

Ein Signal der Flexibilität setzen!

Nationalstaatliche Mitgliedschaft mag angesichts einer zunehmend pluralistischen Welt an Bedeutung verlieren. Dennoch gibt es eine weit verzweigte Bürgerrechtsdebatte, die nach Antworten auf Fragen der rechtlichen Integration in nationale Gesellschaften sucht. Drei Ansätze stehen dabei im Vordergrund: die postnationale, die nationale und die transnationale Staatsbürgerschaft.

Bürgerrechte stellen nicht nur Gleichheit unter den Angehörigen eines staatlichen Gemeinwesens her, sondern verleihen darüber hinaus der Person auch eine politische und soziale Würde. In den demokratischen Verfassungen moderner Nationen sind in der Regel alle Bereiche aufgeführt, welche eine Diskriminierung ihrer Bürgerinnen und Bürger verbieten.

Da nur Bürgerinnen und Bürger «pleno jure» den vollen Schutz des Staates und die damit verbundenen Rechte genießen, stellt das nationalstaatliche Bürgerrechtskonzept Asymmetrien zwischen den Rechten und Pflichten der Bürger und denjenigen der Einwohnerinnen und Einwohner des staatlichen Gemeinwesens, die keinen Bürgerstatus besitzen, her. Dadurch öffnet sich ein Einfallstor für Diskriminierung, Verletzung der Würde des Einzelnen sowie der Verweigerung der politischen Teilhabe.

Die enge Verknüpfung von Bürgerrechten und -pflichten mit dem Bürgerstatus wirft damit die Frage auf, wer ein Bürger ist und wie sich die Bürgerrechte auf Nichtbürger ausweiten lassen.

Die Frage nach der Mitgliedschaft zu einem Gemeinwesen durch das Staatsbürgerrecht bzw. durch den Ausschluss der übrigen Einwohnerinnen und Einwohner ist von demokratietheoretischer Brisanz. Der Streit um soziale, zivile und politische Rechte, in den Immigrantinnen und Immigranten in unterschiedlichen Einwanderungsgesellschaften involviert sind und an dem sie sich auch aktiv beteiligen, stellt einen Indikator für die Funktionsweise politischer Systeme dar. Er kann als Lackmustest für die demokratische «Qualität» eines Landes dienen. Denn angesichts der wachsenden Minorität von Nichtbürgern stellt sich für viele Einwanderungsgesellschaften die Frage nach der Legitimität ihrer demokratischen Strukturen.

Ungleichheit und Demokratie

Genügend Beispiele aus der Geschichte der Demokratie belegen, dass die Schaffung demokratischer Systeme durchaus mit Ungleichheit und Ausschließung einher gehen kann. Der moderne Bürgerrechtsstatus war schon seit seinen Anfängen während der Französischen Revolution – trotz universalistischer Postulate – männlich konnotiert. In den USA des 19. Jahrhunderts wurde die Idee und Institution der Staatsbürgerschaft über die Zulassung zur Wehrpflicht konstruiert, so dass Wehrdienstunfähigen oder formell nicht zum Wehrdienst zugelassenen Schwarzen oder Frauen auch der Zugang zu den Bürgerrechten vorenthalten blieb. Ein anderes relevantes Aus-

schlusskriterium bestand im 19. Jahrhundert in der Klassenzugehörigkeit: Es kostete der Arbeiterbewegung im letzten und in diesem Jahrhundert beträchtliche Anstrengungen, die politischen und sozialen Rechte auf die Arbeiter auszuweiten. Zu den wesentlichen Erfolgen westeuropäisch-sozialistischer Bewegungen gehört es, mit der Einführung des Wohlfahrtsstaates die Diskrepanz zwischen Habenden und Nichthabenden vermindert und das Recht auf Bildung, Gesundheit und Arbeit mit dem Prinzip der Gleichheit gekoppelt zu haben. Heute, am Ende dieser Entwicklung, garantieren Bürgerrechte in der Regel die Gleichberechtigung hinsichtlich Zensus (der Schätzung der Bürger nach ihrem Vermögen), Geschlecht, Bildung, Beruf und Niederlassung. Trotzdem ist die Staatszugehörigkeit bis heute ein relevantes Kriterium zur Bemessung der Rechte einer Person geblieben.

Unterschiedliche Positionen in der Bürgerrechtsdebatte

Die gesellschaftliche Auseinandersetzung um die Bedeutung der Bürgerrechte dauert an. Heute kreist die Diskussion überwiegend um die ungelöste Frage der Inklusion von Ausländerinnen und Ausländern. Einwanderung wird zur Herausforderung, weil der Aufenthalt von neuen Bevölkerungsgruppen den erlangten Konsens bezüglich der nationalen Integration immer wieder in Frage stellt. Die Nation muss sich daher angesichts der veränderten Rahmenbedingungen in der zunehmend pluralistischen Welt immer wieder auf die Suche nach konkreten Antworten auf die Frage der Integration begeben. Blickt man von diesem Standpunkt auf die Debatten zur Reform der Bürgerrechtsgesetzgebung in den europäischen Staaten während des letzten Jahrzehnts zurück, so lassen sich unterschiedliche Positionen erkennen. Diese können den drei Kategorien der postnationalen, neonationalen und transnationalen Argumentation zugeordnet werden.

Postnational: Abschied vom Territorialprinzip

Die postnationale Argumentation lässt die bis dahin gültige Vorstellung des Nationalstaates hinter sich. Der nationale Staat gilt ihr nicht mehr als der einzige Ort, welcher staatsbürgerliche Zugehörigkeit generiert. Yasemin Soysal (1994) zum Beispiel weist in diesem Zusammenhang auf verschiedene nationale und internationale Entwicklungen wie die Zunahme der Migration in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg oder die Relativierung der nationalen Souveränität durch den Ausbau der Europäischen Union (EU) hin. Anzuführen ist auch die zunehmende Entwick-

lung und Bedeutung der internationalen Regulierungen auf der Ebene des Völker- und Menschenrechts. So haben internationale Konventionen die Rechte von Ausländern ausgeweitet, wenn auch Diskriminierungen gegen sie nicht völlig unterbunden werden konnten. Diese Faktoren haben die ursprüngliche souveräne Macht der Nationalstaaten in Bezug auf die Berechtigung der Ausländerinnen und Ausländer untergraben. Gemeinsam mit Forderungen der Migranten nach mehr Teilhabe haben diese Entwicklungen, so die postnationale These, zu Bürgerschaftsregelungen geführt, welche nicht mehr als partikularistisch oder territorial auf die Nation begrenzt bezeichnet werden können. Die in verschiedenen Staaten eingeleiteten Reformen haben das Einbürgerungsverfahren, den Zugang zur Staatsbürgerschaft durch Geburt, das Stimm- und Wahlrecht sowie die Möglichkeit der doppelten Staatsangehörigkeit verbessert.

Es entsteht ein postnationales Modell der Mitgliedschaft zum Gemeinwesen, das sich nicht auf die Nationalität einer Person, sondern auf die Person und ihre Würde stützt. Gleichzeitig haben auch die Migranten selbst begonnen, ihre Identität neu zu definieren. Man spricht von transnationalen Loyalitäten oder von multipler Zugehörigkeit. Der Grundsatz, eine einzige Staatsbürgerschaft zu haben, wird in Frage gestellt. Das Wahlrecht für Angehörige eines anderen EU-Staates ist der Forderung vieler Migrantinnen und Migranten entgegen gekommen, Bürgerrechte und Staatsangehörigkeit zu trennen. Die EU trägt zu einem Bedeutungswandel nationaler Staatsbürgerschaft bei, indem sie eine neue Ebene der Rechtssprechung in Kraft setzt, auf die sich auch Migranten berufen können (siehe auch Artikel «International» von Adrian Gerber auf Seite 70).

Que signifient aujourd'hui les droits de cité?

De fait, les droits de cité ont toujours été controversés. La discussion actuelle n'est, quant à elle, pas différente, puisqu'elle est empreinte de querelles entre post-, néo- et transnationalistes. Tandis que les postnationalistes partent d'un Etat national, mais dont l'importance est réduite par des régimes internationaux et des discours sur les Droits de l'Homme et rend possible des politiques de droit de cité expansives, les néonationalistes, eux, souhaitent revitaliser le concept «fermé» de la citoyenneté d'Etat dans les conditions modifiées existantes de la globalisation et de la régionalisation selon le modèle de l'Union européenne. Quant aux transnationalistes, ils continuent à prendre très au sérieux l'Etat national, mais reconnaissent l'existence des espaces transnationaux en tant qu'innovation, qui devrait donc également dicter des innovations en matière de nationalité.

Neonational: Staatangehörigkeit für Auserwählte

Die neonationale Argumentation bezieht sich auf Entwicklungen, die versuchen, die kulturellen, nationalen und transnationalen Grenzen neu auf den Plan rufen, um irgendeine Form von sozialer Schliessung als Nation zu sichern. Diese Position kann als Antwort auf die obgenannten postnationalen Entwicklungstendenzen verstanden werden. Sie unterscheidet sich von ursprünglichen nationalistischen Vorstellungen der Zugehörigkeit



Gianni D'Amato hat in Potsdam zum Thema der politischen Integration von Ausländern in Frankreich, Deutschland und der Schweiz promoviert. Er ist Projektleiter am Swiss Forum for Migration and Population Studies an der Universität Neuenburg.

Zum Thema publiziert hat er unter anderem «Vom Ausländer zum Bürger» (2001), erschienen im LIT-Verlag und, gemeinsam mit Philippe Wanner, die Avenir-Suisse-Studie «Naturalisation en Suisse. Le rôle des changements législatifs sur la demande de naturalisation», einsehbar unter www.avenir-suisse.ch

insofern, als dass sie diese als Grundlage für ihre Argumentation erweitert und modernisiert. Neben den Bürgerrechtsreformen in den Niederlanden, in Belgien und Deutschland waren in den neunziger Jahren auch Einschränkungen des Staatsbürgerschaftsrechts zu beobachten. In Frankreich zum Beispiel wurden mit der Reform von 1993 formelle Integrationsbedingungen eingeführt, von welchen eine exklusive Wirkung erwartet wird (Favell 1997). Die automatische Erlangung der Staatsbürgerschaft durch Geburt wurde in ihrem Anwendungsbereich stark eingeschränkt und die erleichterte Einbürgerung der zweiten Generation an eine formelle Erklärung gebunden. Mit dieser Rechtsnovelle verabschiedete sich Frankreich von einem liberalen Zugang zur Grande Nation. Der Vorstellung einer geschlossenen Bürgerschaft wurde Vorschub geleistet und ein exklusives, kulturalistisches Verständnis von Nation gestärkt. Nicht umsonst werden in der neonationalen Argumentation Fragen der Bürgerrechte häufig mit Bestrebungen vermengt, die Zugänge für Einwanderer zu schliessen. Aber auch die EU-Bürgerschaft kann als Ausdruck der neonationalen Argumentation gelesen werden, gewissermassen als Reformulierung nationalistischer Ideen auf europäischer Ebene auf der Basis einer Vorstellung eines kulturell, territorial (und religiös) geeinten Europas, das alles Nichteuropäische fern hält.

Transnational: Zugehörigkeit zu anderen Nationen

Die dritte Position, die transnationale Argumentation, vollzieht zwar ähnlich der postnationalen Position einen Bruch mit gängigen Vorstellungen der nationalen Mitgliedschaft, misst aber der Nation als strukturierendem Merkmal gesellschaftlicher Realität nach wie vor Bedeutung bei. Transnationalismus ist in der Literatur definiert als ein Prozess, in dem Migrantinnen und Migranten vielschichtige Beziehungen unterhalten, welche die Gesellschaften der Herkunft und der Niederlassung zusammen verbinden (Kleger 1997). Portes et al. (2002) argumentieren, durch die Schaffung von intensiven grenzüberschreitenden Netzwerken würde Transnationalismus den Menschen ermöglichen, in allen Bereichen der Politik, der Wirtschaft und der Gesellschaft gewissermassen zwei Leben zu führen. Auch wenn diese Netzwerke zeitlich zum Teil weit zurückreichen, haben sie heute aufgrund der Geschwindigkeit der kommunikativen und transporttechnischen Möglichkeiten eine neue Qualität angenommen. Die Teilnehmenden an dieser transnationalen Welt sind häufig mehrsprachig und bewegen sich mit Leichtigkeit in verschiedenen Räumen, verfügen über Wohnungen in mehreren Ländern und verfolgen ökonomische, politische und kulturelle Interessen, die ihre Anwesenheit in verschiedenen Staaten erfordern. Den modernen Transnationalismus prägt ein hoher Grad an Austausch sowie ein grenzüberschreitendes soziales Handeln.

Im Bereich des Bürgerrechts hat der Transnationalismus zum Durchbruch von Entwicklungen geführt, welche bislang von den Nationalstaaten bekämpft oder gemieden worden sind. So hat der Europarat 1997 seine Haltung, mehrfache Staatsange-

hörigkeiten möglichst zu vermeiden, aufzugeben. Die Zahl der Doppelbürger ist in Europa seit zwei Jahrzehnten rasant angestiegen, was sowohl auf die Einbürgerung von Personen zurückzuführen ist, welche ihre ursprüngliche Nationalität behalten haben, als auch auf die Reformen des Bürgerrechts, welches den Frauen das Recht zugesteht, die eigene Nationalität an ihre Kinder aus binationaler Ehe weiterzugeben. In der neuen Staatsangehörigkeitskonvention des Europarats wird deshalb die doppelte Staatsbürgerschaft ausdrücklich vorgesehen.

Seit dem 1. Januar 1992 anerkennt die Schweiz die doppelte Staatsbürgerschaft. Seither haben die Einbürgerungszahlen stark zugenommen, namentlich bei Ausländerinnen und Ausländern, deren Herkunftsstaaten ebenfalls die doppelte Staatsbürgerschaft anerkennen. Mit der zur Diskussion stehenden Bürgerrechtsrevision, welche für die erste Generation die Fristen senkt, für die zweite Generation die Einbürgerung erleichtert und für die dritte Generation das Geburtsrecht einführt, würde sich die Schweiz einen Schritt weit von einer neonationalen Position hin zu einer post- oder transnationalen Position bewegen. Die Reform ist ein Versuch, die Vererbbarkeit zu überwinden. Und schliesslich ist die Frage der Einbürgerung auch ein Indikator für den Charakter und die Reaktionsfähigkeit einer Demokratie. Denn der Einwanderungsprozess lässt das System nicht unverändert.

Bibliografie

Council of Europe (1997) European Convention on Nationality. Strasbourg: Edition du Conseil de l'Europe (European treaty series; 166)

Favell, Adrian (1997) Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain. New York: St Martin's Press

Kleger, Heinz (Hg.) (1997) Transnationale Staatsbürgerschaft. Frankfurt/M.; New York: Campus Verlag

Marshall, Thomas H. (1950) Citizenship and Social Class and Other Essays. Cambridge: University Press (dt. Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt/M., New York: Campus Verlag)

Portes, Alejandro, William J. Haller and Luis Eduardo Guarnizo (2002). «Transnational Entrepreneurs: An Alternative Form of Immigrant Economic Adaptation.» American Sociological Review 67(2): 278-298.

Shklar, Judith (1991) American Citizenship. The Quest for Inclusion. Cambridge und London: Harvard University Press

Soysal, Yasemin (1994) Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe. Chicago: University of Chicago Press



«Man kann nie wissen, was gefragt wird...»
Zeichnung Jals 2004, in der Neuen Luzerner Zeitung.

«On ne peut jamais savoir ce qu'on va demander...»
Dessin Jals 2004, dans la «Neue Luzerner Zeitung».