

Staatsbürgerschaft – Leitparadigmen, Konzepte und Spannungsfelder

Einleitung

Fragen des Staatsbürgerschaftsrechts und der Einbürgerungspolitik rückten in den letzten Jahren vermehrt in das Zentrum der politischen Diskussion. Interessierten sich noch vor zehn oder fünfzehn Jahren fast nur ExpertInnen für die Thematik, wurde inzwischen einer breiten Öffentlichkeit bewusst, dass die Einbürgerungspolitik eines Landes ein wesentliches Element der Integrationspolitik darstellt und vor allem für von Einwanderung und Niederlassung demographisch geprägte Länder der Zugang zur Staatsbürgerschaft ein Schlüssel für die Teilhabe der Neuzugewanderten am gesellschaftlichen und politischen Leben ist. Auch wenn durch den europäischen Einigungsprozess und die damit verbundene Einführung der Unionsbürgerschaft und des Status des „Langansässigen Drittstaatsangehörigen“ die noch vor zwanzig Jahren deutlich schärfer ausgeprägten Unterschiede der rechtlichen Stellung von In- und AusländerInnen abgeschwächt wurden, ist die Staatsbürgerschaft bis heute der Schlüssel zur vollen politischen Teilhabe, dem Wahlrecht auf allen Ebenen der politischen Vertretungskörperschaften und zur vollen, auch BeamtInnenpositionen einschließenden Gleichberechtigung auf dem Arbeitsmarkt.

Wie die historische Analyse zeigt, war die Ausweitung der Staatsbürgerrechte im 20. Jahrhundert ein wesentliches Element der Inklusion zuvor ausgeschlossener Schichten in die Gesellschaft, zog jedoch gleichzeitig auch eine scharfe Grenze zwischen StaatsbürgerInnen und AusländerInnen, die so im 19. Jahrhundert nicht existierte. Die mit der Globalisierung einhergehende wachsende Mobilität stellt das 21. Jahrhundert vor neue Herausforderungen der Inklusion. Dabei stellt sich die wesentliche Frage, wie eine moderne Staatsbürgerschaftspolitik gestaltet werden sollte, die einerseits den Inklusionserfordernissen einer Einwanderungsgesellschaft gerecht wird und Neuzugewanderten Beteiligungsrechte einräumt, andererseits aber die Wünsche der alteingesessenen Bevölkerung nach Kontinuität und Sicherheit in einer staatsbürgerlichen Gemeinschaft berücksichtigt.

Staatsbürgerschaftspolitik steht in einem engen Kontext mit Migrationspolitik: Gut qualifizierte MigrantInnen treffen ihre Migrationsentscheidung auf der Basis einer rationalen Abwägung ihrer Zukunftschancen im potentiellen Einwanderungsland. Die meisten OECD-Länder verfolgen inzwischen eine gezielte Anwerbepolitik und versuchen, für qualifizierte EinwanderInnen attraktiv zu sein. Sie kommunizieren ihre Migrationsstrategie und Einwanderungsbedingungen über das Internet, in dem potentielle ZuwandererInnen nicht nur Informationen über die rechtlichen Rahmenbedingungen in den einzelnen Ländern, sondern auch eine Vielzahl von Studien und Informationen über die Wahrnehmung von Zuwanderung und den Umgang mit ZuwandererInnen in den jeweiligen Ländern vorfinden.

Wie eine aktuelle Analyse der Bertelsmann Stiftung und des Migration Policy Institute in den USA zeigt (Papadimitriou/Sumption 2013, 6), wird die Entscheidung über das Zielland bei Zuwanderungswilligen von drei Faktoren beeinflusst: Der wichtigste treibende Faktor sind die Chancen auf dem Arbeitsmarkt, dazu kamen aber auch Rahmenfaktoren, wie die Infrastruktur, der Zugang zu Netzwerken und die Wahrnehmung der Offenheit und Willkommenskultur des Einwanderungslandes und die rechtlich-institutionellen Niederlassungsperspektiven. Diese lassen sich in die Dimensionen „Klare und

nachvollziehbare Einwanderungsbedingungen“, „Anerkennung von Qualifikationen“, „Möglichkeit des Familiennachzugs, einschließlich Zugang zum Arbeitsmarkt“ und „Bedingungen für Daueraufenthalt und Einbürgerung“ unterteilen. Ein klarer und nachvollziehbarer Weg zur Einbürgerung ist für gut qualifizierte MigrantInnen bereits bei der Zuwanderung ein die Entscheidung mitbeeinflussender Faktor.

Von den Interessenslagen dieser Gruppe der gut Qualifizierten abgesehen gilt generell: Die Staatsbürgerschaft ist ein zentrales gesellschaftliches Inklusionsinstrument des modernen Staates. Soll der gesellschaftliche und soziale Zusammenhalt in einer Einwanderungsgesellschaft gesichert werden, so muss die Erlangung der Staatsbürgerschaft auch für sozial schlechter gestellte EinwandererInnen berechenbar und realistisch sein.

Die vorliegende Publikation widmet sich dieser Aufgabe. In einem ersten Kapitel werden das Konzept der Staatsbürgerschaft diskutiert und die aktuellen Entwicklungen dargestellt, das zweite Kapitel schildert die rechtliche Situation in Österreich im Vergleich mit ausgewählten EU-Staaten und der Schweiz. Im Schlusskapitel werden schließlich Reformoptionen für die Weiterentwicklung des Staatsbürgerschaftsrechts in Österreich dargestellt, die dazu beitragen sollten, diesen Rechtsbereich in Österreich stärker an die europäischen Entwicklungstendenzen heranzuführen und das Staatsbürgerschaftsrecht besser mit einer auf eine Willkommenskultur ausgerichteten Einwanderungspolitik zu verknüpfen.

1. Die historische Entwicklung der Staatsbürgerschaft

Das Konzept der Staatsbürgerschaft, wie wir es heute kennen, ist ein Kind der Französischen Revolution: Mit der Verkündung der Menschen- und Bürgerrechte am 26.8.1789 etablierte die Französische Republik den Status des *citoyen*, der allen Mitgliedern der Gesellschaft Freiheit und Rechtsgleichheit sichern sollte. Seit diesem Zeitpunkt steht der Begriff Staatsbürgerschaft für die rechtlich kodifizierte Gleichstellung in einer Gesellschaft und das Recht der Einzelnen, gegenüber dem Staat Rechte einfordern zu können und Verpflichtungen erfüllen zu müssen. Das moderne Konzept von Staatsbürgerschaft ist daher inhärent egalitär.

Moderne Staatsbürgerschaftskonzepte knüpfen an ihren Vorläufern, dem Status der Bürger in der attischen Demokratie und im Römischen Reich, an. Diese definierten zwar bereits einen Kern von Bürgerrechten, der auch heute noch Teil der Staatsbürgerschaft ist, waren aber exklusiv. In der attischen Demokratie hatten nur die freien (= von ihrem Besitz lebenden), in der Polis geborenen Männer Bürgerstatus und waren als solche Mitglieder der politischen Gemeinschaft mit dem Recht auf ein öffentliches Amt und der Teilnahme an politischen Debatten und Abstimmungen. Frauen, Sklaven, Fremden und Handwerkern war der Zugang zu diesem Status verwehrt. Bürgerschaft war dennoch schon damals der Kern der politischen Ordnung und der zentrale Schlüssel zur Teilhabe an der *polis*, dem Gemeinwesen, das als Ort des „guten Lebens“ scharf vom *oikos*, dem privaten Haushalt, aber auch dem Ort der Erzeugung von Waren und Dienstleistungen abgegrenzt war. Wer nur für sein Privatleben und seine Geschäfte lebte und keine politischen Rechte hatte, zählte zu den „*idiotes*“ - eine damals nicht abwertend gedachte Bezeichnung für all jene, die weder ein öffentliches Amt innehatten, noch sich am politischen Leben beteiligten. Da Freiheit in der klassischen griechischen Philosophie die Freiheit zur Teilnahme am politischen Leben bedeutete, galten all jene, die sich nicht am politischen Leben beteiligten oder beteiligen konnten, als unfrei. Die für die attische Demokratie charakteristischen Wesenselemente des