

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn



Simon Green

**Ausländer, Einbürgerung
und Integration:
Zukunftsperspektive
der europäischen
Unionsbürgerschaft?**

**Discussion
Paper**

C 42
1999

Simon Green, Jahrgang 1971, ist Lecturer in European Studies an der Universität Portsmouth (seit 1997) und arbeitet gegenwärtig an einer Dissertation zum Thema „The Politics of Exclusion: Citizenship and Immigration Policy in Germany“. Er studierte Europawissenschaften und Germanistik an der Universität Manchester. Seit 1994 Mitglied der Association for the Study of German Politics (ASGP), war er von 1995 bis 1997 deren Graduate Network Coordinator. Green initiierte und organisierte die International Graduate Research Conference in German Studies des Deutschen Akademischen Austauschdienstes 1997.

Publikationsauswahl: verschiedene Beiträge in Charlie Jeffrey and Ruth Whittle (eds.), *Germany Today: A Students' Dictionary* (1997); „The Ides of March: 3 Land Elections and their Impact upon Party politics in Germany“, in: *Journal of Regional and Federal Studies*, Vol. 6, No. 3 (1996).

Simon Green

Ausländer, Einbürgerung und Integration: Zukunftsperspektive der europäischen Unionsbürgerschaft?

Einführung

In den letzten Jahren hat die Diskussion um das Wesen und die Zukunft der Staatsbürgerschaft bzw. des Staatsangehörigkeitsrechts innerhalb der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) stark zugenommen¹. In Frankreich läßt sich diese Kontroverse bis hin zur französischen Revolution zurückverfolgen, während in Großbritannien das Ende der Kolonialära den Anfang dieser Debatte darstellt. Dagegen wurde Einbürgerung in Deutschland erst Ende der 70er Jahre zum politischen Thema, und erst ab der Wiedervereinigung wird ernsthaft über eine Neufassung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts nachgedacht. Insgesamt läßt sich feststellen, daß die Staatsangehörigkeit als politisches Thema sich bis Mitte der Achtziger Jahre in allen Mitgliedsstaaten durchgesetzt hatte.

Jedoch hängt das Aufkommen dieser Debatte in fast allen Fällen mit der Einwanderung zusammen, einem der wichtigsten Phänomene der Nachkriegszeit. Durch die Einwanderung hat sich die Zusammensetzung der

Für ihre sprachliche und inhaltliche Hilfe bei diesem Artikel möchte ich Insa Nolte danken.

- 1 Unter Staatsangehörigkeit wird üblicherweise die formale Zugehörigkeit eines Bürgers zu einem Land verstanden. Dagegen bezeichnet die Staatsbürgerschaft die inhaltliche Ausfüllung dieser Staatsangehörigkeit durch konkrete Rechte und Pflichten des Bürgers.

Nationalstaaten in Europa grundlegend verändert: 1995 lebten fast 18 Millionen Ausländer² in EU-Staaten, die fast 5% der Gesamtbevölkerung der EU darstellen (Schaubild 1). Konzeptionen der Staatsangehörigkeit bzw. Staatsbürgerschaft, sowohl rechtliche wie auch ideologische, mußten diese Entwicklung zur Kenntnis nehmen und sich verändern. Daher ging es nicht mehr nur darum, die Staatsbürgerschaft nach innen hin zu definieren und zu vollenden (indem z.B. das Wahlrecht inzwischen ab 18 statt ehemals 21 Jahren vergeben wird), sondern gleichzeitig die Identität der nationalen Gemeinschaft nach außen hin festzulegen. Denn die Staatsangehörigkeit stellte schon immer eine Abgrenzung, eine Art „Closure“ (Brubaker, 1992), gegenüber anderen Völkern und anderen Ländern dar. Seit 1945 rückt aber immer mehr die Frage der Durchlässigkeit dieser Abgrenzung in den Vordergrund, in anderen Worten die Frage, unter welchen Bedingungen Einwanderer eingebürgert werden und die volle Staatsbürgerschaft erlangen.

2 In diesem Artikel wird die sprachliche männliche Form benutzt, um beide Geschlechter zu bezeichnen.

Ausländer, Einbürgerung und Integration

Schaubild 1: Ausländer und Einbürgerungen in der EU (Stand:1995)

	Ausländer		Einbürgerungen
	Gesamt	davon aus Drittstaaten	(ohne <i>ius soli</i>)
B	922 400	370 000	26 194
DK	196 700	152 100	5 260
D	7 365 800 ^a	5 515 800	31 797 ^b
GR	152 900	109 200	383
E	460 700	240 900	6 756
F	3 596 600	2 275 100	92 410
IRE	96 400	23 100	355
I	683 600	558 800	7 442
L	132 500	12 700	152
NL	757 100	564 100	71 445
A	743 700 ^a	650 000	15 275 ^b
P	157 100	118 200	144
SF	62 100	49 200	668
S	537 500	169 100	35 065
UK	2 096 000	1 191 000	40 516
Gesamt	17 961 000	12 187 400	338 862

^a1997

^b1994

Quelle: EUROSTAT, Statistisches Bundesamt

„Die Staatsangehörigkeit ist die reale Umsetzung des Verständnisses der Nation“, stellt Klein (1997: 198) fest. Auch Brubaker, in seiner Analyse der Staatsangehörigkeit in Frankreich und Deutschland, merkt an: „[die] unterschiedlichen Auffassungen des Nationalen finden ihren Ausdruck in völlig verschiedenen Definitionen der Staatsbürgerschaft“ (Brubaker, 1994: 39).

Jedoch muß diese Definition der Staatsbürgerschaft nicht zwangsläufig positiv ausfallen, indem sie die gemeinsamen Attribute der Gemeinschaft aufzählt. Ganz im Sinne der abgrenzenden Funktion der Staatsangehörigkeit heißt es zum Beispiel im §1 Abs. 2 des deutschen Ausländergesetzes (AuslG):

„Ausländer ist jeder, der nicht Deutscher im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes ist“.

Weder hieraus, noch aus Art. 116 GG läßt sich ableiten, was es wirklich bedeutet, Deutscher zu sein.

Ziel dieses Artikels ist es, die Zusammenhänge zwischen der Einwanderung und der Entwicklung der verschiedenen nationalen bzw. supranationalen Staatsangehörigkeiten zu erörtern. Im Mittelpunkt steht die Frage, inwieweit eine Konvergenz zwischen den verschiedenen staatsangehörigkeitsrechtlichen Vorschriften der EU-Staaten stattgefunden hat, und was für Auswirkungen eine eventuelle Konvergenz auf die Unionsbürgerschaft haben könnte. Am Ende der Ausführungen wird der Versuch unternommen, einige Prinzipien für ein integriertes europäisches Einbürgerungsrecht vorzuschlagen.

Einwanderung, nationale Identität und Staatsangehörigkeitsrecht in der EU

In den meisten EU-Ländern hat es seit 1980 eine oder mehrere Reformen des jeweiligen Staatsangehörigkeitsrechtes gegeben. In Großbritannien fand diese 1981 statt, in Deutschland 1990 bzw. 1993, und in Frankreich zuletzt 1998. Aber auch in anderen Mitgliedsstaaten hat es seit 1980 Änderungen gegeben, unter anderem in Belgien, Österreich und Dänemark. Interessant ist, daß sich aufgrund dieser verschiedenen Veränderungen allmählich ein europäisches Einbürgerungsmodell sich herauskristallisiert (Schaubild 2):

Das *ius sanguinis* (Abstammungsprinzip) gilt inzwischen allen 15 Mitgliedsstaaten;

Ausländer, Einbürgerung und Integration

Viele Staaten haben entweder eine Abwandlung des *ius soli* (Territorialprinzip), oder besondere Einbürgerungsmöglichkeiten für ausländische Minderjährige eingeführt. In einigen Ländern sind sogar beide Möglichkeiten vorhanden;

Die Ermessenseinbürgerung ist in den meisten EU-Staaten schon ab etwa 5 Jahren möglich, bei Ehegatten meist schon früher;

Die quantitative Einbürgerungsentwicklung ist trotzdem recht gering: sie schwankt zwischen 1 - 5% der ausländischen Wohnbevölkerung jährlich (vgl. Schaubild 1). In diesen Zahlen wird der originäre Erwerb durch *ius soli* jedoch nicht mitgezählt, da diese keine Einbürgerung darstellt.

Schaubild 2: Einbürgerungsrecht in der EU (Stand: 1995)

	Ius sanguinis?	Ius soli?	Mindestaufenthalt für Einbürgerung	Sonderkonditionen für Minderjährige?	Mehrstaatlichkeit grundsätzlich möglich?
B	Ja	Ja, ab 3. Gen.	5 Jahre	Ja	Ja
DK	Ja	Nein	7 Jahre	Nein	Nein
D	Ja	Nein	10 Jahre	Ja	Nein
GR	Ja	Nein	10 Jahre	Nein	Ja
E	Ja	Ja, ab 3. Gen.	10 Jahre	Ja	Nein
F	Ja	Ja, ab 3. Gen.	5 Jahre	Ja	Ja
IRE	Ja	Ja, ab 1. Gen.	4 Jahre	Nein	Ja
I	Ja	Nein	5 Jahre	Ja	Ja
L	Ja	Nein	10 Jahre	Ja	Nein
NL	Ja	Ja, ab 3. Gen.	5 Jahre	Nein	Ja
A	Ja	Nein	10 Jahre	Nein	Nein
P	Ja	Nein	6 Jahre	Nein	Ja
SF	Ja	Nein	5 Jahre	Nein	Nein
S	Ja	Nein	2 Jahre	Ja	Nein
UK	Ja	Ja, ab 2. Gen.	5 Jahre	Nein	Ja

Quelle: Vereinfachte Darstellung der in Ziemske, 1995: 333-388 enthaltenen Informationen.

In vielerlei Hinsicht läßt sich eine Konvergenz der Einbürgerungsvorschriften feststellen. Im Laufe der Jahre haben viele Staaten, die entweder nur *ius sanguinis* oder *ius soli* als Erwerbsprinzip benutzten, Elemente des anderen Prinzips in ihr Staatsangehörigkeitsrecht aufgenommen. So enthalten z.B. das britische und das französische Recht inzwischen eine Mischung aus *ius soli* und *ius sanguinis*, und seit 1990 bzw. seit 1992 haben sowohl Spanien als auch Belgien das in Frankreich übliche sogenannte 'doppelte' *ius soli* (d.h. ab der dritten Generation) eingeführt. Außerdem wird die Beibehaltung der ursprünglichen Staatsangehörigkeit in immer mehr Staaten akzeptiert: was in Frankreich und Großbritannien schon seit Jahrhunderten gang und gebe ist, ist inzwischen auch in Italien, den Niederlanden und Portugal möglich.

Außenseiter unter den EU-Staaten, die eine zahlenmäßige signifikante Zuwanderung erfahren haben, ist zur Zeit (Herbst 1998) die Bundesrepublik Deutschland. Aber auch hier ist nach dem Regierungswechsel zu einer SPD-Grünen Koalition eine Angleichung an den sich entwickelnden europäischen Normallfall abzusehen. Die im Koalitionsvertrag vorgesehene Reform des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (RuStAG) sieht eine Mischung aus einfachem und doppeltem *ius soli* vor; ferner wird die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit keine Regelerfordernis mehr darstellen (Koalitionsvereinbarung, 20. Oktober 1998).

Bemerkenswert ist, daß diese Konvergenz zwischen den Mitgliedsstaaten in den meisten Fällen unabhängig voneinander stattgefunden hat: ein koordinierter 'policy transfer' (Dolowitz und Marsh, 1996) ist nicht zu erkennen. Trotzdem muß hervorgehoben werden, daß es weiterhin noch erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Staaten gibt, deren Überwindung sicherlich noch einige Jahre dauern wird.

Die schon vorhandene Konvergenz ist umso interessanter, als sich das nationale Selbstverständnis in vielen EU-Staaten unterschiedlich entwickelt hat, was auch zu den Unterschieden in den jeweiligen Definitionen der Staatsbürgerschaft geführt hat. Was aber wiederum viele Staaten ver-

bindet, ist die Tatsache, daß sich dieses nationale Selbstverständnis aufgrund der Einwanderung verändern mußte. Zum Beispiel:

Frankreich

Frankreich stellt den klassischen Nationalstaat *par excellence* dar. Als Reaktion auf die feudalistische absolutistische Monarchie der Bourbonen verstand sich die neue Republik nach der Revolution 1789 als Willensgemeinschaft (Garcia, 1993: 11), deren Weiterbestehen, laut Ernest Renan, im Prinzip tagtäglich durch die Mitglieder neu beschlossen werden mußte (Renan, 1992). Ausländer wurden bereitwillig assimiliert, was dazu führte, daß die erfolgreiche Sozialisierung von Kindern bzw. die Assimilierung von Zuwanderern sich zum wichtigsten Ausdruck dieser Willensgemeinschaft entwickelte (Weil, 1996). Trotzdem dauerte es 100 Jahre, bevor in der Dritten Republik 1889 endgültig das doppelte *ius soli* zum reinen *ius sanguinis* gefügt wurde (Weil, 1998). In den Achtziger und Neunziger Jahren hat die Front National dieses Selbstverständnis mit einigem politischen Erfolg in Frage gestellt.

Deutschland

Im Gegensatz zu Frankreich beruht das deutsche nationale Selbstverständnis auf einer völkisch-ethnischen Identität, die zumindest teilweise mit Deutschlands Status als „verspätete Nation“ (Plessner, 1959) zusammenhängt. Trotz der - seit Beginn der Neunziger Jahre - zahlenmäßig größten Zuwanderung der westlichen Welt ist Deutschland sehr restriktiv in seiner Einbürgerungspraxis: Bis zur Einführung des heute gültigen AuslG wurden pro Jahr nur etwa 0,3% der ausländischen Bevölkerung eingebürgert. Damit bildet die Bundesrepublik mit Italien und Luxemburg das Schlußlicht in der EU. Aber auch hier hat die Zuwanderung zu einer Modifizierung des Nationalverständnisses geführt: Zusätzlich zur ethnischen Komponente können Ausländer inzwischen nach erfolgreicher „Integration“ in das deutsche Volk eingebürgert werden. Widersprüche in diesem Verständnis entstehen jedoch durch die Zuwanderung von Spätaussiedlern aus der ehemaligen Sowjetunion, die diesen Integrationsnachweis nicht liefern

müssen, die aber trotzdem als Deutsche im Sinne des Art. 116 GG gelten. Gleichzeitig verläuft die Aufnahme der Gastarbeitergeneration und deren Nachkommen in die staatsbürgerliche Gemeinschaft nur sehr schleppend.

Großbritannien

Traditionell hat Großbritannien ein expansives Nationalverständnis, das das staatsbürgerliche Verhältnis zwischen Krone und Untertanen auf alle Kolonien des Empires ausweitete. Mit dem Beginn der Dekolonisierung 1947 und der darauffolgenden Einwanderung aus der Karibik und dem indischen Subkontinent fand eine allmähliche Einschränkung der Anzahl der Staatsbürger statt, für die auch das Recht der freien Einreise ins Vereinigte Königreich galt. Die dadurch entstehende mehrklassige britische Staatsangehörigkeit wurde im *British Nationality Act* von 1981 bestätigt, das neben dem *ius sanguinis* als Haupterwerbsprinzip erstmals den Begriff des *British Citizen* einführte. Im Gegensatz zu Deutschland jedoch ist die Einbürgerungspolitik ein fester Bestandteil der Einwanderungspolitik. Dagegen steht die Einwanderung von Asylbewerbern unter strenger Kontrolle.

In diesen drei Hauptzielländern der Einwanderung hat sich also das nationale Selbstverständnis und das Staatsangehörigkeitsrecht aufgrund der Einwanderung verändert. Aber auch in anderen Mitgliedsstaaten hat es entweder schon eine ähnliche Veränderung gegeben, oder es bahnt sich eine solche an. Irland und Italien, zwei klassische Auswanderungsländer, sind in den letzten Jahren zum Einwanderungsziel geworden, und auch in Spanien steigt die Anzahl der Ausländer.

Staatsangehörigkeit als Ausdruck der Gemeinschaft?

Wie aber hat sich die Einwanderung auf die inhaltliche Ausfüllung der Staatsangehörigkeit, die Staatsbürgerschaft, ausgewirkt? Gewöhnlicherweise umfaßt diese zwei Komponenten. Einerseits stellt sie einen Katalog von Rechten und Pflichten des Einzelnen gegenüber der Gemeinschaft,

insbesondere gegenüber dem Staat dar. Zudem umfaßt sie Rechte und Pflichten des Staates gegenüber dem Einzelnen. Aber die Staatsangehörigkeit beinhaltet außerdem einen Ausdruck der gemeinsamen Kultur, Tradition und Zusammengehörigkeit (Layton-Henry, 1998).

In der Frage der Rechte und Pflichten, wobei es inzwischen in erster Linie um die Rechte des Einzelnen gegenüber dem Staat geht, hat T.H. Marshall sich in seinem berühmten Aufsatz "Citizenship and Social Class" (1992) eindrucksvoll mit der Frage der Staatsbürgerschaft befaßt. Zu deren Bestandteilen zählt Marshall Bürgerrechte (*civil rights*), politische Rechte (*political rights*) und soziale Rechte (*social rights*) (Marshall, 1992: 8), die sich seiner Auffassung nach in Großbritannien über die Jahrhunderte hinweg in dieser Reihenfolge entwickelten.

Die theoretische Verflechtung dieser Rechte und Pflichten mit kulturellen Kriterien verdeutlicht Brubaker (1989: 3-4), der sechs klassische Traditionen der Staatsangehörigkeit in Europa identifiziert:

Die Staatsbürgerschaft soll *gleichwertig* (egalitarian) sein, also ohne Abstufungen der Mitgliedschaft;

Sie soll *heilig* (sacred) sein: Mitgliedschaft in der Gemeinschaft sollte um ihrer selbst willen geschätzt werden und nicht aufgrund von 'profanen' Wünschen (z.B. wirtschaftlichem Erfolg) ersucht werden;

Sie soll *nationenbezogen* sein, und daher auf eine schon vorhandene nationale Homogenität bauen;

Sie soll *demokratisch* sein, indem sie die Verleihung voller politischer Rechte bedeutet;

Sie soll *einzigartig* sein: der Bürger sollte nur eine Staatsangehörigkeit besitzen und

Sie soll *wertvoll* sein, da die Mitgliedschaft subjektive und objektive Vorteile bringt.

Aufgrund der Einwanderung ist jedoch die Gleichsetzung von staatsbürgerlichen Rechten mit der kulturellen Zugehörigkeit unterlaufen worden.

Insbesondere Bürger- und soziale Rechte und Pflichten (wie z.B. die Steuerzahlungspflicht) wurden schnell als staatsangehörigkeitsübergreifend und in vielen Fällen unabhängig von der Aufenthaltsdauer angesehen. Inzwischen genießen praktisch alle permanenten Einwanderer in den EU-Mitgliedsstaaten einige oder mehrere Rechte der Staatsangehörigkeit, z.B. gleichen Lohn oder Recht auf Arbeitslosenunterstützung und auf eine Rente, ohne daß sie jemals die formale Staatsangehörigkeit angenommen hätten. Daraus ergibt sich für viele Zuwanderer ein Zwischenstatus, für den die wirtschaftlichen und sozialen Rechte der Staatsangehörigkeit auch für Ausländer gelten, aber nicht das Wahlrecht. Ein Zuwanderer mit diesem Status wird von Layton-Henry als *Denizen* (im Gegensatz zu *Citizen*) bezeichnet (Layton-Henry, 1992: 190).

Aufgrund dieser Entwicklung stellt Yasemin Soysal (1996) fest, daß die Rechte der Staatsangehörigkeit immer weniger von der kulturellen und territorialen Zugehörigkeit abhängig sind. Für sie geraten aufgrund der Einwanderung die kulturelle Zugehörigkeit und die Rechte der Staatsangehörigkeit immer weiter auseinander. Somit kommt sie zu dem Schluß, daß die Europäische Unionsbürgerschaft eine 'postnational citizenship' einleitet, dessen Erwerbprinzip nicht auf Abstammung oder Geburtsort beruht, sondern auf den Wohnort (*ius domicili*). Sie behauptet, daß die Rechte von Einwanderern inzwischen so weit entwickelt seien, daß viele Ausländer keinen zwingenden Grund mehr zur Einbürgerung sähen (Soysal, 1996: 20).

Diese Entwicklung hat zu einer Situation geführt, in der die Unterscheidung zwischen Staatsbürgern und Außenseitern in der EU immer schwieriger wird. Layton-Henry hat dazu eine Matrix von sog. 'Insidern' und 'Outsidern' entwickelt, die diese Differenzierung anschaulich verdeutlicht (Schaubild 3):

Schaubild 3: 'Insider' und 'Outsider' in der EU

		Nach kultureller Zugehörigkeit	
		Insider	Outsider
Nach Staatsangehörigkeit	Insider	Staatsangehörige des EU-Mitgliedstaates	z.B. muslimische eingewanderte Staatsangehörige (Algerier in Frankreich, Pakistanis in GB)
	Outsider	z.B. Australier in GB, Spätaussiedler (auch EU-Ausländer?)	Sonstige Drittstaatler in der EU

Quelle: Layton-Henry, 1998.

Trotzdem ist es unwahrscheinlich, daß das Modell der formalen Staatsangehörigkeit ausgedient hat. Die Staatsangehörigkeit ist und bleibt von großer Wichtigkeit für Einwanderer: Nicht nur verleiht sie politische Rechte und eine Stimme im politischen Prozeß, sondern auch freien Zugang zu Staatsberufen und die absolute Sicherheit des Aufenthaltes. Außerdem bestätigt die Staatsangehörigkeit die Verpflichtung des Aufnahmelandes gegenüber dem Einwanderer. Gerade deswegen kann die Staatsangehörigkeit die Integration eines Eingewanderten fördern, und sollte nicht als 'krönender Abschluß' angesehen werden.

Im Rahmen der Globalisierung der Wirtschaft ist es jedoch zu erwarten, daß die Abschwächung der homogenen nationalen Staatsangehörigkeit weiter voranschreitet. Je mehr arbeitsbezogene Migration es gibt, umso weniger praktisch ist die ausschließliche Festlegung auf die eine oder die andere Staatsangehörigkeit. Schon heute erscheint es als normal, daß man sich als Bayer, Deutscher und Europäer identifizieren kann. Warum soll es dann nicht möglich sein, daß man sich gleichzeitig als Kölner, Spanier und Europäer oder gar als Waliser, Franzose und Europäer fühlt? Bei der zunehmenden Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit ist die noch weitverbreitete Auffassung der exklusiven Staatsangehörigkeit immer mehr realitätsfern.

Die Europäische Unionsbürgerschaft

Im Rahmen der schon 1957 begonnen wirtschaftlichen Integration der Mitgliedsstaaten der EU, welche die Freizügigkeit des Arbeitsmarktes in den Mittelpunkt rückt, stellt die Staatsangehörigkeit der EU (die Unionsbürgerschaft) eine der interessantesten Innovationen dar. Im Artikel 8 des Vertrages über die Europäische Union werden alle Bürger der Mitgliedsstaaten gleichzeitig Bürger der EU, und ihnen werden die in allen Mitgliedsstaaten gültigen Rechte auf vier Gebieten zugesprochen:

Das Aufenthaltsrecht in der ganzen EU, was die Prinzipien der Freizügigkeit und des freien Niederlassungsrechts umfasst;

Das aktive und passive Wahlrecht in Kommunal- und Europawahlen;

Das Recht auf konsularischen und diplomatischen Schutz anderer Mitgliedsstaaten in solchen Drittländern, wo es keine eigene Landesvertretung gibt;

Das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament und beim Bürgerbeauftragten der EU.

Dabei ist hervorzuheben, daß diese Rechte, falls sie vor Maastricht überhaupt vorhanden waren, auf Arbeitnehmer beschränkt waren. Erst seit Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union wurden diese auf alle EU-Bürger ausgeweitet. Somit enthält die europäische Staatsangehörigkeit neben Bürgerrechten und sozialen Rechten auch politische Rechte, garantiert also Rechte auf den drei Gebieten, die Marshall als staatsbürgerliche Rechte aufzählt.

Wenngleich die Unionsbürgerschaft eine wichtige Innovation darstellt, so sollte ihre Bedeutung aus folgenden Gründen nicht überbewertet werden:

Sie ist nur auf Staatsangehörige der Mitgliedsstaaten der EU beschränkt;

Sie macht keine allgemeinen Aussagen über Grund- und Bürgerrechte, die auch für Drittstaatsangehörige gelten³;

Die Unionsbürgerschaft beschränkt sich im wesentlichen auf schon vergemeinschaftete Rechte, stellt also nicht den Anspruch, allgemeine nationalstaatliche Rechte der Staatsangehörigkeit zu harmonisieren;

Im Vertrag von Amsterdam wird die Unionsbürgerschaft ausdrücklich als Erweiterung und nicht als Ersetzung der nationalen Staatsbürgerschaften bezeichnet.

Die Unionsbürgerschaft ist daher auf ein durchaus nicht unkritisches Echo in der Wissenschaft gestoßen (Martiniello, 1994). Der französische Politologe Patrick Weil, zum Beispiel, sieht folgende Gefahren (Weil, 1996: 84-87):

Die Unionsbürgerschaft fördert Ungleichheit, da z.B. in Großbritannien geborene Kinder ausländischer Eltern automatisch die Unionsbürgerschaft bekommen, während das in Deutschland bislang nicht der Fall war.

Die Unionsbürgerschaft fördert die Abgrenzung zwischen Ausländern, da EU-Ausländer durch den Maastrichter Vertrag *de facto* zu einer privilegierten Gruppe wurden. Die Integration von Drittstaatlern wird gleichzeitig dadurch erschwert.

Auch Weil wertet die Unionsbürgerschaft als wichtigen Schritt, bemängelt aber die Leichtfertigkeit, mit der deren Einrichtung beschlossen wurde, ohne die möglichen langfristigen Konsequenzen ausreichend bedacht zu haben.

Somit stellt die Unionsbürgerschaft ein Kuriosum dar. Einerseits bildet sie den möglichen Anfang einer nationenübergreifenden postnationalen Staatsangehörigkeit. Andererseits ersetzt sie die nationale Staatsangehörigkeit nur durch eine supranationale und von 'oben' vorgeschriebene, der

3 Obwohl andere wichtige Grundrechte, einschließlich das Recht auf gleiche Behandlung sowie Grundrechte der Arbeitnehmer, an anderen Stellen der Maastrichter und Amsterdamer Verträge zu finden sind.

es an allgemeiner Legitimität fehlt (Martiniello, 1994: 36). Die Unionsbürgerschaft spricht nicht von Volkszugehörigkeit, sondern von den Rechten des Bürgers, und fällt daher klar unter die Marshallsche Auffassung der Staatsangehörigkeit⁴. Angesichts der Tatsache, daß fast 6 Millionen EU-Bürger nicht im Land ihrer Herkunft leben, bedeutet die Unionsbürgerschaft eine enorme praktische Auswirkung auf deren Leben. Gleichzeitig vertieft ihre Existenz eine Abschottung gegenüber Drittstaaten, die immerhin weitere 12 Millionen Bewohner der EU darstellen.

Auf dem Weg zur postnationalen Staatsbürgerschaft?

Warum aber sollte sich die europäische Staatsbürgerschaft jemals zu einer umfassenden Staatsangehörigkeit entwickeln, die den EU-Bürger nach außen hin repräsentiert? Angesichts der im Vertrag von Amsterdam *expressis verbis* hervorgehobenen Rolle der Unionsbürgerschaft als komplementäre Staatsbürgerschaft ist eine solche Entwicklung, zumindest kurzfristig, unwahrscheinlich. Trotzdem wird es in meiner Auffassung drei Hauptfaktoren geben, die der Unionsbürgerschaft gedeihen helfen werden:

Funktionalismus und 'Spillover' (i)

Mit der verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der sog. 'Dritten Säule', der Innen- und Rechtspolitik, wird schon mittelfristig eine gemeinsame Einbürgerungspolitik nötig sein. Insbesondere würde die Formulierung einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik letztendlich eine formale Harmonisierung des Staatsangehörigkeitsrechtes bedeuten müssen, weil sonst jeder Mitgliedsstaat seine eigenen 'strengen' Vorschriften

4 Interessanterweise werden in Artikel 8 des Maastrichter Vertrages keine Pflichten des Bürgers angegeben.

durch die weniger anspruchsvollen seiner EU-Partner unterlaufen sehen wird.

Funktionalismus und 'Spillover' (ii)

Je besser der gemeinsame Markt funktioniert, und je mehr von der Freizügigkeit für Arbeitnehmer Gebrauch gemacht wird, desto stärker wird auch der Druck dieser mobilen Europäer, ihnen auch etwa das Wahlrecht auf nationaler Ebene in anderen Mitgliedsstaaten zu gewähren, ohne dabei den umständlichen und zeitraubenden Vorgang der Einbürgerung vornehmen zu müssen. Schon vor 200 Jahren forderten die Kolonisten in Amerika „No taxation without representation“ von der britischen Regierung: Ein ähnliches Anliegen ist ein denkbares Nebenprodukt der Freizügigkeit in der EU.

Demokratische Legitimation

Das sogenannte demokratische Defizit ist ein bekanntes und vielerseits beklagtes Phänomen der europäischen Integration. Es ist gut möglich, daß eine Vergemeinschaftung der Staatsangehörigkeit einen wichtigen Beitrag leisten könnte, um diesem Problem entgegenzutreten, indem den Bürgern konkrete und vor allem gegenüber der supranationalen Ebene einklagbare Rechte gegeben werden.

Dabei müßte die Unionsbürgerschaft nur einen von mehreren Anlaufpunkten für den Bürger darstellen: wie Brubaker anmerkt, „in the postnational Europe of the future, the decisive instances of belonging, the decisive sites of citizenship, might be Europe as a whole on the one hand and individual regions and municipalities on the other“ (Brubaker, 1992: 187).

“Etre Européen, cela se mérite”?

Wenn aber die Unionsbürgerschaft im Laufe der Zeit die einzige Staatsangehörigkeit der EU gegenüber Drittstaaten wird, wie würden ihre Ein-

bürgerungsvorschriften aussehen? Würde man die aktive Integration in die Gesellschaft verlangen, um der als Gefahr wahrgenommenen multi-kulturellen Gesellschaft vorzubeugen? Sollte man verlangen, wie die Front National es für Frankreich tut, „Etre Européen, cela se mérite“?

Sollte die Antwort hierauf „ja“ lauten, dann stellt sich ein Problem, das schon heute verbreitet ist: Was ist eigentlich deutsch / französisch / britisch? Eine europäische Identität jenseits der vorhandenen Gemeinsamkeiten der Mitglieder als parlamentarische marktwirtschaftliche Demokratien festzustellen ist dementsprechend noch viel schwieriger:

Betrachtet man Europa als christliches Abendland, so besteht die Gefahr, die teilweise erheblichen Unterschiede zwischen den verschiedenen Glaubensrichtungen, die z.B. in Nordirland zu blutigen Konflikten geführt haben, zu ignorieren.

Gleichzeitig würde dieses eine Abschottung gegenüber zahlreichen muslimischen Einwanderern und EU-Staatsangehörigen bedeuten (Delanty, 1997: 298);

Obwohl die EU im Vergleich zu den angrenzenden Regionen einen Wohlstandsblock darstellt, ist das Gefälle innerhalb der EU erheblich;

Inzwischen gibt es elf Amtssprachen der EU;

Selbst bei der recht eindeutigen geographischen Definition Europas stellt sich die Frage, ob die Türkei noch zu unserem Kontinent gehört, und sich somit für die Mitgliedschaft qualifiziert. Außerdem trifft eine geographische Homogenität kaum zu, wenn man die klimatisch und strategisch unterschiedlichen Lagen von Portugal und Finnland in Betracht zieht.

Dagegen leiden alle Mitgliedsstaaten unter schweren wirtschaftlichen und sozialen Problemen, deren Bekämpfung und Überwindung einen besseren Ansatz für eine gemeinsame europäische Identität bilden (Garcia, 1993). Beispielsweise stellt die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit eine überragende Herausforderung für die ganze Staatengemeinschaft dar: 1997 lag sie bei über 11% in der EU, und in keinem Land außer Luxemburg lag sie unter 5%. Die Arbeitslosigkeit betrifft jedoch alle Bewohner der Union und

nimmt wenig Rücksicht auf den Paß: Unter EU-Ausländern wie auch unter Drittstaatsangehörigen ist sie sogar üblicherweise noch viel höher als unter den einheimischen Staatsangehörigen. In der Bekämpfung dieser Not hat daher eine inklusive, auf Rechten und Pflichten aufbauende Unionsbürgerschaft eine größere Aussicht auf Erfolg, als eine, die nur kulturelle Gemeinsamkeiten beschwört.

Vorschläge für ein zukünftiges Staatsangehörigkeitsrecht der EU

Eine wahre postnationale Staatsbürgerschaft mag wünschenswert sein; es ist jedoch kaum anzunehmen, daß sich eine solche innerhalb der nächsten zwanzig bis dreißig Jahre entwickeln wird. Vielmehr möchte ich einige Anregungen geben, welche Merkmale ein vergemeinschaftetes Staatsangehörigkeitsrecht umfassen könnte.

Als EU-Bürger sollte man in jedem Mitgliedsstaat die gleichen sozialen, politischen und Bürgerrechte genießen, einschließlich das Wahlrecht auf allen Ebenen. In anderen Worten, der Begriff 'Ausländer' wird für EU-Bürger innerhalb der EU abgeschafft.

Die weitere Einwanderung in die EU müßte streng kontrolliert und, falls sie illegal ist, so weit wie möglich unterbunden werden. Dieses Kriterium ist unausweichlich im Zusammenhang mit der Einbürgerung zu sehen und muß auf supranationaler Ebene geregelt werden (Weidenfeld, 1994; Nuscheler, 1995). Offene Grenzen sind politisch nicht vertretbar; andererseits sollte die Situation vermieden werden, in der Hunderttausende jährlich in Europa einreisen dürfen, ohne daß ihnen innerhalb absehbarer Fristen schnell und unbürokratisch die Möglichkeit geboten wird, sich einzubürgern.

Ius sanguinis sollte bestehen bleiben, um Kindern von EU-Bürgern, die außerhalb der EU wohnen, einen rechtlichen Bezug zu Europa zu geben.

Das *ius sanguinis* sollte um *ius soli* für Kinder ausländischer Eltern aus Drittstaaten ergänzt werden, wenn ein Elternteil eine unbefristete Aufent-

haltserlaubnis für die EU besitzt. Ein Kind, das in der EU aufwächst, sollte sich dieser auch zugehörig fühlen.

Nach drei Jahren Aufenthalt in einem Mitgliedsstaat könnte das Kommunalwahlrecht für Ausländer unabhängig von der Einbürgerung gewährt werden. Das Kommunalwahlrecht würde gleichzeitig das Verleihen einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis bedeuten. Eine solche Frist würde außerdem der etwas absurden Situation ein Ende machen, wonach Austauschstudenten im EU-Ausland bei Kommunalwahlen mitwählen, obwohl sie normalerweise nicht mehr als ein Jahr dort verbringen und kaum einen Bezug zu dem Ort haben, während lang ortsansässige Ausländer nicht wählen dürfen.

Nach einer weiteren Frist, möglicherweise nach fünf Jahren, würde die Einbürgerung auf Antrag sofort stattfinden. Abgesehen von der Straffreiheit müßten weitere formale Bedingungen nicht erfüllt werden. Wer insgesamt acht Jahre in der EU wohnt, der wird höchstwahrscheinlich auch dort bleiben wollen, und sich in die jeweilige Umgebung eingelebt haben.

Doppelte/mehrfache Staatsangehörigkeit sollte grundsätzlich möglich sein, um die schon vorher angesprochenen mehrfachen Identitäten widerzuspiegeln. Bedenken wie 'Loyalitätskonflikte' sind in der modernen Welt überholt: "Ungeteilte Loyalität zu einem Staat entspricht nicht mehr den Realitäten in einer von Mobilität geprägten Welt" (Klein, 1997: 221). Bei vermeintlichen Identitätskonflikten stellt sich die Frage, inwieweit solche eventuellen Konflikte den Staat überhaupt betreffen können.

Zusätzlich zu durchschaubaren, nachvollziehbaren Rechtsvorschriften ist eine pragmatische Durchführung wichtig, die die Einbürgerung von Zuwanderern als Gewinn für die Gesellschaft sieht.

Letztlich braucht die Unionsbürgerschaft eine umfassende Anti-Diskriminierungsgesetzgebung, die zusätzlich zum allgemeinen Verbot im Art. 6 EG Vertrag [Diskriminierung auf Grund der Staatsangehörigkeit] bzw. Art. 119 EG Vertrag [gleiches Entgelt für Männer und Frauen]) greift. Dessen Anfänge existieren in dem neuen Art. 6a des Vertrages von

Amsterdam, aber eine Umsetzung ins nationale Recht, das auch vor niedrigeren Gerichtsinstanzen eingeklagt werden kann, ist in den nächsten fünf bis zehn Jahren wahrscheinlich nicht zu erwarten.

Zusammenfassung

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Einwanderung zu einer unkoordinierten Konvergenz im Einbürgerungsrecht der betroffenen Staaten, zu denen inzwischen fast alle EU-Mitglieder zählen, geführt hat. Diese Konvergenz, die bisher allerdings nicht vollständig ist, könnte es der EU in absehbarer Zeit ermöglichen, ohne größere Schwierigkeiten eine Harmonisierung des geltenden Rechtes vorzunehmen, da inzwischen Gemeinsamkeiten in den wesentlichen Bereichen bestehen. Es ist zu erwarten, daß diese Entwicklung durch die weitere europäische Integration und durch den erhofften Erfolg des gemeinsamen Marktes begünstigt wird.

Eine vergemeinschaftete Staatsangehörigkeit sollte unbedingt die bestehenden langjährigen Ausländer in der EU mit einschließen, damit keine sozial schädliche Zweiklassengesellschaft entsteht. Aber eine erweiterte Unionsbürgerschaft sollte sich auch nicht vor neuen Mitgliedern verschließen. Diejenigen Menschen, die in der EU einen langfristigen Aufenthaltsstatus erreicht haben, sollten auch Mitglieder der staatsbürgerlichen Gemeinschaft werden. Die Erfahrung lehrt uns, daß es meistens eine Illusion ist, daß Menschen nur für kurze Zeit ins Ausland gehen. Spätestens wenn die Familie nachgezogen ist, ist der Anreiz zur Rückkehr, besonders wenn das Heimatland ärmer ist, gering. Menschen unter dieser Voraussetzung die Einreise zu gewähren, ist gefährlich und oft inhuman. Selbst bei erhöhter Mobilität des Arbeitsmarktes sollte die grundsätzliche, auf bisheriger Erfahrung beruhende Annahme sein, daß wirtschaftliche Migranten zumindest mittelfristig, und in den meisten Fällen sogar auf Dauer in der EU bleiben werden. Dementsprechend muß eine gemeinsame Einbürgerungspolitik dieser Tatsache Rechnung tragen.

Literatur

- Brubaker, Rogers (1992), *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, Cambridge.
- Brubaker, Rogers (1994), *Staats-Bürger. Deutschland und Frankreich im historischen Vergleich*, Junius Verlag, Hamburg.
- Brubaker, William Rogers (1989), „Introduction“, in ders. (Hrsg.), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, University Press of America, Lanham.
- Delanty, Gerard (1997), „Models of Citizenship: Defining European Identity and Citizenship“, in *Citizenship Studies*, Jhg. 1, Nr. 3, S. 285-303.
- Dolowitz, David und David Marsh (1996), „Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature“, in *Political Studies*, Jhg. 44, Nr. 2, S. 343-357.
- Garcia, Soledad (1993), „Europe’s Fragmented Identities and the Frontiers of Citizenship“, in ders. (Hrsg.), *European Identity and the Search for Legitimacy*, Pinter / RIIA, London.
- Klein, Martin (1997), *Zu einer Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts*, Verlag Peter Lang, Frankfurt a.M.
- Koalitionsvereinbarung SPD - Bündnis 90 / Die Grünen, *Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert*, Bonn, 20. Oktober 1998.
- Layton-Henry, Zig (1992) (Hrsg.), *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*, Sage, London
- Layton-Henry, Zig (1998), *Insiders and Outsiders in the European Union: The Search for a European Identity and Citizenship*, unveröffentlichtes Manuskript.
- Marshall, T.H. (1992), „Citizenship and Social Class“, in ders. und Tom Bottomore, *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, London.
- Martiniello, Marco (1994), „Citizenship of the European Union: a critical view“, in Rainer Bauböck (Hrsg.), *From Aliens to Citizens: Redefining the Status of Immigrants in Europe*, Avebury, Aldershot.

- Nuscheler, Franz (1995), Internationale Migration. Flucht und Asyl, Leske + Budrich, Opladen.
- Plessner, Helmuth (1959), Die verspätete Nation, W. Kohlhammer Verlag, Stuttgart.
- Renan, Ernest (1992), Qu'est-ce qu'une nation?, Presses Pocket, Paris.
- Soysal, Yasemin (1996), „Changing Citizenship in Europe“, in David Cesarini und Mary Fulbrook (Hrsg.), Citizenship, Nationality and Migration in Europe, Routledge, London.
- Weidenfeld, Werner (1994) (Hrsg.), Das europäische Einwanderungskonzept. Strategien und Optionen für Europa, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Weil, Patrick (1996), „Nationalities and Citizenships: The Lessons of the French Experience for Germany and Europe“, in David Cesarini und Mary Fulbrook (Hrsg.), Citizenship, Nationality and Migration in Europe, Routledge, London.
- Weil, Patrick (1998), „Nationality Traditions, Citizenship and Convergence: France, Germany and Europe“, Vortrag an der International Conference on Nationality Law, Immigration and Integration in Europe and the USA, Paris, 25-27 Juni 1998.
- Ziemske, Burkhardt (1995), Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, Duncker und Humblot, Berlin.

ISSN 1435-3288

ISBN 3-933307-42-2



Zentrum für Europäische Integrationsforschung

Center for European Integration Studies

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Walter-Flex-Straße 3
D-53113 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-73-1880
Fax: +49-228-73-1788
<http://www.zei.de>