

Die doppelte Staatsbürgerschaft

Der Diskurs um ethnische und politische Grenzziehung in Deutschland¹

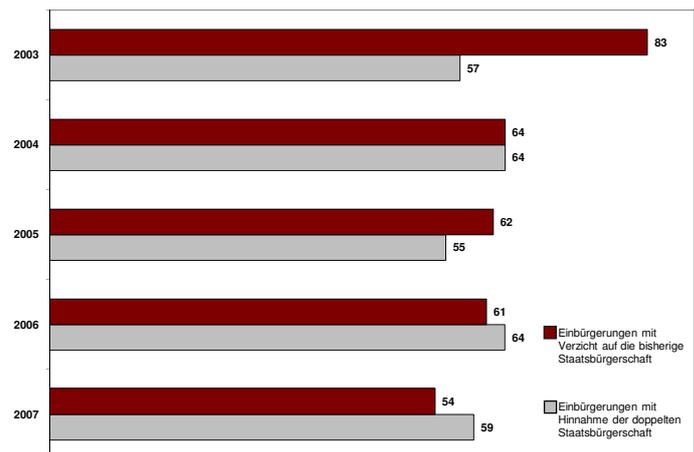
Diskussionen um die Zulässigkeit der doppelten Staatsbürgerschaft nehmen im gesellschaftlichen Diskurs eine besondere Rolle ein. Neben technischen und praktischen Erwägungen geht es dabei zugleich um Ideen von Staatsbürgerschaft und Einbürgerung als ethnische und politische Grenzziehung, um das Verhältnis zu dauerhaft im Land lebenden Menschen anderer Herkunft und deren Einbindung in das Gesellschaftssystem.

Zwei aktuelle Anlässe geben Anstoß, erneut über dieses Thema nachzudenken. Zum Ersten zeigen sich seit Januar 2008 die ersten Folgen des sogenannten Optionsmodells. Bei der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts im Jahr 2000 wurde zwar darauf verzichtet, die doppelte Staatsbürgerschaft allgemein anzuerkennen, jedoch wurde eine beschränkte *ius soli*-Regelung eingeführt. Hiernach erhalten in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern qua Geburt einen deutschen Pass, auch wenn sie eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen.² Erst bei Erreichen der Volljährigkeit, spätestens jedoch mit der Vollendung ihres 23. Lebensjahrs müssen sie sich für eine der beiden Staatsangehörigkeiten entscheiden („Optionspflicht“). Aufgrund einer Übergangsregelung konnten auch in Deutschland geborene Kinder, die im Januar 2000 noch keine zehn Jahre alt waren, eingebürgert werden, ohne hierfür ihre elterliche Staatsbürgerschaft abgeben zu müssen.³ Seit Januar 2008 können, ab Januar 2013 müssen jedoch die ersten dieser jungen Erwachsenen die Wahl zwischen ihren beiden Staatsangehörigkeiten treffen. Zum Zweiten wurde 2007 die Hinnahme der Mehrstaatigkeit von EU-Ausländern *generell* akzeptiert, sodass nunmehr jeder EU-Bürger, der in Deutschland eingebürgert wird, seine alte Staatsangehörigkeit behalten kann.⁴

Auch darüber hinaus bleibt Mehrstaatigkeit in Deutschland nicht auf Einzelfälle beschränkt. Abgesehen von den oben genannten Konstellationen und Fällen, in denen Kinder aus binationalen Partnerschaften hervorgehen und somit nach dem Abstammungsprinzip ohnehin beide Staatsangehörigkeiten erhalten⁵, wurde bei den über 620 000 in den Jahren 2003 bis 2007 eingebürgerten Personen in der Hälfte der Fälle die Beibehaltung der bisherigen Staatsbürgerschaft gestattet – wie Abbildung 1 zeigt mit steigender Tendenz. Nur knapp 18 % der Neu-Doppelstaatler kommen dabei aus einem EU-Land, während der Rest aus sogenannten Drittländern stammt. Die Beibehaltung der ehemaligen Staatsangehörigkeit ist dabei rechtlich zulässig, wenn das Herkunftsland ein Ausscheiden nicht ermöglicht oder andere Unzumutbarkeiten wie beispielsweise hohe Entlassungsgebühren bestehen.

Diese Entwicklungen und die gleichzeitig existierenden Vorbehalte gegen die grundsätzliche Hinnahme der doppelten Staatsbürgerschaft geben Anlass, das Für und Wider dieses Konzepts und seiner Auswirkungen in diesem Kurzdossier zu erörtern. Im ersten Teil des Dossiers werden zunächst klassische Einwände gegen die doppelte Staatsbürgerschaft vorgestellt und kommentiert, bevor im zweiten und dritten Teil ein Fokuswechsel auf das eigentliche Fundament vielfach vorgebrachter Kritik erfolgt, das mit Kernfragen der Einbürgerung und der Definition der Gesellschaft zusammenhängt.

Abbildung 1: Einbürgerungen mit und ohne Hinnahme der doppelten Staatsbürgerschaft (in Tausend)



Quelle: Einbürgerungsstatistik.

Klassische Einwände und mögliche Gegenargumente

Die klassischen Argumente gegen die Anerkennung der doppelten Staatsbürgerschaft lassen sich in drei Gruppen einteilen. Die erste Gruppe betrifft die (völker)rechtliche Zulässigkeit. Eine weitere Gruppe von Argumenten bezieht sich auf technische Schwierigkeiten und die dritte Gruppe enthält soziopolitische Einwände gegen das Konzept der doppelten Staatsbürgerschaft an sich. Im Folgenden werden einige Einwände aus den oben genannten Gruppen näher erläutert:

Das Völkerrecht und die doppelte Staatsbürgerschaft

Die wichtigsten völkerrechtlichen Verträge zur doppelten Staatsangehörigkeit sind das 1963 unterzeichnete Überein-

kommen über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatlern und das 1997 unterzeichnete *Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit*⁶. Das Übereinkommen aus dem Jahr 1963 gründete ausweislich seiner Präambel auf der Ansicht, „daß sich in Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit Schwierigkeiten ergeben können und daß ein gemeinsames Vorgehen zur möglichst weitgehenden Verringerung dieser Fälle im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten dem Ziel des Europarats entspricht“. Da jedoch nur wenige Staaten Mitglieder des Übereinkommens wurden, hatte es nie besondere praktische Bedeutung. 1977 und 1993 wurden dem Übereinkommen überdies zwei Zusatzprotokolle hinzugefügt, die nicht mehr auf die Beseitigung der doppelten Staatsbürgerschaft zielten. Vor allem aber hat Deutschland als erstes Land im Jahre 2002 von der Ausstiegsoption aus dem Pakt Gebrauch gemacht und ist seitdem nicht mehr Mitglied des Übereinkommens. Seit 2005 ist Deutschland vielmehr Vertragsstaat des oben genannten *Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit*, das ausdrücklich die doppelte Staatsangehörigkeit anerkennt. Es bestimmt sogar, dass bei der Einbürgerung die Aufgabe der alten Staatsangehörigkeit nicht gefordert werden darf, wenn die Aufgabe im anderen Land unzumutbar ist (Art. 14-16). Aus diesen Gründen besteht mittlerweile Einigkeit darin, dass die Anerkennung der doppelten Staatsbürgerschaft völkerrechtlich unproblematisch ist.⁷ Zeichen dessen ist auch, dass sich Staaten zunehmend für ihre Akzeptanz entscheiden.⁸

Technische Einwände gegen die doppelte Staatsbürgerschaft

Die vorgebrachten *technischen Bedenken* gegen Mehrstaatigkeit beruhen in erster Linie auf möglichen Konflikten, die sich aus Wehr- und Steuerpflichten ergeben können, dem anwendbaren Recht sowie Verwirrungen hinsichtlich diplomatischer Schutzrechte.

a) Die doppelte Wehrpflicht

Der historisch bereits früh diskutierte Kritikpunkt der doppelten Staatsbürgerschaft, der die Gefahr doppelter Verpflichtungen zur Ableistung des Wehrdienstes betrifft, steht heute kaum noch im Mittelpunkt der Diskussion. Dies liegt zum einen daran, dass ein staatenübergreifender Trend erkennbar ist, die allgemeine Wehrpflicht abzuschaffen.⁹ Zum anderen bestehen zahlreiche multi- wie bilaterale Abkommen, die diese Frage regeln.¹⁰ Unter anderem ist Deutschland Vertragsstaat des oben genannten Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit, das in Art. 23 Richtlinien für diesen Fall bereithält. Auch die Bundesregierung gibt an, die Wahl zwischen deutscher und (beispielsweise) türkischer Wehrpflicht funktioniere zwischen den beiden Ländern und führe zu keinen Komplikationen.¹¹

b) Staatsbürgerschaft als Grundlage des anwendbaren Rechts

Die Staatsangehörigkeit ist ein Kriterium, das herangezogen werden kann, um zu bestimmen, welches nationale Recht anwendbar ist, insbesondere auf dem Gebiet des Familien- und Erbrechts. Nach internationalem Privatrecht – d. h. dem jeweiligen nationalen Recht, das entscheidet, welches Recht

Anwendung findet – ist jedoch nach dem Prinzip der effektiven Staatsbürgerschaft das Recht desjenigen Landes anwendbar, zu dem die Betroffenen eine effektive Bindung, d. h. in dem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben.¹² In Deutschland regelt Art. 5 Abs. 1, S. 1 EGBGB diesen Fall, weshalb deutsche Gerichte hierin kein Problem sehen.¹³

c) Mögliche Doppelbesteuerung von Doppelstaatlern

Ein Staat kann seine Staatsangehörigen ungeachtet ihres Aufenthaltsortes besteuern. Regelmäßig müssen Personen im Land ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit ihrer Steuerpflicht nachkommen. Hieraus ergibt sich offensichtlich die Gefahr einer Doppelbesteuerung. Diese ist jedoch weitgehend unbedeutend.¹⁴ Zum einen besteuern nur sehr wenige Staaten ihre Staatsangehörigen im Ausland; zum anderen bestehen zahlreiche bi- und multilaterale Abkommen, die derartige Doppelbesteuerungen ausschließen.¹⁵

d) Diplomatischer Schutz für Mehrstaatlern

Ein weiterer technischer Einwand bezieht sich auf die Geltendmachung diplomatischen Schutzes, nach dem ein Staat berechtigt ist, seine Staatsbürger zu schützen, wenn diese von anderen Staaten völkerrechtswidrig verletzt werden. Im Falle von doppelten Staatsangehörigen könnte einerseits Streit darüber entstehen, welchem Staat das Schutzrecht zusteht. Andererseits könnte es zu Konflikten kommen, wenn ein Staat zugunsten seiner Staatsangehörigen in dem Staat interveniert, dessen Staatsangehörigkeit sie ebenfalls besitzen. Abgesehen davon, dass die Erfahrung gezeigt hat, dass Staaten wegen sich überschneidender konsularischer Rechte und Pflichten nicht aneinandergeraten, entschied der Internationale Gerichtshof bereits 1955, dass zur Ausübung diplomatischen Schutzes neben der formalen Zugehörigkeit eine ‚echte Verbindung‘ (*genuine link*) vorhanden sein müsse.¹⁶ Sofern diese authentische Verbindung zu beiden Staaten besteht, ist der Staat des gewöhnlichen Aufenthaltes zur Wahrnehmung der Interessen berechtigt.¹⁷

Die zweite Frage war noch vor einhundert Jahren ein entscheidender Beweggrund, gegen die doppelte Staatsbürgerschaft vorzugehen. Nach den seit 1930 geschlossenen internationalen Abkommen und der Rechtsprechung internationaler Tribunale können diplomatische Schutzrechte nicht gegenüber dem anderen Staat geltend gemacht werden, dessen Staatsangehörigkeit die Betroffenen ebenfalls besitzen.¹⁸ Auch die Erfahrung zeigt den geringen Gehalt dieses Einwands. Denn die weltweit existierenden Millionen von Doppelstaatlern haben bisher zu keinen internationalen Spannungen in dieser Hinsicht geführt. Dies wird ebenfalls vom Auswärtigen Amt bestätigt, welches angibt, dass keine Schwierigkeiten bei der konsularischen Betreuung von doppelten Staatsangehörigen bestehen.¹⁹

Soziopolitische Einwände gegen die doppelte Staatsbürgerschaft

a) Das „ungerechte“ doppelte Wahlrecht

In beinahe allen Staaten ist das Wahlrecht an die Staatsbürgerschaft gekoppelt. Einige Kommentatoren stellen deshalb kritisch fest, dass Menschen mit zwei Staatsbürgerschaften

auch in zwei Ländern wählen könnten, während deutsche Einfachstaatsbürger in ihren demokratischen Mitbestimmungsrechten auf Deutschland beschränkt seien. Kritiker nehmen an, dies verstoße gegen die Gleichheit der Bürger.²⁰ Dazu ist zunächst zu bemerken, dass die Auslandswahlbeteiligung in der Regel niedrig ist. Viele Herkunftsländer haben überdies weder Briefwahlsysteme etabliert, noch führen sie Wahlen in ihren diplomatischen Vertretungen durch. Auf der theoretischen Ebene kann dem Einwand, die Gleichheit der Bürger sei beeinträchtigt, entgegengehalten werden, dass der Bezugsrahmen des Prinzips der Wahlgleichheit der einzelne Nationalstaat ist.²¹ Keine Anti-Diskriminierungsnorm im nationalen oder internationalen Recht verlangt die Gleichbehandlung durch verschiedene, unabhängige Staaten. Gleichheitsprinzipien garantieren lediglich, dass für Ungleichbehandlungen triftige Gründe vorliegen müssen. Hinsichtlich der doppelten Wahlrechte von Mehrstaatlern ist der triftige Grund offensichtlich: Anders als Nicht-Migranten in beiden Ländern sind sie durch beide Kulturkreise geprägt, in beiden Sphären verwurzelt und gehören beiden Gesellschaften an.²²

(b) *Integration*

Ein bedeutender Einwand gegen die doppelte Staatsangehörigkeit besteht darin, dass angenommen wird, sie behindere die Integration der Doppelstaatler, da sich diese nicht ganz mit ihrem Einwanderungsland identifizierten.²³ Eine Kritik dieses Einwandes kann an vier Punkten angesetzt werden. Erstens können Staaten solche Personen von der Erlangung der Staatsbürgerschaft ausschließen, die ihre Werte und Kultur nicht annehmen wollen. So umfassen die Einbürgerungsvoraussetzungen seit 2007 ebenfalls Kenntnisse des deutschen Gesellschaftssystems, der deutschen Kultur, Geschichte und Sprache.²⁴

Zum Zweiten sind keine empirischen Untersuchungen bekannt, nach denen die Beibehaltung einer anderen Staatsbürgerschaft eine einmal bestehende Integration erodieren würde. Bezüglich des Zusammenhangs zwischen doppelter Staatsangehörigkeit und Identifikation mit einem Land bestehen keine empirischen Erkenntnisse, die solche sozialpsychologischen Vermutungen stützen, nach denen beispielsweise ein Afghanisch-Deutscher sich nicht vollkommen zu Deutschland bekennen könne, weil er zwei Staatsangehörigkeiten besitzt. Die Transnationalismusforschung beginnt erst allmählich, bessere Hypothesen darüber aufzustellen, wie sich transnationale Aktivitäten und das Zugehörigkeitsgefühl im Laufe eines Migrantenlebens ändern und wie es zwischen Individuen und Gruppen variiert.²⁵ Wie der Soziologe Tomas Hammar bemerkt, ist staatsbürgerliche und kulturelle Identität kein Nullsummenspiel,²⁶ da Individuen keine beschränkte Anzahl von ‚Identifikations-Einheiten‘ haben, die sie zwischen verschiedenen Staaten aufteilen müssen. Es gilt deshalb nicht, dass jedes Quantum Identifikation mit einem Land notwendigerweise von der inneren Bindung zum anderen abgezogen wird. Auch nach Laienverständnis ist nicht ersichtlich, warum ein Mensch enge und aufrichtige Bindungen an Vater, Mutter, Ehepartner und Kinder haben, seine „Vaterlandsliebe“ sich aber nicht auf zwei Staaten gleichzeitig erstrecken kann. Es wird vielmehr zunehmend konstatiert, dass kombinierte Identitäten soziologische Realität sind. In dieser Hinsicht kann die dop-

pelte Staatsangehörigkeit als rechtliche Anerkennung des spezifischen Charakters dieser zusammengesetzten nationalen Identitäten angesehen werden.²⁷

Zum Dritten kommt hinzu, dass der Zwang für in Deutschland geborene Menschen ausländischer Herkunft, die sich im Alter von 18 bis 23 Jahren für eine der beiden Staatsangehörigkeiten entscheiden müssen, von einigen als Signal verstanden werden kann, von ihnen werde erwartet, ‚nur deutsch‘ zu sein, und dass ‚Deutschland‘ ihre gemischte Identität trotz ihres Bekenntnisses zu deutschen Werten nicht anerkennt. Es ist kaum zu erwarten, dass von einer solchen Wahrnehmung positive Integrationseffekte ausgehen.

Als vierter und letzter Einwand gegen die angenommene „integrationsfeindliche Wirkung“ der doppelten Staatsbürgerschaft ist zu berücksichtigen, dass die Anerkennung der Mehrstaatigkeit verstärkte Einbürgerungsanreize schafft. Niemand würde behaupten, die Gewährung der Staatsbürgerschaft – mit oder ohne Beibehaltung einer anderen Staatsangehörigkeit – führe zwangsläufig zur Integration der Neubürger. Allerdings besteht durchaus Grund zu der Annahme, die Integration derer werde vereinfacht und verbessert, die andernfalls keinen Einbürgerungsantrag stellen würden. Auch wenn es wenige empirische Untersuchungen zur Frage der Auswirkung derartiger Statuspassagen gibt, wird die Einbürgerung durch die vermehrten politischen Rechte und die formelle Zugehörigkeit voraussichtlich zu einer besseren Platzierung in und Interaktion mit der Mehrheitsgesellschaft führen.²⁸ Auch bestehen Anreize, sich verstärkt mit dem Aufnahmeland zu identifizieren, wenn dieses gemischt-kulturelle Identitäten anerkennt.

(c) *Loyalität*

Einer der vorgebrachten Haupteinwände gegen die doppelte Staatsbürgerschaft besteht im vermuteten Loyalitätskonflikt. Dabei können konkret zu benennende Konflikte von allgemeinen Zweifeln am notwendigen Loyalitätsgrad unterschieden werden. Zu den möglichen konkreten Konflikten gehört, dass der Staat im Falle eines Krieges auf die ungeteilte Loyalität seiner Staatsangehörigen angewiesen ist, die er zum Dienst an der Waffe berufen kann. Außerdem wird angenommen, die Teilhabe am politischen Leben im Lande – als Wähler oder Inhaber eines Amtes – könne durch geteilte Loyalitäten beeinträchtigt werden.

Bezüglich des ersten Einwandes kann zunächst darauf hingewiesen werden, dass Kriege mit der Masseneinberufung von Zivilisten in Ländern wie Deutschland unwahrscheinlich sind. Wie die meisten modernen Armeen entwickelt sich die Bundeswehr stetig zu einer kleineren Truppe von Spezialisten, sodass die Nichtverfügbarkeit von doppelten Staatsbürgern die Wehrfähigkeit eines Landes wie Deutschland nicht beeinträchtigen würde. Dies beträfe ohnehin nur doppelte Staatsangehörige aus dem jeweiligen Land, mit dem kriegerische Auseinandersetzungen bestünden.

Im politischen Bereich besteht zwischen Befürwortern und Gegnern der doppelten Staatsangehörigkeit inzwischen Einigkeit darin, dass Personen, die bedeutende öffentliche Ämter innehaben, die zweite Staatsangehörigkeit aufgeben sollten.²⁹ Beim Wahlverhalten sehen aber Kritiker der doppelten Staatsbürgerschaft noch die Gefahr des „instruierten Wählens“, bei

dem die doppelten Staatsangehörigen nach dem Willen der Regierung ihrer anderen Staatszugehörigkeit wählen. Es erscheint indes zweifelhaft, dass der Herkunftsstaat seine Staatsangehörigen im Ausland tatsächlich zu einem bestimmten Verhalten veranlassen kann. Insbesondere zeigt die Erfahrung in vielen Ländern, in denen die doppelte Staatsbürgerschaft zugelassen ist, dass in der Praxis hieraus kein nennenswerter Einfluss eines fremden Staates folgt.³⁰ Überdies gilt es zu bedenken, dass die Verweigerung der doppelten Staatsbürgerschaft keine Garantie dafür ist, dass die Bevölkerung in Deutschland nur aus loyalen Einfachstaatsbürgern besteht. Der Vergleich muss vielmehr mit der Realität gezogen werden, in der seit Jahrzehnten und Generationen Millionen von Menschen mit einer anderen und ohne die deutsche Staatsbürgerschaft in Deutschland wohnen. Diese Menschen werden auch künftig bleiben. Was ist davon zu halten, dass dieser Teil der permanenten Wohnbevölkerung in keinerlei formeller Loyalitätsbeziehung zum Aufenthaltsstaat steht?

Wodurch ist die aktuelle Debatte geprägt?

Viele Analysten untersuchen die Interessen „der Staaten“ bzw. deren Einwände gegen die doppelte Staatsbürgerschaft. Jedoch werden entsprechende Regelwerke nicht „vom Staat“ in einem Black-Box-Mechanismus geschaffen. Vielmehr handelt es sich um einen vielschichtigen Politikprozess, in dem das Zusammenspiel verschiedener Akteure und Koalitionen mit unterschiedlichsten Werten und Interessen zur Ablehnung oder Annahme einer Regelung führt. Zudem bestehen in politischen und gesellschaftlichen Diskursen oft Versuchungen, Daten und Positionen der eigenen politischen Überzeugung unterzuordnen und weniger objektiv darzustellen. Viele der oben diskutierten Gründe gegen die doppelte Staatsbürgerschaft erscheinen wenig überzeugend. Im Folgenden soll anhand von drei Thesen aufgezeigt werden, warum der Kern der Diskussion zumeist verschleiert wird, welche Vorstellungen ihm zugrunde liegen und was sein Inhalt ist.

Ein beschränktes Diskursfeld

Die erste These lautet, dass das Diskursfeld um die doppelte Staatsbürgerschaft – wie um andere migrationspolitische Diskussionen – insofern beschränkt ist, als dass gewisse Argumente zunächst grundsätzlich als illegitim und damit außerhalb des zulässigen Diskussionsrahmens gesehen werden.³¹ Dies führt dazu, dass viele der eigentlichen Argumente gegen die doppelte Staatsbürgerschaft nicht oder nur in verschleierter

Form vorgebracht werden. Argumente bezogen auf Loyalitäts-, Gleichheits- und Integrationsfragen genauso wie Einwände aus dem Bereich des internationalen Rechts und der doppelten Wehr-, Steuer- und Rechtspflichten sind einfacher zugänglich und können angeführt werden, ohne dass ihre Verfechter Gefahr laufen, als undemokratisch und fremdenfeindlich zu gelten. Es ist deswegen von besonderer Bedeutung, die vorgebrachten Einwände gegen die doppelte Staatsbürgerschaft zu hinterfragen und die eigentlichen Interessen und Motive in Betracht zu ziehen.

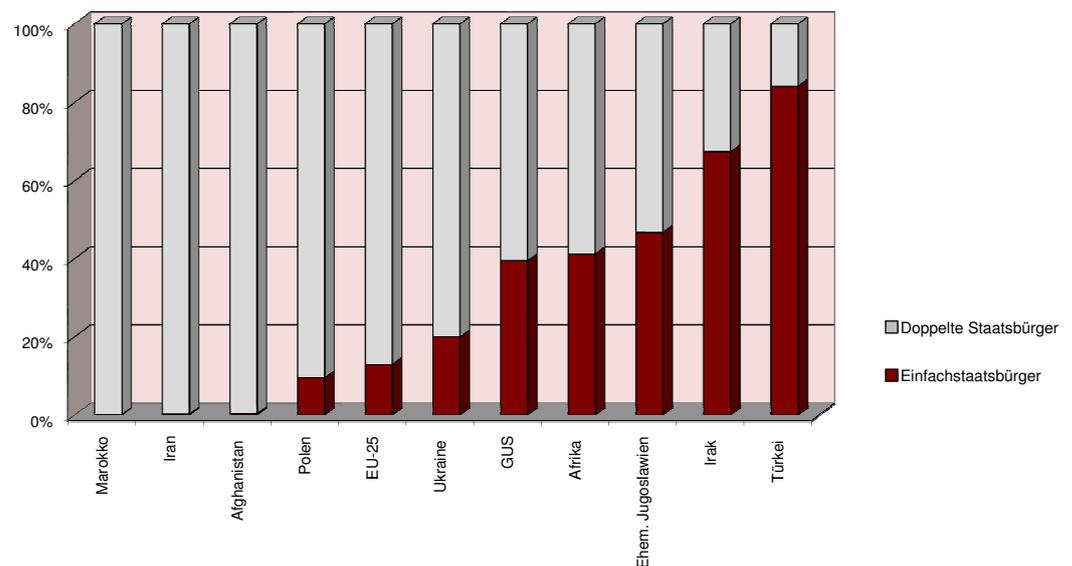
Ein prototypischer Ausländer als Basis der Einstellung gegen die doppelte Staatsbürgerschaft

Der zweiten These zufolge beherrscht ein bestimmtes negatives Bild der „Ausländer“ das Vorstellungsbild der Kritiker, wobei negative Einstellungen gegenüber Einwanderern mit Ansichten über die doppelte Staatsbürgerschaft vermengt werden. Hier spielt vor allem die objektive und subjektiv wahrgenommene Zusammensetzung der Migrantenströme eine Rolle.

Eine bestimmte Wahrnehmung von Details aus amtlichen Statistiken bezüglich der Herkunft der Migranten, ihrer schulischen und beruflichen Leistungen sowie ihrer Religionszugehörigkeit und ihrer Arbeitslosigkeitquote³² führt dazu, dass für viele „der Einwanderer und der religiös, [ethnisch] und sozioökonomisch unterprivilegierte ‚Andere‘... häufig ein und derselbe [ist]“.³³ Dieses verallgemeinernde und notwendigerweise unvollständige Bild des prototypischen Ausländers wird von einer oftmals undifferenzierten Presseberichterstattung unterstützt.

Viele Einwände, die sprachlich abstrakt formuliert sind, wie die Kritik an der Unvereinbarkeit verschiedener Loyalitäten und das Abstellen auf die integrationshemmende Wirkung sind häufig nicht abstrakt-generell gedacht. Vielmehr beruhen sie auf dem Bild eines spezifischen, als vermeintlichen Standardtypus des Ausländers an sich erkannten Menschen. Mit anderen

Abbildung 2: Hinnahme der doppelten Staatsbürgerschaft bei Einbürgerungen 2004-2007



Quelle: Einbürgerungsstatistik, Statistisches Bundesamt.

Worten, Kritiker mögen nicht generell bezweifeln, dass Menschen aufrichtige Bindungen an zwei Staaten haben können. Vielmehr haben sie Personen mit bestimmten, negativ wahrgenommenen soziokulturellen Eigenschaften im Blick, die hierzu nicht in der Lage seien. Aufgrund der oben behandelten Diskursbeschränkung wird dies nur undeutlich vorgebracht.

Exklusion als Hauptgrund der Ablehnung der doppelten Staatsbürgerschaft

Die Verpflichtung zur Aufgabe der alten Staatsangehörigkeit kann Einwanderer trotz bestehender Integration aus praktischen oder identitären Gründen von der Einbürgerung abhalten.³⁴ Faktisch führt das Verbot der mehrfachen Staatsbürgerschaft daher zur Nichteinbürgerung einer großen Gruppe einbürgerungswilliger Einwanderer und damit zu deren Ausschluss von partizipatorischen Rechten in ihrem permanenten Aufenthaltsland.

Die dritte These lautet, dass es vielen Kritikern nicht um die Verhinderung der doppelten Staatsangehörigkeit an sich, sondern um die Erschwerung der Einbürgerung geht.³⁵ Dabei richten sich diese Ausschlussbestrebungen nicht gleichermaßen gegen alle Menschen anderer Herkunft, sondern in erster Linie gegen das oben beschriebene prototypische Leitbild „des Ausländers“. Wie Abbildung 2 und Tabelle 1 illustrieren, bestehen

große Unterschiede bei der Hinnahme von Mehrstaatigkeit. Die im August 2007 eingeführte vollkommene Anerkennung der doppelten Staatsangehörigkeit für EU-Bürger wurde nicht kontrovers diskutiert. Es ist anzunehmen, dass dieselbe Hinnahme für türkische Staatsbürger, für die das Verbot einstweilen fortbesteht, unterschiedlich debattiert worden wäre. So konnten im Jahr 2007 lediglich 17 % der eingebürgerten Türkischstämmigen ihren ehemaligen Pass behalten. Eine Tendenz, bestimmte Bevölkerungsgruppen ausschließen zu wollen, wird auch deutlich, wenn man die im nächsten Abschnitt dargestellten Argumente gegen die Einbürgerung bestimmter Personengruppen betrachtet, die in Diskussionen zur doppelten Staatsbürgerschaft vorgebracht werden.

Einbürgerung und der Rechtsstaat: Risiken und Chancen

Es ist hier von besonderer Bedeutung kritisch zu hinterfragen, ob und gegebenenfalls inwiefern die Debatte um die doppelte Staatsbürgerschaft eng mit Argumenten verbunden ist, die sich allgemein auf die Einbürgerung von Ausländern beziehen. In dieser Hinsicht sind Einwände gegen die doppelte Staatsbürgerschaft oft Ausdruck von Befürchtungen, die mit

Tabelle 1: Einbürgerungsdetails für verschiedene Zuwanderergruppen

Bisherige Staatsangehörigkeit	Anzahl der Einbürgerungen	Anteil an der Gesamteinbürgerung	Durchschnittliche Einbürgerungsquote ¹	Eingebürgerten mit doppelter Staatsangehörigkeit	Durchschnittsalter bei Einbürgerung	Durchschnittsaufenthaltsdauer bei Einbürgerung
			(in %)		(in Jahren)	
	Jahresdurchschnitt 2003 - 2007				Jahresdurchschnitt 2005 - 2007	
Asien	31 914	26,3	3,8	58,8	29,6	11,0
EU-Staaten ²	12 334	9,7	0,6	86,2	36,2	18,4
Afrika	10 926	8,8	3,9	59,7	31,0	13,0
Türkei	39 124	31,8	2,2	15,6	26,5	20,1
Ehemalige Sowjetunion ³	13 357	11,1	2,7	56,5	35,8	9,2
- Russische Föderation	4 190	3,5	2,3	66,0	36,7	9,6
- Ukraine	4 017	3,3	3,1	80,5	37,5	9,9
Ehemaliges Jugoslawien ⁴	12 868	11,0	1,6	52,8	28,7	16,1
Polen	5 954	5,1	3,8	73,2	35,2	14,3
Iran	5 413	4,3	8,4	99,7	36,0	15,3
Marokko	3 731	3,0	5,1	99,9	28,5	15,0
Afghanistan	3 610	2,9	6,4	99,6	26,2	11,6
Irak	3 325	2,9	4,3	30,3	25,4	8,8
Alle Länder	124 544	100,0	1,8	48,3	30,5	15,1

Quelle: Einbürgerungsstatistik, Ausländerzentralregister (AZR), Statistisches Bundesamt.

¹ Die Einbürgerungsquote spiegelt das Verhältnis von Einbürgerungen und im Ausländerzentralregister (AZR) gemeldeten Ausländern in einem Jahr wider.

² 2003: EU15; ab 2004: EU25

³ Das Gebiet des ehemaligen Jugoslawien umfasst Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Montenegro, Serbien, Slowenien.

⁴ Das Gebiet der ehemaligen Sowjetunion umfasst Armenien, Aserbaidschan, Estland, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Lettland, Litauen, Republik Moldau, Russische Föderation, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine, Usbekistan, Weißrussland (Belarus) einschließlich Personen mit der Staatsangehörigkeit der ehemaligen Sowjetunion ohne nähere Angabe.

der Vorstellung einer verstärkten Einbürgerungstendenz verbunden sind. Wie in diesem Abschnitt näher beleuchtet wird, beruhen die diskutierten Bedenken oftmals auf befürchteten Gefahren für die innere Sicherheit des Landes sowie auf angenommenen machtpolitischen Verschiebungen durch eine Veränderung des Wahlvolks. Dabei stellt sich die Frage, inwieweit diese Bedenken gerechtfertigt sind und ob Argumente gegen eine vermehrte Einbürgerung – sowohl im Allgemeinen als auch im Kontext der doppelten Staatsbürgerschaft – mit demokratischen Grundwerten zu vereinbaren sind. Neben möglichen Risiken für die Gesellschaft müssen vor allem auch die Chancen der Verwandlung von De-facto-Staatsmitgliedern in De-jure-Staatsmitglieder in Betracht gezogen werden.

Innere Sicherheit

Die gegen die Einbürgerung vorgebrachten sicherheitspolitischen Bedenken beziehen sich in erster Linie auf verwickelte Abschiebemöglichkeiten. Dabei ist zutreffend, dass eingebürgerte Menschen nicht mehr ausgewiesen und abgeschoben werden können, wenn sie Straftaten begehen. Den Bedenken lässt sich zumindest teilweise entgegenhalten, dass Ausländer, die strafrechtlich auffällig geworden sind, in der Regel ohnehin nicht die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten.³⁶ Darüber hinaus verkennen Kritiker zumeist, dass auch eine Ausweisung von Ausländern mit langem Aufenthalt nur unter ganz bestimmten Bedingungen möglich ist. Erst im August 2007 hat das Bundesverfassungsgericht den besonderen Status von sogenannten ‚faktischen Inländern‘ gestärkt, bei denen bei jeder Ausweisungsentscheidung stets zu berücksichtigen ist, wie lange der Aufenthalt im Bundesgebiet andauert, wie sehr sie in die deutsche Gesellschaft integriert sind und ob sie tatsächliche Bindungen an den Staat ihrer Staatsangehörigkeit haben.³⁷

Die Befürchtung, die Anerkennung der doppelten Staatsbürgerschaft führe zur Einbürgerung von Terroristen,³⁸ ist hingegen unbegründet. Wer vor Terror nicht zurückschreckt, hat sicherlich keine Skrupel, seine alte Staatsangehörigkeit aufzugeben. Hier scheinen Kritiker eher einer grundlegenden Exklusionshaltung mit einem Argument aus dem wichtigen Bereich der inneren Sicherheit Nachdruck zu verleihen. In Wirklichkeit stellt sich die Frage, ob die Gefahr, dass tatsächlich eine Handvoll Straftäter nicht abgeschoben werden kann, den dauerhaften Ausschluss vieler Hunderttausender von partizipatorischen Rechten rechtfertigt.

Wandel von Gesellschaft und Politik

Kern vieler Ausschlussbestrebungen sind Bedenken gegen die Stärkung der politischen Macht von Migranten. Oft besteht die Angst, die „einheimische Bevölkerung“ könne von einer großen Gruppe Einwanderer dominiert werden, die rein formal Staatsbürgerstatus erworben haben.³⁹ Die Befürchtungen des Machtverlustes führen dabei zu drei Fragen. Erstens ist zu fragen, wie viele Einwanderer sich überhaupt zusätzlich einbürgern lassen werden, wenn die doppelte Staatsangehörigkeit anerkannt würde, und damit, wie viel zusätzliches Wahlvolk tatsächlich entstünde. Zweitens ist zu ermitteln, welche Resonanz der politischen Sphäre von der Änderung des Wahlvolkes zu erwarten ist, und drittens, ob Nutzenerwägungen und

unserer Gesellschaft zugrunde liegende Werte nicht die Inkaufnahme von Machtverlusten und anderen möglichen negativen Effekten als rational oder gar als geboten erscheinen lassen.

a) Einbürgerungsquote und doppelte Staatsbürgerschaft

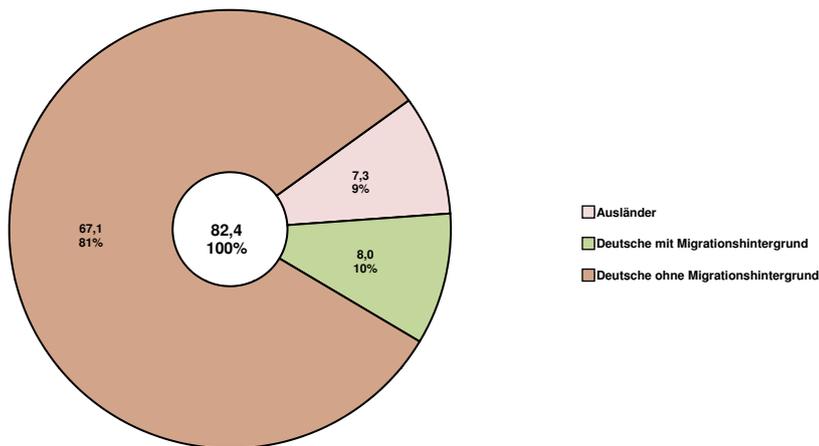
Kritik an der doppelten Staatsbürgerschaft basiert oft auf der angenommenen „Masseneinbürgerung“ als Folge ihrer Anerkennung. Es ist schwer vorherzusagen, wie hoch die Einbürgerungsquote allein aufgrund dieses Umstandes tatsächlich steigen würde. Sporadische Untersuchungen hierzu lassen vermuten, dass im Falle der Anerkennung der doppelten Staatsbürgerschaft zwar mit einer Steigerung der Einbürgerungen, nicht jedoch mit einer von manchen Kritikern befürchteten „Masseneinbürgerung“ zu rechnen wäre.⁴⁰ Dies gilt insbesondere in einem Land wie Deutschland, das über keine besondere Einbürgerungstradition verfügt und das soziale Rechte nicht anhand des Kriteriums der Staatsbürgerschaft gewährt.

b) Wandel der Politik – politische Resonanzen eines veränderten Wahlvolks

Die Frage, wie die politische Organisation der Neubürger und die Änderungen des politischen Bildes ausfallen würden, lässt sich nicht mit Bestimmtheit beantworten. Eine größere Resonanz der neuen Staatsbürger in der deutschen Politik infolge einer vermehrten Einbürgerung scheint nicht unrealistisch. Dabei erscheint es irreführend, sich die potentiellen Neubürger als homogene Masse vorzustellen, die nunmehr gebündelt ihre Interessen vertreten könnte. Wenngleich Menschen mit türkischer Staatsbürgerschaft die größte einzelne Einwanderergruppe darstellen, machen sie doch lediglich ein Viertel der in Deutschland lebenden Ausländer aus.⁴¹ Auch die türkischen Migranten zerfallen in religiöse wie areligiöse, sunnitische und alevitische, kurdische und nicht-kurdische, traditionelle wie moderne Lager. Die Interessen von Arbeitern, Akademikern, Selbständigen und Arbeitssuchenden türkischer Herkunft sind meist nicht identisch; deren politische Vereinigung allein aufgrund der gemeinsamen Herkunft scheint wenig wahrscheinlich.

Ferner wird häufig übersehen, dass neben Ausländern als Personen ohne deutschen Pass weitere acht Millionen Deutsche oder 10 % der Wohnbevölkerung einen Migrationshintergrund haben (Abbildung 3). Fast die Hälfte von ihnen (44 %) stellen eingebürgerte Personen dar. 23 % gehen auf sogenannte Spätaussiedler zurück⁴² und 34 % der Deutschen mit Migrationshintergrund sind Kinder von Ausländern, Spätaussiedlern oder Eingebürgerten. Auch diese Personen haben bisher zu keinen gravierenden Machtkämpfen und Umverteilungen geführt. Das Wählerverhalten dieser vielfältigen Personengruppen ist dabei noch sehr unzureichend erforscht, weshalb sichere Schlüsse auf Änderungen im politischen Gefüge verfrüht erscheinen.⁴³ Von konservativen Mitte-Rechts-Politikern wird zuweilen befürchtet, die politische Integration von Migranten führe zwangsläufig zu einer Machtverschiebung zur politischen Linken. Dies ist indes keineswegs zwingend. Denn es wird meist übersehen, dass Migranten oftmals eine konservative Einstellung haben und durchaus Wählerpotential für konservative Parteien darstellen.⁴⁴

Abbildung 3: Migrationshintergrund der Bevölkerung

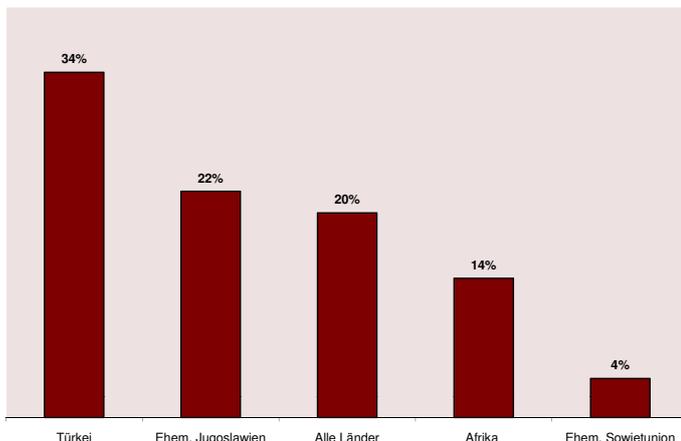


Quelle: Mikrozensus 2005, Statistisches Bundesamt.

Der demokratische Nutzen der Einbürgerung

Wie erörtert kann die Anerkennung der doppelten Staatsbürgerschaft zu vermehrter Einbürgerung führen und diese ihrerseits die Möglichkeit zur Abschiebung von Straftätern ausschließen. Daneben könnte es zu einer Machtverschiebung in der Gesellschaft kommen. Wie dargelegt ist jedoch keine der Folgen in extremem Ausmaß zu erwarten. Bedrohungsszenarien einer „Umdefinierung der Gesellschaft“ oder von Terroristen, die nicht abgeschoben werden können, entbehren deshalb einer rationalen Grundlage. Die wichtigste Frage besteht darin, in welchem Ausmaß und um welchen Preis ursprüngliche Werte, die in einer Gemeinschaft bestehen, und der Machterhalt derjenigen, die sie innehaben, gegenüber Zuwanderern gesichert werden sollen und können. Dies wiederum führt zum Kern von Migrations-, Integrations- und Demokratiefragen.

Abbildung 4: Anteil der in Deutschland geborenen Menschen an ausländischen Staatsangehörigen



Quelle: Ausländerzentralregister zum Stand des 31.12.2007.

Ende 2007 lebten 1,3 Millionen Menschen in Deutschland, die zwar im Land geboren wurden, die aber keinen deutschen Pass besaßen; knapp die Hälfte hiervon war über achtzehn

Jahre alt. Ein Fünftel aller Ausländer und ein Drittel aller Menschen mit türkischem Pass sind in Deutschland geboren (Abbildung 4). Auch leben über 2,5 Millionen Menschen ausländischer Staatsangehörigkeit seit über 20 Jahren in Deutschland, 1,5 Millionen bereits seit über 30 Jahren. Es erscheint deshalb gerechtfertigt, die Migranten in Deutschland zu einem Großteil als Einwanderer im engen Sinne zu bezeichnen, die dauerhaft im Land bleiben werden. Trotz dieser Faktenlage hat das lange vorherrschende Leitmotiv, Deutschland sei kein Einwanderungsland, dazu geführt, dass über einen langen Zeitraum keine fundierte Bestandsaufnahme der Situation von Zuwanderern in Deutschland gemacht und keine darauf aufbauende kohärente Integrationspolitik entwickelt wurde. Dies hat dazu geführt, dass Menschen auch noch in der zweiten und dritten Einwanderergeneration nicht als „Einheimische“ angesehen werden.⁴⁵

Dabei sind Einbürgerungsdiskussionen von besonderer Bedeutung, denn solange zugezogene Menschen nicht eingebürgert sind, solange keine unlösbare Schicksalsgemeinschaft besteht, lässt sich für manche Menschen die Vorstellung aufrechterhalten, Rückkehrmigration löse eines Tages das Nebeneinander der Kulturen auf deutschem Boden. Diese Exklusionstendenz ist problematisch, weil sie nicht dazu beiträgt, sich mit dem Verhältnis zu den in Deutschland lebenden Menschen ausländischer Herkunft auseinanderzusetzen.

Die Einbürgerung von Langzeiteinwanderern ist eine demokratische Notwendigkeit, denn nur so spiegelt das Wahlvolk die tatsächliche Bevölkerung wider. Andernfalls ist Demokratie defizitär.⁴⁶ Es geht dabei nicht um die Frage nach der Optimierung der künftigen Zuwanderung.⁴⁷ Die vorrangige Frage in dieser Hinsicht ist, wie das Faktum unserer tatsächlichen Bevölkerungssituation von dauerhaft im Land lebenden Menschen ohne politische Rechte mit demokratischen Grundwerten, auf denen unsere Gesellschaft beruht, in Einklang gebracht werden kann. Es ist eine natürliche Reaktion derjenigen, die im Rahmen von Verteilungskämpfen neue Mitbewerber befürchten, eine Tendenz zu entwickeln, diese Mitbewerber abzulehnen. Die Geschichte ist reich an derartigen Exklusionsbestrebungen und deren Überwindung. Und jede neue Einsicht, die zunächst auf eigene Kosten zu gehen schien, hat zu dem hohen freiheitlichen Status geführt, den viele moderne Gesellschaften bereits erlangt haben. Der Kampf um die Zuerkennung voller Staatsbürgerschaft von Indianern und Afro-Amerikanern in den USA, die Anerkennung des Wahlrechts für Frauen sowie die Achtung der Menschenrechte – all diese Statuswechsel waren stets von großen Vorbehalten derjenigen begleitet, die glaubten, hierdurch Wohlstand, Macht und Einfluss zu verlieren. Nunmehr gilt all dies in modernen Demokratien als unumstößlicher demokratischer Standard. Dabei beruhen die entscheidenden Argumente für eine Inklusion nicht lediglich auf altruistischen Motiven. Vielmehr ist eine inklusive Gesellschaft stärker und verbessert auch die Lebensumstände derjenigen, die anfangs mit scheinbaren oder realen Machtverlusten zu rechnen haben.

Fazit

Neuere Entwicklungen zeigen, dass trotz bestehender Vorbehalte im politischen System durchaus ein gewisser Wille vorhanden ist, die Frage neu zu überdenken und die doppelte Staatsbürgerschaft in größerem Maße anzuerkennen. Seit Mitte 2009 hat der Interkulturelle Rat, ein Zusammenschluss verschiedener Personen und Organisationen zur Förderung des Interkulturellen Dialogs, ein Aktionsbündnis mit dem Aufruf ‚Wider den Optionszwang‘ ins Leben gerufen, in dem namenshafte Vertreter aus Politik, Gewerkschaften, Lehre und Zivilgesellschaft die Streichung der Optionspflicht fordern. Auch Brigitte Zypries (SPD), damals noch Bundesjustizministerin, hat sich erst im August 2009 gegen die Optionspflicht ausgesprochen, da sie Realitäten verkenne.⁴⁸ Auf der anderen Seite sind entsprechende Gesetzesentwürfe der Linken und der Grünen zuletzt im Juli 2009 gescheitert⁴⁹ und es nicht wahrscheinlich, dass die im September 2009 ins Amt gewählte Regierungskoalition von CDU und FDP sich dem Thema doppelte Staatsbürgerschaft in naher Zukunft widmen wird.

Wie eingangs erwähnt, manifestieren sich in den kommenden Jahren zunehmend die praktischen Folgen des „Optionsmodells“ und der damit verbundenen Pflicht für viele in Deutschland geborene Menschen ausländischer Herkunft, zwischen der deutschen Staatsbürgerschaft und derjenigen ihrer Eltern zu wählen. Vielleicht befördern die Gesichter junger Deutscher mit zwei Pässen auch die Erkenntnis, dass die doppelte Staatsangehörigkeit keine Bedrohung für unsere Gesellschaft und unsere Werte darstellt. Es bleibt zudem zu hoffen, dass eine kritische Masse von Zweitgenerationsmigranten in Schlüsselpositionen in Wirtschaft, Forschung und Politik gemeinsam mit der verstärkten Zuwanderung von Hochqualifizierten zu einer Wahrnehmungsänderung bezüglich der Einwanderer und der Fragen der Einwanderung allgemein führen wird. Hierdurch und durch die zunehmende Einsicht, dass eine inklusive Gesellschaft nicht nur unseren Werten entspricht, sondern zudem eine bessere Gesellschaft schafft, wird die Abneigung abnehmen, aus De-facto-Inländern auch De-jure-Inländer zu machen.

Abschließend sei angemerkt, dass nicht allein die Hinnahme der doppelten Staatsangehörigkeit zu gesellschaftlicher Inklusion führt. Neben objektiv bestehenden rechtlichen Normen geht es vor allem auch um die Entwicklung einer allgemeinen Einwanderungsmentalität, die sich durch die Akzeptanz von gemischt-kulturellen Identitäten und einen grundsätzlichen Inklusionswillen auszeichnet. Gleichwohl wäre jedoch die Anerkennung von Mehrstaatigkeit eine wichtige Etappe auf diesem Weg.

Endnoten

- ¹ Ich danke Dietrich Thränhardt, Uwe Hunger und dem Redaktionsteam von focus Migration für wertvolle Kommentare bezüglich der Entwurfsfassung dieses Kurzdossiers. Der Beitrag beruht in weiten Teilen auf Naujoks (2008).
- ² Für nicht EU-Angehörige gilt dies jedoch nur, wenn zumindest ein Elternteil bereits seit 8 Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hatte (§ 4 Abs. 3 StAG).
- ³ In 93 % der Fälle bestand die bisherige Staatsangehörigkeit fort (Einbürgerungsstatistik, Einbürgerungen nach § 40b StAG).
- ⁴ Dabei kann das Recht des *Herkunftslandes* nach wie vor der doppelten Staatsbürgerschaft entgegenstehen, wie dies bei Österreich und Belgien der Fall ist.
- ⁵ Gemäß dem Mikrozensus 2005 bestehen in Deutschland allein 1,3 Mio. Ehen, bei denen nur ein Ehepartner die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt.
- ⁶ Text und Stand der Ratifizierungen für beide Übereinkommen können auf <http://conventions.coe.int> eingesehen werden. Die Übereinkommen haben die SEV-Nummern 043 bzw. 166.
- ⁷ Hailbronner (1992:16).
- ⁸ Folgende Staaten haben in den vergangenen Jahren die doppelte Staatsbürgerschaft voll oder teilweise anerkannt: Kolumbien (1991), Italien (1992), Ungarn (1993), die Dominikanische Republik (1994), Costa Rica (1995), Ecuador (1995), Brasilien (1996), Mexiko (1998), Australien (2002), Pakistan (2002), Finnland (2003), Philippinen (2003).
- ⁹ Legomsky (2003:90).
- ¹⁰ Legomsky (2003:125 ff.) listet internationale Abkommen hierzu auf, nach denen doppelte Staatsbürger entweder das freie Wahlrecht haben, wo sie ihrer Wehrpflicht nachkommen, oder den Militärdienst im Land ihres regelmäßigen Aufenthalts zu verrichten haben.
- ¹¹ Vgl. Bundestags-Drucksache 14/9828.
- ¹² Hailbronner (2003:26); Bauböck (2005:8).
- ¹³ Hailbronner und Renner (2005:RN 76).
- ¹⁴ Bauböck (2005:8).
- ¹⁵ Aleinikoff und Klusmeyer (2002:35); Hailbronner (2003:26).
- ¹⁶ Internationaler Gerichtshof, Nottebohm Entscheidung (Liechtenstein vs. Guatemala) in: ICJ Report 23 (1955), S. 20 ff.
- ¹⁷ Aleinikoff und Klusmeyer (2002:34); Hailbronner (2003:21 f); Martin (2003:15).
- ¹⁸ Martin (2003:15). Andererseits wird auch die Auffassung vertreten, dass das Land der effektiven Staatsbürgerschaft allen anderen Staaten gegenüber zur Geltendmachung diplomatischen Schutzes berechtigt sein soll, vgl. Hailbronner (2003:22) mit weiteren Nachweisen.
- ¹⁹ Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 14/24 vom 3. März 1999, S. 1894.
- ²⁰ Roland Koch schreibt exemplarisch in *Die Welt* vom 15. Januar 1999: „Warum sollen Mitbürger ausländischer Herkunft über die Politik in Deutschland mitbestimmen, während Deutsche im Ausland kein Wahlrecht haben?“ Weitere Nachweise zu derartigen Argumenten bei Naujoks (2008:Fn.24).
- ²¹ So auch Aleinikoff und Klusmeyer (2002:31).
- ²² Naujoks (2004:21), ders. (2008:392f.); Bauböck (2005:17). Darüber hinaus können Bedenken in dieser Hinsicht durch die Einführung eines „inaktiven Staatsbürgerschaftsstatus“ ausgeräumt werden, nach dem die doppelten Staatsangehörigen im Land ihres gewöhnlichen Aufenthaltes volle und unbeschränkte Rechte genießen, während sie in dem Land, in dem sie nicht leben, eine Art „Rumpf-Staatsbürgerschaft“ besitzen.
- ²³ Günther Beckstein (zitiert in *Die Welt* vom 4. August 2002): „Der Doppelpass ist integrationsfeindlich. Ein neuer Staatsbürger muss sich voll zu seiner neuen Heimat bekennen.“ Weitere Nachweise hierzu bei Naujoks (2008:Fn.29).
- ²⁴ Vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 5 und 6 StAG.
- ²⁵ Bloemraad (2004:395).
- ²⁶ Hammar (1985:449).
- ²⁷ Ebenso: Hammar (1985:449); Aleinikoff und Klusmeyer (2002:36, 39).
- ²⁸ Wie Thränhardt (2008) zeigt, hat auch die Gleichstellung ausländischer Arbeitnehmer bei der betrieblichen Mitbestimmung zu einer guten betrieblichen Integration geführt. Steinhardt (2008) hat empirisch nachgewiesen, dass die Einbürgerung *per se* zu einer verbesserten Integration in den nationalen Arbeitsmarkt und zu höheren Löhnen führt. Auch nach Wüst (2006) leistet „die politische Integration von Migranten ... einen nicht zu unterschätzenden Beitrag im Rahmen des Akkulturationsprozesses von Mehrheit und Minderheiten.“

- ²⁹ Vgl. Hailbronner (1992:26); Martin (2003:17); Bauböck (2005:22); Aleinikoff und Klusmeyer (2002:41).
- ³⁰ Bauböck (2005).
- ³¹ Dies zeigen auch Freeman (1995:884) und Brubaker (1992:906 ff.).
- ³² Schüler mit Migrationshintergrund lagen in den Pisastudien im Durchschnitt weit hinter den ihrerseits nicht herausragenden deutschen Schülern. Überdies sind Ausländer statistisch fast doppelt so stark von Arbeitslosigkeit betroffen (23,6 %) wie der Gesamtdurchschnitt erwerbsfähiger Personen (12,0 %), Bundesagentur für Arbeit (2007:75). Insbesondere der hohe Anteil muslimischer Migranten wird dabei von Teilen der Bevölkerung als Bedrohung wahrgenommen, so Casanova (2006) und Green (2005:933, 942 f.). Dabei wird die große Anzahl von Unternehmern, Akademikern und tragenden Elementen von Gesellschaft und Wirtschaft mit Migrationshintergrund zumeist gänzlich ignoriert.
- ³³ Casanova (2006:185). Auch Thränhardt (2008:5, 14) sieht einen Zusammenhang zwischen den Diskussionen der doppelten Staatsbürgerschaft und der „wiederholten Misstrauensattitüde gegenüber nichteuropäischen oder nicht-westlichen Einwanderungsgruppen, insbesondere solchen muslimischen Glaubens.“
- ³⁴ Zum Einen können bei Verlust der Staatsangehörigkeit das Recht, Grundeigentum zu besitzen, oder das Erbrecht ausgeschlossen sein. Zum Anderen brauchen Migranten in diesem Fall gegebenenfalls Visa, um in ihre alte Heimat zurückzureisen, und Pläne, sich im Alter dort niederzulassen, können bedeutend erschwert werden. Neben pragmatischen Erwägungen sind es jedoch vielfach identitäre Aspekte, die einer Aufgabe der ehemaligen Staatsbürgerschaft entgegenstehen, da in vielen Fällen das Gefühl besteht, hierdurch die eigenen Wurzeln zu verraten. Vgl. Hammar (1985:441); Green (2005:923); Böcker und Thränhardt (2006:124).
- ³⁵ Gegner der doppelten Staatsangehörigkeit prophezeien die Auflösung der Nation durch „Masseneinbürgerungen“ und die damit einhergehende Umdefinition oder den „Austausch des Staatsvolkes“ (Bandulet (1999). Wie Böcker und Thränhardt (2006) zeigen, wurde bereits in den 60er Jahren die Diskussion um die doppelte Staatsbürgerschaft durch die Debatte über die Verringerung der Zahl türkischer Migranten beendet.
- ³⁶ Vgl. § 8 Abs. 1 Nr. 2 und § 10 Abs. 1 Nr. 5 StAG.
- ³⁷ Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 10. August 2007, Aktenzeichen: 2 BvR 535/06.
- ³⁸ So äußerte der damalige bayrische Innenminister Beckstein (1999): „Terrorakte der PKK lassen ahnen: Wenn Millionen von deutsch-türkischen, deutsch-serbischen oder deutsch-albanischen Doppelstaatlern in Deutschland leben, dann hätten wir automatisch die Konflikte aus diesen Regionen bei uns im Land.“ Auch Edmund Stoiber wird in *Die Welt* vom 4. Januar 1999 zitiert, die Doppelstaatsbürgerschaft gefährde die Sicherheitslage mehr als die Terroraktionen der RAF in den 70er und 80er Jahren.
- ³⁹ So wird u. a. in einem anonymen Kommentar auf www.welt.de vom 12. Juni 2007 prognostiziert: „Die Türken von heute sind die SPD-Wähler von morgen. Übermorgen gründen sie dann ihre eigene Partei, dann ist die SPD Geschichte.“ Auch Roland Koch (in *Die Welt* vom 15. Januar 1999) befürchtet Ähnliches. Siehe auch Green (2005:941).
- ⁴⁰ Thränhardt (2008:30ff.) untersucht die niederländische Erfahrung mit der Hinnahme und deren Zurücknahme in den 1990er Jahren und stellt einen deutlichen Zuwachs der Einbürgerungsquote für den Zeitraum der erlaubten Mehrstaatigkeit fest. Zu weiteren Nachweisen siehe Naujoks (2008:405ff.). Auch aus Tabelle 1 ist eine positive Korrelation zwischen der Höhe der Einbürgerungsquote und der Hinnahme der doppelten Staatsbürgerschaft ersichtlich.
- ⁴¹ Nach dem Ausländerzentralregister (AZR) waren am 31.12.2007 von 6,7 Mio. gemeldeten Ausländern 1,7 Mio. türkische Staatsangehörige (25,4 %).
- ⁴² Seit der Reform des Staatsangehörigkeitgesetzes ab dem 1. August 1999 erhalten Spätaussiedler die deutsche Staatsbürgerschaft durch eine gesonderte Bescheinigung. Vorher wurden sie formal eingebürgert.
- ⁴³ Für eine der wenigen Untersuchungen siehe Wüst (2006).
- ⁴⁴ Faruk Sen, Direktor des Essener Zentrums für Türkeistudien, betont in einem Interview mit *Die Welt* vom 8. November 2003, dass die CDU unter muslimischen Migranten überdurchschnittlich viele Anhänger habe.
- ⁴⁵ Casanova (2006:183).
- ⁴⁶ Thränhardt (2008:7, 13 f.). Dabei würde auch die Gewährung von Wahlrechten, die nicht an die Staatsbürgerschaft anknüpfen, demokratischen Vorgaben genügen.
- ⁴⁷ Zur Einwanderung, Staatsbürgerschaft und Staaten als strategische Clubs siehe Straubhaar (2003) und Kolb (2007).

⁴⁸ Die Bundesjustizministerin wird zitiert in der Berliner Zeitung vom 13. August 2009. Der Aufruf des Aktionsbündnisses ist abrufbar auf <http://www.wider-den-optionszwang.de>.

⁴⁹ Der Gesetzesentwurf der Grünen (Bundestags-Drucksache BT-Ds. 16/2650 2008) zielte dabei nicht auf eine generelle Hinnahme der doppelten Staatsbürgerschaft. Es wurde darin jedoch die Streichung der Optionspflicht und die Hinnahme der Mehrstaatigkeit in Fällen von in Deutschland geborenen Menschen sowie weitere Ausnahmen vom Grundsatz der Unzulässigkeit doppelter Staatsangehörigkeit vorgeschlagen. Die Linke (BT-Ds. 16/1770 2006 und 16/9165 2008) schlägt demgegenüber eine grundsätzliche Hinnahme vor. Das Plenarprotokoll der Bundestagssitzung vom 2. Juli 2009 über die Ablehnung durch die große Koalition ist unter anderem einsehbar auf http://www.wider-den-optionszwang.de/dl/Plenarprotokoll_020709.pdf.

Der Autor:

Daniel Naujoks ist Rechts- und Wirtschaftswissenschaftler und promoviert am Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut (HWWI). Zurzeit ist er Mitarbeiter der Organisation für Diaspora Initiatives, New Delhi.
E-Mail: daniel.naujoks@gmail.com

Literatur

- Aleinikoff, Alexander T. und Klusmeyer, Douglas (2002): *Citizenship Policies for an Age of Migration*, Carnegie Endowment for International Peace. Washington, DC.
- Bandulet, Bruno (1999): *Doppelte Pässe – doppelt falsch*. In: *Epoche* 139/QI/1999/23. Jahrgang.
- Bauböck, Rainer (2005): *Citizenship policies: international, state, migrant and democratic perspectives*. *Global Migration Perspectives* No. 19.
- Beckstein, Günther (1999): *Interview: Deutsche Identität und Rechtstradition bewahren*. In: *Epoche* 139/QI/1999/23. Jahrgang.
- Bloemraad, Irene (2004): *Who Claims Dual Citizenship? The Limits of Postnationalism, the Possibilities of Transnationalism, and the Persistence of Traditional Citizenship*. In: *International Migration Review* 38 (2), S. 389-426.
- Böcker, Anita und Thränhardt, Dietrich (2006): *Einbürgerung und Mehrstaatigkeit in Deutschland und den Niederlanden*. In: Thränhardt, Dietrich und Hunger, Uwe (Hg.): *Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat*. Wiesbaden, S. 116-134.
- Brubaker, Rogers (1992): *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, MA.
- Bundesagentur für Arbeit (2007): *Arbeitsmarkt 2006*. Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 55. Jahrgang, Sondernummer 1.
- Casanova, José (2006): *Einwanderung und der neue religiöse Pluralismus. Ein Vergleich zwischen der EU und den USA*. In: *Leviathan* 25, S. 182-207.
- Freeman, Gary P. (1995): *Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States*. In: *International Migration Review* 29 (4), S. 881-902.
- Green, Simon (2005): *Between Ideology and Pragmatism: The Politics of Dual Nationality in Germany*. In: *International Migration Review* 39 (4), 2005, S. 921-952.
- Hailbronner, Kay (1992): *Einbürgerung von Wanderarbeitern und doppelte Staatsangehörigkeit, Nomos*.

- Hailbronner, Kay (2003): Rights and Duties of Dual Nationals: Changing Concepts and Attitudes. In: Martin, David A. / Hailbronner, Kay (Hg.): Rights and Duties of Dual Nationals – Evolution and Prospects. Den Haag.
- Hailbronner, Kay und Renner, Günter (2005): Staatsangehörigkeitsrecht, 4. Auflage. München.
- Hammar, Tomas (1985): Dual Citizenship and Political Integration. In: International Migration Review, XIX (3), S. 438-450.
- Kolb, Holger: Staaten als Clubs: Zur Politischen Ökonomie von Migrationspolitik. In: Zeitschrift für Ausländerrecht 11/12 2007, S. 398-402.
- Legomsky, Stephen H. (2003): Dual Nationality and Military Service: Strategy number two. In: Martin, David A. und Hailbronner, Kay (Hg.): Rights and Duties of Dual Nationals – Evolution and Prospects. Den Haag, S. 81-125.
- Martin, David A. (2003): Introduction: the Trend toward Dual Nationality. In: ders. / Hailbronner, Kay (Hg.): Rights and Duties of Dual Nationals – Evolution and Prospects. Den Haag.
- Martin, David A. und Hailbronner, Kay (Hg.) (2003): Rights and Duties of Dual Nationals – Evolution and Prospects. Den Haag.
- Naujoks, Daniel (2004): Turning Brain Drain into Brain Circulation – Can Dual Nationality be a key factor? Background Paper, International Institute for Labour Studies. Genf.
- Naujoks, Daniel (2008): Macht und Identität. Eine Diskursanalyse zur doppelten Staatsbürgerschaft. In: Zeitschrift für Politik 55 (4), S. 387-412.
- Spiro, Peter J. (2002): Embracing Dual Nationality. In: Hansen, Randall und Weil, Patrick (Hg.) (2002): Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe: The Reinvention of Citizenship. New York, S. 19-33.
- Steinhardt, Max (2008): Does citizenship matter? The economic impact of naturalizations in Germany, HWWI Research Paper 3-13, Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut.
- Straubhaar, Thomas (2003): Wird die Staatsangehörigkeit zu einer Klubmitgliedschaft? In: Thränhardt, Dietrich und Hunger, Uwe (Hg.): Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat. Leviathan Sonderheft 22. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 76-87.
- Thränhardt, Dietrich (2008): Einbürgerung. Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit. Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, Gesprächskreis Migration und Integration.
- Wüst, Andreas M. (2006): Wahlverhalten und politische Repräsentation von Migranten. In: Der Bürger im Staat 56 (4), S. 228-234.

Weiterführende Internetquellen

- Bundesministerium des Innern zum Thema Einbürgerung http://www.bmi.bund.de/cIn_156/DE/Themen/MigrationIntegration/Staatsangehoerigkeit/staatsangehoerigkeit_node.html
- Einbürgerungsstatistik des Statistischen Bundesamts <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Statistiken/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Eingebuergerte/Eingebuergerte.psm1>
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragteFuerIntegration/beauftragte-fuer-integration.html>
- Kampagne ‚Sie gehören zu uns! – Wider den Optionszwang für Kinder unseres Landes‘ <http://www.wider-den-optionszwang.de>
- European Union Observatory on Citizenship <http://eudo-citizenship.eu>

IMPRESSUM

Herausgeber: Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), Heimhuder Strasse 71, 20148 Hamburg, Tel.: +49 (0)40 34 05 76-0, Fax: +49 (0)40 34 05 76-776, E-Mail: info@hwwi.org
Kooperationspartner: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) und Netzwerk Migration in Europa e.V.
Redaktion: Dr. Dita Vogel (verantwortl.), Tanja El-Cherkeh, Gunnar Geyer, Rainer Münz, Antje Scheidler, Jan Schneider.

Die Herausgabe der Länderprofile (ISSN 1864-6220) und Kurzdossiers (ISSN 1864-5704) wird von der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) gefördert.
Die Länderprofile und Kurzdossiers geben nicht unbedingt die Ansicht der bpb und des HWWI wieder. Der Abdruck von Auszügen und Grafiken ist bei Nennung der Quelle erlaubt.

Weitere Online-Ressourcen: www.hwwi.org, www.bpb.de, www.network-migration.org, www.migration-info.de
Unsere Länderprofile und Kurzdossiers sind online verfügbar unter: www.focus-migration.de