

1 Transnationale Staatsbürgerschaft und globale Perspektive

Von Gianni D'Amato (SFM / Université de Neuchâtel)

1.1 Einleitung

In den 1990er Jahren machte sich eine Schicksalsgläubigkeit angesichts des kaum verstandenen Phänomens der Globalisierung breit. Um dieser entgegenzutreten, arbeiteten wir vor mehr als zehn Jahren, als ich noch Mitarbeiter am Institut für Politische Theorie in Potsdam war, an einem Konzept der transnationalen Demokratie. Dieser mündete in einem Entwurf der „transnationalen Staatsbürgerschaft“. Das Band enthielt die deutsche Übersetzung eines bahnbrechenden Aufsatzes von Nina Glick Schiller, Linda Basch und Cristina Blanc-Szanton über die damals neue Analysekategorie der Migrationsforschung: der Transnationalität.

In einem fulminanten Artikel ("Transnationalismus: Ein neuer analytischer Rahmen zum Verständnis von Migration", in: Transnationale Staatsbürgerschaft, hrsg. von Heinz Klegler, Campus Verlag, Frankfurt/New York 1997) entwickelten sie einen wissenschaftlichen Rahmen, in dem sich die "Identität" von Menschen untersuchen lässt, die durch ihre Mobilität „motorisierte“ Bindeglieder zwischen den Kulturen geworden sind. Als Kinder des globalisierten Weltkapitalismus sind die Transmigranten – so der neu gefasste Begriff – überwiegend als einfache Arbeiterinnen oder Arbeiter tätig, sie haben aber ein komplexes Leben mit vielschichtiger Identität. Machen sie Karriere, überbrücken sie "ethnische" und "nationale" Barrieren versiert. In einem Beispiel der Verfasserinnen kann dieselbe Person ein Treffen der US-Bürger einer "ethnischen Gruppe" besuchen, als New Yorker aufgerufen sein, mit dem Bürgermeister von New York über die Entwicklung "unserer Stadt" zu sprechen, und in der nächsten Woche "nach Hause" fahren, nach Haiti, St. Vincent oder auf die Philippinen, um als überzeugter Nationalist über die Entwicklung "unserer Nation" zu sprechen. Dieselbe Person kann seinen oder ihren Kollegen Gefolgschaft auf einer Gewerkschaftsversammlung schwören und trotzdem Geld nach Hause schicken,

um Besitz zu kaufen und Landeigentümer zu werden. Diese Anlehnung an die Migrationstheorie schien uns, nebst der Untersuchung verschiedener Konzepte der Staatsbürgerschaft und der Fortentwicklung der Europäischen Unionsbürgerschaft, produktiv und erfolgsversprechend zu sein für das Verständnis von Nation und Transnation.

Das Konzept einer transnationalen Staatsbürgerschaft war für uns eine Reaktion auf die Einsicht, dass das System souveräner Nationalstaaten viele Probleme nicht mehr angemessen verarbeiten kann. Demokratische Strukturen und auch die politische Kooperation müssen deshalb auf das Niveau von ökonomischer und technologischer Entwicklung ausgeweitet werden.

Anders als das Paradigma der internationalen Beziehungen, das als legitime politische Subjekte lediglich die Regierungen von souveränen Einzelstaaten kennt, ergänzt das Modell der Transnationalität das Spektrum der Akteure um die Bürger und Bürgerinnen einer Zivilgesellschaft, jener mit migrantischer Herkunft eingeschlossen. Ihre kommunikativen Netzwerke, Assoziationen und Institutionen bilden eine politische Macht, die im Zusammenspiel mit internationalem Recht, supranationalen Gerichtshöfen und internationalen Konferenzen zur besseren Durchsetzung menschenrechtlicher, sozialer, ökologischer und kultureller Zielsetzungen beitragen soll. Die Herausbildung und Stärkung einer Grenzen überschreitenden Zivilgesellschaft, so war die Erwartung, könnte längerfristig zu einer Transformation der internationalen Ordnung führen.

Doch gerade an der Europäischen Union, dem heute wohl am besten integrierten supranationalen Gebilde, und am Streit um die EU-Verfassung lassen sich die vielfältigen Schwierigkeiten transnationaler Demokratisierungsversuche ablesen. Sie beginnen bereits damit, dass es trotz der von Maastricht und Amsterdam festgelegten „Unionsbürgerschaft“ immer noch keinen konkreten ausgestalteten Begriff einer „transnationalen Staatsbürgerschaft“ gibt. Ein solcher Begriff würde einen „geteilten Volksbegriff“ voraussetzen, dem im bürgerlichen Selbstverständnis eine „europäische Mehrfachidentität“ und eine „gemeinsame europäische Öffentlichkeit“ entsprechen müsste.

1.2 Der Nationalstaat als Garant?

Über die Möglichkeiten und Grenzen einer politischen Mehrfachidentität in komplexen Mitgliedschaftsstrukturen gehen die Meinungen allerdings auseinander. Raymond Aron, dessen Aufsatz im oben angegebenen Band den Anfang macht, hat die Frage „ist eine

multinationale Staatsbürgerschaft möglich?“ bereits 1974 mit einem dezidierten Nein beantwortet. Rechte können nur im Zusammenhang mit Pflichten existieren und verlangen nach einer Instanz, die über genügend Macht verfügt, um sie durchzusetzen. Nur die Zugehörigkeit zu einem Nationalstaat, so hätten die Erfahrungen von Flüchtlingen und Staatenlosen gezeigt, könne menschliche Würde und physisches Überleben garantieren. „Die Juden meiner Generation können nicht vergessen, wie zerbrechlich die Menschenrechte wurden, als sie nicht mehr mit den Bürgerrechten einhergingen“, meinte Aron. Weiter sei eine republikanische Bürgerschaft, das heisst aktive politische Teilhabe, mit unteilbaren Pflichten verbunden, insbesondere mit der Pflicht zum Militärdienst. Schliesslich setze Bürgerschaft unter den Bürgern ein Starkes Gefühl der Verbundenheit voraus. Kurz: Für Aron waren Rechte und Pflichten eines Bürgers, einer Bürgerin, in ihrer Quintessenz „national“!

Historisch betrachtet war die Staatsbürgerschaft tatsächlich eng mit der Entwicklung des Nationalstaates verbunden. Die Ausbildung von bürgerlichen Rechten ging einher mit der Ausbildung moderner Staatlichkeit und eines Bewusstseins nationaler Zusammengehörigkeit, das politische Loyalität und Solidarität über den Nahbereich familiärer Bindungen hinaus ermöglichte. Von der Interpretation indessen, was der Nationalstaat sei, hängt es jedoch ab, wie die Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft formuliert werden. Wird der Nationalstaat in Begriffen einer die Nationalität betonenden kulturell-republikanischen Gemeinschaft beschrieben, sind die Zugangsbedingungen meist restriktiv. Wird hingegen die Staatlichkeit akzentuiert und der Nationalstaat als politisches Gemeinwesen verstanden, dessen abstrakte Solidaritätsmuster auf moderner Gesetzgebung, modernem Rechtsbegriff und universalistischen Prinzipien von sozialer Gerechtigkeit basieren (Preuss), dann lässt dies eine liberale Einbürgerungspraxis ebenso zu wie die Möglichkeit einer doppelten Staatsbürgerschaft.

Der Bezugspunkt zur Schweiz liegt auf der Hand, nicht nur angesichts der vier Sprachteile oder weil sich die Europäische Union zu einer „Schweiz kontinentalen Ausmasses entwickeln“ könnte, sondern auch durch die Art und Weise, wie in der Westschweiz (im Gegensatz zur Deutschweiz und dem Tessin) die Einwohnerbürgerschaft praktiziert wird und aktiv auch die Ausländerinnen und Ausländer zum grossen Teil miteinbezieht. Die Diskussionen in den 90er Jahren und in diesem nun zu Ende neigenden Jahrzehnt um einen vereinfachten Zugang zur Staatsbürgerschaft und die Hinnahme der doppelten Staatsbürgerschaft in der Schweiz und in anderen Staaten Europas schienen Hinweise auf eine

Ent-Nationalisierung und somit Transnationalisierung der Staatsbürgerschaft zu geben. Wie lässt sich diese Entwicklung heute (aus einer globalen Perspektive) beurteilen?

1.3 Transnationale Staatsbürgerschaft revisited

Die Hoffnung war in den 1990er Jahren gross, dass es zu einer Liberalisierung der Bürgerschaftsmodelle im Sinne einer europäischen Konvergenz käme (Joppke, Weil&Hansen). Einige Beobachter stellten einen Trend in Richtung eines einfacheren Zugangs zur Staatsbürgerschaft für die zweite und dritte Generation fest, einer Einführung des *ius soli* für die 2. und 3. Generation und einer generellen Hinnahme der doppelten Staatsbürgerschaft. Diese Beobachtung wurde unter der Prämisse getätigt, dass Staatsbürgerschaft ein wichtiger Faktor für die Integration von Migranten und ihren Nachkommen sein könnte. Für die Vorstellung einer Konvergenz in Europa sprach die Festgestellte losere Verknüpfung zwischen Bürgerschaft und nationaler Identität.

Was sind die Bedingungen für eine solche Entwicklung? Der Frage der politischen Einstellungen von Transmigranten beispielsweise gingen wir in einer von der European Science Foundation unterstützten Studie nach, die sie im neuesten *Terre Cognita* nachlesen können (Kaya 2009). Wir fanden heraus, dass die politische Bedeutung des Bürgerstatus bei Transmigranten nicht voraussetzungslos ist. Transnationale politische Aktivitäten sind nicht auf eine ungenügende Einbindung der Migranten im Aufnahmeland zurückzuführen, sondern stützen sich auf die Nutzung der Möglichkeiten, der durch den demokratischen Rahmen der Immigrationsländer eingeräumt wird in Differenz zu den im Herkunftsland eingeschränkten Opportunitäten.

Schaut man sich die Konstellation in Europa an, so sind die Unterschiede, die durch die Staatsbürgerschaft gegeben werden, nach wie vor gross. Auch sind die Reformen volatil; die Politiken wechseln häufig, in Abhängigkeit von Regierungszusammensetzungen und weniger von historischen gewachsenen Konzepten. Ein Trend ist aber beobachtbar: Staatsbürgerschaft wird vermehrt mit Fragen der Integration in Zusammenhang gebracht, allerdings mit unterschiedlichen Ausformungen: Für die einen bedeutet der erleichterte Zugang zur Staatsbürgerschaft ein Instrument für die Integration, für die anderen wird dieser Zugangs blockiert, bis die erfolgreiche Integration gewährleistet ist.

So kam es zu Liberalisierungen in D, S, SF, B, Lux und PT. Im gleichen Zug kam es zu Restriktionen in etablierten Einwanderungsländern in Bezug auf die Verknüpfung der

Einbürgerung mit der Frage der Integration (Sprachtests, Geschichte und Verfassungskennnisse, Zeremonien) in NL, DK, D, A, UK, F. Hier eröffnet sich ein neues Feld der Forschung. In diesem Zusammenhang müssen sowohl *Intentionen und Auswirkungen* voneinander unterschieden werden (GMF Tagung). In den USA und CDN bedeuten die Tests eine Aufforderung an die Migranten, sich zu bewerben. In den Niederlanden ist es heute ein 4-stündiger Test mit nicht publizierten Fragen, der wohl eher der Abschreckung dient. Auf diese Weise wird der Zugang zur Staatsbürgerschaft erneut zu einer Frage der Bildung und der sozialen Schicht.

Ein Trend zur Ethnisierung der Staatsbürgerschaft ist daher nicht zu verleugnen in Europa, auch nicht in der Schweiz (siehe Buch Kreis). Dies äussert sich durch kulturell sensitive Bürgerschaftstest auf der einen Seite, die insbesondere auf muslimische Ausländer zielen, andererseits auch die Ethnische Präferenz in der Zuteilung der Staatsbürgerschaft, wie es D, Israel und Italien praktizieren. Während Einwanderungsländer die Hinnahme der doppelten Staatsbürgerschaft als Instrument der Integration interpretieren, kann es für Sendestaaten ein Mittel sein, entweder die ethnischen und nationalen Identitäten aufrechtzuerhalten, oder ein Symbol, um die definitive Auswanderung zu besiegeln.

Eine transnationale Perspektive ermöglicht uns indes, nicht nur staatliche Interessen zu berücksichtigen, sondern auch jene der Akteure, der Migranten in diesem Fall, und ihrer vielfältigen politischen Beziehungen zum Einwanderungs- und Sendestaat, als auch der Bedeutung der Staatsbürgerschaft für ihr Leben.

1.4 Schlussfolgerung

Für die Forschung bleibt es wichtig, den Zusammenhang zwischen Integration und Transnationalismus genau zu untersuchen. Unsere explorative Studie hat bekanntlich gezeigt, dass der Bezug nicht ausschliesslich ist, sondern ineinander übergeht: je integrierter Migranten sind, desto vielfältiger sind die transnationalen Beziehungen. Diese Hypothese muss nun empirisch genauer untersucht werden (Projekt in Ausarbeitung).

Für die Politik ist wichtig zu wissen, dass in der vernetzten Struktur der internationalen Beziehungen die Handlungsweise eines Staates, nehmen wir an die Politik betreffend der Wahlen im Ausland des Sendestaates, nicht ohne Einfluss auf die Politik von Aufnahmeländern sein kann (Studie zu Auslandschweizern).

Wohl bietet die Transnationalisierung der Staatsbürgerschaft in Europa wie der Schweiz die Chance einer Ausweitung und Diversifizierung der nationalen Identität (Martiniello). Doch zu befürchten ist, dass sich die umstrittene Ausgestaltung einer einheitlichen europäischen Staatsbürgerschaft mit fremdenfeindlichen Ressentiments und einer identitären Konstruktion Europas verbindet. Die Schweiz ist Mahnung genug, dass demokratische Strukturen keine automatische Ausweitung in diesem Sinne garantieren, wie die migrationspolitischen Abstimmungskämpfe der letzten Jahre bezeugen (mit Ausnahme von 2008). Das Resultat ist bereits ein Kompromiss auf der Grundlage einer europäischen Abstammung: das bedeutet unbegrenzte Mobilität für EU-interne Migranten. Dies garantiert ihnen die vollen zivilen, sozialen und politischen Rechte und rechtfertigt zugleich den Ausschluss von Nicht-EU-Bürgern. Dies wäre – so der ernüchternde Zwischenstand – demnach nicht der Sieg der transnationalen Demokratie, sondern jener der segmentierten Demokratie.

Olten, 29. Oktober 2009 / Tagung der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen