

Beobachtungen aus der Aufklärungsarbeit der Ausländerbeiräte

Von Ulrike Okenwa

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich weiß nicht, ob es ein Privileg oder eine Strafe ist, fast gegen Ende der Veranstaltung sprechen zu dürfen. Sehr vieles ist schon erwähnt worden. Deshalb werde ich nur noch auf Punkte eingehen, die mir besonders vordringlich erscheinen.

Vorab möchte ich aber noch etwas zu meiner Person sagen. Ich bin ehrenamtliche Geschäftsführerin des Bundesausländerbeirates. Hauptamtlich führe ich die Geschäfte der Landesarbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte in Hessen – bin also noch eine Hessin in dieser Runde. Insofern konzentrieren sich meine Erfahrungen in erster Linie auf Hessen. Soweit mir Berichte anderer Bundesländer vorliegen, werde ich sie selbstverständlich aber mit einfließen lassen.

Der Blick auf Hessen ist aber auch aus einem anderen Grund besonders spannend: Gerade in diesem Bundesland hat die Kampagne der CDU gegen die doppelte Staatsbürgerschaft besondere Facetten entwickelt. Wir reden heute über die erste Bilanz eines neuen Staatsbürgerschaftsrechts, das in seiner Ausgestaltung direkte Folge dieser Kampagne ist. Dieser Zusammenhang ist bei der Beurteilung der Akzeptanz der neuen Regelungen zu berücksichtigen.

Letzter Teil meiner Einleitung: Das Informationsbedürfnis und das Interesse der Ausländerbeiräte am neuen Staatsbürgerschaftsrecht war überdurchschnittlich hoch. Mit einer Vielzahl von Tagungen informierten unsere Mitarbeiter über die neuen Regelungen. Die Ausländerbeiräte ihrerseits waren vielerorts bemüht, in Sprechstunden, mit Hilfe von Veranstaltungen oder Publikationen die ausländische Bevölkerung auf die Neuerungen hinzuweisen. Flächendeckend wurden zudem die Veröffentlichungen der Bundesausländerbeauftragten zur Information genutzt. An dieser Stelle kann ich die Ausführungen von heute morgen bestätigen, mit denen auf fehlende klare rechtliche Regelungen hingewiesen wurde. Eine Vielzahl von Anfragen zeugen von Verunsicherung gerade im Einzelfall.

Auf Anregung der AGAH wurde zudem vom Hessischen Innenministerium in Zusammenarbeit mit dem Kultusministerium eine Elterninformation herausgegeben, mit der die Eltern ausländischer Kinder auf die Übergangsregelung nach § 40b hingewiesen wurden. Eine erste Überprüfung nach der Sommerpause ergab jedoch, dass die Infos regelmäßig noch nicht bei den Eltern angekommen waren. Inwieweit die erneute Bitte um Verteilung vor wenigen Wochen Erfolg hatte, entzieht sich derzeit meiner Kenntnis.

Zwei Punkte möchte ich heute herausheben: Zum einen die Erfahrungen mit der Umsetzung des neuen Rechts, zum anderen die Frage der Akzeptanz in der ausländischen Bevölkerung.

Umsetzung

Die Fülle der Problemkonstellationen in einer Vielzahl von Einzelfällen wurde von meinen Vorredner/innen bereits benannt. Ich kann nur bestätigen, dass viele, die ihre Kinder auf Grundlage der Übergangsregelung § 40 b einbürgern lassen wollen, dies aufgrund von fehlenden Voraussetzungen nicht können. Gleiches beobachten wir bei der Erwachseneneneinbürgerung. Dabei geht es oft nur um wenige fehlende Tage oder Monate, die einer nicht geringen Zahl von Einbürgerungswilligen zum Hindernis werden.

Ein anderes Problem betrifft die Sprachprüfung. Lassen Sie mich beispielhaft einen Fall aus Wuppertal zitieren, von dem ich nur hoffen kann, dass er ein Einzelfall ist. Eine Frau aus der Türkei und ihre zwei minderjährigen Kinder haben 1999 bereits eine Einbürgerungszusicherung nach altem Recht bekommen und auch von den türkischen Behörden eine Ausbürgerungszusicherung bekommen. Anfang dieses Jahres wurden sie dann eingeladen, um ihre Einbürgerungsurkunde abzuholen und sind zur Einbürgerungsbehörde gegangen. Diese hat dann jedoch festgestellt, dass die Sprachkenntnisse der Mandantin nach neuem Recht nicht mehr ausreichend sind und hat die Aushändigung der Einbürgerungsurkunde verweigert.

Akzeptanz

Ein viel größeres Problem - und das wurde heute auch bereits mehrfach angesprochen - ist allerdings die Frage der Akzeptanz. Die Einbürgerungszahlen entsprechen offensichtlich nicht den Erwartungen, wie sie vom Gesetzgeber formuliert und auch heute morgen noch einmal von Frau Staatssekretärin Sonntag-Wolgast und dem Mitarbeiter der Bundesausländerbeauftragten bestätigt wurden.

Erwachseneneinbürgerung

Betrachtet man beispielweise die Entwicklung der Zahl der Einbürgerungsanträge in Hessen, so lässt sich unschwer feststellen, dass bereits in den letzten Jahren vor Inkrafttreten des neuen Rechts eine kontinuierliche Zunahme von 20 %, 40% der Anträge zu verzeichnen war. Die für dieses Jahr erwartete Steigerung von ca. 50 % zum Vorjahr entspricht also in etwa der Entwicklung der Vorjahre und ist somit gar nicht in einen unmittelbaren Zusammenhang mit dem neuen Staatsbürgerschaftsrecht zu bringen. Anders formuliert: Zumindest die hessischen Zahlen lassen den Rückschluss zu, dass eine vergleichbare Zahl von Einbürgerungsanträgen auch ohne die neue Rechtslage gestellt worden wären. Insbesondere bei den 25 bis 35jährigen setzt sich immer mehr die Erkenntnis durch, dass sie durch die Annahme der deutschen Staatsbürgerschaft Vorteile haben. Besonders diese Gruppe hätte sich in zunehmenden Maße auch nach altem Recht einbürgern lassen.

Die Reform leidet somit unter einem offensichtlichen Akzeptanzproblem.

Worin liegen nun die Gründe dieser mangelnden Akzeptanz? Sicher nicht an der bundesweiten Kampagne. Auch ein besseres Plakat – wie vorhin angedeutet – hätte die Antragszahlen kaum entscheidend in die Höhe getrieben.

Vielmehr gibt es - nach wie vor - einen direkten Zusammenhang mit dem politischen Klima, das wir seit Anfang 1999 haben. Zumindest für Hessen kann ich sagen, dass die Erwartungen vor und nach der Bundestagswahl, die emotionale Aufgewühltheit, die Enttäuschung über die bekannten Folgen der CDU-Unterschriftenkampagne ihren Teil dazu beigetragen haben. Die große Hoffnung „Jetzt endlich werden wir in diesem Land akzeptiert, jetzt endlich gibt man uns die Möglichkeit dazuzugehören, ohne unsere eigene Identität verleugnen zu müssen“ zerstob mit einem Knall durch die Kampagne der CDU und dem Ausgang der Hessenwahl Anfang 1999. Dies ist bis heute nicht verarbeitet und nicht vergessen. Bei fast jeder Gelegenheit kommt dieses Thema wieder auf den Tisch, die Emotionen sind bis heute deutlich spürbar.

Ich glaube, hierin ist ein wichtiges Moment für die mangelnde Annahme des neuen Rechts zumindest bei dem politisch bewussten Teil der ausländischen Bevölkerung zu sehen. „Wie sollen wir nach dieser Enttäuschung, die wir erlebt haben, nach diesem Versprechen, nach diesem Einknicken dieser Bundesregierung mit diesem windelweichen Kompromiss, der da rausgekommen ist, und der noch nicht mal für uns alle durchschaubar ist, der unsere Familien trennen soll, uns Eltern von den Kindern trennen soll, uns einbürgern lassen? – Nein, jetzt will ich das erst mal nicht,“ bekommen wir auch heute noch immer wieder zu hören. Das heißt nicht, dass diese Leute sich irgendwann später doch entschließen, sich einbürgern zu lassen.

Ein zweiter, wenn auch schlecht quantifizierbarer Grund für die Zurückhaltung hat auch mit dem derzeitigen politischen Klima in Deutschland zu tun. Ich will an dieser Stelle nur meine türkische Mitarbeiterin zitieren, die jederzeit ohne Probleme Deutsche werden könnte. Sie sagt, sie könne sich doch nicht in einer Zeit einbürgern lassen, in der sie gar nicht wisse, ob es in Zukunft nicht zu gefährlich in Deutschland werden könnte. Bei dem gegenwärtigen Klima, bei dem Rassismus, bei den Gewalttaten, bei dieser rechtsextremistischen Gefahr habe sie Angst. Deshalb wolle sie die weitere Entwicklung abwarten und sich die Option für ein möglicherweise sichereres Leben für sich und ihre Familie in der Türkei offen halten.

Das dritte, sicherlich entscheidende Moment ist allerdings die Tatsache, dass die Aufgabe des bisherigen Passes nach wie vor eine unüberwindbare psychologische Hürde für einen großen Teil der potenziell Einbürgerungswilligen darstellt.

Ich selber stand mal vor der Situation – im Kopf zumindest – möglicherweise in Nigeria zu leben. Vorher hatte ich mir nie sonderlich Gedanken über meinen deutschen Pass gemacht. Erst bei einem Besuch in Nigeria fragte ich mich: Würdest du dich hier einbürgern lassen? Ja, ich würde - wenn ich hier lebe - wählen wollen. Ich würde mitbestimmen wollen, ich würde mich engagieren wollen. Ich will dazugehören. Aber für einen nigerianischen Pass meinen deutschen abgeben? Nein. Es war eine ganz irrationale Geschichte, die derzeit in meinem Kopf abließ.

Ähnlich geht es wohl auch vielen, die nach Deutschland eingewandert sind oder von Einwanderern abstammen.

Eine Einbürgerungskampagne wird nur dann wirklich zündenden Erfolg haben, wenn sie dieses Problem erkennt und löst. Nach dieser ersten ernüchternden Bilanz über das neue Staatsangehörigkeitsrecht ist es an der Zeit, über neue Modelle nachzudenken. Mehrstaatigkeit wird dabei – zumindest für eine längere Übergangszeit – unumgänglich sein.

Ein letzter Aspekt, der eine gewisse Rolle bei der Entscheidung für oder gegen einen Einbürgerungsantrag spielt, betrifft die 1. Generation und die Sprachprüfung. Angst oder das Gefühl, sich im fortgeschrittenen Alter einer Prüfung unterziehen zu müssen, wird gerade bei Älteren als sehr belastend empfunden. Reaktion vieler älterer Migranten: „Ich bin jetzt 50 Jahre alt und ich soll mich da einer Prüfung unterziehen, bloß weil ich die Zertifikate nicht vorweisen kann. Ich mache das nicht. So wichtig ist mir der Pass nicht.“

Übergangsregelung 40 b

Ich kann nur bestätigen, dass ein Hemmnis in der Höhe der Gebühren liegt. Deshalb ist unsere auch Forderung, die Gebühren zu senken oder noch besser, ganz darauf zu verzichten.

Die Frist ist zu kurz. Ich bezweifle, dass die Information über die Übergangsregelung schon überall bei denen, die sie betreffen, angekommen ist. Manchmal vergisst man als Multiplikator und als Mensch, der ständig in dieser Thematik drin ist, dass es ein sehr mühseliger Prozess ist, Informationen wirklich in jede einzelne Familie reinzubringen. Trotz der Bemühungen, trotz der vielen Broschüren, trotz der Veranstaltungen, die die Ausländerbeiräte vor Ort gemacht haben, trotz des Elternbriefes, der in allen hessischen Schulen und Kindergärten verteilt wurde, scheint vielen Eltern entweder der Stichtag nicht bewusst zu sein oder die Möglichkeit der Doppelstaatigkeit ihrer Kinder zu wenig bekannt.

Aber auch bei der Übergangsregelung gibt es einen zusätzlichen, vermutlich entscheidenden Grund. Es wurde zwar gerade in den letzten Wochen relativ flächendeckend informiert. Diese Information beschränkte sich weitgehend auf die Erläuterung von Formalien. Die Vorteile der Einbürgerung für die Kinder wurden hingegen kaum bis gar nicht erwähnt. Dabei hätte gerade der Hinweis auf die Wichtigkeit auch des deutschen Passes für die Gestaltung des täglichen Lebens – beispielweise bei Klassenfahrten ins Ausland, bei der Berufsaufnahme oder die Wahrnehmung im Freundeskreis - die Motivation der Eltern, einen Antrag für ihre Kinder zu stellen, erheblich erhöht.

Bewertung

Selbst wenn die Anträge auf Einbürgerung in diesem Jahr um 50 % steigen, hängt dies vermutlich weniger mit dem neuen Recht zusammen. Vielmehr wären auch bei alter Rechtslage ähnliche Zuwächse zu beobachten gewesen. Auch die absolute Zahl der Anträge ist gemessen an denen, die anspruchsberechtigt sind, verschwindend wenig. Mit Ausnahme der Einführung des jus soli kann von einem Erfolg der Reform oder einer Akzeptanz also keine Rede sein.

Unter der politischen Prämisse, mit dem neuen Staatsangehörigkeitsrecht eine deutlich vermehrte Inanspruchnahme der Einbürgerungsoption erreichen zu wollen, kann schon jetzt gesagt werden: Das ist gründlich schiefgegangen.

Vor allem, wenn man berücksichtigt, dass es bei der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts im Grunde gar nicht um den erleichterten Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft und schon gar nicht um die Vergabe eines Doppelpasses ging. Zentrale Frage des Staatsangehörigkeitsrechts war vielmehr das Selbstverständnis einer Gesellschaft im Umgang mit ihren ethnischen Minderheiten.

Die ursprünglich angedachte Reform dieses Staatsangehörigkeitsrechts wäre in diesem Sinne ein entscheidender Beitrag zu einer rechtlichen Integration gewesen. Es sollte damit ausgeschlossen werden, dass Menschen über Generationen hinweg rechtlich zu Ausländern gemacht werden, obwohl sie ja integraler Bestandteil der deutschen Gesellschaft sind. Die Einführung des Jus-soli-Prinzips für hier geborene Kinder war richtig und wichtig. Das Optionsmodell als Mittelweg und die Gründe für die geringe Akzeptanz des neuen Rechts bei Erwachsenen einbürgerung und Übergangsregelung zeigen aber, dass hier ein Kompromiss gemacht worden ist, der mehr aus politischen Erwägungen als aus an den Betroffenen orientierten Notwendigkeiten entstand.

Ein erster Schritt, immerhin, aber mehr auch nicht.

Neben überfälligen Nachbesserungen muss vor allem die Diskussion weitergehen. Wir brauchen eine breite gesellschaftliche und politische Basis für eine richtige Reform, die auch der Situation der Migranten in Deutschland gerecht wird. Auch die Hinnahme von Mehrstaatigkeit darf dabei nicht ausgeklammert werden. Und dass es möglich ist, auch parteiübergreifend zu einer Lösung zu kommen, zeigt gerade jetzt die aktuelle Zuwanderungsdiskussion.

Sicher, Integration besteht nicht nur aus dem Angebot der erleichterten Einbürgerung. Selbst der Doppelpass als alleiniges Instrument würde jede Integrationsbemühung im Ansatz stecken bleiben lassen. Dennoch: Die Ausgestaltung des Staatsangehörigkeitsrechts wird auch in Zukunft ein wichtiger Gradmesser für den Zustand unserer Gesellschaft sein.