

«Civic

Jeder Mensch hat das unantastbare Recht auf eine Staatsangehörigkeit. Ist diese Zuordnung von Personen zu Nationalstaaten aber noch zeitgemäss? Immer mehr Menschen besitzen mehr als eine Staatsbürgerschaft. Der Beitrag zeichnet die entsprechenden Entwicklungen im europäischen Raum nach.

70

Mit dem Staatsbürgerrecht sind üblicherweise die Verfügung über vier Rechte verbunden:

- das Recht auf Einreise und Aufenthalt;
- das Recht auf Berufs- und Erwerbsfreiheit;
- das Sozialhilferecht auf eine menschenwürdige Existenz;
- sowie das allgemein als Kern des Staatsbürgerrechts erachtete Mitbestimmungsrecht auf allen Ebenen des politischen Gemeinwesens.

Mit der steigenden Akzeptanz der Grundrechte, welche auf Stufe Völkerrecht oder europäischem Recht fortentwickelt werden, geht jedoch eine Entkoppelung der Rechte von der Zugehörigkeit zu einem Nationalstaat einher. An die Stelle des Staatsbürgerschaftsprinzips tritt damit zunehmend das Wohnsitzprinzip. Wo lassen sich im internationalen Recht Belege für diesen Trend finden?

Das Recht auf Staatsangehörigkeit ist ein Menschenrecht

Auf der globalen Ebene des Völkerrechts gilt der von der UNO in ihrer Erklärung der Menschenrechte von 1948 festgelegte Artikel 15: «Jeder hat das Recht auf eine Staatsangehörigkeit, niemandem darf seine Staatsangehörigkeit willkürlich entzogen noch das Recht versagt werden, seine Staatsangehörigkeit zu wechseln.» Basierend auf diesem Grundsatz wurde das Völkerrecht im Hinblick auf die Vermeidung der Staatenlosigkeit fortentwickelt, was insbesondere der klaren Zuordnung der Personen zu Nationalstaaten sowie der Gewährleistung der Grundfreiheit des Individuums, die Staatsangehörigkeit unter bestimmten Bedingungen wechseln zu können, Vorschub geleistet hat. Auch wenn in einzelnen Bereichen der vier mit dem Staatsbürgerrecht verbundenen Rechtsbereiche eine globale Vereinheitlichung angestrebt wird – zu nennen ist beispielsweise die kürzlich in Kraft getretene Wanderarbeiterkonvention der UNO (45/158) –, liess das internationale Völkerrecht die politischen Rechte weitgehend an die Staatsbürgerschaft geknüpft.

Die EU wird in der Migrationspolitik aktiv

Auch auf der regionalen europäischen Ebene ist die Bürgerrechtspolitik im speziellen – aber auch die Migrationspolitik generell – als eine Sache der einzelnen Mitgliedsstaaten betrachtet worden. Das Aufenthaltsrecht, welches sich aus der Berufstätigkeit der Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten ergab, wurde in der Europäischen Gemeinschaft seit den sechziger Jahren entwickelt und ab 1990 vom Kriterium der Erwerbstätigkeit gelöst. Politische Rechte wurden in der EU erstmals mit dem Wahlrecht auf Gemeindeebene seit 1991 vereinheitlicht – es wird heute von rund einem Drittel der in einem anderen EU-Staat lebenden Bürgerinnen und Bürger wahrgenommen. Mit Art. 17 des EG-Vertrags von Maastricht wurden diese Rechte 1992 schliesslich als Bestandteile des Unionsbürgerrechts festgeschrieben, das weiter auch die Teilnahme an der Wahl des europäischen Parlaments, Schutz vor Diskriminierung, Zugang zu den europäischen Organen, diplomatischen Schutz durch Vertretungen anderer Mitgliedsstaaten sowie die Teilnahme am Zivildienst der Gemeinschaft umfasst. Dieses Unionsbürgerrecht ist aber insofern als «nationalstaatlich» zu bezeichnen, als dass es sich indirekt aus dem Staatsbürgerrecht eines Mitgliedstaates ableitet.

citizenship» und Multinationalitäten

Von den 5 Prozent der EU-Bevölkerung, welche nicht die Staatsangehörigkeit ihres Wohnsitzstaates besitzt, stammen annähernd drei Viertel nicht aus anderen EU-Staaten, sondern aus so genannten Drittstaaten. Die Rechte dieser Personen werden durch ein Geflecht von Abkommen geregelt, welches sich je nach Land und Situation einer Person sehr unterschiedlich gestaltet. Mit den EFTA-Staaten, mit der Schweiz sowie mit weiteren privilegierten Staaten, insbesondere der Türkei, den Maghrebstaaten sowie zentral- und osteuropäischen Staaten haben die EU-Staaten besondere Abkommen getroffen.

1999 hat der Ministerrat in Tampere beschlossen, das Thema Migrationspolitik auf die gemeinsame Agenda zu setzen. Die Grundrechtscharta von 2000 hält eine Gleichbehandlung der Drittstaatsangehörigen bezüglich Erwerbsfreiheit und Freizügigkeit fest. Die Kommission will weitergehen und hat im November 2000 die Einführung einer von der nationalen Staatsbürgerschaft unabhängigen, direkt an den Wohnsitz in der EU geknüpften «zivilen Staatsbürgerschaft» in die Diskussion gebracht. Auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss, das zivilgesellschaftliche Konsultativorgan der EU-Kommission, hat weitere Vereinheitlichungsschritte – harmonisiertes Einbürgerungsverfahren, kommunales Wahlrecht – vorgeschlagen. Der Ministerrat ist diesen Vorschlägen nicht gefolgt. In einer im Juni 2003 verabschiedeten Richtlinie hat er aber vereinbart, dass nach fünf Jahren Aufenthalt eine Angleichung der Rechte Drittstaatsangehöriger an diejenigen der EU-Bürger sowie der Familiennachzug gewährleistet werden solle.

Auch im Rahmen der geplanten europäischen Verfassung ist die Gelegenheit zur Weiterentwicklung eines gemeinsamen Bürgerrechts nicht genutzt worden. Gemäss Konventionsentwurf soll das Unionsbürgerrecht wie bisher aus dem nationalen Staatsbürgerrecht abgeleitet werden. Indes soll durch Rahmengesetze eine gemeinsame EU-Migrationspolitik entwickelt werden, durch welche die Rechte der Drittstaatsangehörigen bestimmt werden. Somit wird weiterhin der pragmatische Weg der Vereinheitlichung des Rechts unter den Nationalstaaten eingeschlagen und nicht auf eine Anbindung der Staatsangehörigkeit an das Unionsbürgerrecht hin gearbeitet.

Die Europäische Staatsangehörigkeitskonvention vom März 2000

Als sich nach 1990 zahlreiche Fragen im Bereich der Staatszugehörigkeit und der Nachfolgeregelung der ehemaligen Ostblock-Staaten stellten, begann der Europarat eine Regelung und Vereinheitlichung des Staatsbürgerrechtes in Europa voranzutreiben. Resultat dieser Bemühungen ist die Europäische Konvention über die Staatsangehörigkeit, welche am 1. März 2000 in Kraft getreten ist. Bis heute haben diese Konvention 25 Staaten, darunter alle unsere Nachbarstaaten, aber nicht die Schweiz, unterzeichnet. Die Konvention gibt den Signatarstaaten Rahmenbedingungen zur Regelung der erleichterten Einbürgerung, der Wohnsitzfrist, des Verfahrens und der Gebühren, des Prinzips der Nicht-Diskriminierung sowie des Beschwerderechts vor. Die Konvention baut auf früheren Konventionen und Empfehlungen der Europaratsgremien auf, geht aber bezüglich der Frage der Multinationalität entscheidend über diese hinaus.

Ziel ist nicht mehr die Vermeidung, sondern die Gewährleistung der mehrfachen Staatsbürgerschaft. Die Konvention bringt damit die zunehmende Akzeptanz gegenüber einer «transnationalen», mehrere Staaten umfassenden (Rechts-)Identität zum Ausdruck, welche durch die gewachsene innereuropäische Mobilität und Migration und die Dringlichkeit der Integration sowie der Gleichberechtigung der Geschlechter genährt worden ist. Damit stellt sie einen entscheidenden Schritt in Richtung «Supranationalisierung» des Staatsbürgerrechtes dar.

Weiterführende Links: www.eka-cfe.ch