

Institut für Höhere Studien (IHS), Wien Institute for Advanced Studies, Vienna

Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series

No. 42

Wer sind wir?

Probleme politischer Identitäten im ausgehenden
20. Jahrhundert

Seyla Benhabib

Wer sind wir?

Probleme politischer Identitäten im ausgehenden 20. Jahrhundert

Seyla Benhabib

Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series No. 42

April 1997

Seyla Benhabib
Harvard University, Centre for European Studies
27 Kirkland Street
Cambridge, MA 02138
USA
e-mail: benhabib@pop.fas.harvard.edu

Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
Institute for Advanced Studies, Vienna

Die **Reihe Politikwissenschaft** wird von der Abteilung Politologie des Instituts für Höhere Studien (IHS) in Wien herausgegeben. Ziel dieser Publikationsreihe ist, abteilungsinterne Arbeitspapiere einer breiteren fachinternen Öffentlichkeit und Diskussion zugänglich zu machen. Die inhaltliche Verantwortung für die veröffentlichten Beiträge liegt bei den AutorInnen. Gastbeiträge werden als solche gekennzeichnet.

Alle Rechte vorbehalten

Abstract

The process of European unification, which some call a ›myth‹, yet others an ›illusion‹, gives rise to important questions about national membership and citizenship rights. This article examines recent developments in Europe from the background of the history of political thought about citizenship. Citizenship involves three salient aspects: collective identity, privileges of political membership, and a bundle of rights and entitlements which accrue to the citizen. T.H. Marshall has analyzed this last aspect of citizenship through his famous categorization of civil, political, and social rights. What we are observing in contemporary Europe is a »dissociation« or »disaggregation« of these various aspects of citizenship. Migrant workers and third country nationals often enjoy civic and social rights, while their political rights are limited. The article challenges the »coupling« of nationality and the privileges of political citizenship. I argue that ›*jus sanguinis*‹ and ›*jus soli*‹ are not alone justifiable, from a normative viewpoint, to confer citizenship rights and that consent is the only principle which is wholly consistent with the self-understanding of liberal democracies in the granting of citizenship rights. I plead for a decentered model of the polity, in which membership and participation in the institutions of civil society are steps toward the acquisition of the status of citizen.

Bemerkungen

Hier können allgemeine Bemerkungen eingefügt werden. Falls das nicht gemacht wird, muß hier eine leere Seite stehen (damit das Inhaltsverzeichnis auf einer ungeraden Seite beginnt).

I.

Das Ende des Kalten Krieges und der Untergang des autoritären Kommunismus in den Ländern Mittel- und Osteuropas hatten eine verwirrende Rekonfiguration der Landkarte Europas zur Folge. »Osten« und »Westen«, »Morgenland« und »Abendland« bezogen sich im 19. Jahrhundert auf jene Grenze, die das Osmanische Reich vom Rest Europas trennte. Nach dem 2. Weltkrieg bezeichneten »Ost-« und »Westeuropa« dagegen die Gegnerschaft der politischen Regime, die Europa in seiner Mitte, quer durch die Stadt Berlin, teilten. »Osteuropa« bezog sich in erster Linie auf Länder wie Jugoslawien, die Tschechoslowakei, Ungarn, Rumänien, Bulgarien und die vormals baltischen Republiken. Mit dem Sieg des Kommunismus in Ost- und Zentraleuropa hatte sich der Orient nach Westen bewegt. Die Gegnerschaft der politischen Regime wurde durch eine vorgeblich neutrale geographische Bezeichnung markiert: der Osten, der Orient – sie; der Westen, das Abendland – wir. Die Unsinnigkeit dieser Termini zeigt sich allein daran, daß das östlich von Prag liegende Wien nie als Teil »Osteuropas« verstanden wurde. Die politische Sprache des Kalten Krieges verwandelte die Geopolitik in Geographie; die politischen Antagonismen von Regimetypern wurden durch geographische Bezeichnungen verschleiert. Das Jahr 1989 zeigte uns unter anderem auch, wie unzureichend es ist, Antagonismen in politischen Herrschaftsformen in geographische Bezeichnungen zu transformieren.

Seit 1989 ist der Kampf um eine Neudefinition Europas wieder ausgebrochen: Europa nicht nur als Kontinent, sondern Europa als Idee und als Ideal, als Geburtsort der abendländischen Philosophie und der Aufklärung, der Menschenrechte und der Revolutionen. Während ein ehemaliger Dissident wie der tschechische Präsident Vaclav Havel im Namen dieser Ideale fordert, die neuen postkommunistischen Länder – zumindest die Tschechische Republik, Polen, Ungarn und die Slowakei – in die Europäische Union zu integrieren, verbreitet sich in der breiteren Öffentlichkeit das Gefühl, daß zwischen den Idealen Europas und den Realitäten Post-Maastricht Europas keine Verbindung mehr besteht. Die Europäische Union verwandelt sich zunehmend in eine finanzielle und sozialpolitische Peitsche, mit der die Mitgliedstaaten dahin getrieben werden, ihre Haushalte zu sanieren. Neben Europa als Ideal, als Idee, verbreitet sich nunmehr die Rede, in den Worten des Historikers Tony Judt, von Europa als »Illusion«. »Ein wahrhaft geeintes Europa«, argumentiert Tony Judt, »ist in einem Maße unwahrscheinlich, daß es unklug, ja unsinnig wäre, weiter darauf zu bestehen. ... der Mythos Europa hat, statt die Probleme des Kontinents zu bannen, uns im Gegenteil daran gehindert, diese überhaupt zu erkennen. Die große Illusion Europa ist eine riskante und gefährliche Selbsttäuschung.«¹

1 Tony Judt, *Große Illusion Europa. Herausforderungen und Gefahren einer Idee* (München/Wien: Hanser Verlag, 1996).

Heute besteht erneut die Gefahr, daß die Grenzen Europas durch geographische Linien gesetzt werden, durch eine Geographie, die die Spuren ihrer eigenen politischen Logik verschleiert. Wo liegen die Grenzen Europas nach 1989? Wen schließt dieses Europa ein, wen aus? Sind wir uns bewußt, welche Folgen nicht nur Maastricht, sondern auch die Abkommen von Schengen und Dublin für Europa haben? Wie definiert sich Europa nach dem Ende des Kalten Krieges angesichts der »Anderen«? Wer sind die »Anderen« für Europa?

Nach Angaben des Europarates² stieg die Zahl der in den Ländern Westeuropas lebenden Ausländer im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung zwischen 1950 und 1992/93 beträchtlich. Lag der Ausländeranteil 1950 in Deutschland bei 1,1 %, betrug er 1992/93 bereits 8,6 %. In Frankreich stieg er im selben Zeitraum von 4,2 % auf 6,6 %, in Belgien von 4,3 % auf 9,1 %, in den Niederlanden von 1 % auf 5,1 %, in Luxemburg von 9,8 % auf 29,1 %. Insgesamt stieg der Ausländeranteil in Westeuropa von 1,3 % 1950 auf 4,9 % 1992/93. Ausländer aus den ehemaligen Ostblockländern sind in diesen Zahlen ebenso inkludiert wie Arbeitsmigranten aus der Türkei und Flüchtlinge aus den Ländern des ehemaligen Jugoslawiens. Bei genauerer Analyse stellt sich heraus, daß ethnische Türken und Kurden die größte ausländische Gruppe nicht nur in Deutschland, sondern in ganz Westeuropa ausmachen.³ 1993 betrug ihre Zahl 2,7 Millionen, davon lebten 2 Millionen in Deutschland (2,5 % der deutschen Gesamtbevölkerung). Die zweitgrößte Gruppe stellten Bürger der Staaten des ehemaligen Jugoslawiens: 1,8 Millionen Kroaten, Serben, bosnische Muslime und Albaner. Die Zahl der außerhalb Italiens lebenden Italiener lag bei 1,5 Millionen, ihnen folgten Portugiesen (0,9 Mio.), Algerier (0,6 Mio.) und Spanier (0,6 Mio.).

Bevölkerung und Politiker der westeuropäischen Länder wissen um die unsichere Lage der Ausländer und sind sich dessen bewußt, daß die »Ausländerfrage« wie eine Zeitbombe, deren Zündung immer wieder angedroht wird, wirken kann. Der in Deutschland heftig diskutierte und immer noch nicht ganz akzeptierte »Asylkompromiß« ist nur ein Beispiel aus der jüngsten Geschichte, das uns daran erinnert, wie brisant und antagonistisch diese Frage sein kann.

Ich schließe mich der Meinung von Wissenschaftlern wie Rainer Münz an, der argumentiert, daß Europa sich nicht in eine Festung verwandeln kann und die strikte Kontrolle der Bewegungsfreiheit von Ausländern mit völliger Bewegungsfreiheit der einheimischen Bevölkerung inkompatibel ist.⁴ Mit anderen Worten: Demokratische Gesellschaften können nicht mit geschlossenen Grenzen leben; die Durchlässigkeit der Grenzen ist eine der notwendigen, wenn auch nicht hinreichenden Bedingungen eines demokratischen

2 vgl. Rainer Münz, *Migrants, Aliens, Citizens. European Migrations and its Consequences*, Conference Paper prepared for the European Forum, 1995–96 Citizenship Project, European University Institute, Florence, April 1996, S. 14.

3 ebd. S. 16

4 ebd. S. 24

Staatswesens. Welche Rechte haben dann aber Fremde? Wie können aus Fremden Mitbürger werden?

Ich möchte im folgenden diese Fragen aufgreifen und vor dem Hintergrund der politischen Philosophie analysieren. Ich werde mich hauptsächlich auf die Frage der Eingliederung von Ausländern konzentrieren und diese Problematik analytisch von der Asylfrage trennen. Im deutschen Kontext wirft die Asylfrage eine Reihe staatstheoretischer und juristischer Probleme auf, die mit der deutschen Vergangenheit und der spezifischen Konstruktion der deutschen Nachkriegsverfassung zusammenhängen (insbesondere mit der bis zum »Asylkompromiß« geltenden Fassung des Artikel 16 GG). Darüber hinaus sind mit dem Recht auf Asyl andere Moralprinzipien als mit dem Einbürgerungsrecht verknüpft. Das Asylrecht kann ohne Bezug auf die über die Gerechtigkeitsansprüche hinausgehenden Prinzipien von Altruismus, Caritas und Solidarität mit Leidenden nicht formuliert werden. Hingegen meine ich, daß die Rechte von Ausländern, die in unserer Mitte leben, als Gerechtigkeitsansprüche verstanden werden müssen.

II.

Es wurde in letzter Zeit häufig darauf hingewiesen, daß Probleme der »Staatsbürgerschaft« bisher keine Fragen zu sein schienen, die des politischen Nachdenkens wert waren. Allzu selbstverständlich galt und gilt die Staatsbürgerschaft als ein gleichsam gegebener Aspekt des gesellschaftlichen Lebens.⁵ Ein wichtiger Aspekt des globalen Zeitalters, in dem wir leben, sind die Bevölkerungsbewegungen zwischen Ländern und Nationen der Welt. Ob diese Bewegungen ökonomische, berufliche, politische, familiäre, religiöse, kulturelle oder touristische Gründe haben, ist unerheblich. Wichtig ist nur, daß mit zunehmenden Möglichkeiten des weltweiten Transports, der Kommunikation, des Tourismus und der Information auch eine Bevölkerungsbewegung in Gang gekommen ist, die von den jeweiligen Nationalstaaten nicht geplant, sondern nur gesteuert werden kann. Wir leben im Zeitalter einer globalen Zivilgesellschaft und diese Zivilgesellschaft schafft mehr Lebenschancen, Möglichkeiten und Alternativen, die über nationale Grenzen hinausgehen und die nicht mehr vom engen Rahmen eines Nationalstaates aus erfaßt und gesteuert werden können. Sogar die allgemein gebräuchliche Unterscheidung zwischen »politischen« und »ökonomischen« Flüchtlingen und Immigranten ist ein vereinfachender Versuch, mit der Komplexität der globalen Bevölkerungsbewegungen umzugehen. Es ist nicht nur die »Ausländerfrage« im engeren Sinn, die das Problem der Staatsbürgerschaft auf die Tagesordnung setzt, es sind der Zusammenbruch des nach dem 2. Weltkrieg etablierten weltweiten Nationalstaatensystems und die gleichzeitige Entstehung einer globalen Zivilgesellschaft.

⁵ Heinz Kleger, *Transnationale Staatsbürgerschaft oder: Läßt sich Staatsbürgerschaft entnationalisieren?* in: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, Beiheft 62, Stuttgart 1995, S. 85–99.

Ich möchte im folgenden zunächst den Begriff der Staatsbürgerschaft in seiner soziologischen Dimension betrachten, um danach der Frage der Einbürgerungsrechte für Ausländer nachzugehen.

Staatsbürgerschaft, *citizenship*, *citoyenneté* enthalten mindestens drei gesellschaftliche Dimensionen: Erstens bedeutet Staatsbürgerschaft eine Form von kollektiver Identität. Sie impliziert die Zugehörigkeit zu einem politischen Gemeinwesen, das sich historisch entwickelte, sprachlich, kulturell und religiös mehr oder weniger homogen und von anderen ähnlichen Gemeinwesen zu unterscheiden ist. Welche Form dieses politische Gemeinwesen annimmt, ob die eines Nationenstaates oder eines Multinationenstaates, ob die einer Föderation oder eines Reiches, bleibt offen. In staatstheoretischer Perspektive sind die Begriffe von Staatsangehörigkeit und nationaler Zugehörigkeit zu trennen, weil Staaten nicht nur aus national und ethnisch homogenen Gruppen von Menschen bestehen. Das war im Habsburger Reich genauso wenig der Fall wie im Osmanischen Reich oder im Commonwealth of Great Britain. Für die Vereinigten Staaten, Kanada, Australien oder Neuseeland gilt es bis heute nicht, für die europäischen Staaten in abnehmendem Maße.

Die zweite Dimension der Staatsbürgerschaft ist jene des Privilegs der Mitgliedschaft im normativen Sinn. Dies ist die älteste Bedeutung des Begriffs. Bürgerschaft bedeutet das Recht auf politische Beteiligung, das Recht, bestimmte Ämter und Funktionen auszuüben, in bestimmten Fragen mitsprechen und mitentscheiden zu dürfen. Dieser Aspekt des Begriffs ist in der abendländischen Philosophie am deutlichsten von der Tradition des »Tugendrepublikanismus« formuliert worden. Bei Aristoteles heißt es in der *Politeia* zum Beispiel: *»Da nun aber der Staat zu den zusammengesetzten Dingen gehört, geradesogut wie jedes andere, das zwar ein Ganzes bildet, aber doch viele Teile in sich schließt, so ist klar, daß man erst nach dem Staatsbürger fragen muß, denn der Staat ist eben eine Vielheit von Staatsbürgern. Also das ist zunächst die Frage, wen man Staatsbürger zu nennen hat und was ein Staatsbürger ist. Denn auch darüber ist man keineswegs einig, und keineswegs wird überall einer und derselbe als Staatsbürger anerkannt, vielmehr wer es in einer Demokratie ist, ist es damit noch vielfach nicht in einer Oligarchie.«*⁶ Für Aristoteles ist *citizenship* in erster Linie ein Begriff, der die politische Identität bezeichnet, die einem zukommt, wenn man sich als Mitglied eines politischen Gemeinwesens an bestimmten Handlungen und Prozessen beteiligen kann.

Es ist wichtig, sich diesen aristotelischen Begriff der Bürgerschaft als Status der aktiven Partizipation in Erinnerung zu rufen. Aristoteles führt diese Gedanken natürlich vor dem Hintergrund der historischen Erfahrung der Polis aus. Und die griechische Polis unterschied strikt zwischen freien Bürgern und Sklaven, zwischen Männern und Frauen, Bürgern und Metöken, Griechen und Barbaroi.

⁶ Aristoteles, *Politics*, übersetzt von Benjamin Jowett, in: *Basic Works of Aristotle*, herausgegeben von R. McKeon (Random House: New York, 1941), (Aristoteles: Politik, 1274b, 1275a, Rowohlts Klassiker der Literatur und der Wissenschaft, Hamburg 1966, S.80)

Den dritten Aspekt des Staatsbürgerschaftsbegriffs möchte ich als *soziale Rechtsansprüche und Privilegien* bezeichnen. In seiner berühmten Arbeit zur Entwicklung des modernen Staatsbürgerschaftsrechts nennt T. H. Marshall drei Arten von Rechtsansprüchen und Privilegien, die dem modernen Staatsbürger infolge der demokratischen und sozialdemokratischen Entwicklungen dieses und des letzten Jahrhunderts zukommen.⁷ Zunächst entwickelten sich *Zivilrechte*, d.h. Rechte auf Schutz von Leib, Leben, Person und Eigentum, das Recht, als Rechtsperson anerkannt und vor dem Gesetz gleichbehandelt zu werden, das Recht auf bestimmte private Freiheiten wie Freiheit der Religion und der Berufswahl sowie das Recht auf assoziative Freiheiten wie das auf Eheschließung oder Gründung von Vereinen und Verbänden.

Die *politischen Rechte* im engeren Sinn schließen das Recht auf Selbstbestimmung des demokratischen Volkes wie das Recht, für Ämter zu kandidieren und diese auszuüben, ebenso ein wie Meinungs-, Rede-, Presse-, Informations- und Wissenschaftsfreiheit, das Recht auf friedliche Demonstrationen und auf Vereins- und Verbandsgründung. Politische Rechte im weiteren Sinn beinhalten die Privilegien der aktiven Bürgerschaft.

Die *sozialen Rechte* stehen in Marshalls Katalog an letzter Stelle, weil sie relativ späte Errungenschaften der Arbeiter-, Frauen- und anderer sozialer Bewegungen dieses und des letzten Jahrhunderts darstellen. Zu den sozialen Rechten zählen das Recht auf Gründung freier Gewerkschaften und anderer Berufsverbände, das Recht auf Krankenfürsorge, Arbeitslosenversicherung, Renten- und Altersfürsorge, Kinder- oder Ausbildungsgeld. Diese sozialen Rechte variieren stark je nach nationalem Kontext und hängen insgesamt vom erreichten Kompromiß zwischen den sozialen Klassen der jeweiligen wohlfahrtsstaatlichen Demokratie ab.

Betrachtet man den Status des »Ausländerseins« vor dem Hintergrund dieses analytischen Rahmens, wird klar, daß eine interessante Umkehrung von T. H. Marshalls Katalog der Rechte stattgefunden hat. In fast allen europäischen Ländern haben Ausländer – abhängig von der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen – vollen Anspruch auf zivile und soziale Rechte. Nicht-Bürger haben in allen EU-Staaten mehr oder weniger das gleiche Recht auf Eigentum und Erwerb, auf Gleichheit vor dem Gesetz, auf Religions-, Assoziations- und Meinungsfreiheit. Ansprüche auf soziale Rechte wie Krankenversicherung, Arbeitslosengeld, Rente und Altersfürsorge, Kindergeld und öffentliche Erziehung werden der ausländischen Bevölkerung, abhängig von der Erfüllung bestimmter Kriterien, zuerkannt. Diese Kriterien sind zumeist: Dauer des Aufenthalts im Gastland, Erwerbstätigkeit, Herkunftsland, EU-Mitgliedschaft. Trotz nationaler Unterschiede wird im europäischen Kontext der Anspruch auf diese sozialen Rechte, die T. H. Marshall als das letzte Stadium der Staatsbürgerschaft betrachtete, der ausländischen Bevölkerung eher eingeräumt als jener auf politische Rechte.

⁷ T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class and Other Essays* (London: Cambridge University Press, 1950).

In ihrer interessanten Arbeit *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe* führt die Soziologin Yasemin Soysal den Begriff des *Eingliederungsregimes* ein.⁸ Damit meint sie, daß jedes Land anhand bestimmter gesetzlicher, wirtschaftlicher und sozialpolitischer Bestimmungen und Richtlinien den Status seiner ausländischen Bevölkerung, seiner »Gastarbeiter«, definiert. Sehr oft wird jedoch die kollektive Identität von Ausländern als Resultat von kulturellen Traditionen und historischen Entwicklungen ihres Heimatlandes betrachtet. Dabei wird die Rolle der Interaktion zwischen der Heimat- und der Gastkultur vernachlässigt. Eine allgemeine soziologische Betrachtungsweise ist hier besonders wichtig, wenn man den rechtlichen und politischen kollektiven Status des »Ausländerseins« verstehen will.

So sah etwa die Eingliederungspolitik der alten Bundesrepublik vor, daß Gastarbeiter nicht durch ihre ethnische Zugehörigkeit als Türken, Griechen oder Jugoslawen, sondern in erster Linie als Individuen und erst in zweiter Linie als Arbeitnehmer in das Rechtssystem integriert werden. Anspruch auf zivile und soziale Rechte haben Ausländer zunächst als Individuen und erst in weiterer Folge als Arbeitnehmer. Mit anderen Worten, es ist jeweils dieser Status, der den Anspruch auf die verschiedenen Rechte begründet.

In den Niederlanden hingegen folgte die Eingliederungspolitik einem völlig anderen Konzept. *The National Advisory Council of Ethnic Minorities*, 1981 von der holländischen Regierung gegründet, versteht Türken, Marokkaner, Tunesier, Surinamesen, Südeuropäer wie Griechen, Spanier und Portugiesen, Roma und Sinti sowie Zuwanderer von den Antillen und Molukken als »offizielle Minderheiten«.⁹ Sobald eine Gruppe den Status einer offiziellen Minderheit erhalten hat, werden auch die Ansprüche der Gruppe auf Wohnung, Bildung, Arbeit und andere Formen sozialer Unterstützung anerkannt. Darüber hinaus wird offiziellen Minderheiten das Recht auf Schulgründung und Erziehung in der Heimatsprache sowie auf Assoziation und Verbandsgründung eingeräumt.

Die analytische Perspektive, die durch eine eher soziologische Betrachtungsweise von Staatsbürgerschaft und Eingliederungsregime eröffnet wird, erlaubt uns, die kollektive Identität von Ausländern als Resultat eines komplexen Zusammenspiels von aus dem Heimatland stammenden kulturellen und sozialen Merkmalen auf der einen Seite und den kulturellen, sozialpolitischen, juristischen und politischen Strukturen und Normen des Gastlandes auf der anderen Seite zu sehen. Diese Perspektive wirft dann die Fragen auf: Warum werden Ausländern bestimmte Rechte zuerkannt und andere nicht? Warum werden einzelne Identitätsmerkmale in bestimmten Ländern bevorzugt – siehe den Unterschied zwischen Deutschland und den Niederlanden? Und worin besteht die Verbindung zwischen der

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

9 vgl. Hans van Amersfoort, *Immigrants and the Formation of Minority Groups: The Dutch Experience* (Cambridge: Cambridge University Press, 1982).

Hervorhebung bestimmter identitätsstiftender Kriterien und der Geschichte sowie dem Selbstverständnis des jeweiligen Landes? Das Verhalten gegenüber den »Anderen« offenbart, wer wir selbst sind, denn – mit den Worten von Julia Kristeva – »nous sommes étrangers a nous mêmes«, »wir sind uns selbst Fremde«. ¹⁰

III.

Das größte Privileg der Staatsbürgerschaft besteht in der Teilhabe an politischen Rechten im eigentlichen Sinn. Durch die Ausübung und Inanspruchnahme dieser politischen Rechte und Privilegien wird der Status des »citizen«, des Bürgers des politischen Gemeinwesens, definiert. Hier verläuft auch jene Linie, die Mitglieder von Fremden, Bürger von Ausländern, das »Wir« vom »Sie« trennt. Die abendländische politische Philosophie arbeitete fast immer mit einer methodologischen Fiktion: der Fiktion einer Gesellschaft mit geschlossenen Grenzen. Sogar in den bekanntesten Beiträgen zu zeitgenössischen Staats- und Gerechtigkeitstheorien wie jenen von John Rawls und Michael Walzer werden Fragen der Mitgliedschaft und der Ein- und Auswanderung als Grenzprobleme behandelt und keiner weiteren Reflexion unterworfen.

Empirisch hinkt die Theorie den politischen Entwicklungen der Realität hinterher. Obwohl in keinem der Länder wie Dänemark, Niederlande, Schweden, Belgien, Frankreich, Österreich, Deutschland, Schweiz, England, Kanada und USA nicht-eingebürgerte Ausländer in nationalen Wahlen mitbestimmen dürfen, genießen in Dänemark und Schweden Ausländer mittlerweile aktives und passives Wahlrecht auf lokaler und regionaler Ebene. In Norwegen, Finnland und den Niederlanden dürfen Ausländer an Lokal-, nicht jedoch an Regionalwahlen teilnehmen. In der Schweiz billigen die Kantone Neuchâtel und Jura der ausländischen Bevölkerung dieses Recht ebenfalls zu. Ähnliche Versuche in Berlin, Hamburg und Schleswig-Holstein, Ausländern mit über fünfjähriger Aufenthaltsdauer in Deutschland das lokale Wahlrecht zu erteilen, wurden durch die Entscheidung des Verfassungsgerichts für ungültig erklärt. Worin besteht nun die Verbindung zwischen dem Status der »Bürgerschaft« und jenem der »nationalen Zugehörigkeit«?

Der Erwerb der Staatsbürgerschaft basiert in den meisten Ländern der Welt auf drei Prinzipien: dem Prinzip des Territoriums, dem Prinzip der Abstammung und dem Prinzip des Konsenses. Das Prinzip des Territoriums – das *jus soli* – bedeutet, daß ein politisches Gemeinwesen Souveränität über ein Territorium besitzt und Menschen, die auf diesem Territorium leben, entweder unter der Herrschaft dieses Souveräns stehen oder selbst als Teil des Souveräns angesehen und deswegen als Staatsbürger anerkannt werden. Ersteres entspricht eher der historischen Erfahrung der älteren Reiche wie des Ottomanischen Reiches, der Habsburger

¹⁰ Julia Kristeva, *Strangers to Ourselves*, übersetzt von Leon S. Roudiez (Columbia University Press: New York, 1991).

Doppelmonarchie oder des deutschen Kaiserreiches. Unter der Hoheit dieser politischen Mächte gab es immer Gruppen, die als »Staatsangehörige« galten – wie z. B. die »Reichsjuden« in der Habsburger Monarchie.

Das territoriale Prinzip kennt jedoch auch eine demokratische Version. Die Staatsbürgerschaftsprinzipien, die nach der Amerikanischen und der Französischen Revolution eingeführt wurden, basieren eher auf dieser Variante. Nach dem demokratischen Verständnis des *jus soli* ist jedes Kind, das auf dem Territorium des demokratischen Souveräns geboren wurde, potentiell Mitglied dieses Souveräns und hat unmittelbar Anspruch auf Staatsbürgerschaft. Die revolutionäre Assemblée Nationale von 1789 schaffte das »droit de l'aubaine« ab. Dieses Recht hatte unter dem ancien régime privilegierten Ausländern in Frankreich Wohnsitz, Eigentum und Erwerb erlaubt, darüber hinaus aber waren sie von der Gnade des Königs abhängig. Die Assemblée Nationale dagegen argumentierte: »The Constitution forbids the droit d'aubaine. – Foreigners in France, established or not, can succeed from their parents, when these are foreigners or French. – They can make contracts, acquire and receive goods located in France, and dispose of them in the same way as any French citizen can, by all means authorized by the law.«¹¹ Das revolutionäre Regime führte großzügige Einbürgerungsrechte ein und festigte den engen Zusammenhang zwischen dem Prinzip der Teilhabe am Territorium eines demokratischen Souveräns und der Staatsbürgerschaft: »The only foreigners in France are bad citizens«, sagte Tallien.¹²

Das zweite Prinzip, auf dem die Staatsbürgerschaft beruht, ist das der Abstammung oder Volkszugehörigkeit, das *jus sanguinis*. Frankreich und die Vereinigten Staaten gelten als paradigmatische Beispiele des *jus soli*, Deutschland als eines des *jus sanguinis*. Das *jus sanguinis* besagt, daß Staatsbürgerschaft durch die Zugehörigkeit zu einem Volk erworben wird. Biologische Abstammung ist das einfachste und klarste Kriterium, demzufolge Volkszugehörigkeit spezifiziert werden kann. Das deutsche Reichs- und Staatsbürgerschaftsgesetz vom 23. Juli 1913 verfügte die Vererbbarkeit der Staatsbürgerschaft.¹³ Dieses Reichsgesetz war mit dem politischen Ziel formuliert worden, den Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft vor allem für Polen und Juden unmöglich zu machen. Dagegen räumte das Preußische Emanzipationsedikt von 1812 Juden in Preußen den Status der Staatsangehörigkeit ohne Berücksichtigung der ethnischen Abstammung ein.¹⁴ Obwohl bis heute der Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft hauptsächlich auf Kriterien der Volkszugehörigkeit basiert, gab

11 zitiert in: Roger Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1992), S. 45.

12 ebd. S. 47.

13 Douglas B. Klusmeyer, *Aliens, Immigrants, and Citizens: The Politics of Inclusion in the Federal Republic of Germany*, *Daedalus Summer Issue*, »Reconstructing Nations and States, (1993), vol. 122, No. 3. S. 84.

14 Edikt betreffend die bürgerlichen Verhältnisse der Juden in dem Preußischen Staate, 11. März 1812, in: Ernst Rudolf Huber, *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Bd. 1 (Stuttgart: Kohlhammer, 1961), S. 45–47.

es in der deutschen Geschichte auch Stimmen, die für das *jus soli* sprachen, so traten etwa die Sozialdemokraten im Reichstag für dessen Einführung ein.¹⁵

Auf theoretischer Ebene bildet das Konsensprinzip das Kernprinzip demokratischer Staatsbürgerschaft.¹⁶ Ihm liegt die Annahme zugrunde, daß das politische Gemeinwesen im weiteren Sinn und der Staat im engeren Sinn, eine Assoziation freiwillig zusammengemerkter Mitglieder darstellen. Die Zugehörigkeit zu einem demokratischen Souverän beinhaltet die Idee, daß wir uns freiwillig und aus Gründen der Vernunft den allgemeinen Regeln verpflichtet haben, die unsere Gemeinsamkeit bestimmen. Aus dieser Verpflichtung resultieren denn auch alle weiteren Rechte und Pflichten. In der Geschichte der Demokratietheorie wurde dieses Prinzip des »autonomen Konsensus« bereits von Rousseau im *Contrat Social* 1762 formuliert und von Kant in dessen Schriften zu Moral und Recht weiterentwickelt.

Die Ironie des Konsensprinzips besteht darin, daß nicht Staatsbürger demokratischer Staaten, sondern Ausländer, die eingebürgert werden, dieses Prinzip praktizieren. Die meisten Einbürgerungsverfahren beinhalten als eine der Bedingungen für die Erteilung der Staatsbürgerschaft den Nachweis der Kenntnis der Gesetze des Landes und entsprechenden Verhaltens.

In manchen Ländern – etwa in Deutschland – wird dieser Nachweis durch eine polizeiliche Bescheinigung erbracht, in anderen – wie beispielsweise in den USA – erfolgt dieser Nachweis nach Kriterien des idealistischen Selbstverständnisses »of what it means to be an American citizen«. So hat man etwa über die Prinzipien der Declaration of Independence und die amerikanische Verfassung eine kleine mündliche Prüfung abzulegen. Zuvor aber muß die berühmte Frage richtig beantwortet werden: »Have you ever been a member of any Communist party?« Mögliche Widersprüche zwischen den verschiedenen Aspekten dieses Einbürgerungsprozesses werden nie öffentlich thematisiert. Heute noch gilt die Binsenweisheit des Kalten Krieges, daß es »unamerikanisch« sei, Kommunist zu sein. Das Konsensprinzip wird im amerikanischen Einbürgerungsprozeß durch ein letztes Ritual gefestigt: Nachdem man alle Hürden überwunden hat, bekommt man ein Einbürgerungszertifikat und muß in einem Saal mit Hunderten von anderen »neuen Mitbürgern« einen offiziellen Eid ablegen.

Theoretisch ist das Konsensprinzip das reinste Einbürgerungsprinzip in einer Demokratie, empirisch jedoch kommt es nur bei Ausländern zum Tragen. Beim *jus sanguinis* ebenso wie beim *jus soli* bleibt das Konsensprinzip implizit. Das *jus soli* geht davon aus, daß man durch Geburt und Sozialisation in einem Land Mitglied des politischen Gemeinwesens wird. Demgegenüber basiert das *jus sanguinis* darauf, daß die ethnische Zugehörigkeit zu einer

15 Für weitere Einzelheiten über die Position der Sozialdemokraten, die eigentlich eine Mischung von *jus sanguinis* und *jus soli* befürworteten, siehe Brubacker, S. 119ff.

16 vgl. Rainer Bauböck, *Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration* (Edward Elgar: Cornwall, 1994), S. 53ff.

Volksgruppe die Vermittlung einer bestimmten Kultur und Sozialisation mit sich bringt. Diese wiederum begründen den Anspruch auf Staatsbürgerschaft. Es liegt auf der Hand, daß beide Argumentationsweisen lückenhaft bleiben: Zunächst finden Sozialisationsprozesse nicht im Bereich des Staates im engeren Sinn, sondern in der Zivilgesellschaft statt. Das Prinzip des *jus soli* setzt eine stillschweigende Angleichung von Zivilgesellschaft und Staat voraus. Es ist jedoch sehr wohl möglich, an allen Institutionen der Zivilgesellschaft – wie Wirtschaft, Kultur, Berufs- und Familienleben – teilzunehmen und sich dabei dem politischen Gemeinwesen gegenüber nur als Steuerzahler, Klient bestimmter Dienste und Nutznießer gewisser Privilegien zu verhalten. Das Prinzip des *jus soli*, das vor allem von Theoretikern des politischen Liberalismus befürwortet wurde, identifiziert stillschweigend *citizenship* mit Mitgliedschaft in der zivilen Gesellschaft. Mit seinem berühmten Prinzip des *tacit consent* brachte John Locke diese Identifikation auf den Begriff.¹⁷ Die meisten Menschen, meinte er, drücken ihren Konsens mit dem politischen Gemeinwesen ihres Landes durch ihre Teilnahme an den alltäglichen Handlungen in der zivilen Gesellschaft aus. Solange man nicht emigriert, ist es nach Locke gleichgültig, ob man *citizen* im emphatischen republikanischen Sinn ist.

Während Lockes Argumentation den Standpunkt eines dem Staat gegenüber skeptischen Liberalismus zum Ausdruck bringt, steht das *jus sanguinis* für einen politischen Romantizismus, der Kategorien wie die des Volkes mit der des nach bestimmten Gesetzen und Prinzipien organisierten politischen Gemeinwesens verwechselt. Aber Volk und politisches Gemeinwesen sind nicht dasselbe: In der Geschichte gab es auch Völker, die in bestimmten Perioden ihres kollektiven Bestehens weder einen Staat noch ein anderes organisiertes Gemeinwesen bildeten – wie Juden und Armenier, Kurden und ethnisch Deutsche. Auch muß nicht jedes politische Gemeinwesen politischer Ausdruck einer ethnisch homogenen Gruppe von Menschen sein. Die Gleichstellung von Volkszugehörigkeit mit Mitgliedschaft in einer organisierten politischen Einheit ist für alle nationalistischen Ideologien charakteristisch. Obwohl in der aktuellen Literatur zwischen *civic* und *ethnic nationalisms* unterschieden und ersterer als »gut«, letzterer als »böse« bewertet wird – die Kombination von nationaler und ethnischer Zugehörigkeit und demokratischer Staatsbürgerschaft bleibt stets gefährlich. Im Grunde verleiht das *jus sanguinis* historischen Erfahrungen von Völkern Ausdruck, die ihr Überleben in der Geschichte nicht ihrer organisierten Macht, sondern ihrem kulturellen Leben und der Kontinuität ihrer ethnischen Überlieferungen verdanken. Dennoch empfiehlt sich nicht, Prinzipien demokratischer Staatsbürgerschaft auf Basis solcher Erfahrungen zu formulieren.

IV.

Die Hauptthese dieses Beitrags lautet, daß die Debatten über politische Beteiligung und Einbürgerungsrechte von Ausländern in Europa auf der Basis überholter und irreführender

¹⁷ John Locke, *Second Treatise of Civil Government* (1690), herausgegeben und mit einer Einleitung versehen von C. B. MacPherson (Hackett: Indiana, 1980).

Prämissen geführt werden. Hierzu zählt beispielsweise die Fiktion einer geschlossenen Gesellschaft. Nicht nur die aktuellen Entwicklungen der globalen Zivilgesellschaft, sondern auch die normative Voraussetzung, daß Demokratien Gesellschaften darstellen, in welchen Mitgliedschaft auf Konsens beruht, führen diese Vorstellung ad absurdum.

Zweitens bedeutet der Status des Ausländers nicht, außerhalb des Gesetzes oder des politischen Gemeinwesens zu stehen. Vielmehr bezeichnet dieser eine legale und politische Identität, die bestimmte Rechte und Pflichten einschließt.

Drittens kommt es in vielen Staaten Europas und darüber hinaus zur Zeit zu Lockerungen legaler Restriktionen, die Ausländern bisher Wahl- und Beteiligungsrechte verwehrt.

Viertens hängt die Teilnahme am politischen Leben des Gemeinwesens letztlich von der Erteilung der Staatsbürgerschaft ab. Doch wer sind die Bürger und warum werden sie als Staatsbürger angesehen?

Fünftens sind weder das *jus soli* noch das *jus sanguinis* in sich hinreichend konsequent und widerspruchsfrei, um den Begriff der demokratischen Staatsbürgerschaft zu begründen. Zwischen dem Selbstverständnis der Demokratie und den Praktiken des Erwerbs der Staatsbürgerschaft besteht in vielen Ländern der Welt eine Kluft. Diese Kluft entsteht dadurch, daß Demokratie eine Lebensweise darstellt, die auf aktiver Mitbestimmung und Konsens beruht, während Staatsbürgerschaft eher nach passiven Zugehörigkeitsmerkmalen – Geburt und Sozialisation oder ethnische Zugehörigkeit zu einem Volk – erteilt wird.

Viele Irrtümer auf diesem Gebiet basieren auch auf einer weiteren Annahme, die ich »Staatszentrismus« nennen möchte. Wenn der Liberale John Locke darauf besteht, daß Konsens auch durch die vielfältigen Tätigkeiten in der zivilen Gesellschaft einer Nation ausgedrückt wird, so hat er recht. Unsere zeitgenössischen Gesellschaften sind überaus komplexe, fragmentierte und in sich widersprüchliche soziale Strukturen. In solchen Gesellschaften laufen das menschliche Leben, die Interaktionen und Verhältnisse zwischen den Menschen in vielen verschiedenen Formen ab. Wir sind in einem emphatischen Sinne Mitglieder einer Familie, einer Nachbarschaft, einer religiösen Gemeinde, einer Berufsgruppe, einer sozialen Bewegung oder Angehörige einer Region als Mitglieder des Staates. Zweifellos ist der moderne demokratische Rechtsstaat eine unentbehrliche und notwendige Struktur demokratischer Selbstbestimmung, doch die Komplexität unseres gesellschaftlichen Lebens integriert uns in Assoziationen, die sowohl unterhalb als auch oberhalb der nationalstaatlichen Ebene angesiedelt sind. Und sie vermitteln die Art und Weise, wie wir uns zu dem Staat verhalten. Wenn wir den Staat nicht als privilegierten Ausdruck einer kollektiven Identität sehen, sondern mit John Rawls als »Vereinigung von Vereinigungen« (»a union of unions«) betrachten, dann muß Staatsbürgerschaft als über und durch die Mitgliedschaft in der Zivilgesellschaft vermittelt gesehen werden. Das heißt, Ausländer beweisen ihren Anspruch auf Teilnahme im

politischen Gemeinwesen nicht, weil ihnen von oben herab eine Form der Mitgliedschaft eingeräumt wurde, sondern weil sie sich durch die Ausübung ziviler Tätigkeiten und Tugenden in der Gesellschaft selbst als der Mitgliedschaft würdige Menschen etabliert haben.

Welche sind nun solche Tätigkeiten und Tugenden? Dauer und Form des Aufenthaltes in einem Land sind zweifellos die ersten Kriterien. Hinzu kommen Arbeits- und Erwerbsfähigkeit. Minimale Kenntnisse der Sprache des Gastlandes sowie der Nachweis eines »zivilen Wissens« über Gesetze und Regierungsform dieses Landes sind zusätzliche Kriterien. Diese Kriterien müssen vernünftig angewendet werden und können auch modifiziert werden. Sie sind jedoch von Regelungen des Zugangs von Kindern ausländischer Eltern zur Staatsbürgerschaft zu trennen. Mir scheint das französische Modell hier dem deutschen vorzuziehen: In Frankreich hat jedes ausländische Kind im Alter von 16 bis 21 Jahren die Wahl, französischer Staatsbürger zu werden.¹⁸ Dem Erwerb der Staatsbürgerschaft muß lediglich der automatische Anspruch auf Aufenthaltserlaubnis vorangehen. Dieses Modell kombiniert das *jus soli* mit dem *jus sanguinis* und eröffnet darüber hinaus die Möglichkeit der Wahl.

Eine 1989 in Deutschland durchgeführte Studie stellte fest, daß 44 % aller Ausländer und 49 % der Türken Interesse am Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft haben, vor deren Beantragung jedoch aufgrund der Einbürgerungsgesetze zurückschrecken. 41 % äußerten Besorgnis über den Verlust von Rechten im Herkunftsland, insbesondere über den Verlust von Erbschaftsrechten. 31 % scheuten die Distanzierung von ihrer Familie und ihrem Geburtsland. Noch 26 % beschwerten sich über die Schwierigkeiten des Einbürgerungsprozesses, von diesen bezogen sich 16 % auf die hohen finanziellen Kosten der Einbürgerung.¹⁹

Die Einführung der Doppelstaatsbürgerschaft würde vielen dieser Ängste begegnen. Wenn man die Staatsbürgerschaft als Aggregat von Rechten, Pflichten und Privilegien versteht, können auch neue Modelle gefunden werden, die den Transfer von Eigentum, Renten, Versicherungsleistungen usw. zwischen Ländern ermöglichen. Mit der Entwicklung der EU-Mitgliedschaft und einer unionweiten »European Citizenship« wird die Diskrepanz zwischen der Lage der Angehörigen von Nicht-EU-Ländern wie der Türkei, Ex-Jugoslawien, den ehemaligen Ostblockstaaten, den afrikanischen Ländern, dem Nahen Osten oder Asien und der Mitgliedstaaten der EU noch verstärkt. Diese Probleme werden nicht verschwinden, sie werden sich eher verschärfen.

Bisher aber wurde die Debatte über Lage und Rechte der Ausländer in einem Kontext geführt, der von wohlmeinenden Sozialarbeitern, schlecht informierten Mitbürgern und bösartigen Rechtsradikalen dominiert wurde. Der Wunsch, daß das Problem einfach verschwinden werde,

18 vgl. Patrick Weil, *Nationalities and Citizenships. The Lessons of the French Experience for Germany and Europe*, übersetzt von George Lacy und Josh Gibson, in: *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*, herausgegeben von David Cesarani und Mary Fulbrook (London/New York: Routledge, 1996), S. 79.

19 vgl. Klusmeyer, S. 89.

blieb unerfüllt. Während der deutschen Asyldebatte und den darauf folgenden Änderungen des Paragraph 16 wurde offensichtlich, wie sich Geister an diesen Fragen scheiden. Es fehlte jedoch an Begriffen und an einem weiteren Blick, die diese Debatte außerhalb des Rahmens eines wohlfahrtsstaatlichen Egoismus plazieren hätten können. Da nunmehr aber der Begriff einer »transnationalen Staatsbürgerschaft« unter politischen Philosophen und Sozialwissenschaftlern zunehmend diskutiert wird, ergibt sich dieser weitere Kontext, um diese Fragen adäquat behandeln zu können. Heinz Kleger zum Beispiel argumentiert: »Bei der Festlegung der Kriterien für Mitgliedschaft spielt nämlich die Funktion, die jemand in einer bestimmten territorialen Einheit tatsächlich einnimmt, eine wichtige Rolle. ... Die Staatsbürgerschaft soll mit der funktionalen, ökonomischen und sozialen Mitgliedschaft in einer Gesellschaft einhergehen: sie kann daher mit dem erbrachten gesellschaftlichen Beitrag einer Langzeitresidenz begründet werden. Sie verbindet so Nation und Transnation und trägt faktisch zu einer zivilisierenden Transnation im politischen Denken auch der einheimischen Bürger bei.«²⁰

Das Prinzip hinter dieser Vision einer transnationalen Staatsbürgerschaft ist jenes der »Integration durch Partizipation«. Wenn Mitgliedschaft als Kontinuum betrachtet wird, das von Nachbarschaft bis zu Zivilgesellschaft und Staat reicht, dann muß das Recht auf Mitsprache auch als ein solches verstanden werden. Die geistigen, moralischen, kulturellen und sozialen Fähigkeiten, die von jedem am Arbeitsplatz, in der Nachbarschaft, in der Gewerkschaft verlangt werden, sind nicht andere als diejenigen, die es einem ermöglichen würden an lokalen und regionalen Wahlen teilzunehmen. Die Entrechtung der Ausländer auf diesen Gebieten ist sowohl unrecht als auch unklug. Unrecht ist sie, weil ein Mensch, der Gewerkschaftsmitglied werden kann, auch wählen kann; unklug ist diese Ausgrenzung, weil keine Ausländerbehörde, kein Sozialarbeiter, kein Immigrations- und Demographieexperte antizipieren kann, wie die Betroffenen ihre eigene Geschichte und ihre eigenen Belange in der demokratischen Öffentlichkeit formulieren werden. Politische Integration, wie Alexis de Tocqueville uns vor anderthalb Jahrhunderten lehrte, schafft selbst die Tugenden, die für den klugen Gebrauch der Bürgerrechte notwendig sind. Keine Integration ohne Partizipation: Das neue Europa nach 1989 muß dieses Prinzip zur Kenntnis nehmen.

²⁰ Kleger, S. 88.