



Rainer Bauböck

Wer sind die Bürger Europas?

Die gesetzlichen Regelungen der Staatsbürgerschaft variieren innerhalb der Europäischen Union zur Zeit auf dramatische Weise. Wie Rainer Bauböck schreibt, birgt die Spannung zwischen Freizügigkeit einerseits und nationaler Selbstbestimmung des Staatsbürgerschaftsrechts andererseits für die Zukunft ein großes Konfliktpotential. Will man die Unionsbürgerschaft ernst nehmen, muss man sich darauf einigen, wer die zukünftigen Bürger Europas sein sollen.

Unionsbürgerschaft und Freizügigkeit innerhalb von Europas Grenzen

Gerüchten zufolge bewegte der spanische Premierminister Felipe González Ende 1991 während der abschließenden Verhandlungen zum Maastrichter Vertrag die anderen Regierungschefs dazu, die europäische Unionsbürgerschaft einzuführen. Angeblich soll González darauf hingewiesen haben, dass sich die ehrgeizigen Ziele der Wirtschafts- und Währungsunion den Wählern nur verkaufen ließen, wenn diese sich als Bürger Europas verstünden.

Als Werbemaßnahme für die europäische Integration war die Unionsbürgerschaft ein trauriger Fehlschlag. Nicht nur, dass zunächst die Dänen den Maastrichter Vertrag per Referendum ablehnten — noch dreizehn Jahre später wurde der Versuch, die politische Integration durch einen Verfassungsvertrag zu konsolidieren, von Franzosen und Holländern verworfen. Anscheinend hatte Felipe González sich geirrt: Die meisten Bürger *in* Europa sind nicht gewillt, Bürger *von* Europa zu werden, und sie betrachten die Zumutung, politische Loyalitäten und Identitäten von der nationalen auf eine übernationale Ebene zu verlagern, mit großem Misstrauen. Die Europapolitiker wurden sich dessen rasch bewusst. Im Amsterdamer Vertrag von 1997 bekräftigten sie, dass "die Unionsbürgerschaft die nationalen Staatsbürgerschaften ergänzen, nicht ersetzen" soll, und dass "die Union die nationalen Identitäten ihrer Mitglieder respektiert". Den europäischen Gesetzen zufolge entscheidet die Union demnach nicht darüber, wer ihre Bürger sind. Stattdessen leitet sich die Unionsbürgerschaft direkt aus der Staatsbürgerschaft in einem der Mitgliedsländer ab.

Demokratisch organisierte Staatsbürgerschaft soll Bürger befähigen, eine Regierung zur Rechenschaft zu ziehen. In dieser Hinsicht genügt die Unionsbürgerschaft demokratischen Ansprüchen kaum. Das wichtigste mit ihr einhergehende Recht ist das Stimmrecht bei der Wahl zum Europaparlament, aber dieses Parlament ist keine souveräne gesetzgebende Institution. Der wahre Wert der Unionsbürgerschaft liegt nicht in den Rechten, die der Bürger den europäischen Institutionen gegenüber hat, sondern in jenen Rechten, die er

anderen Mitgliedsstaaten gegenüber genießt. Die Unionsbürgerschaft verbietet es nationalen Regierungen weitestgehend, die Staatsangehörigen anderer EU-Länder zu diskriminieren. Der wirklich bedeutende Einfluss der Unionsbürgerschaft liegt also in ihrem Beitrag zur Schaffung eines gemeinschaftlichen Raumes, innerhalb dessen sich Bürger über nationale Grenzen hinweg bewegen können, ohne dabei Rechte einzubüßen. Als sich im Jahr 2004 zwölf Regierungen gegen eine Öffnung ihrer Arbeitsmärkte für Bürger neu hinzukommender EU-Staaten entschieden, und als Österreich, Deutschland und Dänemark im Mai 2006 für die Beibehaltung dieser Regelung stimmten, kam das einem Bruch mit einem der zentralen Prinzipien der Unionsbürgerschaft gleich.

In ihrer gegenwärtigen Form ist die Unionsbürgerschaft also durch zwei Hauptmerkmale geprägt. Sie leitet sich aus der Staatsbürgerschaft in einem der Mitgliedsländer ab, und sie garantiert freien Zugang zu den anderen Mitgliedsländern. Die Architekten der Europäischen Verträge haben allerdings übersehen, dass es zwischen diesen beiden Aspekten eine inhärente Spannung gibt, wie die folgenden vier Beispiele veranschaulichen sollen:

Während der 1990er Jahre bot Italien einer großen Anzahl von italienischstämmigen Südamerikanern die italienische Staatsbürgerschaft an, ohne dass diese ihren Wohnsitz nach Italien verlegen mussten. Viele der Argentinier und Brasilianer, die daraufhin ihre italienischen Wurzeln entdeckten, waren aber weniger an der italienischen Staatsangehörigkeit interessiert als an einem europäischen Pass, den sie benutzten, um nach Spanien, England und sogar in die USA zu emigrieren. Italien ist übrigens nicht das einzige EU-Land, das die Möglichkeit des extraterritorialen Zugangs zur Unionsbürgerschaft vorsieht. Sieben der alten und alle der neuen Mitgliedsstaaten erlauben es ihren Emigranten, die Staatsbürgerschaft von Generation zu Generation weiterzugeben, ohne dass ein Wohnsitz im Herkunftsland nachgewiesen werden müsste.

Im Jahr 2004 bestätigte der Europäische Gerichtshof das Bleiberecht von Man Levette Chen, einer chinesischen Mutter, in Großbritannien. Frau Chen hatte ohne ordentliche Aufenthaltsgenehmigung in England gelebt. Zur Entbindung ihres zweiten Kindes war sie nach Belfast gereist, weil in der Republik Irland nach damals geltendem Recht die irische Staatsbürgerschaft jedem Zustand, der auf der Insel, Nordirland eingeschlossen, zur Welt kam. So wurde Chens Tochter irische Staatsangehörige und Bürgerin der Europäischen Union, woraufhin ihrer Mutter — als Sorgeberechtigter einer Unionsbürgerin — ein Anspruch auf das Bleiberecht in England zukam. Kurz nach dieser Entscheidung wurde die automatische Vergabe der irischen Staatsbürgerschaft an alle in Irland geborenen Kinder allerdings per Referendum abgeschafft. Die Wähler fürchteten sich vor "Gebärtouristinnen" aus Drittstaaten.

Die derzeitigen Regelungen ermöglichen aber nicht nur den "Passeinkauf" in solchen EU-Ländern, die einen einfachen Zugang zu ihrer Staatsbürgerschaft erlauben; sie sorgen darüber hinaus für Ungleichheit und Ausschließung. Stellen Sie sich eine türkische Familie vor, deren Mitglieder sich in unterschiedlichen EU-Ländern niederlassen. Ein nach Belgien ausgewanderter Bruder kann nach drei Jahren im Land die belgische Staatsbürgerschaft beantragen. Als EU-Bürger kann er dann seine Schwester in Österreich besuchen, wo er sofort nach seiner Ankunft an Europa- und Kommunalwahlen teilnehmen darf. Seine Schwester hingegen, die die ganze Zeit in einer österreichischen Stadt gelebt hat, ist von jeder demokratischen Partizipation ausgeschlossen. Sie muss zehn Jahre warten, bevor sie die österreichische

Staatsbürgerschaft beantragen kann.

Die Spannung zwischen Freizügigkeit und nationaler Selbstbestimmung in Fragen der Staatsbürgerschaft zeigt sich auch in dem Paradoxon, dass die Freizügigkeit innerhalb der europäischen Grenzen beim Erwerb der Unionsbürgerschaft hinderlich werden kann. Besonders mobile Migranten, die häufig das Wohnsitzland innerhalb der Union wechseln, können möglicherweise niemals EU-Bürger werden, weil fast alle Staaten für die Einbürgerung eine gewisse durchgängige Aufenthaltsdauer im jeweiligen Land voraussetzen.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, um diesen Problemen zu begegnen. Die radikalste Lösung wäre, das Verhältnis von supranationaler und nationaler Staatsbürgerschaft umzukehren, so dass letztere aus der Unionsbürgerschaft abgeleitet würde. Damit würde die Europäische Union zu einem Bundesstaat wie Deutschland oder die USA. Die Union bräuchte dann eigene Gesetze, die den Erwerb der europäischen Bürgerschaft auf Grundlage von Geburt oder Einbürgerung regeln. Jeder Unionsbürger, der sich in einem der Mitgliedsländer niederlässt, würde automatisch Bürger jenes Landes und wäre nicht nur bei Kommunal- und Europawahlen, sondern auch bei Nationalwahlen stimmberechtigt. Für ein solches Modell der "Verstaatlichung" der Union gibt es bei europäischen Bürgern und Regierungen jedenfalls kaum politische Unterstützung.

Die Alternative scheint in der Hoffnung auf eine spontane Annäherung der nationalen Politiken zu liegen. Obwohl es während der vergangenen Jahrzehnte einige Entwicklungen in diese Richtung gab, stößt diese Strategie heute an ihre Grenzen. Es wäre ziemlich optimistisch zu glauben, dass die Mitgliedsstaaten ohne Druck seitens der supranationalen Institutionen ihre Gesetze ändern, nur um andere Länder nicht mit zusätzlicher Einwanderung zu belasten oder um in ganz Europa annähernd gleiche Einbürgerungsbedingungen zu schaffen.

Liberalisierung und Rückschläge

Werfen wir einen Blick auf eine jüngst erschienene umfangreiche Studie, die empirische Daten bezüglich des Erwerbs und Verlustes der Staatsbürgerschaft in den 15 ursprünglichen EU-Mitgliedsstaaten liefert¹ Eine der bemerkenswertesten Veränderungen während der letzten Jahrzehnte ist die Beschleunigung der legislativen Reformen. Das Staatsbürgerschaftsrecht galt lange Zeit als besonders stabile Rechtsmaterie. Nur selten spielte es auf der politischen Tagesordnung eine Rolle, und auch ein Regierungswechsel änderte daran in der Regel nichts. Die Staatsbürgerschaft wurde oft auch als Ausdruck dauerhafter historischer Staatstraditionen und nationaler Identität gesehen. 1992 erklärte der US-amerikanische Soziologe Roger Brubaker die unterschiedlichen Haltungen Deutschlands und Frankreichs Immigranten gegenüber mit einer kontrastierenden Auffassung des Staatsvolks, die sich im einen Fall auf ethnische Abstammung, im anderen auf republikanische Übereinkunft bezog. Trotzdem führte Deutschland im Jahr 1999 das *Jus Soli* oder Territorialprinzip ein, welches jedem Kind die deutsche Staatsbürgerschaft garantiert, das auf deutschem Boden zur Welt kommt und dessen Eltern seit mindestens acht Jahren legal im Land leben. Formal betrachtet ist diese Regelung großzügiger als die französische, die einem in Frankreich geborenen Kind die Staatsbürgerschaft automatisch nur dann einräumt, wenn auch ein Elternteil in Frankreich geboren wurden. Kinder, deren Eltern im Ausland geboren wurden, werden erst mit Volljährigkeit

automatisch zu Franzosen, können sich aber ab dem 16. Lebensjahr auch ohne Zustimmung ihrer Eltern für die französische Staatsbürgerschaft entscheiden.

Inzwischen ist die Frage der Staatsangehörigkeit in vielen Ländern in den Vordergrund der politischen Debatte gerückt. Diese zunehmende Politisierung bedeutet, dass ein Regierungswechsel häufig legislative Reformen nach sich zieht. Nach dem Durchbruch in Deutschland haben in Belgien (im Jahr 2000), Luxemburg und Schweden (2001), Finnland (2003) und Portugal (2006) bedeutende liberale Reformen stattgefunden. Diese stärken in der Regel das *Jus Soli*, reduzieren Anforderungen an die Aufenthaltsdauer, erleichtern andere Einbürgerungsbedingungen oder erlauben es Antragstellern, ihre alte Nationalität trotz Einbürgerung zu behalten.

Die portugiesische Reform, die im Jahr 2006 beschlossen wurde, bietet ein besonders interessantes Beispiel. Fast alle Mittelmeerlande der EU haben ein Staatsbürgerrecht, das Immigranten tendenziell ausschließt, sich jedoch Emigranten und solchen Einwanderern gegenüber, die als sprachliche oder ethnische Verwandte betrachtet werden, sehr großzügig zeigt. Diese Haltung erklärt sich zum Teil aus der Vergangenheit der betreffenden Länder, deren Geschichte immer wieder von massiven Emigrationswellen geprägt war. Wie in den nördlichen und westlichen EU-Staaten, die während der 1960er und 1970er Jahre eine Gastarbeiterpolitik betrieben, werden auch im Mittelmeerraum jene Einwanderer nicht als zukünftige Staatsbürger betrachtet, die nicht der kulturellen Vorstellung von nationaler Identität entsprechen. Das neue portugiesische Recht jedoch führt die automatische Staatsbürgerschaft bei Geburt für die dritte Generation ein, mit anderen Worten für Kinder, deren Eltern in Portugal geboren wurden. Mitgliedern der zweiten Generation wird die portugiesische Staatsbürgerschaft zuerkannt, wenn ein Elternteil sich seit mindestens fünf Jahren legal in Portugal aufhält. Immigranten der ersten Generation haben ein Anrecht auf Einbürgerung, wenn sie Portugiesisch sprechen und nicht vorbestraft sind. Die Einbürgerung ist nicht mehr von ausreichendem Einkommen oder sonstigen Integrationsnachweisen abhängig. Und schließlich verallgemeinert die neue Regelung mit der Reduzierung des Wohnsitznachweises auf sechs Jahre ein Privileg, das bislang nur portugiesischstämmige Zuwanderer genossen.

Kurz nach ihrer Vereidigung kündigte auch die neue italienische Regierung unter Romano Prodi eine umfassende Reform der italienischen Staatsbürgergesetze an, deren Schicksal zur Zeit jedoch ungewiss ist. Die griechischen Gesetze hingegen zählen zu den restriktivsten im europäischen Raum, woran sich vermutlich auch in Zukunft wenig ändern wird. Ob die spanische Regierung, die in vielen Bereichen eine immigantenfreundliche Integrationspolitik verfolgt, dem portugiesischen und italienischen Beispiel folgen wird, bleibt abzuwarten.

In den "klassischen" Einwanderungsländern Nord-, West- und Mitteleuropas variieren die Wartezeiten vor der Einbürgerung von drei bis vier Jahren (Belgien, Irland) bis hin zu zehn Jahren (Österreich). Der Trend zur Duldung der doppelten Staatsbürgerschaft bleibt nicht ohne Ausnahmen und Rückschläge. Fünf Staaten (Österreich, Dänemark, Deutschland, die Niederlande und Luxemburg) verlangen immer noch die Aufgabe der alten Staatsbürgerschaft bei Einbürgerung, wenn auch in Deutschland und den Niederlanden häufig Ausnahmen gemacht werden und Luxemburg die komplette Abschaffung der Regelung erwägt. In Deutschland scheiterte die rot-grüne Koalition 1999 bei dem Versuch, die generelle Hinnahme der doppelten Staatsbürgerschaft im Zuge der Einbürgerungsreformen einzuführen.

Seither besteht in Deutschland ein besonderes und vermutlich nicht aufrecht zu erhaltendes Drei-Kategorien-System. Einwohner, die ihre doppelte Staatsbürgerschaft von Eltern unterschiedlicher Nationalitäten geerbt haben, können diese für immer behalten. Jene Personen, die eine doppelte Staatsbürgerschaft besitzen, weil sie in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern sind, müssen sich bis zu ihrem 23. Geburtstag für eine der beiden Staatsangehörigkeiten entscheiden. Ausländer, die die Einbürgerung beantragen, dürfen ihre ursprüngliche Staatsangehörigkeit nur dann behalten, wenn ihr Herkunftsland das Ablegen der Staatsangehörigkeit verbietet oder erschwert, womit absurder Weise die illiberale Politik besonders der arabischen Herkunftsländer mit dem Privileg der Doppelstaatsbürgerschaft belohnt wird.

Die auffälligste Liberalisierungstendenz betrifft die Einführung des *Jus Soli*. Traditionellerweise beriefen sich im kontinentalen Europa fast alle gesetzlichen Regelungen zur Staatsbürgerschaft ausschließlich auf das *Jus Sanguinis*, d.h. auf die Übertragung der Staatsangehörigkeit der Eltern auf das Kind. In Einwanderungsländern hat die strikte Einhaltung des *Jus Sanguinis* zur Folge, dass Einwanderer selbst in der zweiten und dritten Generation in ihrem Geburtsland als Ausländer aufwachsen und unter Umständen sogar in das Herkunftsland ihrer Vorfahren abgeschoben werden können. Inzwischen gelten in den meisten der 15 alten EU-Mitgliedsstaaten Regelungen, die das *Jus Sanguinis* mit einem an bestimmte Bedingungen geknüpften Anspruch auf Einbürgerung kombinieren, wenn ein Antragsteller im Staatsgebiet geboren wurde. Seit dem irischen Referendum des Jahres 2004 gibt es nirgendwo in Europa das uneingeschränkte *Jus Soli* nach US-amerikanischem Vorbild. In den meisten Fällen muss mindestens ein Elternteil für eine bestimmte Zeit legal im Land gelebt haben oder selbst dort geboren worden sein. In manchen Ländern wird die aus dem *Jus Soli* abgeleitete Staatsangehörigkeit nicht bei Geburt, sondern erst später zuerkannt.

Ob das *Jus Soli* für Einwanderungsländer eine angemessene Lösung darstellt, bleibt eine interessante Frage. Einerseits kann die Geburt eines Menschen auf einem bestimmten Staatsgebiet ein biografischer Zufall sein oder, wie im Fall Chen, das Ergebnis strategischer Planung, dem keine echte Bindung an das betreffende Land zugrunde liegt. Andererseits berücksichtigt das *Jus Soli* die so genannte "Generation eineinhalb" nicht, das sind jene Kinder, die im Ausland geboren wurden und gemeinsam mit den Eltern immigrieren bzw. im Kindesalter nachgeholt werden. Sollte man das *Jus Soli* und das *Jus Sanguinis* nicht vielmehr mit einem Anrecht auf Staatsbürgerschaft in dem Land ergänzen, in dem eine Person tatsächlich aufwächst? Ein gutes Beispiel hierfür ist Schweden, wo die Eltern Minderjähriger, die seit mindestens fünf Jahren im Land leben, die schwedische Staatsbürgerschaft der Kinder durch einfache Erklärung amtlich feststellen lassen können.

Abweichend von einer allgemeinen Tendenz zur Liberalisierung gibt es eine Reihe von Ländern, beispielsweise Österreich, Dänemark und Deutschland, in denen ungeachtet der zunehmenden Zahl niedergelassener Immigranten restriktive Einbürgerungsgesetze gelten oder diese gar verschärft wurden. Die Niederlande stellen ein besonders dramatisches Beispiel für die Abkehr von einer ehemals liberalen Einbürgerungspolitik dar. Die vielen unterschiedlichen Tendenzen zu Liberalisierung oder Einschränkung, die sich derzeit in Europa beobachten lassen, haben weniger mit der Größe und Zusammensetzung des zugewanderten Bevölkerungsteils zu tun, sondern mehr mit den politischen Parteiensystemen und dem Einfluss populistischer Anti-Einwanderungsparteien auf die politische Mitte.

Besonders interessant ist der Trend, neben der in den meisten Ländern bereits früher verlangten Kenntnis der Landessprache allgemeine Einbürgerungstests vorzuschreiben. Derartige Prüfungen wurden erst kürzlich in Österreich, Dänemark, Deutschland, Griechenland, den Niederlanden und Großbritannien eingeführt; sie umfassen Fragen zu Landesgeschichte, Verfassung und Alltagskultur. Es besteht die Gefahr, dass solche Tests sozial selektiv wirken und insbesondere die Einbürgerung von Menschen ohne sekundäre oder tertiäre Bildung erschweren. Während Sprachkenntnisse der gesellschaftlichen und politischen Integration fraglos dienlich sind, bleibt der Sinn der Einbürgerungstests mit ihren teilweise weit hergeholten Fragen zu bezweifeln.

Dennoch bedeutet dieser neue Trend in der Einbürgerungspolitik nicht unbedingt eine Rückkehr zu einer ausschließenden, auf ethnischen Kriterien basierenden Vorstellung von Staatsbürgerschaft. Stattdessen bringt er eine Verschiebung in der öffentlichen Wahrnehmung von Integration zum Ausdruck. Die Regierungen von Ländern mit alteingesessenen Einwanderergemeinschaften sind besorgt über "ethnische Enklaven" (Großbritannien), "Kommunitarismus" (Frankreich) und "Parallelgesellschaften" (Deutschland). Diese Ängste beziehen sich heutzutage in erster Linie auf Immigranten muslimischer Herkunft. Das wahrgenommene Gefahrenpotential reicht von struktureller Arbeitslosigkeit und in bestimmten Stadtvierteln konzentrierte Armut bis hin zu einem Aufeinanderprallen kultureller Werte, Straßenschlachten und Terroranschlägen. Die neue Einbürgerungspolitik legt großen Wert auf Integration als Vorbedingung für die Einbürgerung; Integration wird dabei weniger als strukturelle Rechte- und Chancengleichheit definiert, sondern vielmehr als die Anstrengung und Leistung des Einzelnen. Staatsbürgerschaft leitet sich in dieser Vorstellung nicht länger aus ethnischer Zugehörigkeit und Abstammung ab, aber genauso wenig wird sie als individueller Rechtsanspruch und als Werkzeug zur Integration in Gesellschaften mit vielfältigen Herkünften wahrgenommen. Stattdessen wird die Staatsbürgerschaft zu einer Belohnung für jene Einwanderer, die keine Bedrohung für die breite Gesellschaft darstellen, weil sie über ausreichendes Einkommen verfügen, in der Landessprache kommunizieren können, sich mit den Traditionen des Gastlandes identifizieren und seine öffentlichen Werte bejahen. Unbeantwortet bleibt die Frage, warum die Verweigerung der Staatsbürgerschaft für dauerhaft im Land lebende Immigranten die angenommene Bedrohung verringern sollte. Ist es nicht viel wahrscheinlicher, dass Frustration und Entfremdung wachsen, wenn eine an den sozialen Rand gedrängte Gruppe von politischer Partizipation und Repräsentation ausgeschlossen bleibt?

Diese Fragen bezüglich der richtigen Integrationsstrategie werden jedoch unvermeidlich beiseite gefegt, wenn der Erwerb einer Nationalität zur Angelegenheit des Staatsschutzes wird, wie dies schon zuvor bei der irregulären Migration und dem Asylrecht der Fall war. Im Kampf gegen den globalisierten Terrorismus suchen Regierungen nach Möglichkeiten, Verdächtigen die Staatsbürgerschaft zu entziehen, um sie abschieben zu können. Die doppelte Staatsbürgerschaft war für Migranten mit starker Bindung an ihr Herkunftsland bislang von großem Wert; nun könnte sie für einige von ihnen zur Falle werden. Entzieht man ihnen die Staatsbürgerschaft ihres Aufenthaltslandes, ist das Land der zweiten Staatsbürgerschaft verpflichtet, sie aufzunehmen.

Staatsbürgerschaftliche Konflikte in den neuen Mitgliedsländern

In den neuen, im Mai 2004 hinzugekommenen EU-Mitgliedsländern finden wir ein deutlich anderes Panorama der Staatsbürgerschaft². Im Gegensatz zu den 15 alten EU-Mitgliedsstaaten hat keines dieser Länder zu Beginn des 20. Jahrhunderts innerhalb seiner jetzigen Grenzen existiert. Sowohl Ungarn als auch Polen erfuhren nach dem Ersten und dem Zweiten Weltkrieg dramatische Grenzverschiebungen; Zypern und Malta wurden erst in den 1960er Jahren unabhängig; die drei baltischen Staaten existieren erst wieder seit dem Ende der Annektierung durch die Sowjetunion im Jahr 1991; und Slowenien, die Tschechische Republik und die Slowakei wurden erst nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Föderationen in den Jahren 1991 und 1992 als unabhängige Staaten gegründet.

Diese dramatischen Brüche in der Landesgeschichte werfen ein Problem auf, das in älteren Staaten unbekannt oder vergessen ist: Wer soll berücksichtigt, wer soll ausgeschlossen werden, wenn es um die anfängliche Bestimmung des Staatsvolkes geht? In Lettland und Estland hatte die Wiedereinführung des Staatsbürgerrechts von 1940 für viele Russen, die sich während der sowjetischen Annektierung im Land niedergelassen hatten, unvermittelt die Staatenlosigkeit zur Folge. Um ihre neuerliche Einbürgerung mussten sie sich unter Bedingungen bemühen, die den Erwerb der Staatsbürgerschaft äußerst schwer machten. Eine ähnliche Situation ergab sich in Slowenien, wo bürokratische Hürden die Einbürgerung von Menschen aus anderen jugoslawischen Staaten erschwerten und mindestens 18.000 Personen "auslöschten", die von der Einwohnerliste gestrichen und fortan als Ausländer geführt wurden.

Ein weiteres Problem in den neuen EU-Mitgliedsländern stellen die grenzüberschreitenden Beziehungen zwischen "Mutterstaaten" und außer Landes lebenden Bevölkerungsteilen dar, die als Teil einer größeren Kulturnation angesehen werden. Diese externen Minoritäten sind meist dadurch entstanden, dass sich Grenzen über Menschen hinwegbewegt haben und nicht Menschen über Grenzen. Der Ruf nach Schutz der Minderheiten durch ihre Mutterstaaten hat in jenen Staaten, die deren Siedlungsgebiete einschließen, historische Ängste geweckt. Seit 2001 haben Ungarn, Slowenien und die Slowakei so genannte Statusgesetze verabschiedet, um außer Landes lebenden Minoritäten, die als Teil einer größeren, kulturell definierten Nation betrachtet werden, einen quasi-staatsbürgerschaftlichen Status einzuräumen. Im Dezember 2004 scheiterte ein ungarisches Referendum zur Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft für bis zu drei Millionen ungarischsprachiger Einwohner von Rumänien, der Slowakei und Serbien an der zu geringen Wahlbeteiligung. Im Erfolgsfall hätte die Initiative nicht nur für internationale Spannungen gesorgt, sondern wahrscheinlich auch ein externes Wahlrecht nach sich gezogen und den nationalistischen Parteien bei Wahlen in Ungarn eine dauerhafte Mehrheit gesichert.

Die Notwendigkeit gemeinsamer europäischer Standards

Aus diesem kurzen Überblick über die Staatsbürgerschaftspolitik in der Europäischen Union lässt sich ersehen, dass die Frage innenpolitisch zunehmend an Stellenwert gewinnt und irgendwann möglicherweise auch zu Konflikten zwischen den Mitgliedsländern führen wird. Eine spontane Einigung auf liberale Normen ist nicht mehr zu erwarten. Fünfzehn Jahre nach Einführung der Unionsbürgerschaft ist es an der Zeit, dass die Europapolitiker die Initiative ergreifen und für alle Mitgliedsländer gemeinsame europäische Standards zur Regelung der Staatsbürgerschaft festlegen. Dies erfordert nicht die Aufzwingung eines einzigen europäischen Staatsangehörigkeitsgesetzes;

der Prozess könnte als offene Koordinierungsmaßnahme einen Anfang nehmen und in die Schaffung einer beschränkten EU Kompetenz zur Einforderung europäischer Solidaritätsprinzipien oder zur Verhinderung diskriminierender Einbürgerungshürden münden. Will man die Unionsbürgerschaft ernst nehmen, muss man sich zunächst darauf einigen, wer die zukünftigen Bürger Europas sein sollen.

¹ Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk und Harald Waldrauch (Hrsg.): *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States*. 2 Bände, Amsterdam University Press 2006. Das Material sowie zusätzliche Analysen sind unter www.imiscoe.org/natac abrufbar.

² Siehe dazu: Rainer Bauböck, Bernhard Perchinig und Wiebke Sievers (Hg.) *Citizenship Policies in the New Europe*, Amsterdam University Press, April 2007.

Published 2007-07-11

Original in English

Translation by Eva Bonné

First published in *Vanguardia Dossier* 22, January–March 2007 (Spanish version)

© Rainer Bauböck

© Eurozine