

6

Zusammenfassung

und Folgerungen

Die Grundfrage dieser Studie lautete: Warum bewerben sich so viele ausländische Staatsbürger*innen in Österreich und insbesondere in Wien nicht um die österreichische Staatsbürgerschaft, obwohl ein hoher Anteil davon die Voraussetzungen dafür erfüllen würde? Für Wien ist dies ein ganz besonderes Problem. Der Ausländer*innenanteil in der Wohnbevölkerung beträgt hier 31,5 %. Er ist damit fast dreimal so hoch wie in Berlin¹⁷ und wohl auch deutlich höher als in London und Paris.

Eine solch hoher Anteil von ausländischen Staatsbürger*innen ist ein soziales und demokratisches Problem: Es ist erstens bekannt, dass die Erlangung der Staatsbürgerschaft eine Integration fördert und zweitens, dass durch hohe Anteile von Ausländer*innen viele Themen, welche diese Gruppe besonders betreffen, nicht oder nur unzureichend im politischen Prozess thematisiert werden. Im Anschluss an die Literatur wurden drei Hauptfaktoren für den Erwerb oder Nichterwerb einer neuen Staatsbürgerschaft benannt: (a) instrumentelle Gründe, wie Zugang zu allen sozialen Leistungen und staatlichen Vergünstigungen und volle Möglichkeit der Teilnahme an gesellschaftlichen und politischen Prozessen; (b) identifikatorische Gründe, wie die emotionale Bindung an das Herkunftsland und die Identifikation mit dem Aufenthaltsland; und (c) rechtliche und administrativ-prozedurale Voraussetzungen für den Erwerb der Staatsbürgerschaft.

Zur Überprüfung dieser Fragen wurde im Februar 2021 unter rund 500 in Wien ansässigen Ausländer*innen eine standardisierte Umfrage durchgeführt, um die Gründe für und gegen den Erwerb der Staatsbürgerschaft zu erfassen. Die Umfrage umfasst Zuwanderer*innen aus den größten Herkunftsgruppen in Wien, d.h., Staatsbürger*innen von Deutschland, von anderen EU-Mitgliedsstaaten (Ungarn, Polen, Rumänien u.a.), der Türkei und (als Sammelgruppe) aus anderen Ländern der Welt, vor allem dem Nahen Osten. Als Ergänzung zu dieser Umfrage wurden ausführliche, offene Interviews mit 31 Personen aus diesen Herkunftsländern durchgeführt.

Die Hauptbefunde der Studie können folgendermaßen zusammengefasst werden: Zunächst zeigte sich, dass alle drei Hauptgründe für bzw. gegen den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft eine wichtige Rolle spielen. Auf den ersten Blick scheinen vor allem die instrumentellen Gründe (Sicherheit des Aufenthalts, Arbeitserlaubnis, mehr Reisefreiheit usw.) von Bedeutung zu sein. Bei näherer Betrachtung und vor allem beim Vergleich der verschiedenen Herkunftsgruppen, zeigt sich jedoch, dass den identifikatorischen Gründen wohl ein ebenso großes Gewicht zukommt. Dies vor allem auch im Zusammenhang mit dem

¹⁷ Vgl. die Daten in https://download.statistik-berlin-brandenburg.de/27a79d11b1ae68f3/31f512dea78e/06_staatsangehoerigkeit.pdf (abgerufen am 19.8.2021).

dritten Bündel an Gründen, den gesetzlich-prozeduralen Voraussetzungen und Folgen. Hier spielt vor allem die Tatsache, dass Österreich bei der Gewährung von Doppelstaatsbürgerschaften extrem restriktiv ist, eine große Rolle. Wären Doppelstaatsbürgerschaften möglich, würden vermutlich deutlich mehr Ausländer*innen um die österreichische Staatsbürgerschaft ansuchen.

Die empirischen Befunde erlauben auch eine relativ eindeutige Beantwortung der Frage, ob unsere drei Hypothesen zutreffen.

Sehr eindeutig wurde die erste Hypothese bestätigt, die lautete, dass EU-Bürger*innen weniger an der österreichischen Staatsbürgerschaft interessiert sind, weil sie bereits durch die Staatsbürgerschaft eines EU-Landes die meisten sozialen, ökonomischen und politischen Rechte (mit Ausnahme des Wahlrechts) in Anspruch nehmen können. Darüber hinaus kann die ökonomische Entwicklung und politische Stabilität des Herkunftslands maßgeblich zur Erklärung unterschiedlicher Einbürgerungsinteressen herangezogen werden. Eine Studie von Vink et al. (2017) zeigte, dass ein höheres sozioökonomisches Entwicklungsniveau des Herkunftslandes mit geringerem Interesse am Erwerb der neuen Staatsbürgerschaft korreliert. In diesem Sinne zeigen auch unsere Ergebnisse, dass Personen aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien (außer Slowenien und Kroatien), der Türkei und allen Drittstaatsländern stärker am Erwerb der Staatsbürgerschaft interessiert sind, ebenso wie Personen, die als Flüchtlinge nach Österreich kamen. Zuwanderer*innen aus den östlichen EU-Mitgliedsländern sind im Durchschnitt zu etwa 40 % am Erwerb der Staatsbürgerschaft interessiert, jene aus der Türkei zu 51 % und jene aus Afrika oder Asien zu 78 %. Ebenso muss das äußerst geringe Einbürgerungsinteresse der deutschen Staatsbürger*innen, neben dem instrumentell-nutzenbezogenen Aspekt, wohl auch durch den Aspekt ihrer nationalen Identifikation erklärt werden. Die Bundesrepublik Deutschland ist heute eines der wohlhabendsten, politisch stabilsten und demokratisch „reifsten“ Länder in Europa.

Bestätigt wurde auch die zweite Hypothese, dass Personen mit starker Bindung an das Herkunftsland ein geringeres Einbürgerungsinteresse aufweisen. Aber nicht nur die Identifikation mit Österreich, sondern auch eine geringere Identifikation mit dem Herkunftsland trägt zu einem gesteigerten Interesse an Einbürgerung bei. Dieses Ergebnis ist auch im Lichte der restriktiven Bestimmungen zu Doppelstaatsbürgerschaft in Österreich zu interpretieren; diese stellen besonders für jene mit starker Bindung an ihr Herkunftsland ein Hemmnis dar.

Schließlich konnte auch die dritte Hypothese bestätigt werden, die besagte, dass die hohen rechtlich-prozeduralen und ökonomischen Hürden bei der Einbürgerung viele von einem Ansuchen abschrecken, insbesondere Frauen, jüngere Zuwanderer*innen, aus einfacheren sozioökonomischen Schichten und aus Drittstaaten. Ein Befund widerspricht dieser Hypothese allerdings: Wie bereits in anderen Studien (Vink et al 2013; Reichel/Perchinig 2015) festgestellt wurde, sind Akademiker*innen eher weniger am Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft interessiert als Nichtakademiker*innen. Ein Grund könnte sein, dass Akademiker*innen in der Regel auch bessere und gesicherte berufliche Positionen innehaben, daher weniger auf den Erwerb der Staatsbürgerschaft angewiesen sind. Ein kleiner Teil davon könnten auch *expatriates* sein, die im Auftrage von großen Unternehmen, internationalen Organisationen usw. von vornherein nur auf Zeit in Wien arbeiten und leben.

Wir glauben, dass man aus diesen Befunden auch eine Reihe konkreter politischer und administrativer Folgerungen ableiten kann. Mehrere dieser Vorschläge wurden bereits in anderen Studien zu Einbürgerung hervorgehoben (Karasz/Perchinig 2013; Heckmann 2015, Stiller 2019, Valchars/Bauböck 2021).

Sie betreffen sechs Punkte, bei denen jeweils unterschiedliche politische Ebenen bzw. Institutionen hauptsächlich (aber nicht ausschließlich) zuständig sind. Für die beiden ersten ist es vor allem die Stadt Wien (bzw. die Länder, wenn wir auf ganz Österreich schauen), für den dritten und vierten Punkt die Bundesregierung, und für den fünften und sechsten Punkt die Gesellschaft insgesamt. Zu ihr gehören Institutionen wie die Medien, die Wissenschaft und Unternehmen, aber auch alle einzelnen österreichischen Staatsbürger*innen.

Der erste Punkt betrifft das **Wissen und die Information** der Einzubürgernden über die Voraussetzungen und den Prozess der Einbürgerung. Hier gibt es offenkundig erheblichen Aufholbedarf. So zeigt insbesondere die qualitative Befragung, dass potentieller Bewerber*innen um eine Einbürgerung nur unzureichend über die konkreten Bestimmungen informiert sind und sie folglich auch ihre eigenen Möglichkeiten nicht immer adäquat einschätzen können. Dieses Wissen ist zweifellos noch geringer bei Zuwanderer*innen mit niedrigerer Bildung, die unter unseren Befragten unterrepräsentiert waren.

Dass die Stadt Wien hier in vielfacher Weise noch aktiver werden kann, als sie es bereits ist, liegt auf der Hand. Aber auch die Bundesregierung ist hier gefragt. So gibt es auf der Website des Innenministeriums eine durchaus informative Broschüre mit dem Titel *Mein Österreich. Vorbereitung zur Staatsbürgerschaft*.¹⁸ Eine nichtdeutsche Version davon ist jedoch nicht ersichtlich. Als generelle Verbesserungsmaßnahmen in Bezug auf das Wissen könnte eine laufende und gründliche Information zur Bedeutung von Staatsbürgerschaft, gewerkschaftlicher und politischer Beteiligung in Schulen, Arbeitsorganisationen, bei Vereinen und in den öffentlich-rechtlichen Medien wie dem einen maßgeblichen Beitrag leisten. Hier wären etwa regelmäßige Nachrichten- und Informationssendungen in den Fremdsprachen der größten Zuwanderer*innengruppen zu guten Sendezeiten möglich. Durch solche Sendungen könnte ein Ausgleich geschaffen werden gegenüber den zweifellos einseitigen Informationen in den Medien vieler Herkunftsländer, die von den meisten Zuwanderer*innen gesehen oder gehört werden (Prandner/Grausgruber 2019).

Der zweite Punkt betrifft die bürokratischen Hürden. Hierbei geht es nicht nur um den „normalen“ Ablauf in Bezug auf die Verfügbarkeit von Informationen, das Ausfüllen von Formularen, die unverzügliche und objektiv-sachliche Bearbeitung der Anträge. Es geht auch darum, alle Beamt*innen dahingehend zu schulen und anzuweisen, im Umgang mit Ausländer*innen unabhängig von deren Geschlecht, Sozialstatus und Herkunft sachlich, freundlich und hilfsbereit zu agieren. Hier scheint auch bei der Gemeinde Wien deutlicher Nachholbedarf zu bestehen, wie kürzliche mediale Meldungen über Missstände in dieser Hinsicht zeigten. Schon seit langem bekannt sind etwa Tatsachen wie jene, dass es infolge kurzer Öffnungszeiten für Antragsstellende dort stundenlange Wartezeiten gibt und die Erledigung der Anträge oft jahrelang dauert.¹⁹ In den angesprochenen neuen Medienberichten kam kürzlich zutage, dass telefonische Anrufe oft überhaupt nicht entgegengenommen werden und Antragsteller*innen die längste Zeit keinerlei Auskunft erhalten.²⁰ Dafür ist natürlich auch eine unzureichende Personalausstattung verantwortlich.

18 Vgl. BMI, *Mein Österreich. Vorbereitung zur Staatsbürgerschaft*, <https://www.staatsbuergerschaft.gv.at/index.php?id=3/index.php?id=3#&panel1-2> (abgerufen am 19.8.2021). Rund ein halbes Dutzend Anrufe im Innenministerium führten nicht dazu, dass eine Person gefunden werden konnte, die Auskunft darüber geben könnte, ob die Broschüre auch in anderen Sprachen verfügbar ist.

19 Vgl. <https://www.derstandard.at/story/2000114446681/neos-kritisieren-missstaende-bei-wiener-einwanderungsbehoerde>; ferner <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/oesterreich/962770-Jahrelanges-Warten-auf-die-Staatsbuergerschaft.html> (beide abgerufen am 19.8.2021). Informativ ist auch der Report *Wie viel System steckt hinter dem MA35-Unwesen*, Der Standard 25.8.2021 (abgerufen am 26.8.2021).

20 Ein anonymen Mitarbeiter der MA35 gab an, dass Anrufe von außen in der derzeitigen Pandemie, in der persönliche Vorsprachen schwer möglich sind, gar nicht entgegengenommen werden. Vgl. <https://www.derstandard.at/story/2000129007471/missstaende-in-der-warteschleife-der-wiener-ma-35> (abgerufen am 19.8.2021).

Der dritte Punkt betrifft die **rechtlichen Voraussetzungen**. Hier sollte man Maßnahmen setzen, die Interessent*innen dabei unterstützen, dass sie die Voraussetzungen für die Erlangung der Staatsbürgerschaft erfüllen können. Vielfach besteht zwar durchaus ein Interesse am Erwerb der Staatsbürgerschaft, man kann aber trotz jahrelangen Aufenthalts und guter Integration die Voraussetzungen nicht erfüllen. Das österreichische Staatsbürgerschaftssystem trägt dazu massiv bei (Stern 2012, Karasz/Perchinig 2013, Reichel/Perchinig 2015, Stadlmair 2018). Diese Studie zeigt auf Basis von Umfragedaten, was andere Studien mittels Aggregat- und Registerdaten nahelegen: Der Zugang zur österreichischen Staatsbürgerschaft und damit zum Wahlrecht ist nach sozio-ökonomischen Kriterien (Alter, Gender, Einkommen) sehr ungleich verteilt. Das ist ein Problem für Demokratiequalität (Valchars 2006, Dahl 2015, Stadlmair 2018, Pelinka 2008, Valchars/Bauböck 2021, u.v.a.). Es wäre also eine sehr wichtige Aufgabe des Gesetzgebers, hier Erleichterungen einzuführen: Zu denken wäre an ein *ius soli* mit Bedingungen, etwa für in Österreich geborene Kinder von dauerhaft legal hier lebenden Zuwanderer*innen.

Ein wichtiges Problem sind zum Vierten die weiteren Anforderungen im Hinblick auf **Deutschkenntnisse** und **Einkommensvoraussetzungen**. In ersterer Hinsicht könnte man etwa denken an umfassendere Angebote an preiswerten Deutschkursen. Bei der Gestaltung der Prüfungen wäre auch zu bedenken, dass sehr gute Deutschkenntnisse in vielen Berufen keineswegs erforderlich sind. Manche der weiteren Voraussetzungen würden natürlich bundesgesetzliche Änderungen erfordern. Zu denken wäre weiters an eine Reduktion der Einkommensgrenzen, die auch von vielen in stabilen Beschäftigungsverhältnissen stehenden Personen nicht erreicht werden können. Außerdem sollte eine generelle Verkürzung der notwendigen zeitlichen Aufenthaltsdauer auf etwa 6 Jahre in Betracht gezogen werden; Damit würde sich Österreich auch an typische Aufenthaltsfristen (5 Jahre) in der EU annähern.

Ein ganz zentraler fünfter Punkt, der allerdings ausschließlich in der gesetzgeberischen Kompetenz des Bundes liegt, betrifft die leichtere Ermöglichung der **Doppelstaatsbürgerschaft**. Österreich ist in dieser Hinsicht inzwischen weltweit ein Nachzügler; auch Nachbarländer wie Deutschland, die Schweiz und Italien sind hierbei großzügiger (Harpaz 2018; Bauböck 2021). Interessant und für die Politik in Österreich nicht irrelevant ist die Tatsache, dass die Doppelstaatsbürgerschaft auch von den im Ausland lebenden Österreicher*innen (gut eine halbe Million Menschen) eindeutig befürwortet wird (Gundl 2019).

Zum Sechsten ist schließlich festzuhalten, dass eine gesamtgesellschaftliche **Aufgabe im Abbau von Stereotypen und Vorurteilen** gegen Migrant*innen liegt. In der Öffentlichkeit, von Vertretern bestimmter Parteien und Medien, werden immer wieder irreführende, fragwürdige Behauptungen über Probleme der Migration verbreitet, insbesondere über jene aus bestimmten Ländern und Weltregionen (etwa islamischen und afrikanischen Ländern; vgl. dazu die Beiträge in Haller 2019).

Die Probleme, die mit Migration verbunden sind, dürfen natürlich nicht verharmlost oder gar verschwiegen werden (vgl. dazu Hofbauer 2018). Sie sind aber nur durch ein Bündel von Maßnahmen in Bezug auf Migration und Integration lösbar; eine totale Abschottung Österreichs gegenüber unerwünschten Zuwanderer*innen ist unmöglich, der Umfang der Migration ist politisch nur begrenzt steuerbar. Die regelmäßige diskursive Verknüpfung von restriktiver Migrations- und Staatsbürgerschaftspolitik verstellt jedenfalls den Blick auf demokratiepolitisch zentrale Themen wie jenes der Legitimation politischer Systeme, über Generationen hinweg übertragener politischer Exklusion mangels österreichischer Staatsbürgerschaft, oder der ökonomischen Hürden für Einbürgerung (vgl. auch Karasz/Perchinig 2013; Valchars 2017).

Schließlich wäre siebte auch im kritischen öffentlichen Diskurs anzuerkennen, dass die **nationale Identität** weiterhin ein zentrales Element der Identität moderner, mobiler Menschen bleibt. Wir finden Hinweise darauf, dass politische Involviertheit und Identifikation im Herkunfts- und Aufenthaltsland nicht komplementär, sondern alternativ ausgeprägt sind: Interesse an österreichischer Staatsbürgerschaft ist vor allem dann gegeben, wenn das politische Interesse am Herkunftsland gering und Identifikation mit Österreich hoch ist. Diese Befunde stehen in Kontrast zu postnationalen Konzepten von Staatsbürgerschaft und Zugehörigkeit. Sie implizieren, dass man den Zuwanderer*innen auch zugestehen muss, dass sie ihre nationale Herkunftsidentität weiterhin vertreten und pflegen dürfen. Empirische Studien zur nationalen und europäischen Identität zeigen, dass zwischen diesen kein Gegensatz, sondern eher eine Komplementarität besteht (Haller/Ressler 2006; Kmet/Bodi 2019). Auch aus diesem Gesichtspunkt folgt, dass man Doppelstaatsbürgerschaften erleichtern sollte. In Österreich liegt den eher negativen Einstellungen dazu wohl die implizite Befürchtung zugrunde, dass dann vor allem Türk*innen in den Genuss der Doppelstaatsbürgerschaft kommen würden und diese als seine Art Trojanisches Pferd eines autoritären Regimes in Österreich wirken könnten. Unsere Ergebnisse legen jedoch vielmehr nahe, dass dann vor allem die viel größere Gruppe der deutschen Staatsbürger*innen mehr Interesse an einer österreichischen Staatsbürgerschaft entwickeln könnte.