

September 2009

Politikempfehlung – Deutschland

Projektziele

Das Forschungsprojekt EMILIE im Überblick

EMILIE untersucht die Erfahrungen mit Migration und Integration in neun EU-Mitgliedstaaten. Das Projekt sucht Antworten auf die Herausforderungen multikultureller Gesellschaften in Europa zu Beginn des 21. Jahrhunderts. EMILIE untersucht die drei zentralen Bereiche: Bildung, Diskriminierung am Arbeitsplatz sowie Wahlrecht und gesellschaftliche Teilhabe in den Ländern Belgien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Lettland, Polen, Spanien und im Vereinigten Königreich. Die übergeordneten Ziele des Projekts EMILIE sind:

- die Bedeutung von multicultural citizenship zu klären, d.h. das Verhältnis zwischen durch Zuwanderung bedingter Vielfalt und Bürgerschaft innerhalb dieser EU-Länder.
- festzustellen, ob multicultural citizenship in Europa entsteht, und wenn ja, welche besonderen Muster und Formen unterschieden werden können.

Fallstudien

Innerhalb des EMILIE-Projekts wurden in jedem Land jeweils drei politikrelevante Fallstudien durchgeführt. Die erste Fallstudienreihe bezieht sich auf die Bildungspolitik und Maßnahmen und Praktiken im Umgang mit kultureller Vielfalt in der Schulbildung (Sekundarstufe). Die zweite Fallstudienreihe bewertet die Umsetzung der EU-Anti-Diskriminierungsrichtlinien (2000) in den verschiedenen nationalen Kontexten. Die dritte Fallstudienreihe schließlich analysiert Fragen des Wahlrechts und der politischen Partizipation und Repräsentation von Migranten und ethnischen Minderheiten in den verschiedenen Ländern.

Definitionen

(Multicultural) Citizenship. Der Begriff citizenship bezeichnet eine sich selbst verwaltende politische Gemeinde, in denen Individuen Rechte und entsprechende Pflichten haben, die durch das Gesetz durchgesetzt werden. Die politische Gemeinde verbindet aber auch ein Verständnis davon, den öffentlichen Raum, der über Recht und Politik hinausgeht, selbst zu gestalten sowie innerhalb eines öffentlichen Raum geprägt zu werden. Debatten über multicultural citizenship fragen danach, wie Bürgerschaft von und für Menschen, die kulturell verschieden sind, vollständig verwirklicht werden kann.

Methoden, Daten und Untersuchungszeitraum

Die Fallstudien umfassen den Zeitraum der letzten zwanzig Jahre (von 1989 bis heute). Die gesammelten Daten enthalten politische Dokumente, Presseberichte, wissenschaftliche Studien, statistische Daten, qualitative Interviews mit Experten, und sofern möglich, Gruppendiskussionen mit Akteuren der Zivilgesellschaft und politischen Entscheidungsträgern.

Fokus

Das Projekt bezieht sich auf kulturelle Vielfalt als Folge von Zuwanderungsprozessen und nicht auf historische, einheimische ethnische Minderheiten. Besonderes Augenmerk wird auf religiöse Vielfalt und Fragen im Zusammenhang mit muslimischen Migranten gelegt, da ihre Integration in den untersuchten EU-Mitgliedstaaten als eine wachsende Herausforderung angesehen wird.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Daten zu Einwohnern mit Migrationshintergrund und ihrer politischen Repräsentation

In Deutschland gibt es 7,8 Millionen deutsche Einwohner mit Migrationshintergrund, also eingebürgerte Zuwanderer oder (Spät-)Aussiedler. Die größte Zuwanderungsgruppe ist die türkische – 1,7 Millionen Einwohner haben einen türkischen Pass, die Anzahl der Deutschen mit türkischem Hintergrund wird auf rund 700.000 geschätzt.

Trotz der verschiedenen Elemente im Staatsbürgerschaftsgesetz von 2000, die die Einbürgerung vereinfachen, hat das Gesetz nicht zu einer Erhöhung der Einbürgerungszahlen geführt. Tatsächlich sind seit dem Jahr 2000 die Einbürgerungszahlen stetig zurückgegangen. Insbesondere Migranten aus islamisch geprägten Ländern werden seltener eingebürgert.

Die politische Vertretung von Migranten in offiziellen politischen und staatlichen Institutionen ist in Deutschland quantitativ nach wie vor gering. Im Deutschen Bundestag (2005-2009) sind elf Abgeordnete mit Migrationshintergrund vertreten (dies entspricht 1,8% aller Abgeordneten).

Haupt Herausforderungen in Bezug auf politische Partizipation von Migranten

- Formale nationale politische Rechte sind auf deutsche Staatsbürger beschränkt.
- Trotz bestimmter Erleichterungen der Einbürgerungsbedingungen (z.B. die Herabsetzung des erforderlichen Aufenthalts von 15 auf 7-8 Jahre), beinhaltet das neue Staatsbürgerschaftsrecht noch unangemessen hohe Einbürgerungshürden. Die Verweigerung der doppelten Staatsbürgerschaft, das Einbürgerungsverfahren, das generell eine Abfrage beim Verfassungsschutz vorsieht, sowie ein Staatsbürgerschafts- und Sprachtest laufen der Idee zuwider, Migranten willkommen zu heißen und ihre Einbürgerung und vollständige Integration in die Gesellschaft zu fördern.
- Die Ablehnung der doppelten Staatsbürgerschaft und des kommunalen Wahlrechts für Migranten aus der Türkei und anderen Nicht-EU-Ländern schließt einen erheblichen Teil der Bevölkerung in Deutschland von der politischen Partizipation aus.
- Die Bemühungen der Regierung, Integration zu fördern und neue Dialogstrukturen mit Migranten aufzubauen, können die substanzielle politische Repräsentation von Einwohnern mit Migrationshintergrund und die gleichberechtigte Vertretung aller Bürger nicht ersetzen.

Bevölkerung

Nach Mikrozensusdaten leben in Deutschland mehr als 15 Millionen Einwohner mit "Migrationshintergrund" (das sind mehr als 18% der Gesamtbevölkerung), in anderen Worten: Personen, die entweder selbst eingewandert sind oder mindestens ein Elternteil haben, das nach Deutschland eingewandert ist.

Türkische Staatsangehörige sind die größte Zuwanderungsgruppe (1,7 Mio.), gefolgt von Italienern (530.000), Polen (380.000), Serben (330.000) und Griechen (290.000). Zusätzlich gibt es 7,8 Millionen Deutsche mit Migrationshintergrund: eingebürgerte Zuwanderer, (Spät-)Aussiedler oder eingewanderte Deutsche. Schätzungsweise 4,1 Millionen (Spät-)Aussiedler leben in Deutschland, darunter jene aus der zweiten oder dritten Generation, während die Zahl der Deutschen türkischer Herkunft auf ca. 700.000 geschätzt wird.

Einbürgerungszahlen

Das im Jahr 2000 novellierte Staatsangehörigkeitsgesetz hat nicht zu einem signifikanten Anstieg der Einbürgerungszahlen geführt. Vielmehr sind die Einbürgerungszahlen stetig zurückgegangen. Im Jahr 2008 sanken die Zahlen unter 95.000 im Vergleich zu 187.000 im Jahr 2000. Migranten aus Ländern mit einer muslimischen Mehrheit werden tendenziell weniger häufig eingebürgert. Die Anzahl der Einbürgerungen von Personen, die zuvor die türkische Staatsbürgerschaft hatten, ging von 103.900 im Jahr 1999 auf 82.900 im Jahr 2000 und schließlich auf 28.900 im Jahr 2007 zurück. Die Zahl der eingebürgerten Afghanen und Iraner sank von 4.800 (2000) auf 2.800 (2007) bzw. von 14.400 (2000) auf 3.100 (2007).

Politische Rechte und Chancen für verschiedene Kategorien von Migranten

Das aktive und passive Wahlrecht bei Bundestagswahlen ist an die deutsche Staatsangehörigkeit gebunden. (Spät-)Aussiedler haben die vollen Bürgerrechte. Seit 1992 sind EU-Bürger zur Beteiligung an Kommunalwahlen berechtigt. Drittstaaten-Angehörige dürfen sich weder an den nationalen noch lokalen Wahlen beteiligen.

Seit den 1970er Jahren haben zahlreiche Gemeinden ‚Ausländer‘, also Einwohner ohne deutschen Pass, berechtigt, aus ihren Reihen sog. Ausländerbeiräte zu wählen. Diese Beiräte haben eine rein beratende Funktion. Sie sollen die Kommunen zu Fragen im Zusammenhang mit Problemen und Interessen von Migranten beraten.

Darüber hinaus wurden auf regionaler Ebene Integrationsräte eingerichtet. Der Nationale Integrationsgipfel und die Deutsche Islam Konferenz bilden neue Foren der Kommunikation und Beratung zwischen staatlichen Behörden, Migrantenorganisationen und anderen zivilen und politischen Akteuren. Einige dieser Foren haben in Bezug auf ihre Besetzung repräsentative Elemente eingeführt, in der Regel wird aber von staatlichen Akteuren über ihre Zusammensetzung entschieden. Ihr Schwerpunkt liegt auf Fragen der Integration, nicht auf politische Repräsentation.

‚Ausländer‘ sind frei, sich in (politischen) Organisationen zusammenzuschließen und ihre Meinung zu äußern. Allerdings können so genannte Ausländervereine leichter verboten werden als Verbände von Deutschen, wenn ihre Aktivitäten als unrechtmäßig gelten.

Schließlich ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass die öffentliche institutionelle und finanzielle Unterstützung von Migranten-Selbstorganisationen in Deutschland sehr gering ist.

Einbürgerungsvoraussetzungen

‚Ethnische‘ Deutsche haben die deutsche Staatsangehörigkeit, sobald ihr (Spät-)Aussiedler-Status bestätigt worden ist.

Seit dem Jahr 2000 bekommen in Deutschland geborene Kinder die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn mindestens ein Elternteil seit mindestens acht Jahren rechtmäßig in Deutschland lebt. Diese Kinder dürfen bis zum Alter von 23 Jahren die doppelte Staatsangehörigkeit behalten. Mit 23 Jahren müssen sie sich für einen der beiden Pässe entscheiden.

Generell gelten folgende Einbürgerungsvoraussetzungen: rechtmäßiger Aufenthalt in Deutschland seit 8 bzw. 7 Jahren (herabgesetzt von 15 Jahren), ein unbefristetes Aufenthaltsrecht oder eine Aufenthaltserlaubnis; die Fähigkeit, den Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln zu bestreiten (seit 2007 gilt dies auch für 16-Jährige), ausreichende Deutschkenntnisse, Kenntnisse über die „Rechts- und Gesellschaftsordnung sowie die Lebensbedingungen in Deutschland“, keine Verurteilung wegen einer Straftat, Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der deutschen Verfassung, und in der Regel die Aufgabe der alten Staatsangehörigkeit. Eine Sprachtest wurde im Jahr 2007 eingeführt, ein Staatsbürgerschaftstest im Jahr 2008.

Doppelte oder mehrfache Staatsangehörigkeit wird – von folgenden Ausnahmen abgesehen – verweigert:

- Spät-) Aussiedler können ihre andere Staatsangehörigkeit behalten;
- Verschiedene bilaterale Abkommen oder gegenseitige stillschweigende staatliche Übereinkommen ermöglichen die mehrfache Staatsangehörigkeit (dies betraf vor allem Bürger aus den europäischen Ländern bereits vor 2007, aber auch einzelne Deutsche, die im Ausland, zum Beispiel in den USA, aufgewachsen und nach Deutschland ausgewandert sind);
- Seit August 2007 können EU-Bürger ihre andere EU-Staatsbürgerschaft behalten;
- Bürger aus Ländern, die ihre Staatsangehörigen nicht aus der Staatsangehörigkeit entlassen, sind ebenfalls von der Regelung ausgeschlossen (im Jahr 2007 waren dies z.B. Afghanistan, Algerien und Eritrea);
- Fälle humanitärer Härte.

Zwischen 2000 und 2008 wurden 47% aller Einbürgerungen unter Inkaufnahme von mehrfacher Staatsangehörigkeit akzeptiert. Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Verweigerung der doppelten Staatsbürgerschaft vor allem die türkischen Migranten betrifft.

Aus Gründen der inneren Sicherheit wurden weitere Einbürgerungsbedingungen aufgestellt. Diese treffen vor allem muslimische Bewerber. Im Einzelnen:

- Seit dem Jahr 2000 kann der Antrag auf Einbürgerung versagt werden, wenn „tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass der Ausländer Bestrebungen verfolgt oder unterstützt“, die sich gegen die deutsche Verfassung richten. Im Gegensatz zu früheren Rechtsvorschriften müssen nicht mehr entsprechende konkrete Tatsachen vorliegen, sondern bloße „Hinweise auf eine Annahme“ werden als ausreichend angesehen, um einen Einbürgerungsantrag abzulehnen.
- Seit November 2001 muss bei jedem Antragsteller (ab 16 Jahre) eine Regelanfrage beim Verfassungsschutz gestellt werden. Allein die Tatsache, dass ein Bewerber Mitglied einer (legalen) Organisation ist, die vom Verfassungsschutz beobachtet wird, kann die Einbürgerung verhindern. Seit Mai 2006 werden die Antragsteller grundsätzlich gefragt, ob sie Mitglieder einer extremistischen Organisation oder einer von Extremisten beeinflussten Organisation sind, oder ob sie solche Organisationen aktiv unterstützt haben

Daten über Anträge, die Dauer der Verfahren und die Ablehnungsgründe werden nicht dokumentiert. Es wäre erforderlich, die Gründe zu untersuchen, die zu Ablehnungen von Einbürgerungsanträgen führen, um unbegründete Anschuldigungen oder diskriminierende Praktiken zu vermeiden. Experten fordern, dass eine "freundliche Atmosphäre" geschaffen werden müsste, um Einbürgerungen zu ermutigen. Einzelne Einbürgerungskampagnen waren bisher allein auf regionaler Ebene relativ erfolgreich.

Einwanderer als Kandidaten und Abgeordnete

Ein wichtiger erster Schritt in der formalen politischen Vertretung von Migranten war die Wahl von türkisch-deutschen Abgeordneten ins Parlament. Im Jahr 1987 wurde die erste türkisch-deutsche Abgeordnete in das Berliner Abgeordnetenhaus gewählt, im Jahr 1989 die erste türkisch-deutsche Vertreterin ins Europäische Parlament und 1994 der erste türkisch-deutsche Abgeordnete in den Bundestag gewählt. Seit 2007 gibt es etwa 80 Abgeordnete türkischer Herkunft in deutschen Parlamenten. Im Deutschen Bundestag (2005-2009) gibt es elf Abgeordnete bekanntermaßen mit Migrationshintergrund (1,8% aller Abgeordneten). Ihr Anteil ist höher in der Linkspartei (5,6% der 53 Abgeordneten) und bei den Grünen (7,8% der 51 Abgeordneten); sie stellen 1,4% der SPD-Abgeordneten und 0,4% der CDU / CSU Abgeordneten, während die FDP-Fraktion keine Mitglieder mit Migrationshintergrund hat.

Politiker mit Migrationshintergrund berichten, dass sie geringere Chancen haben, auf aussichtsreiche Wahllistenplätzen platziert zu werden. Untersuchungen zeigen, dass der Anteil von Migranten der ersten Generation an den insgesamt 2.350 Kandidaten der Bundestagswahl 2005 nur 2,9% betrug (67 Kandidaten).

Die politische Karriere von Menschen mit Migrationshintergrund wird außerdem durch Klischees und Ressentiments innerhalb der politischen Parteien und den Medien beeinflusst. Erfolgreiche Politiker gelten in der Regel immer noch als „anders“ oder „exotisch“. Dennoch hat sich die politische Landschaft zweifellos verändert. Politiker mit Migrationshintergrund sind zu einem sichtbaren Teil des politischen Systems in Deutschland geworden.

Kritische Bewertung von Staatsangehörigkeits- und Integrationspolitik

Die staatlichen Integrationsmaßnahmen der letzten Jahre haben das Ziel der politischen Repräsentation und Partizipation von Migranten und deren Nachkommen unterbewertet. Trotz der Liberalisierung des Staatsangehörigkeitsrechts gelten immer noch restriktive Bestimmungen, die vor allem Migranten aus der Türkei oder anderen muslimischen Ländern treffen. So haben Erwägungen zur inneren Sicherheit dazu geführt, dass Elemente in das neue Staatsbürgerschaftsrecht eingeführt wurden, die indirekt unterstellen, dass (muslimische) Antragsteller die freiheitlich-demokratische Grundordnung in Deutschland missbilligten. Darüber hinaus wurde mit der Änderung des Zuwanderungsgesetzes im Juli 2007 eine Unterscheidung zwischen eingebürgerten Migranten und einheimischen Deutschen eingeführt. Vor allem die Änderung der Regelung zur Familienzusammenführung unterscheidet zwischen einheimischen Deutschen und Doppelstaatlern bzw. jenen, die für längere Zeit im Ausland gelebt haben und sich als Deutsche haben einbürgern lassen.

Darüber hinaus haben Bürger aus Drittstaaten kein kommunales Wahlrecht, wie dies in einigen anderen europäischen Ländern mit einer vergleichbar langen Zuwanderungsgeschichte durchaus der Fall ist. Volle formale politische Teilhabe ist an die deutsche Staatsangehörigkeit gekoppelt, die als Abschluss eines erfolgreichen Integrationsprozesses angesehen wird, nicht als dessen Voraussetzung. Es handelt sich ein Problem der demokratischen Gleichbehandlung, wenn einerseits EU-Einwanderer bereits nach kurzem Aufenthalt an Kommunalwahlen teilnehmen dürfen, während andererseits Drittstaaten-Staatsangehörigen, die in Deutschland geboren wurden und hier aufgewachsen sind, gleiche Rechte verwehrt werden. Nicht zuletzt wird hier eine Chance der politischen Bildung und Integration verpasst, die die politische Beteiligung auf kommunaler Ebene vielfach mit sich führt.

Ausländerbeiräte, Integrationsforen und bürgerschaftliches Engagement können die Kommunikation, Beratung und politischen Bildung fördern. Sie haben sicherlich den Grad der Anerkennung der Anliegen von Migranten auf staatlicher Ebene verändert. Sie können jedoch kein Ersatz für die tatsächliche politische Partizipation von Einwanderern als gleichberechtigte Bürger sein.

Empfehlungen, um die politische Inklusion und Partizipation von Migranten zu fördern

Solange das Recht auf aktives und passives Wahlrecht von der deutschen Staatsbürgerschaft abhängt, ist die Erleichterung der Einbürgerungsbedingungen der einzige Weg, die formale politische Teilhabe von Migranten zu stärken. Das bedeutet:

- Die Akzeptanz der mehrfachen Staatsangehörigkeit
- Die Abschaffung der Regelanfrage beim Verfassungsschutz im Einbürgerungsverfahren und
- Flexible Anwendung von Testverfahren und eine Überarbeitung der Methoden und Inhalte von Sprach- und Staatsbürgerschaftstest.
Darüber hinaus sollten die Einbürgerungsverfahren überwacht und von einer unabhängigen Stelle ausgewertet werden.

Die Bedeutung dessen, was als Grundlage für Staatsangehörigkeit gilt, steht in einer Einwanderungsgesellschaft grundsätzlich zur Diskussion. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass das Bekenntnis zu den demokratischen Grundwerten die Offenheit für Diversität und Formen der Mehrfachzugehörigkeit nicht ausschließt.

Das kommunale Wahlrecht für Drittstaaten-Angehörige sollte eingeführt werden, um die Eingliederung und Integration aller Mitglieder der deutschen Gesellschaft zu erleichtern und zu konsolidieren.

Politische Parteien sollten über den Grad ihrer interkulturellen Zusammensetzung und Mitgliedschaft reflektieren und ihre Kommunikationsformen und Vernetzung mit Migranten als Bürger, Parteimitglieder und Wähler ausbauen.

Die Einführung repräsentativer Elemente in staatlichen Dialogforen sowie die Zuschreibung von weiteren Zuständigkeiten an Migrantenbeiräte (z.B. Ausbau ihrer Rechte bei der Festlegung der Tagesordnung oder Einführung von verbindlicheren Formen der Konsultation), wären zu begrüßen und würden zur Verbesserung der Integration und Teilhabe von Migranten in der deutschen Politik beitragen.

Schließlich sollten parallel andere Formen des bürgerschaftlichen Engagements unterstützt werden. Insbesondere Migranten-Selbstorganisationen benötigen bessere institutionelle Unterstützung. In diesem Zusammenhang können politische (interkulturelle) Bildungsprogramme die Professionalisierung von Migranten-Selbstorganisationen und ihre Rolle als Interessenvertretung fördern.

Autor: Frauke Miera, Research Fellow, miera@euv-frankfurt-o.de, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt / Oder, Deutschland.

Das EMILIE Forschungsprojekt wird von der Europäischen Kommission, DG Forschung, Sechstes Rahmenprogramm finanziert, Citizenship and Governance in a Knowledge Based Society. Alle Projektberichte und Politikempfehlungen sind online auf der Projekt-Website <http://emilie.eliamep.gr>



CITIZENS AND GOVERNANCE IN A
KNOWLEDGE-BASED SOCIETY

Ansprechpartner für allgemeine Informationen zum Projekt: Prof. Anna Triandafyllidou, Projektleiterin, anna@eliamep.gr

Informationen zum Forschungsprogramm der Europäischen Kommission, Sozial- und Geisteswissenschaften finden Sie unter: http://ec.europa.eu/research/social-sciences/index_en.html