

2.2. Renaissance des Bürgers

Gianni D'Amato

Wer darf als Bürger an der Gesellschaft teilhaben? Die Frage, wer aufgrund seiner Herkunft von der Möglichkeit der politischen Teilhabe ausgeschlossen wird, hat in der sozialwissenschaftlichen Forschung in den vergangenen 20 Jahren eine Konjunktur erfahren. Der vorliegende Beitrag bietet eine kompakte und kenntnisreiche Einführung in den Diskurs über die Gretchenfrage von Migrationsgesellschaften.

Eine verbreitete Lehrmeinung vertritt die Auffassung, wonach Bürgerrechte in westlichen politischen Systemen ein normatives Instrument darstellen, die als Quelle der Gleichheit auch soziale Würde verleihen. In der Regel sind all jene Merkmale, die eine Diskriminierung der Bürger verbieten, in den modernen demokratischen Verfassungen katalogisiert. Die so geschaffene Gleichheit und Respektabilität der Bürger bezieht sich nicht nur auf die gemeinsamen Rechte, sondern auch auf die Pflichten und Aufgaben, die mit dem Bürgerstatus zusammenhängen. Nicht alle Einwohner eines staatlichen Gemeinwesens genießen aber die gleiche Form der Respektabilität. Rechtlosigkeit oder Asymmetrien zwischen Rechten und Aufgaben verletzen nicht nur die Würde des Einzelnen, sie verhindern auch, dass Gleiche unter Gleichen an der politischen Gemeinschaft teilhaben und können Menschen offener Diskriminierung oder gar Verfolgung aussetzen. Nur Bürger *pleno jure* genießen daher den vollen Schutz des Staates und der Rechte. Die wichtige Frage lautet also: Wer ist ein Bürger und wie lassen sich die Bürgerrechte auf Nichtbürger ausweiten? Diese leitende Fragestellung nach der Mitgliedschaft und dem Ausschluss von Einwohnern, die noch nicht Bürger sind, gewinnt insofern an Brisanz, als westliche Demokratien selten die aktuelle Wahlbevölkerung nach expliziten kulturellen, religiösen oder ethnischen Kriterien ausschließen, sondern diese Merkmale eher bei der Prüfung von potenziellen Bürgern wirksam werden lassen. Der Streit um soziale, zivile und neuerdings politische



Prof. Dr. Gianni D'Amato,
geb. 1963, Université de
Neuchâtel, Schweiz.
gianni.damato@unine.ch

Rechte, mit dem Immigranten* in unterschiedlichen Einwanderungsgesellschaften konfrontiert sind, stellt nicht nur einen Indikator für die Funktionsweise politischer Systeme dar, sondern enthält auch Hinweise auf die Formen von Exklusion und damit auf die Qualität von Demokratien.

Geteilte Demokratie

Doch auch die Geschichte der Demokratien verweist mit vielen Beispielen auf die Tatsache, dass demokratisch-kompetitive Systeme für einen Teil der Bevölkerung ohne Bedenken inklusiv sein können, indessen für andere Bevölkerungsteile einen exklusiven und hegemonialen Charakter besitzen. Die Dualisierung der Bürgerrechte und die Rechtfertigung eines segmentierten politischen Systems stützen sich auf die unterschiedliche Beurteilung jener Kriterien, die relevant sind, um den Ausschluss eines Teils der Bevölkerung zu rechtfertigen. Gemäß Judith Shklar wurde in den USA im 19. Jahrhundert die Idee und die Institution der Staatsbürgerschaft über die Zulassung zur Wehrpflicht formell so konstruiert, dass Schwarzen und Frauen (und Wehrdienstunfähigen) der Zugang zu den Bürgerrechten vorenthalten blieb (Shklar 1991). Die ganze Geschichte des Republikanismus belegt die These, dass der Bürgerstatus schon seit seinen Anfängen während der Französischen Revolution – trotz universalistischer Postulate – männlich konnotiert gewesen sei (Hufton 1992). Ein anderes relevantes Ausschlusskriterium bestand im 19. Jahrhundert in der Klassenzugehörigkeit: Es kostete der Arbeiterbewegung im 19. und im 20. Jahrhundert beträchtliche Anstrengungen, die politischen und sozialen Rechte auf die Arbeiter auszuweiten. Ein wesentlicher Erfolg westeuropäisch-sozialistischer Bewegungen war es, mit der Einführung des Wohlfahrtsstaates die Diskrepanz zwischen Habenden und Nichthabenden zu vermindern und das Recht auf Bildung, Gesundheit und Arbeit mit dem Prinzip der Gleichheit zu koppeln. Am Ende des 20. Jahrhunderts garantieren Bürgerrechte in der Regel die Gleichberechtigung hinsichtlich Zensus, Geschlecht, Bildung, Beruf und

* Ich werde die Begriffe Immigranten und Ausländer synonym verwenden, obschon ich mir der Problematik dieses Vorgehens bewusst bin. Ausländer bezieht sich auf eine rechtliche Kategorie, welche die Absenz des Bürgerstatus feststellt. Migrant ist hingegen eine soziologische Kategorie, die einer Klärung bedarf. Einige Migranten sind Bürger (durch Einbürgerung oder ehemalige koloniale Zugehörigkeit), einige Ausländer hingegen immigrierten nie.

Niederlassung. Hingegen bleibt die Nationalität bis heute ein relevantes Kriterium für die Entscheidung, ob Fremde zu den Gleichen zählen oder nicht. Wie die vorhergehenden Ausschlusskriterien beinhaltet die Nationalität für die Entwicklung der Gleichberechtigung die Gefahr, durch eine Delegitimierung von Konfliktlinien der Komplexität heutiger moderner Demokratien nicht gerecht zu werden. Diese Ausklammerung schränkt den Wettbewerb in „geschützten“ Demokratien so ein, dass Ideen und Interessen von Immigranten nur über einheimische Interessenvertreter im hoch legitimierten Links-rechts-Schema vorgebracht werden können (*acting for*), nicht aber von den Einwanderern in selbst definierten Konfliktfeldern vertreten werden dürfen (*standing for*) (Zolo / McKie 1992).

Werte und Praxis

Der Versuch, die Vererbbarkeit demokratischer Rechte zu überwinden, ist Teil einer weit zurückreichenden Diskussion über die Gleichheit der Menschen, die, wie alle Etappen im Prozess der Zivilisierung, auch in diesem Fall umstritten ist. Im Kern der Problematik steht die Fähigkeit moderner Gesellschaften, aufgrund einer gemeinsamen Rechtsbasis Differenzen und kulturelle Identitäten mit universalistischen Werten zu verbinden, sodass die Selbstbestimmung aller Einwohner nicht gegen, sondern für bestimmte Inhalte eingesetzt werden kann. Die Relevanz, die wir dem kulturellen Unterschied beimessen, bleibt im Zentrum der Reflexionen von pluralistischen Gesellschaften, deren egalitärer und demokratischer Gehalt durch die Einwanderung herausgefordert ist. In diesem Kontext wird die Immigration zu einem Indikator für den Charakter und die Reaktionsfähigkeit von politischen Systemen unter Stressbedingungen, da die Einwanderung das System nicht unverändert lässt. Ein weiterer Faktor: Die Einwanderer beeinflussen auch aktiv das Profil einer Demokratie, indem sie sich im sozialen und politischen Bürgerrechtsgefüge einbringen. Die Partizipationsbestrebungen von Migranten als neuer Untersuchungsgegenstand eignen sich daher für die Analyse von zwei dynamischen, aufeinander wirkenden Prozessen: Wie haben einerseits die politischen Systeme des „Westens“ auf die Einwanderung reagiert? Wie exklusiv sollte der Zugang zum Bürgerrecht sein? Welche Strategien haben andererseits die Migranten entwickelt?

Gerade mit der Forderung nach mehr politischen Partizipationsrechten sind die Migranten in den „harten Kern“ (Barbalet 1988) der Demokratie eingedrungen. Nachdem sie zuerst soziale und später zivile Rechte erwirkt haben, sehen sie sich nun mit der Hürde der politischen Rechte konfrontiert. Der schon erlangte Rechtsstatus ist aber zumindest ein Indiz dafür, dass Rechte *nicht* – wie im 19. Jahrhundert gedacht – national eingegrenzt werden können. Die Ausweitung der Demokratie auf nicht nationale Mitglieder ist zu einem neuen Thema in der politischen und wissenschaftlichen Auseinandersetzung geworden. Der Befund, dass immer mehr Immigranten als *Denizens* (Hammar 1985) Rechte genießen, führt unweigerlich dazu, die Kluft zwischen dem juristischen Status der Bürger und den Bürgerrechten als Rechte von Einwohnern einer Staatsnation neu zu denken.

Spiegel der Forschung

Eine politologisch interessierte Forschung beschäftigt sich seit Längerem mit fünf Tendenzen in Europa:

- a) Die Gleichstellung der Frauen seit den 1980er Jahren gepaart mit dem Abstammungsprinzip führt zu einer Zunahme der doppelten Staatsbürgerschaft und einer national angepassten Reaktion auf diese Entwicklung;
- b) die Konvergenz von Staaten mit jeweiliger *Ius-soli-* (Geburtsortprinzip) und *Ius-sanguinis-* (Abstammungsprinzip) Tradition. Staaten wie Deutschland und Belgien, die traditionell das Abstammungsprinzip applizierten, gingen dazu über, *Ius-soli-*Elemente für die zweite und dritte Ausländergeneration einzuführen, während klassische *Ius-soli-*Staaten diese eingrenzten;
- c) die Anerkennung multipler Bürgerrechte wird durch Politiken wiedergegeben, die auf eine Verzichtserklärung der ursprünglichen Bürgerschaft als Bedingung für die Einbürgerung verzichtet;
- d) die Einführung von Sprachtests und Integrationsbedingungen für die Einbürgerung.

Die Bürgerrechtspolitik in Europa erweisen sich bei näherer Betrachtung allerdings als relativ volatil. Als gute Beispiele dienen die Niederlande und Deutschland. In Holland war die Möglichkeit der doppelten Staatsbürgerschaft in den 1990er

Jahren ein stark debattiertes Thema. Ein restriktiver Zugang wurde im Gefolge der Debatte liberalisiert, um kurz danach erneut in eine moderat restriktive Auslegung zu münden (van Oers / de Hart / Groenendijk 2006). Die Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes im Jahr 2000 ist ebenfalls ein gutes Beispiel einer lange erwarteten Reform für die Angehörigen der sogenannten zweiten Generation, aber auch der Aufrechterhaltung einer Vermeidungspolitik der Mehrfachbürgerschaft, die allerdings die Einbürgerung der jungen Ausländer begünstigen würde. Eine fünfte Forschungsrichtung untersucht die Weise, wie sich Migranten in den jeweiligen politischen Kontext, der nicht mehr allein von national verfassten Staaten bestimmt wird, als Einwohner einbringen. Sie interessiert sich für die Beziehung zwischen Bürgerrecht und Integration (Joppke 2010).

So scheint in letzter Zeit in verschiedenen Gesellschaften ein Konsens darüber zu bestehen, dass unsere Migrationsgesellschaften integrierter sein sollten, als sie sind. Die Rechte fordert Integration und Repression, die Mitte Integration und Verantwortung, die Linke Integration und Sozialisation. Selten zuvor war dieser Begriff des 19. Jahrhunderts so erfrischend en vogue, aber auch ambivalent wie heute, und dies nicht nur in Deutschland oder der Schweiz. Auch in anderen großen klassischen Einwanderungsländern Europas wie Frankreich und Großbritannien rekurrieren Behörden neuerdings auf den Integrationsbegriff, denn dort scheinen die in den 1960er und 1970er Jahren entwickelten Modelle der gesellschaftlichen Kohäsion allesamt in die Krise geraten zu sein. Sei es das multikulturalistische Modell Englands und der Niederlande, das die *Migrantcommunities* unterstützte und in ihrer Autonomie beließ, sei es das französische und deutsche Modell der Assimilation. Sämtliche Politikansätze müssen mit der Segregation und Ausgrenzung der Migrationsbevölkerung insbesondere in den Städten und Agglomerationen das Scheitern einer kohäsiven Politik eingestehen. Doch taugt der neue alte Integrationsbegriff dazu, die großen Erwartungen nach sozialem Zusammenhalt zu befriedigen, die in diese Politik gesetzt werden?

Differenz und Homogenität

Integration bezieht sich als zentraler Begriff der klassischen Soziologie auf den Zusammenhang zwischen sozialer Einheit und den Unterschied zwischen Individuen. Integration stellt kontinuierlich

die Bedingungen sozialer Ordnung infrage. Schon in den Anfängen der modernen Gesellschaftstheorie – beispielsweise bei Hobbes – wurde soziale Ordnung als problematische Errungenschaft verstanden. Deshalb musste immer wieder von Neuem geklärt werden, warum die Welt überhaupt in einer bestimmten erkennbaren Weise strukturiert ist, und warum nicht Chaos und Entropie herrschen. Bis heute ist allerdings weder der normative Gehalt des Begriffs Integration geklärt noch eine genaue Unterscheidung zwischen verschiedenen Formen der Integration vorgenommen worden. Ein Blick zurück in die Geschichte der Sozialtheorie zeigt, wie schwierig es war, die Begriffe Integration und Ordnung neutral zu definieren. In der Kritik am Begriff wurde herausgearbeitet, dass es in der Regel nicht um Bestand per se geht, sondern um Erhaltung bestimmter positiv bewerteter Formen von Integration. Ordnungs- oder Integrationsbegriffe haben in den Sozialwissenschaften offensichtlich einen diagnostischen Charakter. Sie enthalten ein bestimmtes normatives Element, das eine implizite oder explizite Vorstellung von „gelingender“ oder „misslingender“ Vergesellschaftung beinhaltet.

Gerade die in den 1970er Jahren einsetzende Debatte über „Differenz“ richtet sich vielfach gegen eine solche Vorstellung von Gesellschaft als Einheit. *Deskriptiv* geht es bei der Betonung von Differenz häufig um Aspekte wie die Tendenz zur Pluralisierung und Diversifizierung von Lebensformen und Milieus, entsprechend um ein Schwinden kultureller Homogenität. Es geht um Ansprüche von Minderheiten auf neue Formen sozialer Anerkennung oder institutionellen Schutzes. Die *normative* Perspektive lässt sich mithilfe bestimmter Schlagworte beschreiben, beispielsweise als Verteidigung lebendiger Vielfalt gegen eine repressive Tendenz zur Homogenisierung. Typisch für diese Verteidigung von Differenz ist die damit verbundene Kritik am „abstrakten Individualismus“, der als bloße Kehrseite repressiver sozialer Homogenisierungskonzepte angesehen wird.

Das Ende der Assimilation

Auf der Ebene des politischen Diskurses wird der Begriff Integration im oben beschriebenen Sinne häufig als universalistischer Code für die Teilhabe an den gesellschaftlichen Systemen verwendet. Dies impliziert, dass notwendige Bedingungen geschaffen werden müssen, um jedem Einwohner die Partizipation

an allen gesellschaftlichen Ressourcen gewähren zu können. Dieses Konzept versteht sich als Alternative zum Begriff der Assimilation, der die hier bereits kritisierte Tendenz zur Homogenisierung aller Menschen in einer Gesellschaft wohl am treffendsten ausdrückt: Das Individuum soll sich kulturell der Mehrheit angleichen. Inzwischen ist offensichtlich, dass sich dieses Modell nicht in der ursprünglichen konzeptionellen Klarheit durchsetzen lässt. In den vergangenen 50 Jahren hat es nicht die Resultate erzielt, die sich die Beförderer ursprünglich erhofft hatten. Der in der sozialwissenschaftlichen Diskussion teilweise stark kritisierte Begriff Assimilation hat sich in politischen Debatten halten können und kommt immer wieder in der unterschiedlichen Auslegung des Begriffs Integration zum Ausdruck (Brubaker 2001).

Der Lauf der Geschichte ist nicht vorhersehbar. So zwingt die Migrationsgesellschaft zu einer Reformulierung der Bedeutung gesellschaftlicher Einheit, die notwendigerweise zu einer Infragestellung bestehender Modelle der kooperativen Beziehungen und Grundwerte eines Migrationsstaates führen. Pluralisierung und Globalisierung haben ihre Wirkungen auf die soziale Differenzierung nicht verborgen. Die Bedeutung nationaler Zugehörigkeit hat in der Folge viel von ihrer politischen und gesellschaftlichen Relevanz eingebüßt. Diese Deregulierung der alten Identitäten kann auch als Entlastung für die Nationalstaaten betrachtet werden, denn sie bedeuten mithin eine verminderte Emphase Richtung Gemeinschaftsbeziehungen, eine Minimierung der Ansprüche, die sich auf die Idee der nationalen Solidarität beziehen könnten. **Gewisse Gruppierungen verbinden** jedoch weiterhin Fragen der Integration mit einer emphatischen „Zugehörigkeit“ zu einer nationalen Gemeinschaft. Die Persistenz der nationalen Semantik erlaubt es Einheimischen noch heute, Forderungen nach Schutz zu stellen, selbst wenn der Nationalstaat viel an Einfluss verloren hat. Für diese Gruppen darf die Bedeutung der nationalen Zugehörigkeit nicht infrage gestellt werden, selbst nicht unter den Vorzeichen des stets steigenden Wettbewerbs in einem abbröckelnden Sozialstaat, der Staatsgrenzen obsolet werden lässt. Allerdings wird diese Position durch eine Differenzierung der Adressaten des Wohlfahrtsstaates herausgefordert. Es sind insbesondere die erfolgreichen Gruppen auf dem Arbeitsmarkt, deren Loyalität der moderne Wohlfahrtsstaat sicherstellen will. Diese Gruppen müssen nicht notwendigerweise Bürger sein und da Migration


ein konstitutives Element für die Herstellung von Wettbewerb ist, können einzelne politische Bewegungen sich für eine nationale Schließung, für eine Restriktion des Wettbewerbs aussprechen, um die Migranten weiterhin auszuschließen.

Im gemeinsamen Interesse

Schließung als Antwort würde der Komplexität moderner Wohlfahrtsstaaten nicht gerecht werden, die sich längst nicht mehr auf nationaler Semantik abstützen. Programme kultureller Homogenisierung haben an Bedeutung verloren, umso mehr, als Formen individueller und kollektiver Identitätsbildung politisch dereguliert wurden. So ist der Zugang zu sozialstaatlichen Rechten längst abhängig von erworbenen Anspruchsvoraussetzungen, die über eine Karriere auf dem Arbeitsmarkt erworben werden und nicht allein auf die nationale Zugehörigkeit zurückzuführen sind. Wie können Kohäsion und Integration unter den Voraussetzungen einer Entwertung der nationalen Semantik und der neuen Trierung des Sozialstaates formuliert werden? Auch wenn die Versuchung groß ist, kann es nicht über die Forderung einer Assimilation an eine Leitkultur gehen. Diese ergibt sich von selbst im Laufe der Generationen. Was hingegen wichtig ist, bleibt eine ausgewogene Interaktion zwischen strukturellen und kulturellen Dimensionen der Integration. So kann zum einen der Zugang zur Staatsbürgerschaft, wie das französische Beispiel der Proteste in den *Banlieues* gezeigt hat, ohne Zugang zu gleichen Lebenschancen nicht weit führen. Andererseits bleibt es eine amputierte Integrationspolitik, wenn integrierte Menschen nicht auch symbolisch durch die Bürgerschaft inkludiert werden. Die Antwort muss deshalb beide Dimensionen erfassen: die Erweiterung der Chancengleichheit und die willentliche Adoption der Migranten durch die Einwanderungsländer.

Eine weitere Überlegung muss sich dem politisch-institutionellen Rahmen widmen, der Bürgerschaftspolitik, welche die politisch-kulturelle Dimension der Kohäsion berührt. Mit Rifaat (2004) lässt sich sagen: *Immigrants adapt, countries adopt*. Einer Adaptation der Migranten muss eine Adoptierung durch die Staaten entsprechen. Zwei Richtungen sollen hier genannt sein, die dieses Ansinnen unterstützen: jene der patriotischen-verfassungsrechtlichen Bürgerschaft und jene der Einwohnerbürgerschaft. Die Forderung nach politischer Inklusion begründet sich

durch die Argumentation, wonach Integration nur gesichert werden kann, wenn alle Bürger, die zum Wohlstand einer Gesellschaft beitragen, auch die gleichen Rechte und Pflichten besitzen. Wenn Migranten die Prinzipien der Verfassung als Werkzeug der Konfliktregulierung akzeptieren, müssen sie als Bürger akzeptiert werden, die zu einer Gemeinschaft gehören, deren gemeinsame Basis Gesetz und Verfassung sind. Streit innerhalb einer gemeinsamen politischen Kultur darf nicht fehlen. Gerade er und seine Bewältigung sind es, die neue Selbstverständlichkeiten entstehen lassen und verschiedene Gruppierungen von Bürgern zu binden und zu verbinden vermögen.

Staatsbürgerschaft ist nicht nur (aber auch) eine Frage von Rechten und Pflichten. Sie impliziert die Identifikation mit einer politischen Gemeinschaft, die als eigene wahrgenommen wird und für deren Wohl man sich engagiert. Es geht dabei auch um die Fähigkeit, die Vergangenheit eines Landes, wenngleich kritisch, als eigene Geschichte wahrzunehmen und um das Vertrauen in eine gemeinsam zu schaffende Zukunft. 

Literaturverzeichnis

- Barbalet, Jack: *Citizenship. Rights, Struggle and Class Inequality*. Open University Press, Milton Keynes 1988.
- Brubaker, Rogers: *The Return of Assimilation? Changing Perspective on Immigration and its Sequels in France, Germany and the United States*. In: *Ethnic and Racial Studies*, 24 (4), 2001, S. 531-548.
- Hammar, Tomas: *European Immigration Policy. A Comparative Study*. Cambridge University Press, Cambridge 1985.
- Hufton, Olwen H.: *Women and the Limits of Citizenship in the French Revolution*. University of Toronto Press, Toronto / London 1992.
- Joppke, Christian: *Citizenship and Immigration*. Polity, Cambridge / Malden 2010.
- Rifaat, Cherif: *Immigrants Adapt, Countries Adopt – or not. Fitting Into the Cultural Mosaic*. New Canadians Press, Montreal 2004.
- Shklar, Judith N.: *American Citizenship. The Quest for Inclusion*. Harvard University Press, Cambridge 1991.
- van Oers, Ricky / de Hart, Betty / Groenendijk, Kees: *The Netherlands*. In: Bauböck, Rainer u. a. (Hrsg.): *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States. Volume 2*. Amsterdam University Press, Amsterdam 2006, S. 391-434.
- Zolo, Danilo / McKie, David: *Democracy and Complexity. A Realist Approach*. Polity Press, Cambridge 1992.