrag auf Beibehaltung der Staatsbürgerschaft ist aber dennoch bis zum 22. Lebensjahr möglich.

Auch in Bezug auf politische Teilhabemöglichkeiten sind schwedische Regelungen ein Positivbeispiel: Das kommunale Wahlrecht für Drittstaatsangehörige wird in Schweden seit 1975 gewährt, womit das Land neben Irland zu den Pionieren in Europa gehört. Andere Staaten haben sich am Beispiel Schwedens orientiert, wie etwa alle anderen nordischen Staaten und die Niederlande.

Bauböck bewertete diese schwedischen Regelungen positiv, da sie beim Ein- und Ausschluss von der Staatsbürgerschaft biografische Bindungen an das Land berücksichtigen und zugleich verhindern, dass die Staatsbürgerschaft wie in Italien oder Spanien überinklusiv wird und auch bei dauerhaftem Aufenthalt im Ausland immer weiter vererbt wird. Zudem erlaubt die vergleichsweise frühe Gewährung des Wahlrechts eine schnelle politische Inklusion von Eingewanderten.

Politische Rahmenbedingungen für den Export des Modells in andere Länder

Das beschriebene schwedische Modell, aber auch positive Regelungen beziehungsweise die öffentliche Meinung in anderen Ländern basieren auf verschiedenen Faktoren, die zu berücksichtigen sind, wenn man nach einer möglichen Übertragung der Regelungen in andere Länder fragt:

- Die Tradition eines generellen Elitenkonsenses (*cross-party consensus*), wie er in der schwedischen Politik besteht, erleichtert Reformen des Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsrechts. Eine zu starke Polarisierung der Parteienlandschaft führt hingegen dazu, dass rechte oder rechtspopulistische Parteien einen früher erreichten Konsens leichter attackieren können, wie an den Beispielen Frankreichs und Österreichs deutlich zu sehen ist.
- Zweitens ist es von Vorteil, wenn sich die Bevölkerung von der Einwanderung einen Nutzen verspricht. So hängt beispielsweise der Erfolg der kanadischen Migrationspolitik auch damit zusammen, dass Einwanderung infolge der Einrichtung eines Punktesystems, in dem Bildung belohnt wird, als ökonomisch positiver Effekt wahrgenommen wird. In Europa ist eine aktive Einwanderungspolitik hingegen nur schwach entwickelt. Die in Deutschland eingeführte Blue Card ist wenig erfolgreich, und bislang ist laut Bauböck kein tatsächlicher positiver Meinungsumschwung beim Thema Zuwanderung zu konstatieren.
- Drittens erleichtert ein nationales Selbstverständnis als Einwanderungsland die positive Aufnahme von Zugewanderten.

Mehrstaatigkeit im europäischen Vergleich

Angesichts der in Deutschland überwiegend abgelehnten Mehrstaatigkeit stellt sich die Frage, wie sich diesbezüglich das Meinungsklima in anderen europäischen Ländern gestaltet. Rainer Bauböck beschrieb, dass es in den europäischen Ländern unterschiedliche Schattierungen der Toleranz von Mehrstaatigkeit gebe:

Schweden bietet seit 2001 ein seltenes Beispiel für die explizite Anerkennung der Doppelstaatlichkeit. In Frankreich wird die doppelte Staatsbürgerschaft schon viel länger toleriert, was aber vor allem mit dem republikanischen Selbstverständnis zusammenhängt. So ist alleinig das Bekenntnis zur französischen Nation ausschlaggebend, andere Staatsbürgerschaften sind aus der Sicht der *grande nation* irrelevant. In Spanien wird die doppelte Staatsbürgerschaft zwar rein formal abgelehnt, jedoch faktisch toleriert. In Deutschland, den Niederlanden, Dänemark,⁸ Norwegen und Österreich wird eine Doppelstaatlichkeit per Geburt toleriert, bei Einbürgerung jedoch aktiv verhindert. Zudem wurden unterschiedliche Ausnahmeregelungen eingeführt, wie aktuell beispielsweise bei der Reform der Optionspflicht in Deutschland.

Auswirkungen des schwedischen Rechts auf Zuwanderung und Wahlergebnisse

Zum Beispiel Schwedens wurde nachgefragt, wie sich das dortige liberale Einbürgerungsrecht auf die Zuwanderung auswirke und ob es erkennbare Folgen des früh gewährten kommunalen Wahlrechts auf die Wahlergebnisse sowie auf den Umgang schwedischer Parteien mit Migrantinnen und Migranten gebe.

Bauböck führte aus, dass Schweden als einziger EU-Staat seinen Arbeitsmarkt bei beiden EU-Erweiterungen 2004 und 2007 für die neuen EU-Bürger sofort öffnete, was jedoch nicht zu einer erhöhten Zuwanderung geführt habe. In Großbritannien und Irland - zwei anderen Ländern, die 2004 ihre Arbeitsmärkte geöffnet haben - sei aber sehr wohl eine steigende Zuwanderung registriert worden. Dies zeige, dass Zuwanderung stark vom jeweiligen Arbeitsmarkt abhängt. So sei die Gestaltung des Arbeitsmarkts in Großbritannien und Irland eher neoliberal geprägt und es gebe viele Jobs im niedrig qualifizierten Bereich, die für Zugewanderte interessant seien. Im Gegensatz dazu hätten es Zugewanderte in Schweden schwerer, da weniger Arbeitsplätze für niedrig qualifizierte zur Verfügung stünden und die sozialrechtliche Absicherung von Arbeitnehmern viel stärker sei.

Einen Einfluss des kommunalen Wahlrechts für Eingewanderte auf die Wahlergebnisse kann Bauböck für Schweden nicht bestätigen. Generell denkbar sei lediglich, dass zum einen der Rechtspopulismus (»Schwedendemokraten«) als Gegenbewegung gestärkt wurde und dass andererseits konservative Parteien, um die neuen Stimmen der Migrantinnen und Migranten zu gewinnen, ihre Rhetorik veränderten. Beide Effekte ließen sich in Schweden tendenziell beobachten.

Prüfung der Aufenthaltsdauer - Gesetz und Praxis

Angesichts des Kabinettsbeschlusses der deutschen Bundesregierung zur weitgehenden Abschaffung der Optionspflicht wies eine Diskussionsteilnehmerin darauf hin, dass die Ausländerbehörden schon immer vor der Herausforderung gestanden hätten, die Dauer des Aufenthalts zu prüfen. Da eine spezifische Form dafür nicht vorgeschrieben sei, griffen sie dabei häufig auf Schulzeugnisse zurück. Somit gebe es in der Behördenpraxis durchaus Lösungen, die Aufenthaltsdauer zu bestimmen. Daran schloss sich die Frage an, wie im europäischen Vergleich die Aufenthaltsdauer in Bezug auf das Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht geprüft werde.

Dass die in Gesetzen festgelegte Aufenthaltsdauer von der real im Land ver-

brachten Zeit stark abweichen kann, sah Bauböck ebenfalls. Aufgrund von anfänglich unklarem oder befristetem Aufenthaltsstatus können die gesetzlich vorgeschriebenen fünf Jahre Aufenthalt als Einbürgerungsbedingung in einem Land in der Praxis zehn Jahre ab der Einwanderung bedeuten. In Italien, Spanien oder Frankreich wurden in der Vergangenheit häufig Amnestien erlassen, die den Aufenthalt großer Personengruppen legalisierten. Dies erfolgte zur Bewältigung von irregulärem Zuwanderungsdruck, weil die Funktionsfähigkeit eines Rechtsstaates beeinträchtigt wird, wenn sich zu viele Menschen illegal im Land aufhalten.

Stichtagsamnestien sind jedoch in Bauböcks Augen wenig hilfreich, weil sie stets vor dem jeweiligen Datum zu einer vermehrten illegalen Einwanderung führen, die nicht gewollt sein kann. Vielmehr erscheine es vor diesem Hintergrund sinnvoll, einzelnen Personen nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer einen Rechtsanspruch auf einen regulären Status zu gewähren. Dabei handele es sich um eine individualisierte Form der Regelung, die sozial verträglicher sei als pauschale Amnestien.

Die Blue Card in Europa: die Zuwanderung Hochqualifizierter und ihre Wahrnehmung

Einige Teilnehmende hatten den Eindruck, dass beispielsweise internationale Forscherinnen und Forscher in Deutschland weiterhin auf bürokratische Hürden stießen, wenn sie hier arbeiten wollten, woran sich die Frage nach den Erfahrungen mit der Blue Card anschloss.

Rainer Bauböck sind keine Zahlen zur Blue Card-Nutzung in Deutschland bekannt, es gebe jedoch einen Scherz, dass die Blue Card einem IQ-Test entspräche: Wer sich für sie entscheidet statt für die amerikanische Green Card, hat den Test nicht bestanden. In anderen europäischen Ländern, etwa in Österreich, ist das Konzept für eine Zuwanderung Hochqualifizierter ebenfalls nicht besonders erfolgreich. Die dortige »Rot-weiß-rot-Card« ist trotz zahlreicher Nachbesserungen nicht positiv aufgenommen worden. Für den ausbleibenden Erfolg der Blue Card sah Bauböck zwei Gründe: Erstens ist Deutschland im Unterschied zu Großbritannien oder den USA nicht englischsprachig. Ein Ausbau englischsprachiger Institutionen und Forschungseinrichtungen in Deutschland wäre daher notwendig, um hochqualifizierte internationale Fachkräfte anzuziehen. Zweitens ist der Arbeitsmarkt in Deutschland in Bezug auf rechtliche Regelungen vergleichsweise unflexibel. Einwanderungsregularen könnten solche strukturellen Defizite nicht wettmachen.

Ein Teilnehmer ergänzte, dass die Einführung der Blue Card hilfreich in Bezug auf die Veränderung der Wahrnehmung von Zugewanderten in den Ankunftsändern sein könne. Daran schloss sich die Frage an, welche Gründe Prof. Bauböck für die negative Sicht auf Zuwanderung insbesondere in der Schweiz, aber auch in Deutschland sehe.

Die Schweiz stellt laut Bauböck insofern einen interessanten Fall dar, als die dortige Debatte sich nicht (nur) gegen die sogenannte Armutszuwanderung richtet, sondern auch gegen hochqualifizierte Zugewanderte. Der Grund sei vor allem die Konkurrenz um hochqualifizierte Arbeitsplätze zwischen Schweizer und ausländischen Bewerberinnen und Bewerbern - insbesondere Deutschen -, was in einer Rhetorik des angeblichen Platzmangels Ausdruck finde.

In Kanada spielt hingegen das Thema des »fehlenden Platzes« für Zuwanderung geografisch bedingt eine geringere Rolle. Dennoch hinkt dieser Vergleich, weil die Zuwanderung in Kanada vor allem in größere Städte stattfindet, in denen der Platz ebenfalls begrenzt ist. Allgemein ist die Platzproblematik in Bezug auf Zuwanderung häufig faktisch irrelevant, spiele aber in der Wahrnehmung eine große Rolle.

Einfluss des Sozialstaatsmodells auf die Zuwanderungspolitik

Die Wahrnehmung, dass traditionelle Wohlfahrtsstaaten eine weniger liberale Zuwanderungspolitik präferieren, bestätigte Bauböck. So seien Sozialstaaten grundsätzlich Einrichtungen für die Bürgerinnen und Bürger des jeweiligen Landes. Es sei

daher einfacher, Grenzen zu öffnen, wenn die Fürsorge in den privaten Bereich ausgelagert werde. Ein empirischer Zusammenhang zwischen Sozialstaatsmodell und Zuwanderungspolitik sei dennoch nicht zu beobachten. So verfüge Kanada zwar im Vergleich zu den USA über ein europäisches Wohlfahrtsmodell, betreibe jedoch eine liberalere Einwanderungspolitik. Und gerade Schweden gelte als besonders großzügiger Wohlfahrtsstaat universalistischer Prägung und verfolge die eingangs beschriebene positive Einwanderungspolitik. Demgegenüber hätten die weniger universalistischen, korporatistischen Wohlfahrtsstaaten wie zum Beispiel Deutschland eine restriktivere Zuwanderungspolitik. Dagegen ließe sich allerdings argumentieren, dass Schweden auch deshalb die Grenzen relativ offen halten könne, weil der Zuwanderungsstrom nicht besonders groß sei.

Entwicklungen einer »Willkommenskultur« in Deutschland

In der Flüchtlingspolitik und insbesondere in den Wohlfahrtsverbänden nehmen die Menschen die ausgrenzenden Mechanismen von Gesetzen wahr und somit auch die Veränderungen der Gesetzeslage. In den letzten Jahren hat sich jedoch viel getan, um eine »Willkommenskultur« zu implementieren. Sowohl das Arbeitsrecht als auch das Staatsangehörigkeitsrecht sind insgesamt liberaler geworden. In der Bundesagentur für Arbeit gibt es beispielsweise seit drei Jahren ein Modellprojekt, in dem die Kompetenzen der Zugewanderten schon beim Asylantrag mit abgefragt werden. Im internationalen Vergleich ist Deutschland dennoch relativ restriktiv in Bezug auf Einwanderung. So spielt es in der Politik nur eine untergeordnete Rolle, demografische Probleme durch Zuwanderung zu lösen, und viele Zugewanderte werden eher vom Arbeitsmarkt ferngehalten, um einen möglichen »Magneteffekt« zu vermeiden.

Demografie als Argument für eine liberalere Zuwanderungspolitik

Abschließend wurde der Themenbereich Demografie diskutiert, ausgehend von der Frage, ob die negative demografische Entwicklung in einigen europäischen Ländern als Argument für Einwanderung wirke und zu einer »Willkommenskultur« führen werde. Rainer Bauböck stimmte zu, dass in vielen europäischen Staaten das Argument der Demografie zur Begründung von Einwanderungsbedarf zu vernehmen sei. Jedoch greife das Argument politisch nicht. Ein Grund dafür sei, dass der demografische Wandel sich erst langfristig bemerkbar mache. Zweitens stellen vom demografischen Wandel nicht mehr betroffene ältere Menschen für alle Parteien ein wichtiges Wählerpotenzial dar. Darüber hinaus sage die Altersstruktur alleine nichts über die positiven Effekte von Zuwanderung in den sozialen Sicherungssystemen aus, weil diese ja Beschäftigung voraussetzen und daher der Arbeitsmarkt die Zunahme der Zuwanderung erst einmal bewältigen müsse. Aus diesen Gründen habe ein Meinungsumschwung hin zur positiven Bewertung von Einwanderung in der Schweiz oder in Deutschland bisher nicht stattgefunden.

Insgesamt hätten sich in Bezug auf das Thema Zuwanderung die traditionellen politischen Koalitionen zwischen links und rechts jedoch aufgeweicht. So ließen sich unter den Argumenten für Einwanderung sowohl wirtschaftsliberale als auch kulturliberale Positionen finden. Einwanderung sei zu einem Querschnittsthema geworden. Die Wirtschaft sei dabei stärker daran interessiert, den Arbeitsmarkt zu öffnen, als die Wohlfahrtssysteme zu schützen oder politische Teilhabe zu stärken. Sie stelle aber dadurch einen wichtigen potenziellen Bündnispartner dar, wenn es um eine liberale Zuwanderungspolitik gehe. Bauböck berichtete, dass beispielsweise in Österreich die Wirtschaftsverbände systematisch in die Diskussion von Zuwanderungsfragen einbezogen würden.

Abschlussdiskussion

In einer großen Abschlussrunde wurden zentrale Ergebnisse aus den Workshops diskutiert, Erkenntnisse der gesamten Tagung noch einmal resümiert und Anregungen sowie Forderungen für die Zukunft formuliert:

Diskriminierung und Strategien für Teilhabe

Bemängelt wurde, dass Deutschland im Vergleich zu anderen Einwanderungsländern in der strukturellen Verankerung sowie Finanzierung von Anti-Diskriminierungsangeboten schlecht aufgestellt sei. Ein möglicher Grund könnte darin liegen, dass institutioneller Rassismus von der Politik bislang nicht wahrgenommen und dadurch kein Handlungsbedarf festgestellt werde. Es sollten zum Beispiel alle Gesetze in Deutschland auf ihre Effekte der In- und Exklusion hin geprüft werden. Als Vorbild könnte die »Equality and Human Rights Commission (EHRC)« in Großbritannien dienen, die vom Parlament beauftragt für die Förderung und Durchsetzung von Antidiskriminierungsgesetzen und für Gleichstellungsfragen verantwortlich ist. Gleichzeitig sollten aber auch Best-Practice-Beispiele in Deutschland, wie etwa die Kölner Ausländerbehörde, bekannter gemacht werden (siehe Workshop I auf Seite 33)

Um die politische Einflussnahme von Migrantinnen und Migranten zu vergrößern, wurde die Bedeutung von vermehrter Einbürgerung hervorgehoben.

Internationaler Erfahrungsaustausch

Ein Austausch mit NGOs aus den USA wurde angeregt, da diese viel selbstbewusster auftreten würden als vergleichbare Organisationen in Deutschland. So fordern beispielsweise Latino- und Hispanic-Organisationen mehr Mitbestimmungsrecht aufgrund der Tatsache, dass sie Steuerzahler sind und zudem durch ihr Stimmrecht Wahlen entscheidend beeinflussen können.

Geschützte Räume vs. Auseinandersetzung mit Konfliktparteien

Es wurde angeregt, »Insiderdiskussionen« mit Gleichgesinnten aufzubrechen und sich mehr mit Konfliktpartnern auseinanderzusetzen. Hingewiesen wurde aber auch auf die Notwendigkeit geschützter Räume für das Empowerment, denn in der alltäglichen Arbeit gebe es genug Konflikte.

Konzept von Deutschsein neu definieren

In Bezug auf die Debatte um die doppelte Staatsbürgerschaft wurde festgestellt, dass Teile der politischen Eliten die Realität von Mehrstaatigkeit immer noch verkennen und an dem Mythos einer homogenen Nation festhielten. Doch Zugehörigkeit müsse weg vom »völkischen Gedanken« und dynamischer gestaltet werden. Das Konzept von Deutschsein müsse sich öffnen, was vor allem durch politischen Druck von unten geschehen könne.

Zwar stellten ethnische und religiöse Vielfalt in Deutschland die Normalität dar, innerhalb der Mehrheitsbevölkerung gebe es aber weiterhin Vorbehalte gegen die Anerkennung dieser Tatsache. Einige Teilnehmer regten daher an, neue Visionen einer inklusiven deutschen Gesellschaft zu entwickeln, vor allem in Schulen und durch historisch-politische Bildungsarbeit. »Geschichte wird durch Geschichten gemacht«, so brachte es eine Teilnehmerin auf den Punkt: Alte und neue deutsche Geschichten müssten miteinander verwoben werden. Beginnen sollte man lokal in der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, aber auch dem Kunst- und Kulturbereich.

Programm

Konzepte von Citizenship und Teilhabe im europäischen Vergleich

Montag, 7. April 2014

Ort: Akademie des Jüdischen Museums Berlin
Lindenstr. 9-14, 10969 Berlin

- 18 Uhr **Begrüßung und Einführung**
Dr. Yasemin Shooman, Leiterin Akademieprogramme, Jüdisches Museum Berlin
Dr. Dietmar Molthagen, Forum Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung
- 18.15 Uhr **Staatsbürgerschaft in Theorie und Praxis - ein europäischer Streifzug**
Prof. Dr. Rainer Bauböck, European University Institute (EUI) und Ko-Direktor des
European Union Democracy Observatory on Citizenship (EUDO Citizenship), Florenz
- 18.45 Uhr **Was kann Staatsbürgerschaft im Europa des 21. Jahrhunderts bedeuten?**

Diskussion mit:
Prof. Dr. Rainer Bauböck, European University Institute (EUI), Florenz
Dr. Manuela Bojadžijev, Humboldt-Universität zu Berlin und Mitbegründerin von
Kanak Attak
Josip Juratovic, MdB, Integrationsbeauftragter der SPD-Bundestagsfraktion
Dr. Monika Lüke, Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration

Moderation: Dr. Birgit zur Nieden, Humboldt-Universität zu Berlin
- 20.30 Uhr Ausklang bei einem kleinen Imbiss

Dienstag, 8. April 2014

Ort: Friedrich-Ebert-Stiftung, Hiroshimastr. 17, Haus 1, 10785 Berlin

- 10 Uhr **Begrüßung und Einführung**
Dr. Dietmar Molthagen, Forum Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung
Dr. Yasemin Shooman, Leiterin Akademieprogramme, Jüdisches Museum Berlin

- 10.15 Uhr **Welche verschiedenen Konzepte von Citizenship sind aktuell politikleitend?**
Dr. Aleksandra Lewicki,
Centre for the Study of Ethnicity and Citizenship, University of Bristol
- 10.45 Uhr **Staatsbürgerschaft und Teilhabe in Deutschland**
Staatsministerin Aydan Özoğuz, MdB,
Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
- 11.15 Uhr **Nachfragen und Diskussion mit den beiden Referentinnen**
Moderation: Ali Aslan, Journalist, Berlin
- 12.15 Uhr Mittagessen
- 13.30 Uhr **Parallel arbeitende Workshops**
- Workshop 1**
Herzlich Willkommen? Einbürgerung und »Willkommenskultur« in Deutschland
Impulse: Maria Jakob, Universität Leipzig
Dagmar Dahmen, Leiterin der Ausländerbehörde Köln
- Workshop 2**
»No taxation without representation«?
Politische Partizipation und Wahlrecht in Einwanderungsgesellschaften
Impulse: Prof. Dr. Karen Schönwälder, Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften, Göttingen
Oliver Wiedmann, Mehr Demokratie e. V. und Bündnis »Wahlrecht für Alle«, Berlin
- Workshop 3**
Warum Deutscher werden?
Vorstellung einer Studie zu Einbürgerungsverhalten und -motiven
Impuls: Dr. Martina Sauer, Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung (ZfTI), Essen
- Workshop 4**
Konfliktstoff oder Königsweg?
Mehrstaatigkeit in der Diskussion
Impuls: Dr. Şükrü Uslucan, Rechtsanwalt und Staatsbürgerschaftsexperte, Berlin
- Workshop 5**
Wie machen es die anderen?
Citizenship und »Willkommenskultur« im europäischen Vergleich
Impuls: Prof. Dr. Rainer Bauböck, European University Institute (EUI), Florenz
- 15 Uhr Kaffeepause
- 15.30 Uhr **Zweite Workshoprunde**
mit der Möglichkeit, einen anderen Workshop zu besuchen
- 17 Uhr **Zusammenfassung der Ergebnisse
und offene Diskussion mit den Teilnehmer/innen**
Moderation: Dr. Yasemin Shooman und Dr. Dietmar Molthagen
- 18 Uhr Ende der Veranstaltung

Die Referenten und Moderatoren

In alphabetischer Reihenfolge¹⁰

Ali Aslan wurde in der Türkei geboren und wuchs in Deutschland auf. Nach seinem Studium in den USA an der Georgetown University und Columbia University absolvierte er ein Volontariat bei dem Sender CNN und war anschließend als Reporter für ABC News in New York tätig. Als Auslandskorrespondent für Channel News Asia berichtete er im Anschluss aus Istanbul, Barcelona und Berlin. 2012 übernahm Aslan die Moderation der Talk Show Quadriga auf Deutsche Welle TV. Daneben moderiert er zahlreiche Veranstaltungen und Konferenzen.

Prof. Dr. Rainer Bauböck ist seit 2007 Professor für soziale und politische Theorie am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz. Er war zuvor an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften tätig. Seine Forschungsinteressen liegen in dem Bereich normative politische Theorie und vergleichende politikwissenschaftliche Forschung zu Fragen der Staatsbürgerschaft, Migration, kulturellen Diversität, des Nationalismus und der Minderheitenrechte. Rainer Bauböck ist Ko-Direktor des European Union Democracy Observatory on Citizenship, <http://eudo-citizenship.eu>. Aktuelle Publikationen: »Temporary migrants, partial citizenship and hypermigration«, in: Critical Review of International Social and Political Philosophy, Volume 4, Issue 5, Routledge 2011, S. 665-693, und der zusammen mit Thomas Faist herausgegebene Sammelband »Transnationalism and Diaspora. Concepts, Theories and Methods«, Amsterdam University Press, Amsterdam 2010.

Dr. Manuela Bojadžijev arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Humboldt-Universität zu Berlin am Institut für Europäische Ethnologie und ist Mitglied des Berliner Instituts für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM). Schwerpunkte ihrer Arbeit sind Migrations- und Rassismusforschung, sie arbeitet zu Stadt, Politik und Ökonomie und interessiert sich für Methoden qualitativer Forschung. Zum Thema Staatsbürgerschaft hat sie sowohl an Grenzen als auch im Inneren Europas geforscht. Zu ihren Publikationen zählen: Die windige Internationale. Rassismus und Kämpfe der Migration (2008, 2. Auflage 2012), und gemeinsam mit der Forschungsgruppe Transit Migration: Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Rändern Europas (2008, 2. Auflage 2009). Im Erscheinen ist der Band »Perspektive Migration. Vorschläge für eine kritische Migrationsforschung« gemeinsam mit dem Labor Migration.

Dagmar Dahmen übernahm am 1. September 2001 die Leitung der Ausländerbehörde in Köln. Von 2008 bis 2009 war sie bei der Bundesbeauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration, Prof. Dr. Maria Böhmer, im Bundeskanzleramt in Berlin tätig. Nach Ablauf dieser Entsendung kehrte sie in die Leitungsposition der Kölner Ausländerbehörde zurück. Zuvor war Dahmen ab 1990 acht Jahre als Dozentin für Kommunalrecht, Sozialrecht und Finanzmanagement tätig und arbeitete von 1998 - 2001 im Personalmanagement der Stadt Köln.

¹⁰
Die Kurzbiografien spiegeln den Stand vom Zeitpunkt der Fachtagung wider.

Hakan Demir studierte von 2006 bis 2011 Politikwissenschaft, Philosophie und Betriebswirtschaftslehre an der Universität Trier sowie an der Kültür Universität Istanbul und schloss sein Studium als Magister Artium ab. Sein Schwerpunktthema war die Europäisierung von Mitgliedsstaaten in den Politikfeldern Migration, Integration, Energie und Wirtschaft. Seit 2011 ist er Redakteur des Fachmagazins für Migration und Integration »MiGAZIN« und seit 2013 auch dessen Herausgeber. Darüber hinaus ist er seit Februar 2014 Geschäftsführer von DeutschPlus e.V. – Initiative für eine plurale Republik.

Idil Efe arbeitet als Projektleiterin bei der Bürgerstiftung Neukölln. Sie hat sowohl das Mentorenprojekt als auch das Neuköllner Talente Projekt geleitet. Sie ist Mitglied des Vereins Perspektiventag, Leadership Berlin und im Vorstand von Netzwerk Berliner Kinderpatenschaften. Sie hat Anglistik/Amerikanistik, Gender Studies und Kulturwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin studiert.

Dr. Urmila Goel ist freiberufliche Wissenschaftlerin, Trainerin und Autorin mit den Schwerpunkten Migration, Rassismus und Heteronormativität. Sie lebt in Berlin und forscht vor allem zu Menschen, die als Inder_innen im deutschsprachigen Raum wahrgenommen werden, und interessiert sich für die Migration in die DDR. Zurzeit arbeitet sie an einer virtuellen Ethnografie über ein Internetportal von Inder_innen der zweiten Generation für Inder_innen der zweiten Generation. Mehr Informationen auf www.urmila.de.

Maria Jakob hat von 2005 bis 2011 Politikwissenschaften, Kulturwissenschaften und International Relations in Leipzig und Warschau studiert. Seit 2011 promoviert sie als Mitglied der Graduiertenklasse »Säkularitäten: Konfigurationen und Entwicklungspfade« an der Research Academy der Universität Leipzig und ist seit 2014 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Kulturwissenschaften der Universität Leipzig.

Josip Juratovic wurde 1959 im kroatischen Koprivnica geboren. Seit 1974 lebt er in Deutschland und ist seit 1998 deutscher Staatsbürger. In Deutschland besuchte er die Hauptschule sowie die Berufsfachschule und absolvierte eine Lehre zum Kfz-Mechaniker. Er arbeitete später lange bei Audi – dabei sieben Jahre am Fließband – und wurde als engagiertes Mitglied der IG Metall im Jahr 2000 in den Audi-Betriebsrat gewählt. In die SPD trat er 1982 ein und war schon bald darauf Ortsvereinsvorsitzender in Gundelsheim/Neckar. Später ist er u.a. Kreisvorsitzender, Mitglied im Landesvorstand Baden-Württemberg und seit 2004 Stadtrat in Gundelsheim. Juratovic ist seit 2005 sozialdemokratischer Bundestagsabgeordneter für den Wahlkreis Heilbronn. Er ist der erste Bundestagsabgeordnete mit kroatischem Migrationshintergrund und aktuell u.a. im Auswärtigen Ausschuss des Bundestages sowie als Integrationsbeauftragter der SPD-Bundestagsfraktion aktiv.

Dr. Aleksandra Lewicki forscht am Centre for the Study of Ethnicity and Citizenship der Universität Bristol. Ihre Forschungsinteressen liegen in den Bereichen Soziale Gerechtigkeits- und Demokratietheorie, innereuropäische Migration und Islam in Europa. Sie ist Autorin der Bücher »Souveränität im Wandel. Zur Geschichte eines normativen Begriffs« (2006) und »Social Justice through Citizenship? The Politics of Muslim Integration in Germany and Great Britain« (August 2014), Herausgeberin des Sammelbandes »Religiöse Gegenwartskultur: Zwischen Integration und Abgrenzung« (2012) und Redaktionsmitglied der Fachzeitschriften »Ethnicities« und »Forschungsjournal Soziale Bewegungen«.

Dr. Monika Lüke wurde im September 2012 zur Integrationsbeauftragten des Landes Berlin ernannt. Sie hat an der Berliner Humboldt-Universität Jura studiert und war anschließend u.a. für das britische Außenministerium bei der Umsetzung des Statuts für den Internationalen Strafgerichtshof und bei der Evangelischen

Kirche im Bereich Migranten- und Flüchtlingsrechte in der EU tätig. Für die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit arbeitete sie ab 2005 als Projektkoordinatorin in Kenia und Kambodscha, bevor sie 2009 Generalsekretärin der deutschen Sektion von Amnesty International wurde.

Dr. phil. Dietmar Molthagen verantwortet seit 2012 die Arbeitsbereiche Integration und Teilhabe sowie Empirische Sozialforschung im Forum Berlin der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). Die FES ist eine gemeinnützige politische Stiftung, die den Werten der sozialen Demokratie verpflichtet ist. Zuvor leitete er das Thüringer Landesbüro und das Projekt »Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus« der FES. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten gehören die Themen Interkultureller Dialog, Religion und Politik, Rechtsextremismusbekämpfung sowie Demokratie- und Partizipationsförderung. Dietmar Molthagen studierte Geschichte, Politik und Evangelische Theologie an den Universitäten Hamburg und Leicester (GB). Er ist Lehrbeauftragter an mehreren Hochschulen und ehrenamtlich u.a. im Bundesvorstand des »Netzwerk für Demokratie und Courage« aktiv.

Dr. Birgit zur Nieden ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Sozialwissenschaften im Bereich Diversity and Social Conflict an der Humboldt-Universität zu Berlin. Sie promovierte an der Freien Universität Berlin zu historischen und aktuellen Migrationsdebatten und -politiken zwischen Spanien und Argentinien. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Migrationsdiskurse und -politik, Soziale Ungleichheit, Rassismustheorie und -analyse und antirassistische Bewegungen sowie feministische und postkoloniale Theorie. Aktuelle Publikationen: »Konjunkturen der Migration. Spanisch-Argentinische Diskurse und Politiken um das Recht auf Migration« (2013) und mit Juliane Karakayali »Rassismus und Klassenraum. Segregation nach Herkunft an Berliner Grundschulen«, in: sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung (Heft 2, 2013).

Aydan Özoğuz, MdB ist seit Dezember 2013 Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Zugleich ist sie im Wahlkreis Hamburg-Wandsbek direkt gewählte Abgeordnete im Deutschen Bundestag und stellvertretende Bundesvorsitzende der SPD. Die studierte Anglistin wurde 1967 in Hamburg geboren und arbeitete von 1994 bis 2009 für die Körber-Stiftung in Hamburg, für die sie vor allem verschiedene Integrationsprojekte koordinierte. Bevor sie ein Mandat im Deutschen Bundestag errang war Frau Özoguz von 2001 bis 2008 Mitglied der Hamburgischen Bürgerschaft und dort u.a. Fachsprecherin für Integration und Zuwanderung.

Dr. rer. pol. Martina Sauer ist Politologin und seit 1999 wissenschaftliche Mitarbeiterin des Zentrums für Türkeistudien und Integrationsforschung in Essen. Sie ist verantwortlich für die empirische Sozialforschung des Hauses und leitete verschiedene qualitative und quantitative Studien, unter anderem die jährliche Mehrthemenbefragung türkeistämmiger Zuwanderer in Nordrhein-Westfalen. Inhaltliche Schwerpunkte ihrer Arbeit sind die theoretische und empirische Integrationsforschung, insbesondere die Einbindung in das Bildungssystem und den Arbeitsmarkt.

Prof. Dr. Karen Schönwälder ist Forschungsgruppenleiterin am Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften. Seit 2011 ist sie Professorin (apl.) an der Georg-August-Universität Göttingen. Sie war früher Leiterin der Arbeitsstelle »Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration« am Wissenschaftszentrum Berlin. 1990 wurde sie an der Universität Marburg promoviert und 2001 an der Universität Gießen im Fach Politikwissenschaft habilitiert. Schönwälder war neben anderen Funktionen von 2011 bis 2013 Mitglied des Integrationsbeirates des Landes Niedersachsen und arbeitet im redaktionellen Beirat der Blätter für deutsche und internationale Politik mit. Ihre Forschungsinteressen

betreffen politische und breite gesellschaftliche Reaktionen auf Migrationsprozesse und die Herausbildung neuer Minderheiten sowie unterschiedliche Aspekte der Integration von Einwanderern.

Sebastian Serafin hat Politik- und Verwaltungswissenschaften an der Fern-Universität Hagen studiert. Er ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Projekt »Gegen Rechtsextremismus« und mitverantwortlich für das Debattenportal www.sagwas.net des Forum Berlin der Friedrich-Ebert-Stiftung und arbeitet zum Schwerpunkt Rechtsextremismus in Europa. Nebenberuflich hat er mehrfach einen internationalen Jugendaustausch zwischen Jugendlichen aus Deutschland, Israel und den Palästinensischen Autonomiegebieten organisiert und wurde dafür mit dem Band für Mut und Verständigung des Landes Brandenburg ausgezeichnet.

Dr. Yasemin Shooman leitet die Akademieprogramme des Jüdischen Museums Berlin und verantwortet dabei die Programme Migration und Diversität sowie das Jüdisch-Islamische Forum. Nach dem Studium der Neueren Geschichte und Neuen Deutschen Philologie promovierte sie am Zentrum für Antisemitismusforschung der Technischen Universität Berlin, für das sie schon zuvor in verschiedenen Funktionen tätig war, u. a. als Mitarbeiterin im Forschungsprojekt »Der Ort des Terrors - Die Geschichte der nationalsozialistischen Konzentrationslager« und als Projektleiterin der »Sommeruniversität gegen Antisemitismus«. Zu ihren Publikationsschwerpunkten gehören die Themen Rassismus, Islamfeindlichkeit und Medienanalyse. Ihre Dissertation »...weil ihre Kultur so ist. Narrative des antimuslimischen Rassismus« erschien 2014 im transcript Verlag, Bielefeld.

Dr. Şükrü Uslucan arbeitet als Rechtsanwalt in Berlin mit dem Tätigkeitsschwerpunkt Verwaltungs- und Verfassungsrecht sowie europäische Menschenrechte. Ferner publiziert er zum Thema Staatsbürgerschaft sowie Islam und Menschenrechte. Er hat sein Studium sowie Referendariat in Berlin abgeschlossen. Anschließend hat er einen Masterstudiengang an der Columbia Law School absolviert (Schwerpunkte: Völker- und Menschenrechte sowie US-amerikanisches Ausländer- und Staatsbürgerschaftsrecht). Seine Dissertation hat er zum Thema »Zur Weiterentwicklungsfähigkeit des Menschenrechts auf Staatsangehörigkeit: Deutet sich in Europa ein migrationsbedingtes Recht auf Staatsangehörigkeit an - auch unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit?« verfasst. Vor Kurzem hat er die türkische Regierung in Staatsbürgerschaftsfragen beraten, nachdem er bereits zuvor als Experte für den Sachverständigenrat für Zuwanderung tätig war.

Oliver Wiedmann studierte an der Carl-von-Ossietzky-Universität in Oldenburg Sozialwissenschaften und arbeitet seit 2006 für Mehr Demokratie e.V. Der Verein setzt sich für die Ausweitung der Mitbestimmungsrechte der Bürgerinnen und Bürger ein. Zu den Schwerpunktthemen gehören Reformen im Bereich der direkten Demokratie und des Wahlrechts. Oliver Wiedmann ist seit 2013 Vorstandssprecher des Landesverbands Berlin/Brandenburg, der 2008 eine Volksinitiative zur Einführung des Landes- und Kommunalwahlrechts für Berlinerinnen und Berliner ohne deutschen Pass durchgeführt hat und 2013 an der Gründung des Bündnisses »Wahlrecht für Alle« beteiligt war. Das Bündnis setzt sich aus Einzelaktivisten, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Parteien zusammen und möchte auf die Demokratiedefizite in der Ausgestaltung des Wahlrechts hinweisen.

Nuran Yiğit ist 1974 in Yerköy/Türkei geboren. Sie hat u.a. in Bielefeld Diplom-Pädagogik studiert. 2003-2013 hat sie im Antidiskriminierungsnetzwerk Berlin des Türkischen Bunds in Berlin-Brandenburg e.V. (TBB) gearbeitet. Zurzeit ist sie im Vorstand des Migrationsrats Berlin-Brandenburg aktiv. Zudem ist sie als Trainerin und Referentin in der Jugend- und Erwachsenenbildung tätig mit den Schwerpunkten Politische Bildungs- und Empowermentarbeit gegen Rassismus und Diskriminierung.

Herausgegeben von

Dr. Yasemin Shooman
Leiterin Akademieprogramme
Akademie des Jüdischen Museums Berlin
Stiftung Jüdisches Museum Berlin
Lindenstraße 9-14
10969 Berlin

Dr. Dietmar Molthagen
Friedrich-Ebert-Stiftung
Forum Berlin
Hiroshimastraße 17
10785 Berlin

Redaktion

Betul Yilmaz,
Akademieprogramme,
Akademie des Jüdischen Museums Berlin

Bilder

Wenn nicht anders gekennzeichnet:
© Jüdisches Museum Berlin, Foto: Jens Schicke

Gestaltung

www.buerominimal.de

© Stiftung Jüdisches Museum Berlin 2015





INTERNATIONALE
FACHTAGUNG
BERLIN
2. - 8. APRIL 2014

**Konzepte von
Citizenship und Teilhabe
im europäischen Vergleich**

Jüdisches Museum Berlin

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
Forum Berlin



Jüdisches Museum Berlin



**AKADEMIE
DES JÜDISCHEN
MUSEUMS BERLIN**
IM ERIC F. ROSS BAU

Fromet-und-Moses-Mendelssohn-Platz 1
10969 Berlin

www.jmberlin.de