

Ursula Birsl (Berlin)

Zitadelle „virtueller Nationalstaat“: Die Europäische Union und die Politik interner Schließung europäischer Einwanderungsländer

Nach dem Amsterdamer Vertrag und dem Tampere Programm von 1999 sollte in der EU bis 2004 ein Konzept für eine gemeinschaftliche Migrations- und Asylpolitik verabschiedet sein. Dieses Vorhaben ist gescheitert, obwohl die Voraussetzungen günstig erschienen: Die Migrationsregime der EU-15 hatten sich einander angeglichen und in einigen Ländern mehrten sich bereits seit den neunziger Jahren Anzeichen, die Migrationspolitik wieder offener zu gestalten. Eine genauere Betrachtung der inneren Verfasstheit der Migrationsgesellschaften offenbart jedoch eine differenzierte Situation in der Einwanderungsregion Westeuropa, und die Migrationspolitik der Einwanderungsländer scheint auf den ersten Blick einer widerstreitenden Logik zwischen externer Öffnung und interner Schließung gegenüber Migration zu folgen. In dem Beitrag soll auf der Grundlage eines Vergleichs der 15 alten EU-Länder diese widerstreitende Logik näher beleuchtet und untersucht werden, ob sich dahinter die Strategie verbirgt, einer Denationalisierung – im Prozess der europäischen Integration – eine Politik der Renationalisierung entgegenzusetzen. Es wird argumentiert, dass sich hier Grundzüge eines politischen Konzepts von Zitadellen aus „virtuellen Nationalstaaten“ in der „Festung Europa“ erkennen lassen. Dieses Konzept wirkt dem Bedarf an Einwanderung ebenso entgegen, wie es der europäischen Integration Grenzen setzt.

Keywords: Migrationspolitik, europäischer Vergleich, Denationalisierung, Renationalisierung, europäische Integration, virtueller Nationalstaat migration policy, European comparative perspective, de-nationalization, re-nationalization, European integration, virtual nation-state

1. Einleitung¹

Alle 15 alten EU-Mitgliedsländer können mittlerweile als Einwanderungsländer bezeichnet werden. Sie weisen zudem in ihrer Migrationsstruktur und -politik zunehmend Ähnlichkeiten auf. Dies ist das Ergebnis eines Angleichungsprozesses, der Anfang/Mitte der siebziger Jahre in den alten Einwanderungsländern seinen Ausgang nahm. Damit schienen die Voraussetzungen geschaffen, zentrale Kompetenzen der Migrations- und Asylpolitik aus der nationalstaatlichen Verantwortung zu lösen und als vergemeinschaftetes Politikfeld auf die europäische Ebene zu heben sowie ein (west)europäisches Migrationssystem zu etablieren. Entsprechend wurden die Ziele im Amsterdamer Vertrag und das Programm des Sondergipfels der InnenministerInnen in Tampere 1999 formuliert. Der Fahrplan sah vor, bis zum 30. April 2004 – also bis zur Osterweiterung der EU – ein gemeinsames Konzept zur Europäisierung der Migrations- und Asylpolitik im Konsens zu verabschieden. Bekanntermaßen ist es dazu nicht gekommen. Nunmehr ist das

Zeitfenster bis in das Jahr 2010 geöffnet worden und die EU-Kommission versucht, die Debatte mit den nationalstaatlichen Regierungen und anderen AkteurInnen zu intensivieren – sie will also Druck entfallen.

Es mehren sich jedoch Anzeichen dafür, dass die EU-Staaten im günstigsten Fall bereit sind, sich in der Migrationspolitik intergouvernemental zu verständigen und die Zusammenarbeit zwischen den Innen- und Justizministerien in der so genannten dritten Säule der EU zu verbessern.² Einen Vorstoß zu mehr Intergouvernementalität in der Migrationspolitik hat es Ende Oktober 2006 im britischen Stratford-upon-Avon gegeben, wo sich die sechs größten EU-Länder Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Polen und Spanien für den deutsch-französischen Vorschlag für eine koordinierte „zirkuläre Migration“ ausgesprochen haben. Hierüber soll eine Variante des „Gastarbeitersystems“ reaktiviert werden. Des Weiteren werden nationale Einwanderungsquoten und eine europäische Asylbehörde vorgeschlagen. Während in der Migrationspolitik die nationalstaatliche Kompetenz betont wird, präferieren die Innen- und JustizministerInnen in der Asylpolitik eher ein gemeinsames Vorgehen in der EU. Das heißt allerdings nicht, dass diese Präferenz realiter zu einem gemeinsamen Handeln führt. Viele der Abkommen zur Asylpolitik sind zwar von den zuständigen MinisterInnen der Länder ausgehandelt und unterschrieben, aber weder ratifiziert noch umgesetzt worden. Insgesamt betrachtet dominieren im Feld der Migrations- und Asylpolitik Abwehrreflexe gegenüber einer gemeinsamen und erst recht gegenüber einer gemeinschaftlichen Politik.

Diese Situation ist erklärungsbedürftig, denn sie wirkt dem originären und zentralen Anliegen der Europäischen Gemeinschaft – der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes – und einem fortschreitenden europäischen Integrationsprozess entgegen.

Befunde aus eigener Forschung legen die Vermutung nahe, dass sich hinter dem Agieren der nationalstaatlichen Regierungen die Befürchtung verbirgt, die Konstitution des Nationalstaats bzw. von Nationalstaatlichkeit und damit dann auch der Organisationslogik der politischen Systeme im Prozess der europäischen Integration stünden in Frage. Das Feld der Migrationspolitik ist eines der zentralen Politikfelder, in dem politisch und politisch-kulturell die Konstitution des Nationalstaats und die Wirklichkeitsdefinition von dem, was unter Nationalstaatlichkeit (west)europäischer Prägung zu begreifen ist, verhandelt wird (vgl. Beck 1998). Damit wird Migration zur Projektionsfläche für die politische und gesellschaftliche Auseinandersetzung um Nationalstaatlichkeit, nationalstaatliche Gemeinschaft („Staatsvolk“) und Territorium (vgl. auch Joppke 2005).

Hierin lassen sich die Gründe dafür finden, warum die Migrationspolitik in den 15 alten EU-Ländern seit den neunziger Jahren einer zunehmend widerstreitenden Logik folgt. So zeigt sich auf der einen Seite der vielfach beobachtete Trend in Richtung externer Öffnung der Länder für Einwanderung, der jedoch auf der anderen Seite von einer Politik der internen Schließung der Migrationsgesellschaften begleitet wird. Es ist ein Trend, in dessen Folge sich die Gesellschaften zunehmend aufspalten. Im Nachfolgenden soll diese widerstreitende Logik im Vergleich der 15 alten EU-Länder in der hier gebotenen Kürze dargestellt und erläutert werden, in welchem Zusammenhang dieser Trend mit der Frage nach der Konstitution von Nationalstaatlichkeit steht. Es soll versucht werden, die Tragweite dieser Politik für die gesellschaftliche Entwicklung und für den europäischen Integrationsprozess auszuloten. Eines ist jedoch offenkundig: Das Ziel dieser Politik ist es, dem Prozess der Denationalisierung durch die europäische Integration eine Politik der Renationalisierung entgegenzusetzen. Dreh- und Angelpunkt ist hierbei eine differenzierte Staatsbürgerschaftspolitik, die als Strategie für „nationale Restitutionsbemühungen“ (Weinbach 2005, 199) fruchtbar gemacht und über das soziale Phänomen der Migration sichtbar

wird. Diese Politik der Renationalisierung ist nicht als ein Rückzug in den Nationalstaat traditioneller Prägung zu verstehen. Indizien deuten vielmehr darauf hin, dass hier Zitadellen aus „virtuellen Nationalstaaten“ entstehen sollen, in denen das „Staatsvolk“ und der politische Raum der öffentlichen Kommunikation an Bedeutung gewinnen. Die hierin eingebettete Rekonstituierung von „Staatsvolk“ folgt nicht ausschließlich einer „ethnischen“ Konnotation. Das Verständnis von „Staatsvolk“ erweitert sich und unterliegt einem Transformationsprozess. Dieser Prozess umfasst jedoch einen zum Teil hochselektiven Zugang zur Staatsbürgerschaft und/oder zum politischen Raum. In der Strategie für nationale Restitutionsbemühungen bzw. in einer Politik der Renationalisierung rückt das Territorialprinzip als konstitutiver Pfeiler von Nationalstaaten in den Hintergrund; es verliert an Bedeutung.

Für das Migrationsgeschehen heißt das, dass Reformen und ein Perspektivenwechsel mit mehr Offenheit für Migration nicht im europäischen Kontext, sondern bestenfalls in den einzelnen Nationalstaaten der EU zu erwarten sind.

Im Nachfolgenden werden zunächst einige zentrale Befunde aus eigener Forschung präsentiert, die erste systematische Hinweise auf die widerstreitende Logik der Migrationspolitik in den 15 alten EU-Ländern im Vergleich liefern. Hieran anknüpfend wird diskutiert, in welcher Wechselbeziehung eine differenzierte Staatsbürgerschaftspolitik, die auch als innere Migrationskontrolle und -steuerung verstanden werden kann, zur Konstituierung des politischen Raums von westeuropäischen Nationalstaaten steht. Abschließend wird versucht, diese Politik und ihre „Erfolgchancen“ zu bewerten. Die zentrale These ist, dass diese Politik zunächst zu einer sozialen Schließung des politischen Raums führt, aber unter Umständen nicht durchhaltbar ist. Ob dies in der Konsequenz doch zu einer Öffnung der Gesellschaften und zu einer Denationalisierung führt und damit der europäische Integrationsprozess auf dieser Grundlage weiter voranschreitet, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht geklärt werden. Ergebnisse aus anderen Forschungszusammenhängen, wie dem von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“ an der Universität Bremen, verweisen darauf, dass „Staat“ und „Staatlichkeit“ im Prozess der europäischen Integration und Globalisierung zwar nicht an Zentralität, aber ihren nationalen Charakter westeuropäischer, oder genauer kontinentaleuropäischer Prägung verlieren und sich Herrschaftsstrukturen und der Kompetenzschnitt verändern. Die neuen Konstellationen sind hiernach noch nicht klar erkennbar (vgl. Leibfried/Zürn 2006; Genschel/Zangl 2007).

2. Methodische Anlage des 15-Länder-Vergleichs

Grundlage für die nachfolgenden Ausführungen sind Ergebnisse aus zwei Projekten: Das erste Projekt beschäftigte sich mit dem Thema Migration und Interkulturalität in Großbritannien, Deutschland und Spanien. Es wurde gemeinsam mit dem Centre d'Estudis d'Immigració i Minorities Etniques (CEDIME), Universität Autònoma de Barcelona und dem Institute for German Studies, University of Birmingham durchgeführt und 2003 abgeschlossen (vgl. Birsl et al. 2003).³

Eine zweite Studie zum Thema Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration schloss hieran an. Aus dem interpretativen Vergleich von Großbritannien, Deutschland und Spanien wurden in dieser Nachfolgeuntersuchung, die 2005 abgeschlossen wurde (vgl. Birsl 2005), Makros bzw. Variablen für einen makro-qualitativen Vergleich der 15 alten EU-Mitgliedsstaaten operationalisiert. Dabei wurden Strukturen, Bedingungen, Politics und Policy-Outcomes

für jeden Fall systematisch in einer Matrix erfasst und codiert, wobei eine dreistufige Codierung mit mittlerem Rang und den Codewerten 1, 2, 3 gewählt wurde (trifft nicht zu/nein = 1; sowohl als auch/weder noch = 2; trifft zu/ja = 3).⁴

Das Erkenntnisinteresse der 15-Länder-Studie richtete sich dabei auf die Entwicklung und auf die Interessen der AkteurInnen im Feld der Migrationspolitik. Ziel war es, das Verhältnis von Migration und Migrationspolitik strukturell und politisch-kulturell in den 15 westeuropäischen Gesellschaften auszuloten und unter Berücksichtigung des europäischen Integrationsprozesses Gründe dafür zu finden, warum eine Vergemeinschaftung der Migrationspolitik gescheitert ist. Es wurde danach gefragt, ob Wirklichkeitsdefinitionen von „Nationalstaat“ (Container-Verständnis) sowie von „Staatsvolk“ (mit ethnischen Konnotationen) dazu führen, sich gegenüber Migration politisch und rechtlich abzugrenzen. Wird Migration also als eine Bedrohung nationalstaatlicher Souveränität in den Außenbeziehungen sowie in den innerstaatlichen Beziehungen begriffen, so dass staatliche Akteure – um Souveränitätsverluste abzuwehren – auf der alleinigen Kontrolle über Einwanderung beharren?

Während beim qualitativen Vergleich von Großbritannien, Deutschland und Spanien gesellschaftliche Diskurse und parteipolitische Auseinandersetzungen über Migration und Asyl näher untersucht werden konnten – die nordamerikanischen Staaten Kanada und die USA dienten hier als Referenzländer –, musste für eine Fallzahl von 15 das Erkenntnisinteresse fokussiert werden. Der Fokus richtete sich auf den Grad an externer und interner Offenheit der 15 Untersuchungsländer für Migration:

Migration steht für externe Offenheit bzw. Geschlossenheit von Gesellschaften, während Integration die interne Offenheit und Geschlossenheit einer Gesellschaft widerspiegelt. Dabei wird von der Annahme ausgegangen, daß ein enger Zusammenhang zwischen der externen und internen Dimension von Offenheit und Geschlossenheit besteht (Seifert 2000, 19f.).

Migration ist hierbei allerdings nur das Medium; der Schlüssel zur externen und internen Offenheit liegt im politischen Umgang mit dem sozialen Phänomen der Migration. An diesem politischen Umgang, oder genauer, an der Politik der externen und internen Öffnung oder Schließung der Gesellschaften – so die These – lassen sich Wirklichkeitsdefinitionen von Nationalstaat und Staatsvolk sowie die Bereitschaft (oder fehlende Bereitschaft) ablesen, Kontrolle und Steuerung von Migration an Brüssel zu delegieren und die europäische Integration zu vertiefen.

Für den Vergleich wurden sechs Dimensionen definiert, die den strukturellen Hintergrund des Migrationsgeschehens und die Stellung der einzelnen Länder im europäischen Integrationsprozess erfassen. Weitere drei Dimensionen (in Übersicht 1 grau unterlegt) sprechen die Politik sowie die gesellschaftlichen und die politisch-kulturellen Aspekte der externen und internen Offenheit bzw. Geschlossenheit der Einwanderungsländer an. Diese drei Dimensionen liegen im Fokus des gegenständlichen Beitrages.

Diese insgesamt neun Dimensionen wurden mit 75 Variablen operationalisiert. In Übersicht 2 sind die 38 Variablen der Dimensionen 7 bis 9 aufgelistet, die für die Frage nach der externen und internen Offenheit bzw. Geschlossenheit der Gesellschaften in diesem Beitrag relevant sind.⁵ Für den makro-qualitativen Vergleich der 15 alten EU-Staaten konnten all diejenigen Variablen herangezogen werden, für die alle Untersuchungsländer umfassende Vergleichsdaten von internationalen Organisationen vorlagen, wie etwa von der EU, der OECD, des UNHCR oder aus internationalen Studien. Zum verwendeten Material zählen beispielsweise die PISA-Studien,

Übersicht 1: Dimensionen des makro-qualitativen Vergleichs der 15 alten EU-Länder

<p>1. <u>Dominierender historischer Bezug von Migration</u> – wie Kolonialismus oder Anwerbung von Arbeitskräften – sowie dessen Wandel seit 1945. In dieser Dimension werden ebenfalls die Hochphasen von Einwanderung nach den Gesamtwanderungssalden EUROSTAT-Bevölkerungsstatistiken seit 1945 erfasst.</p>	<p>2. <u>Aspekte des historisch-politischen Kontextes</u>, womit die Dauer und Stabilität der Demokratien angesprochen sind. Die demokratische Verfasstheit von Gesellschaften kann als eine Grundvoraussetzung für Reise- und Niederlassungsfreiheit gelten.</p>
<p>3. <u>Wirtschaftliche Entwicklung</u> mit Arbeitskräftebedarf als ein Pull-Faktor.</p>	<p>4. <u>Relationen von Einwanderung, Auswanderung und Binnenmigration sowie die Migrationsstruktur</u> (heterogen, semi-heterogen, homogen und transkontinental, transkontinental/innereuropäisch, innereuropäisch) und deren Wandel im Zeitverlauf.</p>
<p>5. <u>Führendes Zielland von Flucht</u> zwischen 1999 und 2003 nach dem jährlich erscheinenden internationalen Ranking des UNHCR.</p>	<p>6. <u>Stellung im europäischen Integrationsprozess</u>: Hierüber wird gemessen, wie groß der politische Einfluss eines EU-Mitgliedslandes auf Entscheidungen in Brüssel ist und es nationalstaatliche Interessen auf EU-Ebene durchsetzen kann oder inwieweit es einer negativen Integration unterworfen ist. Hier wird erfasst, wann ein Land der EG/EU dem Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) und der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) beigetreten ist.</p>
<p>7. <u>Migrationspolitik – Politik der externen Offenheit bzw. Geschlossenheit</u>: Hier wird danach gefragt, ob und seit wann ein Einwanderungsgesetz in Kraft ist, ob und seit wann es ein Bekenntnis als Einwanderungsland gibt, welche „gates of entry“ in einzelnen Phasen seit 1945 geöffnet oder geschlossen wurden (Policy-Output) sowie welche politischen Motive der Migrationspolitik im Zeitverlauf zu Grunde lagen.</p>	<p>8. <u>Inkorporationsmuster – strukturelle Aspekte der internen Offenheit bzw. Geschlossenheit eines Migrationslandes</u>: Dabei stehen Arbeitsmarkt- und Bildungschancen ebenso im Mittelpunkt wie der Zugang zu Staatsangehörigkeit, zu demokratischen Bürgerrechten und politischer Teilhabe. In diesem Zusammenhang ist die Debatte um die Aufspaltung von Staatsbürgerschaft in ihre rechtliche, politische und soziale Dimension aufgegriffen und operationalisiert worden.</p>
<p>9. <u>Zur politischen Kultur der Migration und Interkulturalität in den Gesellschaften – subjektive Aspekte interner Offenheit bzw. Geschlossenheit einer Migrationsgesellschaft</u>. Die politische Kultur wurde anhand von Ergebnissen des Eurobarometers von 2000 zur Akzeptanz von Einwanderung aus verschiedenen Herkunftsregionen sowie zur Akzeptanz einer Integrationspolitik, die auf mehr rechtliche, politische und soziale Teilhabe gerichtet ist, erhoben. Auch hier spielt also die Partizipation an den Dimensionen von Staatsbürgerschaft eine zentrale Rolle. Des Weiteren sind parteipolitische Auseinandersetzungen bzw. Skandalisierung von Migration, Gewalttätige Konflikte u.ä. ab Ende der neunziger Jahre erfasst.</p>	

Sonderauswertungen des Eurobarometers 2000 zu Einwanderung und Integration (vgl. Thalhammer et al. 2001), der Bericht des ehemaligen *European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia* zu Islamophobie (vgl. EUMC 2002) oder eine vergleichende Untersuchung zum Staatsangehörigkeitsrecht (vgl. Weil 2001). Von daher blieben einige wenige Variablen unberücksichtigt, für die zwar im Drei-Länder-Vergleich Daten generiert werden konnten, die aber für die EU-15 nicht zur Verfügung standen. Dies betrifft eine systematische Erfassung und Bewertung gewalttätiger Konflikte von Seiten Eingewanderter und Minderheiten, wie etwa in den Midlands Großbritanniens im Sommer 2001 (Variable 9.12) und die Relevanz von nationalistischen oder völkisch-orientierten Bewegungen für den öffentlichen Diskurs (Variable 9.13).

Übersicht 2: Variablen der Dimensionen zur externen und internen Offenheit bzw. Geschlossenheit der Einwanderungsländer⁶

	Variablen/Makros*		Variablen/Makros*
	7. Migrationspolitik – Politik externer Offenheit/ Geschlossenheit	8.2	Um 2000: Chancen auf höheren Bildungsabschluss f. Eingewanderte u. Familien (tertiärer Sektor) ¹
7.1	Einwanderungsgesetz 1945-1973/74	8.3	Um 2000: Chancen, Kenntnisse u. Fähigkeiten anzueignen f. Eingewanderte u. Familien (PISA 2000) ²
7.2	Einwanderungsgesetz 1973/74-89/90	8.4	Um 2000: Zugang zur rechtlichen Staatsbürgerschaft
7.3	Einwanderungsgesetz nach 1989/90	8.5	Um 2000: Zugang zu Bürgerrechten o. Staatszugehörigkeit
7.4	Bekennnis zu Einwanderungsland 1945-73/74	8.6	Um 2000: Zugang zur politischen Teilhabe o. Staatszugehörigkeit
7.5	Bekennnis zu Einwanderungsland 1973/74-89/90		9. zur politischen Kultur der Migration u. Interkulturalität bzw. internen Offenheit/ Geschlossenheit
7.6	Bekennnis zu Einwanderungsland nach 1989	9.1	Um 2000: Akzeptanz v. Einwanderung aus muslimischen Ländern (Eurobarometer) ³
7.7	Zulassungspolitik 1945-73/74 m. 3 „gates of entry“	9.2	Um 2000: Akzeptanz v. Einwanderung aus Osteuropa (Eurobarometer) ³
7.8	Zulassungspolitik 1973/74-89/90 m. 3 „gates of entry“	9.3	Um 2000: Akzeptanz v. Einwanderung aus EU-Ländern (Eurobarometer) ³
7.9	Zulassungspolitik nach 1989/90 m. 3 „gates of entry“	9.4	Um 2000: Akzeptanz v. Einwanderung wg. interner Konflikte im Herkunftsland (Eurobarometer) ³
7.10	um 2000: offenes „gate“: Flucht und Asyl	9.5	Um 2000: Akzeptanz v. politischem Asyl (Eurobarometer) ³
7.11	um 2000: offenes „gate“: Familienzusammenführung	9.6	Um 2000: Akzeptanz v. politischer Teilhabe Eingewanderter (Eurobarometer) ³
7.12	um 2000: offenes „Gate“: Arbeitsimmigration	9.7	Um 2000: Akzeptanz v. sozialer Gleichstellung Eingewanderter (Eurobarometer) ³
7.13	polit. Motivlage 1945-73/74: Arbeitsmarkt- u. Wirtschaftspolitik	9.8	Um 2000: „Ächtung“ v. Diskriminierungen Eingewanderter (Eurobarometer) ³

	Variablen/Makros*		Variablen/Makros*
7.14	polit. Motivlage 1973/74-89/90: Arbeitsmarkt- u. Wirtschaftspolitik	9.9	Um 2000: Unterstützung v. Organisationen f. Vertretung v. Interessen Eingewanderter (Eurobarometer) ³
7.15	polit. Motivlage nach 1989/90: Arbeitsmarkt- u. Wirtschaftspolitik	9.10	Um 2000: parteipolitische Auseinandersetzung über Migration und Flucht (ohne Effekte aus den Anschlägen v. 9.11.01)
7.16	polit. Motivlage 1945-73/74: Außen-, Sicherheits- u. Bündnispolitik	9.11	Um 2000: Gewalttätige Konflikte durch Autochthone (ohne Effekte aus den Anschlägen v. 9.11.01)
7.17	polit. Motivlage 1973/74-89/90: Außen-, Sicherheits- u. Bündnispolitik	9.12	Um 2000: Gewalttätige Konflikte durch Eingewanderte/ Minderheiten (ohne Effekte aus den Anschlägen v. 9.11.01)
7.18	polit. Motivlage nach 1989/90: Außen-, Sicherheits- u. Bündnispolitik	9.13	Um 2000: Relevanz von nationalen Bewegungen für Konstruktionen der „Wir-Gruppe“ im Aufnahmeland
	8. Inkorporationsmuster – Aspekte der internen Offenheit/Geschlossenheit	9.14	Um 2000: Toleranz gegenüber Migration ³
8.1	um 2000: Arbeitsmarktchancen f. Drittstaatenangehörige ¹ (+/-8,5%-Abweichung zur Arbeitslosenquote der Staatsangehörigen nach EUROSTAT)		

* Codierung allgemein: trifft zu/ ja = 3, sowohl als auch/weder noch = 2, trifft nicht zu/ nein = 1;
Ausnahmen:

¹ überdurchschnittlich zur autochthonen Bevölkerung = 3, durchschnittlich zur autochthonen Bevölkerung = 2, unterdurchschnittlich autochthonen Bevölkerung = 1.

² gemessen an der Differenz zur Gruppe „Natives“ und an der Abweichung vom OECD-Durchschnitt (-45) in der Spanne von -40 bis -50 = Codewert 2.

³ überdurchschnittlich zu EU-15 = 3, durchschnittlich zu EU-15 = 2, unterdurchschnittlich zu EU-15 = 1.

Um das Problem zu hoher Freiheitsgrade in den Griff zu bekommen, wurden aus Variablen der Dimensionen Indizes gebildet. Für die Betrachtung der widerstreitenden Logik externer Öffnung und interner Schließung der Einwanderungsländer werden drei Teilindizes herangezogen:

1. Teilindex „Migrationspolitik – Politik externer Offenheit/Geschlossenheit“ (TMP):

Für den zeitlichen Längsschnittvergleich der Länder, die sich spätestens nach dem Zweiten Weltkrieg zu Einwanderungsländern entwickelten (Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Luxemburg, Niederlande, Österreich und Schweden):

$$\text{TMP bis 1973/74} = \Sigma (7.1, 7.4, 7.7)/3,$$

$$\text{TMP bis 1989/90} = \Sigma (7.2, 7.5, 7.8)/3,$$

und für alle 15 Untersuchungsländer – also auch für die sechs neuen Einwanderungsländer Italien, Spanien, Portugal, Griechenland, Irland und Finnland – sowie die EU-15:

$$\text{TMP ab 1989/90 bis 2003} = \Sigma (7.3, 7.6, 7.9, 7.10, 7.11, 7.12)/6.$$

2. Teilindex „Inkorporationsmuster – Aspekte der internen Offenheit/ Geschlossenheit“ (TIM):

$$\text{TIM} = \Sigma (8.1, 8.2, \dots, 8.6)/6.$$

3. Teilindex „politischen Kultur der Migration und Interkulturalität bzw. der internen Offenheit/ Geschlossenheit“ (TpK):

$$\text{TpK} = \Sigma (9.1, 9.2, \dots, 9.11, 9.14)/12.$$

Die Werte der Teilindizes liegen zwischen 1,0 und 3,0. Im Wertebereich von 1,0 bis 1,9 wird von relativer externer oder interner Geschlossenheit gesprochen, ab 2,0 beginnt der Wertebereich für relative externe oder interne Offenheit.

3. Externe Öffnung – interner Schließung: Die 15 alten EU-Länder im Vergleich

Die 15 Nationalstaaten senden mit ihrer Migrationspolitik insgesamt nur relativ schwache Signale in Richtung einer Politik der externen Öffnung aus. Wie die Abbildungen 1a und 1b zeigen, liegen die Ursachen vor allem bei den neun alten Einwanderungsländern, deren Politik sich zwischen einer verstärkten Zulassungspolitik und restriktiven Regelungen bewegt.

Großbritannien und Frankreich haben im Verhältnis zu den anderen Ländern bereits seit längerem eine Politik der externen Öffnung verfolgt. Hier sind also in der grundlegenden Tendenz kaum Veränderungen im Niveau festzustellen. Allerdings gibt es Akzentverschiebungen innerhalb des Politikfeldes: Während die beiden Länder Arbeitsimmigration wieder stärker zulassen bzw. für bestimmte Arbeitsmarktsegmente forcieren, sind sie restriktiver gegenüber Flucht und Asyl geworden. Mit einer ähnlichen Grundtendenz sind auch die Niederlande, Deutschland und Österreich zumindest im Verhältnis zu den Einwanderungsphasen vor 1989/90 offener gegenüber Migration geworden. Die Niederlande haben sich damit in die „erste Liga“ der Länder begeben, die eine relativ offene Migrationspolitik präferieren. Österreich rangiert unvermindert in der „untersten Liga“ und verfolgt nur im Vergleich zur Phase von 1973/74 bis 1989/90 eine offenere Politik. Schweden, Luxemburg, Dänemark und Belgien weisen politisch in die entgegengesetzte Richtung: hin zu mehr externer Geschlossenheit. Und: Von diesen neun alten Einwanderungsländern haben sich drei immer noch nicht dazu durchringen können, sich als solche zu bekennen. Das sind Belgien, Dänemark und Österreich.

Auffällig ist, dass vor allem diejenigen Einwanderungsländer eine tendenziell offenere Migrationspolitik zeigen, die bereits in der ersten Hochphase von 1945 bis 1973/74 Immigration eher in der Breite erfahren haben und nach dem so genannten Ölpreis-Schock nicht auf eine durchgehend restriktive Politik gesetzt haben. Größtenteils ist die Migrationspolitik sogar auf einem vergleichbar offenen Level verblieben und erste Einwanderungsgesetze wurden auf den Weg gebracht. Es handelt sich im Wesentlichen um Länder, in denen die postkoloniale Einwanderung stattgefunden hat. Diese wurde zum Teil durch Anwerbung von Arbeitskräften ergänzt. Zu dieser Kategorie von offeneren Einwanderungsländern gehört auch Schweden, das sich jedoch ausschließlich durch Arbeitskräfteanwerbung auszeichnete. Mit der Zulassung von Migration in der Breite ist gemeint, dass Einwanderung nicht allein als eine Zuwanderung in untere Arbeitsmarktsegmente stattfand und nicht gezielt nur einige wenige Herkunftsländer oder -regionen durch Pull-Faktoren und Migrationspolitik angesprochen waren. Prägend waren vor allem die historischen Bezüge aus der Kolonialzeit, die es Migrantinnen und Migranten erleichterten, Wanderungsentscheidungen umzusetzen. Diese postkoloniale Wanderung war nicht in dem

Abbildung 1a: Teilindex „Migrationspolitik – Politik externer Offenheit/Geschlossenheit“ (TMP) bis 1973/74 und bis 1989/90 für die alten Einwanderungsländer*

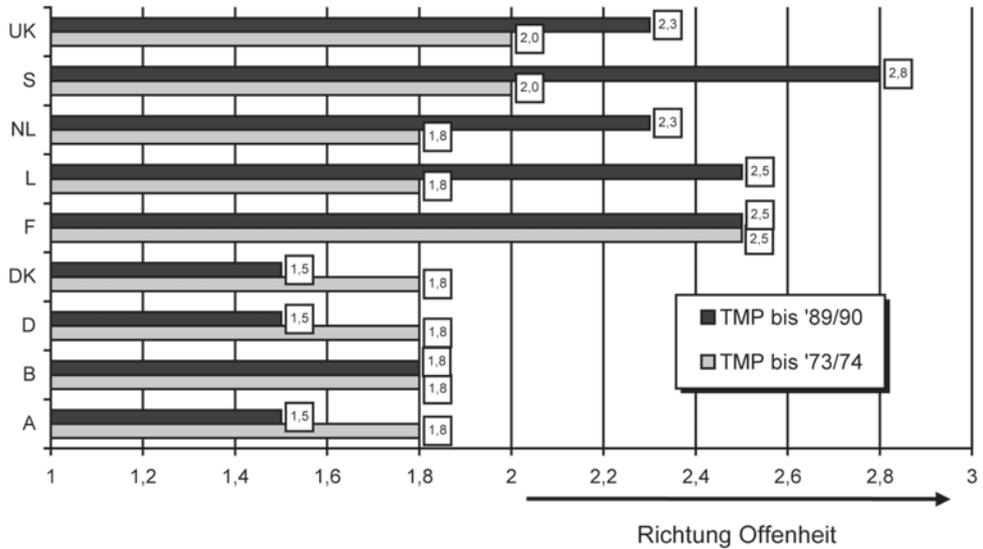
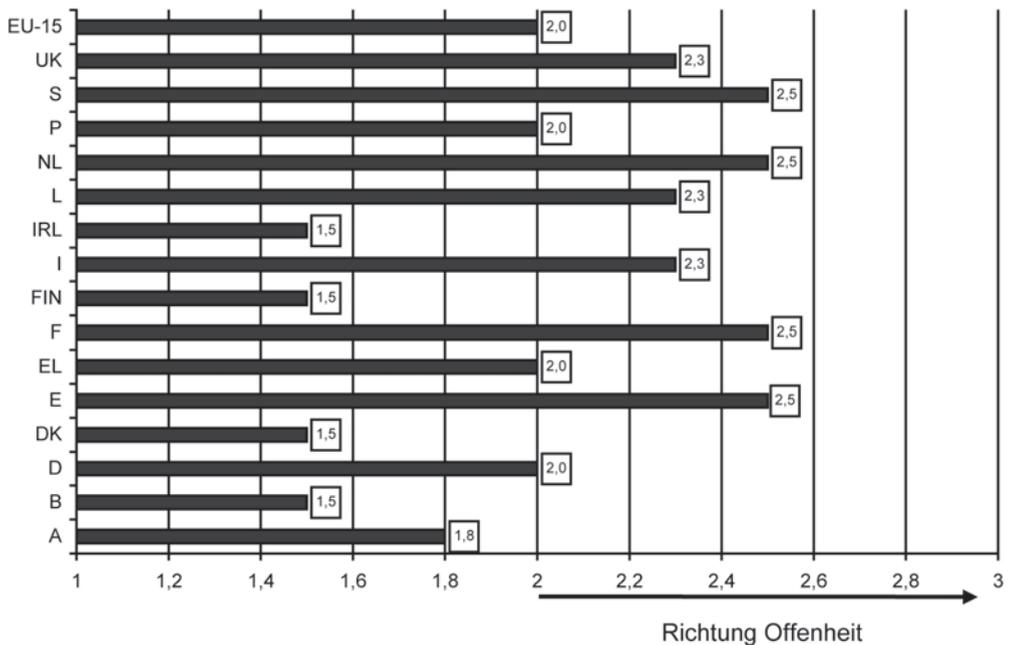


Abbildung 1b: Teilindex „Migrationspolitik – Politik externer Offenheit/Geschlossenheit“ (TMP) 1989/90 bis 2003 für alle Länder der EU-15*



* Indexwerte zwischen 1 und 3; eine Annäherung an den Wert 1,00 weist in Richtung externe Geschlossenheit und eine Annäherung an den Wert 3,00 in Richtung externen Offenheit.

Quelle: Eigene Darstellung.

gleichen Umfang zu steuern wie die Arbeitskräfteanwerbung. Die postkoloniale Wanderung verlief – wie etwa in Großbritannien – anfangs sogar ungeplant und politisch unkoordiniert. Die eingeschränkte Steuerfähigkeit betraf nicht allein die Zielländer. Auch die Herkunftsländer konnten die Auswanderung nur rudimentär beeinflussen. In den ehemaligen Kolonien wurde zwar versucht, die durch hohe Arbeitslosigkeit gekennzeichneten Arbeitsmärkte durch Abwanderung in das Land der ehemaligen Kolonialmacht zu entlasten. Der politische Einfluss der Regierungen darauf, welche sozialen Gruppen migrieren, war allerdings gering (vgl. Sturm-Martin 2001).⁶

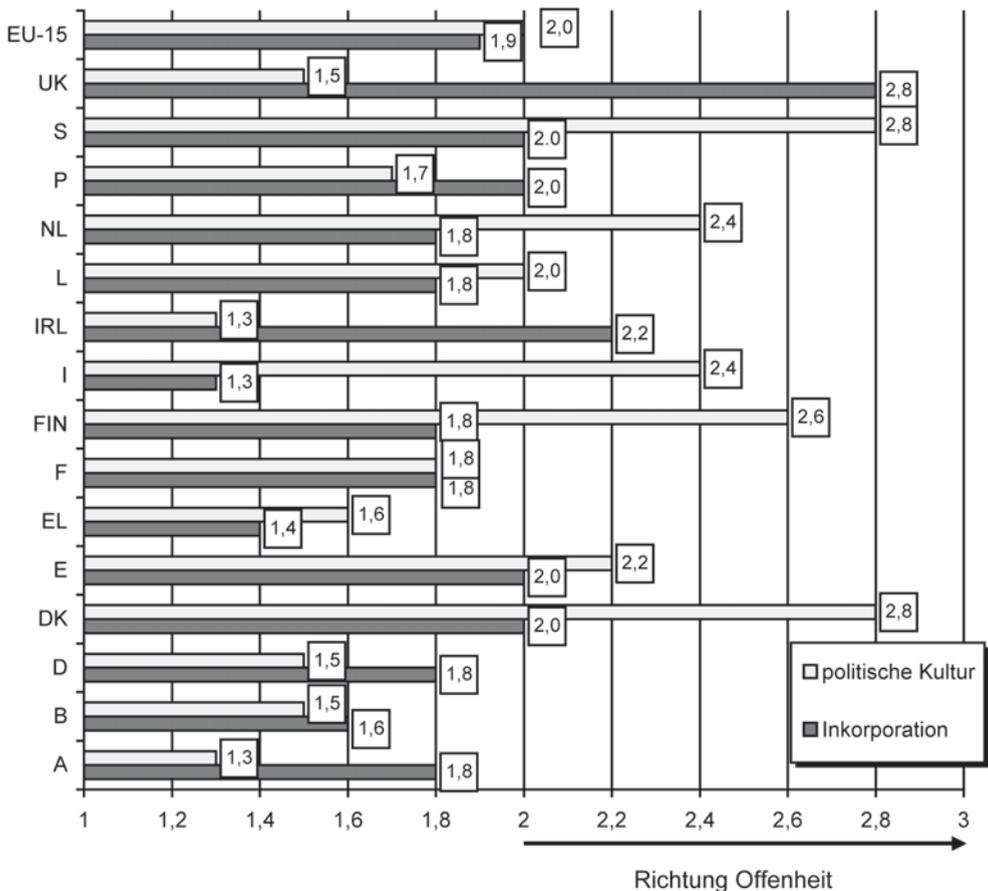
Aktuell sind es eher die neuen und hier vor allem die südeuropäischen Einwanderungsländer, die sich insbesondere gegenüber regulierter Arbeitsimmigration öffnen und auch Legalisierungskampagnen durchführen (Italien, Spanien, Portugal und Griechenland). Spanien und Italien haben sich zudem zu ihrem Status als Einwanderungsland bekannt. Irland und Finnland hingegen tun sich mit diesem Status noch schwer. Während Irland mittlerweile beginnt, der Arbeitsimmigration durch eine liberalere Politik Rechnung zu tragen und auf Grund des wirtschaftlichen Aufschwungs zu fördern, kündigt sich in Finnland noch kein Wandel in der Migrationspolitik an.

Eine offenerere Migrationspolitik korrespondiert in einigen Fällen durchaus mit einer politischen Kultur, in der eine solche auf positive Resonanz stößt. Die Werte des Teilindex TpK im Abbildung 2 dokumentieren, dass insbesondere in Schweden, den Niederlanden, Luxemburg, Italien und Spanien Einwanderung ebenso befürwortet wird wie eine intensivere Integrationspolitik. Ressentiments gegenüber bestimmten Migrationsgruppen – etwa aus Osteuropa oder von Angehörigen islamischer Religion – sind hier kaum oder nur in einem geringen Umfang zu messen. In Finnland und Dänemark kann ebenfalls von einer relativ offenen politischen Kultur der Migration und Interkulturalität gesprochen werden (vgl. Thalhammer et al. 2001). Sie findet aber keinen Widerhall in der staatlichen Migrationspolitik.

Demgegenüber sind die ablehnende Haltung beim Thema Einwanderung und die Ressentiments gegenüber Migrationsgruppen in Portugal, Frankreich, Deutschland und in einem besonderen Maß in Großbritannien relativ stark ausgeprägt (vgl. a.a.O.), während in der staatlichen Politik auf einen liberaleren Umgang mit Zuwanderung gesetzt wird. Bei den anderen Ländern zeigt sich sowohl die Politik als auch die politische Kultur als relativ abwehrend gegenüber Migration. Die regionalen Unterschiede in der EU-15 sind damit also erheblich, und das Verhältnis von Migrationspolitik und politischer Kultur ist recht unterschiedlich strukturiert.

Wird nun die Inkorporationsleistung (TIM) der Gesellschaften als weiterer und zentraler Indikator für die innere Verfasstheit der Migrationsgesellschaften mit berücksichtigt, dann tritt die widerstreitende Logik zwischen relativer externer Öffnung und relativer interner Schließung deutlicher zu Tage. Angesprochen sind bei den Inkorporationsleistungen neben dem Zugang zur Staatsangehörigkeit Teilhabechancen von Bevölkerungsteilen mit Migrationshintergrund am Arbeitsmarkt, im Bildungssystem und am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess. Diese widerstreitende Logik zeigt sich in den Niederlanden, in Luxemburg, Italien, Frankreich, Griechenland, Deutschland und abgeschwächt in Schweden sowie Spanien. Bei Frankreich und Deutschland kann wegen der abwehrenden Haltung gegenüber Migration von einer besonders ausgeprägten Diskrepanz zwischen externer Öffnung und interner Geschlossenheit gesprochen werden.

Abbildung 2: Inkorporation sowie Politische Kultur der Migration und Interkulturalität – interne Offenheit/Geschlossenheit: Teilindex „Inkorporationsmuster – Aspekte der internen Offenheit/ Geschlossenheit“ (TIM) und Teilindex „politischen Kultur der Migration und Interkulturalität bzw. der internen Offenheit/Geschlossenheit“ (TpK)*

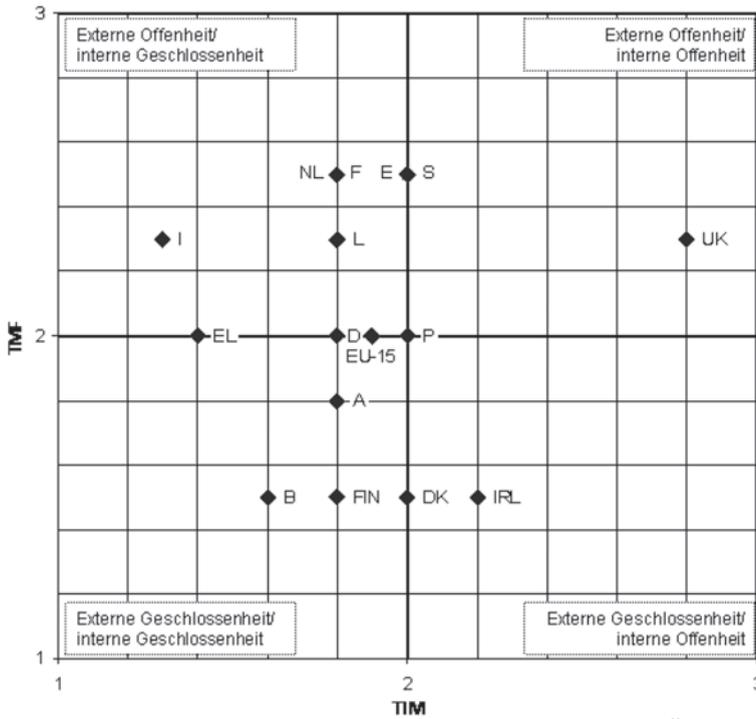


* Indexwerte zwischen 1 und 3; eine Annäherung an den Wert 1,00 weist in Richtung interne Geschlossenheit; eine Annäherung an den Wert 3,00 in Richtung internen Offenheit.

Quelle: Eigene Darstellung, Birsl, 2005, 315.

In Abbildung 3 ist das Verhältnis der Dimensionen der externen Offenheit/Geschlossenheit und der internen Offenheit/Geschlossenheit – gemessen an der Inkorporationsleistung der Gesellschaften – in den Ländern sowie in der EU-15 insgesamt dargestellt und wie sich diese als Einwanderungsländer bzw. Einwanderungsregion zwischen den Dimensionen verorten lassen. Dabei zeigt sich ein Muster. So ist Offenheit der Gesellschaften im besten Fall nur in einer der beiden Dimensionen messbar. Das heißt: Eine offenere Migrationspolitik geht nicht mit einer im Verhältnis hierzu erwartbaren Inkorporation von Eingewanderten in die Gesellschaften einher. Kann wiederum von einer höheren Inkorporationsleistung und damit ausgeprägteren internen Offenheit der Gesellschaften gegenüber Gruppen mit Migrationshintergrund gesprochen werden,

Abbildung 3: Verhältnis von interner Offenheit/Geschlossenheit (TIM = X-Achse) und externer Offenheit/Geschlossenheit (TMP ab 1989/90 bis 2003 = Y-Achse) der 15 Einwanderungsländer und der EU-15



Quelle: Eigene Darstellung.

dann sind eher Restriktionen in der Zuwanderungspolitik erkennbar. Dies gilt selbst für Großbritannien, Spanien und Schweden, auch wenn sich diese Länder dabei auf relativ hohem Niveau der Offenheit bewegen.

Diese Befunde legen zunächst die strukturelle Seite der widerstreitenden Logik zwischen den Dimensionen offen. Zu fragen bleibt nun, in welchem Zusammenhang dies mit den Restitutionsbemühungen und den Versuchen in den Staaten steht, nationalstaatliche Gemeinschaften zu rekonstituieren. Aufschluss hierüber bietet die Staatsbürgerschaftspolitik der Länder, die in der Dimension der internen Offenheit bzw. Geschlossenheit angesiedelt ist. Sie übernimmt zunehmend Funktionen der Migrationskontrolle und -steuerung, so dass die Grenzen zwischen den Dimensionen und damit zur Migrationspolitik flüssig werden.

4. Die soziale Schließung des politischen Raums: zur Rekonstituierung der nationalstaatlichen Gemeinschaften

In der Migrationsforschung sind seit Anfang/Mitte der neunziger Jahre des abgelaufenen Jahrhunderts, unter anderem im Anschluss an Marshalls Ausführungen zu „Staatsbürgerschaft und soziale Klassen“ (1992 [1949]) die Inklusions- und Exklusionsprozesse, die Exklusivität und Partikularität sowie die widerstreitende Logik von Staatsbürgerschaft zunehmend thematisiert

worden.⁷ Im Zentrum stehen zum einen die Aufspaltung von Staatsbürgerschaft in ihre rechtliche, politische und soziale Dimension und in diesem Kontext „Nationale Staatsbürgerschaft als Modus sozialer Schließung“ (Mackert 1999) sowie zum anderen die umstrittenen Ansätze zur Transformation von nationaler Staatsbürgerschaft in transnationale oder postnationale Staatsbürgerschaft. Die drei Dimensionen der Staatsbürgerschaft lassen sich folgendermaßen definieren:

- Die Dimension der *rechtlichen Staatsbürgerschaft* bzw. die *Staatsangehörigkeit* konstituiert eine Rechtsgemeinschaft, aus der heraus eine politische Ordnung erzeugt und die Zugehörigkeit zu einem Staat begründet werden. Der Nationalstaat institutionalisiert hierüber die Mitgliedschaft innerhalb, aber auch außerhalb seiner territorialen Grenzen, also die Mitgliedschaft im politischen Raum eines Nationalstaates.
- Die Dimension der *politischen Staatsbürgerschaft* umfasst die politischen Partizipationsmöglichkeiten wie das aktive und passive Wahlrecht, das Recht und den Zugang zu politischer und sozialer Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit sowie zum politischen Willensbildungsprozess.
- Die Dimension der *sozialen Staatsbürgerschaft* definiert die sozialen Rechte und den Zugang zu sozialen Ressourcen, also die Teilhabe am Arbeitsmarkt und Sozialstaat – einschließlich am Bildungssystem und System der sozialen Sicherung (vgl. Birsl 2005, 62f., 239ff.).

Das Thema „Staatsbürgerschaft“ ist nicht ausschließlich, aber im Wesentlichen Gegenstand soziologischer Untersuchungen und Beiträge. Diese konzentrieren sich überwiegend auf Fragen sozialer Integration und damit auf die Ausgestaltung der sozialen Staatsbürgerschaft.⁸ Für politikwissenschaftliche Analysen ist darüber hinaus die Verknüpfung mit der rechtlichen und politischen Dimension von Staatsbürgerschaft von Interesse. Hierüber kann politische Integration in ihrer Dualität in den Blick genommen werden: (1) bezogen auf die Konstitution und (Re-)Konstituierungsmodi der politischen Gesellschaft eines Nationalstaats im Sinne einer „*amalgamierte(n)* Sicherheitsgemeinschaft“ (Deutsch 1974, 74) und (2) bezogen auf die politisch-institutionelle Integration von Nationalstaaten. Dies schließt Ausschlussmodi und -prozesse mit ein. Darüber hinaus ermöglicht das Konzept der Staatsbürgerschaft, den Wandel der Dualität von politischer Integration in der Europäischen Union durch zunehmende Trans- und Supranationalität und über die EU-Bürgerschaft im Sinne einer „*pluralistische(n)* Sicherheitsgemeinschaft“ (a.a.O.) zu analysieren. Damit ist die „Koexistenz nationaler und supranationaler Bürgerschaft“ als neue „Formen politischer Inkorporation“ (Wobbe 2000, 251) angesprochen. Über diese Dualität politischer Integration und die Bemühungen von nationaler Restitution im Prozess supranationaler, sprich europäischer Integration liegen aber bislang kaum Erkenntnisse vor. So muss hier zunächst auf der Grundlage der vorgestellten Forschungsergebnisse auf mögliche Zusammenhänge und Entwicklungspfade geschlossen werden.

In den vergangenen rund drei Dekaden haben westeuropäische Länder der EU ihr Staatsbürgerschaftsrecht geändert. Der Zugang hierzu ist nach den Befunden von Weil (2001) und Gosewinkel (2005) im Zeitverlauf insgesamt hoch selektiv geworden, auch wenn Länder wie Deutschland oder Spanien den Zutritt zu Staatsangehörigkeit und damit zu demokratischen Bürgerrechten leicht geöffnet haben. Das heißt, die einen Länder erweitern das Ius-Sanguinis-Prinzip um Elemente des Ius-Soli-Prinzips, während andere Länder – wie etwa Frankreich oder Großbritannien – das Ius-Sanguinis-Prinzip stärken. Insgesamt gleicht sich das Staatsangehörigkeitsrecht der EU-15 einander an. In Tabelle 1 ist der Zugang zur rechtlichen, politischen und sozialen Staatsbürgerschaft mit dem Stand um 2000 aus den bereits generierten Daten zum TIM dokumentiert.

Tabelle 1: Zugang zur rechtlichen, politischen und sozialen Staatsbürgerschaft in den Ländern und im EU-Durchschnitt

	A	B	D	DK	E	EL	F	FIN	I	IRL	L	NL	P	S	UK	EU-15
rechtliche Staatsbürgerschaft	1	2	2	1	2	2	3	2	2	3	1	2	2	2	3	2
politische Staatsbürgerschaft	2	1	1	2	2	1	1	2	1	2	2	2	2	2	3	1,7
soziale Staatsbürgerschaft	2,3	1,7	2	2,3	2	1,3	1,7	1,7	1	2	2	1,7	2	2	2,7	1,9

Erläuterung:

Eine Annäherung an den Wert 1,00 weist in Richtung verengtem Zugang zur jeweiligen Staatsbürgerschaftsdimension; eine Annäherung an den Wert 3,00 in Richtung offenen Zugang.

Rechtliche Staatsbürgerschaft: Variable 8.4. Codierung nach (1) Staatsangehörigkeit durch Geburtserwerb, (2) Zugang zur Staatsangehörigkeit über Einbürgerung (mit doppelter Staatsangehörigkeit), (3) Zugang über Heirat (mit eigenständigem Recht für Frauen).

Politische Staatsbürgerschaft: Variable 8.5. Codierung nach (1) Koalitions- und Vereinigungsfreiheit als „Jedermannsrecht“, (2) aktives Wahlrecht von Nichtstaatsangehörigen kommunal, regional und national, (3) passives Wahlrecht von Nichtstaatsangehörigen kommunal, regional und national.

Soziale Staatsbürgerschaft: $\Sigma (8.1, 8.2, 8.3)/3$

Durch die ausdifferenzierte Staatsbürgerschaftspolitik findet sowohl eine Abschottung des „Staatsvolkes“ oder einer „amalgamierten Gemeinschaft“ der Nationalstaaten gegenüber Drittstaatenangehörigen als auch gegenüber EU-BürgerInnen statt. Im Ergebnis wird – so lassen sich die Befunde interpretieren – die nationalstaatlich verfasste Gesellschaft als nationalstaatliche Gemeinschaft über die Exklusivität von Staatsangehörigkeit und demokratischen Bürgerrechten gesellschaftlich geschlossen, während die soziale Staatsbürgerschaft über diese nationalstaatliche Gemeinschaft hinaus gewährt werden kann. Die enge Kopplung von Staatsangehörigkeit und demokratischen Bürgerrechten, also von rechtlicher und politischer Staatsbürgerschaft lässt sich an den Werten in der Tabelle 1 ablesen: In den Ländern, in denen die rechtliche Staatsbürgerschaft um Elemente des Ius-Soli-Prinzips erweitert ist, ist der Zugang zu demokratischen Bürgerrechten fast ausschließlich nur über die Staatsangehörigkeit möglich. Dies trifft auf Belgien, Deutschland, Griechenland, Frankreich und Italien zu. Bei Österreich, Dänemark und Luxemburg ist das Ius-Sanguinis-Prinzip im Staatsbürgerrecht bestimmend. Hier werden wiederum Nicht-Staatsangehörigen mehr politische Beteiligungschancen eingeräumt. Bei der sozialen Staatsbürgerschaft kann eine vergleichbar enge Kopplung mit der Staatsangehörigkeit nicht beobachtet werden. Nur Großbritannien fällt aus dem Rahmen. Es ist die einzige der untersuchten Migrationsgesellschaften, in der alle drei Dimensionen der Staatsbürgerschaft relativ offen gestaltet sind.

In diesem Konzept einer ausdifferenzierten Staatsbürgerschaftspolitik spielt nationalstaatliches Territorium für die Organisationslogik und die Kommunikationsprozesse einer nationalstaatlichen Gemeinschaft ebenso nur eine zweitrangige Rolle wie die Anwesenheit von Nicht-Mitgliedern dieser Gemeinschaft auf einem nationalstaatlichen Territorium.

Dies kann als ein Prozess der Renationalisierung oder nationalen Restitutionierung und als eine politische Reaktion auf Denationalisierungstendenzen vor dem Hintergrund der europäischen Integration interpretiert werden. Nationalstaatlichkeit wird bei dieser politischen Strategie nicht

mehr mit der traditionellen Wirklichkeitsdefinition von der vermeintlichen nationalstaatlichen Einheit aus gesellschaftlichem, kulturellem, politischen und territorialem Raum unterlegt. Es wird vielmehr ein politischer Raum konstituiert, der nach Greven als virtueller, aber nicht als delokalisierte Raum begriffen werden kann. Dieser politische Raum ist nicht territorial, kartografisch fixiert. Er bietet den Bezugsrahmen für die Organisationslogik der politischen Systeme, über den öffentliche Kommunikationsprozesse ablaufen und sich die Nationalstaaten voneinander unterscheiden und abgrenzen:

Jedes politische Gemeinwesen bedarf eines eigenen politischen Raumes als Sinnhorizont der faktisch ablaufenden Kommunikationsprozesse Dieser politische Raum ist weder mit dem Territorium, noch mit den institutionalisierten Öffentlichkeiten der politischen Gemeinschaft identisch, sondern deren Voraussetzung. Er ist Teil des allgemeineren kulturellen Sinnhorizontes der jeweiligen Gesellschaft und von diesem nicht immer klar zu unterscheiden. Jedenfalls funktioniert die Bedeutungszuschreibung und -verständigung der real ablaufenden Kommunikation im politischen Prozeß nur innerhalb dieses virtuellen Raumes (Greven 1998, 262).

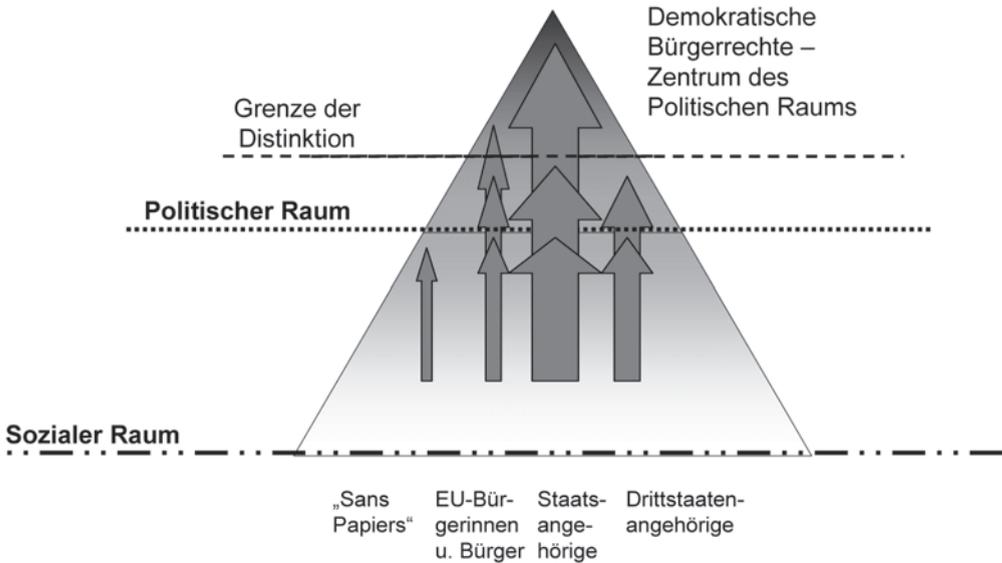
Nicht allein, aber gerade auch in der Migrations- und Integrationspolitik der nationalstaatlichen Regierungen spiegelt sich der Versuch, diesen politischen Raum vom Territorialprinzip zu lösen und über die Mitgliedschaft virtuell zu gestalten. Die exklusive Mitgliedschaft in diesem politischen Raum und damit im Nationalstaat ist über die Staatsangehörigkeit geregelt und der Zugang von Nicht-Staatsangehörigen zur Gesellschaft über die soziale und politische Staatsbürgerschaft selektiert. Hierin lassen sich die Grundzüge eines politischen Konzepts erkennen, das eingangs als „Zitadelle ‚virtueller Nationalstaat‘“ bezeichnet wurde. Es könnten Zitadellen in der „Festung Europa“ werden, die verhindern sollen, dass sich die Nationalstaaten im Zuge internationaler Integrationsprozesse in Transnationalstaaten transformieren, wie es etwa Beck (1998) diagnostiziert. Das bedeutete aber auch, dass sich die Europäische Union nicht in einen Bundesstaat weiterentwickeln könnte. Es bliebe dann bei einem europäischen Staatenbund. Der Vollendung des Europäischen Binnenmarkts wären ebenfalls Grenzen gesetzt.

Was sind die Konsequenzen für die Gesellschaften in den Zitadellen aus „virtuellen Nationalstaaten“? Um sich dieser Frage zu nähern, muss das Verhältnis zwischen sozialer und politischer Staatsbürgerschaft und damit das Verhältnis zwischen sozialem und politischem Raum ausgelotet werden. Abbildung 4 soll dieses Verhältnis vom sozialen zum politischen Raum und die Bewegungen in diesen beiden sich überlappenden Räumen veranschaulichen. Es handelt sich um die Darstellung eines idealtypischen Modells des ungleichheitsbegründeten Zentrums im Zugang zu demokratischen Bürgerrechten.

Die Konsequenzen lassen sich nun folgendermaßen beschreiben: Die europäische Integration und die Reise- und Niederlassungsfreiheit im Schengen-Raum führen dazu, dass die Wirklichkeitsdefinition von Nationalstaatlichkeit als vermeintliche Einheit aus gesellschaftlichem, kulturellem, politischem und territorialem Raum aufgegeben wird bzw. aufgegeben werden muss. In Folge dessen avanciert die rechtliche Staatsbürgerschaft zum zentralen konstitutionellen Hauptpfeiler von Nationalstaatlichkeit und wird hierdurch in ihrer exklusiven und exkludierenden Funktion aufgewertet.

Demokratische Bürgerrechte gewinnen im Zuge dessen an Relevanz; sie werden gleichzeitig zu einem bedeutsameren Instrument sozialer Selektion und sozialer Ungleichheitsmodi gegenüber und zwischen Migrationsgruppen und innerhalb der nationalstaatlich verfassten Gesell-

Abbildung 4: Sozialer und politischer Raum – idealtypisches Modell des ungleichheitsbegründeten Zentrums im Zugang zu demokratischen Bürgerrechten



Quelle: Eigene Darstellung.

schaften. Gemeint ist, dass die Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit „Jedermann“ zugänglich ist, auch wenn sie in Staaten, wie etwa in Spanien oder Deutschland, de jure nur Inländerrechte sind. Auch das Wahlrecht kann auf kommunaler oder regionaler Politikebene über den Kreis der Staatsangehörigen hinaus gewährt werden. EU-BürgerInnen genießen in jedem EU-Land das kommunale Wahlrecht. Je höher jedoch die Politikebene angesiedelt und je bedeutsamer sie für das politische System ist, desto kleiner wird der Kreis der Wahlberechtigten. Nur in wenigen Staaten wird Nicht-Staatsangehörigen das aktive und passive Wahlrecht bei nationalen Wahlen zuerkannt (vgl. Müller 2005, 305).

Das Wahlrecht auf nationalstaatlicher Politikebene als Kern demokratischer Bürgerrechte konstituiert das Zentrum des politischen Raums, das durch eine Grenze der Distinktion im Wesentlichen Staatsangehörigen vorbehalten ist. Aber nicht nur ungleich verteilte Bürgerrechte, sondern auch ungleich verteilte Lebenslagen beschränken bekanntermaßen die politischen Partizipationschancen – auch und gerade im Feld der demokratischen Bürgerrechte, wie etwa die Wahrnehmung des Wahlrechts (vgl. Kreckel 2004). So können Staatsangehörige und damit Mitglieder der nationalstaatlichen Gemeinschaft ebenfalls an dieser Grenze der Distinktion scheitern.

5. Folgen der Politik einer externen Öffnung und internen Schließung von Migrationsgesellschaften – eine Zwischenbilanz

Um die Jahrtausendwende legten – bis auf wenige Ausnahmen – auch diejenigen nationalstaatlichen Regierungen der EU-15 das überfällige Bekenntnisse ab, Einwanderungsland zu sein, die sich in der Vergangenheit gegen eine solche Apostrophierung zum Teil besonders vehement

gewehrt hatten. Gleichzeitig reformierten sie Einwanderungs- und AusländerInnen Gesetze oder formulierten diese neu und nahmen – falls nötig – Korrekturen am Staatsangehörigkeitsrecht vor. Dies geschah zu einem Zeitpunkt, an dem Regelungen hierzu eigentlich auf europäischer Ebene anstanden. Warum aber werden Instrumente der Migrationssteuerung und -kontrolle sowie der Integrationspolitik nationalstaatlich weiter fundiert, wenn europäische Lösungen anvisiert sind? Europäische Regelungen würden dazu zwingen, die neu konzipierten Gesetze der Nationalstaaten anzupassen. Eine plausible Erklärung ist, dass sich in den Nationalstaaten – zugespitzt formuliert – eine Gegenbewegung gegen eine fortschreitende europäische Integration formiert.

Welches Ansinnen hinter diesem Vorgehen der EU-Mitgliedsländer steckt, lässt sich aus den vorgestellten Befunden aus eigener Forschung ablesen: Die Struktur und Politik der Migration der 15 alten EU-Länder haben sich so weit angeglichen, dass man sagen kann, Westeuropa hat begonnen, sich strukturell als Einwanderungsregion zu konstituieren. Des Weiteren ist zu beobachten, dass die Gesellschaften politisch extern leicht geöffnet, aber gleichzeitig intern geschlossen bleiben oder geschlossen werden. Dieses politische Vorgehen der kombinierten externen Öffnung und internen Schließung ermöglicht es, zwischenstaatliche Kompromisse in Fragen der Steuerung und Kontrolle von Zuwanderung einzugehen. Es sind in erster Linie Instrumente, die sich auf die territorialen Grenzen beziehen. Da aber die Territorialität durch den europäischen Integrationsprozess durch Globalisierung und auch im Selbstverständnis von Nationalstaaten an Bedeutung verloren hat, besinnen sich diese auf ihre wesentlich entscheidenderen Grenzen, und zwar auf die Grenzen des als virtuell zu begreifenden politischen Raums. Dieser politische Raum ist unabhängig von territorialen, kartografisch festgelegten Grenzen eines Nationalstaats; er ist aber der zentrale Raumbezug in der Organisationslogik politischer Systeme und damit auch der Politik nationalstaatlicher Regierungen. Die Mitgliedschaft in diesem politischen Raum ist über die Staatsbürgerschaft geregelt. An dieser setzen dann auch die Regierungen an und forcieren über eine Vertiefung der Aufspaltung der Staatsbürgerschaft in ihre rechtliche, politische und soziale Dimension eine Aufspaltung der Migrationsgesellschaften. In deren Zentrum stehen die Staatsangehörigen als „Staatsvolk“ mit exklusiven Bürgerrechten. In den EU-Ländern können EU-BürgerInnen durch das kommunale Wahlrecht an diesen Bürgerrechten partizipieren, Länder wie Großbritannien oder auch Spanien gewähren Drittstaatenangehörigen ebenfalls Teilhabemöglichkeiten, dennoch bleiben Nicht-Staatsangehörige vom Zentrum politischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse sowie von politischer Mitwirkung und Gestaltung, also von demokratischen Rechten auf nationalstaatlicher Ebene nicht vollständig, aber doch weitgehend, ausgeschlossen. Dies allein verengt schon den Zugang zur politischen Staatsbürgerschaft erheblich, wovon dann auch EU-BürgerInnen betroffen sind. Gleichzeitig gewähren die Staaten sukzessive demokratische Bürgerrechte *unterhalb* des Zentrums des politischen Raums. Dadurch erfährt das „Staatsvolk“ einen Wandlungs- oder vielleicht auch einen Transformationsprozess. Die Entwicklungen deuten darauf hin, dass das Verständnis von „Staatsvolk“ seine ethnische Konnotation nach und nach verliert.

Bei der sozialen Staatsbürgerschaft kann über das ausdifferenzierte und hierarchisierte System der Migrationsstatus ebenfalls selektiv der Zugang erweitert, verengt oder vollständig verwehrt werden. Selbst eine Gleichstellung von Drittstaatenangehörigen mit EU-BürgerInnen würde das Zentrum der Migrationsgesellschaften, das „Staatsvolk“ im politischen Raum, nicht tangieren. Es obliegt den nationalstaatlichen Regierungen, wie hoch oder wie niedrig sie die Hürden bei der Einbürgerung hängen, um einen Zugang zum Zentrum des politischen Raums, zum „Staatsvolk“, zu gewähren. Hieran würde sich auch bei einer Europäisierung von Migrati-

onspolitik nichts ändern. Die Staaten behalten die Definitionsmacht über die Mitgliedschaft im politischen Raum.

Diese differenzierte und selektierende Staatsbürgerschaftspolitik führt ebenfalls zu weitreichenden Folgen in der nationalstaatlichen Gemeinschaft bzw. dem Kern der politischen Gesellschaft der Nationalstaaten: Die Zentralität und Aufwertung von Staatsangehörigkeit entfaltet eine Wirkkraft, die den Zugang zum Kern demokratischer Bürgerrechte und damit zum Zentrum des politischen Raums der öffentlichen Kommunikation als Grenze der Distinktion weiter fundiert. Politische Partizipationschancen gewinnen als soziale Teilhabechancen in der politischen Gesellschaft an Gewicht.

Bei dem Stand der Entwicklungen zu Beginn des Jahrtausends kann gesagt werden, dass Perspektiven einer externen Öffnung der EU möglich und wahrscheinlich sind, aber eine interne Öffnung der Gesellschaften nicht absehbar ist. Die Kluft zwischen externer Offenheit und interner Geschlossenheit droht größer zu werden. Wenn sich dieser Trend weiter fortsetzt, dann bedeutete dies, dass die Tendenz zu einer liberaleren Einwanderungspolitik in westeuropäischen Ländern bei näherer Betrachtung eine Abschottungspolitik ist und Chancen zu einer Reformphase eher gering sind. Hier ist argumentiert worden, dass sich in der Politik der nationalstaatlichen Regierungen der Versuch spiegelt, der Transformation der Nationalstaaten in Transnationalstaaten ein Konzept der „Zitadelle ‚virtueller Nationalstaat‘“ in einer „Festung Europa“ entgegenzustellen. Damit wird in Kauf genommen, dass dem Prozess der europäischen Integration gleichsam Grenzen gesetzt und Schneisen durch den sozialen Raum der Gesellschaften gezogen werden.

Es ist jedoch zu fragen, ob die Restituierungsbemühungen der nationalstaatlichen Akteure und die widerstreitende Logik in der Migrationspolitik dauerhaft erfolgreich sein können. Denn, wenn der Migrationsforscher Seifert recht hat und es eine Wechselbeziehung zwischen der externen und internen Dimension der Offenheit oder Geschlossenheit gibt, dann könnte neue Dynamik in die Debatte zur Reform von Migrationspolitik kommen, die eine Politik der internen Öffnung der Migrationsgesellschaften auslöst. Aber nicht nur das: Die ausdifferenzierte Staatsbürgerschaftspolitik, die eine selektive Öffnung gegenüber Nicht-Staatsangehörigen einschließt, kann selbst einen Transformationsprozess in Gang setzen, der dann die politische Gemeinschaft der Nationalstaaten in ihrem Kern erfasst.

ANMERKUNGEN

- 1 Dieser Beitrag ist auf der Grundlage eines Vortrags im Arbeitskreis „Migrationspolitik“ beim wissenschaftlichen Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) am 28. September 2006 entstanden. Ich möchte Dr. Cornelius Schley, Dr. Marcel Fink und dem/der anonymen GutachterIn der ÖZP für die Kritik und die Anregungen zu diesem Beitrag danken.
- 2 Entsprechend abwehrend reagierten einzelne Regierungen, wie die deutsche, auf den Vorschlag des EU-Kommissars Frattini im Sommer 2007, europaweit einheitlich eine so genannte „Blue Card“ für Arbeitsmigration einzuführen.
- 3 Die Untersuchung wurde von der Volkswagen-Stiftung und der Anglo German-Foundation gefördert.
- 4 Mit ähnlichen Kodierungen arbeitet die Methode der Qualitative Comparative Analysis (QCA) (vgl. grundlegend Ragin 1987; sowie weiters Ragin 2007, Berg-Schlusser 2003), die sich zwischen qualitativen und quantitativen Strategien des Vergleichs bewegt und ein fallorientiertes (statt variablenorientiertes) Vorgehen ermöglicht (vgl. weiterführend zur Differenzierung von Crisp-Set-QCA/csQCA und Fuzzy-Set-QCA/fsQCA z. B. Schneider/Wagemann 2007).
- 5 Die vollständige Variablenliste, der Codeplan und die Codierungsmatrix können unter <http://www.ursula-birsl.de/publikationen/html> als PDF-Datei herunter geladen werden.

- 6 Vgl. hierzu das Fallbeispiel Großbritannien (Birsl 2005, 188ff.).
- 7 Vgl. für die unterschiedlichen Ansätze in der Staatsbürgerschaftsdebatte stellv. Brubaker 1992; Soysal 1994; Kymlicka 1995; Eder 1998; Halfmann/Bommes 1998; Nassehi/Schroer 1999; Joppke 1999; Mackert 1999.
- 8 Eine der wenigen politikwissenschaftlich orientierten Arbeiten sind im Rahmen des Forschungsprojektes „Krisen politischer Inklusion. Zur Form des modernen Staates. Deutschland, Frankreich und Großbritannien nach 1945 am SFB 584 „Das Politische als Kommunikationsraum in der Geschichte“ an der Universität Bielefeld zu finden (vgl. Weinbach 2005).

LITERATURVERZEICHNIS

- Beck, Ulrich (1998). Was ist Globalisierung?, Frankfurt a.M.
- Berg-Schlösser, Dirk (2003): Makro-Qualitative vergleichende Methode, in: Dirk Berg-Schlösser/Ferdinand Müller-Rommel (Hg.): Vergleichende Politikwissenschaft, 4. überarbeitete u. erweiterte Auflage, Opladen, 103–125.
- Birsl, Ursula (unter Mitarbeit von Doreen Müller) (2005). Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration?, Opladen.
- Birsl, Ursula/Renate Bitzan/Carlota Solé/Sònia Parella/Amado Alarcón/Juliane Schmidt/Stephen French (2003). Migration und Interkulturalität in Großbritannien, Deutschland und Spanien. Fallstudien aus der Arbeitswelt, Opladen.
- Brubaker, Roger (1992). Citizenship and Nationhood in France and Germany, Cambridge/ Mass.
- Deutsch, Karl W. (1974). Nationenbildung – Nationalstaat – Integration. Abraham Ashkenasi/Peter Schulz (Hg.), Düsseldorf.
- Eder, Klaus (1998). Warum ist Migration ein soziales Problem? Von einer politischen Ökonomie zu einer politischen Soziologie der Migration, in: Michael Bommes/Jost Halfmann (Hg.): Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen, Osnabrück, 63–79.
- EUMC (2002). Summary Report on Islamophobia in the EU after 11 September 2001. Internet: http://www.eumc.eu.int/publication/terror-report/Synthesis-report_eu.pdf.
- Genschel, Philipp/ Bernhard Zangl (2007). Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 20–21, 10–16.
- Gosewinkel, Dieter (2005). Europäische Konstruktionen der Staatsangehörigkeit. Gibt es einen west- und einen osteuropäischen Entwicklungspfad?, in: Jens Alber/Wolfgang Merkel (Hg.): Europas Osterweiterung: Das Ende der Vertiefung?, WZB-Jahrbuch 2005, Berlin, 281–306.
- Greven, Michael Th. (1998). Mitgliedschaft, Grenzen und politischer Raum: Problemdimensionen der Demokratisierung der Europäischen Union, in: Beate Kohler-Koch (Hg.): Regieren in entgrenzten Räumen, PVS-Sonderheft 29, Opladen, 249–270.
- Halfmann, Jost/Michael Bommes (1998). Staatsbürgerschaft, Inklusionsvermittlung und Migration. Zum Souveränitätsverlust des Wohlfahrtsstaates, in: Michael Bommes/Jost Halfmann (Hg.): Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen, Osnabrück, 81–101.
- Huntington, Samuel P. (1991). Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century, Oklahoma.
- Joppke, Christian (1999). Einwanderung und Staatsbürgerschaft in den USA und Deutschland, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 1/1999, 34–54.
- Joppke, Christian (2005). Selecting by Origin: Ethnic Migration in the Liberal State, Cambridge.
- Kreckel, Reinhard (2004). Politische Soziologie der sozialen Ungleichheit, 3. überarb. u. erw. Auflage, Frankfurt a.M.
- Kymlicka, Will (1995). Multicultural Citizenship, Oxford et al.
- Leibfried, Stephan/Michael Zürn (2006). Von der nationalen zur post-nationalen Konstellation, in: Stephan Leibfried/ Michael Zürn (Hg.): Transformation des Staates?, Frankfurt a.M., 19–65.
- Mackert, Jürgen (1999). Kampf um Zugehörigkeit. Nationale Staatsbürgerschaft als Modus sozialer Schließung, Opladen.
- Marshall, Thomas H. (1992). Staatsbürgerschaft und soziale Klassen (1949), in: Thomas H. Marshall (Hg.): Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a.M./New York, 33–94.
- Müller, Doreen (2005). Zwischen externer Öffnung und interner Schließung: Migrationsregime der 15 EU-Länder im Vergleich, in: Ursula Birsl: Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration?, Opladen, 297–308.
- Nassehi, Armin/Markus Schroer (1999). Integration durch Staatsbürgerschaft? Einige gesellschaftstheoretische Zweifel, in: Ulrike Davy (Hg.): Politische Integration der ausländischen Wohnbevölkerung, Baden-Baden, 82–104.
- Ragin, Charles (1987). The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies, Berkeley et al.
- Ragin, Charles (2007). Vorwort, in: Carsten Q. Schneider/Claudius Wagemann: Qualitative Comparative Analysis (QCA) und Fuzzy Sets. Ein Lehrbuch für Anwender und jene, die es werden wollen, Opladen, 13–18.

- Schneider, Carsten Q./Claudius Wagemann* (2007). *Qualitative Comparative Analysis (QCA) und Fuzzy Sets*. Ein Lehrbuch für Anwender und jene, die es werden wollen, Opladen.
- Seifert, Wolfgang* (2000). *Geschlossene Grenzen – offene Gesellschaften? Migrations- und Integrationsprozesse in westlichen Industrienationen*, Frankfurt a.M./New York.
- Soysal, Yasemin* (1994). *Limits to Citizenship*, Chicago.
- Sturm-Martin, Imke* (2001). *Zuwanderungspolitik in Großbritannien und Frankreich. Ein historischer Vergleich (1945–1962)*, Frankfurt/New York.
- Thalhammer, Eva/Vlasta Zucha/Edith Enzenhofer/Brigitte Salfinger/Günter Ogris* (2001). *Attitudes towards minority groups in the European Union. A special analysis for the Eurobarometer 2000 survey*, Wien.
- Waldrauch, Harald* (2003). *Wahlrechte ausländischer Staatsangehöriger in europäischen und klassischen Einwanderungsländern: Ein Überblick*, in: *Wiener Hefte zu Migration und Integration in Theorie und Praxis*, Heft 1: *Defizitäre Demokratie – MigrantInnen in der Politik*. Internet: http://www.demokratiezentrum.org/pdfs/waldrauch_wahlrechte.pdf.
- Weil, Patrick* (2001). *Zugang zur Staatsbürgerschaft. Ein Vergleich von 25 Staatsangehörigkeitsgesetzen*, in: *Christoph Conrad/Jürgen Kocka* (Hg.): *Staatsbürgerschaft in Europa: historische Erfahrungen und aktuelle Debatten*, Hamburg, 92–111.
- Weinbach, Christine* (2005). *Europäische Konvergenzen: Zur Restitution von Staatsangehörigkeit in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*, in: *Berliner Journal für Soziologie*, 2/2005, 199–218.
- Wobbe, Theresa* (2000). *Die Koexistenz nationaler und supranationaler Bürgerschaft. Neue Formen politischer Inkorporation*, in: *Maurizio Bach* (Hg.): *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften*, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 40, Wiesbaden, 251–274.

AUTORIN

Prof. Dr. Ursula Birsl, Professorin für Politikwissenschaft, insbesondere Innen- und Europapolitik an der Technischen Universität Berlin und Mitglied in Einrichtungen der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen; aktueller Forschungsschwerpunkt: „Europäische Integration: Der politische Raum zwischen Denationalisierung und Renationalisierung“ in Kooperation mit Universitäten in Großbritannien, Spanien, Ungarn und Slowenien.

Korrespondenzadresse: Technische Universität Berlin, Institut für Gesellschaftswissenschaften und historisch-politische Bildung, FR 3-11, Franklinstraße 28/29, D-10587 Berlin.

E-Mail: ubirsl@uni-goettingen.de.