

EUROPÄISCHE UNION  
BUNDESREPUBLIK  
DEUTSCHLAND



REISEPASS

**11/2017**

Dietrich Thränhardt

**EINBÜRGERUNG IM  
EINWANDERUNGSLAND  
DEUTSCHLAND**

Analysen und Empfehlungen

### **Die Friedrich-Ebert-Stiftung**

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

### **Die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung**

Die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik verknüpft Analyse und Diskussion an der Schnittstelle von Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit, um Antworten auf aktuelle und grundsätzliche Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu geben. Wir bieten wirtschafts- und sozialpolitische Analysen und entwickeln Konzepte, die in einem von uns organisierten Dialog zwischen Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit vermittelt werden.

### **WISO Diskurs**

WISO Diskurse sind ausführlichere Expertisen und Studien, die Themen und politische Fragestellungen wissenschaftlich durchleuchten, fundierte politische Handlungsempfehlungen enthalten und einen Beitrag zur wissenschaftlich basierten Politikberatung leisten.

### **Über den Autor dieser Ausgabe**

**Prof. Dr. Dietrich Thränhardt**, Universität Münster, Schwerpunkt Vergleichende Politik und Migrationsforschung, [thranha@uni-muenster.de](mailto:thranha@uni-muenster.de).

### **Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich**

**Günther Schultze** ist Leiter des Gesprächskreises Migration und Integration in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Dietrich Thränhardt

# EINBÜRGERUNG IM EINWANDERUNGSLAND DEUTSCHLAND

## Analysen und Empfehlungen

2	<b>VORWORT</b>
3	<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>
5	<b>EINLEITUNG: WENIGE EINBÜRGERUNGEN TROTZ REFORMEN</b>
9	<b>1 KOMPARATIVE PERSPEKTIVEN</b>
9	1.1 Das deutsche Einbürgerungsdefizit im internationalen Vergleich
10	1.2 Einbürgerungskosten im internationalen Vergleich
11	1.3 Unterschiede zwischen den Bundesländern: Wer kann es besser?
12	1.4 Unterschiede auf der Ebene der Städte und Kreise
13	1.5 Differenzen zwischen Herkunftsnationalitäten
14	1.6 Frauen lassen sich häufiger einbürgern
17	<b>2 MEHRFACHE STAATSANGEHÖRIGKEIT: FAKTEN UND KONTROVERSEN</b>
17	2.1 Asymmetrische Wahrnehmung von Doppelstaatsangehörigkeit
18	2.2 Wie viele Doppelstaatler_innen gibt es in Deutschland?
20	2.3 Mehrfache Staatsangehörigkeit: Ruhend, unbekannt oder praktiziert
22	2.4 Die niederländischen Erfahrungen mit der bürokratischen Erfassung weiterer Staatsangehörigkeiten über Generationen
23	2.5 Die neue Meldepflicht für Mehrfachstaatler_innen in Deutschland
24	2.6 Zunahme mehrfacher Staatsangehörigkeit im europäischen Kontext
24	2.7 Steigende Zahlen mehrfacher Staatsangehörigkeit in Deutschland und bei Deutschen im Ausland
25	2.8 Diskrepante Regelungen und symbolische Debatten
26	<b>3 TRANSNATIONALE INTERAKTIONEN UND STAATSANGEHÖRIGKEIT</b>
26	3.1 Wo gibt es Probleme?
26	3.2 Türkische Staatlichkeit in Deutschland
28	3.3 Vertrauenskrise bei Deutschtürk_innen
29	3.4 Wehrdienst und Territorium
29	3.5 Wahlrecht, Steuern, Staatsangehörigkeit und Territorium
30	<b>4 EINBÜRGERUNGSWUNSCH UND DEFIZITÄRE ERFÜLLUNG</b>
30	4.1 Mangelnde Ausschöpfung des Einbürgerungspotenzials
30	4.2 Integrationseffekte der Einbürgerung
30	4.3 Die Hamburger Einbürgerungsinitiative
31	4.4 Die Berliner Einbürgerungskampagne
32	4.6 Diskrepanzen zwischen den Kommunen und mangelnde Kostendeckung bei den Gebühren
32	4.7 Überkomplexität des Verfahrens
33	<b>5 ERGEBNISSE UND EMPFEHLUNGEN</b>
33	5.1 Ergebnisse
34	5.2 Die Deutschtürk_innen, der deutsche und der türkische Staat
34	5.3 Wann werden Staatsangehörigkeiten obsolet?
35	5.4 Einbürgerung als deutsches Interesse
36	Anhang: Liste der Nichtausbürgerungsländer
37	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis
38	Literaturverzeichnis
40	Dank

# VORWORT

Die Einbürgerungszahlen stagnieren trotz einiger Reformen des Staatsangehörigkeitsrechts. Auch im internationalen Vergleich sind die Einbürgerungsquoten in Deutschland relativ gering.

Nach wie vor besteht der Grundsatz der Vermeidung doppelter Staatsangehörigkeiten. Gleichzeitig gibt es eine Vielzahl von Ausnahmeregelungen. Auch die weitgehende Akzeptanz doppelter Staatsangehörigkeiten bei in Deutschland geborenen Kindern ausländischer Eltern führt zu immer mehr Doppelstaatler\_innen. Bereits in der Vergangenheit gab es einen gesellschaftlichen Konsens, doppelte Staatsangehörigkeiten zumindest bei einem Teil der Einwanderinnen und Einwanderer zu akzeptieren: Aussiedler\_innen mussten ihre alte Staatsangehörigkeit nicht abgeben.

Einwanderungsländer zeichnen sich dadurch aus, dass sie Einwanderinnen und Einwanderern nach einer angemessenen Frist die vollen Staatsbürgerrechte gewähren. Liberale Einbürgerungsregelungen sind zentraler Bestandteil einer nachhaltigen Integrationspolitik. Bereits 2008 hat die Friedrich-Ebert-Stiftung eine erste Bilanz der Entwicklungen nach der grundlegenden Reform des Staatsbürgerschaftsrechts 2000 vorgelegt (Thränhardt 2008). Ein Ergebnis war, dass die Auswirkungen der Gesetzesreform weit hinter den Erwartungen zurückblieben. Daran hat sich bis heute nichts geändert.

Dieses neue Gutachten von Dietrich Thränhardt analysiert die aktuellen Entwicklungen des Staatsangehörigkeitsrechts und vergleicht die Einbürgerungsraten Deutschlands mit anderen europäischen Ländern. Außerdem zeigt es auf, dass es erhebliche Unterschiede bei den Einbürgerungsraten zwischen den Bundesländern, ja sogar zwischen einzelnen Kommunen, gibt. Dies verweist zum einen darauf, dass der behördliche Handlungsspielraum, den das Gesetz gewährt, nicht ausgenutzt wird und das jeweilige politische Klima maßgeblich für die Höhe der Einbürgerungsraten verantwortlich ist. Zum anderen sind es Probleme der Verwaltung, die reibungslose und effiziente Einbürgerungsverfahren behindern.

Angesichts aktueller politischer Entwicklungen mehren sich vor allem die Warnungen vor möglichen Gefahren doppelter Staatsangehörigkeiten türkischer Einwanderinnen und Einwanderer für die Demokratie. Für Dietrich Thränhardt sind

aber nicht doppelte Staatsangehörigkeiten das Problem, sondern die Akzeptanz türkischer Staatlichkeit in Deutschland.

Deutschland ist zu einem Einwanderungsland geworden. Viele der Zugewanderten, die die rechtlichen Voraussetzungen für den deutschen Pass erfüllen, haben jedoch noch den Ausländerstatus. Die Lücke zwischen in Deutschland lebenden Menschen und dem wahlberechtigten Staatsvolk klafft immer weiter auseinander. Dies ist schädlich für die Demokratie und schadet dem Zusammengehörigkeitsgefühl in Deutschland. Es liegt im deutschen Interesse, die Einbürgerung zu fördern und doppelte Staatsangehörigkeiten stärker zu akzeptieren.

Wir hoffen, dass dieses Gutachten zu einer sachlichen Diskussion um die Weiterentwicklung des Staatsangehörigkeitsrechts führen wird.

## GÜNTHER SCHULTZE

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

## ZUSAMMENFASSUNG

(1) Trotz mehrerer Reformen, trotz Einbürgerungsfeiern, obwohl der deutsche Pass heute als der wertvollste der Welt gilt, sind die Einbürgerungszahlen in Deutschland nicht gestiegen. Einbürgerung hält mit Einwanderung nicht Schritt. Deswegen sind in Deutschland seit 2005 mehr als zehn Prozent der Einwohner\_innen nicht Staatsbürger\_innen. Ende 2016 hat die Zahl der Menschen ohne deutschen Pass die Zehn-Millionen-Grenze überschritten. Die vom Bundesverfassungsgericht angemahnte Kongruenz von Bürger- und Einwohnerschaft ist immer weniger gegeben – ein Defizit der deutschen Demokratie.

(2) Im Vergleich mit anderen europäischen Ländern rangiert Deutschland bei den Einbürgerungsraten am unteren Rand. Während Deutschland sich ansonsten als offenes Land präsentiert, liegt es bei den Einbürgerungen zurück.

(3) Die niedrigen Einbürgerungsraten sind Ergebnis einer Mischung aus widersprüchlicher Gesetzgebung, ungeeigneten Verwaltungsverfahren, wenig effizienten Verwaltungspraktiken, unzureichenden oder fehlerhaften Informationen bei den Betroffenen und auch bei Behördenmitarbeiter\_innen. Der Staat nimmt hin, dass Menschen häufig über Jahrzehnte ohne deutsche Staatsangehörigkeit bleiben. Insgesamt ist eine Trägheit zu konstatieren, die anscheinend schwer aufzubrechen ist.

(4) Im Unterschied zu vielen anderen Ländern, etwa den USA, sind Nichtdeutsche den Staatsangehörigen in Deutschland in Bezug auf die sozialen und wirtschaftlichen Rechte ganz weitgehend gleichgestellt. Insbesondere gilt das für EU-Angehörige. Nur wenige Menschen aus den alten EU-Ländern stellen Anträge auf Einbürgerung, selbst wenn sie in Deutschland geboren sind. Sie erkennen keinen praktischen Mehrwert. In dieser Beziehung gibt es eine große Diskrepanz zwischen Einwanderern und Einwanderinnen aus wohlhabenden und rechtsstaatlichen Staaten einerseits und weniger wohlhabenden und repressiven Staaten andererseits. Erst Entwicklungen wie der Brexit aktivieren auch Menschen aus wohlhabenden Staaten.

(5) Bei der Akzeptanz mehrfacher Staatsangehörigkeiten besteht „eine kaum nachvollziehbare Asymmetrie“ (Langenfeld 2014). Einerseits ist es selbstverständlich geworden, dass immer mehr Kinder von Eltern unterschiedlicher Staatsangehörigkeit mit zwei oder auch mit mehreren Staatsangehörigkeiten aufwachsen, diese behalten und auch weitergeben. Millionen Aussiedler\_innen und ihre Nachkommen haben Anrechte auf die russische, polnische oder andere Staatsangehörigkeiten. Angehörige der EU-Staaten, der Schweiz und der Nichtausbürgerungsstaaten von Brasilien bis zum Iran können ihre Staatsangehörigkeiten neben der deutschen haben und behalten.

Andererseits wird das Prinzip der Vermeidung mehrfacher Staatsangehörigkeit gegenüber nichtprivilegierten Ausländer\_innen rigide durchgesetzt. Das hemmt die Einbürgerung gravierend.

(6) Probleme in Deutschland entstehen nicht wegen mehrfacher Staatsangehörigkeiten, sondern wegen der Akzeptanz türkischer Staatlichkeit in Deutschland. Das gilt für die Einladung der Bundesregierung von 1984 an die türkische Regierung, die Religionsbetreuung zu übernehmen, die zum Aufbau der Türkisch-Islamischen Union der Anstalt für Religion e.V. (Diyanet İşleri Türk İslam Birliği, abgekürzt DİTİB) führte. Problematisch ist auch die türkische Wehrpflicht für Menschen, die ihren Lebensmittelpunkt dauerhaft in Deutschland haben. Die Möglichkeit der Verkürzung dieses Wehrdienstes durch die Zahlung von 6.000 Euro ist faktisch eine Wehrsteuer eines ausländischen Staates in Deutschland. Hier sollte Abhilfe geschaffen werden.

Unverständlich ist auch die generelle Möglichkeit für deutsche Staatsangehörige, in andere Armeen einzutreten und gleichzeitig alle Rechte in Deutschland zu behalten. Stattdessen sollte angesichts der Personalprobleme der Bundeswehr umgekehrt die Möglichkeit geschaffen werden, Freiwillige für die Bundeswehr zu rekrutieren, wie das etwa die USA schon immer praktizieren, auch mit der Möglichkeit erleichterter Einbürgerung.

(7) Die Diskrepanzen bei den Einbürgerungspraktiken in den Bundesländern und Kommunen haben sich nicht verringert. Nach wie vor gibt es in Bayern eine äußerst restriktive Einbürgerungspraxis. In Baden-Württemberg hat der Regierungswechsel 2011 nur geringe Veränderungen gebracht. In Hamburg dagegen sind die Einbürgerungszahlen gestiegen, seitdem der Bürgermeister zur Einbürgerung eingeladen hat und genügend Personal zur Verfügung steht. Auch innerhalb der Bundesländer bestehen große Diskrepanzen bei den Einbürgerungsquoten und den Wartezeiten. Das Einbürgerungsrecht wird nicht überall voll umgesetzt. Ursächlich sind in der kommunalen Praxis vielfach unzureichende Personalausstattungen und defizitäre Organisation und Information.

(8) Dass Bevölkerung und Staatsvolk weitgehend zur Deckung kommen, liegt im Interesse der deutschen Demokratie. Wenn alle Menschen, die permanent in Deutschland wohnen, Deutsche werden, stärkt das den sozialen Zusammenhalt, es dient der Integration und macht das Land stabiler.

# EINLEITUNG: WENIGE EINBÜRGERUNGEN TROTZ REFORMEN

Staatsbürgerschaft ist das Band zwischen Bürger\_innen und Staat. Sie hat erstens eine instrumentelle Seite und umfasst damit die Schutz- und Leistungsfunktionen des Staates, die allen in gleicher Weise zur Verfügung stehen. Sie hat zweitens eine identifikatorische Seite und stellt ein besonderes Verhältnis zum Nationalstaat her, das Gefühl Deutsche oder Deutscher zu sein. Drittens hat Staatsbürgerschaft eine demokratische Seite, denn sie garantiert allen Bürger\_innen das Wahlrecht und die anderen politischen Rechte. Staatsbürgerschaft ist grundlegend für die Integration sowohl des Individuums als auch für den Zusammenhalt der Gesellschaft.

Das Grundgesetz verbietet nach den Missbräuchen unter dem Nationalsozialismus den Entzug der deutschen Staatsangehörigkeit. Das Bundesverfassungsgericht hat den bürgerrechtlichen Charakter der Staatsangehörigkeit in seinem grundlegenden Urteil 1974 hervorgehoben, indem es über die Vererbung nicht nur durch den Vater, sondern auch durch die Mutter entschieden hat. „Die früher vorherrschende und zum Teil noch jetzt anzutreffende Vorstellung, es handele sich bei der Zuerkennung der Staatsangehörigkeit um eine Abgrenzung des Staatsvolkes unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten, die der Staat nach seinem Ermessen (...) vornehmen könne, entspricht nicht dem Verständnis des demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes“ (BVerfG E 21.5.1974: 239). Ähnlich bürgerrechtlich hatte sich 1967 der amerikanische Oberste Gerichtshof geäußert, als er einem amerikanischen Bürger das Recht auf Beibehaltung seiner Staatsangehörigkeit erlaubte, auch wenn dieser zusätzlich die israelische angenommen hatte. „In un-

serem Land sind die Menschen souverän und die Regierung kann die Beziehung der Menschen zum Land nicht kappen, indem sie ihnen ihre Staatsbürgerschaft wegnimmt“ (Afroyim 1967: 356; eigene Übersetzung).

Die Relevanz dieses „Rechts, Rechte zu haben“ (Arendt 1986) ist meist denen mehr bewusst, die sie nicht genießen, als denen, die mit dem wertvollsten Pass der Welt aufgewachsen sind. So wird der deutsche Pass inzwischen von internationalen Agenturen bewertet (Castelligasse 2017). 2005 galt noch der amerikanische Pass als der wertvollste der Welt (Castles 2005). Staatsbürgerschaft wirkt sich nach vielen Untersuchungen auch sozial und wirtschaftlich integrierend aus, sie hat auch Einkommenseffekte. Wächst man mit dem Bürgerrecht auf, so ist es leicht, ein selbstverständliches Gefühl der vollen Zugehörigkeit zu entwickeln (Fick 2017: 135 f.).

Fragt man die Bevölkerung, wer als Deutsche oder Deutscher angesehen wird, so ist Staatsangehörigkeit das wichtigste Kriterium. Die Bertelsmann-Stiftung hat 2011 und 2017 eine entsprechende Frage gestellt (vgl. Tabelle 1). Auch die Geburt in Deutschland, in Deutschland geborene Eltern und der Lebensmittelpunkt wurden breit akzeptiert, nicht jedoch das Kriterium eines deutsch klingenden Namens, woran eine ethnische Identifikation anknüpfen könnte.

In allen Ländern der Welt wird Staatsangehörigkeit vererbt (ius sanguinis). Einwanderungsländer tragen darüber hinaus dafür Sorge, dass Einwanderer und Einwanderinnen und vor allem ihre Kinder Staatsangehörige und damit Teil der nationalen Gemeinschaft werden. Die traditionellen Einwanderungsländer in Nord- und Südamerika verleihen deswegen

Tabelle 1  
Staatsangehörigkeit als Kriterium für Deutschsein (in Prozent)

Ein Deutscher/eine Deutsche ist jemand, der/die	2011	2017
einen deutschen Pass hat	70	69
in Deutschland geboren ist	73	68
Eltern hat, die in Deutschland geboren sind	65	63
seinen Lebensmittelpunkt in Deutschland hat	65	59
einen deutsch klingenden Namen hat	18	19

Quelle: Bertelsmann-Stiftung 2017: 24.

im Land geborenen Kindern automatisch die Staatsangehörigkeit (ius soli). Seit Europa zum Einwanderungskontinent geworden ist (Thränhardt 1996), haben immer mehr europäische Länder ebenfalls Regelungen eingeführt, die das Abstammungsrecht mit Elementen des Geburtsrechts ergänzen. Oft war das mit politischen Auseinandersetzungen verbunden, die das Zögern widerspiegeln, sich der neuen Situation zu stellen.

Deutschland hat sich in den letzten Jahrzehnten für Einwanderung und Flüchtlinge geöffnet und betrachtet sich heute als Einwanderungsland. Weniger erfolgreich ist Deutschland dagegen bei der Einbürgerung. Es ist ein unbefriedigender Zustand, wenn Menschen in dritter Generation in Deutschland leben, aber keine Staatsangehörigkeit und kein Wahlrecht haben. Die Demokratie ist dann defizitär und das Zusammengehörigkeitsgefühl leidet.

Gehen wir zunächst auf die neue Offenheit ein: Deutschland ist in den letzten Jahren zum Einwanderungsmagneten in Europa geworden, mit wachsender Zuwanderung vor allem aus den EU-Beitrittsstaaten Polen, Rumänien, Ungarn und Bulgarien. Nach den USA ist es das zweitwichtigste Einwanderungsland der Welt. Zudem hat Deutschland 2015/16 1,2 Millionen Flüchtlinge aufgenommen – mehr als alle anderen EU-Staaten zusammen. Weltweit löste das Bewunderung oder auch Verwunderung aus, vor allem auch weil die Bevölkerung so aktiv die Aufnahme unterstützt hat. Insgesamt steigt dementsprechend von Jahr zu Jahr die Zahl der Menschen ohne Staatsangehörigkeit. Zugleich besteht ein breiter Konsens in Politik und Bevölkerung über das Ziel und die Notwendigkeit der Integration der Angekommenen.

Mit dieser Offenheit kontrastiert die Stagnation bei der Einbürgerung. Pro Jahr werden nur gut 100.000 Menschen eingebürgert, weit weniger als neu ins Land kommen. Daraus resultiert die Tatsache, dass es jedes Jahr mehr Menschen im Land gibt, die nicht Staatsangehörige sind, kein Wahlrecht haben und nicht als Teil des Staatsvolkes gelten. Zwar rufen die Bundesregierung und viele Landesregierungen im-

mer wieder zur Einbürgerung auf, aber ohne großen quantitativen Erfolg. Einbürgerungsfeiern finden statt, aber die Einbürgerungszahlen steigen nicht (vgl. Tabelle 2). Im Gegenteil: Die Schere zwischen Einwanderung und Einbürgerung öffnet sich.

Besonders gravierend ist der Rückgang bei den Einbürgerungen von Menschen, die aus der Türkei stammen. Jahr für Jahr (vgl. Abbildung 1) gehen für diese Gruppe die Einbürgerungszahlen zurück. Im Gegensatz zu Menschen aus der EU, der Schweiz und 25 Nichtausbürgerungsländern (siehe Anhang), wie z. B. Marokko, Brasilien und Iran, können türkische Staatsangehörige in Deutschland grundsätzlich nicht zwei Staatsangehörigkeiten besitzen, von Ausnahmen abgesehen. Für in Deutschland geborene und aufgewachsene Kinder ist dies allerdings seit 2014 möglich. Diese Regelung wird seit November 2016 wieder von einigen Politiker\_innen infrage gestellt.

Schon 2008 hatte ich versucht zu klären, warum Deutschland mit den Einbürgerungen nach der großen und heiß diskutierten Reform von 2000 und dem Konsens über das Zuwanderungsgesetz von 2005 nicht wesentlich vorangekommen war (Thränhardt 2008). Die Situation hat sich seitdem nicht entscheidend verändert, obwohl das Land insgesamt offener und optimistischer geworden ist. Auch der Arbeitsmarkt ist aufnahmefähiger und attraktiver geworden – sowohl wegen der neuen wirtschaftlichen Dynamik als auch des demografisch bedingten Rückgangs bei den einheimischen Arbeitskräften. Neu ist im Unterschied zu 2008 nur die steigende Diskrepanz zwischen Einwanderung und Einbürgerung. Sie macht das Problem drängender.

Im folgenden, ersten Kapitel wird die deutsche Einbürgerung in komparative Zusammenhänge gestellt. Wie stellt sich die deutsche Bilanz im internationalen Vergleich dar? Bürgert Deutschland weniger ein als vergleichbare Länder? Was bezahlt man hier und anderswo für die Einbürgerung? Welche Unterschiede in der Einbürgerungspraxis gibt es zwischen den Bundesländern? Wie sieht der Vergleich zwischen

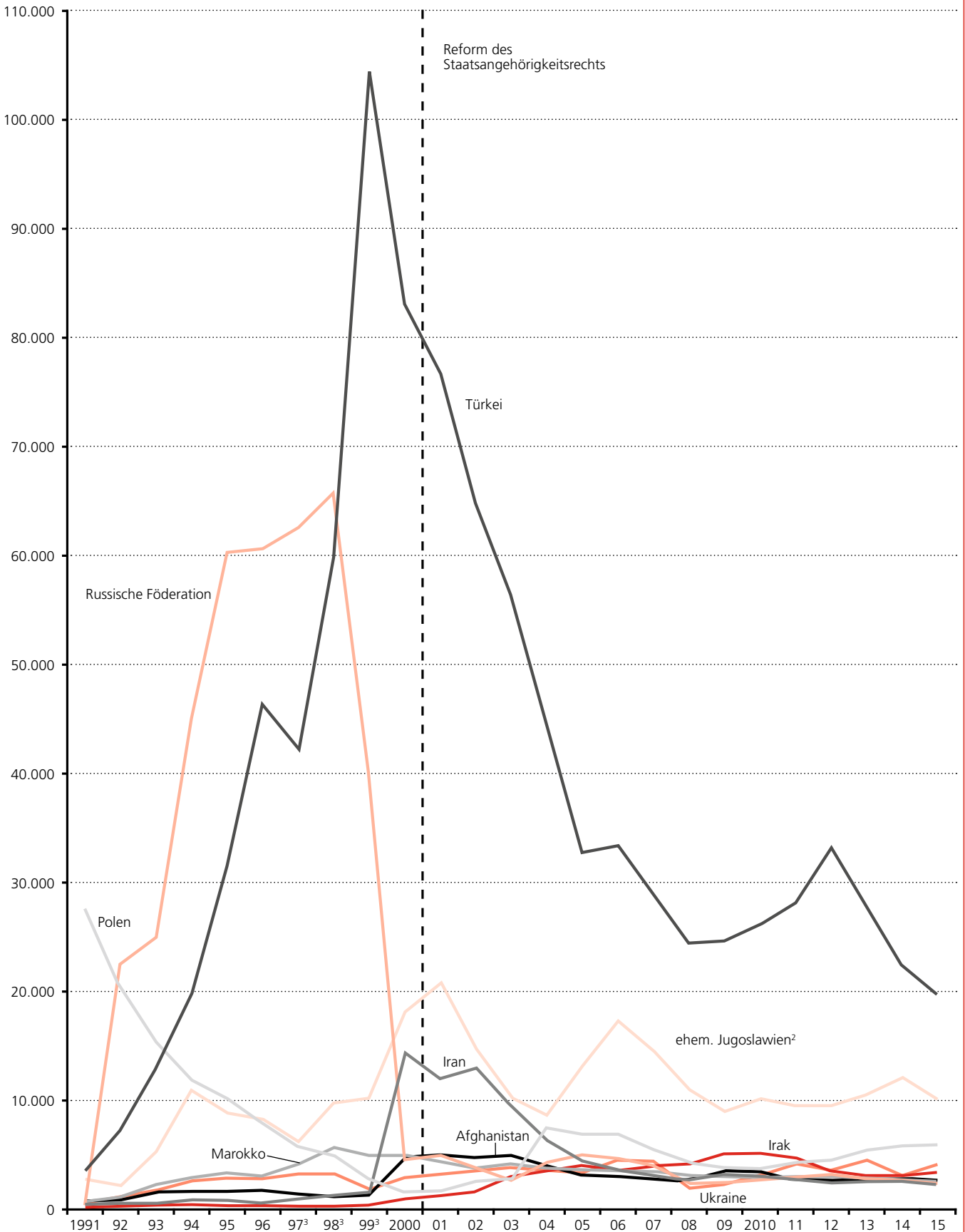
Tabelle 2  
Einbürgerungen und Einbürgerungsquoten 2001–2016

Jahr	Einbürgerungen	in Prozent der Ausländer_innen	in Prozent aEP*
2001	178.098	2,41	4,85
2002	154.547	2,07	3,69
2003	140.731	1,86	3,17
2004	127.153	1,69	2,76
2005	117.241	1,56	2,79
2006	124.566	1,64	2,85
2007	113.030	1,51	2,57
2008	94.470	1,27	2,11
2009	96.122	1,31	2,12
2010	101.570	1,37	2,20
2011	106.897	1,64	2,28
2012	112.348	1,65	2,42
2013	112.353	1,56	2,30
2012	108.422	1,40	2,20
2015	107.317	1,21	2,15
2016	110.383	1,10	2,18

\*Ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial: Prozentsatz der Ausländer\_innen, die die Voraussetzungen zur Einbürgerung erfüllen (acht Jahre Aufenthalt).  
Quelle: Statistisches Bundesamt 2017c.



Abbildung 1  
Einbürgerungen 1999–2015 nach Staatsangehörigkeit<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Auswertung nach dem Wohnsitz, einschließlich Spätaussiedler\_innen bis 31. Juli 1999; ab 2000 Reform des Staatsangehörigkeitsrechts. <sup>2</sup> Gebiet des ehem. Jugoslawien: Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Kroatien, Mazedonien, Montenegro, Serbien, ehemaliges Serbien und Montenegro, Slowenien einschließlich Personen mit der Staatsangehörigkeit des ehem. Jugoslawien ohne nähere Angabe. <sup>3</sup> Ohne Hamburg.  
Quelle: Einbürgerungsstatistik.

den Städten und Kreisen aus? Welche Herkunftsgruppen streben nach Einbürgerung und welche sind zurückhaltend? Werden mehr Frauen als Männer eingebürgert? Dabei soll die Komplexität des Einbürgerungsgeschehens deutlich werden. Einerseits gibt es Unterschiede zwischen den Einwanderungsgruppen in Bezug auf Herkunft, Rechtssituation und auch Geschlecht, andererseits aber auch zwischen Staaten, Bundesländern, Kommunen. Es wäre also verfehlt, nur mit einem Rational-Choice-Ansatz zu operieren und ausschließlich vom Kosten-Nutzen-Denken der Betroffenen auszugehen (Esser 1980, 2006; Kalter/Granato 2002), aber auch zu einseitig, die Probleme nur bei den Behörden, den rechtlichen Regelungen oder den nationalen Traditionen zu sehen (Brubaker 1993).

Im zweiten Kapitel geht es um das Problem der mehrfachen Staatsangehörigkeit, das in den letzten Monaten auch in der Politik wieder aufgeworfen worden ist. Es wird gezeigt, dass es weit mehr Menschen gibt, die das Recht auf die deutsche und eine weitere Staatsangehörigkeit haben, als dies bisher in der Fachdiskussion präsent ist. Viele dieser Menschen nutzen die zweite oder auch weitere Staatsangehörigkeiten nicht, einige wissen auch nicht um ihre Berechtigung für weitere Staatsangehörigkeiten, vor allem wenn sie über Generationen nicht genutzt wurden und deshalb vergessen sind. Aufgrund des Zusammenwirkens unterschiedlicher nationaler Rechtssysteme ergeben sich komplexe Auswirkungen. Die „kaum nachvollziehbare Asymmetrie“ (Langenfeld 2014) im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht wird im Einzelnen dargestellt, einschließlich ihrer neuen administrativen Vollzüge. Da die Niederlande eben diese Praxis gerade abgebrochen haben, wird diese Erfahrung hier reflektiert.

Im dritten Kapitel werden die internationalen Bezüge geschildert, mit einem Schwerpunkt auf den aktuellen deutsch-türkischen Problemen. Wehrdienst, Wahlrecht, Religion, Schule und Steuern werden als transnationale Probleme diskutiert und mit einer guten Regelung von Staatsangehörigkeitsfragen konfrontiert. Dabei wird insbesondere auf die aktuelle Zuspitzung der Problematik im deutsch-türkischen Verhältnis eingegangen.

Im vierten Kapitel geht es um Vollzugsprobleme – auch hier wieder im Kontext von Asymmetrien zwischen unterschiedlichen Gruppen, zwischen Kommunen und Bund, zwischen ineffektiven und weniger effektiven Kommunen. Immer steht die Frage nach besseren Regelungen der Einbürgerung und nach dem Verhältnis zwischen Menschen und Staat im Mittelpunkt.

Wenn internationale Agenturen den deutschen Pass als den wertvollsten der Welt bezeichnen, wenn er günstig zu haben ist, warum wird er so wenig in Anspruch genommen? Liegt es an komplexen Gesetzen, an zu wenig informierten Migrant\_innen, an der Verwaltung? Wie kann die Situation verbessert werden? Wie kann staatsbürgerliche Integration besser gelingen?

## 1

# KOMPARATIVE PERSPEKTIVEN

## 1.1 DAS DEUTSCHE EINBÜRGERUNGSDEFIZIT IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

Nach wie vor sind die Einbürgerungsraten Deutschlands im Vergleich mit den meisten anderen westlichen Ländern niedrig, die hart umkämpften Reformen haben daran nichts geändert. In den Tabellen von OECD und Eurostat rangiert Deutschland seit Jahrzehnten auf den letzten Plätzen. Maßstab ist dabei der Prozentsatz der im jeweiligen Land lebenden Ausländer\_innen, die im betreffenden Jahr eingebürgert worden sind. Wie in Tabelle 3 und 4 sichtbar wird, lag Schweden mit seinen Einbürgerungsraten im 21. Jahrhundert unter den OECD-Staaten kontinuierlich an der Spitze. Japan befand sich dagegen immer am Ende, zwischen 2004 und 2015 halbierte es seine Werte noch einmal. Die USA und die Schweiz blieben ebenso wie Deutschland etwa auf demselben Niveau. Im 21. Jahrhundert galt das auch für die Niederlande, die Ende des 20. Jahrhunderts noch die höchsten Einbürgerungsraten in der OECD gehabt hatten.

In einigen Ländern wurden die Einbürgerungsraten aufgrund politischer Entscheidungen stark erhöht. In Portugal stieg die Einbürgerungsrate um mehr als das 19-Fache, von 0,3 auf 5,2 Prozent. In absoluten Zahlen ausgedrückt stieg die Zahl der Einbürgerungen von 1.346 auf 20.396. Große Steigerungen gab es auch in Italien und Luxemburg. Dagegen sanken die Einbürgerungsraten in Dänemark empfindlich ab und erreichten 2015 nur noch ein Fünftel des Wertes von 2004. In Österreich war der Rückgang noch stärker, 2015 betrug die Einbürgerungsrate nur noch ein Achtel des Wertes von 2004. In absoluten Zahlen gingen die Einbürgerungen in Österreich von 41.645 auf 8.144 zurück. Starke Rückgän-

Tabelle 3  
**Einbürgerungsraten im internationalen Vergleich (in Prozent)**  
Prozentsatz der im Land wohnhaften Ausländer\_innen, die im Jahr 2004 bzw. 2015 eingebürgert wurden

Land	2004	2015
Schweden	6,1	6,5
Portugal	0,3	5,2
Finnland	6,4	3,6
Niederlande	3,7	3,3
Italien	1,0	3,6
USA	2,6	3,3
Frankreich	4,2*	2,6
Großbritannien	5,4	2,1
Luxemburg	0,5	2,0
Schweiz	2,4	2,1
Belgien	4,0	2,1
Spanien	1,3	1,6
Deutschland	1,7	1,3
Dänemark	5,5	1,0
Österreich	5,5	0,7
Japan	0,9	0,4

Quelle: OECD 2016: 403 f.; OECD 2017: 226, 337 f.

ge gab es auch in Frankreich, Großbritannien und Belgien. Diese sehr unterschiedlichen Entwicklungen demonstrieren, dass es mit politischem Handeln und konsequenter Umsetzung gelingen kann, die Einbürgerungsraten entscheidend zu steigern oder auch zu senken. Die Stagnation in Deutschland, trotz der von allen Seiten erklärten prinzipiellen Zustimmung zur Einbürgerung, ist also nicht alternativlos.

Tabelle 4

**Einbürgerungsraten in europäischen Ländern 2004–2015 (in Prozent)**

Wie viele im Land wohnhafte Ausländer\_innen wurden im jeweiligen Jahr eingebürgert?

Land	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Schweden	6,1	8,2	10,7	6,8	5,3	5,3	5,4	5,8	7,7	7,5	6,3	6,5
Portugal	0,3	0,2	0,9	1,4	5,1	5,5	4,8	5,2	5,0	5,9	5,3	5,2
Niederlande	3,7	4,1	4,2	4,5	4,1	4,1	3,6	3,8	3,9	3,3	4,0	3,3
Italien	1,0	1,2	1,3	1,5	1,6	1,7	1,8	1,4	1,6	2,3	2,6	3,6
Großbritannien	5,4	5,7	5,1	4,9	3,4	4,9	4,5	3,9	4,1	4,3	2,5	2,1
Finnland	–	–	4,2	3,7	3,7	3,6	3,8	3,0	2,5	2,4	2,5	2,6
Schweiz	2,4	2,6	3,1	2,9	2,8	2,7	2,3	2,1	1,9	1,9	1,8	2,1
Deutschland	1,7	1,7	1,8	1,7	1,4	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6	1,4	1,3
Österreich	5,5	4,5	3,2	1,7	1,2	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7

Quelle: OECD 2016: 403 f.; OECD 2017: 337 f.

Insgesamt ist keine einheitliche Tendenz in Europa oder gar in der OECD zu erkennen, es zeigen sich sehr unterschiedliche Entwicklungen. Die starken Rückgänge in Österreich und in Dänemark beruhen auf gezielten Eingriffen in der Gesetzgebung, insbesondere in Bezug auf die Sprachprüfungen. Auch in Großbritannien und Frankreich wurden die Regelungen verändert.

Luxemburg bemühte sich um mehr Einbürgerungen, weil der Anteil der Nichtstaatsangehörigen an der Bevölkerung immer mehr angestiegen war und in der Stadt Luxemburg schon bei zwei Dritteln der Bevölkerung lag. Jean-Claude Juncker befürwortete deshalb in seiner Regierungserklärung von 2002 explizit die Akzeptierung der doppelten Staatsangehörigkeit (Juncker 2002). Die Einbürgerungsgebühr wurde abgeschafft, abgesehen von geringen Stempelgebühren für Dokumente. Daraufhin stieg die Einbürgerungsrate deutlich an, erreichte allerdings wegen der nach wie vor bestehenden Sprachprüfung nur durchschnittliche Werte im europäischen Vergleich, da sie in Luxemburgisch durchgeführt wird, das 1984 als eine Amtssprache eingeführt worden war.

Insgesamt gewährten die 28 EU-Länder im Jahr 2014 rund 889.000 Menschen die Einbürgerung, das waren neun Prozent weniger als im Jahr vorher. 88 Prozent der Eingebürgerten kamen aus Nicht-EU-Ländern, wurden damit also EU-Bürger\_innen. 29 Prozent kamen aus Afrika, 21 Prozent aus Nord- und Südamerika, 20 Prozent aus Asien und 18 Prozent aus europäischen Nicht-EU-Ländern. Nur in Luxemburg, Ungarn und Malta stammte die Mehrheit der Eingebürgerten aus anderen EU-Ländern.

Betrachtet man EU-weit die einzelnen Herkunftsländer, so steht Marokko mit 92.700 oder 10,4 Prozent der Eingebürgerten an der Spitze. Marokko war in Spanien, Italien, Frankreich, Belgien und den Niederlanden das wichtigste Herkunftsland der Eingebürgerten. Europaweit folgten als nächstwichtigste Herkunftsländer Albanien (41.000), die Türkei (37.500), Indien (35.300), Ecuador (34.800), Kolumbien (27.800) und Pakistan (25.100). Erst an achter Stelle kam mit Rumänien ein EU-Land (24.300). In Deutschland kam die größte Einbürgerungsgruppe aus der Türkei, in Großbritannien aus Indien, in Österreich aus Bosnien, in Schweden aus dem Irak. In der Schweiz standen Italiener\_innen an der Spitze, gefolgt von Deutschen (Eurostat 2017). In Bezug auf die Herkunft der Eingebürgerten ergibt sich also ein sehr buntes Bild. Die deutsche Situation ist nicht typisch für Europa.

Viele OECD-Länder verlangen fünf Jahre Aufenthaltszeit auf dem Staatsgebiet, sieben Jahre sind es im Durchschnitt. Deutschland fordert acht Jahre, die Schweiz zwölf, außerdem noch unterschiedliche kantonale und lokale Aufenthaltszeiten im jeweiligen Kanton bzw. in der Gemeinde. Wie Deutschland kennen 17 weitere OECD-Länder besondere Regelungen für Kinder, die im Land geboren worden sind. Die letzte Veränderung in Bezug auf Kinder fand in der Schweiz statt. Dort wurde mit der Abstimmung am 12.2.2017 eine erleichterte Einbürgerung für die „dritte Generation“ beschlossen. Die Antragsteller\_innen müssen unter 25 Jahren, außerdem in der Schweiz geboren und zur Schule gegangen sein. Zudem ist Voraussetzung, dass mindestens ein Großelternteil und außerdem die Eltern legal in der Schweiz gelebt haben (Art. 38.3.3 Schweizerische Bundesverfassung).

13 Länder verlangen bei Sprachtests das A2-Niveau, zwölf das B1-Niveau. 19 der im Migrant Integration Policy Index (MIPEX) untersuchten 38 Länder verlangen einen Integrationstest. Einkommen bzw. Beschäftigungsnachweise werden ebenfalls in der Hälfte der untersuchten Länder verlangt. In vielen neuen EU-Mitgliedsländern haben die Behörden weitgehendes Ermessen bei der Einbürgerung. Deutschland gewährt dagegen ebenso wie mehrere skandinavische Staaten unter bestimmten Voraussetzungen einen Rechtsanspruch. Mehrfache Staatsangehörigkeit wird inzwischen von 25 der 38 Staaten hingenommen oder in bestimmten Fällen zugelassen, die MIPEX untersucht hat.

In der Gesamtbewertung der Offenheit für Einbürgerung setzt die MIPEX-Studie von 2015 Deutschland im Vergleich der OECD-Länder mit 72 Punkten an die dritte Stelle hinter Portugal mit 86 und Schweden mit 73 Punkten. Letztes Land war in diesem Vergleich Lettland mit 17 Punkten. In früheren Studien war Deutschland weit negativer bewertet worden (<http://www.mipex.eu/access-nationality>). Allerdings ist dabei nur die Gesetzeslage in die Analyse eingegangen, nicht die Praxis.

## 1.2 EINBÜRGERUNGSKOSTEN IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

Seit Jahrzehnten wird in deutschen Umfragen immer wieder die Antwort erhoben, die Einbürgerung in Deutschland sei zu kostspielig (Thränhardt et al. 1994; Sauer 2016). Im in-

ternationalen Vergleich (siehe Tabelle 5) ist das nicht zu belegen. Nur einige skandinavische Staaten und Luxemburg verlangen für die Einbürgerung niedrigere Gebühren als Deutschland. In vielen anderen Ländern sind die Gebühren weit höher. Eine Spitzenstellung nimmt die Schweiz ein, wo in einzelnen Kantonen bzw. Gemeinden Gesamtkosten von über 4.000 Franken entstehen können. Da in der Schweiz Gemeinde, Kanton und Bund mitwirken, sind drei Gebühren zu zahlen. Vor dem Urteil des Schweizerischen Bundesgerichts waren die Gebühren noch weit unterschiedlicher und konnten in einzelnen Gemeinden mehr als 50.000 Franken erreichen. Das Bundesgericht legte dann fest, dass nur die tatsächlich entstehenden Kosten berechnet werden dürfen. Auch Großbritannien, die USA, Italien, Kanada und Frankreich verlangen höhere Gebühren als Deutschland. Unser Vergleich führt zu dem Schluss, dass niedrige Gebühren zwar die Einbürgerung erleichtern, aber für die Einbürgerungsmotivation nicht die entscheidende Größe sind.

Tabelle 5  
Einbürgerungsgebühren in ausgewählten Ländern

Land	Gebühr
Schweiz	1.150–4.150 CHF, je nach Gemeinde und Kanton
Griechenland	1.500 EUR
Großbritannien	1.360 GBP
Irland	9.50 EUR
Österreich	621 – 1.700 EUR
Niederlande	840 EUR
USA	680 USD
Italien	632 EUR
Kanada	530 CAD
Frankreich	460 EUR
Deutschland	255 EUR
Schweden	1.500 SEK (158 EUR)
Dänemark	1.000 DKK (134 EUR)
Luxemburg	ca. 20 EUR

Quelle: Eigene Internetrecherchen.

Bei der Bewertung der Einbürgerungsgebühren sollte auch berücksichtigt werden, dass die Passgebühren etwa für türkische Staatsangehörige relativ hoch sind. Auch andere Gebühren sind relevant. So müssen türkische Staatsangehörige, die in Deutschland wohnen, für die Verkürzung ihres türkischen Wehrdienstes 6.000 Euro zahlen. In einem merkwürdigen Kontrast zu den niedrigen deutschen Gebühren steht auch die Tolerierungspolitik des Bundesinnenministeriums (BMI) in Bezug auf hohe Ausbürgerungsgebühren ausländischer Staaten. Das BMI hält es in seinen „Vorläufigen Anwendungshinweisen“ für „immer zumutbar“, bis zu 5.112,92 Euro an den ausländischen Staat zu zahlen, wenn das zur Ablösung der Wehrpflicht im Zusammenhang mit einer Entlassung aus der Staatsbürgerschaft gefordert wird (VAH-StAG 2015: 12.1.2.3.2.2d). Gleichermaßen sind nach den „Vorläufigen Anwendungshinweisen“ „wirtschaftliche Nachteile unter 10.225,84 Euro (...) stets unerheblich“ (VAH-StAG 2015: 12.1.2.5.2).

Bei den Gebühren bestehen also gravierende Widersprüchlichkeiten. Der Bundesgesetzgeber legt niedrige Gebühren fest, die für die Kommunen nicht kostendeckend sind (StAGebV 1974/2013). Andererseits mutet das Bundesinnenministerium

in seinen „Vorläufigen Anwendungshinweisen“ Einbürgerungswilligen hohe Kosten zu, sofern sie aus bestimmten Staaten kommen. Für diese Staaten ist das eine Einladung zur Belastung ihrer Noch-Staatsangehörigen. Die Bundesländer, die das Gesetz „als eigene Angelegenheit“ ausführen (GG Art. 83), halten sich an die „Vorläufigen Anwendungshinweise“, die immer wieder geändert werden und nur Empfehlungen sind. Im Gegensatz zu den erwähnten Ausbürgerungsgebühren in anderen Staaten betragen die Entlassungsgebühren in Deutschland nur 51 Euro. Deutschland macht die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit also wesentlich einfacher als die Einbürgerung. In den USA ist das anders, dort hat man 2.350 US-Dollar für die Ausbürgerung zu zahlen und ist auch danach noch fünf Jahre steuerpflichtig.

Ganz im Gegensatz zu der deutschen Zurückhaltung bei den Gebühren verleihen einige EU-Länder wie Malta, Ungarn, Irland, die Slowakei und auch Österreich die Staatsangehörigkeit oder das EU-Aufenthaltsrechts gegen hohe Geldbeträge. In Malta sind es 1,15 Millionen Euro. Zudem können Familienangehörige gegen geringere Beträge zusätzlich eingebürgert werden. In Malta und einigen anderen Ländern wird damit offensichtlich nicht ein Aufenthalt in dem aufnehmenden Staat angestrebt, der die hohen Zahlungen entgegennimmt, sondern in der EU insgesamt bzw. in wirtschaftlich wichtigen Ländern wie Deutschland oder Italien (ter Haseborg 2017; Castelligasse 2017). Inzwischen ist das Geschäft mit Pässen für Reiche hoch professionalisiert. In einer Wirtschaftszeitung wurde das Paradox so formuliert: „Der kostbarste Pass der Welt sei der (unverkäufliche) deutsche. Er ermöglicht seinen Besitzern die visafreie Reise in 177 Länder“ (ter Haseborg 2017: 21).

### 1.3 UNTERSCHIEDE ZWISCHEN DEN BUNDESLÄNDERN: WER KANN ES BESSER?

Wenn die Einbürgerungsraten in Deutschland auch insgesamt niedrig sind, so differieren sie doch zwischen den Bundesländern. Für den innerdeutschen Vergleich wird seit 2005 das „ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial“ (aEP) erhoben. Es misst den Prozentsatz der Ausländer\_innen mit einem Aufenthalt von mehr als acht Jahren, die im jeweiligen Jahr eingebürgert worden sind. Da acht Jahre Aufenthaltsdauer Voraussetzung für eine Einbürgerung sind (abgesehen von möglicher Verkürzung bei besonderen Leistungen auf sechs oder sieben Jahre), können damit die Einbürgerungsraten im innerstaatlichen Vergleich exakter verglichen werden, vor allem zwischen den alten und den neuen Bundesländern mit ihren unterschiedlichen Migrantengruppen. Da nur Einbürgerungsberechtigte berücksichtigt werden, liegt die aEP-Quote immer höher als die im internationalen Vergleich übliche Quote, die alle Ausländer\_innen berücksichtigt.

Hamburg hat sich seit 2012 an die Spitze der Rangskala bei der Einbürgerung gesetzt. 2016 folgten danach Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen, während der Wert für Bremen absank. Dagegen liegen die Einbürgerungsraten in Bayern immer am unteren Ende, seit uns Daten zur Verfügung stehen. Nur im Jahr 2006 wurde Bayern von Baden-Württemberg unterboten – nach dem damals dort eingeführten „Moslem-Test“. Die niedrigen Werte sind das Ergebnis einer gezielten

Politik der Bayerischen Staatsregierung. Berlin, das in der Zeit der Einbürgerungsaktivitäten der damaligen Ausländerbeauftragten Barbara John und des Regierenden Bürgermeisters Richard von Weizsäcker Anfang der 1980er Jahre an der Spitze der Tabelle stand, ist 2015/16 an die zweitletzte Stelle abgesunken. Das ist nicht Ergebnis gezielter Politik, denn alle Berliner Regierungen haben sich immer zur Einbürgerung bekannt. Das Absinken der Einbürgerungszahlen hängt mit einer defizitären Situation in der Berliner Verwaltung zusammen. In Baden-Württemberg hat sich trotz Willensbekundungen der grün-roten Landesregierung 2011 – 2016 wenig verändert.

Wie die Zahlen zeigen (vgl. Tabelle 6), hat Hamburg in den letzten Jahren den Spitzenreiter Schleswig-Holstein abgelöst. Nur wenig vermindert hat sich das Ausmaß der Diskrepanzen zwischen den Bundesländern. Hamburg erreichte 2016 211 Prozent des Einbürgerungswertes von Bayern. 2005 hatte der damalige Spitzenreiter Schleswig-Holstein 270 Prozent des bayerischen Einbürgerungswertes erreicht. Wie beim internationalen Vergleich ist zu erkennen, dass Veränderungen nach oben und nach unten möglich sind und dass dies von politischem Willen und der Fähigkeit zur Implementation abhängig ist.

Das Statistische Bundesamt konstatierte: „Wie schon in den Jahren zuvor verlief die Entwicklung der Einbürgerungen gegenüber dem Vorjahr innerhalb Deutschlands uneinheitlich. In zehn Bundesländern gab es 2016 mehr Einbürgerungen als 2015. Den höchsten prozentualen Anstieg verzeichnete Mecklenburg-Vorpommern (+19,0 Prozent), den größten prozentualen Rückgang Bremen (-20,4 Prozent)“ (Statistisches Bundesamt 2017b).

**Tabelle 6**  
**Einbürgerungsraten in den Bundesländern 2016 und 2005**  
 aEP: ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial, Prozentsatz der eingebürgerten Ausländer\_innen mit mehr als acht Jahren Aufenthalt

Bundesland	2016	2005
Hamburg	3,7	3,1
Mecklenburg-Vorpommern	3,4	4,9
Thüringen	3,4	3,3
Schleswig-Holstein	3,1	5,0
Rheinland-Pfalz	3,0	2,9
Sachsen-Anhalt	3,0	3,5
Sachsen	3,0	1,7
Brandenburg	2,9	1,4
Niedersachsen	2,7	3,7
Bremen	2,6	3,9
Hessen	2,3	2,7
Saarland	2,2	2,3
Nordrhein-Westfalen	2,0	2,8
Baden-Württemberg	2,0	1,7
Berlin	1,8	1,6
Bayern	1,8	1,7
Deutschland	2,2	2,6

Quelle: Integrationsmonitoring 2010/2017; Statistisches Bundesamt 2017c.

## 1.4 UNTERSCHIEDE AUF DER EBENE DER STÄDTE UND KREISE

Vergleicht man innerhalb der Bundesländer die Performance der Kommunen, so zeigen sich noch einmal eklatante Unterschiede. In Tabelle 7 sind die Kommunen mit den höchsten und den niedrigsten Einbürgerungsraten in Rheinland-Pfalz aufgeführt. Die Unterschiede zwischen den Kommunen sind hier noch ausgeprägter als zwischen den Bundesländern. In Ludwigshafen war die Einbürgerung eines Ausländers/einer Ausländerin mehr als fünf Mal wahrscheinlicher als im Kreis Bitburg-Prüm. Auch zwischen den Großstädten zeigten sich beträchtliche Unterschiede. Während jahrelang Koblenz an der Spitze lag, bürgerte die Stadt Ludwigshafen im Jahr 2016 fast 50 Prozent mehr Menschen ein und überholte damit Koblenz.

**Tabelle 7**  
**Einbürgerungsraten in Rheinland-Pfalz 2016: Städte und Kreise**  
 Prozentsatz der Ausländer\_innen, die 2016 eingebürgert wurden

Stadt/Landkreis	
Ludwigshafen	2,7
Koblenz	2,4
Birkenfeld	2,3
Speyer	2,1
Landau	2,1
Germersheim	1,0
Rhein-Lahn-Kreis	1,0
Cochem-Zell	0,8
Südliche Weinstraße	0,6
Bitburg-Prüm	0,5

Quelle: Stadt Koblenz 2017.

Baden-Württemberg vergleicht die Einbürgerungsraten der Städte und Kreise jeweils über einen Zeitraum von fünf Jahren (vgl. Tabelle 8). Die Unterschiede innerhalb des Landes sind geringer als in Rheinland-Pfalz. In Heidelberg, der Stadt mit der höchsten Einbürgerungsrate, ist sie doppelt so hoch wie im Enzkreis. All das spielt sich allerdings auf einem niedrigeren Niveau ab. Keine baden-württembergische Kommune würde mit ihren Ergebnissen in der oberen Hälfte der rheinland-pfälzischen Tabelle rangieren.

Tabelle 8  
**Einbürgerungsraten in Baden-Württemberg 2011 bis 2015 und 2016: Städte und Kreise**

Prozentsatz der in diesen fünf Jahren eingebürgerten Ausländer\_innen

Stadt/Landkreis	Einbürgerung 2011–2015	umgerechnet pro Jahr
Heidelberg	7,8	1,6
Emmendingen	7,5	1,5
Freiburg	7,5	1,5
Breisgau-Hochschwarzwald	7,5	1,5
Waldshut	7,1	1,4
<i>Baden-Württemberg</i>	<i>6,1</i>	<i>1,2</i>
Calw	4,7	0,9
Karlsruhe	4,6	0,9
Donau-Alb-Kreis	4,5	0,9
Baden-Baden	4,2	0,8
Enzkreis	4,1	0,8

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2017; persönliche Mitteilung.

Für Bayern, dem Bundesland mit den niedrigsten Einbürgerungsraten, liegen keine regional differenzierten Statistiken vor. In München wurden im Jahr 2016 3.443 Ausländer\_innen eingebürgert, das waren bei einer ausländischen Bevölkerung von 347.164 Menschen 0,8 Prozent.

Insgesamt ergibt der Vergleich der Performance der Länder und Kommunen also starke Unterschiede. An deren Ausmaß hat sich gegenüber meiner Studie von 2008 wenig geändert (Thränhardt 2008), nur einige Rangfolgen haben sich verschoben. Im internationalen Vergleich würden die deutschen Städte mit den höchsten Einbürgerungsraten wie Ludwigshafen und Hamburg Niveaus wie Frankreich oder Großbritannien erreichen, die international den Durchschnitt repräsentieren. Keine deutsche Stadt käme aber in die Nähe der Durchschnittswerte in Schweden, Finnland oder Portugal, den internationalen Spitzenreitern. Auch der Durchschnittswert der USA mit 3,0 Prozent wird nicht erreicht.

## 1.5 DIFFERENZEN ZWISCHEN HERKUNFTS-NATIONALITÄTEN

Einbürgerungsraten unterscheiden sich nicht nur zwischen Aufnahmeländern und Kommunen, sondern auch nach der Herkunft. Traditionell haben Menschen aus reichen und sicheren Ländern eine geringere Motivation, sich einbürgern zu lassen. Traditionelle Einwanderungsländer haben deshalb das Geburtsprinzip eingeführt, um die im Land geborenen Kinder von Einwanderern und Einwanderinnen zu Bürger\_innen zu machen. Israel überträgt einwandernden Juden und Jüdinnen automatisch die israelische Staatsangehörigkeit (Aliyah). Damit sind sie sofort Staatsbürger\_innen, müssen keinen Antrag stellen und bekommen keine Probleme mit ihrer vorherigen Staatsangehörigkeit.

In Deutschland lassen sich Bürger\_innen der Schweiz, Spaniens, Frankreichs, der USA, Norwegens und Japans besonders selten einbürgern (siehe Tabelle 9). Auch bei dieser Gruppe lassen sich allerdings Effekte der rechtlichen Regelungen über die mehrfache Staatsangehörigkeit feststellen. So lassen sich Schweizer\_innen häufiger als Norweger\_innen einbürgern, weil sie ohne Problem ihre bisherige Staatsangehörigkeit behalten können.

Im Gegensatz dazu sind Menschen aus Ländern mit prekären Sicherheits- und Wirtschaftsbedingungen bestrebt, sich einbürgern zu lassen. Ein besonderes Beispiel in der deutschen Statistik sind die wenigen Menschen mit einem Staatsangehörigkeitsstatus „Palästinenser“. Sie haben sich im Jahr 2016 zu 29,5 Prozent einbürgern lassen, insgesamt waren es 94 Einbürgerungen.

Auch beim Vergleich der Einbürgerungsraten aus Herkunftsländern mit mehr als 1.000 Einbürgerungen sind diese Effekte deutlich zu erkennen (siehe Tabelle 10). Einbürgerungsraten von über zehn Prozent ergeben sich nur bei Herkunftsländern mit prekärem Sicherheitsstatus. Das sind die Bürgerkriegsländer Syrien, Irak und Afghanistan und die instabilen afrikanischen Länder Nigeria und Kamerun, beide mit Bedrohungen durch Boko Haram. Stufenweise kann man dann die Abstufungen bis hin zur Gruppe der Italiener\_innen verfolgen, bei der es traditionell wenig Impetus zur Einbürgerung gibt. Im Diskurs vielfach bekannt ist dabei die Einschätzung, dass Einbürgerung für EU-Angehörige wenig Unterschied mache, und zudem die Erfahrung, dass Familien schon über Generationen ohne Einbürgerung in Deutschland leben. Die Anwerbung von Italiener\_innen begann ja schon 1955.

Tabelle 9  
**Besonders niedrige Einbürgerungsraten: ausgewählte Herkunftsländer 2016**

Regelung	Herkunftsland	aEP*	Gesamtzahl
mehrfache Staatsangehörigkeit möglich	Schweiz	0,8	395
	Spanien	1,1	928
	Frankreich	0,8	653
mehrfache Staatsangehörigkeit schwierig	USA	0,4	1.086
	Norwegen	0,1	5
	Japan	0,3	36

\* Ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2017c: 34–42.

Tabelle 10  
**Einbürgerungsraten 2016 nach Herkunftsländern mit über 1.000 Einbürgerungen**

Herkunftsland	aEP*	Zahl der Einbürgerungen
Kamerun	18,5	918
Syrien	12,5	2.283
Irak	11,7	3.553
Nigeria	11,3	1.046
Afghanistan	10,8	2.482
Pakistan	9,7	1.474
Iran	9,8	2.661
Indien	8,5	1.547
Tunesien	8,1	1.132
Rumänien	7,8	3.828
Brasilien	6,9	1.164
Libanon	6,6	1.524
Bulgarien	6,3	1.676
Marokko	6,2	2.450
Ukraine	4,9	4.048
Vietnam	3,8	2.190
Kosovo	3,2	3.966
China	3,1	982
Thailand	3,1	1.246
Kasachstan	3,0	1.083
<b>Polen</b>	<b>2,8</b>	<b>6.632</b>
Israel	2,4	1.428
Russland	1,8	2.375
Serbien	1,7	2.596
Kroatien	1,6	2.985
Bosnien & Herzegowina	1,5	1.971
<b>Türkei</b>	<b>1,4</b>	<b>16.290</b>
Griechenland	1,4	3.444
Großbritannien	0,9	2.865
Italien	0,7	3.597
<b>alle Einbürgerungen</b>	<b>2,2</b>	<b>110.383</b>

\* Ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial.  
 Quelle: Statistisches Bundesamt 2017c: 34–42.

Bei Zugewanderten aus den neuen Beitrittsländern gibt es diese verfestigte Mentalität offensichtlich nicht, obwohl ihr Rechtsstatus inzwischen derselbe ist. Pol\_innen, Rumän\_innen und Bulgar\_innen haben höhere Einbürgerungsraten, sie sind in den letzten Jahren allerdings leicht gesunken (vgl. Tabelle 11).

Besonders stark gesunken ist in den letzten Jahren die Einbürgerungsrate türkischer Staatsangehöriger in Deutschland (siehe Abbildung 1). Sie konnten bis zum Jahr 2000 ihre türkische Staatsangehörigkeit zurückerhalten und zwei Staatsangehörigkeiten bekommen. Diese Regelung wurde mit

dem neuen Staatsangehörigkeitsrecht aufgehoben. Seitdem ist die Einbürgerungsrate von Jahr zu Jahr gesunken. Angesichts der Größe dieser Gruppe spielt das auch für die Gesamtentwicklung eine große Rolle. Auf die deutsch-türkischen Beziehungen wird in Kapitel 3.3 noch genauer eingegangen.

## 1.6 FRAUEN LASSEN SICH HÄUFIGER EINBÜRGERN

Geschlechterunterschiede bei der Einbürgerung sind bisher in Literatur und öffentlicher Diskussion wenig thematisiert worden. Hier ist eine Forschungslücke zu konstatieren, die Anlass zu weiteren Analysen sein sollte. Jones-Correa (1998) hat für die lateinamerikanische Einwanderung in New York nachgewiesen, dass Frauen sich leichter in den neuen politischen Kontext einfügen als Männer. Er erklärt das mit dem stärkeren Statusverlust von Männern beim Übergang in ein neues Land und einen neuen Kontext.

In Deutschland lassen sich mehr Frauen als Männer einbürgern. Der Frauenanteil an den Einbürgerungen war außer in den Jahren 1990/91 und 2000–2006 immer höher. In den letzten Jahren stieg er weiter an, im Jahr 2016 auf 53,9 Prozent (siehe Tabelle 12). Das ist deswegen überraschend, weil es seit Beginn der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte 1955 immer einen Männerüberschuss bei der Einwanderung und unter der ausländischen Bevölkerung gegeben hat. Wie die Tabelle 12 zeigt, ist der Frauenanteil bei der ausländischen Bevölkerung in den letzten Jahren weiter gesunken, was mit dem höheren Männeranteil bei den Flüchtlingen zusammenhängt. Die höheren Einbürgerungsraten von Frauen lassen sich über alle Bundesländer hinweg regelmäßig beobachten (Indikatorenbericht 2015: 29; Indikatorenbericht 2017: 33).

Tabelle 12  
**Frauenanteil bei Einbürgerungen 2008–2016 (in Prozent)**

Jahr	Einbürgerungen	Ausländerinnen
2008	50,2	48,8
2009	50,5	49,0
2010	51,0	49,0
2011	51,3	48,8
2012	50,3	48,6
2013	51,2	48,2
2014	52,3	47,7
2015	53,2	46,5
2016	53,9	45,9

Quelle: Statistisches Bundesamt 2017c: 16; Statistisches Bundesamt 2017d: 34–42.

Tabelle 11  
**Einbürgerungsraten aEP\*: Polen, Rumänien, Bulgarien**

Land	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Polen	3,0	2,6	2,5	2,7	2,6	3,0	3,1	2,8	2,8
Rumänien	8,0	8,6	8,7	7,6	6,8	6,5	6,1	6,5	7,8
Bulgarien	7,3	9,0	11,6	10,9	10,1	9,2	7,7	6,6	6,3

\* Ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial.  
 Quelle: Statistisches Bundesamt 2017c: 34–42.



Bei Frauen ist auch der Anteil der Hinnahme von Mehrstaatigkeit höher als bei Männern. Die Differenz zeigt sich stetig über die Jahre (siehe Tabelle 13).

Tabelle 13  
Mehrstaatigkeit bei Einbürgerung (in Prozent)

Jahr	Männer	Frauen	zusammen
2010	52,9	53,3	53,1
2011	52,1	55,1	53,6
2012	52,1	55,1	53,6
2013	47,5	51,7	49,7
2014	52,1	55,1	53,6
2015	53,0	55,2	54,2
2016	59,8	60,3	60,1

Quelle: Statistisches Bundesamt 2017c: Tab. 11.

Die höheren Einbürgerungsraten von Frauen gelten für fast alle Herkunftsländer (vgl. Tabelle 14). Besonders eklatant sind sie bei Bulgarinnen, Polinnen, Rumäninnen und Pakistanerinnen – alles auch Länder mit sehr hohen Einbürgerungsraten, wie die rechte Spalte der Tabelle zeigt. Aufgrund persönlicher Eindrücke gehe ich davon aus, dass die stärker ausgeprägte Gleichberechtigung der Geschlechter in Deutschland für Frauen ein Motiv für die Einbürgerung und auch für die stärkere Identifikation mit Deutschland ist. Es ist auch zu vermuten, dass Frauen aus diesen Ländern vor allem Rechtssicherheit suchen. Staatsangehörigkeit bietet auch größeren sozialen Schutz, wenn man Kinder bekommt und deswegen zeitweise kein stabiles Einkommen hat. Im Fall der drei EU-Beitrittsländer sind auch die höheren formalen Bildungserfolge von Frauen zu beachten, die ihnen den Weg durch die formalen Verfahren erleichtern dürften.

Tabelle 14  
Einbürgerungen nach Frauenanteil 2015: Herkunftsnationalitäten mit über 1.000 Eingebürgerten

Herkunftsland	Frauen Einbürgerung in Prozent	Frauen Bevölkerung in Prozent	Gesamtzahl Einbürgerungen	Einb. aEP*
Thailand	77,4	87,1	1.136	2,9
Brasilien	74,6	66,7	1.174	7,5
Polen	71,6	46,2	<b>5.957</b>	2,8
Rumänien	69,9	43,4	3.001	6,5
Bulgarien	66,7	45,5	1.619	6,6
Kasachstan	65,9	54,5	1.311	3,8
Russland	63,3	62,6	2.329	1,9
Ukraine	61,1	63,3	4.168	5,2
China	56,6	52,5	1.098	3,7
Bosnien & H.	56,4	48,0	1.719	1,3
Kroatien	55,2	47,8	3.328	1,6
Vietnam	52,5	53,8	1.929	3,4
Iran	51,0	42,0	2.533	9,0
Serbien	50,5	50,0	1.941	1,2
Afghanistan	49,9	34,1	2.572	10,5
Kosovo	49,8	47,2	3.822	3,1
Kamerun	49,5	43,6	1.078	22,4
Italien	46,7	41,3	3.407	0,7
Israel	46,7	40,0	1.481	2,4
Pakistan	46,7	28,0	1.393	9,2
Griechenland	46,6	45,5	3.058	1,2
Türkei	45,3	41,3	<b>19.695</b>	1,4
Marokko	45,1	45,1	2.551	6,4
Irak	44,7	37,5	3.450	11,1
Syrien	44,2	32,5	2.047	11,5
Nigeria	43,8	39,2	1.099	12,1
Indien	42,4	35,5	1.343	7,7
Libanon	42,1	40,3	1.485	6,3
Tunesien	32,6	33,1	1.036	8,1
<b>insgesamt</b>	<b>53,2</b>	<b>46,5</b>	<b>107.317</b>	<b>2,2</b>

\* Ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2016a: 34–42; Statistisches Bundesamt 2016b: 36–41.

Bei den Einbürgerungen in der EU insgesamt ergab sich im Jahr 2014 ein Frauenanteil von 51,8 Prozent, ebenso waren die Frauenanteile in Island, der Schweiz und in Norwegen höher. Innerhalb der EU war der Frauenanteil bei den Einbürgerungen am höchsten in Kroatien mit 60,6 Prozent, am niedrigsten in Slowenien mit 41,5 Prozent (Eurostat 2016). In den USA liegt der Anteil der Frauen sowohl bei der Einwanderung wie bei der Einbürgerung leicht über 50 Prozent. Von daher ergeben sich von Jahr zu Jahr geringe Unterschiede, aber keine so auffällige Diskrepanz wie in Deutschland (US Immigration 2016a; US Immigration 2016b).

Bekannt, aber wenig analysiert sind die Unterschiede zwischen den Geschlechtern bei der Einwanderung zwischen den Herkunftsländern. Da aber darüber hinaus Frauen sich stärker einbürgern lassen als Männer, kann erleichterte Einbürgerung auch ein Beitrag zur Gleichberechtigung eingewanderter Frauen sein. Vor allem für Frauen aus Ländern mit einer stärker patriarchalischen oder gar diskriminierenden Tradition kann Einbürgerung bei der Emanzipation helfen.

Administrative Unterschiede zwischen den Bundesländern spielen bei der Differenz zwischen den Geschlechtern nur eine geringe Rolle. In allen Bundesländern (vgl. Tabelle 15) sind die Einbürgerungsquoten der Frauen höher als die der Männer, nur im Saarland gibt es keinen Unterschied.

Tabelle 15  
**Einbürgerungsquote nach Geschlecht in den Ländern 2015 (in Prozent)**

Bundesland	Frauen	Männer	Geschlechterdifferenz
Hamburg	3,9	3,1	+ 0,8
Bremen	3,2	2,9	+ 0,3
Schleswig-Holstein	3,2	2,8	+ 0,4
Brandenburg	3,1	2,5	+ 0,6
Rheinland-Pfalz	3,0	2,4	+ 0,6
Thüringen	3,0	2,5	+ 0,5
Mecklenburg-Vorpommern	2,9	2,3	+ 0,6
Sachsen-Anhalt	2,8	2,1	+ 0,7
Sachsen	2,6	2,1	+ 0,5
Niedersachsen	2,5	2,2	+ 0,3
Hessen	2,3	2,0	+ 0,3
Saarland	2,1	2,1	0,0
Nordrhein-Westfalen	2,0	1,8	+ 0,2
Baden-Württemberg	2,0	1,7	+ 0,3
Berlin	1,8	1,7	+ 0,1
Bayern	1,8	1,4	+ 0,4
Deutschland	2,2	1,9	+ 0,3

Quelle: Integrationsmonitoring der Länder 2017: 33.

## 2

## MEHRFACHE STAATSANGEHÖRIGKEIT: FAKTEN UND KONTROVERSE

### 2.1 ASYMMETRISCHE WAHRNEHMUNG VON DOPPELSTAATSANGEHÖRIGKEIT

„Eine kaum nachvollziehbare Asymmetrie“ konstatierte Christine Langenfeld (2014) beim Umgang des Staates mit mehrfachen Staatsangehörigkeiten. Langenfeld, damals Vorsitzende des Sachverständigenrates für Migration und Integration und heute Bundesverfassungsrichterin, charakterisierte damit die enormen Diskrepanzen in Recht und Wahrnehmung. Auf der einen Seite wird Mehrstaatigkeit in vielen Kontexten mehr und mehr ohne Probleme hingenommen und als selbstverständlich akzeptiert oder sogar gefördert. Millionen Aussiedler\_innen haben ihre alte Staatsangehörigkeit behalten. Kinder mit Eltern unterschiedlicher Staatsangehörigkeit erben beide Staatsangehörigkeiten und geben sie weiter, unter Umständen auch mit der Folge von drei, vier oder fünf Staatsangehörigkeiten. Einbürgerungen werden seit Jahren zu mehr als der Hälfte unter Hinnahme der doppelten Staatsangehörigkeit vollzogen (siehe Tabelle 16). In der Elysée-Erklärung haben Deutschland und Frankreich ein Bekenntnis zur gegenseitigen Doppelstaatlichkeit abgelegt: „Wir müssen unseren Bürgerinnen und Bürgern auch die Staatsbürgerschaft beider Länder ermöglichen, soweit sie das wünschen“ (Schröder/Chirac 2003: Nr. 22).

Andererseits wird deutsch-türkische Doppelstaatsangehörigkeit in der politischen Auseinandersetzung als gefährlich und illegitim dargestellt. Häufig wird der Eindruck erweckt, mehrfache Staatsangehörigkeit gebe es nur bei Kindern von Migrant\_innen.

Der hohe Anteil von Mehrstaatigkeit bei Einbürgerungen beruht auf Entscheidungen des Gesetzgebers. Der Bundestag hat 2007 mit breiter Mehrheit die mehrfache Staatsangehörigkeit generell für EU-Angehörige und für Schweizer\_innen

zugelassen und damit das Prinzip der Vermeidung mehrfacher Staatsangehörigkeit für diese Gruppen bewusst außer Kraft gesetzt. Das Bayerische Innenministerium hat berechnet, dass der Anteil der EU-Angehörigen mit mehrfacher Staatsangehörigkeit an der Gesamtzahl der Einbürgerungen in Bayern von 2011 bis 2016 von 23,4 auf 37,5 Prozent gestiegen ist, während er bei den Nicht-EU-Angehörigen von 27,6 auf 20,8 Prozent gesunken ist (Bayerisches Staatsministerium 2017) – eine Folge der Öffnung für die einen und der andauernden Schließung für die anderen und zusätzlich der rigiden bayerischen Vollzugspraxis.

Angehörige der EU, der Schweiz und von 25 weiteren Staaten, die nicht ausbürgern wie Marokko und Iran, können nach geltendem Recht mit Mehrstaatigkeit eingebürgert werden, zum Teil nur bei bestimmten Fallkonstellationen, wie Geburt im betreffenden Land bei einigen lateinamerikanischen Ländern. Für andere Drittstaatler\_innen ist das nach dem Gesetz im Grundsatz nicht möglich, mit gewissen Ausnahmen. In der Verwaltungspraxis genießen dabei bestimmte Nationalitäten ein großes Maß an Toleranz: Staatsangehörige der USA wurden 2016 zu 88,4 Prozent unter Belassung ihrer Staatsangehörigkeit eingebürgert, Staatsangehörige Australiens zu 86,2 Prozent. Bei türkischen Staatsangehörigen waren es dagegen nur 16,4 Prozent, bei Kosovar\_innen sogar nur 9,4 Prozent (Statistisches Bundesamt 2017a). In der regionalen Praxis werden diese Unterschiede noch weiter verschärft. So wurden türkische Staatsangehörige im Jahr 2015 in Bayern nur zu 4,1 Prozent mit Belassung ihrer Staatsangehörigkeit eingebürgert – ganze 82 von insgesamt 1.979 (Bayerisches Staatsministerium 2016). 2016 waren es nur noch 51 von 1.801 Einbürgerungen, also 2,8 Prozent (Bayerisches Staatsministerium 2017). Insgesamt ist also eine eklatante Ungleichbehandlung zu konstatieren, zum Teil

Tabelle 16  
Mehrstaatigkeit bei Einbürgerung (in Prozent)

Jahr	1997	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
%	13,8	41,7	53,1	53,6	53,6	49,7	53,6	54,2	57,8

Quelle: Statistisches Bundesamt 2017c.

aufgrund gesetzlicher Regelungen, zum Teil darüber hinaus aufgrund von Verwaltungshandeln. Die Einbürgerung der betroffenen Gruppen wird durch die Pflicht zur Abgabe der alten Staatsbürgerschaft und durch die Art der Durchführung entscheidend gehemmt. Diese Praxis entspricht nicht der Europäischen Konvention über die Staatsbürgerschaft, die Deutschland unterzeichnet hat. Sie ist geltendes Völkerrecht und verbietet in Art. 5 jede Ungleichbehandlung in Bezug auf nationale oder ethnische Herkunft bei der Staatsangehörigkeit. Auch das Grundgesetz verbietet Diskriminierung.

**Artikel 5 – Nichtdiskriminierung**

Die Regelungen eines Vertragsstaates sollen keinerlei Unterschiede enthalten oder Praktiken umfassen, die zu Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Religion, Rasse, Hautfarbe oder nationaler oder ethnischer Herkunft führen. (eigene Übersetzung)

Europarat, Europäische Konvention zur Staatsangehörigkeit, Straßburg, 6.XI. 1997.

Obwohl faktisch inzwischen die Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung überwiegt und für bestimmte Gruppen explizit im Grundgesetz und im nationalen und internationalen Recht verankert ist, findet sich in der Literatur und in vielen Äußerungen immer wieder stereotyp die Meinung, mehrfache Staatsangehörigkeit sei nicht zugelassen. Die Realität vielfacher Mehrfachstaatlichkeit wird vielfach ausgeblendet. Die Zahl der Mehrfachstaatsbürgerschaften ist lange Zeit unbeachtet geblieben, insbesondere bei der Einbürgerung der Aussiedler\_innen. Offensichtlich stellte die Beibehaltung vorheriger Staatsangehörigkeiten kein praktisches Problem dar.

Das Statistische Bundesamt verwendet zwei unterschiedliche Datensätze zur Erfassung der Deutschen mit einer zusätzlichen Staatsangehörigkeit. Sie ergeben unterschiedliche Zahlen, die stark differieren: In der einen Erhebung werden 1,7 Millionen, in der anderen 4,3 Millionen Doppelstaatler\_innen gezählt. Die großen Quellen möglicher Mehrstaatigkeit, die eigentlich bekannt sind, werden dabei nicht diskutiert. Während all das bisher also wenig interessiert hat, schreibt die neue Meldeverordnung seit 2015 vor, dass mehrfache Staatsangehörigkeit administrativ erhoben werden soll – und zwar bei jedem Behördenkontakt zur Ausstellung von Personaldokumenten. Auch im Mikrozensus wird ein erheblicher Aufwand für die Fragen nach der mehrfachen Staatsangehörigkeit getrieben. Sehr zweifelhaft ist aber, dass daraus ein realistisches Bild entstehen wird. Es bleibt unklar, was erfasst wird: historische Rechte oder ausgeübte Praxis.

Im Folgenden sollen deshalb die Probleme der Mehrfachstaatlichkeit systematisch behandelt werden, ausgehend von einer realistischen Schätzung der Zahl der Doppelstaatler\_innen und seiner Bedeutung. Einbezogen wird auch die niederländische Erfahrung mit einer jahrzehntelangen genauen Erfassung von Mehrfachstaatlichkeit.

**2.2 WIE VIELE DOPPELSTAATLER\_INNEN GIBT ES IN DEUTSCHLAND?**

Das Statistische Bundesamt hat anhand des Mikrozensus für 2015 eine Zahl von 1,686 Millionen deutschen Mehrfachstaatler\_innen hochgerechnet, das entspräche 2,1 Prozent der Bevölkerung. Nach dem Mikrozensus 2008 waren 1,2 Millionen oder 1,6 Prozent der Bevölkerung erhoben worden. Dagegen wurden auf der Basis des Zensus 2011 4,3 Millionen Doppelstaatler\_innen errechnet, also etwa das Dreifache. Das entspräche 5,3 Prozent der Bevölkerung (Statistisches Bundesamt 2017e: 167; Statistisches Bundesamt 2017a: 164). Das Statistische Bundesamt erklärt die Diskrepanz folgendermaßen:

„Die Datenbasis des Zensus für die Ermittlung der Einwohnerzahl und der demografischen Angaben sind die Angaben aus den amtlichen deutschen Melderegistern. In den Melderegistern sind zu jeder Person die erste Staatsangehörigkeit sowie mögliche weitere Staatsangehörigkeiten gespeichert. Die Angaben zu weiteren Staatsangehörigkeiten sind jedoch nicht immer auf dem aktuellen Stand. Es ist daher davon auszugehen, dass die Zahlen zu den Doppelstaatlern im Zensus überhöht sind. Im Mikrozensus geben die Personen über ihre Staatsangehörigkeiten selbst Auskunft. Es ist zu vermuten, dass die gemachten Angaben zu zusätzlichen ausländischen Staatsangehörigkeiten nicht immer korrekt sind. Denkbare Gründe sind, dass die Befragten die zusätzliche Staatsangehörigkeit vergessen oder fälschlicherweise annehmen, dass sie ihre ausländische Staatsangehörigkeit bei der Einbürgerung verloren haben. Die Zahlen zu den Doppelstaatlern sind im Mikrozensus daher wahrscheinlich zu gering. Es ist daher davon auszugehen, dass die korrekte Anzahl an Doppelstaatlern zwischen den Zahlen des Mikrozensus und des Zensus liegt“ (Statistisches Bundesamt 2017a: 17).

Neben der krassen Diskrepanz zwischen den beiden unterschiedlichen Werten gibt es weitere Hinweise auf Probleme bei den Datenquellen. So hat das Statistische Bundesamt anhand des Mikrozensus auch Zahlen zur Einbürgerung (vgl. Tabelle 17) veröffentlicht. Diese Zahlen lassen sich mit den offiziellen Meldungen vergleichen, die von den Kommunen über die Länder an das Statistische Bundesamt gemeldet werden. Sie dürften ziemlich korrekt sein.

Tabelle 17  
**Einbürgerungszahlen nach Mikrozensus und amtlichen Meldungen (in 1.000)**

Jahr	Einbürgerungsbehörden	Mikrozensus
2009	96	60
2010	102	79
2011	106	63
2012	112	75
2013	112	83
2014	108	79
2015	107	48

Quelle: Statistisches Bundesamt 2017a.

Diese beträchtliche Abweichung lässt große Zweifel an der Aussagekraft des Mikrozensus aufkommen, soweit es um Detailaussagen zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund geht. Die niedrige Zahl für 2015 erklärt das Statistische Bundesamt selbst damit, dass die Befragungen sich über das ganze Jahr hingezogen hätten und deswegen ein Teil der Einbürgerungen nicht aufgenommen sein könne. Gleichwohl sind die Angaben veröffentlicht worden, für die Jahre davor ohne Einschränkungen.

Diefenbach/Weiß (2006: 20 f.) erklären die niedrigen Werte bei der Mikrozensus-Erhebung mit der Scheu der Betroffenen. Sie kommentieren, dass „eine doppelte Staatsangehörigkeit für die betroffenen Personen aber problematisch werden“ könne, da „Deutschland keine doppelte Staatsangehörigkeit vorsieht“. Deshalb sei „zu vermuten, dass eine zweite Staatsangehörigkeit von Behörden nicht durchgängig und valide erhoben werden kann“. Zwar ist die Aussage über eine generelle Nichtzulassung mehrfacher Staatsangehörigkeit in Deutschland nicht korrekt. Da sie in einem Fachaufsatz steht, ist sie selbst aber ein eklatanter Beleg für das Meinungsklima und die Schwierigkeit, eine behördliche Erfassung vorzunehmen.

Auch Susanne Worbs (2014: 98 f.) interpretiert in ihrer Studie die beiden diskrepanten Werte als Ober- und Untergrenze. Sie nimmt an, der wirkliche Wert liege näher bei 4,3 Millionen als bei 1,5 Millionen, und begründet dies mit einer Aufzählung möglicher Quellen mehrfacher Staatsangehörigkeit. Den höheren Wert von 4,3 Millionen interpretiert sie als überhöht und zwar wegen „Karteileichen“ in den Meldestatistiken, also wegen unbereinigter Meldungen. Diese harmonisierende Interpretation der irritierenden Datenlage ist vielfach nachvollzogen worden (zuletzt Weinmann 2016: 319). Sie kann aber nicht überzeugen, soweit es um den Anspruch auf mehrere Staatsangehörigkeiten geht. Alle diese Erklärungen beziehen keine Daten anderer Länder ein. Aufschlussreich ist auch ein Vergleich mit den Niederlanden, die bis 2014 eine exakte Statistik über Mehrstaatlichkeit geführt haben. Sie kamen zu einem Ergebnis von 1,3 Millionen oder 7,7 Prozent Niederländer\_innen mit einer weiteren Staatsangehörigkeit. Dabei ging es nur um die Menschen, die in den Niederlanden lebten, nicht um die Niederländer\_innen im Ausland.

Vergegenwärtigt man sich die Tatsache, dass Staatsangehörigkeit nicht nur in Deutschland, sondern auch in den relevanten Partnerländern vererbt wird, und zwar sowohl durch den Vater als auch durch die Mutter, so muss man im Gegensatz zu der Vermutung von den „Karteileichen“ davon ausgehen, dass die Zahl der Deutschen, die eine weitere Staatsangehörigkeit beanspruchen können, mit jeder Generation ansteigt. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Eltern unterschiedliche Staatsangehörigkeiten besitzen.

Im Folgenden werden die Quellen mehrfacher Staatsangehörigkeiten aufaddiert. Dabei kann es nur um Schätzungen gehen, denn in vielen Bereichen gibt es keine exakten Datengrundlagen. Auch die Angabe der polnischen Botschaft, es gebe zwei Millionen Pol\_innen in Deutschland, beruht auf Additionen von Migrationsbewegungen (Botschaft der Republik Polen 2017). Weinmann (2016: 320) zählt einige große Quellen mehrfacher Staatsangehörigkeit auf, vor allem in Bezug auf Aussiedler\_innen und deren Kinder. Er erstellt aber

keine eigene Schätzung. Wichtig ist es, in diesem Zusammenhang zu ergänzen, dass das polnische Verfassungsgericht Entscheidungen getroffen hat, die die Staatsangehörigkeitsrechte von Aussiedler\_innen aus Polen aufrechterhalten, und zwar aufgrund des polnischen Staatsangehörigkeitsgesetzes von 1962. Ähnlich wie das deutsche Verfassungsgericht in seiner oben zitierten Entscheidung von 1974 hat sich das polnische Verfassungsgericht damit von der staatszentrierten Praxis der kommunistischen Diktaturzeit abgegrenzt. Es hat das Bürgerrecht auf Staatsangehörigkeit hervorgehoben und entschieden, dass der Staat dies nicht administrativ beseitigen könne.

Der Verlust der polnischen Staatsangehörigkeit ist nur durch persönlichen Verzicht möglich. Die betreffende Person ist gehalten, einen entsprechenden schriftlichen Antrag an den polnischen Staatspräsidenten zu stellen, der wiederum sein Einverständnis erteilen muss.

Diejenigen polnischen Staatsbürger\_innen, die vor diesem Tag (21.8.1962) den polnischen Staat verlassen hatten und eine andere Staatsbürgerschaft angenommen haben, verloren die polnische Staatsangehörigkeit. All diejenigen, die nach diesem Tag Polen verließen, haben theoretisch die polnische Staatsangehörigkeit behalten. Dies geht aus einem Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts der Republik Polen hervor.

Das Verfassungsgericht in Warschau rügte im Jahr 2000 die Praxis der Behörden der Volksrepublik, dass auch nach Inkrafttreten des Erlasses von 1962 Aussiedler\_innen bei der Ausreise in die Bundesrepublik Deutschland die polnische Staatsangehörigkeit entzogen worden sei. Dies sei rechtswidrig gewesen (Wikipedia 2017).

Bei der Ausreise aus dem kommunistischen System mussten die Aussiedler\_innen auf ihr Eigentum in Polen verzichten. Angesichts ihres unter Schwierigkeiten durchgesetzten Wunsches, das Land verlassen zu können, hatten sie damals keinen Grund, sich um ihre polnische Staatsangehörigkeit zu kümmern. Nach Auffassung der damaligen polnischen Regierung verloren sie die polnische Staatsangehörigkeit. Nach dem Ende der kommunistischen Herrschaft und der Etablierung der Demokratie sprach das polnische Verfassungsgericht sie ihnen im Jahr 2000 aber wieder zu. Die Bundesrepublik hatte die Aussiedler\_innen faktisch mit dem verlorenen Milliardenkredit freigekauft, der zwischen Bundeskanzler Schmidt und Polens Parteichef Gierek ausgehandelt worden war. Nur sehr wenige Aussiedler\_innen machten sich die Mühe, ein Verfahren zum Verzicht auf die polnische Staatsangehörigkeit zu betreiben, nach Schätzungen eines Sachkenners höchstens zwei Prozent.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Interview mit Dr. Joachim Priegann, in Polen habilitierter Rechtswissenschaftler und Rechtsberater für Aussiedler\_innen.

Entsprechendes gilt für die Aussiedler\_innen aus der ehemaligen Sowjetunion und aus Rumänien, dort waren 12.000 DM pro Aussiedler\_in gezahlt worden. Das Recht auf Staatsangehörigkeit geht aufgrund des ius-sanguinis-Prinzips auch in der nächsten Generation nicht verloren. Mit einer sehr zurückhaltenden Schätzung kommt man auf vier Millionen Aussiedler\_innen und ihre Nachkommen, die außer der deutschen auch die polnische, rumänische, russische oder eine andere postsowjetische Staatsangehörigkeit besitzen. In der Diskussion muss die Rechtslage in diesen Staaten miteinbezogen werden. Die russische Regierung wirbt inzwischen aktiv um die Rückkehr von Aussiedler\_innen und auch Juden und Jüdinnen aus der ehemaligen Sowjetunion, vor allem wenn sie russisch sprechen.

Umgekehrt gibt es umfangreiche Ansprüche von Bürger\_innen anderer Staaten auf die deutsche Staatsbürgerschaft aufgrund deutschen Rechts. Nach Art. 116 GG haben Verfolgte des Dritten Reichs Anspruch auf die deutsche Staatsangehörigkeit. Inzwischen haben etwa 100.000 Nachfahr\_innen deutscher Juden und Jüdinnen in Israel dieses Recht in Anspruch genommen, und zwar von Jahr zu Jahr mit steigender Tendenz (Sahm 2011). Überwiegend leben sie weiter in Israel, einige aber auch in Berlin oder anderswo. Eine weitere halbe Million Nachfahr\_innen deutscher Juden und Jüdinnen und anderer Verfolgter des Naziregimes könnte dieses Recht ebenfalls in Anspruch nehmen – in Israel, den USA, Argentinien und anderen ehemaligen Zufluchtstaaten.

Nachfahr\_innen von deutschen Staatsangehörigen aus dem ehemaligen Reichsgebiet in den Grenzen von 1937 haben ebenfalls Anspruch auf die deutsche Staatsangehörigkeit. 300.000 Menschen, überwiegend Angehörige der deutschen Minderheit in Polen, haben dieses Recht wahrgenommen und bei den Konsulaten deutsche Pässe beantragt, seitdem dies ab 1990 möglich wurde. Zusätzlich hätte eine Million polnischer Staatsangehöriger das Recht dazu. Auch dies ist eine sehr zurückhaltende Schätzung, denn aufgrund von Heiratsverbindungen kann man davon ausgehen, dass die Zahl dieser Rechtsansprüche ansteigt. Insgesamt ergibt sich eine Gesamtgröße von etwa zehn Millionen Menschen, die das Recht haben, die deutsche und eine weitere Staatsangehörigkeit in Anspruch zu nehmen. Dabei sind die Nach-

fahr\_innen deutscher Auswanderer und Auswanderinnen in die USA und andere Länder nicht einberechnet. Auch bei ihnen kann sich die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten haben, wenn sie die neue Staatsangehörigkeit ohne eigenes Zutun als Kinder über ius soli erhalten haben.

Vergleicht man die Zahl von 17,1 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland und die Zahl von 11,5 Millionen Menschen mit „eigener Migrationserfahrung“, die das Statistische Bundesamt (2017: 62, 66) für 2015 berechnet hat, so ist die Zahl von 10,1 Millionen potenziellen Doppelstaatler\_innen in der Größenordnung nicht überraschend. Im öffentlichen Diskurs, der sich stark auf bestimmte Gruppen konzentriert, gehen diese Größenordnungen aber unter bzw. werden nicht mit den Staatsangehörigkeiten verknüpft.

### 2.3 MEHRFACHE STAATSANGEHÖRIGKEIT: RUHEND, BEKANNT ODER PRAKTIZIERT

Nur ein Teil der mehr als zehn Millionen Menschen (vgl. Tabelle 18 und 19), die Rechtsansprüche auf die deutsche und eine weitere Staatsangehörigkeit geltend machen könnten, nimmt diese Rechte auch in Anspruch. Aus praktischen Gründen ist dies vielfach nicht nötig und sinnvoll, vor allem wenn man sich überhaupt nicht in dem jeweils anderen Land aufhalten will. So waren Aussiedler\_innen in der kommunistischen Zeit ja froh, ihre Ausreise überhaupt durchgesetzt zu haben. Sie haben vielfach die Verbindung dorthin verloren. Ebenso haben Asylberechtigte vielfach mit Recht Angst vor den repressiven Regimen, vor denen sie geflohen sind, und vermeiden Kontakte. Von daher kann man in vielen Fällen von ruhender Staatsangehörigkeit sprechen. Sie wird nicht in Anspruch genommen. Es geht um Staatsangehörigkeitsrechte, die als obsolet gelten und intergenerational zum Teil vergessen worden sind, prinzipiell aber reaktiviert werden könnten, zum Beispiel bei einem Regimewechsel in einem Verfolgungsland.

Nur ein Teil der zehn Millionen Menschen, die das Recht auf mehrere Staatsangehörigkeiten haben, dürften dies überhaupt wissen. Das wird insbesondere für die Nachfahr\_innen vieler Aussiedler\_innen gelten, ebenso für Pol\_innen, die in den ehemaligen deutschen Ostgebieten leben. Auch

Tabelle 18  
**Mehrfache Staatsangehörigkeit: Rechtsansprüche und Gruppen**

Gruppe und Rechtsquelle	Millionen
Geburten aus deutsch-ausländischen Verbindungen seit 1991	1,7
Geburten aus deutsch-ausländischen Verbindungen bis 1990	0,5
Einbürgerungen unter Hinnahme einer zweiten Staatsangehörigkeit	1,0
Aussiedler_innen mit Recht auf eine zweite Staatsangehörigkeit	4,0
Israelis mit deutscher Staatsangehörigkeit	0,1
Nachfahr_innen deutscher Juden/Jüdinnen und anderer politisch Verfolgter, die dieses Recht ebenfalls in Anspruch nehmen können	0,5
Deutsche in Polen mit deutscher und polnischer Staatsangehörigkeit	0,3
weitere Nachfahr_innen von Bewohner_innen des früheren Reichsgebiets in den Grenzen von 1939, die ebenfalls Anrechte auf deutsche Staatsangehörigkeit erheben können	1,0
Kinder ausländischer Eltern seit der ius-soli-Reform von 2000	0,5
weitere Auslandsdeutsche	0,5
<b>Summe potenzieller Doppelstaatler_innen</b>	<b>10,1</b>

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

die Mikrozensus-Zahlen geben in dieser Richtung Hinweise. Danach geben insgesamt 220.000 Menschen an, neben der deutschen die polnische Staatsangehörigkeit zu besitzen, aber nur 34.000 Menschen ohne eigene Migrationserfahrung machen diese Angabe. Von Generation zu Generation nimmt also das Wissen um diese Rechte weiter ab. Bei der russischen Staatsangehörigkeit finden wir ganz entsprechende Werte: 228.000 insgesamt gegenüber 24.000 für die Menschen ohne Migrationserfahrung. Für Rumänien sind es 67.000 gegenüber 8.000. Offensichtlich werden weitere Staatsangehörigkeiten intergenerational vergessen. Auch das Statistische Bundesamt geht in seiner oben zitierten Bemerkung von einem Vergessen aus. Probleme entstehen daraus nicht, denn auch für die Behörden in den Herkunftsländern verschwinden die früheren Staatsbürger\_innen, wenn sie sich nicht mehr als solche registrieren. Die Kinder, die ebenfalls Staatsbürgerschaftsrechte haben, sie aber nicht geltend machen, werden in den offiziellen Unterlagen gar nicht mehr sichtbar.

Andere Mehrfachstaatler\_innen werden nicht daran interessiert sein, ihre zweiten oder dritten Staatsangehörigkeitsrechte wahrzunehmen, weil in vielen Fällen dadurch nur Kosten entstehen oder Aufwand für die Beantragung nötig wird, ohne dass ein Nutzen ersichtlich wäre. Das gilt einerseits für Länder, in die man sich nicht begeben will. Andererseits beantragt man auch vielfach keinen zweiten Pass, wenn man mehrere EU-Staatsangehörigkeiten hat, denn in der Praxis reicht ein Pass aus, meist der des Landes, in dem man lebt. Zu unterscheiden ist also neben der ruhenden Staatsangehörigkeit die den Betroffenen bekannte weitere Staatsangehörigkeit und drittens die praktizierte weitere Staatsangehörigkeit.

Wie schnell obsoleete Ansprüche wieder aktuell werden können, auch nach Jahrzehnten oder sogar nach Jahrhunderten, macht die aktuelle Brexit-Diskussion deutlich. Seit der Volksabstimmung über einen Austritt Großbritanniens hat sich ein großes Interesse an Staatsangehörigkeitsrechten ergeben, die vor der Abstimmung als wenig interessant gegolten hatten. Nachfahr\_innen deutscher Juden und Jüdinnen und anderer Emigrierter beantragen die deutsche Staatsangehörigkeit. Die deutsche Botschaft meldet für 2016 550 Anträge gegenüber 25 für das Vorjahr. Nachfahr\_innen portugiesischer und spanischer Juden und Jüdinnen, die vor 500 Jahren vertrieben worden waren, interessieren sich für diese Staatsangehörigkeiten. Spanien und Portugal haben entsprechende Regelungen geschaffen. Ruhende und anscheinend obsoleete Staatsangehörigkeitsrechte können also aktualisiert

werden. Deshalb ist es sinnvoll, das Recht auf weitere Staatsangehörigkeiten und die reale Inanspruchnahme analytisch zu unterscheiden.

Rechtsansprüche können wieder relevant werden, ebenso ist es mit der identitären Zugehörigkeit. In den Berichten über das Interesse britischer Staatsangehöriger an einem EU-Pass, sei er deutsch, spanisch oder portugiesisch, wird immer wieder darauf hingewiesen, dass neben dem praktischen Interesse an einem Zugang in die EU nach einem britischen EU-Austritt auch ein emotionaler Faktor eine Rolle spielt: der Schock über die Brexit-Abstimmung und der Wille, Europäer\_in zu bleiben (The Guardian 2016; Cannane 2017; Hill 2017). Die folgenden Zitate aus einem Bericht über Juden und Jüdinnen deutscher Herkunft in Großbritannien, die nach der Brexit-Abstimmung deutsche Pässe beantragen, geben die identitären und die instrumentellen Aspekte solcher Entscheidungen eindrücklich wieder:

„Erstens bin ich wirklich ärgerlich über den Brexit, und ich möchte diesen Teil meiner Identität bewahren, den Stolz Europäerin zu sein. Aber zweitens – und das ist wichtiger – hat Deutschland meiner Ansicht nach einen Versuch gemacht, zu tun, was ihm möglich ist, um die furchtbaren Dinge anzuerkennen, für die es zwischen 1933 und 1945 verantwortlich war.“

„Ich möchte keines dieser Rechte verlieren, den Zugang zum Binnenmarkt, das visumsfreie Reisen in andere EU-Länder. Ich wundere mich, wie es in Zukunft für meine Kinder sein wird, ob sie das Recht haben werden, in diesen Ländern zu arbeiten und zu studieren.“  
(Cannane 2017; eigene Übersetzung)

Falls es zu weiteren Austritten aus der EU kommen würde, könnten ähnliche Rechte geltend gemacht werden, im deutsch-polnischen Verhältnis in weit größerem Umfang. Für Einwanderungsländer war der Prozess der intergenerationalen Ablösung der Staatsangehörigkeit schon immer Normalität. Auch in den USA haben viele Einwanderer und Einwanderinnen, darunter auch viele Deutsche, ihre Staatsangehörigkeit nie gewechselt und die staatsbürgerschaftliche Integration ist intergenerational über ius soli zustande gekommen. Im 19. Jahrhundert durften deshalb Ausländer\_innen lange Zeit in vielen US-Bundesstaaten wählen, auch bei den Wahlen zum Präsidenten (Aylsworth 1931; Pedroza 2012).

Tabelle 19  
Reale Inanspruchnahme mehrfacher Staatsangehörigkeit (Schätzung)

Gruppe und Rechtsquelle	Millionen
Deutsch-Israelis in Israel	0,1
Deutsch-Pol_innen in Polen	0,3
Eingebürgerte in Deutschland mit einer weiteren Staatsangehörigkeit	1,0
Kinder aus Geburten von Eltern mit unterschiedlichen Staatsangehörigkeiten	1,0
Aussiedler_innen, die einen zweiten Pass in Anspruch nehmen	0,2
Kinder ausländischer Eltern	0,3
<b>Aktive Inanspruchnahme zweier Staatsangehörigkeiten</b>	<b>2,9</b>

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Deutschland ist in Bezug auf die Aussiedler\_innen mit dieser Situation offensiv umgegangen. Sie bekamen die deutsche Staatsangehörigkeit nach der Einreise, seit 2000 sogar automatisch mit der Einreise, und zwar auch dann, wenn sie nicht von deutschen Staatsbürger\_innen abstammten. Die weiteren Staatsangehörigkeitsrechte wurden nicht als problematisch empfunden, obwohl sie quantitativ sehr umfangreich waren und sind. Israel offeriert ganz entsprechend jüdischen Einwanderern und Einwanderinnen bei der Einwanderung die Staatsangehörigkeit, sofern sie nicht explizit widersprechen. Ähnlich geht Griechenland mit den Pontos-Griech\_innen um. Die USA und andere traditionelle Einwanderungsländer verleihen mit dem Geburtsrecht (*ius soli*) allen im Land geborenen Kindern die Staatsangehörigkeit, ohne sich um weitere Staatsangehörigkeiten zu kümmern. Diese Länder führen auch keine Statistiken über weitere Staatsangehörigkeiten. Sie bleiben Privatsache der Betroffenen. Man geht davon aus, dass die ererbten Zugehörigkeiten bedeutungslos werden, auch wenn die Einwanderergeneration selbst noch daran festhält. Betont wird der Vorrang der amerikanischen Zugehörigkeit durch den „Pledge of Allegiance“ bei der Einbürgerung und durch ähnlich formulierte Rituale zu Schulbeginn.

Im Allgemeinen wird die alte Staatsangehörigkeit auch an Bedeutung verlieren, außer wenn es besondere Gründe dafür gibt, etwa die praktischen Vorteile eines EU-Passes für Israelis oder auch die oben genannten emotionalen und instrumentellen Gründe, die mit dem Verlust des EU-Passes für Brit\_innen verbunden sind.

## 2.4 DIE NIEDERLÄNDISCHEN ERFAHRUNGEN MIT DER BÜROKRATISCHEN ERFASSUNG WEITERER STAATSANGEHÖRIGKEITEN ÜBER GENERATIONEN

Die Niederlande haben seit dem 6.1.2014 die Registrierung weiterer Staatsangehörigkeiten eingestellt. Alle existierenden Informationen dazu sind gelöscht worden („automatisch geschrapt“, Nieuwsbericht 2013; Rijksoverheid 2013). Eltern hatten kritisiert, dass ihre Kinder mit der systematischen amtlichen Erfassung mehrfacher Staatsangehörigkeiten mit Ländern identifiziert würden, mit denen sie keine Verbindung hätten. Dies bezog sich vor allem auf Länder wie Marokko, die prinzipiell nicht ausbürgern, und auf Enkel\_innen oder Urenkel\_innen, die mit dem Land eines ihrer Vorfahren/einer ihrer Vorfahrinnen nichts zu tun hatten. Voll und ganz integrierte Niederländer\_innen – so die Kritik – würden durch die amtliche Feststellung der weiteren Staatsangehörigkeit als anders und abweichend identifiziert und damit ausgegrenzt. Der niederländische Staat mache sich damit zum Agenten fremder Regierungen, mit Problemen etwa im Namensrecht. „Unsere Tochter verdient denselben Rechtsschutz wie andere Niederländer“, wurde ein Vater zitiert. Die protestierenden Eltern sahen sich als Vertreter\_innen des gemeinsamen Zusammenlebens ohne Unterschied der Herkunft (Kulk/de Hart 2011: 1.767). Diese Beschwerden von Eltern über Registrierungen von Kindern als mehrfache Staatsangehörige führten zu einer breiten öffentlichen Diskussion.

### Doppelte Staatsangehörigkeit wird nicht mehr registriert

Einwohner\_innen können zusätzlich zur niederländischen Staatsangehörigkeit eine oder mehrere andere Staatsangehörigkeiten innehaben. Seit der Einführung des neuen kommunalen Personalerfassungsgesetzes 2014 werden diese Staatsangehörigkeiten aber nicht mehr registriert. Bei der letzten Erfassung am 1.1.2014 gab es 1,3 Millionen niederländische Bürger\_innen mit einer oder mehreren weiteren Staatsangehörigkeiten (CBS 2016; eigene Übersetzung).

Politiker\_innen unterschiedlicher Parteien reagierten auf die Kritik zunächst mit dem Vorschlag, weitere Staatsangehörigkeiten für Kinder nur noch dann amtlich einzutragen, wenn die Eltern das wünschten. Nur die rechtspopulistische PVV verlangte, die Registrierung aufrechtzuerhalten, weil dies der Terrorismusabwehr diene. Daraufhin warfen linke Politiker\_innen der PVV vor, pauschale Verdächtigungen zu schüren und nicht alle Niederländer\_innen als zugehörig anzuerkennen (Kulk/de Hart 2012: 1.769). Schließlich beauftragte die Regierung den Staatsrat (die zentrale juristische Prüfinstanz) mit einem Gutachten. Die Empfehlung des Staatsrates lautete, die Registrierung weiterer Staatsangehörigkeiten prinzipiell neu zu überdenken (Raad van State 2012).

Langzeit hatten die Niederlande die exaktesten Statistiken über mehrfache Staatsangehörigkeit geführt, was differenzierte Analysen erleichterte (de Hart 2012; Thränhardt 2008: 29–31). Eingebettet waren diese statistischen Bemühungen in die multikulturelle Politik der 1970er und 1980er Jahre, in der es um die Gleichberechtigung und Integration der Einwanderer und Einwanderinnen ging, insbesondere auch um die Beseitigung von strukturellen Benachteiligungen („achterstand“). Gleichwohl war mit der Fortschreibung dieser statistischen Daten über Generationen hinweg eine Markierung verbunden, die keinen sinnvollen Zweck mehr erfüllte und gleichzeitig hohen Aufwand erforderte. Statt der Integration, die immer wieder gefordert wurde (Michalowski 2007), erfolgte damit eine bürokratische Rückverweisung an die Herkunftsländer, in diesem Fall insbesondere an Marokko, das prinzipiell nicht ausbürgert. Die niederländische Erfahrung mit einer perfekten statistischen Erfassung zeigt, dass sich nach mehreren Generationen lebensfremde Effekte ergeben, die niemandem nützen. Etwas später, am 1.11.2016, beendeten die Niederlande auch die statistische Erfassung von „Allochtoon“ bzw. „nichtwestlichen Allochtoon“, also Menschen nichtniederländischer Abstammung, und gingen ähnlich wie Deutschland zur Erfassung des „Migrationshintergrundes“ über. Auch dieser Begriff wird inzwischen wegen seiner stigmatisierenden Wirkung kritisiert.

Merkwürdigerweise hat es bisher kaum internationalen Erkenntnisaustausch in der Frage der Registrierung und ihrer Folgen gegeben. Deutschland hat in der Vergangenheit weitere Staatsangehörigkeiten nicht registriert, insbesondere nicht die der vielen Millionen Aussiedler\_innen. Es ist damit gut gefahren. Die kontroversen Debatten um die Andersartigkeit, die Männlichkeitsvorstellungen oder die Schwerintegrier-



barkeit von Spätaussiedler\_innen aus der ehemaligen Sowjetunion gehören inzwischen der Vergangenheit an und sind vergessen. Aussiedler\_innen sind statistisch und weitgehend auch in der Lebenswirklichkeit nicht mehr sichtbar, vor allem in der nächsten Generation. Aus der niederländischen Erfahrung können wir den Schluss ziehen, dass die aufwändige systematische Erfassung zusätzlicher Staatsangehörigkeiten wenig erbringt und diskriminierende Folgen haben kann.

Mit einer statistischen Erfassung über Generationen wird verhindert, dass die weitere Staatsangehörigkeit intergenerational einschläft und obsolet wird, wenn die Betroffenen das wünschen bzw. vergessen. Mit der Registrierung wird sie dagegen für die Behörden ebenso sichtbar gemacht und reproduziert wie für die Betroffenen und ihr soziales Umfeld, zum Beispiel auch für Arbeitgeber\_innen, eventuell auch für den Herkunftsstaat. Der von einem amerikanischen Bundesgericht aufgehobene Erlass von Präsident Trump zur Einreiseperrre für Staatsangehörige von sieben islamischen Staaten vom 27.1.2017, der auch Doppelstaatler\_innen einschloss, macht deutlich, dass sogar dritte Staaten Rechtsfolgen an solche Staatsangehörigkeiten knüpfen können. Es ging dabei beispielsweise um Menschen mit deutscher oder britischer Staatsangehörigkeit, die aus dem Iran geflohen waren und ihre iranische Staatsangehörigkeit nicht ablegen konnten. Betroffenen waren auch Kinder oder Enkelkinder solcher Flüchtlinge.

## 2.5 DIE NEUE MELDEPFLICHT FÜR MEHRFACHSTAATLER\_INNEN IN DEUTSCHLAND

Vor dem Hintergrund der niederländischen Erfahrungen muss man die 2015 umfassend ausgestaltete Meldepflicht für andere Staatsangehörigkeiten mit Skepsis betrachten. Angestrebt ist eine vollständige Erfassung (siehe Kasten), einschließlich der Staatsangehörigkeiten nicht mehr existierender Staaten. Würde die Vorschrift vollständig durchgesetzt, so müssten Millionen von Aussiedler\_innen und ihre Nachkommen mit ihren sowjetischen, postsowjetischen oder polnischen Staatsangehörigkeiten registriert werden. In der Praxis wird das wohl weitgehend stillschweigend leerlaufen, wie schon die heutigen Angaben zu diesen Staatsangehörigkeiten nahelegen. Von daher ist ein Ergebnis zu erwarten, dass wenig exakt und trennscharf sein wird. Angesichts des gegenwärtigen Aufmerksamkeitsprofils in der Öffentlichkeit und vor allem auch bei einigen zuständigen Politiker\_innen ist aber zu befürchten, dass Menschen mit bestimmten Migrationshintergründen ständig befragt werden dürften, was in der Praxis als diskriminierend empfunden werden wird.

Problematisch ist aber vor allem, dass die Betroffenen auf den jeweils anderen Staat verwiesen und dadurch von ihm abhängig gemacht werden, auch wenn sie sich willentlich oder faktisch von ihm gelöst haben, entweder durch bewusste Entscheidung oder infolge des Zeitablaufs oder der Generationenfolge. Die deutsche Behörde soll ja die Vorlage ausländischer Dokumente verlangen. Zudem wird die Meldebehörde in ein Spannungsverhältnis zu den Betroffenen gesetzt. Während realiter die Akzeptanz von mehrfachen Staatsangehörigkeiten Jahr für Jahr zunimmt, wird hier eine Kontrollpflicht postuliert. Im Zusammenhang mit verbreiteten Vorurteilen gegenüber bestimmten Herkunftsgruppen

Allgemeine Verwaltungsvorschrift der Bundesregierung. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Bundesmeldegesetzes (BMGVwV), 3.1.10 Nummer 10 (Auszug)

Im Melderegister sind alle Staatsangehörigkeiten der betroffenen Person einzutragen.

Bei Zweifeln an der deutschen Staatsangehörigkeit lässt die Meldebehörde die Staatsangehörigkeit der betroffenen Person durch die zuständige Staatsangehörigkeitsbehörde prüfen. Zweifel am Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit können beispielsweise entstehen, wenn der Meldebehörde der Erwerb oder der Wiedererwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit bekannt wird, die bisher nicht im Melderegister gespeichert war. (...)

Der Erwerb, Besitz und Verlust einer Staatsangehörigkeit eines ausländischen Staates beurteilt sich nach den staatsangehörigkeitsrechtlichen Vorschriften des jeweiligen Staates. Ein Eintrag in das Melderegister zu ausländischen Staatsangehörigkeiten kann nur nach Vorlage entsprechender Unterlagen des ausländischen Staates erfolgen, es sei denn, der Meldebehörde sind die staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungen des jeweiligen Staates einschließlich dessen staatsangehörigkeitsrechtlicher Praxis hinreichend bekannt. In Zweifelsfällen soll zur Klärung der Staatsangehörigkeit die Ausländerbehörde beteiligt werden.

Wirkt die Person bei der Aufklärung einer Staatsangehörigkeit nicht mit oder ist die Aufklärung unzumutbar, wird unter Staatsangehörigkeit „ungeklärt“ eingetragen.

Die Staatsangehörigkeit eines nicht mehr existierenden Staates (zum Beispiel der Sowjetunion, der Tschechoslowakei oder Jugoslawiens) soll im Melderegister nicht ohne weitere Prüfung gelöscht werden.

Quelle: Bundesrat 2015.

ist die Gefahr vielfacher Diskriminierung angelegt. Es ist zu vermuten, dass Menschen mit deutsch klingenden Namen von den Behörden weit weniger angesprochen werden dürften als solche mit ausländisch klingenden. Zwangsläufig werden sich die Beamten\_innen „bei Zweifeln“ an Kennzeichen wie Aussehen, Religion und Vor- und Nachnamen orientieren. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass ein Klima des Verdachts gegen bestimmte Gruppen entstehen könnte. Schließlich bleibt auch völlig unklar, welchen praktischen Mehrwert die aufwändige Erfassung erbringen kann, mit der Bund und Länder die Kommunen belasten. Die neue Regelung ist in Bundestag und Bundesrat nicht debattiert worden.

Während immer mehr Staaten die Restriktionen gegen mehrfache Staatsangehörigkeit abschaffen und eventuelle Probleme den Betroffenen überlassen, ist in Deutschland die Kontrolle mehrfacher Staatsangehörigkeiten immer mehr verstärkt worden. Gleichzeitig wird sie in Deutschland für mehr und mehr Konstellationen freigegeben. Die „Asymmetrie“

zwischen Berechtigten und Nichtberechtigten wird damit durch Verwaltungsverfahren verfestigt.

## 2.6 ZUNAHME MEHRFACHER STAATSANGEHÖRIGKEIT IM EUROPÄISCHEN KONTEXT

Mit der „European Convention on Nationality“ des Europarats von 1997 haben sich die europäischen Staaten auf gemeinsame Regeln zum Umgang mit mehrfacher Staatsangehörigkeit und damit zusammenhängenden Problemen wie das der Wehrpflicht geeinigt. Sie sind damit von früheren Vereinbarungen abgerückt, die das Ziel der Vermeidung mehrfacher Staatsangehörigkeit festgelegt hatten. Stattdessen enthält die jetzt geltende Konvention in Artikel 14 unter der Überschrift „Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes“ (Cases of multiple nationality ex lege) eine Bestimmung, die die mehrfache Staatsangehörigkeit von Kindern, die diese bei der Geburt „automatisch“ erworben haben, ausdrücklich garantiert: „Ein Vertragsstaat soll erlauben: Wenn Kinder durch Geburt automatisch unterschiedliche Staatsangehörigkeiten erworben haben, diese Staatsangehörigkeiten zu behalten.“

Mehrfachstaatsbürgerschaften werden in immer mehr Ländern toleriert (vgl. Tabelle 20). Generell sind sie derzeit in zwölf EU-Staaten möglich, nämlich in Belgien, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, Luxemburg,

Malta, Portugal, Rumänien, Schweden und Ungarn. Weitere Länder lassen Mehrfachstaatsangehörigkeit in bestimmten Fällen zu. In den Niederlanden werden zwei Drittel der Einbürgerungen unter Beibehaltung der alten Staatsangehörigkeit vollzogen (de Hart 2013: 283), in Deutschland mehr als die Hälfte, in Dänemark 40 Prozent. Ähnliche partielle Öffnungen gibt es in Litauen, Slowenien, Spanien und Tschechien. In Polen entscheidet die Behörde nach Ermessen.

## 2.7 STEIGENDE ZAHLEN MEHRFACHER STAATSANGEHÖRIGKEIT IN DEUTSCHLAND UND BEI DEUTSCHEN IM AUSLAND

In Deutschland gibt das Bundesinnenministerium in seinen „Vorläufigen Anwendungshinweisen“ Empfehlungen für die Beibehaltung der alten Staatsangehörigkeit bei Einbürgerungen. Während in den Empfehlungen von 2007 nur acht Länder genannt wurden (Algerien, Eritrea, Iran, Kuba, Libanon, Marokko, Syrien und Tunesien), waren es 2015 schon 25 Länder. Hinzugekommen sind Argentinien, Bolivien, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Mexiko, Nicaragua, Panama, Uruguay, Brasilien, Dominikanische Republik, Afghanistan, Angola, Malediven, Nigeria und Thailand. Zum Teil bezieht sich die Zulassung mehrfacher Staatsangehörigkeit nur auf bestimmte Gruppen. So verbieten viele lateinamerikanische Länder Ausbürgerungen nur für im Land Geborene, nicht aber für Ein-

Tabelle 20  
Staatsbürgerschaftsregelungen in 27 EU-Staaten

EU-27 (ohne Kroatien)	ius sanguinis	ius soli	Mindestaufenthalt in Jahren	Mehrfache Staatsbürgerschaft?
Belgien	ja	ja	3	nein
Bulgarien	ja	ja	10	nein
Dänemark	ja	nein	9	nein (mit Ausnahmen)
Deutschland	ja	ja	8	nein (Ausnahmen überwiegend)
Estland	ja	nein	8	nein
Finnland	ja	ja	6	ja
Frankreich	ja	ja	5	ja
Griechenland	ja	ja	7	ja
Irland	ja	ja	4	nein
Italien	ja	ja	10	ja
Lettland	ja	nein	5	nein
Litauen	ja	nein	10	nein (mit Ausnahmen)
Luxemburg	ja	ja	7	ja
Malta	ja	nein	5	ja
Niederlande	ja	ja	5	nein (Ausnahmen überwiegend)
Österreich	ja	ja	6 (10)	nein
Polen	ja	nein	5	nein (Behörde entscheidet)
Portugal	ja	ja	6	ja
Rumänien	ja	ja	8	ja
Schweden	ja	nein	5	ja
Slowakei	ja	nein	8	nein
Slowenien	ja	ja	10	nein (mit Ausnahmen)
Spanien	ja	ja	10	nein (mit Ausnahmen)
Tschechische Republik	ja	ja	10	nein (mit Ausnahmen)
Ungarn	ja	ja	8	ja
Vereinigtes Königreich	ja	ja	5	ja
Zypern	ja	nein	7	nein

Quelle: Medien-Servicestelle Neue ÖsterreicherInnen 2013; leicht modifiziert.

gebürgerte. Die deutsche Liste ist inzwischen umfangreicher als die niederländische, enthält aber gleichwohl die Staaten Bangladesch und Ruanda nicht, die in der niederländischen Liste enthalten sind (de Hart 2012: 284). Insofern ist ein allmählicher Veränderungsprozess zu erkennen. Für immer mehr Herkunftsstaaten empfiehlt der Bund den Ländern, Mehrstaatigkeit hinzunehmen. All das sind allerdings Empfehlungen. Die Länder führen das Gesetz in eigener Zuständigkeit aus, halten sich aber meist an die Empfehlungen.

Parallel dazu steigt auch die Zahl der Fälle, in denen das Bundesverwaltungsamt ausdrücklich der Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit zustimmt, wenn eine andere Staatsangehörigkeit angenommen wird. Wurden im Jahr 2000 nur 325 derartige Anträge genehmigt, so waren es im Jahr 2013 schon 6.711. Da bis 2006 ein Drittel der Anträge sich auf die Schweiz und die EU-Staaten als Auswanderungsländer bezogen und mit der prinzipiellen Zulassung der Doppelstaatsangehörigkeit für diese Länder seit 2007 diese Anträge entfallen, ist die Steigerung faktisch noch stärker. Auffällig sind dabei der Bearbeitungsstau im Jahr 2000 und der anschließende Aufholprozess, der offensichtlich mit einer Erhöhung der Kapazitäten des Bundesverwaltungsamtes zusammenhängt (siehe Tabelle 21). Die Anträge und Genehmigungen konzentrieren sich auf die traditionellen Auswanderungsländer USA, Kanada, Australien und Neuseeland.

Seit der Zulassung der Mehrstaatigkeit zwischen den beiden Ländern ist die Zahl der Einbürgerungen von Deutschen in der Schweiz stark gestiegen. Bis 2004 blieb die Zahl der Einbürgerungen von Deutschen niedrig. Die Schweizer Statistiker Wanner/Steiner (2012: 35) analysieren: „Deutschland sticht mit einer eher niedrigen und konstanten Quote bis 2004 heraus, die danach massiv ansteigt und 2009 mit einer Gesamtquote von 3,5 Prozent einen Höhepunkt erreicht. Die Zahl der Einbürgerungen stieg von 1.290 im Jahr 2007 auf 2.937 in 2008 und 3.969 in 2009, bevor sie 2010 wieder auf 3.546 zurückging. Die Zunahme in jüngster Zeit steht im Zusammenhang mit einer Änderung der deutschen Bürgerrechtsgesetzgebung; seit 2007 können Deutsche, die das Schweizer Bürgerrecht erlangen, die deutsche Staatsbürgerschaft behalten (Art. 25, Staatsangehörigkeitsgesetz StAG). Die Entwicklungen bestätigen damit die Voraussage von Wanner und D'Amato (2003), wonach die Quote für Staaten, welche die Doppelbürgerschaft erlauben, zunimmt.“ Ihr Schaubild (Wanner/Steiner 2012: 35) zeigt, dass Deutsche sich in der Schweiz bis 2007 weit weniger einbürgern ließen als Franzosen, diese dann aber in einem Nachholprozess überholten.

## 2.8 DISKREPANTE REGELUNGEN UND SYMBOLISCHE DEBATTEN

Insgesamt finden wir eine diskrepante Situation: Auf der einen Seite hat sich Deutschland in vielen Beziehungen für die mehrfache Staatsangehörigkeit geöffnet, in einigen Bereichen weiter als in vielen anderen Ländern. Insbesondere gilt das für die generelle Öffnung für die mehrfache Staatsangehörigkeit für die 27 anderen EU-Länder und für die Schweiz. Niemand nimmt Anstoß daran, dass Spitzenpolitiker\_innen zusätzlich andere Staatsangehörigkeiten haben. Niemand nimmt Anstoß an der Vererbung mehrerer Staatsangehörigkeiten durch Eltern unterschiedlicher Staatsangehörigkeit und der Weitervererbung mehrerer Staatsangehörigkeiten an deren Kinder. Die mitgebrachten Staatsangehörigkeiten von Aussiedler\_innen werden wenig wahrgenommen und fallen schrittweise einem Vergessenprozess anheim – mit Ausnahme der wenigen, die sie nutzen und beispielsweise in Polen ein Haus kaufen. Im Rahmen der bestehenden Gesetze wird die behördliche Praxis entgegenkommender gegenüber Deutschen, die andere Staatsangehörigkeiten erwerben, beispielsweise die amerikanische. Das Bundesinnenministerium hat seine Empfehlungen in Bezug auf Staaten erweitert, die nicht ausbürgern. Deutschland hat die oben zitierte Europäische Vereinbarung unterzeichnet, die es verbietet, bei der Staatsangehörigkeit nach nationaler oder ethnischer Herkunft zu diskriminieren.

In deutlichem Widerspruch zu diesen vielfältigen Öffnungen steht das grundsätzliche Festhalten an der Abwehr mehrfacher Staatsbürgerschaft. Faktisch bezieht es sich nur auf die Gruppen, die nicht durch die vielfältigen Öffnungen privilegiert werden. Dementsprechend sind, wie oben gezeigt, die Einbürgerungen bei den Gruppen stark zurückgegangen, bei denen die alte Staatsangehörigkeit nicht hingenommen wird. Zudem gibt es ein neues Interesse an der Feststellung mehrfacher Staatsangehörigkeit. Während sich jahrzehntelang niemand dafür interessiert hat, wie viele Mehrfachstaatler\_innen es überhaupt gibt, wird mit dem neuen Meldegesetz und den Ausführungsbestimmungen ein Kontrollregime etabliert, das in seinen Auswirkungen diskriminierend wirken muss, ohne dass es belastbare Ergebnisse bringen wird. Die heutige Gesetzeslage und noch mehr die Implementation benachteiligen klar bestimmte Gruppen von Staatsangehörigen. Sie stehen damit im Widerspruch zum Europäischen Übereinkommen zur Staatsangehörigkeit (vgl. den Wortlaut in Abschnitt 2.1).

Tabelle 21  
Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit bei Einbürgerung im Ausland

Auswanderungsland	2000	2007	2012	2016
USA	725	1.652	2.834	3.425
Kanada	100	197	522	596
Australien/Neuseeland	167	523	1.005	1.459
Summe Anträge	1.295	4.237	5.158	6.305
ausgestellte Urkunden	325	4.107	4.136	5.752

Quelle: Bundesverwaltungsamt 2017; persönliche Auskunft.

# 3

## TRANSNATIONALE INTERAKTIONEN: WEHRDIENST, WAHLRECHT, RELIGION, SCHULE, STEUERN

### 3.1 WO GIBT ES PROBLEME?

Im Zusammenhang mit den Auftritten türkischer Minister in Deutschland ist in den letzten Monaten wiederholt der „Doppelpass“ als Problem angesprochen worden. Nach den Zensus-Zahlen hatte allerdings nur eine Minderheit von 530.000 Menschen sowohl die deutsche wie die türkische Staatsangehörigkeit. 800.000 Türkeistämmige hatten nur die deutsche, 1,5 Millionen nur die türkische Staatsangehörigkeit. Ein großer Teil der Doppelstaatler\_innen nach dem 2000 bzw. 2014 eingeführten Geburtsrecht sind zudem Kinder, die noch kein Wahlrecht haben.

Probleme entstehen nicht durch die mehrfache Staatsangehörigkeit, sondern durch das Hineinwirken anderer Staaten auf ihre Staatsangehörigen in Deutschland. Dabei können Menschen mit deutscher und einer anderen Staatsangehörigkeit sich im Konfliktfall dem anderen Staat entziehen, indem sie einfach nicht mehr in diesen Staat fahren und den Kontakt abbrechen oder reduzieren, also etwa keinen türkischen Pass mehr beantragen. Besitzen sie dagegen nur die ausländische Staatsangehörigkeit, so sind sie dem betreffenden Staat ausgeliefert. Deutschland wirkt dabei zwangsläufig aufgrund der Rechtslage verstärkend mit, denn es verlangt von Ausländer\_innen, die hier leben, einen gültigen Pass, in den dann das Visum oder die Aufenthaltsberechtigung eingetragen wird. Damit sind die Ausländer\_innen darauf angewiesen, den Regelungen ihres Heimatstaates zu entsprechen. Das gilt für 1,5 Millionen Menschen mit ausschließlich türkischer Staatsangehörigkeit ebenso wie für andere Ausländer\_innen, insgesamt inzwischen mehr als zehn Millionen. Eine Ausnahme besteht nur für Asylberechtigte, die unter deutschem Schutz stehen.

Die Einwirkungen des anderen Staates können unproblematisch sein, vor allem wenn Staatsangehörige im Ausland nicht zum Wehrdienst herangezogen werden. Im Fall repressiver, autoritärer oder gar totalitärer Staaten ist es anders. Sie haben die Möglichkeit intensiver Einwirkung auf ihre Staatsbürger\_innen. Ihre persönlichen Daten sind über die Konsulate zugänglich und können zentral erfasst werden. Die USA und Eritrea – zwei sehr unterschiedliche Staaten – erheben auch Steuern von ihren Bürger\_innen im Ausland. Auch hier gilt:

Doppelstaatler\_innen können sich dem entziehen. Hat man aber nur die eritreische oder nur die amerikanische Staatsangehörigkeit, so benötigt man regelmäßig einen neuen Pass und ist damit auf das Herkunftsland angewiesen.

### 3.2 TÜRKISCHE STAATLICHKEIT IN DEUTSCHLAND

Angesichts der heutigen Diskussion muss man daran erinnern, dass deutsche Bundes- und Landesregierungen den türkischen Staat nach Deutschland gerufen und türkische Staatsorgane hier institutionalisiert haben. Dabei lassen sich vier Elemente unterscheiden: Zunächst sah der Anwerbe-Vertrag von 1961 nur eine zeitweilige Zuwanderung zur Arbeitsaufnahme vor. Die Beschränkung auf wenige Jahre wurde zwar schon 1964 abgeschafft, aber es bestand zunächst die Vorstellung, dass die „Gastarbeiter“ zurückkehren und daher türkische Staatsangehörige bleiben würden. Von daher kam es in den ersten Jahrzehnten nur vereinzelt zu Einbürgerungen und die türkischen Konsulate wurden entsprechend ausgebaut. Türkische Staatsangehörige waren ihnen zugeordnet und sie übten in einem gewissen Umfang auch eine Vertretungsfunktion für sie aus. Auch der türkische Geheimdienst wurde aktiv und beobachtete vor allem die aus der Türkei stammende Bevölkerung (Banse/Malzahn 2017). Dies hing auch damit zusammen, dass Oppositionelle in innenpolitischen Krisensituationen der Türkei nach Deutschland gingen.

Zweitens vereinbarte das Bundesinnenministerium 1984 mit der türkischen Regierung den Aufbau einer Religionsbetreuung durch die türkische Religionsbehörde Diyanet. Daraus entstand DITIB, heute die weitaus größte islamische Religionsorganisation in Deutschland. Die Prediger werden jeweils für fünf Jahre aus der Türkei entsandt, die Gottesdienste finden auf Türkisch statt und die Predigttexte werden aus Ankara übermittelt. Diese Initiative fügte sich in den Kontext der Bestrebungen zur Reduzierung der türkischen Bevölkerung in Deutschland ein, die Programm der Regierung Kohl war und mit dem „Rückkehrförderungsgesetz“ einen Höhepunkt erreichte. Das Ziel einer Reduzierung wurde zwar nicht erreicht, aber der türkische Staat war damit über die Religions-

betreuung zusätzlich in Deutschland verankert. DITIB stellt sich 2017 auf seiner Website selbstbewusst als Vertreterin von 70 Prozent der in Deutschland lebenden Muslime und Musliminnen vor und betont die Einheitlichkeit der Gesamtorganisation:

„Im Gründungsjahr waren dies 135 Vereine, mittlerweile sind es über 930. Die angeschlossenen Ortsgemeinden sind rechtlich und wirtschaftlich selbstständige eingetragene Vereine, die die gleichen Prinzipien und satzungsgemäßen Zwecke der DITIB verfolgen und die DITIB als Dachverband anerkennen. DITIB ist heute die mitgliederstärkste Migrantenorganisation in der Bundesrepublik Deutschland und ist zu einem anerkannten Glied in der Kette der anderen Anstalten und Einrichtungen mit religiöser und sozialer Zielsetzung in der Bundesrepublik Deutschland, und so zu einer wichtigen Säule der Gesellschaft, geworden. Umfragen zufolge, vertritt die DITIB über 70 Prozent der in Deutschland lebenden Muslime“ (DITIB 2017).

Misst man die formale Mitgliedschaft und auch den Moscheebesuch, so ist diese Prozentzahl weit übertrieben. Gleichwohl ist die DITIB bei Weitem die bestorganisierte und am besten ausgestattete islamische Gemeinschaft in Deutschland. Die Imame sind Angestellte der türkischen Religionsbehörde. Kürzlich wurde eine Klage von zwei Imamen gegen DITIB wegen ihrer Entlassung von einem deutschen Gericht abgewiesen, weil nicht DITIB, sondern die türkische Religionsbehörde DIYANET ihr Arbeitgeber sei. Entscheidenden Einfluss in der DITIB-Gesamtorganisation hat der Religionsattaché der türkischen Botschaft. Die religiöse Betreuung der Türkeistämmigen in Deutschland ist also weitgehend an den türkischen Staat abgegeben und wird von diesem bestimmt. Lawrence (2012) hat dieses Phänomen als „European outsourcing and embassy Islam“ beschrieben. Das Land Hessen hat in diesem Sinn mit DITIB zudem einen Vertrag geschlossen, der DITIB die Bestimmung des Bekenntnisgehalts des Religionsunterrichts zuspricht. DITIB vertritt dabei als einzige der drei anerkannten Organisationen den sunnitischen Islam.

Als drittes Element halten mehrere Bundesländer am muttersprachlichen Unterricht über die Konsulate fest. Damit entziehen sich die Bundesländer ihrem Bildungsauftrag, und ausländische Staaten übernehmen einen Teil des Unterrichts. Für die türkischen Eltern und Kinder bedeutet das, dass sie in türkischer Sprache von türkischen Staatslehrer\_innen betreut werden. Die Bundesländer bzw. Kommunen stellten die entsprechenden Räume zur Verfügung. Baden-Württemberg zahlt auch dafür. Heute gibt es in acht Bundesländern Konsulatsunterricht, nämlich in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen und dem Saarland (Naumann/Röhn 2017). In Bayern werden seit 2004 keine Räume mehr zur Verfügung gestellt. Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz unterhalten dagegen eigene „herkunftssprachliche“ Programme mit Landesmitteln und eigenen Lehrer\_innen (Schmoll 2017).

Viertens: Von Anfang an waren türkische Staatsangehörige in der Türkei wehrpflichtig, auch wenn sie in Deutschland lebten. Dies entsprach zunächst auch dem Provisoriums-Denken der Gastarbeiterzeit. Doppelstaatler leisteten nur in Deutschland ihre Wehrpflicht ab, solange es diese in Deutschland gab. Seit dem plötzlichen Ende der Wehrpflicht in Deutschland verlangt die Türkei aber auch von Doppelstaat-

lern die Ableistung der Wehrpflicht in der Türkei. Diese Veränderung ging ohne Debatte in Deutschland vor sich. Die Bundesregierung erleichterte sie, in dem sie 2011 generell erlaubte, dass Deutsche in den Armeen von NATO-Staaten und einigen weiteren Staaten dienen.

Für manche Eltern von deutsch-türkischen Doppelstaatlern ist die Wehrpflicht der Grund, ihre Söhne von der türkischen Staatsangehörigkeit befreien zu lassen, bevor sie ins Wehrpflichtalter kommen. Im Übrigen nehmen fast alle Deutschtürken die Möglichkeit wahr, den Wehrdienst verkürzen zu lassen und die Gebühr von 6.000 Euro zu zahlen, um den regulären Wehrdienst nicht ableisten zu müssen. Im Ergebnis ist dies eine bedeutende Einnahmequelle für den türkischen Staat und gleichzeitig eine eindringliche Bekräftigung türkischer Staatlichkeit im Leben der Deutschtürken.

Seitdem die türkische Regierungspartei AKP intensiv den Staatsapparat durchdrungen hat, werden alle Organisationen einheitlich in ihrem Sinn geführt und arbeiten mit der Auslandsorganisation der Regierungspartei zusammen. Beim Ministerpräsidenten bzw. jetzt beim Präsidenten der Türkei besteht zudem seit 2010 das „Präsidium für Auslandstürken und verwandte Gemeinschaften“, das alle Türkeistämmigen betreuen soll. Die Mutterorganisation von DITIB, die Diyanet, ist personell wesentlich vergrößert und gleichzeitig von konservativeren religiösen Auffassungen durchdrungen worden (Cornell 2015). Insofern sind Menschen mit türkischer Staatsangehörigkeit inzwischen intensiven und koordinierten Einflüssen ausgesetzt. Schon immer verstand die Türkei ihre Staatsangehörigen im Ausland als „Lobbygruppe“ für das Mutterland. Deutschland war während der vielfältigen politischen Veränderungen immer ein wichtiger Bezugspunkt für die jeweiligen Oppositionsgruppen.

Mit den Wahl- und Abstimmungskampagnen der letzten Jahre, insbesondere bei der Verfassungsänderung 2017, wurde ein neuer Höhepunkt symbolischer und faktischer Etablierung türkischer Staatlichkeit in Deutschland erreicht. Dies führte zu Konflikten, die dann vom türkischen Präsidenten emotional weiter aufgeladen wurden. 48,7 Prozent der in Deutschland lebenden türkischen Wahlberechtigten beteiligten sich an der Abstimmung, 63,1 Prozent dieser Abstimmenden stimmten im Sinn der türkischen Regierung. Zu erklären sind die Erfolge wohl vor allem mit der hohen Institutionalisierung des Pro-Lagers. Es fehlten schlagkräftige Gegenkräfte. Mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten blieben der Wahl fern. Bei der Wahl zum türkischen Parlament hatte es ähnliche Ergebnisse gegeben. Die Wahlbeteiligung betrug 40,4 Prozent, die AKP erzielte 59,7 Prozent der Stimmen.

Konsequent wäre es nun, die verschiedenen Elemente türkischer Staatlichkeit in Deutschland abzubauen. Die Wehrpflicht für in Deutschland lebende Türken und besonders für deutsche Staatsangehörige müsste abgeschafft werden. Die genannten Bundesländer müssten den muttersprachlichen Unterricht selbst organisieren und finanzieren. DITIB müsste autonom werden, die entsandten Imame durch in Deutschland ausgebildete Geistliche ersetzt werden. Entsprechende Ausbildungsgänge sind in den letzten Jahren entstanden. Diese Veränderungen sollten im Idealfall in Verhandlungen mit der Türkei vereinbart und in einem neuen deutsch-türkischen Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit verankert werden. Eine solche Regelung ist nötig,

da der seit 1961 angestrebte EU-Beitritt der Türkei offensichtlich nicht in Sicht ist. Gelingt eine einvernehmliche Regelung nicht, dann sollte die deutsche Staatlichkeit auf dem deutschen Territorium durchgesetzt werden. Dazu gehören auch verstärkte Bemühungen um Einbürgerung. Es ist widersinnig, eine in Deutschland lebende Bevölkerungsgruppe in die Arme eines anderen Staates zu treiben. Wir brauchen in Deutschland mehr deutsche und weniger türkische Staatlichkeit.

Statt diese Probleme anzugehen und die in Deutschland etablierte türkische Staatlichkeit zu reduzieren, wird nach der Abstimmung über die türkische Verfassung erneut die Optionsregelung zur Debatte gestellt. Dabei ist völlig unklar, wie viele Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit überhaupt abgestimmt und wie viele davon Erdogan unterstützt haben. Rechnerisch ist es möglich, dass überhaupt keine deutschen Staatsangehörigen teilgenommen haben. Wahrscheinlich ist es, dass hauptsächlich Menschen Erdogan unterstützt haben, die nur die türkische Staatsangehörigkeit besitzen. Charakteristisch ist es, dass wieder nur die türkische Gruppe erwähnt wird und alle anderen Doppelstaatler\_innen ausgeblendet werden.

### 3.3 VERTRAUENSKRISE BEI DEUTSCH-TÜRK\_INNEN

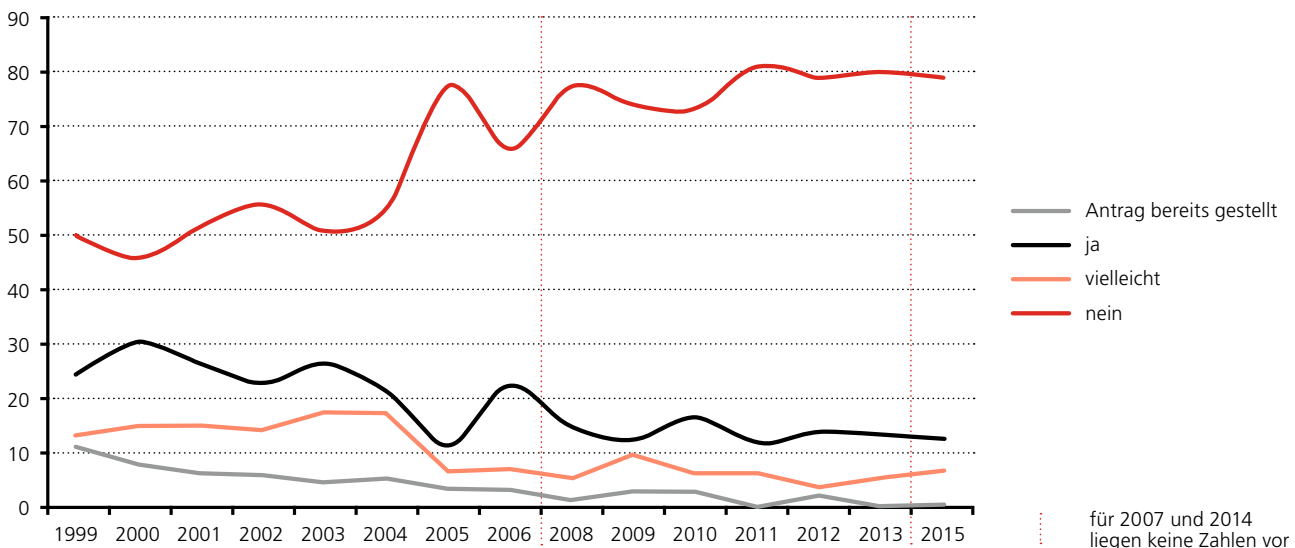
Mit der Etablierung türkischer Staatlichkeit in Deutschland und der Zusammenfassung der verschiedenen Elemente in der Hand der Regierungspartei korrespondierte eine Vertrauenskrise. Verfolgt man die Erhebungen über die Verbundenheit der Deutschland-Türk\_innen mit Deutschland und der Türkei, so gab es einen Höhepunkt für Deutschland, als 2000 das Bürgerrecht für in Deutschland geborene Kinder eingeführt wurde. Nach der Veröffentlichung von Sarrazins türkenfeindlichem Buch und seinen Aussprüchen, Türk\_innen hätten keine produktive Funktion außer Gemüseläden und produzierten „Kopftuchmädchen“, sank das Verbundenheitsgefühl

mit Deutschland stark ab (Uslucan 2017: 36). *Bild, Spiegel* und andere Medien hatten in dieser Zeit Sarrazins Thesen populär gemacht. Die Verbundenheit mit der Türkei stieg gleichzeitig stark an. Repräsentative Umfragen der Hanns-Seidel-Stiftung und der Universität Münster zeigen ein tiefes Benachteiligungsgefühl vieler Deutschtürk\_innen, obwohl sie ihre persönliche und ihre wirtschaftliche Situation als positiv beschreiben (Hanns-Seidel-Stiftung 2017: 129–160, 121; Pollack u. a. 2016). Religion wird dabei mehr und mehr zum „Marker“: Die Kenntnisse über den Islam bleiben gering und die religiöse Praxis bleibt niedrig, aber die Religion wird Abgrenzungsmerkmal – ähnlich wie das Christentum bei manchen Verteidiger\_innen des Abendlandes (Uslucan 2017: 33 f.).

Zwar gibt es deutliche Fortschritte für die „zweite“ Generation im Vergleich zur „ersten“, und die Verbundenheit mit der eigenen Stadt und dem Stadtteil ist groß. Mit dem wachsenden Diskriminierungsgefühl steigt aber das Interesse an türkischer Politik, und das Interesse an deutscher Politik nimmt ab (Sauer 2016, 128). Auch im sozialen Beziehungsgefüge zeigt sich eine Veränderung. Einerseits nehmen nachbarschaftliche und familiäre Verbindungen zu (Sauer 2016: 53). Andererseits entwickelt sich die Vereinsmitgliedschaft in segregativer Richtung. Während lange Zeit bei Deutschtürk\_innen die Mitgliedschaft in allgemeinen Organisationen überwog, zeigte sich 2015 eine starke Tendenz zu besonderen nur türkischen Organisationen (Sauer 2015: 59).

Seit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts 2000, die die Möglichkeit der Beibehaltung der türkischen Staatsangehörigkeit bei Einbürgerung beendete, ist auch der Wunsch, sich einbürgern zu lassen, ständig gesunken. In einer Umfrage in NRW (vgl. Abbildung 2) begründeten das 60 Prozent der Befragten mit dem Wunsch, ihre türkische Staatsangehörigkeit nicht aufgeben zu wollen. Weitere 28 Prozent sagen, die deutsche Staatsbürgerschaft bringe keine Vorteile. Ähnlich klingt das von zehn Prozent vorgebrachte Argument, der Aufenthalt sei ohnehin gesichert. Nur neun Prozent geben an, in die Türkei zurückgehen zu wollen und deshalb

Abbildung 2  
Absicht von türkischen Staatsangehörigen in NRW, sich einbürgern zu lassen



Quelle: Sauer 2016.

keine Einbürgerung anzustreben (Sauer 2016: 81). Zwischen 2012 und 2015 nahm die Begründung, die türkische Staatsangehörigkeit nicht aufgeben zu wollen, von 40 auf 60 Prozent zu (Sauer 2016: 82).

Insgesamt ist also eine fortschreitende funktionale, lokale und auch familiäre Integration zu konstatieren, der eine Entfremdung in der öffentlichen Sphäre gegenübersteht. Die Staatsangehörigkeit spielt dabei eine wichtige Rolle. Mit dem Ende der Möglichkeit der Beibehaltung der türkischen Staatsangehörigkeit, die in der Gesetzgebung von 1990 und 1993 noch gegeben war, nahm die türkische Einbürgerung ab. Die bedingungslose Öffnung von 2007 für Angehörige der EU und der Schweiz verstärkte die Diskriminierungsgefühle bei den türkischen Staatsangehörigen. Dann verletzte die Sarrazin-Kampagne ihr Selbstwertgefühl. Gleichzeitig bekamen sie ein offensives Identifikationsangebot der türkischen Regierung, die sich gegenüber Deutschland sehr selbstbewusst aufführte, den öffentlichen Raum besetzte, ihren Staatsbürger\_innen in Deutschland Unterstützung versprach und die bestehende türkische Staatlichkeit in Deutschland politisch einheitlich formierte, sodass sozialer Druck zunahm.

### 3.4. WEHRDIENST UND TERRITORIUM

Das Europäische Abkommen über Staatsangehörigkeit von 1997 sieht in Art. 21.3a vor, dass Doppelstaatler\_innen in dem Land ihre „militärischen Verpflichtungen“ erfüllen, in dem sie wohnen. „Alle derartigen Personen sollten ihre militärischen Verpflichtungen gegenüber dem Vertragsstaat erfüllen, in dessen Gebiet sie sich gewöhnlich aufhalten“ (eigene Übersetzung). Die meisten Länder verlangen dementsprechend keinen Wehrdienst von Staatsangehörigen, die im Ausland leben.

Die Türkei hat das Abkommen über Staatsangehörigkeit nicht unterzeichnet. Sie verlangt von ihren Bürgern im Ausland die Erfüllung der Wehrpflicht, sofern sie nicht in Deutschland bzw. anderen Ländern die Wehrpflicht erfüllen. Die Türkei ermöglicht die Ablösung der Wehrpflicht durch eine Zahlung von 6.000 Euro und einen kurzen und eher symbolischen Wehrdienst in der Türkei.

Grundsätzlich verliert man die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn man ohne Zustimmung des Verteidigungsministeriums freiwillig in die Streitkräfte eines anderen Landes eintritt (§ 28 StAG). Die Bundesrepublik hat jedoch am 1.7.2011 mit dem Inkrafttreten des Wehrrechtsänderungsgesetzes eine generelle Genehmigung für die Streitkräfte aller Länder erteilt, die der EU, der Efta und der NATO angehören, außerdem Staaten der Länderliste nach § 41 Abs. 1 der Aufenthaltsverordnung (Australien, Israel, Japan, Kanada, Republik Korea, Neuseeland, USA). Das geschah gleichzeitig mit der Abschaffung der Wehrpflicht, obwohl klar war, dass die Bundeswehr Nachwuchsschwierigkeiten bekommen würde. Gleichzeitig ist die Bundeswehr sehr restriktiv bei der Rekrutierung von Ausländer\_innen – ganz im Unterschied etwa zu den USA, wo Wehrdienst einen Zugang auch zur Staatsangehörigkeit öffnet. Auch die religiöse Versorgung muslimischer Soldat\_innen ist im Vergleich zu der gut ausgebauten katholischen und evangelischen Militärseelsorge defizitär.

### 3.5 WAHLRECHT, STEUERN, STAATSANGEHÖRIGKEIT UND TERRITORIUM

Nicht nur die Türkei, sondern auch viele andere Staaten und unter anderem Deutschland haben in den letzten Jahrzehnten das Wahlrecht für Staatsangehörige geöffnet, die im Ausland leben. Meist führten Regierungsmehrheiten dies in der Erwartung ein, bei Wahlen davon zu profitieren. Wie bei der Abstimmung in der Türkei besonders deutlich geworden ist, unterscheiden sich die politischen Sympathien von Auswanderergruppen von denen der einheimischen Bevölkerung.

Prinzipiell ist es ein Irrweg, Menschen an Wahlen zu beteiligen, die nicht im Land wohnen, keine Steuern zahlen und im täglichen Leben von staatlichen Entscheidungen nicht betroffen sind. Auf der anderen Seite sind zunehmend Menschen nicht stimmberechtigt, die im Land leben. Die Diskussion über das türkische Referendum hat dieses Problem besonders deutlich gemacht, es besteht aber prinzipiell.

Von daher wäre es konsequent, das Wahlrecht für im Ausland lebende Deutsche abzuschaffen und ebenso keine Zustimmung zur Durchführung von ausländischen Wahlen und Abstimmungen in Deutschland zu geben.

Es ist symptomatisch, dass die Beteiligung bei Wahlen im Ausland signifikant niedriger ist als bei Wahlen im Inland. Das galt trotz aller Aufregung und trotz allen Aufwandes des türkischen Staates und der Regierungspartei auch für die Abstimmung über die türkische Verfassungsreform. In der Türkei stimmten 85,3 Prozent der Wahlberechtigten ab, in Deutschland nur 48,7 Prozent. Offensichtlich hat die Mehrheit der Bevölkerung ein Gefühl dafür, dass es unangemessen ist, über das Schicksal anderer abzustimmen, wenn man selbst nicht betroffen ist.

Steuern werden in allen Ländern der Erde auf dem jeweiligen Territorium gezahlt. Eine Ausnahme sind die USA, die ihre Staatsangehörigen weltweit besteuern und die entsprechenden Anstrengungen in den letzten Jahren intensiviert haben. Als Resultat haben mehr als 4.000 Amerikaner\_innen im letzten Jahr ihre Staatsangehörigkeit zurückgegeben, unter ihnen der britische Außenminister Boris Johnson. Sie bleiben auch danach noch fünf Jahre steuerpflichtig. Auch für Deutschland ist es überlegenswert, Staatsangehörige mit einem hohen Einkommen, etwa ab 1 Million Euro, zu besteuern, um den Anreiz zu verringern, mit dem Steuersitz in Nachbarstaaten wie die Schweiz, Österreich oder Belgien auszuweichen. Dadurch würde das Gleichgewicht zwischen Leistungen und Beiträgen wieder besser austariert und ein Beitrag zu mehr sozialer Gerechtigkeit geschaffen. Die gegenwärtige Regelung, nach der deutsche Milliardär\_innen in den Nachbarländern wohnen, keine Steuern zahlen und gleichwohl von der Sicherheit und den Leistungen des deutschen Staates profitieren, ist nicht akzeptabel.

Deutschland sollte auf seinem eigenen Territorium für seine eigenen Streitkräfte werben und rekrutieren, statt die Rekrutierung hier lebender junger Männer und sogar eigener Staatsbürger der türkischen Armee zu überlassen.

# 4

## EINBÜRGERUNGSWUNSCH UND DEFIZITÄRE ERFÜLLUNG

### 4.1 MANGELNDE AUSSCHÖPFUNG DES EINBÜRGERUNGSPOTENZIALS

In Kapitel 1.3 hatten wir die Einbürgerungswerte in den Bundesländern und Kommunen verglichen und festgestellt, dass beträchtliche Unterschiede bei der Ausschöpfung des Einbürgerungspotenzials bestehen. Dass die Bereitschaft, sich einbürgern zu lassen, sehr viel höher ist als die Ausschöpfung, zeigt eine Umfrage der Adenauer-Stiftung aus dem Jahr 2016 (vgl. Tabelle 22). Danach wollte ein Drittel der Ausländer\_innen in Deutschland die Staatsbürgerschaft erwerben. Befragt wurden dabei alle Ausländer\_innen, also auch solche, die erst kurz im Lande waren und noch nicht die nötigen Aufenthaltszeiten erfüllten.

Im Folgenden wird gefragt, welche Probleme es bei der praktischen Umsetzung der Einbürgerung gibt und wie diese behoben werden könnten. Dazu untersuchen wir, wie die hohen Einbürgerungswerte in Städten wie Hamburg und Koblenz einerseits und die niedrigen beispielsweise in Berlin andererseits zustande kommen.

Tabelle 22  
**Möchten Sie die deutsche Staatsbürgerschaft erwerben?**  
 (in Prozent)

Herkunft	ja	nein	weiß nicht/ k. A.
Türkei	24	69	7
Russland	28	45	17
Polen	33	42	25
gesamt	36	49	15

Quelle: Pokorny 2016: 45; ähnliches Ergebnis Hanns-Seidel-Stiftung 2017: 34.

### 4.2 INTEGRATIONSEFFEKTE DER EINBÜRGERUNG

Die deutsche Diskussion ist meist auf juristische und ideologische Fragen konzentriert, soziale und ökonomische Effekte werden dabei wenig berücksichtigt. Die internationale Literatur stimmt jedoch darin überein, dass es wichtige Arbeits-

markteffekte von Einbürgerung gibt. Das betrifft zunächst, wie die OECD 2011 zusammengefasst hat, praktische Effekte. Es entstehen weniger Bürokratiekosten und es müssen keine behördlichen Genehmigungen eingeholt werden. Arbeitgeber\_innen sehen die Staatsangehörigkeit als Zeichen besserer Integration, die sie mit höherer Produktivität assoziieren. Teststudien haben gezeigt, dass Eingebürgerte mehr zu Vorstellungsgesprächen eingeladen werden als Nichteingebürgerte. Sie haben auch eine bessere Verhandlungsposition gegenüber Arbeitgeber\_innen und Zugang zu staatlichen Positionen, die für Ausländer\_innen gesperrt sind. Schließlich investieren sie mehr in ihre Zukunft im Land und fühlen sich diesem mehr verbunden (OECD 2011).

### 4.3 DIE HAMBURGER EINBÜRGERUNGS-INITIATIVE

Der Hamburger Bürgermeister Scholz schrieb von Dezember 2011 bis März 2015 in persönlichen Briefen 154.192 Hamburger\_innen ohne deutsche Staatsangehörigkeit an, die die aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Einbürgerung erfüllten, und ermutigte sie, Anträge zu stellen. Jeden Monat wurden 12.000 Briefe verschickt. Daraufhin stieg die Zahl der Anträge an. Als Reaktion wurde das Personal aufgestockt und es gelang, die durchschnittliche Bearbeitungszeiten von zwölf auf fünf Monate zu senken. Die Hamburger Behörden berichten von einer „Sogwirkung“, sodass auch Menschen sich für die Einbürgerung interessierten, die noch keinen Brief des Bürgermeisters erhalten hatten. Gleichzeitig wurden Einbürgerungsfeiern im Großen Festsaal des Rathauses veranstaltet, um den Einbürgerungen einen würdigen Rahmen und weitere Publizität zu geben (Hamburg.de 2016, Eusterhus 2012).

Hamburg steht seitdem an der Spitze der Einbürgerungsstatistik. Die Stadt war seit der Amtszeit des Innensensors Schill im Bundesländer-Ranking zurückgefallen. Wie Tabelle 23 zeigt, erhöhte sich auch die Diversität bei den Einbürgerungen. Seit 2014 sind nicht mehr Türk\_innen, sondern Afghan\_innen die größte Einbürgungsgruppe in Hamburg. Wie die Zahlen zeigen, gelang es auch in Hamburg nicht, den Rückgang bei den Menschen türkischer Herkunft aufzuhalten.



Tabelle 23  
Einbürgerungen in Hamburg

Herkunft	2011	2012	2013	2014	2015
Afghanistan	759	894	1.175	1.121	855
Türkei	1.447	1.345	1.344	951	737
Polen	245	256	441	462	386
Iran	429	390	502	355	343
Russische Föderation	185	283	280	203	177
insgesamt	5.639	5.737	7.333	6.492	5.891

Quelle: Hamburg.de 2016.

## 4.5 DIE BERLINER EINBÜRGERUNGS-KAMPAGNE

Berlin ist dagegen 2015 im Bundesländervergleich auf die vorletzte Stelle zurückgefallen, obwohl dort 2013 ebenfalls eine Einbürgerungskampagne eingeleitet wurde. „Einbürgerung hat für den Senat einen hohen Stellenwert“, erklärte Berlins Senatorin für Arbeit, Integration und Frauen, Dilek Kolat, zum Start der Kampagne im April 2013. „Berlin braucht alle seine Bürgerinnen und Bürger, egal welcher Nationalität, welcher Religion oder Kultur. In manchen Stadtteilen können aber große Teile der Bevölkerung nicht über ihre Angelegenheiten mitentscheiden. Ihnen fehlt der Pass. Erst die Einbürgerung bringt volle staatsbürgerliche Gleichberechtigung mit gleichen Rechten und gleichen Pflichten.“ Unter dem Motto „Deine Stadt. Dein Land. Dein Pass“ sollte ein „einbürgerungsfreundliches Klima“ geschaffen werden (Berlin.de 2013).

Allerdings zeigen Stichproben bei den Einbürgerungsämtern, dass die Umsetzung problematisch war. Schon der Zugang zu den Bezirksämtern war nicht ausreichend gegeben. Beispielsweise war das Bezirksamt Mitte Anfang 2017 nur sechs Stunden in der Woche geöffnet, das in Steglitz-Zehlendorf nur sieben Stunden. Die Medien berichteten dementsprechend auch über lange Wartezeiten, so beispielsweise die *Berliner Morgenpost* über eine Wartezeit von einem Jahr bis zu einem ersten Behördenkontakt.

Jelena Tokareva stammt aus Moldau. Als 13-Jährige kam sie 1992 mit ihren Eltern nach Deutschland, seit 2007 lebt sie in Berlin. Jetzt möchte die 36-Jährige Deutsche werden und einen Einbürgerungsantrag stellen. Zuvor muss sie an einem Beratungsgespräch teilnehmen, das ist in Berlin so vorgeschrieben. Jelena Tokarevas Pech: Sie wohnt in Moabit. Denn im Bezirk Mitte können Einbürgerungswillige nicht einfach zur Beratung in die Sprechstunde des zuständigen Amtes kommen. Wegen des großen Andrangs müssen sie einen Termin vereinbaren. Den hat Jelena Tokareva kürzlich bekommen: „Ihr Termin ist am Dienstag, 16. Mai 2017, um 11.20 Uhr.“ Kein Scherz, kein Tippfehler. Die Wartezeit beträgt tatsächlich mehr als ein Jahr. Berliner Morgenpost, 31. Mai 2016.

Dementsprechend sanken die Einbürgerungszahlen in Berlin während der Kampagne sogar ab (siehe Tabelle 24). Wenn durch eine Kampagne Erwartungen geweckt und dann aufgrund der personellen Situation enttäuscht werden, muss das zu Frustration führen und das Vertrauen in die Regierungsstellen verringern. Es kommt dann nicht zu der für Hamburg geschilderten positiven „Sogwirkung“, sondern zu einem negativen Erwartungszirkel.

Tabelle 24  
Einbürgerungsraten und Gesamtzahlen in Berlin 2006–2015

Bezirk	2006	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Mitte	1,8	1,1	1,8	1,1	1,7	1,4	1,3
Friedrichshain-Kreuzberg	1,9	1,2	1,7	1,7	1,5	1,4	1,1
Pankow	0,7	0,8	1,2	1,1	1,1	1,0	0,7
Charlottenburg-Wilmersdorf	1,7	1,4	2,3	1,9	1,7	1,6	1,5
Spandau	1,8	1,4	2,0	1,8	1,2	1,3	1,0
Steglitz-Zehlendorf	2,7	1,0	1,9	1,7	1,6	1,1	1,4
Tempelhof-Schöneberg	1,6	0,8	1,6	1,5	1,4	1,4	1,3
Neukölln	1,9	1,5	2,2	1,8	1,5	1,4	1,2
Treptow-Köpenick	2,1	1,4	2,0	1,9	1,7	1,4	1,2
Marzahn-Hellersdorf	0,9	1,2	2,1	1,7	1,2	1,2	1,2
Lichtenberg	1,2	1,1	1,6	1,5	1,4	1,4	1,2
Reinickendorf	2,2	1,1	0,9	1,5	1,6	1,4	1,1
<b>Berlin</b>	<b>1,7</b>	<b>1,2</b>	<b>1,8</b>	<b>1,6</b>	<b>1,5</b>	<b>1,4</b>	<b>1,2</b>
<b>Berlin Gesamtzahl</b>	<b>8.166</b>	<b>5.537</b>	<b>6.959</b>	<b>6.398</b>	<b>6.674</b>	<b>6.539</b>	<b>6.303</b>

Quelle: Stadtverwaltung Berlin; persönliche Mitteilung.

## 4.6 DISKREPANZEN ZWISCHEN DEN KOMMUNEN UND MANGELNDE KOSTEN-DECKUNG BEI DEN GEBÜHREN

Ähnliche Diskrepanzen findet man auch anderswo. Über Koblenz wird in der Presse berichtet, dass das Verfahren rasch und effizient erfolgte (Telser 2013). Ludwigshafen hat eine Steigerung der Einbürgerungszahlen erreicht, seit es 2013 begonnen hat, Einbürgerungsberechtigte anzuschreiben (Ludwigshafen 2016). Zu anderen Städten und Kreisen gibt es dagegen Berichte über lange Wartezeiten, unbesetzte Stellen und ineffiziente Verfahren.

Beim Vergleich der kommunalen Websites fallen ebenfalls große Unterschiede auf. Einige Kommunen informieren schon auf der Website exakt über die notwendigen Unterlagen und die Nachweise, die zu erbringen sind. Das erleichtert und beschleunigt zweifellos die Abwicklung. Ein Musterbeispiel dabei ist wiederum Koblenz. Andere Kommunen verweisen nur auf ein persönliches Gespräch und bieten dies gleichzeitig nur zu eng begrenzten Terminen an. Von daher ist die ausgeprägte Unterschiedlichkeit der Ergebnisse keine Überraschung.

Es wäre sehr zu empfehlen, dass die kommunalen Spitzenverbände oder die Länder Muster für die Websites entwickeln würden, die dann den Städten und Kreisen zur Verfügung stünden. Sie wären sehr einfach zu entwickeln, denn in den Städten mit effizienter Umsetzung sind sie schon vorhanden.

Der Bund hat 1990 gesetzlich die Gebühren so festgelegt, dass sie für die Kommunen nicht kostendeckend sind. Ursprünglich gab es eine hohe abschreckende Gebühr von 5.000 DM. Sie wurde 1974 differenziert und 1990 radikal auf 100 DM herabgesetzt, 1993 aber wieder auf 500 DM angehoben, was dann in 255 Euro umgerechnet wurde. 2007 wurde das Verfahren durch die Sprachprüfungen und den Einbürgerungstest weiter kompliziert, zudem gibt der Bund häufig neue Empfehlungen. Insgesamt ist also über die niedrigen Gebühren und den Aufwand ein negativer Anreiz für die Kommunen gegeben. „Die gesetzlich vorgegebene Regeleinbürgerungsgebühr ist so bemessen, dass sie den für die Prüfung eines Einbürgerungsbegehrens und die Einbürgerung selbst typischerweise entstehenden Verwaltungsaufwand nur teilweise deckt“ (Berlit et al. 2017: Kommentar zu § 38 StAG, RdNr. 21 ff.). Das Gesetz ist auch wenig praxisfreundlich formuliert. So müssen beispielsweise auch Menschen mit deutscher Muttersprache oder mit einer deutschsprachigen Promotion einen Deutschtest ablegen.

Die negative Anreizstruktur erschwert es den Kommunen auch, gut ausgebildetes Personal für die Einbürgerung einzusetzen. Die Besoldungsstufe ist meist niedrig und deswegen entstehen Anreize für qualifizierte Angestellte, sich um andere Positionen zu bewerben. Vielfach gibt es Berichte darüber, dass falsche rechtliche Auskünfte gegeben werden, vor allem zur Berechtigung der Aufrechterhaltung anderer Staatsangehörigkeiten. Wie Diskrepanzen zwischen geltendem Recht und Verwaltungspraxis bei schlechter Bezahlung und Ausstattung entstehen, ist für den Bereich des Ausländerrechts gezeigt worden (Eule 2014). Entsprechendes gilt offensichtlich auch für das Einbürgerungsrecht. Zudem ist Einbürgerung in den letzten Jahren kein prominentes Thema gewesen und wird deswegen allem Anschein nach in vielen Kommunen eher randständig behandelt.

## 4.7 ÜBERKOMPLEXITÄT DES VERFAHRENS

Nach wie vor geht die Einbürgerung in Deutschland bei Nichtgewährung der mehrfachen Staatsangehörigkeit so vor sich, dass zunächst nach Prüfung aller Unterlagen eine Einbürgerungszusage gegeben wird, anschließend die Ausbürgerung aus der anderen Staatsangehörigkeit durchgeführt werden muss und erst dann die Einbürgerung vollzogen wird. Dabei werden erneut die notwendigen Voraussetzungen wie etwa Einkommen und Wohnung geprüft. Dieses Verfahren beruht nicht auf einem Gesetz, sondern auf den Empfehlungen des Bundesinnenministeriums. Diese Regelung macht künftige Deutsche abhängig von den Staaten, aus deren Staatsangehörigkeit sie sich lösen wollen, und ist von daher eine Einladung zum Missbrauch dieser Abhängigkeit. Alle anderen Staaten, von denen ich Kenntnis habe und die mehrfache Staatsangehörigkeit ablehnen, bürgern zunächst ein und verpflichten die neuen Staatsangehörigen dann, sich innerhalb einer bestimmten Frist von dem anderen Staat ausbürgern zu lassen. Die Betroffenen sind dann in einer starken Position dem ausbürgenden Staat gegenüber und geraten auch nicht in die Gefahr, staatenlos zu werden. Auch die Empfehlungen des Bundesinnenministeriums kennen diese Vorgehensweise, aber nur wenn andere Staaten das deutsche Vorgehen nicht akzeptieren. Das deutsche Verfahren widerspricht auch dem völkerrechtlichen Grundsatz der Vermeidung von Staatenlosigkeit, denn während des Verfahrens gibt es eine Zustand der Staatenlosigkeit, der permanent werden kann, wenn jemand beispielsweise seine Arbeit verliert und die Einbürgerungsbehörde das Einkommen erneut prüft.

# 5

## ERGEBNISSE UND EMPFEHLUNGEN

### 5.1 ERGEBNISSE

Obwohl Deutschland beliebt, der deutsche Pass der attraktivste der Welt, die Einwanderung angestiegen und die Gesellschaft offener geworden ist, sind die Einbürgerungszahlen nach wie vor unbefriedigend. Die Zahl der Ausländer\_innen wächst und die Zahl der stimmberechtigten Staatsangehörigen sinkt – eine Aushöhlung der Demokratie und des Zusammenhalts der Gesellschaft.

Es gibt einen breiten Konsens über Integration in der Einwanderungsgesellschaft, aber die staatsbürgerliche Integration findet zu wenig Interesse. Die Einbürgerungswerte Deutschlands liegen nach wie vor unter denen der meisten anderen europäischen Länder, in Schweden ist die Einbürgerungsrate mehr als viermal höher. Obwohl die Einbürgerungsgesetze für ganz Deutschland gelten, ist die Einbürgerungspraxis in den Bundesländern und Kommunen nach wie vor sehr unterschiedlich. Städte wie Hamburg und Ludwigshafen erreichen Einbürgerungswerte wie Frankreich oder Italien, aber in Bayern oder Berlin liegen die Einbürgerungswerte extrem niedrig. In Bayern ist dies Ergebnis gezielter Politik, in Berlin Resultat administrativer Probleme. Auch in vielen anderen Kommunen kommt es zu langen Wartezeiten und Verzögerungen. Angesichts der durch mehrere Gesetzesänderungen gestiegenen Komplexität des Einbürgerungsrechts sind die vom Bund festgelegten Einbürgerungsgebühren für die Kommunen nicht kostendeckend. Für die Kommunen ist es deswegen eine finanzielle und administrative Herausforderung, zügige Verfahren durchzuführen und die Einbürgerungsstellen personell auszustatten. Ein Blick auf die einschlägigen Websites zeigt, dass sie damit sehr unterschiedlich umgehen.

Das Erbe der langen Tradition der Nichteinbürgerung der „Gastarbeiter“ ist immer noch spürbar. Soweit diese Gruppen inzwischen das EU-Bürgerrecht erworben haben, lassen sie sich wenig einbürgern. Ähnliches gilt für Staatsangehörige der anderen „alten“ EU-Mitgliedsländer und anderer wohlhabender Staaten.

Selbst bei Bürger\_innen solcher Länder zeigt sich ein Unterschied in Bezug auf die Möglichkeit der Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit. Ein zentrales Einbürgerungs-

hindernis stellt der Ausschluss der mehrfachen Staatsangehörigkeit für türkische Staatsangehörige dar, zumal die Behörden ihre Anträge auf mehrfache Staatsangehörigkeit weit restriktiver behandeln als die von Menschen aus Amerika oder Kanada. Der starke Rückgang der Einbürgerungen türkischer Staatsangehöriger ist für die Stagnation bei den Einbürgerungen insgesamt quantitativ wichtig.

Durch die Gesetzesänderungen von 2000 und 2007, die größere Toleranz gegenüber mehrfacher Staatsangehörigkeit in Bezug auf die USA, Kanada und ähnliche Länder sowohl beim Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit wie auch bei der Zustimmung zur Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit und schließlich auch bei der Erweiterung der Liste der Nichtausbürgerungsländer ist das Prinzip der Vermeidung mehrfacher Staatsangehörigkeit weitgehend außer Kraft gesetzt worden. Das geschah parallel zu entsprechenden oder auch weitergehenden Entwicklungen in anderen europäischen Ländern und in Amerika. Andererseits wurde die Haltung gegenüber mehrfacher Staatsangehörigkeit für nichtprivilegierte Ausländer\_innen restriktiver. Diese extrem unterschiedliche Behandlung wirkt diskriminierend. Seit der Einführung der Meldepflicht für Mehrfachstaatlichkeit wird dieses diskriminierende System als Verwaltungsroutine praktiziert. Ein Blick auf die niederländischen Erfahrungen mit einer solchen Praxis zeigt, dass dies auch in den folgenden Generationen stigmatisierend wirkt. Deswegen haben die Niederlande diese Praxis beendet und die Daten über mehrfache Staatsangehörigkeit gelöscht.

Flüchtlinge, Menschen aus armen und aus repressiven Ländern lassen sich sehr viel stärker einbürgern als Menschen aus Ländern mit Wohlstand und Rechtsstaatlichkeit. Nach wie vor sind auch die Einbürgerungsraten von Einwanderern und Einwanderinnen aus den neuen Mitgliedstaaten der EU hoch.

Frauen lassen sich mehr einbürgern als Männer. Eine zügige Durchführung der Einbürgerung erleichtert also Frauen ebenso wie Menschen aus repressiven und armen Ländern das volle Ankommen in Deutschland.

## 5.2 DIE DEUSCHTÜRK\_INNEN, DER DEUTSCHE UND DER TÜRKISCHE STAAT

Die aktuellen Probleme mit den Aktivitäten des türkischen Staates auf deutschem Territorium liegen nicht darin begründet, dass eine begrenzte Anzahl von Menschen die deutsche und die türkische Staatsangehörigkeit hat, die meisten davon Kinder und Jugendliche. Die Probleme sind darin begründet, dass sehr viele aus der Türkei stammende und permanent in Deutschland lebende Menschen nach wie vor nicht die deutsche Staatsangehörigkeit haben und damit legaliter von der türkischen Regierung abhängig sind. Dementsprechend fühlen sie sich als Türk\_innen. Türkische Männer sind der türkischen Wehrpflicht unterworfen und bezahlen fast alle eine Abgabe von 6.000 Euro, um ihre Wehrpflicht zu verkürzen. Diese Wehrsteuereinnahmen erleichtern es dem türkischen Staat, Leistungen in Deutschland anzubieten: Entsendung von Imamen, muttersprachlichen Schulunterricht und weitere Angebote der Konsulate, die ein dichtes Netz bilden. Da Türk\_innen seit 1980 immer wieder in Debatten ausgegrenzt worden sind, wirkte das Angebot kompakter türkischer Staatlichkeit und türkischen Nationalstolzes für viele auch attraktiv.

Die Lösung für diese Probleme ist die Durchsetzung der deutschen Staatlichkeit auf dem deutschen Territorium, ganz im Einklang mit dem traditionellen juristischen Dreiklang Staatsvolk, Staatsgebiet, Staatsgewalt. Dazu gehört zentral das Einbürgerungsangebot, aber gleichzeitig auch die Beschränkung der fremden Staatlichkeit in Deutschland, die maßgeblich durch deutsche Einladungen hervorgerufen worden ist. Zunächst müssten die Bundesländer den muttersprachlichen Unterricht selbst übernehmen. Das Verteidigungsministerium sollte seine prinzipielle Genehmigung für Militärdienst in ausländischen Staaten zurückziehen. In einem zweiten Schritt wäre eine vertragliche Lösung der anderen Probleme anzustreben. Damit sollte die oben angesprochene „Asymmetrie“ beendet werden. Einerseits sollten Menschen türkischer Herkunft in Bezug auf die mehrfache Staatsangehörigkeit behandelt werden wie solche aus Italien oder der Schweiz. Andererseits sollte die türkische Staatlichkeit auf deutschem Boden aufgegeben werden, möglichst durch eine einvernehmliche vertragliche Lösung, andernfalls durch einseitige deutsche Maßnahmen.

Nach der weitgehenden Abschaffung des Rechtsstaats in der Türkei ist eine neue Lage entstanden. Es gibt heute sehr viele Menschen türkischer Herkunft, die sich vom türkischen Staat nicht vertreten, sondern bedroht fühlen. Sie können durch Einbürgerung Sicherheit gewinnen, und es wird für sie wesentlich einfacher sein, dies zu tun, wenn sie zunächst die deutsche Staatsangehörigkeit annehmen und anschließend die türkische zurückgeben können, auch im Zusammenhang mit der Vermeidung der türkischen Wehrsteuer für die heranwachsenden Söhne. Deutschland und insbesondere die für die Einbürgerung zuständigen Bundesländer sollten dieser großen Gruppe die Einbürgerung erleichtern, indem sie die Deuschtürk\_innen zur Einbürgerung auffordern, unter der Bedingung, dass sie sich anschließend innerhalb einer Frist von einem Jahr ausbürgern lassen. Sie würden dadurch schnell unabhängig von den türkischen

Behörden und könnten ihre Ausbürgerung betreiben, ohne von diesen abhängig zu werden.

## 5.3 WANN WERDEN STAATSANGEHÖRIGKEITEN OBSOLET?

Christine Langenfeld hat als Vorsitzende des Sachverständigenrates für Migration und Integration als Lösung den „Generationenschnitt“ vorgeschlagen. Dabei soll der Einwanderergeneration die mehrfache Staatsangehörigkeit zugestanden werden, späteren Generationen aber nicht. Wenn „die Auswanderung Generationen zurückliegt, wird im Sinne eines ‚Generationenschnitts‘ gekappt. Langenfeld weist dabei auf das Beispiel des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts hin, das seit dem Jahr 2000 in § 4 Abs. 4 eine entsprechende Regelung für die Kinder von Deutschen vorsieht, die selbst im Ausland geboren sind und dort leben. Allerdings besteht die Möglichkeit, innerhalb eines Jahres für das Kind die Eintragung im deutschen Geburtenregister zu beantragen und damit die Staatsangehörigkeit zu erhalten. Der Sachverständigenrat hat das Modell im Juni 2017 erneut vorgestellt und im Einzelnen ausgeführt (SVR 2017).

Ein Problem des Vorschlags liegt darin, dass er über Rechtsakte anderer Staaten vollzogen werden müsste. Im Grunde beinhaltet der Vorschlag ein neues weltweites Leitmodell, das in internationalen Verträgen durchgesetzt werden müsste. Es ist nicht zu erkennen, dass andere Staaten in dieser Richtung denken. Im Gegenteil: Immer mehr Staaten öffnen sich, wie oben dargelegt, für Mehrstaatigkeit. Auswanderungsländer hoffen dabei, ihre Staatsangehörigen nicht zu verlieren. Liberale Staaten wie die USA sind durch Gerichtsentscheidungen verpflichtet worden, ihren im Ausland lebenden Bürger\_innen nicht die Staatsangehörigkeit zu entziehen.

Betrachtet man allerdings die realen Entwicklungen, so erkennt man, dass die Menschen im Allgemeinen selbst nach mehreren Generationen die Staatsangehörigkeit ihrer Vorfahren nicht mehr wahrnehmen, wenn sie sich in dem neuen Land anerkannt und akzeptiert fühlen, das Land stabil ist und die Verbindungen zum Herkunftsland früherer Generationen sich gelöst haben. Dann wird der zweite oder auch der dritte Pass nicht mehr beantragt und gerät intergenerational in Vergessenheit. Insofern lösen Bürger\_innen das Problem selbst. Die obsoletere Staatsangehörigkeit schläft ein, ohne dass sie durch den Staat entzogen wird. Das vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobene freiheitliche Prinzip, dass Staatsangehörigkeit Bürgerrecht ist und nicht vom Staat „nach seinem Ermessen“ „unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten“ gestaltet werden kann (BVerGE vom 21.5.1974, 239) muss nicht verletzt werden. Das Bürgerrecht bleibt gewahrt, sofern die Bürger\_innen dies wünschen. Wenn sie es nicht mehr in Anspruch nehmen wollen, verfällt es faktisch und schläft ein.

In Deutschland hat diese Entwicklung in weiten Teilen funktioniert und bei der Integration geholfen, besonders bei den Aussiedler\_innen. Russlanddeutsche wurden in den 1990er Jahren als Problemgruppe betrachtet und vielfach als „Russ\_innen“ bezeichnet (Schneide 2003; Dörries 2014).

Dass sie bei ihrer Einreise die deutsche Staatsangehörigkeit erhielten, dass sie sich damit als Deutsche fühlen konnten, dass sie auch statistisch nicht mehr erfassbar waren, trug zu ihrer Eingliederung bei, ebenso wie die Grundidee, dass sie auf Dauer nach Deutschland gekommen oder zurückgekommen waren. Die alten Staatsangehörigkeitsrechte verloren rasch an Bedeutung, zumal der deutsche Pass viele Türen öffnet. Diese freiwilligen und selbstbestimmten Prozesse funktionieren geräuschlos und ohne Probleme. Sie werden durch eine lückenlose behördliche Überwachung eher verkompliziert, indem dann jeweils bewusste Entscheidungen über die Niederlegung der obsoleten Staatsangehörigkeit getroffen werden müssen.

#### **5.4 EINBÜRGERUNG ALS DEUTSCHES INTERESSE**

Bei seinen Integrationsbemühungen sollte Deutschland stärker auf Einbürgerung und Zugehörigkeit setzen. Es ist widersprüchlich, dass Deutschland einerseits mehr als andere Länder ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit gleiche Chancen und vielfältige Sozialleistungen bietet und auch Flüchtlinge großzügig unterstützt, andererseits aber den Weg zur Staatsangehörigkeit nicht ebnet. Das erschwert es, ein Gefühl der vollen Zugehörigkeit zu entwickeln. Besonders widersprüchlich ist es, in Deutschland lebende Menschen in vielfacher Weise auf ihre Herkunftsstaaten zu verweisen und sie von ihnen abhängig zu machen. Staatsangehörigkeit ist das Band zwischen Bürger\_innen und Staat. Es ist im deutschen Interesse und im Interesse der Menschen in Deutschland, wenn dieses Band gestärkt wird und möglichst alle Einwohner\_innen umfasst.

## Anhang: Liste der Nicht-ausbürgerungsländer

1. Afghanistan
2. Algerien
3. Angola
4. Argentinien
5. Bolivien
6. Brasilien
7. Costa Rica
8. Dominikanische Republik
9. Ecuador
10. Eritrea
11. Guatemala
12. Honduras
13. Iran
14. Kuba
15. Libanon
16. Malediven
17. Marokko
18. Mexiko
19. Nicaragua
20. Nigeria
21. Panama
22. Syrien
23. Thailand
24. Tunesien
25. Uruguay

Quelle: VAH-StAG 2015.

# Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

- |   |  |
|---|--|
| <p>7 Abbildung 1<br/><b>Einbürgerungen 1999–2015 nach Staatsangehörigkeit</b></p> <p>28 Abbildung 2<br/><b>Absicht von türkischen Staatsangehörigen in NRW, sich einbürgern zu lassen</b></p> <p>5 Tabelle 1<br/><b>Staatsangehörigkeit als Kriterium für Deutschsein (in Prozent)</b></p> <p>6 Tabelle 2<br/><b>Einbürgerungen und Einbürgerungsquoten 2001–2016</b></p> <p>9 Tabelle 3<br/><b>Einbürgerungsraten im internationalen Vergleich (in Prozent)</b></p> <p>10 Tabelle 4<br/><b>Einbürgerungsraten in europäischen Ländern 2004–2015 (in Prozent)</b></p> <p>11 Tabelle 5<br/><b>Einbürgerungsgebühren in ausgewählten Ländern</b></p> <p>12 Tabelle 6<br/><b>Einbürgerungsraten in den Bundesländern 2016 und 2005</b></p> <p>12 Tabelle 7<br/><b>Einbürgerungsraten in Rheinland-Pfalz 2016: Städte und Kreise</b></p> <p>13 Tabelle 8<br/><b>Einbürgerungsraten in Baden-Württemberg 2011 bis 2015 und 2016: Städte und Kreise</b></p> <p>13 Tabelle 9<br/><b>Besonders niedrige Einbürgerungsraten: ausgewählte Herkunftsländer 2016</b></p> <p>14 Tabelle 10<br/><b>Einbürgerungsraten 2016 nach Herkunftsländern mit über 1.000 Einbürgerungen</b></p> <p>14 Tabelle 11<br/><b>Einbürgerungsraten aEP: Polen, Rumänien, Bulgarien</b></p> <p>14 Tabelle 12<br/><b>Frauenanteil bei Einbürgerungen 2008–2016 (in Prozent)</b></p> <p>15 Tabelle 13<br/><b>Mehrstaatigkeit bei Einbürgerung (in Prozent)</b></p> <p>15 Tabelle 14<br/><b>Einbürgerungen nach Frauenanteil 2015: Herkunftsnationalitäten mit über 1.000 Eingebürgerten</b></p> <p>16 Tabelle 15<br/><b>Einbürgerungsquote nach Geschlecht in den Ländern 2015 (in Prozent)</b></p> <p>17 Tabelle 16<br/><b>Mehrstaatigkeit bei Einbürgerung (in Prozent)</b></p> <p>18 Tabelle 17<br/><b>Einbürgerungszahlen nach Mikrozensus und amtlichen Meldungen (in 1.000)</b></p> | <p>20 Tabelle 18<br/><b>Mehrfache Staatsangehörigkeit: Rechtsansprüche und Gruppen</b></p> <p>21 Tabelle 19<br/><b>Reale Inanspruchnahme mehrfacher Staatsangehörigkeit (Schätzung)</b></p> <p>24 Tabelle 20<br/><b>Staatsbürgerschaftsregelungen in 27 EU-Staaten</b></p> <p>25 Tabelle 21<br/><b>Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit bei Einbürgerung im Ausland</b></p> <p>30 Tabelle 22<br/><b>Möchten Sie die deutsche Staatsbürgerschaft erwerben? (in Prozent)</b></p> <p>31 Tabelle 23<br/><b>Einbürgerungen in Hamburg</b></p> <p>31 Tabelle 24<br/><b>Einbürgerungsraten und Gesamtzahlen in Berlin 2006–2015</b></p> |
|---|--|

# Literaturverzeichnis

- Afroyim v. Rusk, 387 U.S. 253 (1967), 387 U.S. 253, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/387/253/case.html> (22.7.2017).
- Arendt, Hannah 1986: Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft: Antisemitismus, Imperialismus, totale Herrschaft, München.
- Banse, Dirk; Malzahn, Claus Christian 2017: Geheimdienst bespitzelte Özdemir schon vor 20 Jahren, in: Die Welt, 2.4.2017, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article163324770/Geheimdienst-bespitzelte-Özdemir-schon-vor-20-Jahren.html> (30.4.2017).
- Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr 2016: Einbürgerungen 2015, München, [https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/suk/asylmigration/einb%C3%BCrgerungen\\_2011\\_bis\\_2015\\_gesamt.pdf](https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/suk/asylmigration/einb%C3%BCrgerungen_2011_bis_2015_gesamt.pdf) (28.4.2017).
- Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr 2017: Einbürgerungen 2016, München, [https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/suk/asylmigration/einb%C3%BCrgerungsstatistik\\_2016.pdf](https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/suk/asylmigration/einb%C3%BCrgerungsstatistik_2016.pdf) (13.6.2017).
- Beise, Marc 2017: Ach, unsere Reichen, in: Süddeutsche Zeitung Nr. 67, 21.3.2017.
- Berlin.de 2013: Einbürgerung: Deine Stadt. Dein Land. Dein Pass, <http://www.berlin.de/lb/intmig/themen/einbuengerung/> (22.7.2017).
- Berlit, Uwe; Marx, Reinhard; Schuhen, Otmar; Fritz, Roland; Vormeier, Jürgen 2017: Gemeinschaftskommentar zum Staatsangehörigkeitsrecht, Neuwied.
- Bertelsmann-Stiftung 2017: Willkommenskultur im „Stresstest“: Einstellungen in der Bevölkerung 2017 und Entwicklungen und Trends seit 2011/2012: Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, Gütersloh.
- Botschaft der Republik Polen 2017: Auslandspolen, [http://berlin.msz.gov.pl/de/bilaterale\\_zusammenarbeit/auslandspolen\\_127/](http://berlin.msz.gov.pl/de/bilaterale_zusammenarbeit/auslandspolen_127/) (14.1.2017).
- Brubaker, Rogers 1993: Staats-Bürger: Deutschland und Frankreich im historischen Vergleich, Hamburg.
- Bundesrat 2015: Drucksache 341/15: 12.08.15: Allgemeine Verwaltungsvorschrift der Bundesregierung: Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Bundesmeldegesetzes (BMGVvV), [http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2015/0301-0400/341-15.pdf;jsessionid=8818EB2CBEDF679B37F799DB00D01D8D.2\\_cid365?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2015/0301-0400/341-15.pdf;jsessionid=8818EB2CBEDF679B37F799DB00D01D8D.2_cid365?__blob=publicationFile&v=1) (30.1.2017).
- Cannane, Steve 2017: Brexit Forces British Jews to Seek German Citizenship, ABS News, 14.1.2017, <http://www.abc.net.au/news/2017-01-14/post-brexit-british-jews-are-applying-for-german-citizenship/8182260> (14.1.2017).
- Castelligasse 2017: Republik Österreich: Staatsbürgerschaftsnachweise, <http://www.castelligasse.at/Politik/Staatsbuenger/staatsbuenger.htm> (20.1.2017).
- Castles, Stephen 2005: Hierarchical Citizenship in a World of Unequal Nation States, in: PS Online 38, S. 689–692.
- Collet, Beate; Varro, Gabrielle 2000: Das Fremde ganz nah: Kulturelle Identität in Konzept und Alltag binationaler Partnerschaften, in: Anthropolittain 8, S. 35–42.
- Cornell, Svante 2015: The Rise of Diyanet: The Politicization of Turkey's Directorate of Religious Affairs, in: The Turkey Analyst, <https://www.turkeyanalyst.org/publications/turkey-analyst-articles/item/463-the-rise-of-diyanet-the-politicization-of-turkey%E2%80%99s-directorate-of-religious-affairs.html> (30.4.2017).
- Council of Europe 1997: European Convention on Nationality, Straßburg, 6.XI.1997, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f2e6> (22.4.2017).
- Damiani, Anne; Hoffmann, Marvin; Marchese, Julia; Wüllner, Gordon 2017: The Long Arm of Eritrean Tax Law, <http://jigc.media/media/samuel-from-eritrea/> (30.4.2017).
- De Hart, Betty 2003: Onbezonnen vrouwen: Gemengde relaties in het nationaliteitsrecht en het vreemdelingenrecht, Amsterdam.
- De Hart, Betty 2012: Een tweede paspoort: Dubbele nationaliteit in de Verenigde Staten, Duitsland en Nederland, Amsterdam.
- Der Spiegel 1998: Staatsbürgerschaft: Künstliche Minderheit, in: Der Spiegel, 23.3.1998. <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-7851036.html> (24.6.2017).
- Diefenbach, Heike; Weiß, Anja 2006: Menschen mit Migrationshintergrund: Datenerfassung für die Integrationsberichterstattung, Gutachten, Landeshauptstadt München, 21. [http://www.muenchen.info/soz/pub/pdf/203\\_gutachtenmigration.pdf](http://www.muenchen.info/soz/pub/pdf/203_gutachtenmigration.pdf) (24.12.2016).
- Die Welt 2017: Anhänger von SPD und Grünen wollen Ausländer mitwählen lassen, in: Die Welt, 18.2.2017, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article162183536/Anhaenger-von-SPD-und-Gruenen-wollen-Auslaender-mitwaehlen-lassen.html> (22.7.2017).
- DITIB – Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion e.V. 2017: Gründung und Struktur, <http://www.ditib.de/default1.php?id=5&sid=8&lang=de> (22.7.2017).
- Dörries, Bernd 2014: Heimatkunde, in: Süddeutsche Zeitung Nr. 208, 10.9.2014, S. 3.
- Esser, Hartmut 1980: Aspekte der Wanderungssoziologie: Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten: Eine handlungstheoretische Analyse, Darmstadt.
- Esser, Hartmut 2006: Sprache und Integration: Die sozialen Bedingungen und Folgen des Spracherwerbs von Migranten, Frankfurt am Main.
- Eurostat 2017: Acquisition of Citizenship Statistics, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Acquisition\\_of\\_citizenship\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Acquisition_of_citizenship_statistics) (24.4.2017).
- Eurostat 2016: Gender and Age Distribution of Persons Acquiring Citizenship in the EU-C-28 and EFTA, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/8/86/Gender\\_and\\_age\\_distribution\\_of\\_persons\\_acquiring\\_citizenship\\_in\\_the\\_EU-28\\_and\\_EFTA%2C\\_2014\\_v20160607.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/8/86/Gender_and_age_distribution_of_persons_acquiring_citizenship_in_the_EU-28_and_EFTA%2C_2014_v20160607.png) (22.4.2017).
- Eule, Tobias B. 2014: Inside Immigration Law: Migration Management and Policy Application in Germany, Farnham.
- Eusterhus, Eva 2012: Das lange Warten auf den deutschen Pass, in: Die Welt, 2.3.2012, <https://www.welt.de/regionales/hamburg/article13900256/Das-lange-Warten-auf-den-deutschen-Pass.html> (24.4.2017).
- Fick, Patrick 2017: Vom Ausländer zum Staatsbürger: Empirische Erkenntnisse zu Determinanten und Konsequenzen der Einbürgerung in Deutschland (Dissertation), Konstanz.
- Hamburg.de 2016: Einbürgerungsbilanz 2015: Antragszahlen weiterhin auf hohem Niveau, <http://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/5567206/2016-03-24-bis-pm-einbuengerungen> (22.4.2017).
- Hanns-Seidel-Stiftung 2017: Politische Partizipation und Integration von Migranten in Bayern, München.
- Henley 2016: The Henley & Partners, Visa Restrictions Index 2016: Global Travel Freedom at a Glance, <https://www.henleyglobal.com/files/download/HP/hvri/HP%20Visa%20Restrictions%20Index%20160223.pdf> (30.1.2017).
- Hill, Amelia 2017: Why I'm Making my Family German, in: The Guardian, 3.6.2017, <https://www.theguardian.com/lifeandstyle/2017/jun/03/why-im-making-my-family-german> (3.6.2017).
- Immigratie en Naturalisatiedienst 2011: Trendrapportage naturalisatie: Ontwikkelingen in de periode 2006-2010, Den Haag, <https://ind.nl/Documents/trendrapportage-naturalisatie-2006-2010.pdf> (22.7.2017).



- Integrationsmonitoring 2017: Vierter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder 2013–2015, Düsseldorf/Berlin.
- Integrationsmonitoring 2010: Erster Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder 2005–2009, Düsseldorf/Berlin.
- Jones-Correa, Michael 1998: Different Paths. Gender, Immigration and Political Participation, in: *International Migration Review* 32, S. 326–349.
- Juncker, Jean-Claude 2002: Déclaration sur l'Etat de la nation 7 mai 2002, <http://www.asti.lu/bienvenue/citoyennete/double-nationalite> (22.4.2017).
- Kalter, Frank; Granato, Nadia 2002: Demographic Change, Educational Expansion, and Structural Assimilation of Immigrants: The Case of Germany, in: *European Sociological Review* 18, S. 199–216.
- Kulk, Friso; de Hart, Betty 2011: De nationaliteit van Baby Friso: Registratie van een van rechtswege verkregen dubbele nationaliteit in de GBA, in: *Nederlands Juristenblad*, 27. Jg., S. 1.767–1.722.
- Langenfeld, Christine 2014: Der Spinnen-Fliegen-Kompromiss, in: *Süd-deutsche Zeitung*, 2.4.2014, S. 2.
- Lawrence, Jonathan 2012: The Emancipation of Europe's Muslims: The State's Role in Minority Integration, Princeton.
- Ludwigshafen 2016: Einbürgerungszahl auf Höchststand, <https://www.ludwigshafen24.de/ludwigshafen/ludwigshafen-zahl-einbuengerungen-hoehchststand-seit-2007-7115887.html> (27.6.2017).
- Medien-Servicestelle Neue ÖsterreicherInnen 2013: Staatsbürgerschaftsregelungen in der EU, [http://medienservicestelle.at/migration\\_bewegt/2013/07/30/staatsbuergerschaftsregelungen-in-der-eu/](http://medienservicestelle.at/migration_bewegt/2013/07/30/staatsbuergerschaftsregelungen-in-der-eu/) (22.7.2017).
- Michalowski, Ines 2007: Integration als Staatsprogramm: Deutschland, Frankreich und die Niederlande im Vergleich, Münster.
- Naujoks, Daniel 2009: Die doppelte Staatsbürgerschaft: Die Diskussion um ethnische und politische Grenzziehung in Deutschland, Hamburg, [http://focus-migration.hwwi.de/typo3\\_upload/groups/3/focus\\_Migration\\_Publikationen/Kurzdosiers/KD\\_14\\_Doppelte\\_Staats.pdf](http://focus-migration.hwwi.de/typo3_upload/groups/3/focus_Migration_Publikationen/Kurzdosiers/KD_14_Doppelte_Staats.pdf) (22.4.2017).
- Naumann, Annelie; Röhn, Tim 2017: An deutschen Schulen lernen Kinder zu denken wie Erdogan, in: *Die Welt*, 2.4.2017, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article163327629/An-deutschen-Schulen-lernen-Kinder-zu-denken-wie-Erdogan.html> (22.7.2017).
- OECD 2016: *International Migration Outlook 2015*, Paris: OECD.
- OECD 2017: *International Migration Outlook 2016*, Paris: OECD.
- Parkinson, Robert 2016: *The Common Cause: Creating Race and Nation in die American Revolution*, Chapel Hill.
- Pedroza, Lucy 2012: *Citizenship before Nationality: How Democracies Redefine Citizenship by Debating the Extension of Voting Rights for Settled Immigrants* (Dissertation), Bremen.
- Pokorny, Sabine 2016: Was uns prägt, was uns eint: Integration und Wahlverhalten von Deutschen mit und ohne Migrationshintergrund und in Deutschland lebenden Ausländern, St. Augustin/Berlin.
- Pollack, Detlev; Müller, Olaf; Rosta, Gergely 2016: Integration und Religion aus der Sicht Türkeistämmiger, [https://www.uni-muenster.de/Religion-und-Politik/aktuelles/2016/jun/PM\\_Integration\\_und\\_Religion\\_aus\\_Sicht\\_Tuerkeistaemmiger.html](https://www.uni-muenster.de/Religion-und-Politik/aktuelles/2016/jun/PM_Integration_und_Religion_aus_Sicht_Tuerkeistaemmiger.html) (22.4.2017).
- Raad van State 2012: Aan de Koningin, No. W04.12.0476/l.
- Reimann, Anna 2017: Falsches Spiel mit dem Doppelpass, in: *Spiegel Online*, 20.4.2017, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/tuerkei-deutsch-tuerken-beim-referendum-falsches-spiel-mit-dem-doppelpass-a-1144013.html> (20.4.2017).
- Rijksoverheid 2013: Dubbele nationaliteit geschrapt uit registratie. Nieuwsbericht | 14-02-2013, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2013/02/14/dubbele-nationaliteit-geschrapt-uit-registratie> (30.1.2017).
- Rijksoverheid 2017: Dubbele nationaliteit, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/nederlandse-nationaliteit/inhoud/dubbele-nationaliteit> (30.1.2017).
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) 2013: SVR schlägt modernes Staatsangehörigkeitsrecht vor: Doppelpass mit Generationenschnitt, <https://www.svr-migration.de/presse/presse-svr/svr-schlaegt-modernes-staatsangehoerigkeitsrecht-vor-doppelpass-mit-generationenschnitt/> (2.2.2017).
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) 2017: Der Doppelpass mit Generationenschnitt: Perspektiven für ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht, Berlin, [https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/06/Positionspapier\\_Doppelpass.pdf](https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/06/Positionspapier_Doppelpass.pdf) (26.6.2017).
- Sahm, Ulrich W. 2011: Israelis wollen deutschen Pass, in: *HaGalil.com*, <http://www.hagalil.com/2011/06/deutscher-pass> (14.1.2017).
- Sauer, Martina 2016: Teilhabe und Befindlichkeit: Der Zusammenhang von Integration, Zugehörigkeit, Deprivation und Segregation türkeistämmiger Zuwanderer in Nordrhein-Westfalen: Ergebnisse der Mehrthemenbefragung 2015, Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung, Essen, [http://zfti.de/wp-content/uploads/2016/11/NRW-Mehrthemenbefragung-2015\\_Bericht\\_end.pdf](http://zfti.de/wp-content/uploads/2016/11/NRW-Mehrthemenbefragung-2015_Bericht_end.pdf) (13.1.2017).
- Schmoll, Heike 2017: Türkischunterricht: Erdogan im Klassenzimmer, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung Online*, 2.4.2017, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/tuerkische-indoktrination-an-deutschen-schulen-14954483.html> (22.7.2017).
- Schneide, Stefanie 2003: Fremde Heimat Deutschland, in: *Die Welt*, 20.8.2003, <https://www.welt.de/print-welt/article254268/Fremde-Heimat-Deutschland.html> (24.6.2017).
- Schröder, Gerhard; Chirac, Jacques 2003: Gemeinsame Erklärung zum 40. Jahrestag des Elysée-Vertrags: Die deutsch-französische Freundschaft im Dienste einer gemeinsamen Verantwortung für Europa, [http://www.dfrk.org/fileadmin/user\\_upload/Gruendungstexte/weitere\\_Referenztexte/2\\_DFKR\\_40\\_Jahrestag\\_Elysee-Vertrages\\_gemeinsame\\_Erklarung\\_22.01.2003.pdf](http://www.dfrk.org/fileadmin/user_upload/Gruendungstexte/weitere_Referenztexte/2_DFKR_40_Jahrestag_Elysee-Vertrages_gemeinsame_Erklarung_22.01.2003.pdf) (3.5.2017).
- Stadt Koblenz 2017: Einbürgerungen in Koblenz 2016, Koblenz, [http://www.koblenz.de/bilder/Statistik/Bevoelkerung/infoblatt\\_24\\_2017.pdf](http://www.koblenz.de/bilder/Statistik/Bevoelkerung/infoblatt_24_2017.pdf) (22.7.2017).
- StAGebV 1974/2013: Staatsangehörigkeits-Gebührenverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. September 1991 (BGBl. I S. 1915), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3.154).
- Statistics Netherlands (CBS) 2016: 22 Thousand Naturalisations in 2015, <https://www.cbs.nl/en-gb/news/2016/50/22-thousand-naturalisations-in-2015> (22.7.2017).
- Statistisches Bundesamt 2017a: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Bevölkerung mit Migrationshintergrund: Ergebnisse des Mikrozensus 2015, Fachserie 1, Reihe 2.2., Wiesbaden, [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund2010220157004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund2010220157004.pdf?__blob=publicationFile) (22.4.2017).
- Statistisches Bundesamt 2017b: Pressemitteilung vom 13. Juni 2017 – 195/17: Einbürgerungen im Jahr 2016 um 2,9 % gestiegen – vor allem Briten sorgen für Zuwachs, [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2017/06/PD17\\_195\\_12511.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2017/06/PD17_195_12511.pdf?__blob=publicationFile) (22.7.2017).
- Statistisches Bundesamt 2017c: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Einbürgerungen, Wiesbaden 2017, <http://www.bing.com/search?q=destatis%20Einb%C3%BCrgerungen%202016&pc=cosp&tag=C1N0588D010517A316A5D3C6E&form=CONBDF&conlogo=CT3210127> (25.7.2017).
- Statistisches Bundesamt 2017d: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung: Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2016, Wiesbaden, <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/AuslaendBevoelkerung.html> (25.7.2017).
- Statistisches Bundesamt 2017e: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Bevölkerung mit Migrationshintergrund: Ergebnisse des Mikrozensus 2008, Wiesbaden, [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund2010220087004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund2010220087004.pdf?__blob=publicationFile)

Statistisches Bundesamt 2016a: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Einbürgerungen, Wiesbaden, [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Einbuengerungen2010210167004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Einbuengerungen2010210167004.pdf?__blob=publicationFile) (25.7.2017).

Statistisches Bundesamt 2016b: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung, Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2015, Wiesbaden, <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/AuslaendBevoelkerung.html> (25.7.2017).

Telser, Dietmar 2013: Eingebürgert: Wie ich einmal Deutscher wurde, in: Rhein-Zeitung, 28.7.2013, [http://www.rhein-zeitung.de/region\\_artikel,-eingebuegert-wie-ich-einmal-deutscher-wurde-\\_arid,1016368.html](http://www.rhein-zeitung.de/region_artikel,-eingebuegert-wie-ich-einmal-deutscher-wurde-_arid,1016368.html) (1.4.2017).

Ter Haseborg, Volker 2017: Pass Partout, in: Bilanz, Februar 2017, S. 17–22.

The Guardian 2016: Brexit Vote Sparks Rush of British Jews Seeking Portuguese Passports, <https://www.theguardian.com/world/2016/dec/31/brexit-vote-rush-british-jews-portuguese-passports> (1.1.2017).

Thränhardt, Dietrich; Dieregsweiler, Renate; Funke, Martin; Santel, Bernhard 1994: Ausländerinnen und Ausländer in Nordrhein-Westfalen: Die Lebenslage der Menschen aus den ehemaligen Anwerbeländern und die Handlungsmöglichkeiten der Politik, Düsseldorf.

Thränhardt, Dietrich 1996: Europe: A New Immigration Continent, Münster.

Thränhardt, Dietrich 2008: Einbürgerung: Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/05236.pdf> (22.7.2017).

US Immigration 2016a: The Naturalization Process and Current Trends in Immigration in the United States: By Gender, By Age and By Marital Status, <https://www.us-immigration.com/naturalization-process-gender-age-marital-status> (30.3.2017).

US Immigration 2016b: Frequently Requested Statistics on Immigrants and Immigration in the United States, <http://www.migrationpolicy.org/article/frequently-requested-statistics-immigrants-and-immigration-united-states> (2.4.2017).

Uslucan, Haci-Halil 2017: Türkeistämmige in Deutschland: Heimatlos oder überall zuhause? in: APUZ 11/12, S. 31–37.

VAH-StAG 2015: Vorläufige Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 13. November 2014 (BGBl. I S. 1714) – VAH-StAG. Stand: 1. Juni 2015. Anlage zu dem BMI-Rdschr. vom 2. Juni 2015 an die für Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsangelegenheiten zuständigen obersten Landesbehörden.

Vink, Maarten Peter; Bauböck, Rainer 2013: Citizenship Configurations: Analysing the Multiple Purposes of Citizenship Regimes in Europe, Comparative European Politics, S. 1–28.

Vink, Maarten Peter; de Groot, Gerard-René 2012: Citizenship Attribution in Western Europe: International Framework and Domestic Trends, in: Vink, Maarten Peter (Hrsg.): Migration and Citizenship Attribution, Milton Park.

Vogel, Claudia; Simonson, Julia; Tesch-Römer, Clemens 2016: Freiwilliges Engagement und informelle Unterstützungsleistungen von Personen mit Migrationshintergrund, in: Simonson, Julia; Vogel, Claudia; Tesch-Römer, Clemens (Hrsg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland: Der deutsche Freiwilligen-Survey 2014, Berlin.

Wanner, Philippe; Steiner, Ilka 2012: Einbürgerungslandschaft Schweiz: Entwicklungen 1992–2010, Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen, Bern.

Weinmann, Martin 2016: Eine Staatsangehörigkeit „auf Dauer“: Der Generationenschnitt als Modell für ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 36. Jg., S. 317–324.

Wikipedia 2017: Polnische Staatsangehörigkeit, [https://de.wikipedia.org/wiki/Polnische\\_Staatsangehörigkeit](https://de.wikipedia.org/wiki/Polnische_Staatsangehörigkeit) (22.7.2017).

Worbs, Susanne 2014: Bürger auf Zeit: Die Wahl der Staatsangehörigkeit im Kontext der deutschen Optionsregelung, Nürnberg.

## Dank

Für vielfältige Unterstützung möchte ich danken. Betty de Hart, Radboud-Universität in Nimwegen, hat mir die niederländischen Aporien mit der Erfassung ausländischer Staatsangehörigkeiten erklärt und Dokumente zugänglich gemacht. Martina Sauer, Zentrum für Türkeistudien und Integration in Essen, hat mir ihre Grafik zur Vertrauenskrise der Deutsch-türk\_innen zur Verfügung gestellt. Joachim Priegann, in Polen habilitiert, hat mir Informationen zur polnischen Staatsangehörigkeitspraxis in Bezug auf Aussiedler\_innen vermittelt. Kai Leptien, Stadt Berlin, berechnete die Einbürgerungsraten für die Berliner Bezirke. Dagmar Dahmen und Johannes Trimborn, Stadt Köln, informierten mich über die Kosten der Einbürgerung für die Kommunen. Carola Burkert, IAB, versorgte mich immer wieder mit neuen Daten.

Hans-Friedel Beirrt, Bundesverwaltungsamt, stellte mir die Werte für die Anerkennung mehrfacher Staatsangehörigkeit für Deutsche im Ausland zur Verfügung. Werner Brachatschwarz, vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg, schickte mir die Einbürgerungsdaten der baden-württembergischen Kommunen.

Karin Weiss und Susanne Worbs bin ich für kritische Kommentare und Korrekturen zu meinem Text dankbar. Für alle verbleibenden Fehler bin ich selbst verantwortlich.

Impressum:

© 2017

**Friedrich-Ebert-Stiftung**

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik  
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn  
Fax 0228 883 9205, [www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso)

Bestellungen/Kontakt: [wiso-news@fes.de](mailto:wiso-news@fes.de)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

**ISBN 978-3-95861-901-2**

Titelmotiv: © absolutimages/fotolia.com  
Gestaltungskonzept: [www.stetzer.net](http://www.stetzer.net)  
Layout: [www.pellens.de](http://www.pellens.de)  
Druck: [www.bub-bonn.de](http://www.bub-bonn.de)

**ABTEILUNG WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITIK  
WEITERE VERÖFFENTLICHUNGEN ZUM THEMA**

**Einwanderung neu gestalten – transparent, attraktiv, einfach  
WISO Diskurs – 05/2017**

**EU-Flüchtlingspolitik in der Krise – Blockaden, Entscheidungen, Lösungen  
Politik für Europa #2017plus – 2017**

**Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland  
Gute Gesellschaft – soziale Demokratie #2017plus – 2016**

**Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus  
Gute Gesellschaft – soziale Demokratie #2017plus – 2016**

**Refugee Policy in the European Union: Protect Human Rights!  
WISO Diskurs – 23/2016**

**Flüchtlingspolitik der Europäischen Union: Menschenrechte wahren!  
WISO Diskurs – 18/2015**

**Diskriminierungsschutz weiterentwickeln: Argumente für eine  
Novellierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes  
WISO Diskurs – 16/2015**

**Einwanderungsregeln im Vergleich: Was Deutschland von anderen  
Ländern lernen kann  
WISO Diskurs – 2015**

**Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung und  
Versorgung von Flüchtlingen  
WISO direkt – 2015**

**Auswirkungen des demografischen Wandels im Einwanderungsland  
Deutschland  
Gute Gesellschaft – soziale Demokratie #2017plus – 2015**

**Gesundheitsversorgung und Pflege in der Einwanderungsgesellschaft  
Gute Gesellschaft – soziale Demokratie #2017plus – 2015**

**Das Aschenputtel-Konzept: Die Guten ins Töpfchen, die Schlechten  
ins Kröpfchen?  
WISO direkt – 2015**

**Den demografischen Wandel durch Migration gestalten:  
Möglichkeiten, Grenzen, Zukunftsperspektiven  
WISO direkt – 2014**

**Interkulturelle Öffnung von politischen Organisationen  
WISO direkt – 2014**

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden  
Sie bei uns im Internet unter

**[www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso)**