

2. Staatsbürgerschaft als Inklusionsinstrument

Ein modernes Staatsbürgerschaftsverständnis geht jedoch über eine auf kulturelle Homogenisierung fokussierende Analyse von Nationsbildungsprozessen hinaus. Thomas H. Marshalls Aufsatz „Staatsbürgerschaft und soziale Klassen“ (1950, 1992) zeigte in einer Analyse der Entwicklung des britischen (residualen) Wohlfahrtsstaates, dass das universalistisch-egalitäre Konzept der Staatsbürgerschaft (der englische Ausdruck „Citizenship“ umfasst sowohl den rechtlichen wie den gesellschaftspolitischen Aspekt) erst durch die Verankerung der Schulpflicht und einer zumindest die Grundbedürfnisse abdeckenden Wohlfahrtsstaatlichkeit sein Inklusionsversprechen realisierten und eine gegen die Ungleichheitsstruktur des Kapitalismus gerichtete Dynamik entwickeln konnte (Marshall 1992, 54). Anhand einer – idealtypischen und von der historischen Forschung teilweise als überholt kritisierten (Gosewinkel 2001) - Entwicklungsgeschichte der Staatsbürgerrechte definiert Marshall Staatsbürgerschaft als zentrales gesellschaftliches Inklusionsinstrument des modernen Staates und als aus drei Elementen bestehendes Rechtsbündel: Den im 18. Jahrhundert entstandenen bürgerlichen Freiheitsrechten, die in der Gleichheit vor dem Gesetz kodifiziert und dem staatlichen Gerichtswesen institutionalisiert wurden; den im 19. Jahrhundert durchgesetzten politischen Teilhaberechten, insbesondere dem Wahlrecht und deren Institutionalisierung in den Parlamentswahlen; sowie den im 20. Jahrhundert durchgesetzten sozialen Rechten, insbesondere dem Recht auf Bildung, Gesundheit und Wohlfahrt und den entsprechenden Institutionalisierungen in wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen.

Erst die Durchsetzung sozialer Rechte ermöglichte dem Einzelnen tatsächliche politische Teilhabe auch im Fall von Arbeitslosigkeit oder Krankheit. Der Wohlfahrtsstaat ist laut Marshall die zentrale Voraussetzung für ein Nebeneinander von Kapitalismus und Demokratie und einer – zwar prekären, aber doch die gesamte Bevölkerung erfassenden – Integration:

„Die Schaffung einer Mischwirtschaft und die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates sind Prozesse, in denen (...) der Kapitalismus soweit zivilisiert wurde, um mit der Demokratie existieren zu können.“ (Marshall 1992, 145).

Marshalls Analyse rückt das Verhältnis von Individuum und Staat in den Vordergrund und beschreibt eine historische Ausdehnung der Rechtsansprüche der Einzelnen gegenüber dem Staat. Diese auf der Grundlage des Konzepts der Rechtsgleichheit aller Gesellschaftsmitglieder beruhende Dynamik der Rechtsausweitung ist eine Voraussetzung für langfristig haltbaren gesellschaftlichen Wandel und eine Reform des Kapitalismus durch eine kontinuierliche Anreicherung und Ausweitung von Staatsbürgerrechten.

Marshalls Konzept einer wohlfahrtsstaatlich verankerten gesellschaftlichen Integration durch die Ausweitung von Staatsbürgerrechten blendete zwei Themen aus, die in den 1980er Jahren die wiedererstarkende Diskussion bestimmen sollten: Die Frage der Zugangsregeln zur Staatsbürgerschaft und die Rolle der kulturellen Homogenisierung im Nationalstaat. Letztere war von Marshall als logische Konsequenz und Notwendigkeit der Schulpflicht begrüßt worden, da erst durch die Entwicklung einer geteilten materiellen Kultur Klassengrenzen zurückgedrängt wurden und ein gemeinsamer gesellschaftlicher Raum entstehen konnte. Marshalls Analysen verblieben auch in der Folge im Rahmen unhinterfragter Nationalstaatlichkeit und berührten das Thema Migration und Staatsbürgerschaft nicht.

Nationalstaatlichkeit, Migration und Staatsbürgerschaft rückten seit den 1980ern vermehrt in den Fokus der Diskussion. Dabei lassen sich zwei Entwicklungen feststellen: In Europa kam es vermehrt zu Konflikten um regionale Minderheiten und zu einer wachsenden Debatte über Sprachenrechte von Minderheiten in Europa, während in den USA und Kanada die (Wieder)entdeckung der *First Nations* die Debatte um die Anerkennung kultureller Traditionen von EinwanderInnen anstieß. Aus diesen Debatten entstand eine breite Diskussion zu den Themen Multikulturalismus und Citizenship, die hier nicht näher beschrieben wird (z.B. Glazer 1997, Kymlicka 1995, Parekh 2000). Während sich diese Debatte auf die Ausweitung von Staatsbürgerschaftsrechten in den Bereich der kulturellen Rechte konzentrierte, stellte ein weiterer, in den 1990er Jahren entfachter Diskussionsstrang vor allem den Zusammenhang zwischen Staatsbürgerrechten und Staatsangehörigkeit zur Diskussion.

3. Einbürgerung und Unionsbürgerschaft

Damit der StaatsbürgerInnenenschaft eines EU-Staats auch – mit wenigen Ausnahmen¹ - der Besitz der Unionsbürgerschaft mit den damit verbundenen Mobilitätsrechten einhergeht, hat die Einbürgerungspolitik auch eine europäische Dimension. Die EU-Verträge belassen zwar die Kompetenz zur Gestaltung des Staatsbürgerschaftsrechts in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten. Dennoch liegen inzwischen einige zentrale EuGH-Urteile zum Zusammenhang zwischen Staatsbürgerschaft und Unionsbürgerschaft vor, die die Mitgliedsstaaten verpflichten, bei der Gestaltung ihrer Einbürgerungspolitik die Interessen der anderen Mitgliedsstaaten mitzuberücksichtigen, und in einigen Mitgliedstaaten finden sich spezielle Bestimmungen für die erleichterte Einbürgerung von StaatsbürgerInnen eines anderen EU-Staates. In der wissenschaftlichen Literatur wird mehrheitlich die Haltung vertreten, dass die „essentielle Bedeutung des Staatsangehörigkeitsrechts für die Existenz der Mitgliedstaaten“ (Stewen 2011, 20) einer Verlagerung dieses Politikfeldes auf die EU-Ebene und einer Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Staatsbürgerschaftsrechts entgegenstehe; es finden sich allerdings auch Minderheitenpositionen, die argumentieren, dass die Anknüpfung der Unionsbürgerschaft an die Staatsangehörigkeit zu einem Mitgliedsstaat verlange, dass die Europäische Kommission Schritte hin zur Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Staatsbürgerschaftsrechts setze (a.a.O.).

Auch die Judikatur des Europäischen Gerichtshof bestätigt, dass der Zugang zur Staatsbürgerschaft allein der Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten unterliegt, sie verweist aber hier auch auf die Notwendigkeit, die Auswirkungen der Einbürgerungspolitik auf andere Mitgliedstaaten zu berücksichtigen (vgl. i.d.F. Stewen 2011, 21ff.). Die beiden wichtigsten EuGH- Urteile in diesem Bereich, der Fall Micheletti² aus dem Jahr 1992 sowie der Fall Rottmann³ aus dem Jahr 2010, bestätigen die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Gestaltung der Staatsbürgerschaftspolitik unter Berücksichtigung der Beachtung des Unionsrechts. Im Fall Rottmann stellte der EuGH zudem fest, dass ein Mitgliedsstaat dazu berechtigt sei, im Fall einer Einbürgerung aufgrund absichtlicher Täuschung die

¹ Die den autonomen Gebieten Grönland und Faröer Inseln zugehörigen dänischen Staatsangehörigen sowie die britischen BürgerInnen der Kanalinseln Jerseys und Guernsey sowie der Isle of Man sind nicht im Besitz der Unionsbürgerschaft. Keine Unionsbürgerrechte haben zudem spanische Staatsangehörige, die aufgrund verschiedener mit lateinamerikanischen Staaten geschlossener Abkommen die Staatsangehörigkeit eines dieser Staaten angenommen haben und ihre spanische Staatsangehörigkeit dafür ruhend gestellt haben. Mit der Wohnsitznahme in Spanien leben ihre Rechte als StaatsbürgerInnen sowie die damit verbundene Unionsbürgerschaft wieder auf (De Groot 2002).

² C-369/90, Micheletti und Andere gegen Delegacion del Gobierno en Catanbria (1992)

³ C-135/08, Rottmann gegen Freistaat Bayern (2010)