

März 2006

Von Migranten zu Bürgern: Die Einbürgerungstests in Großbritannien

Jonathan Duke-Evans

140.000 Menschen bewerben sich pro Jahr um die britische Staatsbürgerschaft. Jeder davon muss nachweisen, dass er oder sie auf einem gewissen Niveau Englisch spricht und über Grundkenntnisse über das Leben in Großbritannien verfügt. Bevor man Staatsbürger werden kann, muss man mindestens ein Jahr lang eine unbegrenzte Aufenthaltserlaubnis besessen haben. Die unbegrenzte Aufenthaltserlaubnis erhält man frühestens nach 4 Jahren legalem Aufenthalt im Land. Dieser Status ist für viele Menschen genug. Die praktischen Vorteile für diejenigen, die darüber hinaus die britische Staatsbürgerschaft erlangen wollen, sind ein britischer Pass und das vollständige aktive und passive Wahlrecht. Vermutlich werden viele Bewerber und Bewerberinnen jedoch mehr noch von psychologischen „Nutzenüberlegungen“ motiviert – das Gefühl, zu der Gemeinschaft zu gehören, in deren Mitte man lebt. Und dies kann nur der Besitz der Staatsbürgerschaft vermitteln.

Neben der Staatsbürgerschaft im Sinne eines legalen Status gibt es natürlich eine zweite Bedeutung, die im Begriff der "aktiven Staatsbürgerschaft" liegt: Die Vorstellung, dass die echte Staatsbürgerschaft sowohl Pflichten als auch Rechte beinhaltet und Anteilnahme am Leben der Gemeinschaft und ihrer demokratischen Strukturen bedeutet. Die britische Regierung versucht, durch die neuen Einbürgerungstests und deren Anforderungen diese beiden

Bedeutungen tatsächlich stärker miteinander zu verknüpfen. Es geht darum, ein Gefühl dafür zu erzeugen, dass jemand, der britischer Staatsbürger wird, nicht nur einfach seinen legalen Status verändert, sondern auch einen Anspruch darauf erhebt, am Leben der Nation teilzunehmen.

Das aktuelle Reformprogramm geht auf das Jahr 2002 zurück, als das "Nationalitäts-, Einwanderungs- und Asylgesetz" verabschiedet wurde. Dieses Gesetz definierte die Kriterien für den Erwerb der britischen Staatsbürgerschaft neu. Bereits vorher existierte die Bedingung, dass Bewerber entweder Englisch, schottisches Gälisch oder Walisisch zu sprechen hatten. Jedoch war vor der Verabschiedung des Gesetzes 2002 die Anforderung, Englisch zu sprechen, eine leere Bestimmung: Es gab niemanden, der genauer definiert hätte, welcher Grad an Sprachkenntnissen erforderlich war. In der Praxis wurde die Tatsache, dass der Antrag auf Englisch geschrieben war, als ausreichender Beweis angesehen.

Das Gesetz von 2002 enthielt vier wichtige Änderungen. Erstens führte es die neue „Einbürgerungsfeier“ ein. Zweitens beendete

Jonathan Duke-Evans leitet die Sozialpolitik-Abteilung im Fachbereich Einwanderung und Staatsbürgerschaft im britischen Innenministerium

es die Ausnahme vom Nachweis der Sprachkenntnisse für Ehegatten. Drittens schaffte es eine Möglichkeit, das Niveau der erforderlichen Sprachkenntnisse zu definieren. Und viertens fügte es die Anforderung hinzu, dass Bewerber und Bewerberinnen Kenntnisse über das Leben und die Gesellschaftsordnung in Großbritannien nachweisen müssen.

Die Einbürgerungsfeiern

Die Einbürgerungsfeier wurde als erste Veränderung eingeführt. Seit 2004 ist es die Regel, dass die Staatsbürgerschaft im Rahmen einer besonderen Zeremonie persönlich verliehen wird. Jeder neue Bürger und jede neue Bürgerin leistet einen Eid auf das neue Land und einen Treueschwur, der durch den Registrar des Distrikts abgenommen wird. Ein lokaler Würdenträger hält eine Rede und heißt die neuen Bürger willkommen.

Die Inspiration hierfür kommt aus den USA, Kanada, Australien und Neuseeland; die Verleihung der Staatsangehörigkeit wurde dort schon immer als Anlass zur Feier begriffen und nicht als bürokratische Transaktion. Das Konzept ließ sich jedoch bemerkenswert gut auf Großbritannien übertragen. Es sind praktisch keine Berichte über offene Ablehnung durch die neuen Bürger bekannt geworden. Einige absolvieren die Feiern als lästige Pflicht; aber die große Mehrheit hat mit Enthusiasmus reagiert und schätzt die Einbürgerungszeremonie als ein feierliches Übergangsritual in das neue Leben als britische Staatsbürger.

Eine britische Identität

Die Implementierung der anderen Teile des Staatsangehörigkeitspaketes dauerte etwas länger. Der damalige Innenminister, David Blunkett hielt die Entscheidungen darüber, wie die neuen Anforderungen genau definiert werden sollten, für so wichtig, dass die Hinzuziehung von Fachleuten und eine öffentliche Diskussion für notwendig befunden wurden. Entsprechend setzte er eine unabhängige Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz seines Beraters in Staatsangehörigkeitsangelegenheiten, des politischen Philosophen Sir Bernard Crick ein. Der Bericht der Arbeitsgruppe, „The New and the Old“ („Das Neue und das Alte“) wurde Ende 2003 veröffentlicht und fast alle Empfehlungen des Berichts wurden in der Folge umgesetzt.

„The New and the Old“ handelt nicht nur davon, wie man die Gesetzgebung von 2002 konkretisiert; es ist außerdem ein bemerkenswerter Beitrag zu der Debatte um die britische Identität. Eine Passage daraus wurde – zu Recht - besonders häufig zitiert:

„Britisch zu sein, erscheint uns zu bedeuten, dass wir die Gesetze respektieren, die gewählten parlamentarischen und demokratischen politischen Strukturen, die traditionellen Werte der gegenseitigen Toleranz, des Respekts für die Gleichberechtigung und der gegenseitige Anteilnahme; und dass wir dem Staat (generell durch die Krone symbolisiert) im Tausch für seinen Schutz unsere Loyalität schenken. Britisch zu sein heißt, diese übergreifenden spezifischen Institutionen, Werte, Überzeugungen und Traditionen, die uns alle, die verschiedenen britischen Nationen und Kulturen, in Frieden und in gesetzlicher Ordnung verbinden, zu respektieren.“

„The New and the Old“ sieht die Gesetzgebung von 2002 als eine Gelegenheit, dieses inklusive Konzept von britischer Identität weiter zu entwickeln. Der Bericht nennt aber auch Fallen auf dem Weg hierzu. Die Tatsache, dass Ehegatten von den neuen Pflichten und Anforderungen nicht ausgenommen wurden, ist in dieser Hinsicht kein Detail. Sie hat vielmehr wichtige Implikationen für den sozialen Zusammenhalt, wenn man sie auf die traditionellen Vorstellungen von der Rolle von Frauen in einigen asiatischen und afrikanischen Gemeinschaften bezieht. Diese Vorstellungen können die Möglichkeiten von Frauen für den Kontakt mit anderen Mitgliedern der größeren Gemeinschaft einschränken - ganz zu schweigen davon, dass die Frauen jemals genug Englisch lernen könnten, um als aktive Mitglieder der Gemeinschaft agieren zu können.

Gleichzeitig erkannten Crick und seine Kollegen schnell, dass, wenn wir die Latte zu hoch legen, der Integrationsprozess verlangsamt statt befördert wird. In anderen Worten, wenn die Anforderungen an die Sprachkenntnisse unrealistisch hoch gesetzt werden, würde ein erklecklicher Anteil der potenziellen Bewerber und Bewerberinnen von vornherein entmutigt werden, überhaupt einen Versuch zu machen, was für niemanden von Vorteil wäre.

Zweitstufiger Sprachtest

Entsprechend der Empfehlungen der Crick-Kommission wurde 2004 ein zweistufiger Englisch-Test eingeführt. Als allgemeiner Standard wurde ein Niveau an Sprachfertigkeit bestimmt, der *ESOL Entry Level 3* genannt wird (ESOL steht für "English Speakers of Other Languages"). *Entry Level 3* ist definiert als das Niveau von Englisch, das nötig ist, um ein Gespräch zu führen – was zugegebenermaßen recht wage erscheint – und um einem Fahrplan detaillierte Informationen entnehmen zu können.

Aber die Crick-Gruppe führte auch an, dass der *ESOL Entry Level 3* für einen erheblichen Anteil potenzieller Bewerber und Bewerberinnen mit praktisch keinen Englischkenntnissen einfach nicht erreichbar sein würde. Für diese Menschen schlugen sie einen anderen Ansatz für die Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen vor. Für diese Personen sollte es das Ziel sein, sie in Sprachkurse zu bringen, die ihnen zumindest einen Einstieg in die englische Sprache ermöglichen. Die Crick-Kommission schlug vor, für diese Kurse ein spezielles Set von ESOL-Kursunterlagen zu entwickeln, welches sich ausdrücklich auf den Lebensrealitäten in Großbritannien (mit besonderer Berücksichtigung unserer demokratischen Strukturen) bezieht. Von jeder Person, die im Rahmen eines solchen speziellen ESOL-Kurses Englisch gelernt hat, sollte entsprechend angenommen werden, dass sie sowohl über die nötigen Sprachkenntnisse wie über die für die Erlangung der Staatsbürgerschaft notwendigen Kenntnisse über das Leben in Großbritannien verfügt. Als Nachweis einer erfolgreichen Teilnahme gilt der Umstand, dass diese Person mindestens einen ESOL-Level besser geworden ist.

Die entsprechenden Kursunterlagen wurden vom Nationalen Institut für Weiterbildung (NIACE) in Zusammenarbeit mit dem Innenministerium und der Erwachsenenbildungsabteilung des Bildungsministerium entworfen; das NIACE war auch verantwortlich für die Einführung der Unterlagen und die Schulung der Lehrer und Lehrerinnen in deren Gebrauch. Diese Unterlagen wurden sehr gut aufgenommen. Gegenwärtig arbeitet das NIACE daran, diese Unterlagen für die Verwendung speziell in Schottland, Wales und Nordirland zu modifizieren.

Übereinstimmend mit einer anderen Empfehlung von „The New and the Old“, gründete die Regierung auch einen Beirat zur Einbürgerung und Integration, anfangs unter dem Vorsitz von Bernard Crick selbst. Ziel der Arbeit dieses Beirats ist es, die Arbeit der unabhängigen Arbeitsgruppe während der Implementierungsphase fortzusetzen und unabhängigen fachlichen Rat für diese Phase verfügbar zu halten. Die Rolle des Beirats war von überragender Bedeutung vor allem in Hinsicht darauf, die Glaubwürdigkeit des Systems bei verschiedenen Interessensvertretern zu sichern.

Handbuch zur Landeskenntnis

Die neuen Sprachanforderungen wurden im Sommer 2004 eingeführt. Im November 2005 konnte schließlich auch die Anforderung, dass Staatsbürgerschaftsbewerber Kenntnisse über das Leben in Großbritannien beweisen müssen, in die Praxis umgesetzt werden. Hierzu war es notwendig, die Belege für diesen Nachweis zu definieren. Das war leicht für diejenigen Antragssteller, die sich durch das Absolvieren des neuen ESOL-Kurses des NIACE qualifizieren würden. Hier gilt das Sprach-Zertifikat auch als Nachweis ausreichender Kenntnisse über das Leben in Großbritannien. Was aber mit der Fortgeschrittenen-Gruppe (die bereits *ESOL Level 3* oder weiter haben), und den Englisch-Muttersprachlern, für eine Ausnahmeregelung für die Sprachprüfung existiert?

Die Antwort lieferte auch hier die Arbeit der Crick-Gruppe. Sie hatte empfohlen, ein Handbuch für die Bewerber zu produzieren, das sowohl notwendige praktische Information über Großbritannien als auch einige Hintergrundinformationen über die Geschichte der vier Nationen (gemeint ist England, Schottland, Wales und Nordirland) enthalten sollte. Dieses Buch soll den Kandidaten zu einem besseren Verständnis darüber verhelfen, wie Großbritannien zu dem wurde, was es heute ist. Die Crick-Gruppe übernahm selbst die Herstellung dieses Handbuchs, das im November 2004 unter dem Titel „Life in the United Kingdom: a Journey to Citizenship“ veröffentlicht wurde.

Der Test zu den Lebensrealitäten in GB

Obgleich das Handbuch in erster Linie als unterstützende Begleit-Unterlage gedacht gewesen war, diente es auch als Quellmaterial für den zu entwickelnden Test zu den Kenntnissen über das Leben und den Alltag in Großbritannien. Angesichts eines Umfangs von insgesamt 150 Seiten entschloss man sich, nicht das gesamte Werk zur Grundlage des Tests zu machen. Stattdessen wurden drei der acht Kapitel (*A Changing Society*, *Britain Today*, und *How Britain is Governed*), insgesamt ca. 40 Seiten, als Quellmaterial bestimmt.

Der Test wurde von einer dem Innenministerium nahe stehenden gemeinnützigen Gesellschaft entwickelt, die sich auf Computerbasiertes berufliches Lernen spezialisiert hat. Der Test ist komplett computerbasiert. Er kann bei jedem der ca. 90 UFI Learn-Direct-Zentren, die über das ganze Land verbreitet sind, abgelegt werden und kostet £34. Es gibt keine Begrenzung dafür, wie oft man den Test machen kann.

Der Test basiert auf einem Pool von ungefähr 200 Multiple-Choice-Fragen, die alle streng qualitätskontrolliert sind, um jegliche Zweideutigkeit oder kulturelle Verzerrung zu verhindern. Ein Test besteht aus 24 dieser Fragen, mehr oder weniger zufällig ausgewählt. Absolviert man den Test in Schottland, Wales oder Nordirland, dann kann man ein oder zwei Fragen von besonderer Wichtigkeit für diese Länder erwarten. Vor dem Test wird den Kandidaten nahe gelegt, auf der Website des UFI zu üben. Die Website gibt eine klare Vorstellung davon, was man erwarten muss.

Es handelt sich dabei um ein System, das auch ökonomisch attraktiv ist, da mit seiner Einführung der getrennte Nachweis der Englisch-Kenntnisse auf ESOL Entry Level 3 fallen gelassen wurde. Die Testfragen sind auf diesen Level eingestellt, so dass bei bestandenem Test angenommen werden kann, dass ausreichende Englisch-Kenntnisse vorhanden sind. Bis jetzt funktioniert das System recht gut; Ca. 70% der Bewerber und Bewerberinnen bestehen den Test, was eine angemessene Rate zu sein scheint. Und das Handbuch hat einen festen Platz unter den Bestsellern im Papier- und Buchhandel.

Nächste Schritte

Der britische Innenminister verkündete letztes Jahr, dass die oben geschilderten Anforderungen in absehbarer Zeit auch auf die Bewerber um eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis ausgedehnt werden sollen. Sollte dies einmal passiert sein, werden sich die Menschen nur einmal qualifizieren müssen: sie werden nicht die gleichen Tests zuerst für die Bewerbung um die dauerhafte Aufenthaltserlaubnis machen müssen und dann noch einmal, wenn sie die Staatsangehörigkeit beantragen.

Es herrscht im Ausland ein großes Interesse an dem, was wir machen. Ebenso bestehen Bestrebungen innerhalb der gesamten Europäischen Union, Anreize für die neuen Langzeit-Migranten zu schaffen, die jeweiligen Nationalsprachen zu lernen. In einigen Fällen sind die Anreize viel stärker als die britische Version: Einige Länder stellen sich obligatorischen Sprachunterricht vor, mit dem Verlust staatlicher Unterstützung, wenn geschwänzt wird oder der gewünschte Erfolg ausbleibt. Das ist nicht der Weg, den Großbritannien eingeschlagen hat. Unser Ziel war ein System, welches Integration durch Lernen der Sprache fördert, Anreize und Unterstützung bietet aber Zwang vermeidet.