

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 hatten⁴. 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

⁴ 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“.

Entwicklungen in den von ihr untersuchten Ländern deutlich überzeichnete, gilt der Text als wesentlicher Beitrag für die wieder beginnenden Staatsbürgerschaftsdebatten im ausgehenden 20. Jahrhundert. Die im selben Jahr erschienene Habilitation Rainer Bauböcks (Bauböck 1994) mit dem programmatischen Titel „Transnational Citizenship“ lieferte eine normativ fundierte und die Entwicklungen der Staatsbürgerschaftspolitik deutlich realistischer einschätzende Argumentation für die Entkoppelung von Staatsbürgerrechten und Staatsangehörigkeit in einer Migrationsgesellschaft. Hammar's Diagnose aufnehmend, schlug Bauböck als Alternative zur Einbürgerung den Status der „Wohnbürgerschaft“ - die Gleichberechtigung von AusländerInnen mit StaatsbürgerInnen nach einem längeren Aufenthalt in einem Land vor. Da die Teilhabe an einer Gesellschaft sich im Zeitverlauf durch die Präsenz vor Ort und Interaktion mit anderen entwickle, sollte, so Bauböck, auch der langfristige Aufenthalt, und nicht der formalrechtliche Staatsbürgerstatus, entscheidend für die soziale und politische Teilhabe sein. Eine besondere Bedeutung hatte die Idee der Entwicklung einer „Wohnbürgerschaft“ auch auf der Ebene der Europäischen Union, die nach dem Gipfel von Tampere eine „Zivilbürgerschaft“ mit einer weitgehenden, allerdings keine politischen Rechte umfassenden, Gleichberechtigung von StaatsbürgerInnen und langfristig ansässigen Nicht-UnionsbürgerInnen vorschlug. Diese Konzeption fand inzwischen vor allem in den Richtlinien zur Rechtsstellung langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger und zum Familiennachzug Niederschlag.

Seit den späten 1990ern entwickelte sich in der Folge der Debattenanstöße durch die genannten AutorInnen eine dichte und vielfältige Debatte zum Staatsbürgerschaftsrecht und zum Citizenship-Begriff, die in den letzten Jahren durch eine Vielzahl vergleichender Untersuchungen von Staatsbürgerschaftspolitiken (Bauböck et al 2004, Bauböck et al 2009, Howard 2009, OECD 2011), ergänzt wurde. Dabei geriet zuletzt vor allem die Bedeutung und der Wert der Staatsbürgerschaft in das Blickfeld der internationalen Debatte: Während ein Teil der AutorInnen die Staatsbürgerschaft weiter als zentrales Instrument für die Teilhabe an einer staatlich verfassten Gesellschaft begreift und den Zugang zu dieser durch den Zufall der Geburt als mit dem Konzept der Moderne unvereinbar ansieht, beschreiben andere AutorInnen den Verlust des Wertes der Staatsbürgerschaft durch eine zunehmende Globalisierung und eine weitgehende rechtliche Angleichung des Status legaler MigrantInnen an den der Staatszugehörigkeit. „Geburtslotterie“ oder „Staatsbürgerschaft light“?

Beispielhaft für den erstgenannten Zugang steht Ayelet Shachar, Politikprofessorin an der University of Toronto, die in ihrem vielbeachteten Buch „The Birthright Lottery – Citizenship and Global Inequality“ (2009) den über den Zufall der Geburt geregelten Zugang zur Staatsbürgerschaft und den damit verbundenen Rechten als eine normativ nicht akzeptable vormoderne Form der Regelung von Teilhaberechten kritisiert. Die bestehenden Zugangsregeln würden das öffentliche Gut „Staatsbürgerschaft“ aufgrund des Zufalls der Geburt zuteilen und damit dem feudalen Abstammungsprinzip folgen. Nachdem die Staatsbürgerschaft noch immer der Schlüssel zu wesentlichen Lebensressourcen – dem Aufenthaltsrecht in einem bestimmten Staat und dem Zugang zu dessen Wirtschaft, Sozialleben und politischen System - darstelle, seien die bestehenden Regeln für den Zugang zur Staatsbürgerschaft bei der Geburt de facto eine „Geburtslotterie“, die die globale Ungleichheit zementiere und den StaatsbürgerInnen des reichen Nordens Privilegien verschaffe, für die es keine haltbare normative Begründung gebe. Da nur 2% aller weltweiten MigrantInnen sich in ihrem Aufenthaltsstaat einbürgern würden, seien die bestehenden Einbürgerungssysteme nicht dazu geeignet, dieses Unrecht zu bekämpfen. Der Zugang zur Staatsbürgerschaft durch die Geburt sei, so die Autorin in einem weiteren Text, daher durch ein „ius nexi“ zu ersetzen: Staatsbürgerrechte sollten all jenen gewährt werden, die konkrete Bindungen zu einer bestimmten Gesellschaft aufweisen würden, allein aufgrund dieser

Bindungen, und nicht wegen des Zufalls der Geburt, könne legitimerweise ein Anspruch auf Teilhabe an den Ressourcen einer Gesellschaft erhoben werden (Shachar 2010).

Konträr zu der Betonung der Bedeutung der Staatsbürgerschaft für den Zugang zum Aufenthaltsrecht und zu gesellschaftlicher Teilhabe steht beispielhaft das Buch des US-Politologen Thomas Spiro „Beyond Citizenship – American Identity After Globalisation“ (2008), in dem er einen weitgehenden Bedeutungsverlust des Staatsbürgerschaftsstatus in den USA (sowie in Europa) konstatiert, was sich in einem Rückgang der Einbürgerungen niederschlägt. Durch die Akzeptanz der Mehrfachstaatsangehörigkeit und die Öffnung des Zugangs zu dem (nur residual vorhandenen) Wohlfahrtsleistungen für legal ansässige EinwanderInnen, aber auch teilweise für EinwanderInnen ohne legalen Status, habe, so argumentiert Spiro, die US - Staatsbürgerschaft ihren intrinsischen Wert verloren. Außer der Verpflichtung zur Laiengerichtbarkeit und dem Wahlrecht unterscheide sich die Staatsbürgerschaft nicht von einer *Green Card*, die ebenso ein sicheres Aufenthalts- und Wiedereinreiserecht beinhalte. Die *Green Card*, und nicht die Staatsbürgerschaft, sei der Schlüssel zum Aufenthaltsrecht und damit der entscheidende Status: *“The real prize is legal residency, not citizenship. It is all about the green card, not the naturalisation certificate.”* (Spiro 2008, 159). Für Spiro erscheint die amerikanische Staatsbürgerschaft inzwischen als ein *„status almost begging for customers“* (Spiro 2008, 91). Die Frage der Einbürgerung stelle sich nur mehr für eine schmale Elite der EinwanderInnen, für deren Mehrheit sei die Frage des Aufenthaltsrechts das entscheidende Thema, der Zugang zur *Green Card* also relevanter.

Eine ähnliche Argumentation in Bezug auf Europa wurde kürzlich von Christian Joppke (2010a, 2010b) entwickelt. Auch in Europa, so Joppke, habe die Staatsbürgerschaft an rechtlicher Bedeutung verloren. Der Status der Unionsbürgerschaft und mehrere EuGH-Urteile, die die Rechte der UnionsbürgerInnen ausweiteten, sowie die Einführung des Status des langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen für EinwanderInnen von außerhalb der EU habe zu einer Öffnung vormaliger Staatsbürgerprivilegien für UnionsbürgerInnen und Drittstaatsangehörige geführt. Dieser Prozess eines *“inevitable lightning of citizenship in the West“* – habe eine Art *Citizenship Light* zur Norm werden lassen und die Bedeutung der Staatsbürgerschaft für die Inklusion in einer Gesellschaft reduziert.

Staatsbürgerschaft, so Joppke weiter, sei heute ein Rechtsstatus, der sich im jeweiligen Land nur durch das Recht auf politische Teilhabe und den Zugang zum Beamtenstatus von der Rechtsstellung legaler MigrantInnen unterscheide. Insbesondere die weltweit zu beobachtende Auflösung der Verbindung von Staatsbürgerschaft und Militärdienst zeige den Bedeutungsverlust der Staatsbürgerschaft auch für den Staat selbst: Moderne Armeen seien professionalisiert und würden den Staatsbürger-Soldaten nicht mehr benötigen, damit fiele der Kern des Loyalitätsanspruches des Staates gegenüber seinen Bürgern in sich zusammen und es gäbe keine spezifischen StaatsbürgerInnenpflichten mehr. Mit dem weltweit zu beobachtenden Rückbau des Wohlfahrtsstaates würden zudem die ehemaligen Privilegien der Staatsbürgerschaft – der privilegierte Zugang zu sozialen Rechten und zum Arbeitsmarkt - ausgedünnt und die Verantwortung für soziale Inklusion privatisiert, wodurch der Unterschied zwischen StaatsbürgerInnen und AusländerInnen weiter an Bedeutung verliere. Die im letzten Jahrzehnt europaweit zu beobachtenden Versuche der symbolischen Aufladung der Staatsbürgerschaft durch Einbürgerungstests, Einbürgerungseide und Einbürgerungsfeiern seien *“ultimately futile, rearguarded actions against the inevitable lightning of citizenship in the West“* (...) *„aimed at pacifying ill-disposed natives“* (Joppke 2010b, 39).

Die offensichtliche Spannung zwischen diesen unterschiedlichen Sichtweisen erklärt sich aus den unterschiedlichen Blickwinkeln, die die AutorInnen einnehmen: Wird der Fokus auf die Zugangsregeln zur Staatsbürgerschaft gelegt (Shachar), tritt ihr exklusiver Charakter in den Vordergrund, bei einem Fokus auf den Inhalt der Staatsbürgerschaft ihre inklusive Binnenwirkung in Bezug auf alternative Formen des Aufenthaltsrechts. Eine Analyse der Paradigmen der Staatsbürgerschaft muss sich daher sowohl auf die inhaltliche Dimension wie die Zugangsfragen konzentrieren.

5. Staatsbürgerschaft, Zugehörigkeit und Identität

Neben der rechtlichen Dimension hat Staatszugehörigkeit für die meisten Menschen einen identitären Aspekt, die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Staat ist für viele ein Teil ihrer Individualität und Persönlichkeit. Viele Menschen sehen in der Staatsangehörigkeit mehr als eine rein rechtliche Beziehung, sie fühlen sich mit dem jeweiligen Staat auch emotional verbunden.

Diese spezifische Verbindung wird einerseits in den Schulsystemen aller Staaten gefördert – überall wird der Geschichte des eigenen Landes im Unterricht Vorrang gegenüber der Geschichte anderer Länder eingeräumt und so bei Kindern und Jugendlichen die Vorstellung einer historischen Kontinuität der Zugehörigkeit erzeugt, andererseits wird sie alltagspraktisch medial verstärkt – die Hauptabendnachrichten in den nationalen Fernsehsendern sind in Europa noch immer die meist genutzte Informationsquelle. Sie räumen der Politik des jeweiligen Landes einen besonderen Stellenwert ein und erzeugen so alltäglich eine staatliche Gemeinschaft. In diesem Sinn wird die Staatsbürgerschaft tagtäglich in das „soziale Ich“ mit seinen vielfältigen gesellschaftlichen Bezügen eingeschrieben und hebt es von anderen Gruppenidentitäten ab.

Staatsbürgerschaft ist für viele aber auch Ausdruck der Zugehörigkeit zu einer Solidargemeinschaft, von der Hilfe im Notfall erwartet wird und deren Mitgliedern man selbst in einer Notsituation zu helfen bereit ist. Die identitäre Dimension der Staatsbürgerschaft ist in diesem Sinn auch eine „soziale Währung“, die einen Vertrauens- und Empathievorschuss gegenüber persönlich unbekanntem MitbürgerInnen erzeugt, der die Voraussetzung dafür ist, abstrakten Anderen zu helfen. War im 19. Jahrhundert der Nationalismus das Vehikel zur Erzeugung „imaginärer Gemeinschaften“ (Benedict Anderson), so wurde dieser im 20. Jahrhundert durch den Ausbau des Wohlfahrtsstaates ersetzt. Wie der britische Soziologe Thomas M. Marshall in seinem Buch „Citizenship and Social Class“ zeigte, erfolgte der Ausbau von Wohlfahrtsstaatlichkeit im Namen der Staatsbürgerschaft, die damit einen gegen die Ungleichheitsdynamik des Kapitalismus gerichteten Gleichstellungsimpetus bekam. Soziale Rechte wie z. B. eine Absicherung bei Arbeitslosigkeit, Krankheit und im Alter oder das Recht auf Schulbesuch wurden vor allem im 20. Jahrhundert von Gruppen- zu Bürgerrechten weiterentwickelt und ermöglichten auch besitzlosen Schichten eine Teilhabe am gesellschaftlichen und politischen Leben. Die Staatszugehörigkeit wurde somit seit den 1950ern in den europäischen Wohlfahrtsstaaten zum wesentlichen „marker“ der Zugehörigkeit zur Solidargemeinschaft und zum Schlüssel des Zugangs zu sozialen Leistungen und damit zu einem Symbol für soziale Sicherheit und Schutz vor den Zumutungen eines ungezähmten Kapitalismus.

Die letzten Jahrzehnte waren einerseits von einer Stagnation bzw. Rückbau des Wohlfahrtsstaates und einer Entfesselung des Kapitalismus, und andererseits von einer Loslösung sozialer Rechte von der Staatsangehörigkeit gekennzeichnet. Aufgrund dieser