

Staatsangehörigkeit und Einbürgerung – ein Blick auf die aktuelle Debatte im Lichte der Forschung

Susanne Worbs¹ und Stefan Immerfall

Zusammenfassung

Der Beitrag beschäftigt sich mit den aktuellen Reformplänen der Bundesregierung für das Staatsangehörigkeitsrecht. Zunächst wird mittels statistischer Daten die aktuelle Einbürgerungssituation beschrieben. Sodann wird im Lichte der vergleichenden Forschung das Phänomen Mehrstaatigkeit und der Zusammenhang des Staatsangehörigkeitserwerbs mit Integration und Zugehörigkeit behandelt. Abschließend wird gefragt, ob erleichterte Einbürgerungen tatsächlich die Attraktivität Deutschlands für ausländische Fachkräfte steigern könnten.

1. Einführung

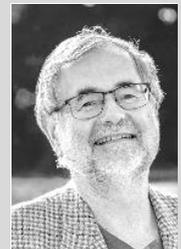
Die Regelungen zur Staatsangehörigkeit und die Einbürgerungspolitik sind in Deutschland seit Jahrzehnten immer wieder Gegenstand intensiver politischer und öffentlicher Auseinandersetzungen. Traditionell hatte sich die Bundesrepublik als „Abstammungsnation“ verstanden, zu der über Einbürgerungen nur eine kleine und ausgewählte Personengruppe hinzukommen sollte, die dafür anspruchsvolle Bedingungen erfüllen musste.² Ein Staatsangehörigkeitserwerb über Geburt im Inland (das sog. *Ius soli*) war bis zum Jahr 2000 nicht möglich. Bereits zu Beginn der 1990er Jahre hatte es jedoch unter der CDU/CSU-geführten Bundesregierung erste Öffnungen gegeben, mit denen unter anderem ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung für bestimmte Gruppen von Ausländerinnen und Ausländern geschaffen wurde.

Die Ende 1998 ins Amt gekommene rot-grüne Bundesregierung hatte die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts als eines ihrer großen Reformprojekte benannt. Sie setzte dies unter Bundesinnenminister Otto Schily auch durch, allerdings in einigen Punkten



Dr. Susanne Worbs

Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge BAMF, Nürnberg



Prof. Dr. Stefan Immerfall

Pädagogische Hochschule Schwäbisch-Gmünd
Abteilung Soziologie

anders als ursprünglich geplant. Das lag vor allem am Widerstand der unionsgeführten Länder im Bundesrat und der Frage der Mehrstaatigkeit. Mit dem zum 1. Januar 2000 neu in Kraft tretenden Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) wurde die notwendige Aufenthaltsdauer für Anspruchseinbürgerungen von fünfzehn auf acht Jahre herabgesetzt, und es wurden erstmals Elemente des Geburtsortprinzips in das deutsche Recht eingeführt. Kinder ausländischer Eltern können seitdem, wenn mindestens ein Elternteil einen rechtmäßigen und gewöhnlichen Aufenthalt von acht Jahren in Deutschland aufweist, mit Geburt im Inland Deutsche werden. Sie müssen sich allerdings, so die bis heute in § 29 StAG niedergelegte „Optionsregelung“ (ausführlich dazu: Worbs 2014), mit Erreichen der Volljährigkeit für die deutsche oder die ausländische Staatsangehörigkeit der Eltern entscheiden. Seit 2014 gilt dies jedoch nur noch, wenn die betreffenden Kinder nicht in Deutschland aufgewachsen sind. Mit der Optionsregelung wurde der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit aufrechterhalten, der auch bei Einbürgerungen nach wie vor gilt. Er ist aber durch die faktischen Entwicklungen der letzten Jahre immer mehr in Frage gestellt worden (vgl. Abschnitt 3 dieses Beitrags).

Mehr als 20 Jahre nach dieser letzten „großen“ Reform des Staatsangehörigkeitsrechts strebt nun die aus der Bundestagswahl 2021 hervorgegangene Ampel-Bundesregierung erneut deutliche Änderungen an. Diese Bestrebungen sind durch die relativ niedrigen Einbürgerungszahlen und den Fachkräftemangel in Deutschland getrieben, daneben auch durch das Migrationsgeschehen, insbesondere die starke fluchtbedingte Zuwanderung in den Jahren 2015/2016 und die sich deutlich abzeichnenden Wiederbelebung der Migration nach den Corona-Jahren 2020 und 2021 (vgl. BMI/BAMF 2023 sowie Destatis 2023). Ende 2021 lebten nach den Zahlen des Ausländerzentralregisters (AZR) 11,8 Millionen ausländische Staatsangehörige in Deutschland, 45% mehr als noch Ende 2014. Die größten Einzelgruppen bilden dabei türkische, polnische und syrische Staatsangehörige, was die Vielfalt der Zuwanderung spiegelt: Ein traditionelles „Gastarbeiterland“ steht neben einem EU-Staat und einem Hauptherkunftsland von Geflüchteten. Hinzu kommt seit Februar 2022 die Flucht von Millionen ukrainischer Staatsangehöriger vor dem russischen Angriffskrieg, für die Deutschland ebenfalls ein wichtiges Zielgebiet ist.

Der vorliegende Beitrag skizziert im Folgenden die geplanten Änderungen des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts (Abschnitt 2) und stellt diese den faktischen Entwicklungen im Laufe des letzten Jahrzehnts gegenüber (Abschnitt 3). Es folgt eine Betrachtung darüber, was die Forschung über den Zusammenhang von Staatsangehörigkeitserwerb und Integration weiß (Abschnitt 4), ein Punkt, der in der politischen Debatte sehr unterschiedlich bewertet wird. Diskutiert werden außerdem die potenziellen Wirkungen einer Reform auf die Zuwanderung von ausländischen Fachkräften nach Deutschland (Abschnitt 5) und das Thema Mehrstaatigkeit (Abschnitt 6), bevor im Fazit eine zusammenfassende Bewertung erfolgt.

2. Die Pläne der Ampelkoalition

Der aktuell (Stand März 2023³) in der Abstimmung innerhalb der Bundesregierung befindliche Gesetzentwurf zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts umfasst unter anderem folgende Punkte:

- Der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit soll aufgegeben werden. Damit könnten Einbürgerungen künftig generell ohne eine Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit(en) erfolgen. Bislang galt dies nur für Bürgerinnen und Bürger der EU, der Schweiz sowie in einer Reihe von Ausnahmefällen, z.B. wenn der Herkunftsstaat keine Entlassung aus der Staatsangehörigkeit ermöglicht oder dies mit unzumutbaren Bedingungen verknüpft.
- Daraus folgt auch, dass die Optionsregelung beim Ius-soli-Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nun endgültig gestrichen werden soll. Außerdem wird die erforderliche Aufenthaltszeit des maßgeblichen Elternteils in Deutschland für den Geburtserwerb von acht auf fünf Jahre verringert.
- Diese Verkürzung soll auch beim Rechtsanspruch auf Einbürgerung gelten (Zeitdauer eines rechtmäßigen, gewöhnlichen Aufenthalts in Deutschland).
- Bei besonders guter Integration kann die Voraufenthaltszeit auf bis zu drei Jahre reduziert werden, sofern der oder die Antragstellende den Lebensunterhalt für sich und seine unterhaltsberechtigten Familienangehörigen ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel bestreiten kann und in der deutschen Sprache die Stufe C1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER)⁴ nachweist.
- Für ältere Menschen, insbesondere die sogenannte „Gastarbeitergeneration“, soll das nachzuweisende Sprachniveau abgesenkt werden. Es müssen nur noch mündliche Kenntnisse (Verständigung in deutscher Sprache im Alltagsleben ohne nennenswerte Probleme) nachgewiesen werden. Auch ein Einbürgerungstest soll nicht mehr notwendig sein. Diese Einbürgerungserleichterungen sollen künftig generell für alle Personen, die das 67. Lebensjahr vollendet haben, gelten.
- Für den Sprachnachweis soll eine allgemeine Härtefallregelung geschaffen werden, wonach das Spracherfordernis auf mündliche Kenntnisse reduziert werden kann, wenn nachgewiesen wird, dass der Erwerb ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache auf der Stufe B1 des GER trotz ernsthafter und nachhaltiger Bemühungen nicht möglich oder dauerhaft wesentlich erschwert ist.
- Das Erfordernis der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ für den Anspruchserwerb der deutschen Staatsangehörigkeit soll gestrichen und durch konkrete Ausschlussgründe für die Einbürgerung ersetzt werden.

In der sich abzeichnenden politischen Debatte (s. GWP Heft 1-2023, S. 103ff.) wird seitens der Unionsparteien kritisiert, diese Pläne würden zu einem „Verramschen“ der deutschen Staatsangehörigkeit führen. Bemängelt werden insbesondere das Abrücken vom Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit und die generellen Erleichterungen für ältere Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber bei Sprache und Einbürgerungstest. Befürchtet werden auch Pull-Effekte einer erleichterten Einbürgerung für eine weitere „Zuwanderung in die Sozialsysteme“, während der gewünschte An-

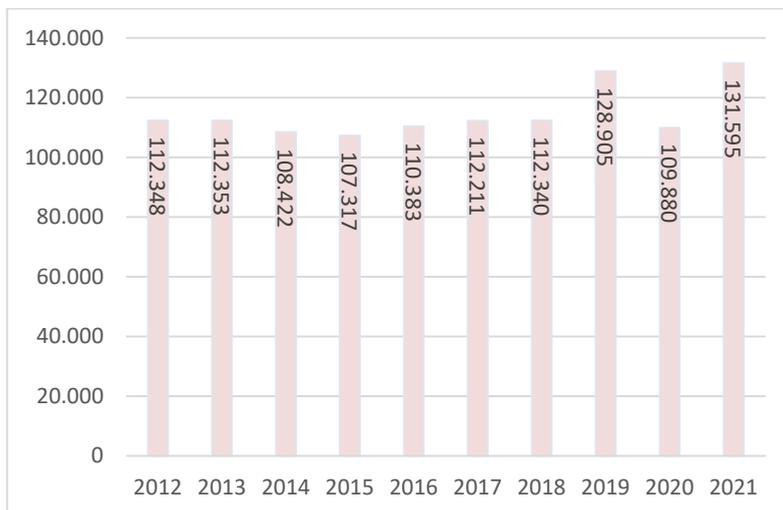
reizeffekt für qualifizierte Fachkräfte, überhaupt nach Deutschland zu kommen, zweifelhaft sei (siehe dazu Abschnitt 5).

3. Faktencheck: Einbürgerung, *Ius soli* und Optionspflicht sowie Zahl der Doppelstaater in Deutschland

Einbürgerungen

Betrachtet man die Entwicklung der letzten zehn Jahre (2012-2021; Daten für 2022 liegen noch nicht vor), wird erkennbar, dass die Zahlen 2012-2018 sehr konstant bei rund 112.000 Einbürgerungen jährlich lagen (Abbildung 1). 2019 kam es zu einem ersten „Peak“, unter anderem durch eine deutliche Erhöhung der Einbürgerungen von Britinnen und Briten vor dem Vollzug des Brexits. Der erneute Rückgang 2020 dürfte im Wesentlichen ein Pandemieeffekt sein, da COVID-19 auch die Arbeit der Einbürgerungsbehörden einschränkte. 2021 wurde hingegen mit rund 132.000 Einbürgerungen ein neuer Höchstwert erreicht. Erstmals stand dabei Syrien an der Spitze der Herkunftsländer, nachdem dies viele Jahre die Türkei gewesen war (vgl. BMI/BAMF 2023). Dies ist umso bemerkenswerter, als dass es erst seit 2015 überhaupt eine nennenswerte Zuwanderung aus Syrien nach Deutschland gibt. Die Einbürgerungsneigung dieser Menschen ist jedoch sehr hoch, was sich auch daran zeigt, dass 2021 viele von ihnen unter Anerkennung „besonderer Integrationsleistungen“ bereits nach sechs Jahren eingebürgert wurden. In der Liste der „Top Ten“ der Herkunftsländer im Jahr 2021 folgten auf Syrien die Türkei, Rumänien, Polen, Italien, das Vereinigte Königreich, Irak, Iran, Kosovo und Griechenland.

Abbildung 1: Einbürgerungen in Deutschland 2012-2021



Quelle: BMI/BAMF 2023

Bezogen auf die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer, die zumindest die notwendige Regel-Aufenthaltsdauer von acht bzw. sogar zehn Jahren erreicht haben, ist das so genannte „ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial“ in Deutschland mit 2,45% jedoch nach wie vor niedrig, auch im internationalen Vergleich (DESTATIS 2022; OECD/EU 2019). Dies ist seit vielen Jahren der Fall; nur zwischen 2000 und 2003, infolge der damaligen Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, wurden Werte zwischen 3 und 5% erreicht. In einem anderen Aspekt wurde allerdings 2021 ein neuer Höchstwert verzeichnet, nämlich bei der Quote der Einbürgerungen unter Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit. Sie lag bei 69%. Bedingt ist dies dadurch, dass sowohl bei Syrien – als dem inzwischen wichtigsten Herkunftsland – als auch bei allen EU-Staaten praktisch zu 100% Mehrstaatigkeit hingenommen wird. Mit anderen Worten: 2021 wurde der Grundsatz, Mehrstaatigkeit zu vermeiden, nur noch bei weniger als einem Drittel der Einbürgerungen tatsächlich angewandt. Diese und weitere „Inkonsequenzen“ führen dazu, dass die Zahl der Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit in Deutschland inzwischen in die Millionen geht (siehe weiter unten).

Ius soli und Optionspflicht

Seit dem Jahr 2000, also dem Wirksamwerden des Geburtsortprinzips im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht, bis einschließlich 2021 haben etwa 816.000 Personen mit ausländischen Eltern auf diesem Wege den deutschen Pass erworben. Die große Mehrheit sind die tatsächlich ab 2000 neugeborenen Kinder mit rund 766.000 Personen (BMI/BAMF 2023). Hinzu kommen rund 50.000 Personen, die bereits ab 1990 geboren wurden und deren Eltern im Jahr 2000 im Rahmen einer Übergangsregelung die Einbürgerung für ihre Kinder beantragen konnten. Nur dieser kleinere Personenkreis war ab 2008 der Notwendigkeit unterworfen, zwischen der deutschen und der Staatsangehörigkeit der Eltern wählen zu müssen, da im Dezember 2014 die Optionspflicht weitgehend aufgehoben wurde. Fast alle Betroffenen hatten sich für die deutsche Staatsangehörigkeit entschieden (Weinmann et al. 2012; Worbs et al. 2012). Sie taten dies überwiegend aus pragmatischen Gründen, weil sie die „Deckungsgleichheit“ von formaler Zugehörigkeit und Lebensmittelpunkt wünschten. In der Regel war die Entscheidung weder mit einer hohen Konfliktbelastung verbunden noch drückte sie ein besonderes Bekenntnis zu Deutschland aus (Worbs 2014).

Durch das weitgehende Ende der Optionspflicht ab 2014 sind die meisten Ius-soli-Kinder inzwischen Doppelstaater und werden dies voraussichtlich auch bleiben. Ob dies auch für ihre Nachkommen gelten wird, ist nicht genau abschätzbar und hängt von den Staatsangehörigkeitsregelungen des jeweiligen ausländischen Staates ab. Die deutsche Staatsangehörigkeit wird in jedem Fall weitergegeben. Der Vorschlag eines „Doppelpass mit Generationenschnitt“ (vgl. Abschnitt 6) zielt darauf ab, eine unbegrenzte Weitergabe ausländischer Staatsangehörigkeiten an im Inland geborene und lebende Nachfahren von Zugewanderten zu vermeiden.

Zahl der Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit

Die Zahl der Menschen mit mehr als einer Staatsangehörigkeit in Deutschland ist nicht eindeutig bestimmbar. Neben dem *Ius soli* gibt es eine Reihe von weiteren Entstehungsmechanismen für dieses Phänomen. Dazu zählen u.a. Geburten mit binationalen (deutsch-ausländischen) Eltern, bei denen in der Regel das Kind beide Staatsangehörigkeiten besitzt und grundsätzlich keiner Optionspflicht unterliegt, sowie Einbürgerungen unter Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit. Deutsche, die zusätzlich einen oder mehrere weitere Pässe besitzen, gehen nur als deutsche Staatsangehörige in die Bevölkerungsstatistik ein und sind deshalb auch nicht im Ausländerzentralregister enthalten.

Nach Zahlen des Zensus 2011, basierend auf Melderegisterauszählungen, lebten seinerzeit in Deutschland 4,26 Millionen Deutsche mit einer zusätzlichen ausländischen Staatsangehörigkeit. Laut Mikrozensus 2021, also einer hochgerechneten jährlichen Stichprobenerhebung, waren es dagegen „nur“ rund 2,6 Millionen. Diese Quellen unterliegen bestimmten Unter- bzw. Überschätzungstendenzen, im Resultat dürften aber die höheren Zensuszahlen realistischer sein (vgl. Worbs 2017). Der diesbezügliche Wert aus dem Zensus 2022 liegt noch nicht vor. Nach den Daten des Mikrozensus 2021 waren die wichtigsten Herkunftsländer bei den Doppelstaatern mit (auch) deutschem Pass Polen, die Russische Föderation, die Türkei, Italien und Rumänien. Künftig dürfte Syrien in diese Liste aufrücken, sowohl wegen der starken Einbürgerungsneigung syrischer Geflüchteter (mit praktisch 100% Hinnahme von Mehrstaatigkeit) als auch wegen der absehbar steigenden Zahl von *Ius soli*-Kindern in dieser Gruppe (vgl. Worbs/Rother/Kreienbrink 2020).

4. Der Zusammenhang von Einbürgerung und Integration aus Sicht der Forschung

Es steht außer Frage, dass die erfolgreiche Integration der Zugewanderten und ihrer Kinder von wesentlicher Bedeutung für den ökonomischen Wohlstand und das soziale Zusammenleben ist. Ländern wie Kanada oder Australien scheint dies besser zu gelingen als Deutschland (Gathmann/Monscheuer 2020). Kann die Einbürgerung Deutschland helfen, erfolgreicher zu werden? „Erfolg“ wäre im klassischen Integrationsverständnis unter anderem zu messen an der Arbeitsmarktbeteiligung, der politischen Partizipation und dem Gefühl der Zugehörigkeit der Zugewanderten und an der sozialen Integration (wie z.B. interethnische Kontakte und Freundschaften) (Heckmann 2015).

Es gibt eine Reihe von methodischen Herausforderungen, die Effekte der Einbürgerung auf Integration von anderen Einflussgrößen zu trennen (Bloemraad/Sheares 2017). Hier kann nur auf das Problem der Selbstrekutierung hingewiesen werden: Unbestritten ist in der Forschung, dass eingebürgerte Personen bei verschiedenen Integrationsindikatoren bessere Ergebnisse zeigen als Ausländerinnen und Ausländer der gleichen Herkunftsgruppe (Worbs 2014). Die entscheidende Frage ist aber, ob dies ein Effekt der Einbürgerung ist, oder ob diese vergleichsweise bessere Integration nicht schon zuvor bestand und die Einbürgerungsentscheidung befördert hat. Vor al-

lem restriktive Einbürgerungsvoraussetzungen führen dazu, dass nur vergleichsweise gut integrierte Personen überhaupt eingebürgert werden, was zugleich die Wahrscheinlichkeit verringert, dass sie nach dem Erwerb der Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes noch wesentliche Integrationsfortschritte machen werden.

Um diesen Selektionseffekt „herausrechnen“ zu können, ist die Einbürgerungsforschung auf längsschnittliche Daten und/oder quasi-experimentelle Designs angewiesen, wie sie beispielsweise für die Schweiz verwendet wurden (Hainmueller et al. 2017, 2019). Da solche Designs anspruchsvoll und entsprechende Datenquellen rar gesät sind, ist die empirische Evidenz für Deutschland überschaubar und beruht zum Teil auch auf qualitativen Daten. Sie lässt in der Summe die Schlussfolgerung zu, dass vermutlich beides richtig ist: Eingebürgerte Migrantinnen und Migranten sind bereits vor dem Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit eine positiv selektierte Gruppe, was die Integration angeht. Zugleich scheint die Einbürgerung selbst mindestens in einigen Integrationsdimensionen als Katalysator für weitere Fortschritte zu wirken. Dies betrifft u.a. die Einkommensentwicklung (Steinhardt 2012) und die Identifikation mit Deutschland (Fick 2016).

Internationale bzw. international vergleichende Analysen kommen mehrheitlich zum Ergebnis, dass rasche Einbürgerung sich positiv auf Löhne und Beschäftigung auswirkt (Hainmueller et al. 2019; Gathmann/Garbers 2023). Darüber hinaus werde, bezogen auf Deutschland, auch das Heirats- und Fertilitätsverhalten beeinflusst: „Eingewanderte Frauen passen mit der Einbürgerung ihr Verhalten verstärkt dem Aufnahmeland an, was ihre ökonomische und möglicherweise auch ihre soziale Position erheblich verbessert“ (Gathmann/Monscheuer 2020: 9). Falcke (2020) weist ergänzend darauf hin, dass der integrationsfördernde Effekt von weiteren Faktoren abhängt: Er ist umso stärker, je schneller die Einbürgerung erfolgt ist, und ausgeprägter bei Menschen, „die aufgrund der Situation im Herkunfts- oder im Zielland den größten Anreiz haben, die Staatsbürgerschaft des Ziellandes zu erlangen“ (Falcke 2020: 16). Dies betrifft vor allem Personen aus weniger entwickelten, wirtschaftlich und politisch instabilen Herkunftsländern, wie beispielsweise viele geflüchtete Menschen in Deutschland, die tatsächlich eine starke Einbürgerungsneigung zeigen (vgl. Abschnitt 3). Das würde bedeuten, dass Effekte einer Liberalisierung der Staatsangehörigkeitsregelungen eher für die neu Zuwandernden eintreten werden, weniger für schon lange hier lebende Migrantinnen und Migranten.

Die Effekte des Geburtserwerbs der Staatsangehörigkeit auf die Integration sind in Deutschland noch wenig erforscht. Gathmann und Garbers (2023) heben positive Auswirkungen auf die Integration der „zweiten Generation“ hervor. Speziell die Arbeitsmarkteteiligung von Frauen mit Migrationshintergrund habe sich mit der deutschen Staatsbürgerschaft verbessert. Dahl et al. (2022) sowie Felfe und Rainer (2020) kommen zu gemischten Resultaten: Das *Ius soli* beeinflusst nach ihren Ergebnissen den Bildungserfolg und die soziale Integration positiv, jedoch hauptsächlich für nach der Reform im Jahr 2000 geborene Jungen aus Migrantenfamilien, während sich für Mädchen auch negative Effekte ergeben können. Sie erklären dies damit, dass in konservativen Herkunftskulturen die mit der Staatsangehörigkeit verbundenen größeren Chancen elterliche Reaktionen hervorrufen könnten, um die kulturelle Anpassung von Mädchen an die Aufnah-

mekultur zu verhindern. Hier zeigt sich einmal mehr, dass politische Maßnahmen neben gewollten Effekten auch ungewollte Nebenwirkungen haben können.

5. Hilft erleichterte Einbürgerung bei der Fachkräftegewinnung?

Deutschland ist eines der beliebtesten Zielländer für Migrantinnen und Migranten weltweit – nicht zuletzt bei der Fluchtmigration –, tut sich aber schwer, qualifizierte Fachkräfte aus Drittstaaten für den Arbeitsmarkt zu gewinnen. Die entsprechenden Zuwanderungszahlen liegen seit 2011 zwischen rund 30.000 und rund 64.000 Personen jährlich (BMI/BAMF 2023).⁵ Auch das im März 2020 in Kraft getretene Fachkräfteeinwanderungsgesetz hat noch nicht zu wesentlichen Steigerungen geführt. Dies lag allerdings auch an der praktisch zeitgleich einsetzenden COVID-19-Pandemie, die das Migrationsgeschehen 2020 und 2021 global stark einschränkte. Die Zuwanderung aus EU-Staaten (vgl. Graf 2023) und aus den Westbalkanländern leistet zwar ebenfalls einen positiven Beitrag für den deutschen Arbeitsmarkt, wird aber wegen des auch dort vorhandenen demographischen Wandels perspektivisch abnehmen, was schon heute sichtbar ist.

Die Gründe für die eher geringe Attraktivität Deutschlands bei Fachkräften, aber auch Unternehmerinnen und Unternehmern/Start-Ups aus dem Ausland (vgl. Liebig/Ewald 2023)⁶ liegen vermutlich in einer Kombination verschiedener Faktoren. Dazu zählen die deutsche Sprache (zwar können viele der betreffenden Personen im beruflichen Kontext auch auf Englisch arbeiten, jedoch sieht es beispielsweise bei Behördengängen anders aus), eine relativ hohe Steuer- und Abgabenlast, mangelnde Digitalisierung, lang andauernde Verfahren zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse und damit verbundene Schwierigkeiten, die eigenen Qualifikationen passgerecht einsetzen zu können. Beklagt werden auch langwierige Visaverfahren, Schwierigkeiten beim Familiennachzug und die Notwendigkeit bestimmter Mindest-Investitionssummen bei Start-Ups. Schließlich spielen auch eine wahrgenommene geringe Offenheit für Migration bzw. eine zu geringe Diversität in Deutschland eine Rolle.

Die OECD führt in ihren Studien „Indicators of Talent Attractiveness“ Deutschland im Mittelfeld auf, mit allerdings sinkender Tendenz (zuletzt OECD 2023). Der vergleichsweise lange Weg zum Erwerb der Staatsangehörigkeit in Deutschland wird darin zwar negativ vermerkt, aber nur als ein Indikator unter vielen. Ob erleichterte Einbürgerungsbedingungen zu einer höheren Anziehungskraft Deutschlands für Fachkräfte führen würden, kann mangels geeigneter Daten somit nicht abschließend beurteilt werden. Der Effekt dürfte angesichts der vielen anderen Einflussfaktoren jedoch eher gering sein. Zudem neigen Hochqualifizierte stärker dazu, über Ländergrenzen hinweg mehrfach die berufliche Position zu wechseln und insofern nicht unbedingt die Staatsangehörigkeit des jeweiligen Aufnahmelandes anzustreben. Möglicherweise tragen die geplanten Erleichterungen der Ampel-Koalition damit mehr zu dauerhaften Bleibeentscheidungen bei, als dass sie die Migration von Fachkräften an sich fördern.

6. Zankapfel Mehrstaatigkeit

Der Streit darüber, welche Wirkungen die (dauerhafte) Mehrstaatigkeit von Personen hat und ob dies ein wünschenswertes, akzeptables oder zu vermeidendes Phänomen ist, lässt sich bis ins 19. Jahrhundert zurückverfolgen (Worbs 2014; Hoffmann 2023). Ihre Gegnerinnen und Gegner sehen Identitätskonflikten Tür und Tor geöffnet. Sie unterstellen eine zweifelhafte Loyalität von Doppelstaatern zu dem Land, in dem sie leben, und weisen auf potenzielle Probleme und Unklarheiten beim konsularischen Schutz, bei der Besteuerung, beim Wählen oder beim Wehrdienst hin. Die andere Seite hält diese Bedenken für übertrieben bzw. Probleme auf der praktischen Ebene für lösbar, z.B. durch zwischenstaatliche Vereinbarungen. Die Möglichkeit zur Mehrstaatigkeit entspreche den real oft vorhandenen mehrfachen Bindungen von Migrantinnen und Migranten an unterschiedliche Länder und erleichtere im Gegenteil sogar die Integration im Aufnahmeland.

In der Realität ist Doppel- bzw. Mehrstaatigkeit kein seltenes Phänomen, auch in Deutschland nicht (vgl. Abschnitt 3). Nennenswerte Probleme sind dadurch bisher nicht bekannt geworden, zumindest nicht auf gesamtstaatlicher bzw. gesellschaftlicher Ebene (Hoffmann 2023). Dessen ungeachtet kann es im Einzelfall zu Problemen für die betreffenden Individuen kommen, wenn z.B. bei einem Besuch im „Herkunftsland“ (der Eltern) die Einziehung zum Wehrdienst droht. Dennoch hat sich in der Gesamtbewertung scheinbar nun die normative Kraft des Faktischen durchgesetzt. Hinzu kommt, dass das bisher in Deutschland geltende Prinzip der Vermeidung von Mehrstaatigkeit für viele Menschen aus Drittstaaten ein ernsthaftes Einbürgerungshindernis ist, allen Ausnahmeregelungen zum Trotz. Dies ist insbesondere für die Gruppe der Türkeistämmigen vielfach belegt worden (u.a.: Weinmann et al. 2012; Sauer 2020). Insofern könnte eine generelle Hinnahme von Mehrstaatigkeit, wie von der Bundesregierung geplant, hier tatsächlich noch einmal einen „Einbürgerungsboom“ auslösen.

Diskutiert wird im Zusammenhang mit Mehrstaatigkeit schließlich auch die Frage, inwieweit eine kumulative Anhäufung von Staatsangehörigkeiten über Generationen hinweg vermieden werden kann. Hierzu propagiert u.a. der Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) seit längerem das Modell eines „Doppelpasses mit Generationenschnitt“, bei dem ab der 3. Generation die ausländische Staatsangehörigkeit nicht mehr an die Kindeskinde der ursprünglichen Zuwanderinnen und Zuwanderer weitergegeben werden soll (SVR 2020). Hierzu sind allerdings entsprechende Regelungen im Staatsangehörigkeitsrecht der Herkunftsländer notwendig. Zu entsprechenden zwischenstaatlichen Vereinbarungen ist es bisher nicht gekommen. Deutschland selbst hat einen solchen „Generationenschnitt“ für die Weitergabe der deutschen Staatsangehörigkeit bei im Ausland lebenden Deutschen bereits im Jahr 2000 eingeführt, allerdings mit der Möglichkeit, dies mit der Anzeige der Geburt bei der zuständigen deutschen Auslandsvertretung zu umgehen.

7. Fazit

Die politischen Debatten in Deutschland über das Staatsangehörigkeitsrecht sind von grundlegend verschiedenen Auffassungen geprägt, welche Rolle die Einbürgerung bei der Integration von Migrantinnen und Migranten spielt. Aus dem konservativen Lager wird betont, der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit stehe am Ende des Integrationsprozesses bzw. solle dort stehen („Krone“), während im links-grünen Spektrum davon ausgegangen wird, Einbürgerung sei ein Instrument zur Förderung der Integration („Katalysator“). Dementsprechend wird für hohe bzw. weniger hohe Hürden für Antragstellende plädiert, z.B. was die notwendige Aufenthaltszeit, die Lebensunterhaltssicherung sowie den Nachweis von Sprach- und landeskundlichen Kenntnissen angeht.

Im Ergebnis der hier vorgelegten Übersicht spricht einiges dafür, dass die von der Ampel-Koalition geplanten Möglichkeiten, die deutsche Staatsangehörigkeit rascher als bisher und auch unter Beibehaltung des bisherigen Passes erwerben zu können, tatsächlich der Integration von Migrantinnen und Migranten förderlich sein könnten. Von einem „Verramschen“ der deutschen Staatsangehörigkeit kann jedenfalls nicht die Rede sein, da die übrigen Einbürgerungsanforderungen weitgehend bestehen bleiben und überdies die von der Ampel-Koalition angestrebte Aufenthaltsdauer von fünf Jahren international weit verbreitet ist (Eschenfelder 2022; Hoffmann 2023). Das ausnahmsweise Absenken von Hürden im Bereich Sprache und landeskundliche Kenntnisse für ältere Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber ist als politisches Signal an bestimmte Gruppen zu verstehen, deren Lebensleistung man würdigen möchte. Dieses Signal ist unserer Meinung nach sehr berechtigt. Insgesamt jedoch sollten die Wirkungen einer Reform nicht überschätzt werden, von beiden politischen Lagern nicht. Der Zugang zur Staatsangehörigkeit ist letztlich nur ein Baustein der Integration, dessen Wirksamkeit von weiteren Bedingungen abhängt.

Anmerkungen

- 1 Die Autorin ist Referatsleiterin im Forschungszentrum des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Der Beitrag gibt ausschließlich ihre persönliche Auffassung wieder.
- 2 So war in den „Einbürgerungsrichtlinien“ des Bundesministeriums des Innern vom 15.12.1977 formuliert, dass „die Bundesrepublik Deutschland kein Einwanderungsland [ist], sie strebt nicht an, die Anzahl der deutschen Staatsangehörigen gezielt durch Einbürgerung zu vermehren“ (Ziffern 2.2. und 2.3). Die Regelungen der früheren DDR sind nicht Gegenstand dieses Beitrags.
- 3 Der Entwurf ist seit dem 19.05.2023 online: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/gesetz-zur-modernisierung-des-staatsangehoerigkeitsrechts.html>.
- 4 Diese Stufe ist die zweithöchste der sechs Stufen (A1-C2) für Sprachenlernende im Rahmen des GER. Für eine Person auf diesem Niveau gilt, dass sie „ein breites Spektrum anspruchsvoller, längerer Texte verstehen und auch implizite Bedeutungen erfassen [kann] ... Kann sich spontan und fließend ausdrücken, ohne öfter deutlich erkennbar nach Worten suchen zu müssen. Kann die Sprache im gesellschaftlichen und beruflichen Leben oder in Ausbildung und Studium wirksam und flexibel gebrauchen. „ Die bisherige Anforderung B1 ist hingegen die erste Stufe der selbständigen Sprachverwendung. Eine entsprechende Person kann „kann die Hauptpunkte verstehen, wenn klare Standardsprache verwendet wird und wenn es um vertraute Dinge aus Arbeit, Schule, Freizeit usw. geht. Kann die meisten Situationen bewältigen, denen man auf Reisen im Sprachgebiet begegnet. Kann

- sich einfach und zusammenhängend über vertraute Themen und persönliche Interessengebiete äußern“ (Quelle: <https://www.europaeischer-referenzrahmen.de/>, 12.02.2023).
- 5 Hingegen wandern vergleichsweise viele Deutsche ab (im Durchschnitt der Jahre 2016-2021 rund 255.000 p.a., BMI/BAMF 2023). Diese Personen sind im Durchschnitt jünger und besser ausgebildet als die Gesamtbevölkerung. Wie auch bei ausländischen Staatsangehörigen gibt die Wanderungsstatistik allerdings keine Auskunft über die Dauerhaftigkeit der Zu- oder Abwanderung.
 - 6 Anders ist die Situation bei internationalen Studierenden, für die Deutschland sehr attraktiv ist und bei denen es weltweit zu den beliebtesten Zielorten zählt. Vgl. dazu ebenfalls Liebig/Ewald 2023 sowie BMI/BAMF 2023.

Literatur

- Bloemraad, Irene/Sheares, Alicia (2017): Understanding Membership in a World of Global Migration: (How) Does Citizenship Matter? In: *International Migration Review* 51 (4), 823-867. doi: 10.1111/imre.12354.
- BMI/BAMF – Bundesministerium des Innern und für Heimat/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2023): *Migrationsbericht der Bundesregierung*. Migrationsbericht 2021, Berlin/Nürnberg.
- Dahl, Gordon/Felfe, Christina/Frijters, Paul/Rainer, Helmut (2022): Caught between Cultures: Unintended Consequences of Improving Opportunity for Immigrant Girls. In: *The Review of Economic Studies* 89 (5), 2491-2528. doi: 10.1093/restud/rdab089.
- DESTATIS – Statistisches Bundesamt (2023): Bevölkerung im Jahr 2022 auf 84,3 Millionen gewachsen. Nettozuwanderung auf Rekordniveau sorgt für Höchststand der Bevölkerungszahl. Pressemitteilung Nr. 026 vom 19. Januar 2023. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/01/PD23_026_124.html, zuletzt geprüft am: 03. Mai 2023.
- DESTATIS – Statistisches Bundesamt (2022): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Einbürgerungen 2021. Fachserie 1 Reihe 2.1, Wiesbaden.
- Eschenfelder, Carolin (2022): It's complicated! Staatsangehörigkeit im internationalen Vergleich, kurzum Nr. 132, *Konrad-Adenauer-Stiftung*. <https://www.kas.de/de/kurzum/detail/-content/staatsangehoerigkeitsrecht-im-internationalen-vergleich>, zuletzt geprüft am: 03. Mai 2023.
- Falcke, Swantje (2020): Einbürgerung als Katalysator für Integration: Ein heterogenes Bild. In: Ifo Schnelldienst, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, 73 (11), 15-16. <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2020-11-gathmann-monscheuer-etal-einbuengerung-migranten-integration.pdf>, zuletzt geprüft am: 03. Mai 2023.
- Felfe, Christina/Rainer, Helmut (2020): Beabsichtigte und unbeabsichtigte Folgen der Einführung des Geburtsortprinzips. In: *Ifo Schnelldienst*, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, 73 (11), 10-14. <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2020-11-gathmann-monscheuer-etal-einbuengerung-migranten-integration.pdf>, zuletzt geprüft am: 03. Mai 2023.
- Fick, Patrick (2016): Does Naturalization Facilitate Integration? A Longitudinal Study on the Consequences of Citizenship Acquisition for Immigrants' Identification with Germany. In: *Zeitschrift für Soziologie* 45 (2), 107-121. doi: 10.1515/zfsoz-2015-1006.
- Gathmann, Christina/Monscheuer, Ole (2020): Fördert Einbürgerung die wirtschaftliche und soziale Integration? In: *Ifo Schnelldienst*, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München 73 (11), 3-9. <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2020-11-gathmann-monscheuer-etal-einbuengerung-migranten-integration.pdf>, zuletzt geprüft am: 03. Mai 2023.
- Gathmann, Christina/Garbers, Julio (2023): Citizenship and integration. In: *Labour Economics* 82, June: 102343. doi: 10.1016/j.labeco.2023.102343.
- Graf, Johannes (2023): *Freizügigkeitsmonitoring*. Migration von EU-Staatsangehörigen nach Deutschland. Halbjahresbericht 2022, Nürnberg: Forschungszentrum des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/BerichtsreihenMigrationIntegration/Fre>

- izuegigkeitsmonitoring/freizuegigkeitsmonitoring-halbjahresbericht-2022.html, zuletzt geprüft am: 03. Mai 2023.
- Hainmueller, Jens/Hangartner, Dominik/Pietrantonio, Giuseppe (2017): Catalyst or Crown: Does Naturalization promote the long-term social integration of immigrants? In: *American Political Science Review* 111 (2), 256-276. doi: 10.1017/S0003055416000745.
- Hainmueller, Jens/Hangartner, Dominik/Ward, Dalston (2019): The effect of citizenship on the long-term earnings of marginalized immigrants. Quasi-experimental evidence from Switzerland. In: *Science Advances* 5, 1-8. doi: 10.1126/sciadv.aay1610.
- Heckmann, Friedrich (2015): *Integration von Migranten: Einwanderung und neue Nationenbildung*. Wiesbaden: Springer. doi: 10.1007/978-3-658-06980-3.
- Hoffmann, Patrick R. (2023): Zur geplanten Liberalisierung des Staatsangehörigkeitsrechts, 20. Januar 2023. <https://verfassungsblog.de/zur-geplanten-liberalisierung-des-staatsangehoerigkeitsrechts/>, zuletzt geprüft am: 03. Mai 2023.
- Liebig, Thomas/Ewald, Helen (2023): Deutschland im internationalen Wettbewerb um Talente: Eine durchwachsene Bilanz. *Policy Brief* 03.23. Gütersloh: BertelsmannStiftung. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/deutschland-internationalen-wettbewerb-um-talente-eine-durchwachsene-bilanz>, zuletzt geprüft am: 03. Mai 2023.
- OECD/EU – Organization für Economic Cooperation and Development/European Union (2019): *Zusammen wachsen. Integration von Zuwanderern: Indikatoren 2018*. Paris: OECD Publishing. doi: 10.1787/150be71f-de
- OECD – Organization für Economic Cooperation and Development (2023): *Talent Attractiveness 2023*. Paris: OECD Publishing. <https://www.oecd.org/migration/talent-attractiveness/>, zuletzt geprüft am: 03. Mai 2023.
- Sauer, Martina (2020): 20 Jahre Mehrthemenbefragung. Integration und Partizipation türkeistämmiger Zugewanderter in Nordrhein-Westfalen 1999 bis 2019. Essen: Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung. <https://www.zfti.de/publikationen>, zuletzt geprüft am: 03. Mai 2023.
- Steinhardt, Max Friedrich (2012): Does Citizenship Matter? The Economic Impact of Naturalizations in Germany. In: *Labour Economics* 19 (6), 813-823. doi: 10.1016/j.labeco.2012.09.001.
- SVR – Sachverständigenrat für Integration und Migration (2017): *Der Doppelpass mit Generationenschnitt: Perspektiven für ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht*. Berlin. https://www.svr-migration.de/publikation/positionspapier_doppelpass/, zuletzt geprüft am: 03. Mai 2023.
- Weinmann, Martin/Becher, Inna/Babka von Gostomski, Christian (2012): *Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Ergebnisse zu Optionspflichtigen. Ergebnisse der BAMF-Einbürgerungsstudie 2011. Forschungsbericht 15*. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Worbs, Susanne (2017): *Doppelte Staatsangehörigkeit in Deutschland: Zahlen und Fakten. Kurzdossier für die Bundeszentrale für politische Bildung*. <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/laenderprofile/deutschland/254191/doppelte-staatsangehoerigkeit-in-deutschland-zahlen-und-fakten/>, zuletzt geprüft am: 03. Mai 2023.
- Worbs, Susanne (2014): *Bürger auf Zeit. Die Wahl der Staatsangehörigkeit im Kontext der deutschen Optionsregelung, Beiträge zu Migration und Integration Band 7*. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Worbs, Susanne/Rother, Nina/Kreienbrink, Axel (2020): *Demographic Profile of Syrians in Germany and Aspects of Integration*. In: Carlson, Elwood D./Williams, Nathalie E. (eds.): *Comparative Demography of the Syrian Diaspora: European and Middle Eastern Destinations*, Springer, 197-235. doi: 10.1007/978-3-030-24451-4_9.
- Worbs, Susanne/Scholz, Antonia/Blicke, Stefanie (2012): *Die Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht aus der Sicht von Betroffenen - Qualitative Studie. Forschungsbericht 16*. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.