

Loyalitäten und Zugehörigkeiten

Lange betrachtete die Politik die doppelte Staatsbürgerschaft als Problem. Staatszugehörigkeit und politische Loyalität galten als untrennbar. Man befürchtete, dass Doppelbürger sich nicht in das Zuwanderungsland integrieren und nur ihrem Herkunftsland gegenüber loyal sein würden. Die zunehmende Mobilität von Menschen führt jedoch dazu, dass in vielen Staaten ein Umdenken stattfindet.

In den letzten Jahrzehnten hat ein erstaunlicher Wandel stattgefunden: Immer mehr politische Entscheidungsträger betrachten die doppelte Staatsbürgerschaft nicht als Problem für Integration, Legitimität, Aussenpolitik und diplomatischen Schutz, sondern als Möglichkeit, die positive Effekte haben kann und deren mögliche negative Konsequenzen politisch verhandelbar und regulierbar sind. Die doppelte Staatsbürgerschaft ist zwar kein neues Phänomen, aber sie hat in jüngster Zeit an Bedeutung gewonnen. Mehr als die Hälfte aller Staaten der Welt, Einwanderungs- genauso wie Auswanderungs-länder, tolerieren mittlerweile die eine oder andere Form der doppelten Staatsbürgerschaft.

Die Frage, ob die doppelte Staatsbürgerschaft zugelassen werden soll, stellt sich oft im Zusammenhang mit der Integration von Zuwanderern. Dabei kann die doppelte Staatsbürgerschaft einerseits als Ausschlussfaktor gesehen werden, welcher der Forderung nach Integration und Loyalität gegenüber einem einzigen Nationalstaat widerspricht. Andererseits kann man sie als Phänomen betrachten, das in einen europäischen oder sogar globalen Rahmen gestellt werden muss und mit Menschenrechten und bürgerlichen und politischen Rechten zu tun hat. Die Antwort auf die Frage, ob die doppelte Staatsbürgerschaft die Integration fördert oder behindert, hängt entscheidend davon ab, wie man Integration definiert und wie man das Verhältnis zwischen Einbürgerung und Integration beurteilt (Faist 2007).

Wenn man Integration als absolute Loyalität zu einem – und nur einem – Staat betrachtet, ergibt sich ein reines Nullsummenspiel: Entweder man gehört voll dazu, oder gar nicht. Ein solcher Ansatz lässt keinen Raum für Zwischentöne. Hingegen entspricht die Tolerierung oder sogar Anerkennung der doppelten Staatsbürgerschaft dem Verständnis von Integration, das von der Europäischen Union (EU) vertreten wird: «ein dynamischer, in beide Richtungen gehender Prozess des gegenseitigen Entgegenkommens aller Einwanderer und aller in den Mitgliedstaaten ansässigen Personen». So lautet das erste der gemeinsamen Grundprinzipien der Integrationspolitik für Drittstaatsangehörige, die der Europäische Rat im November 2004 verabschiedete. Die Staatsbürgerschaft des Wohnsitzstaates gibt Zugewanderten eine Stimme und stellt sie auf die gleiche Ebene wie im Land geborene Bürger. Ein weiteres Argument, das ebenfalls in die gemeinsamen Grundprinzipien der Integration des Europäischen Rats einfließt, besagt, dass die «Beteiligung von Einwanderern am demokratischen Prozess und an der Konzipierung integrationspolitischer Massnahmen (...) ihre Integration unterstützt».

Zunehmende Toleranz gegenüber doppelter Staatsbürgerschaft

Das Völkerrecht sieht vor, dass jeder Staat aufgrund seiner nationalstaatlichen Souveränität selber gesetzlich regeln kann, wer Staatsbürger ist und wer nicht. Die einzigen Voraussetzungen für die völkerrechtliche Anerkennung der Staatsbürgerschaft sind das Vorliegen einer so genannten *echten* Beziehung zwischen dem Staatsbürger und dem entsprechenden Staat und die Anerkennung der Selbstbestimmung anderer Staaten in diesem Bereich. Weitere Einschränkungen dürfen nur aufgrund von internationalen Übereinkommen vorgenommen werden.

Vor dem Hintergrund steigender geographischer Mobilität und einer grösser gewordenen Migrationsbevölkerung in vielen Ländern gründet die zunehmende Toleranz gegenüber der doppelten Staatsbürgerschaft insbesondere auf dem Wandel der Beziehungen zwischen den einzelnen Nationalstaaten und im Wandel der Beziehungen und einem veränderten Verhältnis zwischen Bürger und Staat. Während frühere Formen der bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit darauf abzielten, Fälle von doppelter und mehrfacher Staatsbürgerschaft zu verhindern, entscheiden sich heute immer mehr Staaten gegen diese Interpretation. Die Kooperation von Staaten in der Frage der Staatsbürgerschaft galt schon im 19. Jahrhundert als notwendig, um den Grundsatz der auf einen Staat beschränkten Zugehörigkeit gegen die konkurrierenden Ansprüche anderer Staaten auf Erfüllung der Wehrpflicht zu verteidigen. Diese Notwendigkeit besteht heute nicht mehr. Viele europäische Staaten haben die obligatorische Wehrpflicht abgeschafft. Bei Staaten, die diese beibehalten haben, absolvieren Doppelbürger ihren Militärdienst in der Regel in ihrem Wohnsitzstaat und sind vom Militärdienst im andern Staat, dessen Staatsbürgerschaft sie besitzen, befreit. Parallel dazu haben die verbesserte wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit zwischen demokratischen Nationalstaaten, die Schaffung der Europäischen Union, das Ende des Kalten Krieges und insbesondere die abnehmende Wahrscheinlichkeit von kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen demokratischen Staaten dazu geführt, dass die Frage der Loyalität von Staatsbürgern als Problem in den Hintergrund rückte.

Die wachsende Bedeutung von Menschenrechtsnormen hat ebenfalls zur Zunahme der Bedeutung der doppelten Staatsbürgerschaft beigetragen. Die entsprechenden Normen haben den Ermessensspielraum der Staaten eingeschränkt. Liberale demokratische Staaten sind gezwungen, zumindest gewisse Ausnahmen zu gewähren, auch wenn sie sich so weit wie möglich an den Grundsatz der Verhinderung der doppelten Staatsbürgerschaft halten. Diese Tendenz steht in Zusammenhang mit Legitimitätsprinzipien in demokratischen Rechtsstaaten. Liberale Demokratien akzeptieren zum Beispiel die doppelte Staatsbürgerschaft bei der Einbürgerung, wenn der andere Staat die Aufgabe der Staatsbürgerschaft verweigert oder unzumutbare Bedingungen stellt. Viele Länder tendieren auch dazu, die

doppelte Staatsbürgerschaft im Namen der Gleichstellung der Geschlechter zu akzeptieren, wenn die Staatsbürgerschaft durch Geburt erlangt wurde. Innerhalb von regionalen Staatsverbänden wie der Europäischen Union wird im Sinne der Reziprozität doppelte Staatsbürgerschaft gewährt.

Vorteile der doppelten Staatsbürgerschaft

Im Zeitalter von erhöhter Mobilität ist die Gewährung von doppelter Staatsangehörigkeit eine logische Konsequenz. Demokratische Staaten müssen mit integrationspolitischen Nachteilen und Legitimationsproblemen rechnen, wenn ein grosser Teil der Zugewanderten keinen vollen Zugang zu den staatsbürgerlichen Rechten hat. Vor diesem Hintergrund weist die Tolerierung bzw. die Akzeptanz der doppelten Staatsbürgerschaft eine Reihe von Vorteilen auf:

■ **Erhöhung von Einbürgerungsraten.** Nicht alle Zuwanderer, die einbürgerungsberechtigt wären, reichen tatsächlich ein Gesuch ein. Obwohl die Gründe für eine Einbürgerung vielschichtig sind, weist vieles darauf hin, dass eines der grössten Hindernisse die Bedingung ist, dass die bisherige Staatsbürgerschaft aufgegeben werden muss. Die Einbürgerungsraten von türkischen Zuwanderern in den Niederlanden stiegen zum Beispiel zwischen 1992 und 1997 stark an, als die doppelte Staatsbürgerschaft durchgehend toleriert wurde, während die gleiche Zuwanderungsgruppe im benachbarten Deutschland, das die doppelte Staatsbürgerschaft in der Regel nicht akzeptierte, viel geringere Einbürgerungsraten aufwies.

■ **Verbesserung der politischen Repräsentation.** Die politische Partizipation wird von vielen Doppelbürgern, insbesondere in Ländern wie Portugal, Deutschland und Grossbritannien, sehr geschätzt. In Grossbritannien berichteten viele Nichtstaatsbürger zwar, dass sie über ihr fehlendes Wahlrecht zwar nicht unzufrieden seien; sie fühlten sich aber gleichzeitig bezüglich ihrer spezifischen Bedürfnisse nicht vertreten (Pitkänen & Kalekin-Fishman 2007). Obwohl Zugewanderte normalerweise auch ohne die entsprechende Staatszugehörigkeit Möglichkeiten zur politischen Partizipation haben – wie etwa durch die Gründung von politischen Vereinen – sind sie politisch weniger gut repräsentiert. Politische Amtsträger und Kandidaten nehmen in der Regel deren Anliegen nicht ernst, weil sie von Personen ohne Staatsbürgerschaft keine Wahlstimmen erwarten können.

■ **Ermöglichung transnationaler Partizipation.** Der Besitz der Staatsbürgerschaft ermöglicht die visafreie Einreise und erleichtert in vielen Fällen den Zugang zu Bildungsinstitutionen und Arbeitsmärkten. Transnationale Partizipation kann denn auch die Integration in einem nationalen Umfeld unterstützen. Dies entspricht dem empirisch gestützten Befund, dass nicht alle Migranten einen einheitlichen Integrationsweg gehen (Faist 2000). Die Beibehaltung der Staatsbürgerschaft des Heimatlandes kann etwa einem eingewanderten Unternehmer Vorteile verschaffen, wenn er auf grenzüberschreitende Geschäftskontakte angewiesen ist.

■ **Integration, Anerkennung und Selbstachtung.** Viele Immigranten binden und engagieren sich an zwei oder mehr Orten und über nationalstaatliche Grenzen hinweg. Sie können sich mehreren Gemeinschaften gegenüber loyal verhalten. Bürger, die beide Staatsbürgerschaften als wesentlich für ihre Identität betrachten, geraten in emotionale Schwierigkeiten, wenn sie vor den Entscheid gestellt werden, eine der beiden aufzugeben. Doppelbürger betrachten die staatliche Akzeptanz der doppelten Staatsbürgerschaft häufig als eine Art offizielle Legitimation ihrer plurikulturellen Identität. In diesem Sinne kann die doppelte Staatsbürgerschaft symbolischer Ausdruck der Erkenntnis sein, dass transnationale Lebensumstände wie das Aufwachsen mit verschiedenen nationalen, kulturellen, religiösen oder ethnischen Hintergründen zu einer besseren Integration beitragen können. Dies gilt insbesondere für die Integration von Kindern mit doppelter Staatsbürgerschaft. Ihr transnationaler Hintergrund ermöglicht es ihnen, spezielle Kompetenzen wie Zweisprachigkeit und die Fähigkeit zur Vermittlung zwischen Kulturen zu entwickeln.

Bürger statt Nicht-Bürger

Im lokalen Kontext der Partizipation und des interkulturellen Kontakts kann die doppelte Staatsbürgerschaft in der Öffentlichkeit dazu beitragen, Zugewanderte als gleichgestellte Vollmitglieder anzuerkennen. Der Status als Staatsbürger hilft andererseits Eingewanderten, sich selber als kompetente Mitglieder einer Gesellschaft zu sehen.

Da doppelte oder mehrfache Staatsbürgerschaft unvermeidbar ist, sollten Staaten gegenüber doppelter Staatsbürgerschaft offen sein. Die Argumente, die dagegen sprechen, sind relativ schwach. Erstens ist die Angst vor doppelter Stimmabgabe unangebracht, weil Migranten ihre Stimme – wenn überhaupt – in verschiedenen Nationalstaaten abgeben. Zweitens hat die Ausbreitung der doppelten Staatsbürgerschaft offensichtlich zu

Thomas Faist ist Professor für Transnationale Beziehungen und Entwicklungssoziologie.

Jürgen Gerdes ist Mitarbeiter des internationalen Forschungsprojekts «Trans-Net – Multi-Level Analysis of Migrant Transnationalism». Beide arbeiten an der Universität Bielefeld.

Loyautés et appartenances multiples

Les milieux politiques ont longtemps considéré la double nationalité comme un problème. L'appartenance à un Etat et la loyauté politique étaient considérées comme indissociables. On craignait en effet que les double-nationaux ne s'intègrent pas dans le pays d'immigration et qu'ils ne soient loyaux qu'à l'égard de leur pays d'origine. La mobilité accrue des individus engendre un changement de mentalité dans de nombreux Etats. Dans ce contexte, les avantages de la double nationalité sont mis au premier plan: augmentation du taux des naturalisations, amélioration de la représentation politique, participation transnationale rendue possible, reconnaissance et respect de soi dans le processus d'intégration. Même si l'Etat devait douter de la loyauté de double-nationaux, il devrait avoir un intérêt à avoir affaire à des citoyens et pas à des non-citoyens.

keiner merklichen Zunahme von Spannungen und Konflikten zwischen Staaten geführt. Das Problem, dass zwischen den konkurrierenden Gesetzen, Rechten und Pflichten in den Bereichen Steuern, Familienrecht, Militärdienst und Erbschaft Konflikte auftreten, kann gelöst werden, indem man vom Recht des Staates ausgeht, in dem die Person ihren ständigen Wohnsitz hat, und/oder bilaterale oder multilaterale Übereinkommen abschließt. Drittens ist es, sogar wenn man an der Loyalität von Doppelbürgern zweifelt, besser, wenn sie Bürger statt Nicht-Bürger sind. In diesem Sinne sollte doppelte Staatsbürgerschaft nicht nur toleriert, sondern unterstützt werden. Es ist pragmatischer, effizienter und erst noch kostenwirksamer, die doppelte Staatsbürgerschaft anzuerkennen und die verfügbaren Mittel in die Verbesserung anderer Aspekte des Integrationsprozesses zu investieren. Die zunehmende Tolerierung der doppelten Staatsbürgerschaft in Europa und weltweit reflektiert einen generelleren Trend zu grenzüberschreitenden Lebensweisen und multiplen Zugehörigkeiten.

Literatur

- Commission of the European Communities, 2003, On Immigration, Integration, and Employment. COM (2003) 336 final
- Faist, T., 2000, The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces. Oxford: Oxford University Press.
- Faist, T. (ed.), 2007, Dual Citizenship in Europe: From Nationhood to Societal Integration. Aldershot: Ashgate.
- Pitkänen, P. and D. Kalekin-Fishman (eds.), 2007, Multiple State Membership and Citizenship in an Era of Transnational Migration. Rotterdam: Sense Publishers.