

Auf dem Weg zu einem Globalen Pakt für Staatsangehörigkeit

Johanna Hase und
Ashley Mantha-Hollands

Am 19. Dezember 2018 stimmten 152 Länder in der Generalversammlung der Vereinten Nationen mehrheitlich für den „Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration“ (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, GCM). Obwohl rechtlich nicht bindend, könnte das Abkommen dazu beitragen, dass Migration langfristig vermehrt auf internationaler Ebene geregelt wird.

Der GCM betont die Wichtigkeit vollständiger Inklusion und das Gebot der Nicht-Diskriminierung. Trotzdem klammert er das Thema der Staatsangehörigkeit aus. Da andere internationale Abkommen zu Staatsangehörigkeit einen begrenzten Geltungsrahmen haben, bleibt sie so ein Bollwerk nationaler Souveränität. Doch Migration und Staatsangehörigkeit sind eng verwandt: Staatsangehörigkeitsgesetze regeln, wie Migrant*innen und ihre Nachkommen Staatsbürger*innen werden können. Es wäre also denkbar, dass auch dieses Thema zunehmend Gegenstand internationaler Verhandlungen wird. Neben zahlreichen wichtigen und legitimen Argumenten gegen einen möglichen „Globalen Pakt für Staatsangehörigkeit“ (Global Compact for Citizenship, GCC) gibt es auch eine Reihe von Argumenten, die für ihn sprechen.

Erstens stellt sich die Frage nach globaler Verteilungsgerechtigkeit: Staatsangehörigkeit durch Geburtsrecht ist ein Faktor globaler Ungleichheit. Die Staatsangehörigkeit eines Menschen wird aufgrund der zufälligen Umstände seiner Geburt festgelegt. Und das, obwohl die Frage, wessen Staates Bürger*in man ist, erhebliche Auswirkungen auf die individuellen Lebenschancen hat. Ein GCC könnte diese Willkür nicht beseitigen, aber anerkennen und sich mit dieser befassen. Es gibt zum Beispiel den Vorschlag einer Staatsangehörigkeitssteuer, die zwischen Staaten, deren Staatsangehörigkeit verschiedene Lebenschancen verspricht, umverteilen würde.

Zweitens gilt es, verpasste sozioökonomische Chancen in den Blick zu nehmen. Für einige Migrant*innen spielen die Aussichten, Staatsangehörige zu werden, eine Rolle bei der Migrationsentscheidung. So könnte eine Marokkanerin nach Frankreich ziehen, wo sie nach fünf Jahren Französin werden kann, ohne ihren marokkanischen Pass zu verlieren, obwohl sie eventuell in Deutschland bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt hätte – hier aber dauert es acht Jahre bis zur Einbürgerung und die marokkanische Staatsangehörigkeit muss aufgegeben werden. Ein GCC könnte solche Konstellationen durch gemeinsame Rahmenbedingungen vermeiden.

Drittens könnte ein GCC zwischenstaatliche Meinungsverschiedenheiten abmildern. Dass Malta, Zypern und Bulgarien ihre Pässe an Investoren vergeben, sehen die EU und andere Mitgliedsstaaten mit Sorge, denn in diesem Modell wird die Unionsbürgerschaft quasi mitverkauft. In einem anderen Fall klagte Spanien vor dem Europäischen Gerichtshof dagegen, einen Argentinier mit italienischen Wurzeln als Unionsbürger anerkennen zu müssen, obwohl er vor seinem Umzug nach Spanien in Argentinien lebte. Schließlich haben Staaten mit einer großen Diaspora Interesse am Zugang ihrer Emigrant*innen zu gleichen Rechten und zur Staatsangehörigkeit, auch um Rücküberweisungen zu sichern. So wären beispielsweise die Philippin*innen froh über eine Lockerung der katarischen Regelungen, nach denen man auch nach 25 Jahren legalen Aufenthalts nur sehr unwahrscheinlich Katarer*in werden kann. In diesen Fällen könnte ein GCC gemeinsame Standards vorgeben, beispielsweise einen verpflichtenden Zeitrahmen für einen Wohnsitz in einem Land, bevor die dortige Staatsangehörigkeit vergeben wird oder international anerkannt werden muss.

Viertens könnte ein GCC aus Mehrstaatigkeit resultierende Probleme angehen. Auch wenn mehrere Staatsangehörigkeiten meist unproblematisch sind, gab es kürzlich Debatten darüber, ob Staaten Terrorist*innen mit doppelter Staatsangehörigkeit die ihrige entziehen können – und sie deswegen nicht wieder im Land aufnehmen müssen. Auch wird die Loyalitätsfrage immer wieder gestellt, beispielsweise rückt sie fast bei jeder türkischen Wahl in den Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion in Deutschland. Letztlich können Mehrstaatler*innen innerhalb einer supranationalen Organisation wie der EU oft zwei nationale Regierungen wählen und werden so

in Brüssel überrepräsentiert. Ein GCC könnte das bestehende Prinzip effektiver Staatsangehörigkeit stärken und festlegen, wie Mehrstaatler*innen wählen dürfen und welcher Staat in welchen Fällen für sie zuständig ist. Auch dies könnte an den Wohnsitz gebunden sein.

Die Beratung durch Wissenschaftler*innen spielte eine wesentliche Rolle für die Entwicklung und die Annahme des GCM durch die Staatengemeinschaft. Auch wenn der GCC momentan noch in weiter Ferne zu liegen scheint, hoffen wir auch hier auf einen konstruktiven Dialog zwischen Politik und Wissenschaft, zu dem wir mit unserer Forschung einen Beitrag leisten wollen.

Johanna Hase und Ashley Mantha-Hollands sind wissenschaftliche Mitarbeiterinnen der Forschungsgruppe International Citizenship Law.