

Discussion paper
3/ novembre 2000

Gianni D'Amato

Integration durch politische Partizipation:

Wer ist eine Bürgerin, wer ein Bürger?

Integration durch politische Partizipation: Wer ist eine Bürgerin, wer ein Bürger?

Gianni D'Amato
Schweizerisches Forum für Migrationsstudien
Universität Neuchâtel

Vortrag anlässlich des Parteitages der SP Baselland vom 18. November 2000
„Integrationspolitik - die nächsten Schritte“

Sehr geehrte Damen und Herren

Ich möchte mich zunächst bei Hrn. Nussbaumer für die Einladung bedanken. Sie gibt mir die Möglichkeit, einige noch unausgelegene Argumente vorzutragen und diese vielleicht später mit ihnen in der Diskussion zu präzisieren.

In diesem Vortrag werde ich der Frage nachgehen, welche Bedeutung die Staatsbürgerschaft für die Integration von Immigranten hat. Ich werde zuerst historisch argumentieren und auf ähnliche Fälle des Ausschlusses verweisen wie sie teilweise die MigrantInnen erleben. Auch in jenen Fällen ging es um die für Demokratien ausschlaggebende Frage: Wer gehört dazu, wer ist ein Bürger, wer eine Bürgerin? Um die Dringlichkeit einer Reform des Bürgerschaftsrechts zu belegen werde ich Sie mit einigen Daten vertraut machen, die kürzlich an unserem Forum für Migrationsstudien erarbeitet und publiziert worden sind. Von einer anschliessend politisch-theoretischen Betrachtung der heutigen Situation in der Schweiz ausgehend, möchte ich am Schluss meiner Rede für eine koexistenzielle Vorstellung der Staatsbürgerschaft plädieren, die nach rechtlichen Änderungen in der Schweiz verlangt.

Meine Quintessenz des Vortrages ist, dass wir in Europa eine Konvergenz der Staatsbürgerschaftspolitiken erleben, von der die Schweiz aufgrund eines überzogenen Souveränitätsanspruchs der Kantone und der Gemeinden ausgeschlossen bleibt und dadurch eine weiterführende staatsbürgerliche Integration verhindert.

Die Begriffe Staatsbürgerschaft und Nation erleben in der politischen Theorie und der Soziologie seit dem Fall der Berliner Mauer eine publizistische und akademische Renaissance. Im Zuge des neu erwachten Interesses wird vielfach auf die Arbeit von Thomas H. Marshall hingewiesen, der nach der

Katastrophe des Zweiten Weltkrieges in seinem kleinen Buch „Citizenship and Social Class“ schon einmal die Bedeutung des nationalen Bürgerstatus problematisierte. Die Leistungen des englischen Sozialwissenschaftlers werden zurecht wiederentdeckt und gewürdigt. Die Frage nach der Verallgemeinerung des Bürgerseins war jedoch längst vor ihm ein Thema der politischen Theorie, denn schon die englischen Reformisten und die Austromarxisten hoben das Wahlrecht als Möglichkeit zur Teilhabe am Gemeinwesen hervor. Marshalls wissenschaftliche Autorität lässt sich allerdings aus der Prägnanz erklären, mit der er das Thema der Staatsbürgerschaft und der Inklusion in die Nation arbeitet. In einem sequentiellen Entwicklungs- und Erweiterungsprozess schildert der eng an der britischen historischen Erfahrung argumentierende Sozialwissenschaftler die Entstehung einer im *Welfare State* kulminierenden nationalen Staatsbürgerschaft, die mit der Anerkennung ziviler Rechte begann, sich in einem Kampf um die politischen Rechte weiterentwickelte und in der Etablierung sozialer Rechte endete. Angesichts der transnationalen Mobilität, die in den letzten 50 Jahren möglich wurde, stellt sich der politischen Theorie auch heute wieder die Frage nach der Bedeutung nationalstaatlicher Mitgliedschaft in formeller und substantieller Hinsicht. Konkret müssen Antworten auf die Frage nach der gesellschaftlichen Integration in einer zunehmend pluralistischen Welt gefunden und Lösungen gesucht werden, die den Anspruch auf soziale Gleichheit in Zeiten einer vermeintlichen Krise des Sozial- und Wohlfahrtsstaates weiterhin befriedigen.

Eine breite Literatur unterstützt die Lehrmeinung, wonach Bürgerrechte in westlichen politischen Systemen ein wichtiges 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 Bürgerinnen und 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 EinwohnernInnen, die noch nicht BürgerInnen 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 potentiellen Bürgern wirksam werden lassen. Der Streit um soziale, zivile und neuerdings politische Rechte, mit dem Immigranten in unterschiedlichen Einwanderungsgesellschaften konfrontiert sind, stellt nicht nur einen Indikator für die Funktionsweise politischer Systeme dar und der Art, wie eine Ausweitung der Bürgerrechte gedacht wird, sondern enthält auch Hinweise auf die Formen von Exklusion und damit auf die Qualität von Demokratien.

Gerade die Geschichte der Demokratien verweist mit genügend Beispielen auf die Tatsache, dass demokratisch-kompetitive Systeme für einen Teil der Bevölkerung ohne Bedenken inklusiv sein können, indessen in bezug auf andere Bevölkerungsteile einen exklusiven und hegemonialen Charakter besitzen. Die Dualisierung der Bürgerrechte und die Rechtfertigung eines segmentierten politischen Systems stützt 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. Ein anderes relevantes Ausschlusskriterium 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. 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 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 hochlegitimierten Links-rechts-Schema vorgebracht werden können (*acting for*), nicht aber von den Einwanderern in selbst definierten Konfliktfeldern vertreten werden dürfen

fliktfeldern vertreten werden dürfen (*standing for*). 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 konjugieren, so dass die Selbstbestimmung aller Einwohner nicht gegen, sondern für bestimmte Inhalte eingesetzt werden kann. Gegner einer solchen Argumentation begründen ihre Meinung mit einem statischen Kulturbegriff, indem sie sich die Verteidigung einer spezifisch partikulären Tradition zum Ziel setzen und jegliche Fusion von kulturellen Identitäten zu einer gemeinsamen 'Zivilisation' ablehnen. Die Relevanz, die wir dem kulturellen Unterschied zumessen, bleibt daher weiterhin 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.

Einbürgerung in der Schweiz

Wie das politische System der Schweiz auf die Einwanderung reagiert, möchte ich mit einigen Zahlen belegen. Das Bundesamt für Statistik und das Forum für Migrationsstudien der Universität Neuenburg haben sich unter der Federführung von Etienne Piguet und Philippe Wanner der Einbürgerung unter demographischen Aspekten angenommen. In verschiedenen Kantonen und Gemeinden werden ja zur Zeit die Einbürgerungsregelungen überprüft und im Auftrag des Bundesrates bereitet eine Arbeitsgruppe bis Ende Jahr Vorschläge für eine neue Vorlage zur erleichterten Einbürgerung von hier aufgewachsenen Ausländern vor. Zahlen werden zum „heissen Eisen“, wie sie in ihrer Einladung richtig bemerkt haben - die Ereignisse von Pratteln und Emmen sind uns allen noch in lebhafter Erinnerung.

In den Statistiken fällt auf, dass die Einbürgerungsquote in der Schweiz nach wie vor gering ist. 630'000 Ausländerinnen und Ausländer erfüllen die bundesrechtlichen Voraussetzungen und leben also in der Regel seit mehr als zwölf Jahren in der Schweiz. Eingebürgert werden aber jährlich nur 20'000. Die Einbürgerungen haben zwar seit 1992 mit der Einführung der erleichterten Einbürgerung für Ehepartner und der Zulassung der Doppelbürgerschaft etwas zugenommen, mit 1,5 Prozent liegt

sie im internationalen Vergleich immer noch tief. Dass heisst aber auch: Staaten wie Schweden, Frankreich oder die USA mit einer gegenüber der Schweiz bis zu 15 mal höheren Einbürgerungsquote sind, was die Inklusivität politischer Rechte angeht, bedeutend bessere Demokratien. Das republikanische Ziel, eine Übereinstimmung zwischen Wohnbevölkerung und Bürgerschaft zu erreichen, ist in jenen Staaten eher der Fall, deshalb kennen sie einen höheren Grad an Inklusivität.

Dass in diesem staatspolitisch wichtigen Feld eine Praxis der Willkür herrscht, zeigen auch die von Etienne Piguet und Philippe Wanner erhobenen Daten. Die Unterschiede der Einbürgerungsquote variieren stark nach Kantonen und Gemeinden, was auf eine ausgeprägte Verletzung des Prinzips der Rechtsgleichheit hindeutet und dementsprechend politische Korrekturen erfordert. Überdurchschnittlich hohe Einbürgerungsziffern gibt es in den Kantonen Nidwalden, Genf, Freiburg, Zürich und Luzern. Weit unter dem Durchschnitt liegen Solothurn, Glarus, Appenzell Ausserrhodon, Schwyz und der Thurgau.

Diese Befunde haben nicht zuletzt auch Konsequenzen für die politisch-theoretische Reflexion. So täuschte sich Ernest Renan, als er 1882 in seiner berühmt gewordenen Rede an der Sorbonne die Schweiz als eine Nation beschrieb, die ihre Legitimität rein aus dem politischen Willen ableite. Die helvetische Nationsbildung hat zwar eine eigenständige Staatsbürgerschaft hervorgebracht, die ihre Position gegenüber dem französischen und deutschen Modell behauptet. Aber ungeachtet der republikanischen Tradition, war das Alpenland gegenüber Einwanderern nicht minder exklusiv und assimilatorisch als Deutschland und Frankreich. Vielleicht haben AutorInnen wie Dominique Schnapper und Pierre Centlivres Recht, die davon ausgehen, dass republikanisch orientierte Nationen wie die Schweiz mit schwachen gesellschaftlichen Bindungen ausgestattet sind. Um diese Fragilität zu überbrücken, meinen sie, brauchen politische Nationen ein Mindestmass an gemeinschaftlichen Rückhalt. Renans Irrtum, dass die Schweiz ein *Ergebnis des reinen politischen Willens* sei, beruht auf der Ignoranz gegenüber jenen gemeinschaftlichen Kräften, die in der Schweiz auf Kantons- und Gemeindeebene bestimmend sind. Die gemeinschaftlichen Traditionen und Sitten sind laut Centlivres und Schnapper jene Eckpunkte, die einen Bundesstaat wie die Schweiz zusammenhalten, welcher durch die Fragmentierungen in der Bevölkerung zu bersten droht. Diese helvetische Dialektik hat für einbürgerungswillige Immigranten aber unangenehme Konsequenzen, nämlich grosse Differenzen zwischen kantonalen und kommunalen Regelungen, die die Einbürgerungsvoraussetzungen, Wohnsitzfristen, Gebühren und Rechtsstellung des Bewerbers im Einbürgerungsprozess betreffen. Die Rahmenbedingungen der Reversibilität der Einbürgerung bis fünf Jahre nach dem Entscheid, der Unterschei-

derung in den Schriften zwischen Schweizern per Abstammung und solchen per Behördenbeschluss oder des vage formulierten Integrationsbegriffs (...“in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert“...) leisten der kommunalen Willkür zusätzlichen Vorschub und sind ein deutlicher Hinweis, dass das Misstrauen gegenüber dem Fremden auch nicht vor jenen Ausländern Halt macht, die Schweizer werden wollen. Im Gegenteil. Gerade der Einbürgerungsprozess gibt Anlass, tragende Elemente des schweizerischen Selbstverständnisses immer wieder neu zu zelebrieren. Die Optik der Einbürgerungswilligen spielt dagegen bei Bürgerrechtsdiskussionen eine untergeordnete Rolle.

Zwischen Ethnonationalismus und offener Republik

Anhand der Einbürgerungspolitik lässt sich vortrefflich zeigen, wie wenig Immigrantpolitik zu verrichten vermag und wie zögerlich die offizielle Politik die Tatsache einer ethnischen Diversifizierung der eigenen Bevölkerung aufgreift. Anstatt auf diesem Feld Politik offensiv zu gestalten, herrscht Stillstand und Verweigerung vor. Niederlagen im Bereich der politischen und sozialen Anerkennung (Mitenand-Initiative, Erleichterte Einbürgerung 1983, 1994) haben den Migranten klar die Unwirksamkeit eines Engagements um Formen institutioneller politischer Partizipation vordemonstriert. Bei Niederlagen dieser Art werden nicht nur die politisch aktiven Migranten demoralisiert. Erfahrungsgemäss erfolgt aus einer solchen Erschöpfung der Erwartungen der Rückzug vieler Einwanderer aus der öffentlichen in die private Sphäre oder aber in konkret agierende, ethnische Assoziationen.

Innovationen in der Immigrationspolitik sind nicht zu erwarten, solange politische Entscheidungsträger und die Mehrheit der Bevölkerung zögern, jenen fundamentalen gesellschaftlichen Wandel einzuleiten, der es erlauben würde, die bislang erfolgte Einwanderung staatsrechtlich anzuerkennen. Stattdessen beobachten wir auf beiden Seiten, bei ausländischen wie inländischen Bürgerinnen und Bürgern Abschottungstendenzen. Für das Verständnis einer offenen Republik kann eine solche Entwicklung nichts Gutes verheissen, vor allem in Städten, die von der Zugänglichkeit des öffentlichen Raums leben.

Mit der Schaffung einer Mehrheitsklasse, die einen privilegierten Zugang zum Bürgerbegriff beansprucht, wird aber die Bürgergesellschaft als Ausgangspunkt politischen Denkens insgesamt in Frage gestellt. Die Gefahr einer Abschliessung in einen Wohlstandschauvinismus, in der liberale Positionen zugunsten eines neuen Konservatismus aufgegeben werden, kann nur mit einer neuen Reflexion des

Bürgerstatus begegnet werden, der erneut auf dessen Freiheitscharakter hinweist, um so die Richtung für eine erneuerte Solidarität der Staatsbürgernation aufzuzeigen.

Wie kann nun die Staatsbürgerschaft beurteilt werden? Ich möchte fünf Positionsbezüge hinsichtlich der Bedeutung von Staatsbürgerschaft vorstellen (vgl. D'Amato 2001). Es ist dies die ethnonationalistische, die kulturalistische, die libertäre, die kosmopolitische und die koexistentielle Argumentation.

Ethnonationalistische Argumentation

Die ausschliessende Argumentation hinter dem Ethnonationalismus unterstreicht die Relevanz kommunaler Verbindungen im öffentlichen Leben. Sie suggeriert indessen eine Homogenität, die gegenüber der demographischen und politischen Wirklichkeit nicht haltbar ist. Der ethnisch-homogene und nicht politische Begriff des Volkes ist historisch gesehen problematisch. Die Nation ist ebensowenig ein vorpolitischer Naturzustand wie eine unproblematische ethnische oder kulturelle Einheit. Der "ethnische Kern" (Smith 1986) ist vielmehr Produkt einer kulturell behaupteten Identität, die fast beliebig manipulativ interpretierbar ist. Zudem decken sich territoriale Realitäten oft nicht mit den Grenzen ethnischer Gruppen, und die Liste sprachlicher, ethnischer und religiöser Minderheiten ist lang. Ein Kennzeichen gerade des deutschen Nationalismus beruhte auf der fehlenden territorialen Geschlossenheit und der Unbestimmtheit der Aussengrenzen. Die entscheidende normative Schwäche dieser nationalistischen Position ist: "... nationalists are not bound by a body of authoritative law or a set of sacred texts. Beyond liberation, they have no programme, only a vague commitment to continue a history, to sustaine a 'way of life'." (Walzer 1992:97) Diese Auffassung von Nation kann also keineswegs als die verbindliche moralische Einheit betrachtet werden. Die Exklusivität des nationalistisch bestimmten kommunalen Selbst verfügt über keine Wahlmöglichkeiten, zumindest über keine Wahlmöglichkeiten bezüglich seines eigenen politischen Status'. Es kann überdies nicht auf unabhängig verbindliche Rechtsprinzipien rekurrieren. Der ethnische Begriff der Nation ist verfassungsindifferent und benötigt keine Bürgerrechte, um die Binnenordnung politisch zu legitimieren. Daraus resultiert ein durchweg unvollständiges und einseitiges Verständnis vom Bürger, das häufig die Abwertung anderer ethnischer Gemeinschaften zur Folge hat. Diese Selbstauffassung ist bei rechtsbürgerlichen Bürgeraktionen im Spiel. Bürgerbewegungen sind in den letzten Jahren verpasster Einwanderungspolitik ja nicht nur aus neuen sozialen Bewegungen hervorgegangen, die Ethnisierung sozialer Konflikte

hat ebenso rechte fremdenfeindliche Bewegungen gestärkt. Deshalb kann man am Streit um den Bürger sowohl theoretisch-konzeptuell wie auch praktisch-politisch nicht vorbeigehen.

Kulturalistische Argumentation

Eine nuanciertere Version der ethnonationalistischen Position, welche individuelle Wahlmöglichkeiten einbezieht, bietet die kulturalistische Argumentation. Sie legt ihr Augenmerk auf eine lediglich kulturell und nicht ethnisch homogene Gesellschaft, was zumindest Möglichkeiten der Zustimmung oder Ablehnung beinhaltet. Sie kombiniert damit das kommunale mit dem individuellen Selbst und erzeugt dadurch ein ausbalancierteres Bild vom Bürger als die erste Position. Kulturalisation lautet ihr verführerisches Verständnis von Nation, und kulturelle Assimilation heisst die Anstrengung, deren Nicht-Mitglieder bedürfen, um die Staatsbürgerschaft zu erlangen, die indessen nicht von vornherein so streng determiniert ist wie bei der ethnonationalen Position. In der deutschen wie in der schweizerischen Ausländerpolitik wird häufig so argumentiert: Nicht-Mitglieder werden vor die Wahl gestellt, entweder das Land zu verlassen oder sich kulturell zu assimilieren. Nehmen sie die Wahl nicht an, so leben sie als Gastarbeiter ohne politische Rechte in einem fremden Land. Ihre Ansprüche begrenzen sich auf die sozialen Rechte, wobei sie auch dort nicht zu einer Belastung werden dürfen. Die Stärke der kulturalistischen Argumentation liegt in der engen Verbindung von kultureller Einheit und politischer Zustimmung, wobei der rousseauistische Glaube hinzukommt, dass Demokratie ohne eine starke kulturelle Homogenität nicht funktionieren kann. Selbst Verfechter universeller Rechte teilen oft diese Prämisse. Eine weitere Stärke dieser Argumentation liegt darin begründet, dass die bewusst installierten Schwierigkeiten auf dem Weg, ein Staatsbürger zu werden, den Wert der Staatsbürgerschaft wie der politischen Partizipation stärken. Es ist letztlich die nationale Bürgergesellschaft und ihre politische Gesellschaft, welche über die Zulassungsregeln entscheidet. Doch auch die Verschmelzung politischer Loyalität mit kultureller Konformität ist nicht unproblematisch. In pluralisierten Gesellschaften ist nicht immer einsichtig, welchen Werten gegenüber man als Zugezogener konform zu sein hat. Zusätzlich offenbart der assimilatorische Anspruch, einen universellen Standard anzubieten, an dem Zugehörigkeit und Vertrauenswürdigkeit gemessen werden können, sein Scheitern paradigmatisch mit der Vernichtung der westeuropäischen Juden. Denn obschon ambitionierte Teile 'fremder' Minderheiten durch die Praktizierung herrschender kultureller Muster Anerkennung suchen und sich von ihrer Herkunftsgemeinschaft lossagen, beschränkt sich ihre Assimilation auf einen lediglich

individuellen Akt. Die politische Diskriminierung und Emanzipation hingegen beziehen sich auf die Gemeinschaft der Fremden als solche, die durch traditionelle Teile der Ursprungsgemeinschaft mitbestimmt wird. Zusätzlich werden die naturalisierten Fremden dem Verdacht ausgesetzt, 'nicht wirklich wie wir' zu sein. Von der Herkunftsgemeinschaft entfremdet, fanden die Assimilierten in der dominanten Nation keine volle und unbedingte Akzeptanz (Baumann 1991: 43). Diese Diskriminierungen versucht die auswählende Position zu verhindern.

Libertäre Argumentation

Für die auswählende libertäre Argumentation steht normativ die Autonomie des politisch agierenden Individuums im Zentrum, dessen Zustimmungskarakter sich auch auf die Staatsangehörigkeit bezieht. Jede Person sollte über Mitgliedschaft und Beteiligung selber entscheiden können. Staatsbürgerschaft wird den individuellen Interessen angepasst, individuelle Freiheit ist der höchste Wert und nicht Solidarität oder eine republikanisch verstandene politische Freiheit. Die Stärke dieser Argumentation besteht in der grossen Toleranz gegenüber Verschiedenheit. Sie berücksichtigt die durch Migration und globale Integration entstandene Realität von Mehrfach-Mitgliedschaften, die sie weiterhin ermöglichen würde. Die Zustimmung der Individuen allein begründet nach dieser vertragstheoretisch argumentierenden Position die politischen Gemeinschaften. Dem Individuum gegenüber wird grosse Fairness geübt. Kritisch lässt sich allerdings einwenden, dass, wenn alle in einem bestimmten Territorium immerwährend frei über ihre Zustimmungen oder Nicht-Zustimmungen entscheiden, Solidarität und stabile Institutionen untergraben werden: "While liberalism did certainly contribute to the formulation of the idea of a universal citizenship, based on the assertion that all individuals are born free and equal, it also reduced citizenship to a more legal status, setting out the rights that the individual holds against the state. ... Ideas of public - mindedness, civic activity and political participation in a community of equals are alien to most liberal thinkers." (Mouffe 1992:227)

Diese Position birgt gerade wegen ihrer grossen individuellen Offenheit zahlreiche praktische Probleme in sich. Zum Beispiel: In welchem Ausmass kann ein Individuum bewusst politisch entscheiden, welche Art von Mitgliedschaft es wünscht? Weitere Probleme für die Politik entstehen, wenn bei vielen die Wahl unpolitisch ausfällt. Bedeutet dies dann nicht eine Herabsetzung der Staatsbürgerschaft wie der Politik im allgemeinen? Und führt dies alles nicht zu einer Verarmung der demokratischen politischen Kultur? Die Gefahr besteht wiederum, dass ein konzeptuell zu dünnes und einseitiges Bild des Bürger entsteht. Dieser Gefahr unterliegt auch die wohlfeile Metapher vom

steht. Dieser Gefahr unterliegt auch die wohlfeile Metapher vom Weltbürger in der kosmopolitischen Argumentation.

Kosmopolitische Argumentation

In der kosmopolitischen Argumentation werden kommunale Bindungen ebenso übergangen wie Ethnizität und Langzeitinvolviertheit in eine Gesellschaft. Die Logik dieser Argumentation liegt jenseits aller Vorstellungen bisherigen politischen Denkens und führt hin zu einer Weltbürgergesellschaft, die zwischen Menschen und Bürgern nicht mehr unterscheidet. Das System von zahlreichen exklusiven Mitgliedschaften wird damit unterwandert, fundamentale Gleichheit aller Menschen ist das Ziel. Obwohl Trends zu weniger exklusiv gehandhabten politischen Mitgliedschaften durchaus erkennbar sind, wie zum Beispiel in der Europäischen Union, ist indessen noch keine globale politische Einheit in Sicht, die das universelle Recht auf politische Selbstbestimmung standardisieren und kontinentenüberspannende Kommunikationsformen herstellen würde. Erst wenn alle souveränen Staaten ein Menschenrecht auf Repräsentation als Massstab für politische Mitgliedschaft anerkennen und die Möglichkeit kultureller Integration schaffen würden, entstände der dafür angemessene politische Kontext. Einen Wert kann die politische Mitgliedschaft indessen nur dann behalten, wenn dieser Wert auch verdient werden muss und nicht gleichsam verschenkt wird. Dort, wo die Konstitution der politischen Gesellschaft durch ausschliesslich universelle Kriterien erfolgt, wird die gemeinsame historische Basis einer Politik aufgelockert und zusehends fragwürdig. Diese Kritik führt uns zur selbstgestellten Aufgabe zurück, die koexistenzielle Position weiter auszuführen.

Koexistenzielle Argumentation

Auch die koexistenzielle Argumentation berücksichtigt im Unterschied zu den beiden ersten Positionen das universelle Selbst, dessen Ausdruck Integration und Partizipation in einer Gesellschaft sind. Integration durch Partizipation lautet hier die Formel, wobei eine funktionale Komponente mitschwingt. Bei der Festlegung der Kriterien für Mitgliedschaft spielt nämlich die Funktion, die jemand in einer bestimmten territorialen Einheit tatsächlich einnimmt, eine wichtige Rolle. Dabei haben diejenigen, die über längere Zeit vor allem wirtschaftlich, gesellschaftlich und kulturell zu einer wohlgeordneten Gesellschaft beigetragen haben, ein Recht auf Integration, sofern sie dies wünschen. Wer

politischer Herrschaft auf einem bestimmten Territorium zwangsläufig unterworfen ist, hat in dieser ebenso funktional untermauerten wie naturrechtlich inspirierten Argumentation automatisch ein Recht auf politische Repräsentation. Territoriale Souveränität wird von den unter dortigem Recht Lebenden ausgeübt und nicht von einer ethnisch-homogenen Gruppe oder einer exklusiven Gruppe von Bürgern, welche über die Nicht-Bürger herrschen. Die Staatsbürgerschaft soll mit der ökonomischen und sozialen Mitgliedschaft in einer Gesellschaft einhergehen: sie kann daher mit dem erbrachten gesellschaftlichen Beitrag einer Langzeitresidenz überzeugend begründet werden. Integration und nicht eine vermeintlich feststehende nationale Identität wird dabei zum entscheidenden Gesichtspunkt. Das drückt aus, dass es sich um einen Prozess handelt, und zwar um einen durchaus anstrengenden und schwierigen politisch-kulturellen Lern- und Gewährungsprozess. Diese Integration läuft über die Solidarität einer verfassungspatriotischen, sich politisch verstehenden Nation, die eine selbstkonstituierte Rechtsgemeinschaft ist, und nicht über eine exklusiv ethnisch verstandenen Nation, einen Volksstaat mit einer ebensolchen weniger autonomen Solidarität. Die Stärke dieser Position liegt in der realen Verknüpfung, die sie zwischen einer Politik der Staatsbürgerschaft und den Herausforderungen einer globalen Gesellschaftswelt vornimmt. Trotz republikanischen Vorbehalten und praktischen Umsetzungsproblemen werden wir uns dieser ausbaufähigen Argumentation anschliessen und den transnationalen Gehalt einer sich verfassungspatriotisch verstehenden Nation präzisieren.

Dies bedingt eine weitere Klärung des Integrationsbegriffes, die uns über unseren bisherigen Diskussionsstand hinausführt. Die politische Integration in der koexistentiellen Argumentation bezieht sich auf einen durch die Verfassung festgehaltenen, aber nicht unveränderbaren Konsens über die Verfahren legitimer Entscheidungsfindung. Diese Prinzipien stellen der verfassungspatriotisch orientierten Nation einen Interpretationshorizont zur Verfügung, in dessen Rahmen über Rechte und Ansprüche gestritten werden kann. Eine solche für die Integration offene Staatsbürgerschaft darf auch von seiten der Neubürger ein gewisses Mass an Loyalität gegenüber den Verfassungsregeln erwarten, die nicht totale Identifikation mit der Nation bedeutet, aber zur Sicherung politischer Beschlüsse dazu verpflichtet, einmal getroffene Entscheidungen auch zu tragen. Eine bessere Einheit als die des modernen Verfassungsstaates steht nicht zur Verfügung. Von hier aus ist die Gesellschaft in einem weiteren Sinne jeweils neu zu 'verfassen'. Auf der Ebene kollektiver Identität ist es darüber hinaus wichtig, zwischen der internen Kohärenz von Sinn und der kulturellen Homogenität von nationalen Gesellschaften zu unterscheiden (Peters 1993:123-128). Ersteres meint irgendeine Art von sinnhafter Strukturierung, wie wir sie mit dem Ausbau der koexistenziellen Argumentation ebenfalls verfolgen;

letzteres meint ein bestimmtes Ausmass, in dem Mitglieder einer Gesellschaft eine einheitliche Kultur teilen. Mit dem notwendigen Ausmass kultureller Integration wird meistens übertrieben ebenso wie mit den Gefahren des sogenannten Multikulturalismus, so als ob moderne Gesellschaften noch kulturell autark und homogen seien. Wie weit aber Integration auf solchen von allen Mitgliedern geteilten kulturellen Mustern beruht, ist eine empirische Frage. Als minimale Anforderung genügt meines Erachtens eine durch Schule oder Arbeit erlangte oder schon vor der Auswanderung antizipierte Vertrautheit mit dem zivilen, industriellen und politischen Leben am neuen Ort, ohne dass ein Zwang entsteht, die ehemaligen Bindungen ablegen zu müssen. Gerade der Verzicht, sich der Fremdheit entledigen zu müssen, hebt die Integration von der Assimilation ab, die den Eingliederungsprozess als einen zivilisatorischen Entwicklungsakt versteht, als zweite Kindheit. Konzeptionen kultureller Kohärenz jedoch, wie sie in Begriffen wie 'Zivilisation', 'westliche Welt' oder 'demokratische politische Kultur' zum Ausdruck kommen, spielen dagegen deskriptiv wie normativ eine gewichtige Rolle. An ihnen kommt konstruktive politische Theorie, ohne sich selbst aufzugeben, nicht vorbei.

Ich komme nun zum Schluss meiner Ausführungen. Dabei werde ich die unterschiedlichen Argumentationen bewerten und eine politische Einschätzung der Einbürgerungsproblematik abgeben.

Die Bürgergesellschaft erweist sich nicht nur als Quelle der Freiheit gegenüber dem autoritären Staat, sondern auch als anspruchsvoller Ort des interaktiven Austauschs, an dem um den Begriff des Bürgers gestritten wird. Diese Auseinandersetzung setzt je nach Argumentation Integrationsprozesse in Gang, in denen Anerkennung, Respekt und Zugehörigkeit zur Nation eine unterschiedliche Gewichtung erlangen. Die ethnonationale und kulturalistische Argumentation geben auf die Einwanderung Antworten, die uns in ökonomisch, politisch und kulturell modernisierten Gesellschaften nicht oder nur mit hohen Kosten durchsetzbar erscheinen. Die Verabschiedung nationaler und staats-theoretischer Kategorien in der libertären und kosmopolitischen Position ergibt ebensowenig handlungsrelevante Optionen. Bleibt die von uns bevorzugte koexistentielle Argumentation mit ihren Anforderungen an Bürger und Bürgergesellschaft. Integration entsteht, wenn auch die Assoziationen der Bürgergesellschaft inklusiv wirken und eine gleichberechtigte Beteiligung an der öffentlichen Sache bewerkstelligen. Es sind die Orte, an denen Anerkennung, politische Macht und Demokratie stattfinden; hier ist die Identität des Einzelnen mit kollektiven Identitäten verwoben, die nicht statisch zu verstehen sind, sondern einem Prozess der Selbsttransformation unterliegen. Diese unsere Position würde zudem trotz ihrer demokratischen Einschlusskriterien gesellschaftliche Diskriminierungen entlang ethnisch-schichtspezifischen Linien in relevanten Sphären wie der Schule, der Arbeit, den Vereinen

und dem Wohnumfeld nicht aus der Welt schaffen. Aber, so unsere These, Inklusion beginnt mit der Staatsbürgerschaft. Nur wer über Bürgerrechte verfügt, kann unabhängig von sozialpolitischer Patronage eigene Themen in die politische Agenda einbringen sowie auf Stigmatisierungen aufmerksam machen, welche die eigene gesellschaftliche Positionierung nachteilig beeinflussen. Demokratische Teilhaberechte für ehemalige Ausgeschlossene verteilen nicht nur die politische Macht neu, sie reformieren auch den Staat und die Gesellschaft nachhaltig und ermöglichen so eine gerechtere Teilhabe am gemeinsam erschaffenen Wohlstand.

Ein erweitertes Staatsbürgertum als stabile Grundlage für die weitere Geschichte einer Freisetzung der zivilen Kräfte, wozu nach dem Ende des Kalten Krieges nun europaweit Chancen bestehen, ist zu einer brennenden Frage unserer Gegenwart geworden. Chancen einer urban-aufgeklärten Entnationalisierung der Staatsbürgerschaft stehen jedoch nicht zu unterschätzende Risiken einer dagegen gerichteten Renationalisierung in Gestalt der 'Überfremdungs'-Bewegungen gegenüber. Auf beiden Seiten gibt es Bürgerbewegungen, und beide Seiten führen einen starken Bürgerbegriff ins Feld: der eine ist retrospektiv und vertraut auf die gelebte Loyalität einer ethnisch oder kulturalistisch abgeschlossenen Nation, der andere ist prospektiv und setzt auf die Transformierbarkeit einer verfassungspatriotisch unterlegten Nation. Die konservative Seite argumentiert mit Entlastung, die progressive mit neuen Belastungen. Belastungen müssen indes zumutbar sein, wenn sie nicht in aggressive Abwehr umschlagen sollen. Vieles hängt deshalb davon ab, wie wir den Bürgerbegriff in Zukunft verstehen und ob wir mit ihm in einer Konstellation von Begriffen (Demokratie, Staat, Nation) umzugehen verstehen. Die Fragen spitzen sich letztlich darauf zu, inwieweit der nationale Charakter der Staatsbürgerschaft verbunden ist mit dem realen Gehalt der Nation und wie Staatsbürgerschaft und Nation verstanden werden - vor allem: welcher der beiden Begriffe für das politische Denken grundlegender ist. Die doppelte Staatsbürgerschaft ist ein Schritt der Trennung von Staatsbürgerschaft und nationaler Zugehörigkeit, welcher die Schweiz 1992 eingeführt hat. Ein weiterer ist die Einwohnerbürgerschaft, in der konkret die Tugend der Urbanität gelebt werden kann, da jeder Einwohner auch Mitglied der Stadt ist und durch Teilhabe an der öffentlichen Sache seine loyale Zugehörigkeit unter Beweis stellen kann. Von dieser europäischen Entwicklung ist die Schweiz z.Z. ausgeschlossen. Was in der Schweiz bei einer zukünftigen Reform des Bürgerrechtsgesetzes hingegen ansteht und sogar Deutschland, das immer als ethnische Nation bezeichnet wird, angenommen hat, ist die Harmonisierung des Rechtsanspruchs auf Einbürgerung in allen Kantonen und die Einführung des „ius soli“ für die in der Schweiz geborenen Kinder von Ausländern. Mit diesem Schritt wäre eine nachhaltige Lö-

sung für das Schweizer Dilemma gefunden, um in Anlehnung an Myrdal dem staatsbürgerlichen Abschluss jener Einwohner ein Ende zu setzen, die den Aufbau und das Wohlergehen der Schweiz in den letzten 50 Jahren mitgestaltet haben. Eine solche Lösung würde vielen Auslandsleuten endlich die Möglichkeit geben, sich als BürgerInnen für die eigenen Belange einzusetzen. Vielleicht ist eine solche Skizzierung der Entwicklung kein Patentrezept, sicher gibt es noch etliche weitere Überlegungen anzustellen. Aber eine sich demokratisch verstehende Nation wie die Schweiz, die zu Recht stolz ist auf ihre Leistungen, kommt nicht umhin, früher oder später die Inklusion der Migrantinnen und Migranten auch auf dem Feld der Demokratie anzugehen.

Literaturliste

- Baumann, Zygmunt (1991) 'Moderne und Ambivalenz', in: Uli Bielefelder (Hg) *Das Eigene und das Fremde*. Hamburg
- BFS (2000) Die Einbürgerung in der Schweiz. Unterschiede zwischen Nationalitäten, Kantonen und Gemeinden, 1981-1998, Neuchâtel (Verfasser: Etienne Piguet, Philippe Wanner)
- Kleger, Heinz und Gianni D'Amato (1995) 'Staatsbürgerschaft und Einbürgerung - oder: Wer ist ein Bürger?: ein Vergleich zwischen Deutschland, Frankreich und der Schweiz', in: , Jg. 35, H. 3/4, S. 259-281
- D'Amato, Gianni (2001) *Vom Ausländer zum Bürger. Der Streit um die politische Integration von Einwanderern in Deutschland, Frankreich und der Schweiz*. Amsterdam (in Druck)
- Peters, Bernhard (1993) *Die Integration moderner Gesellschaften*. Frankfurt/M.
- Renan, Ernest (1993) *Che cosa è una nazione?* Roma
- Shklar, Judith (1991) *American Citizenship. The Quest for Inclusion*. Cambridge
- Smith, Anthony (1986) *The Ethnic Origins of Nations*. Cambridge
- Walzer, Michael (1992) 'The Civil Society Argument', in: Chantal Mouffe (Hg.) *Dimensions of Radical Democracy*. London, S. 89-107

FSM
SFM

Institut auprès
de l'Université
de Neuchâtel

Institut an
der Universität
Neuenburg

Terreaux 1
CH – 2000 Neuchâtel
Tél. + 41 (0)32 718 39 30
Fax + 41 (0)32 718 39 21
gianni.damato@unine.ch
www.unine.ch/fsm
CCP 20-3686-9