



nccr →
on the move

National Center of Competence in Research –
The Migration-Mobility Nexus

nccr-onthemove.ch

Barbara von Rütte

**Was bedeutet das Menschenrecht
auf Staatsangehörigkeit
für das Schweizer Bürgerrecht?**

kurz und bündig #15, März 2020

FNSNF

SWISS NATIONAL SCIENCE FOUNDATION

The National Centres of Competence in Research (NCCR)
are a research instrument of the Swiss National Science Foundation

Botschaften für die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Das Menschenrecht auf Staatsangehörigkeit ist im Völkerrecht verankert.

—
Der Erwerb des Bürgerrechts allein durch Abstammung oder im staatlichen Ermessen liegende Einbürgerung wird diesem Menschenrecht nicht gerecht.

—
Das Prinzip des *Jus Nexi* berücksichtigt, dass Staatsangehörigkeit Teil der sozialen Identität einer Person ist.

—
Das Schweizer Bürgerrecht sollte durch das Prinzip des *Jus Nexi* ergänzt werden und das Recht auf Staatsangehörigkeit bei besonderer Verbundenheit gewährleisten.

Was ist gemeint mit...

... Staatsangehörigkeit und Bürgerrecht verweisen auf die rechtliche Zugehörigkeit einer Person zu einem bestimmten Staat, an die gewisse Rechte und Pflichten geknüpft sind. Juristisch werden die Begriffe in der Regel synonym verwendet, wobei im Schweizer Kontext der Begriff Bürgerrecht häufiger ist.

... staatenlos

ist eine Person, die kein Staat auf Grund seiner Gesetzgebung als seine Angehörige betrachtet.

... Erwerb des Bürgerrechts

In der Schweiz gilt das Prinzip des *Jus Sanguinis*, bei dem das Bürgerrecht bei der Geburt durch Abstammung von den Eltern übertragen wird. In anderen Ländern gilt das Prinzip des *Jus Soli*, d.h. ein Kind erwirbt das Bürgerrecht seines Geburtsorts. Daneben kann das Bürgerrecht auch nachträglich durch ordentliche oder erleichterte Einbürgerung erworben werden.

... das Prinzip des *Jus Nexi*

besagt, dass die Staatsangehörigkeit nicht über die Abstammung oder den Geburtsort bestimmt wird, sondern aufgrund der sozialen und gesellschaftlichen Verbundenheit einer Person zu einem Land.

Das Recht auf Staatsangehörigkeit ist in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in zahlreichen Menschenrechtsverträgen verankert. Dennoch gilt das Bürgerrecht weiter als Privileg, das durch Geburt übertragen wird und dessen Erteilung im Ermessen der Staaten liegt. Aus menschenrechtlicher Sicht müsste das Bürgerrecht dagegen als Teil der sozialen Identität verstanden und dessen Erteilung an die tatsächliche Verbundenheit einer Person mit einem Land geknüpft werden.

Artikel 15 der **Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte** aus dem Jahr 1948 besagt, dass jeder Mensch das Recht auf eine Staatsangehörigkeit hat. Diese Bestimmung hat Sprengkraft. Sie stellt die im traditionellen Völkerrecht vorherrschende Überzeugung in Frage, dass die Staaten ihr Staatsvolk selbst bestimmen können. Insofern überrascht nicht, dass Artikel 15 nicht direkt in die verbindlichen UNO-Menschenrechtsverträge aufgenommen wurde. Dennoch ist das Recht auf Staatsangehörigkeit heute in zahlreichen Menschenrechtsinstrumenten direkt oder indirekt verankert. Darüber hinaus bekräftigen zahlreiche Resolutionen und Empfehlungen von internationalen Organisationen den Status des Rechts auf Staatsangehörigkeit als Menschenrecht. Sogar der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte anerkennt das Recht auf Staatsangehörigkeit, obwohl es in der Europäischen Menschenrechtskonvention selbst nicht enthalten ist. Trotz der Zurückhaltung der Staatengemeinschaft, das Recht auf Staatsangehörigkeit als verbindlichen Anspruch zu verankern, ist es heute also weitgehend als Menschenrecht anerkannt.

Zugehörigkeit als Teil der sozialen Identität einer Person

Doch was beinhaltet das Recht auf Staatsangehörigkeit? Laut Artikel 15 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte hat jede Person das Recht auf eine Staatsangehörigkeit und niemandem darf seine Staatsangehörigkeit willkürlich entzogen, noch das Recht versagt werden, die Staatsangehörigkeit zu wechseln.

Völkerrechtlich weitgehend unbestritten ist, dass das Recht auf Staatsangehörigkeit den willkürlichen Entzug des Bürgerrechts – also ohne rechtsstaatliches Verfahren, ohne Angabe von Gründen, ohne Rechtsschutz, oder in anderer Hinsicht krass unfairer Weise – verbietet. In Bezug auf den Erwerb des Bürgerrechts

gelten Zwangseinbürgerungen und Masseneinbürgerungen gegen den Willen der betroffenen Personen als Verletzung des Rechts auf Staatsangehörigkeit. Schliesslich untersagt das in verschiedenen Instrumenten verankerte Diskriminierungsverbot Ungleichbehandlungen aufgrund der Rasse, der Religion, der Herkunft, des Geschlechts, des Alters, einer Behinderung oder aus anderen verpönten Gründen im Zusammenhang mit dem Bürgerrecht – namentlich im Einbürgerungsverfahren, aber auch bei dessen Entzug.

—
«Jeder Mensch hat das Recht auf eine Staatsangehörigkeit.»

—
Weitere Konturen erhält das Recht auf Staatsangehörigkeit durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Dieser hat in mehreren Urteilen festgehalten, dass die Staatsangehörigkeit Teil der sozialen Identität einer Person ist. Die soziale Identität ist nach Ansicht des Gerichtshofs die Gesamtheit der Beziehungen einer Person zu anderen Menschen und zur Welt, in der diese lebt. Die Staatsangehörigkeit hat einen wesentlichen Einfluss auf das Leben und die sozialen Beziehungen einer Person und muss als Teil dieser sozialen Identität und damit des Rechts auf Privatleben gesehen werden. Daher muss auch das Recht, eine bestimmte Staatsangehörigkeit zu erwerben oder eine solche aufzugeben, geschützt werden.

Schweizermacher – oder das Bürgerrecht als Privileg

Die völkerrechtliche Anerkennung des Rechts auf Staatsangehörigkeit steht in deutlichem Widerspruch zum nationalen Recht. Auf nationaler Ebene wird die Staatsangehörigkeit immer noch häufig als Privileg aufgefasst.

In der Schweiz dominiert nach wie vor das *Jus Sanguinis*. Das Schweizer Bürgerrecht wird über die Abstammung von den Eltern auf die Kinder übertragen. Eine Einbürgerung von Ausländer*innen ist zwar möglich, es besteht aber grundsätzlich kein Anspruch auf Erteilung des Bürgerrechts und die Hürden für die Einbürgerung sind hoch, wie **Dragan Ilić** aufgezeigt hat. Eine Person muss zehn Jahre in der Schweiz gelebt haben, eine Niederlassungsbewilligung besitzen, die Sprache gut sprechen und auch sonst bestens integriert sein. Das dreistufige Schweizer Einbürgerungsverfahren ist äusserst komplex und belässt den Behörden einen, von **Anne Kristol** näher beleuchteten, grossen Ermessensspielraum. Allerdings sehen manche Kantone in gewissen Fällen einen Anspruch auf Einbürgerung vor, etwa der Kanton Zürich für in der Schweiz geborene Ausländer*innen und Jugendliche, die in der Schweiz in die Schule gegangen sind.

In anderen Ländern sieht es ähnlich aus. Nur wenige Länder kennen ein Recht auf Staatsangehörigkeit. In den meisten Staaten ist die Einbürgerung vielmehr ein administrativer oder politischer Prozess, der an unterschiedliche Voraussetzungen geknüpft ist und den Behörden einen Ermessensspielraum lässt.

Menschenrechtliche Staatsangehörigkeit oder nationale Souveränität?

Wie lässt es sich mit dem Menschenrecht auf Staatsangehörigkeit vereinbaren, dass die meisten Staaten auf nationaler Ebene kein Recht auf Staatsangehörigkeit oder Einbürgerung kennen? Sind die Staaten angesichts der völkerrechtlichen Normen nicht verpflichtet, ein solches Recht einzuführen?

«Die Staatsangehörigkeit ist Teil der sozialen Identität einer Person.»

In diesem Spannungsfeld zwischen der menschenrechtlichen Dimension von Staatsangehörigkeit und der nationalen Souveränität in Einbürgerungsfragen machen die Staaten oftmals geltend, dass das Recht auf Staatsangehörigkeit nicht rechtlich verbindlich sei, da es nicht in bindenden Verträgen enthalten sei. Die Analyse der verschiedenen Rechtsquellen zeigt jedoch, dass das Recht auf Staatsangehörigkeit in einer Reihe verbindlicher Instrumente ausdrücklich verankert ist.

Daneben argumentieren Staaten häufig, dass das Völkerrecht keinen Zugang zu einer bestimmten Staatsangehörigkeit in einem konkreten Fall begründen könne, da gar nicht klar sei, welcher Staat durch das Recht verpflichtet werde. Die Artikel zum Recht auf Staatsangehörigkeit seien so allgemein formuliert, dass der Adressat des Rechts nicht identifiziert und das Recht deshalb nicht umgesetzt werden könne. Auch dieses Argument überzeugt bei genauerer Betrachtung wenig. In den meisten Fällen lässt sich bestimmen, welcher Staat die Verantwortung trägt, ein Recht zu schützen oder zu erfüllen. So ist beim Verbot des willkürlichen Entzugs der Staatsangehörigkeit wie auch beim Recht auf Wechsel der Staatsangehörigkeit der verantwortliche Staat leicht zu identifizieren: Es ist jener, dessen Staatsangehörigkeit die betroffene Person bereits besitzt und die sie zu verlieren droht. Selbst im Fall des Zugangs zu einer bestimmten Staatsangehörigkeit lässt sich der Adressat bestimmen. Es ist jener Staat, zu dem die betroffene Person eine besonders enge Beziehung hat, so dass diese Zugehörigkeit zum Teil der sozialen Identität dieser Person wird.

Ein Recht auf eine spezifische Staatsangehörigkeit auf der Grundlage von *Jus Nexi*?

Hier setzt das Prinzip des *Jus Nexi* an, welches besagt, dass Mitgliedschaft in einem (National-)Staat an die tatsächliche Verbindung zwischen einer Person und dem jeweiligen Staat geknüpft werden sollte. Dies hat den Vorteil, dass anders als beim *Jus Soli* und *Jus Sanguinis* nicht auf den Zufall der Geburt abgestellt wird, sondern auf die Lebensrealität der jeweiligen Person. Dabei sind verschiedene Faktoren denkbar, welche einen solchen Nexus begründen können – etwa der Wohnsitz und Aufenthalt in einem Land, soziale und familiäre Beziehungen genauso wie berufliche, kulturelle oder politische Verbundenheit, aber auch eine Bindung über die Gewährung von internationalem Schutz bei Flüchtlingen und Staatenlosen. Diese dem *Jus Nexi* zu Grunde liegende Idee ist an sich nichts Neues im internationalen Menschenrechtsschutz. Die familiären und sozialen Bindungen einer Person werden auch durch das Recht auf Privat- und Familienleben oder das Recht auf Einreise in das eigene Land geschützt.

Wendet man das Prinzip des *Jus Nexi* auf das Recht auf Staatsangehörigkeit an, so lässt sich der Adressat eines Rechts auf eine spezifische

Staatsangehörigkeit in der Regel bestimmen: Jede Person sollte das Recht auf die Staatsangehörigkeit jenes Staates haben, mit dem sie durch ihre tatsächlichen Lebensumstände verbunden ist. Insofern greift das *Jus Nexi* die Idee der Staatsangehörigkeit als Teil der sozialen Identität einer Person auf und es lässt sich leichter beurteilen, ob ein Eingriff in das Recht auf Staatsangehörigkeit verhältnismässig ist. So sollte der Entzug des Bürgerrechts nicht nur unzulässig sein, wenn er willkürlich ist oder die Person dadurch staatenlos wird, sondern auch dann, wenn eine Person dadurch die Staatsangehörigkeit jenes Staates verliert, zu dem sie eine engere Beziehung hat als zu jedem anderen.

«Jede Person sollte das Recht auf die Staatsangehörigkeit jenes Staates haben, mit dem sie am engsten verbunden ist.»

Für das Schweizer Bürgerrecht würde eine konsequente Umsetzung des Rechts auf Staatsangehörigkeit auf Grundlage des Prinzips des *Jus Nexi* einen grundlegenden Paradigmenwechsel mit sich bringen. Es würde bedeuten, dass das Recht auf Staatsangehörigkeit tatsächlich als (Menschen)recht anerkannt und der Zugang zum Bürgerrecht geöffnet wird.

Trotzdem würde nicht jede ausländische Person in der Schweiz automatisch das Schweizer Bürgerrecht erhalten. Anspruch auf Erteilung des Bürgerrechts hätten jene, die enger mit der Schweiz verbunden sind, als mit jedem anderen Land – z.B. Ausländer*innen der zweiten Generation oder solche, die ihren Lebensmittelpunkt schon lange in der Schweiz haben. Je nach konkreter Ausgestaltung des *Jus Nexi* könnte für sie die heutige schematische Prüfung der Voraussetzungen für eine (ordentliche) Einbürgerung entfallen. Sozialhilfebezug oder Bagatelldelikte würden der Einbürgerung solcher Personen nur noch entgegenstehen, wenn die enge Verbundenheit nicht gegeben ist. Verweigert werden könnte eine Einbürgerung jedoch, wenn die Interessen der Schweiz an der Nicht-einbürgerung insgesamt die Interessen der betroffenen Person überwiegen – z.B. beim Vorliegen schwerer Delikte. Daneben könnte das heutige System mit der ordentlichen und erleichterten Einbürgerung für Personen, die keinen

genügend engen Nexus aufweisen, weiter Anwendung finden.

—
«Das Prinzip des *Jus Nexi* bietet einen nachhaltigen Ansatz, um das Bürgerrecht an die tatsächlichen Lebensrealitäten einer Person zu knüpfen.»
—

Ein menschenrechtliches Verständnis von Staatsangehörigkeit würde also bedeuten, dass die Erteilung aber auch der Verlust des Bürgerrechts nicht mehr

als Privileg der Staaten verstanden wird, sondern dem individuellen Recht auf Staatsangehörigkeit vermehrt Rechnung getragen wird. Dieses beinhaltet nicht nur den Schutz vor willkürlichem Entzug des Bürgerrechts und vor Staatenlosigkeit, sondern auch ein Recht auf Zugang zu einer spezifischen Staatsangehörigkeit. Das Prinzip des *Jus Nexi* bietet hier einen einfachen wie nachhaltigen Ansatz, um das Bürgerrecht an die tatsächlichen Lebensrealitäten einer Person anzuknüpfen. Gerade in Migrationsgesellschaften, die kein *Jus Soli* kennen, würde dieser Ansatz dabei helfen, die Menschenrechte zugewanderter Personen beim Zugang zum Bürgerrecht besser zu schützen.

Weiterführende Literatur

Benhabib, Seyla. «The Rights of Others, Aliens, Residents, and Citizens». Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Owen, David. «On the Right to Have Nationality Rights: Statelessness, Citizenship and Human Rights». *Netherlands International Law Review* 65 (2018): 299–317.

von Rütte, Barbara. «Social Identity and the Right to Belong – The ECtHR’s Judgment in *Hoti v. Croatia*». *Tilburg Law Review* 24:2 (2019): p. 147–155.

Shachar, Ayelet. «The Birthright Lottery. Citizenship and Global Inequality». Cambridge/MA: Harvard University Press (2009).

Vlieks, Caia, Ernst Hirsch Ballin, and Maria Jose Recalde-Vela. «Solving Statelessness: Interpreting the Right to Nationality». *Netherlands Quarterly of Human Rights* 35 (2017); 158–175.



Von der «traditionellen» zur «neuen» Migration: Herausforderungen für das internationale Migrationsrecht

Ein «nccr – on the move»-Projekt
Alberto Achermann und Jörg Künzli, Universität Bern

Das internationale Migrationsrecht wird einerseits immer globaler, andererseits fragmentierter und steht somit exemplarisch für eine «Multilayered Governance». Im Rahmen dieses Projekts wird untersucht, wie die Schweiz und die EU das Aufnahme-, Visa- und Staatsangehörigkeitsrecht auslegen und wie die damit einhergehende vielschichtige Verflechtung der politischen Strukturen aussieht. Darüber hinaus werden die Vor- und Nachteile einer «Multilayered Governance» für die Erarbeitung eines kohärenten internationalen Migrationsrechts beleuchtet.

kurz und bündig #15 basiert auf der im Rahmen des Projekts entstandenen Dissertation der Autorin.

Kontakt für kurz und bündig #15: Barbara von Rütte, Postdoctoral Research Fellow Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften, Göttingen, ehem. Doktorandin «nccr – on the move» und Universität Bern, vonruette@mmg.mpg.de

Der Nationale Forschungsschwerpunkt (NFS) «nccr – on the move» erforscht Themen rund um Migration und Mobilität. Dabei setzt er sich zum Ziel, das Zusammenspiel von Migration und Mobilität und damit einhergehenden Phänomenen in der Schweiz und darüber hinaus besser zu verstehen. Er führt Forschung aus den Sozial-, Wirtschafts- und Rechtswissenschaften zusammen. Das von der Universität Neuenburg koordinierte Netzwerk umfasst vierzehn Forschungsprojekte an zehn Schweizer Hochschulen: Den Universitäten Basel, Genf, Lausanne, Luzern, Neuenburg und Zürich, der ETH Zürich, dem Graduate Institute in Genf, der Fachhochschule Westschweiz sowie der Fachhochschule Nordwestschweiz.

«kurz und bündig» gibt Antworten auf aktuelle Fragestellungen im Bereich der Migration und Mobilität – auf der Grundlage von Forschungsergebnissen, die im Rahmen des «nccr – on the move» erarbeitet worden sind. Die Analysen und Argumente liegen in der Verantwortung der Autor*innen.

Kontakt für die Serie: Annique Lombard, Verantwortliche Wissenstransfer, annique.lombard@nccr-onthemove.ch