

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 entfachteter Diskussionsstrang vor allem den Zusammenhang zwischen Staatsbürgerrechten und Staatsangehörigkeit zur Diskussion.

### 3. Einbürgerung und Unionsbürgerschaft

Damit der StaatsbürgerInnenenschaft eines EU-Staats auch – mit wenigen Ausnahmen<sup>1</sup> - 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 Micheletti<sup>2</sup> aus dem Jahr 1992 sowie der Fall Rottmann<sup>3</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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).

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

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

Staatsbürgerschaft zu entziehen, auch wenn dies zum Entzug der Unionsbürgerschaft und zur Staatenlosigkeit führe.

Die Dominanz der Mitgliedsstaaten als Akteure in diesem Feld bestätigt auch der Umgang der Europäischen Union mit dem restriktiven Staatsbürgerschaftsrecht Lettlands und der Situation der „Ausgelöschten“ in Slowenien. In Lettland, das der russischsprachigen Minderheit den Staatsbürgerstatus absprach und sie zu „Nicht-Bürgern“ erklärte, wurde im Beitrittsverfahren der Spielraum der EU, hier korrigierend zu wirken, nicht ausgenutzt. Die „Nicht-Bürger“ bekamen den Status langansässiger Drittstaatsangehöriger, der keine politischen Rechte umfasst und auch aufenthaltsrechtlich schwächer ist. Auf die gleiche Art wurde auch die Situation der „Ausgelöschten“ in Slowenien – etwa 18.000 BürgerInnen anderer jugoslawischer Teilrepubliken, die in Slowenien nach der Staatsgründung aus den Personenstandsregistern gelöscht worden waren, geregelt. Auch diese bekamen ohne Widerspruch der EU nicht den Staatsbürgerstatus, sondern den Status eines/r langansässigen Drittstaatsangehörigen (Medved 2009, 321). De facto wird also das Vorrecht der Mitgliedsstaaten bei der Gestaltung der Ein- und Ausbürgerungsbedingungen seitens der EU-Institutionen weitgehend unwidersprochen akzeptiert und der Status des „langansässigen Drittstaatsangehörigen“ als adäquater „Ersatz“ für die Staatsbürgerschaft wahrgenommen.

#### **4. Denationalisierung der Staatsbürgerschaft?**

In seinem Buch „Democracy and the Nation-State – Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration“ beschrieb der schwedische Politologe Tomas Hammar 1990 erstmals die Auflösung der starren Grenze zwischen In- und AusländerInnen in den nordischen Gesellschaften. Diese hatten aufgrund des Drucks der Gewerkschaften und der Zivilgesellschaft, aber auch aufgrund grundlegender Überlegungen der regierenden Sozialdemokratie zur politischen und gesellschaftlichen Inklusion, seit den 1980ern damit begonnen, das Aufenthaltsrecht legaler EinwanderInnen zu stärken und ihnen Zugang zu jenen sozialen Rechten zu gewähren, die zuvor an die Staatsangehörigkeit geknüpft waren. Mit der Entkoppelung des kommunalen Wahlrechts von der Staatsbürgerschaft sollte in den nordischen Ländern zudem die politische Integration der Zugewanderten gefördert werden. Diese Loslösung wesentlicher Rechtsbestände von der Staatsangehörigkeit und ihre Anknüpfung an eine Mindestaufenthaltsdauer beschrieb Hammar als neues gesellschaftliches Integrationsmodell, das die scharfe Trennung zwischen In- und Ausländer aufhob. „Denizens“ waren im mittelalterlichen Venedig und im britischen „Act of Settlement“ aus dem Jahr 1701 Common Law Fremde, die über ein Niederlassungsrecht verfügten und von der Krone geschützt wurden, aber keinen Zugang zur politischen Teilhabe hatten<sup>4</sup>. Hammar übernahm diesen Begriff zur Kategorisierung der von ihm beschriebenen Entwicklung, in der er eine für Migrationsgesellschaften sinnvolle Möglichkeit der Angleichung der Rechtsstellung von AusländerInnen und Staatsangehörigen außerhalb der Einbürgerung sah, und plädierte für deren Ausweitung.

Auf ähnlichen Befunden aufbauend, beschrieb Yasemin Soysal (1994) die ihrer Beobachtung nach stattfindende „Denationalisierung“ der Staatsbürgerschaft und die Verschiebung staatsbürgerschaftlicher Rechte in den menschenrechtlichen Bereich. Obwohl sie die

---

<sup>4</sup> Der „Act of Settlement“ erlaubte den Denizens den Grunderwerb, schloss aber dessen Vererbung aus, ebenso wenig durften Denizens zu Abgeordneten gewählt werden, Militärdienst leisten oder Zivil- oder Militärbeamte werden. Eine ähnliche Regelung hatte es bereits im mittelalterlichen Venedig gegeben, auch das Römische Reich kannte bereits den Status der „civitas sine suffragio“.