

Jenseits des Selbstbestimmungsprinzips.

Internationale Migration untergräbt die völkerrechtliche Norm, dass jeder Staat souverän ist zu bestimmen, wer seine eigenen Bürger und Bürgerinnen sind. Dennoch klammern sich die europäischen Staaten hartnäckig an ihr Selbstbestimmungsrecht. Die Kluft zwischen Norm und Realität verlangt nach neuen Perspektiven sowohl in der Forschung als auch in der Politik. Das Konzept von «Stakeholdership» geht davon aus, jenen Personen einen Anspruch auf Staatsbürgerschaft zu gewähren, deren Lebensumstände ein dauerhaftes Interesse am Gemeinwohl einer bestimmten politischen Gemeinschaft begründen.

Das Recht aller Staaten, ihre eigenen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger selbst zu bestimmen, scheint der innerste und härteste Kern staatlicher Souveränität zu sein. In der Europäischen Union haben die meisten Mitgliedsländer auf ihre nationale Währung verzichtet, Grenzkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen abgebaut, ihre Arbeitsmärkte für die anderen Staaten geöffnet und Schritte hin zu einer gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik gesetzt. Wenn es aber um Staatsbürgerschaft geht, dann beharren alle Regierungen unisono darauf, dass die Institutionen der Europäischen Union keinerlei Recht haben, sich in diese innere Angelegenheit einzumischen. Das ist nicht zuletzt deshalb paradox, weil die Staatsangehörigen der Mitgliedsländer gleichzeitig Bürger und Bürgerinnen der Union sind und in dieser volle Freizügigkeit geniessen.

Oft wird zur Legitimierung auf das Beispiel der Schweiz verwiesen, wo sich die Staatsbürgerschaft – im Gegensatz zu allen anderen heutigen Bundesstaaten – aus dem Kantonsbürgerrecht ableitet. Dieser Vergleich hinkt jedoch, da die Schweiz über ein Rahmengesetz verfügt, welches die Grundregeln vorgibt, selbst wenn dann im Einbürgerungsverfahren die Kantone und Gemeinden breite Gestaltungsmöglichkeiten geniessen. Sogar die viel loser als die EU konstruierte Nordische Union

hat nach dem Zweiten Weltkrieg eine Harmonisierung der Staatsbürgerschaftsgesetze beschlossen, weil dies als notwendige Begleitmassnahme zur vereinbarten Freizügigkeit zwischen den Mitgliedsstaaten erkannt wurde. In der Europäischen Union sind jedoch keine vergleichbaren Bemühungen erkennbar.

Es ist Zeit, die Grundsatzfragen neu zu stellen. Sind die europäischen Staaten noch immer souverän in der Bestimmung ihrer Staatsbürger? Sollten sie es sein? Oder müsste Selbstbestimmung nicht vielmehr durch Prinzipien beschränkt werden, auf die sich alle liberalen Demokratien verständigen könnten?

Interaktive Staatsangehörigkeit

Um das Ausmass der faktischen Selbstbestimmung besser beurteilen zu können, empfiehlt sich ein Perspektivenwechsel in der wissenschaftlichen Analyse. Staatsangehörigkeit wird in den Rechts- und Sozialwissenschaften fast ausschliesslich aus der Sicht des Nationalstaats betrachtet. Damit tappt die akademische Forschung in eine Falle, die der Schweizer Soziologe Andreas Wimmer und die amerikanische Anthropologin Nina Glick Schiller als «methodologischen Nationalismus» bezeichnet haben (2002). Auch komparative Forschung setzt meist den Nationalstaat als in sich geschlossene Analyseeinheit voraus und reproduziert damit die Ideologien nationaler Identität und Souveränität. Staatsbürgerschaft wird zunächst als Beziehung zwischen einem einzelnen Individuum und einem bestimmten Staat definiert, um in einem nächsten Schritt dann die unterschiedliche Gestaltung dieser Beziehung zwischen verschiedenen Staaten vergleichen zu können. Weder die reine Binnenperspektive noch eine Perspektive, welche verschiedene Staaten miteinander vergleicht, erfassen jedoch jene strukturellen Verknüpfungen zwischen einzelstaatlichen Regelungen, die durch anhaltende Migration entstehen. Ich schlage daher einen doppelten Perspektivenwechsel vor: Erstens sollte auf der Mikroebene die individuelle Staatsbürgerschaft von Migranten und Migrantinnen als *Kompositum* betrachtet werden und zweitens sollten auf der Makroebene nicht nur Vergleiche angestellt, sondern *Konstellationen* staatlicher Regimes analysiert werden.

Die Staatsbürgerschaft einer ausländischen Person ist insofern ein Kompositum, als deren Rechtsstatus und Bürgerrechte gleichzeitig von zumindest zwei Staaten erzeugt werden, welche jedoch unabhängig voneinander agieren. Der Status einer niedergelassenen Ausländerin ist in diesem Sinn ein Gemisch aus «Auslandbürgerrechten», die sie als Staatsbürgerin ihres Herkunftslandes genießt (vor allem das Recht auf Rückkehr und diplomatischen Schutz; in einer wachsenden Zahl von Staaten aber auch externe politische Wahlrechte) und von «Wohnbürgerrechten», die ihr ohne Ansehen der Staatsangehörigkeit aufgrund der Niederlassung in einem Einwanderungsland gewährt werden. Die zwei Bestandteile dieses Bündels werden unabhängig voneinander produziert. Um zu verstehen, wie staatlich gewährte Rechte und auferlegte Pflichten die Handlungsspielräume und Entscheidungsoptionen von Migrantinnen strukturieren, müssen wir beide in ihrer Wechselwirkung analysieren.

Besonders gut sichtbar werden die Bestandteile des Bündels bei der mehrfachen Staatsangehörigkeit. Doppelte Staatsangehörigkeit wird zwar in Europa zunehmend toleriert, gleichzeitig aber auch einseitig ignoriert. Während Auswanderungsländer versuchen, die Staatsbürgerschaft ihrer Emigranten aktiv zu gestalten, überwiegt in Einwanderungsländern gleichzeitig die Auffassung, dass für die im Inland lebenden Bürger eine zusätzliche auswärtige Staatsangehörigkeit ausser Kraft gesetzt sei. Letzteres ist jedoch auch rechtlich nicht mehr durchgängig der Fall, wie etwa im internationalen Privatrecht deutlich wird. So muss etwa entschieden werden, ob bei Fragen von Eheschließung, Scheidung, Sorgepflichten oder Familiennamen der Sitz des Gerichts, der langfristige Aufenthalt der Person, oder in der EU auch die gemeinsame Unionsbürgerschaft darüber entscheiden, das Recht welches Staates denn nun anzuwenden sei. Von grösserer Bedeutung ist, dass aus der Perspektive des Mehrfachbürgers die doppelte Zugehörigkeit ein fundamentales Recht auf unbeschränkte Freizügigkeit zwischen mehreren Staaten erzeugt und damit neue Mobilitätsoptionen eröffnet.

Nach einer systematischen Erfassung der jeweiligen Mischungen von Bürgerrechten und -pflichten für irreguläre, temporäre, niedergelassene und eingebürgerte Migrantinnen und Migranten

wäre der nächste Schritt eine Dynamisierung dieses Ansatzes durch den Einbezug von Statuswechseln. Wie verändert sich die jeweilige individuelle Zusammensetzung des Bündels von Rechten mit der Rückwanderung ins Herkunftsland, oder dem Übergang von einem irregulären zu einem regulären Status, vom temporären zum dauerhaften Aufenthalt, vom Ausländerstatus zur Einbürgerung? Und welche Rolle spielen diese Veränderungen im Hinblick auf Migrationsentscheidungen? Sind sie eher ein Anreiz oder wirken sie abschreckend? Hier öffnet sich ein neues Thema für die rechtssoziologische und politikwissenschaftliche Migrationsforschung ebenso wie für die öffentlichen Diskurse über Integration. Heute wird zum Beispiel in zahlreichen europäischen Staaten heftig darüber gestritten, ob Einbürgerung die individuelle Integration fördert oder vielmehr voraussetzt. Beide Seiten in dieser Debatte teilen die Annahme, dass Eingebürgerte sich dauerhaft im Land niederlassen. Der Zugang zur Unionsbürgerschaft und mehrfachen Staatsbürgerschaft bewirkt jedoch, dass Einbürgerung auch zum Sprungbrett für die Weiterwanderung werden kann. Es wäre an der Zeit, nicht nur zu untersuchen, wie sich Einbürgerung auf die sozioökonomische Integration im Einwanderungsland auswirkt (Devoretz/Bevelander 2009), sondern auch, für welche Gruppen die erweiterten Migrationschancen ein relevantes Einbürgerungsmotiv sind, und wie sehr Eingebürgerte nach dem Erwerb der Staatsbürgerschaft von ihren neuen Freizügigkeitsrechten Gebrauch machen.

Wechselwirkungen unterschiedlicher Staatsbürgerschaftsregimes

Makroanalysen der Staatsbürgerschaft haben bisher vor allem zwei Fragen diskutiert: Gibt es einen europäischen Trend zur Harmonisierung und Liberalisierung beim Zugang zur Staatsbürgerschaft? Und wenn ja, ist dies Ergebnis eines Prozesses der Globalisierung rechtlicher Normen, der die Bedeutung nationaler Staatsangehörigkeit schwächt (Soysal 1994), oder der internen Liberalisierung demokratischer Rechtsstaaten, die mit Einwanderung konfrontiert sind (Weil 2001, Joppke 2010).

So wichtig diese Fragen auch sind, in der Gegenüberstellung der einzelstaatlichen und der globalen Perspektive werden

Prozesse der *Transnationalisierung* von Staatsbürgerschaft ausgeblendet. Anhaltende Migration zwischen zwei Staaten oder auch Ansprüche externer Mutterländer auf den Schutz autochthoner nationaler Minderheiten bewirken, dass Staatsbürgerschaftsregimes zunehmend in einander verzahnt sind. Diese Verzahnung bezieht sich einerseits auf das bereits beschriebene unkoordinierte Zusammenwirken nationaler Rechtsordnungen in der Bestimmung der Rechte und Pflichten individueller Migrantinnen und Migranten. Andererseits gibt es auch zunehmend explizite Wechselwirkungen.

Der drastische Schwenk in der Haltung der Türkei gegenüber ihren Auswanderern Mitte der 1990er-Jahre durch die Einführung eines Ausweises für ehemalige türkische Staatsangehörige und die Förderung der doppelten Staatsbürgerschaft war eine Reaktion auf die von rechtsextremen Gruppierungen verübten Brandanschläge von Mölln und Solingen in den Jahren 1992 und 1993. Die deutsche Politik hat wiederum auf die türkische reagiert, indem sie versuchte, Lücken bei der Bekämpfung der Doppelstaatsbürgerschaft zu schliessen. Zudem hat sie, um den Druck zu verstärken, auch die Beitrittsbemühungen der Türkei in die EU thematisiert.

Ein weiteres Beispiel für interaktive Staatsbürgerschaftspolitik lieferten jüngst Ungarn und die Slowakei. Am 26. Mai 2010 beschloss das Parlament in Budapest, den ungarischsprachigen Minderheiten in den Nachbarländern die Doppelstaatsbürgerschaft ohne die bisherige Voraussetzung einer Niederlassung in Ungarn anzubieten. Die Slowakei reagierte noch am selben Tag mit einem Gesetz, welches allen Bürgern, die freiwillig eine fremde Staatsangehörigkeit annehmen, die slowakische automatisch entzieht.

Herausforderungen aus der Sicht demokratischer Politik

Aus der Sicht der Sozialwissenschaft eröffnet die Analyse transnationaler Prozesse neue Forschungsperspektiven. Aus dem Blickwinkel demokratischer Politik stellt sich hingegen die Frage, ob die Politiken der beteiligten Staaten nicht besser koordiniert werden sollten. Dies führt zur zweiten eingangs ge-

stellten Grundsatzfrage: Gibt es jenseits der formalen Staatsbürgerschaft demokratische und liberale Kriterien, die sowohl die Interessen von Individuen als auch von Staaten ausreichend berücksichtigen und dazu beitragen, zwischenstaatliche Konflikte über die Zugehörigkeit zu vermeiden?

Die Verteidigung des staatlichen Selbstbestimmungsrechts stützt sich oft auf die Analogie zwischen Staaten und Klubs (Walzer 1983, Wellman 2008). Jeder Verein kann sich seine Mitglieder selbst aussuchen. Warum soll das nicht auch für demokratische Staaten gelten? Schliesslich ist deren Legitimität seit den klassischen Gesellschaftsvertragstheorien der frühen Neuzeit immer wieder mit der Vorstellung eines freiwilligen Zusammenschlusses begründet worden. Und sie verfolgen auch einen spezifischen Vereinszweck, nämlich die Freiheiten, die Rechte und das Gemeinwohl ihrer Bürger und Bürgerinnen zu fördern. Warum sollten sie dann nicht wie andere Vereine frei in der Wahl ihrer Mitglieder sein und jene, die beitreten wollen, nach ihrer Eignung und ihren erwarteten Beiträgen auswählen?

Ein erster Einwand lautet, dass im heutigen Rechtsstaat auch private Vereine, die Dienstleistungen öffentlich anbieten, bei der Auswahl ihrer Mitglieder nicht völlig frei sind, sondern nachweisen müssen, dass sie bei der Aufnahme nicht nach Rasse, ethnischer Herkunft, Religion, Geschlecht oder ähnlichen Merkmalen diskriminieren. Umso mehr muss für Körperschaften, die mit umfassender Staatsgewalt in einem Territorium ausgestattet sind, ein Diskriminierungsverbot bei der Auswahl der Staatsangehörigen gelten. Dieses ist übrigens auch in Artikel 5 des Europaratsabkommens über Staatsangehörigkeit aus dem Jahr 1997, welches von der Schweiz bisher nicht unterzeichnet worden ist, verankert.

Der zweite und ganz offensichtliche Einwand ist, dass die überwiegende Zahl der Bürger und Bürgerinnen ihre Staatsangehörigkeit automatisch bei der Geburt erhält und nicht erst beitreten muss. Alle Staaten beziehen sich auf ein imaginiertes Staatsvolk, das sich über Generationen hinweg durch Abstammung oder Geburt im Territorium reproduziert. Nur im Falle der Einbürgerung kommt ein Konsensprinzip des freiwilligen Statuswechsels zum Tragen. Stellen Sie sich nur einmal vor,

was geschähe, wenn eine grosse Zahl von Staaten beschlösse, alle im Inland Geborenen, deren Eltern Staatsangehörige sind, von nun an erst bei Volljährigkeit auf eigenen Antrag und nach einem harten Einbürgerungstest aufzunehmen. Die Folgen wären massive Staatenlosigkeit und eine tiefe Erschütterung der staatlichen Legitimität. Die Annahme, dass liberale Demokratien insgesamt wie freiwillige Assoziationen funktionieren, ist unhaltbar. Somit lässt sich auch das unbeschränkte Selbstbestimmungsrecht nicht demokratisch begründen.

Liberale politische Theoretiker haben zwei Alternativen vorgeschlagen. Manche argumentieren, dass jeder, der Gesetzen unterworfen ist, das Recht haben muss, an ihrer Entstehung mitzuwirken, während andere dafür plädieren, dass Demokratien all jenen die Staatsbürgerschaft gewähren sollten, deren Interessen von ihrer Gesetzgebung betroffen sind. Beide Ansätze, sowohl ein rein territoriales Inklusionsprinzip als auch das Modell umfassender Repräsentation aller betroffenen Interessengruppen, bergen jedoch sowohl logische als auch praktische Schwierigkeiten in sich.

«Stakeholder-Prinzip»

Ich habe eine dritte Alternative zum Selbstbestimmungsrecht vorgeschlagen, die ich als «Stakeholder-Prinzip» bezeichne (Bauböck 2009). In einer Minimalversion ist dieser Grundsatz bereits heute anerkannter Teil des Völkerrechts. In einem historisch bedeutsamen Urteil hat der Internationale Gerichtshof in Den Haag 1955 im Fall *Nottebohm* entschieden, dass Staatsbürgerschaft auf einer «genuinen Verbindung» zwischen einer Person und einem Staat aufbauen muss. In diesem Fall ging es um einen ehemals deutschen Staatsbürger, der in Guatemala lebte, aber 1939 die liechtensteinische Staatsbürgerschaft angenommen hatte, um sich davor zu schützen, von Guatemala als Angehöriger eines Feindstaates behandelt zu werden.

Das Prinzip der «genuinen Verbindung» wird im Völkerrecht in erster Linie dann ins Spiel gebracht, wenn Konflikte zwischen den Rechtsansprüchen von Staaten vermieden werden sollen. Artikel 15 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte proklamiert jedoch darüber hinaus ein universelles Recht jedes Menschen auf

Staatsangehörigkeit. Warum sollte ein Prinzip der «genuinen Verbindung» nicht auch positive Staatenpflichten erzeugen, Personen einzubürgern, deren Lebensumstände ihre Interessen dauerhaft mit jenen des jeweiligen Staates verknüpfen?

Eine dahingehende Norm liesse sich insbesondere für demokratische Staaten begründen. Die Mitglieder eines demokratischen Gemeinwesens sind Stakeholder, die ein grundlegendes Interesse an der Zukunft dieser politisch organisierten Gesellschaft teilen. Ihr Wohlergehen und ihre individuelle Autonomie sind mit jenen der anderen Mitglieder verknüpft, weil sie gemeinsam vom Schutz und den öffentlichen Leistungen derselben politischen Institutionen abhängig sind. Politische Stakeholder in diesem Sinn haben einen moralischen Anspruch auf Anerkennung als Bürger und auf Repräsentation in der demokratischen Selbstregierung.

Ein permanentes Interesse an der Mitgliedschaft

Stakeholdership ist keine Frage der individuellen Entscheidung, sondern wird durch Tatsachen der persönlichen Biographie bestimmt. Dazu gehört beispielsweise das Aufwachsen in einer bestimmten Gesellschaft, die Tatsache, als langfristig Niedergelassener in dieser Gesellschaft zu leben oder nahe Familienangehörige in einem anderen Land zu haben. Das Stakeholder-Prinzip unterscheidet sich von den beiden anderen Konzepten demokratischer Inklusion, weil es auf Individuen angewandt wird, die ein permanentes Interesse an Mitgliedschaft und politischer Partizipation haben und nicht nur Rechtsunterworfenen oder von einzelnen Entscheidungen Betroffene sind. Für langfristig Niedergelassene kann von einem solchen Interesse ausgegangen werden. Aber auch Emigranten der ersten Generation und im Ausland geborene Kinder können ein Anrecht auf Anteilnahme an der Zukunft der Gemeinschaft geltend machen, wenn ihre Zukunftsaussichten von politischen Entwicklungen und Gesetzen dieses Landes abhängen.

Dieses normative Prinzip ergänzt die im ersten Abschnitt skizzierte konzeptuelle Perspektive zusammengesetzter

Staatsbürgerschaften und interaktiver Staatsbürgerschaftskonstellationen durch einen subjektiven Anspruch auf mehrfache Staatsangehörigkeit bei ausreichend starken biographischen Bindungen an mehrere Staaten.

Es wäre naiv darauf zu hoffen, dass sich die europäischen Demokratien in absehbarer Zeit auf eine Einschränkung ihrer Selbstbestimmungsrechte in Staatsbürgerschaftsfragen verständigen. Aber die Einsicht, dass diese Selbstbestimmung zunehmend illusionär wird, könnte zumindest eine Debatte um alternative Grundsätze ermöglichen, welche sowohl dem Faktum der Migration besser Rechnung tragen, als auch dem normativen Gehalt der Demokratie besser entsprechen.

Literatur

- Bauböck, Rainer**, 2009, The Rights and Duties of External Citizenship. *Citizenship Studies* 13/5: 475-99.
- Bauböck, Rainer**, 2010, Studying Citizenship Constellations. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36/5: 847-859.
- Glick Schiller, Nina; Wimmer, Andreas**, 2002, Methodological nationalism and beyond: nation-building, migration, and the social sciences. *Global Networks* 2/4: 301-34.
- Joppke, Christian**, 2010, *Citizenship and Immigration*. Cambridge: Polity Press.
- Soysal, Yasemin**, 1994, *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- Walzer, Michael**, 1983, *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books.
- Weil, Patrick**, 2001, Access to Citizenship: A Comparison of Twenty-Five Nationality Laws. In: T. Alexander Aleinikoff, Douglas Klusmeyer (eds.), *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Wellman, Christopher H.**, 2008, Immigration and Freedom of Association. *Ethics* 119/1: 109-41.

Tous les Etats revendiquent le droit de déterminer eux-mêmes qui est citoyen et qui ne l'est pas. La migration internationale et l'intégration européenne ont toutefois de plus en plus miné ce noyau de souveraineté étatique. Pour que ces processus soient mieux compris, les analyses en matière de sciences sociales et juridiques doivent aller au-delà de la comparaison des règlements de chaque Etat concernant l'accès à la citoyenneté.

L'auteur de l'article propose deux nouvelles perspectives analytiques. D'une part, la citoyenneté des migrants devrait se comprendre comme un élément composite, du fait que leur statut légal et leur citoyenneté sont issus de deux Etats au moins, ceux-ci agissant toutefois indépendamment l'un de l'autre. D'autre part, l'auteur argumente que la dichotomie entre le point de vue global et celui de chaque Etat pris isolément occulte l'émergence de constellations transnationales, au sein desquelles la politique et le droit en matière de citoyenneté de certains Etats s'engrènent. De telles constellations naissent par le biais de la migration internationale, de l'intégration supranationale ou du déplacement de frontières territoriales entre des Etats. Ces phénomènes de transnationalisation de la citoyenneté sont aussi l'occasion d'une réflexion à propos des normes démocratiques qui pourraient restreindre le principe problématique d'autodétermination. Au sein de la société civile, les arguments courants avancés dans le débat sont l'analogie entre des Etats démocratiques et des associations bénévoles ainsi que les principes de l'inclusion de tous les intérêts soumis à la loi ou concernés par elle.

Enfin, en guise d'alternative, l'auteur esquisse le principe des parties prenantes qui part de l'idée que seules peuvent prétendre à la citoyenneté les personnes dont les circonstances de vie combinent l'intérêt pour le bien-être et l'autonomie avec le bien commun d'une certaine communauté politique.

Rainer Bauböck ist Professor für politische Theorie am Europäischen Hochschulinstitut (EUI) in Florenz.