

RENÉ GABRIËLS EN YOLANDE JANSEN

De toekomst van burgerschap

Een interview met Rainer Bauböck

Persoonlijke ervaring

In Nederland kent men je voornamelijk vanwege je boeken en artikelen over staatsburgerschap, migratie, nationalisme en Europese integratie. Er is echter minder bekend over je intellectuele ontwikkeling. Zijn er persoonlijke ervaringen die je wetenschappelijke interesse in deze thema's gewekt hebben? Bijvoorbeeld historische gebeurtenissen in Oostenrijk waarbij ervaringen en morele verwachtingen zo uiteenliepen, dat zij je normatieve politieke theorie beïnvloed hebben?

Mijn intellectuele biografie is niet bijster interessant. Ik ben in de vijftiger en zestiger jaren in een Oostenrijkse provinciestad opgegroeid, in een milieu dat nog sterk door Duitsnationalisme en antisemitisme getekend was. Mijn eerste politieke ervaringen deed ik op in de redactie van de schoolkrant, waarin wij nog heel tam tegen een door ons als autoritair ervaren 'systeem' protesteerden. Als student aan de universiteit van Wenen was ik net als velen in mijn generatie gefascineerd door Freud en later Marx, en actief in linkse groeperingen. Mijn studie sociologie bood niet veel meer dan een uiterst onvolledige kennismaking met de sociaalwetenschappelijke tradities en debatten, wat enerzijds aan een daadwerkelijk laag kennisniveau lag, en anderzijds aan de intellectuele verwaandheid en de historische zendingsdrang van de laatachtenzestigers.

Mijn proefschrift was een door actuele vragen gestuurde, ideologiekritische analyse van de woonpolitiek in het sociaaldemocratische Wenen van het Interbellum. Daarna pas heb ik me in de politieke wetenschappen verdiept, toen ik als postdoc aan het Weense Institut für Höhere Studien verbonden was. De politicologie concentreerde zich in die tijd op de methodologie van empirisch sociologisch onderzoek, en werd in theoretisch opzicht nog volkomen door de kennistheoretische vragen van de Duitse positivismestrijd beheerst. Het hele veld van de contemporaine politieke theorie was afgezien van de Frankfurter Schule zo goed als afwezig. Tussen het in de rechtswetenschappen volkomen dominante 'Kelsische' positivisme, het behaviorisme in de politieke wetenschappen en een van haar normatieve dimensie beroofde ideeëngeschiedenis was er voor academische debatten over normatieve politieke vragen eenvoudigweg geen plaats.

Op zoek naar werk kwam ik in 1983 bijna toevallig in een empirisch onderzoeksproject over vrouwelijke arbeidsmigranten in Oostenrijk terecht. In tegenstelling tot wat het geval is voor veel sociale wetenschappers die met migratie bezig zijn, was mijn motief niet mijn eigen achtergrond. Ik was vooral met migratie bezig vanwege de

juridische vastlegging en de toename van sociaaleconomische discriminatie, die werd veroorzaakt door de politiek die werd gevoerd met betrekking tot ‘gastarbeid’. In die zin is er zeker een continuïteit met mijn eerdere confrontaties met de Oostenrijkse geschiedenis en haar collectieve identiteitsformatie door uitsluiting en verdringing.

Maar het discours in termen van ‘discriminatie’ vond ik in toenemende mate ontoereikend omdat het de voorafgaande, meer algemene vraag buiten haakjes plaatste: op grond van welke normen kunnen en mogen democratische gemeenschappen in de context van migratie hun eigen grenzen bepalen? Die vraag bracht mij ertoe intensief de Engelstalige debatten over *social citizenship*, de modernistische nationalismetheorieën en ten slotte de Amerikaanse theorievorming over rechtvaardigheid te gaan lezen.

Daaruit resulteerde een expliciet normatieve theorie over transnationaal burgerschap. De basisgedachte daarvan is dat migratie leidt tot overlappende vormen van toebehoren aan territoriaal van elkaar afgegrensde maatschappijen (in de vorm van staten), en dat de conceptie en juridische benadering van staatsburgerschap die transnationale bindingen moet reflecteren. Naast deze horizontale overlap van politieke gemeenschappen door migratie heb ik in een tweede stap ook het verticale ineen-schuiven van politieke grenzen in multinationale staten en in de Europese Unie in mijn theorie betrokken, en betoogd dat de voorstelling van een vorm van exclusief en enkelvoudig staatsburgerschap ook in dit opzicht niet meer met de realiteit van democratische maatschappijen verenigbaar is. In tegenstelling tot meer deconstructivistisch gemotiveerde postmoderne visies ging het mij er echter niet om de integriteit en normatieve attractiviteit van democratisch staatsburgerschap ter discussie te stellen, maar in tegendeel om een nieuw inclusief, egalitair en pluralistisch begrip van lidmaatschap in democratische gemeenschappen te ontwikkelen dat de kern van hun democratische legitimiteit versterkt: de representatie van hen die duurzaam aan het recht onderworpen zijn in het desbetreffende rechtsstelsel.

De laatste tijd heb ik mijn ideeën hierover toegespitst door het begrip *stakeholder citizenship* te ontwikkelen, waarbij ik onder ‘stakeholders’ of ‘belanghebbenden’ al diegenen versta wier levensomstandigheden ertoe leiden dat hun persoonlijke belang bij vrijheid en welzijn met het algemeen belang van een bepaalde democratische gemeenschap verbonden is. Die formulering gaat ten eerste zowel voor emigranten als immigranten op, en ten tweede kan zij zowel voor statelijke als voor sub- of supranationale gemeenschappen gelden. Bovendien vereist zij niet alleen een opening en pluralisering van burgerschap, maar geeft ook een criterium voor een legitieme geslotenheid tegenover diegenen die niet als ‘belanghebbenden’ kunnen worden aangemerkt.

Je onderscheidt hier je eigen project van postmoderne of deconstructivistische benaderingen, die volgens jou de normatieve attractiviteit van burgerschap ter discussie stellen. Het is niet helemaal duidelijk op welke benaderingen je hier doelt, maar we zouden graag weten hoe je je verhoudt tot twee aspecten van deconstructivistisch denken, die niet onverwant lijken met jouw eigen project. We denken hier bijvoorbeeld aan het argument van Étienne Balibar, die erop wijst (in het voetspoor van Hannah Arendt) dat democratisch burgerschap altijd een vorm van particularisme in zich draagt, en daarom ook altijd met uitsluiting

is verbonden. Dat delegitimeert democratie niet, maar het maakt ons wel attent op de mogelijkheid dat transnationale vormen van burgerschap niet zo makkelijk dit aspect van uitsluiting overwinnen, en het zet aan tot zelfreflectie over dat gegeven.

Een ander aspect van deconstructivisme is de fundamentele filosofische ondermijning van essentialistische begrippen van identiteit. Deconstructivistisch getinte interpretaties in de humanities benadrukken vaak de (vergeten) heterogeniteit die onder verhalen over de natie en herinneringsplaatsen verscholen ligt. Denk je niet dat zo'n kritisch deconstructivisme kan bijdragen aan het verdiepen van de culturele voorwaarden voor insluitende transnationale vormen van burgerschap?

Natuurlijk is zelfs transnationaal burgerschap nog altijd een particuliere, en daardoor noodzakelijkerwijs uitsluitende vorm van lidmaatschap van een begrensde politieke gemeenschap. Haar vorm rijst echter uit boven een zuiver singuliere en territoriale opvatting van staatsburgerschap en verbreedt daardoor democratische insluiting, doordat zowel immigranten als emigranten erin worden betrokken. Dat is echter slechts een aspect van een breder opgezette theorie van democratisch burgerschap. Die is ook op substatelijke aanspraken op zelfbestuur betrokken (federale provincies, nationale en inheemse minderheden en lokale gemeenschappen), op supranationaal burgerschap in een politieke unie van onafhankelijke staten zoals de EU, en ten slotte op aanzetten tot een kosmopolitisch burgerschap, door de versterking van mondiale democratische instituties. Wat mij interesseert is niet zozeer de *deconstructie* van overgeleverde natiestatelijke voorstellingen van politieke gemeenschap, maar vooral de normatieve *constructie*principes voor alternatieve en aanvullende vormen van burgerschap. Deconstructie is als eerste stap natuurlijk belangrijk, maar zeker binnen de politieke theorie moet het geen doel op zich worden.

Ook met jullie tweede opmerking ben ik het eens. De theoretici van een liberaal nationalisme zoals Will Kymlicka, Yael Tamir of David Miller hebben de deconstructie van het nationalisme in de historische wetenschappen, de sociologie en de antropologie natuurlijk ter kennis genomen, maar ze voeren daarna toch nationale identiteit weer in als normatief geladen categorie. Hierdoor wordt echter juist duidelijk, hoe hulpeloos de reconstructie van historische heterogeniteit of ideologische constructie blijft, zolang ze niet door een alternatief principe voor democratische legitimiteit wordt aangevuld. Precies daarom probeer ik een algemene theorie van democratisch burgerschap op andere dan etatistische of culturalistische gronden te funderen. Daarmee bedoel ik ten eerste, dat democratische gemeenschappen in tegenstelling tot natiestaten op velerlei wijzen overlappen en dat meervoudige vormen van toebehoren de regel zijn, en niet de uitzondering. En ten tweede, dat de legitieme aanspraken van minderheden zowel als meerderheden in heterogene maatschappijen niet kunnen worden afgeleid uit de waarde van het horen bij een stabiele cultuur, maar uit algemene rechten op vrijheid, gelijkheid en zelfbestuur.

Illegale migranten

Illegale migranten zijn personen die zonder toestemming een land binnenreizen en/of daar voor enige tijd verblijven. Zowel de juridische status van illegale migranten als hun leven in een schaduwwereld zijn het onderwerp van heftige openbare debatten. Enerzijds zijn er politieke partijen en burgers die van mening zijn dat illegalen zo snel mogelijk het land uitgezet moeten worden, anderzijds zetten kerken, groepen en NGO's zich in voor het respect voor de mensenrechten en wijzen erop dat in principe geen enkel mens illegaal is. Het debat hierover raakt aan het pleidooi voor open grenzen van bijvoorbeeld Joseph Carens. Hij meent dat grenzen slechts dan voor migranten gesloten zouden mogen worden wanneer de veiligheid en openbare orde in een land ernstig gevaar lopen. Een andere opvatting is dat immigratie al beperkt mag worden wanneer de culturele identiteit of welvaart in een land bedreigd worden. Welke positie neem jij in dit debat in? En welke politieke maatregelen stel je voor? Moeten wij bijvoorbeeld terugkeer aantrekkelijk maken of pleiten voor de mogelijkheid van flexibele legalisering in het kader van een pardonregeling voor 'schrijnende gevallen'?

De basiskwestie in het debat over illegale migratie is natuurlijk of staten überhaupt het recht zouden hebben immigratie te beperken, of anders gesteld, waarom er wel een universeel recht op emigratie bestaat, maar geen daaraan beantwoordend recht op immigratie. Vanuit een langetermijnperspectief bepleit ik het openstellen van de grenzen, waarmee deze asymmetrie verdwijnt. Er zijn echter twee onderscheiden argumenten voor open grenzen. Open grenzen kunnen ten eerste, als uitbreiding van de universele vrijheidsrechten, gefundeerd worden in een algemeen recht op bewegingsvrijheid, of ten tweede gerechtvaardigd worden als een instrument voor mondiale sociale rechtvaardigheid, dat de inkomensverschillen tussen staten door de migratie van arme naar rijke landen zou moeten egaliseren. Carens gebruikt beide argumenten; ik ben echter sceptisch met betrekking tot het tweede argument.

Sociale rechtvaardigheid kan in onze maatschappijen enkel door ingrepen van de staat in die verdeelkwesties bereikt worden, die door marktmechanismen ontstaan. Het openen van grenzen zou weliswaar meer migranten uit arme landen kansen bieden om hun economische situatie te verbeteren, maar tegelijkertijd zou het echter zowel de voorwaarden voor sociale rechtvaardigheid binnen de emigratielanden als ook binnen de immigratielanden kunnen ondermijnen. Daarom ben ik van mening dat een meer gelijke verdeling van de mondiale welvaart niet bereikt kan worden door het openstellen van grenzen, maar alleen door een herverdeling van inkomstenbronnen en het bevorderen van duurzame ontwikkeling. Ik zie open grenzen dus niet als een middel voor het bevorderen van sociale rechtvaardigheid tussen staten, maar denk dat het veiligstellen van de grondrechten en basisbehoeften van de bevolking van alle staten een voorwaarde is voor een mondiaal openstellen van de grenzen.

Het vrijheidsargument luidt dat elke beperking die de staat aan de individuele bewegingsvrijheid oplegt een grond moet hebben. Bewegingsvrijheid is een fundamenteel en intrinsiek waardevol recht omdat het niet slechts de basis vormt voor de uitoefening van andere rechten (bijvoorbeeld de vrije beroepskeuze of de keuze van een huwelijkspartner), maar ook een onmiddellijke uitdrukking is van vrijheid, net

als bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging. Het is echter geen absoluut recht. Om een voorbeeld te noemen: een verbod om zich in een nationaal park te vestigen, of om een land te verlaten wanneer men voor het gerecht is gedaagd, is eenvoudig te rechtvaardigen. Ik ben van mening dat ook het veiligstellen van sociale en democratische instituties een plausibele en legitieme algemene fundering kan vormen voor het beperken van immigratie (maar niet voor emigratie). Die fundering is echter niet meer steekhoudend wanneer de mate en vorm van de immigratie geen gevaar vormt voor democratische en welvaartstatelijke instituties. Dat geldt bijvoorbeeld voor migratie binnen de EU. Daarom is het openen van de grenzen binnen de EU niet slechts een politieke kwestie, maar ook een morele. Er is niet voldoende grond om de burgers van deze staten interne migratie te ontzeggen. Ik bepleit daarom het uitdijen van zones van internationale bewegingsvrijheid, door het sluiten van overeenkomsten tussen staten, en door de interne versterking van de democratie en de sociale rechtvaardigheid binnen staten.

Het argument dat er geen goede gronden zijn om de bewegingsvrijheid te beperken, kan nog sterker worden geformuleerd als een argument voor de positieve plicht van staten om gunstige voorwaarden voor bewegingsvrijheid te creëren. Analoog aan de plicht van liberale staten om binnen hun territorium die maatregelen te nemen die bewegingsvrijheid bevorderen en gedwongen migratie verhinderen (door er bijvoorbeeld voor te zorgen dat er geen emigratie uit een bepaald gebied ontstaat vanwege politieke onderdrukking of massale armoede), hebben staten de plicht om met andere staten samen te werken om vergelijkbare voorwaarden voor internationale bewegingsvrijheid te scheppen.

In tegenstelling tot Joseph Carens, Veit Bader en andere theoretici, ben ik niet van mening dat het recht op bewegingsvrijheid in een ideale wereld aan betekenis zou verliezen omdat alle mensen dan voldoende economische ontplooiingsmogelijkheden en democratische inspraak in hun eigen land zouden hebben. Ten eerste zou er in zo'n wereld geen algemene reden meer zijn voor het beperken van immigratie, en ten tweede is de intrinsieke waarde van bewegingsvrijheid onafhankelijk van de verwerking van andere rechten. Ten derde zouden in een pluralistische wereldorde de individuele autonome territoriale gemeenschappen zodanig van elkaar verschillen dat zij migranten zouden kunnen aantrekken die hun persoonlijke levensontwerpen in een andere maatschappij willen verwerkelijken dan in de maatschappij waarin zij geboren zijn.

66

Argumenten voor veiligheid en het behoud van culturele identiteit kunnen als mogelijke redenen voor het beperken van immigratie niet zomaar algemeen afgewezen worden, maar ze worden tegenwoordig in de regel politiek misbruikt. Wanneer bijvoorbeeld inheemse minderheden in Canada de immigratie beperken, en eventueel ook de rechten op politieke deelname voor immigranten op hun autonome territorium, om op die manier hun bijzondere leefwijze te beschermen, lijkt mij dat legitiem. Ik moet daaraan toevoegen: niet omdat die culturen extra bescherming zouden verdienen, maar omdat onbeperkte immigratie en eenzijdige assimilatie de margina-

lisering van deze minderheden zou versterken. Wanneer daarentegen een gevestigde Europese staat, waarvan de nationale cultuur het product is van een lange geschiedenis van vermenging met andere culturen en homogeniseringspolitiek, de immigratie door arbeidsmigranten en vluchtelingen wil beperken omdat zij overvleugeld zou worden door vreemdelingen, dan is dat ronduit belachelijk.

Zodra het universele recht op bewegingsvrijheid ernstig genomen wordt, kan de legitimiteit van het beperken van immigratie niet meer uitsluitend worden bepaald binnen een bepaalde staat, via democratische wetgeving. De plicht voor de staat om beperkingen te motiveren bestaat niet slechts tegenover de eigen burgers, maar ook tegenover de ‘anderen’ die als potentiële immigranten toegang verlangen en wier bewegingsvrijheid beperkt wordt. Onder de huidige voorwaarden, die ver van de hiervoor geschetste ideale wereld verwijderd zijn, moet het land van aankomst – in een fictieve dialoog met de personen die direct de consequenties ondervinden van bepaalde beslissingen – kunnen beargumenteren wie wordt opgenomen en wie wordt afgewezen. Daarbij moeten de belangen van de staat en zijn burgers worden afgewogen tegenover de belangen van hen die toegang verlangen. Vluchtelingen en familieleden van degenen die al zijn opgenomen kunnen mensenrechtelijke gronden aanvoeren, bij economisch gewenste immigranten overlappen hun eigen belangen met die van het land van aankomst. Voor deze categorieën is daarom een immigratiesysteem dat hun respectievelijke redenen om te immigreren voldoende in ogenschouw neemt adequaat. Een eerlijke asielpcedure, het recht op familiehereniging en een punten- of quotasysteem voor economische migranten volstaan.

De werkelijk moeilijke vraag is of ‘economische vluchtelingen’ een individueel recht op opname bezitten. Een positief antwoord hierop zou het reeds aangeduide dilemma opwerpen, dat op die manier weliswaar de individuele migranten geholpen kunnen worden, maar dat de ellende in hun herkomstlanden als oorzaak van armoedemigratie niet wordt weggenomen. Daar komt nog bij dat voor het daadwerkelijk ‘opnemen’ van migranten ook integratiemogelijkheden vereist zijn, met name op de arbeidsmarkt. Een groot aantal armoedemigranten duurzaam als uitkeringsgerechtigden opnemen is in ieder geval geen adequate vorm van hulp. Daarom pleit ik ervoor, om dit als een humanitaire vraag en niet als een mensenrechtelijke verplichting te beschouwen.

De keerzijde van deze toelatingscriteria is de legitieme sluiting tegenover migranten die buiten deze regels vallen. Maar ook in dit opzicht is het noodzakelijk om mensenrechtelijke, humanitaire en pragmatische aspecten in ogenschouw te nemen. Op het moment is een proces wegens hulp bij mensensmokkel gaande tegen de kapitein van het Duitse schip Cap Anamur, die irreguliere migranten in de Middellandse Zee van de verdrinkingsnood redde en hen naar een Italiaanse haven bracht. Mocht het tot een veroordeling komen, dan zou dat een ernstige minachting betekenen van de universele morele norm dat mensenlevens door hen die daartoe de mogelijkheden hebben, gered moeten worden.

Pardonregelingen voor irreguliere immigranten die zich al in een bepaald land bevinden, zouden echter primair op pragmatische gronden bepaald moeten worden, en met oog op de gevolgen ervan. De oorzaak van irreguliere migratie is tenslotte niet alleen de armoede in de landen van herkomst, maar vooral de uitbreiding van de schaduweconomie in de landen van aankomst, die de vraag naar arbeidskrachten niet meer in het eigen land kan bevredigen. Zolang irreguliere migranten ondergronds blijven, is het ook niet mogelijk maatregelen te nemen tegen de werkgevers die hen aannemen. Natuurlijk werken periodieke pardonregelingen zonder maatregelen om de schaduweconomie in te perken als een magneet voor verdere irreguliere immigratie.

Terwijl collectieve pardonregelingen een kwestie van politieke doelmatigheid zijn, is het volgens mij echter vanuit een grondrechtelijk perspectief noodzakelijk om regularisering voor bepaalde individuele gevallen mogelijk te maken. Anders gezegd: er moet een bepaalde tijdslimiet worden gesteld waarna migranten een individuele verblijfstitel verwerven en niet meer uitgewezen mogen worden. Ook 'illegalen' worden door hun biografische binding aan het land van aankomst tenslotte 'belanghebbenden', en in die zin burgers.

Je verwerpt het tweede argument voor open grenzen van bijvoorbeeld Joseph Carens. Hij meent dat open grenzen mondiale sociale rechtvaardigheid kunnen bevorderen. Is je verwerping gebaseerd op de empirische claim dat open grenzen mondiale herdistributie niet zouden bevorderen? Die claim is betwistbaar; recent onderzoek laat zien dat de bedragen die emigranten naar hun land van herkomst sturen het totale bedrag van mondiale ontwikkelingshulp overstijgen (zie bijvoorbeeld recente UNDP-gegevens). Vervolgens beroep je je op deze betwistbare claim om te beargumenteren waarom je geen individueel recht op toelating voor 'economische vluchtelingen' voorstaat. Maar denk je niet dat het individuele recht op bewegingsvrijheid vooraf zou moeten gaan aan de argumenten die gerelateerd zijn aan de collectieve belangen van degenen in het land van herkomst? (Aangenomen dat hun belangen daadwerkelijk door emigratie geschaad zouden worden, wat betwistbaar is, zoals we net al stelden.) Je meent ook dat een egalitaire wereldorde een voorwaarde is voor open grenzen, en niet andersom. Maar waarom stel je het in die exclusieve termen? Waarom zouden we niet proberen om tegelijk een meer gelijke verdeling te bewerkstelligen en de grenzen open te stellen?

Ik ga uit van het idee dat sociale rechtvaardigheid in moderne maatschappijen politieke instituties vereist die markten reguleren. Omdat zulke instituties op een mondiaal niveau afwezig zijn, zouden open grenzen tot op zekere hoogte de economische kansen tussen landen gelijktrekken, maar dat zou gepaard gaan met een grote toename van sociale ongelijkheden binnen die landen. De impact op ontwikkeling van het geld dat door migranten naar huis wordt gestuurd, is het onderwerp van verhitte debatten. Het klopt wel dat de hoeveelheid geld die wordt verstuurd de officiële ontwikkelingshulp ver overstijgt, maar de vraag of dit een positief effect heeft, hangt grotendeels af van de politieke en economische omstandigheden in de landen van herkomst. In landen met onverantwoordelijke regeringen en onstabiele economieën, worden de

teruggestuurde gelden vaak onproductief besteed, en ze kunnen onverantwoordelijk gedrag van overheden zelfs bevorderen op vergelijkbare wijze als de ‘olievloek’. Mijn punt is dat vrije migratie inderdaad voordelen kan hebben voor zowel immigratie- als emigratielanden, maar dat zelfs positieve economische effecten sociale rechtvaardigheid niet zullen vergroten als landen geen regeringen hebben die op hun daden kunnen worden aangesproken.

Je zou libertaristische argumenten kunnen aanvoeren voor jullie suggestie dat individuele bewegingsvrijheid in het algemeen zou moeten voorgaan boven de collectieve belangen van de landen van herkomst (of van aankomst). Daar ben ik het echter niet mee eens. Ik denk dat individuele vrijheid alleen veilig is onder condities van democratisch zelfbestuur. We moeten daarom proberen bewegingsvrijheid te verzoenen met de voorwaarden voor zelfbestuur. Op dit punt is er een asymmetrie tussen emigratie en immigratie. De vrijheid om te vertrekken is een voorwaarde voor individuele vrijheid zowel als voor verantwoordelijk democratisch bestuur. Daarom is ook *brain drain* geen voldoende argument voor een beperking van de emigratierechten, behalve bij hele grote uitzondering. Open grenzen voor immigratie kunnen echter de instituties voor democratisch zelfbestuur ondergraven. Het extreemste voorbeeld daarvoor is het Europese vestigingskolonialisme in de Amerika’s, Zuid-Afrika en Oceanië. Iets wat Kant er al toe bracht om een algemeen recht op immigratie af te wijzen. Maar zelfs in de huidige omstandigheden, waar immigratie niet langer met het innemen van land is verbonden, lijkt de algemene mogelijkheid om immigratie te reguleren een voorwaarde om democratische instituties te vormen en om daarvoor steun te vinden bij de bevolkingen van de verschillende landen. Dit vormt ook het antwoord op de vraag waarom we niet kunnen herdistribueren over de grenzen heen en tegelijkertijd de grenzen openen. Omdat het openen van de grenzen de politieke mogelijkheden om over de grenzen heen te kunnen herdistribueren ernstig zal belemmeren.

Methodologisch nationalisme

Ulrich Beck bekritiseert het methodologisch nationalisme in het onderzoek naar Europa. Hij verstaat daaronder een in sociaalwetenschappelijke categorieën, theorieën en empirische onderzoeken tot uiting komende opvatting van maatschappijen als territoriaal begrensd, wat wil zeggen dat ze met natiestaten gelijk worden gesteld. Volgens hem zou men in het onderzoek naar Europa deze nationale blik door een kosmopolitische moeten vervangen. Denk je dat Becks kritiek op het methodologisch nationalisme ook betrekking heeft op je vergelijkende onderzoek naar staatsburgerschap en nationaliteit in vijftien Europese landen? Of ben je het helemaal niet met zijn kritiek eens?

Staatsburgerschap wordt wat betreft de wetgeving nu eenmaal door de individuele staten geregeld. Ook het burgerschap van de Europese Unie wordt door de individuele lidstaten verleend. Om die reden moet een vergelijkende analyse van staatsburgerschap de aparte staten als basiseenheid voor de vergelijking gebruiken. De kritiek

van Beck op het methodologisch nationalisme, die voorheen ook al door Andreas Wimmer en Nin Glick-Schiller verwoord is, deel ik echter grotendeels. In het vergelijkende onderzoek draait het erom, de juiste eenheid te kiezen om de vraag die aan de orde is te kunnen onderzoeken, en veel te vaak worden natiestaten als quasi-natuurlijke categorieën en containers van bevolkingen gezien, waardoor zowel de interne heterogeniteit als ook grensoverschrijdende verbanden over het hoofd worden gezien.

De theorie die ik zojuist schetste over overlappende en ineengeschoven politieke gemeenschappen, breekt met de traditie van het methodologisch nationalisme, maar vervalt anderzijds niet in de tegenovergestelde vergissing van een methodologisch kosmopolitisme, dat de betekenis van territoriale en persoonlijke grenzen voor democratisch zelfbestuur over het hoofd ziet. Ook Europa kan als supranationale gemeenschap alleen functioneren wanneer zijn wetten binnen een bepaald territorium gelden en zijn burgers met die van de constituerende lidstaten verbonden zijn.

De kosmopolitische vragen aan Europa gaan over hoe het zijn rol in de wereld wil vormgeven: of het in de huidige unipolaire internationale constellatie een tegenwicht kan bieden, en of zijn model van een politiek geïntegreerde gemeenschap van onafhankelijke staten in andere regio's van de wereld nagevolgd zal worden.

De interne architectuur van de Europese Unie en haar burgers berust echter niet op kosmopolitische, maar op multinationale, supranationale en transnationale principes. Multinationaal is Europa vanwege de pluralistische wederzijdse erkenning van de lidstaten met hun respectievelijke nationale geschiedenissen, talen en rechtsorden, supranationaal is de verticale integratie van deze rechtsorden in een gemeenschappelijk suprastatelijk Europees recht en transnationaal zijn de Europese burgerrechten, die de lidstaten aan de burgers van alle lidstaten verlenen. Alle drie deze aspecten van de architectuur van Europa zijn betrokken op de staten en de Unie als particuliere en begrensde gemeenschap, en niet op een kosmopolitische wereldgemeenschap.

De Europese Unie is overigens ook niet de verwerkelijking van het kantiaanse ideaal van een zich langzamerhand tot wereldbond uitbreidende confederatie van vrije republieken. Ze is als politiek project regionaal begrensd, ook al zijn de grenzen van deze regio relatief onbepaald en politiek omstreden. Het idee dat Europa een kosmopolitisch project is, kan zijn eurocentrisme slecht verbergen. Kosmopolitisme kan niet ontstaan door de uitbreiding van Europa, maar zou eerder door een pluralisering van vergelijkbare supranationale verbanden moeten ontstaan, en daarmee juist door het verlies van de singulariteit van het Europese model.

70

Populisme en racisme

Krisis 2007 | 3

In veel Europese landen kan men een toename van populisme en racisme signaleren. Rechtsradicale jongeren hebben na de moord op Theo van Gogh moskeeën in brand gezet, Sinti en Roma worden overal in Europa gediscrimineerd, het aantal neonazi's neemt toe en politici weten in veel landen grote aantallen kiezers aan zich te binden met populistische verhalen. Met betrekking tot de politieke ontwikkelingen in Ita-

lië sprak de Nobelprijswinnaar voor literatuur Dario Fo enkele jaren geleden zelfs van een nieuw fascisme. Hoe verklaar je de toename van populisme en racisme in Europa? En wat zouden politieke middelen kunnen zijn om die ontwikkeling tegen te gaan?

Ik kan hierover niet veel zeggen op basis van mijn eigen onderzoek. Maar de wijdverbreide verklaring dat maatschappelijke omwentelingen een groeiend aantal ‘moderniseringsverliezers’ hebben doen ontstaan die gevoelig zijn voor populisme en racisme, lijkt mij tekort te schieten. Deze verschijnselen zijn niet slechts de uiting van de problemen van nieuwe randgroepen, maar hangen samen met een breder gedeeld vertrouwensverlies in het vermogen van democratische en welvaartstatelijke instituties, om sociale problemen op te lossen en maatschappelijke integratie veilig te stellen. Dit vertrouwensverlies bestaat ook onder sociaal succesvolle personen, die hun kinderen naar privéscholen sturen, zichzelf losmaken uit de algemene collectieve verzekeringen en die zich terugtrekken in woonwijken waar zij niet met armoede geconfronteerd worden.

Populisme is de symbolische en compenserende encenering van een ‘volksgemeenschap’, als reactie op het uiteendrijven van een maatschappij. Ter rechterzijde wordt dit populisme met racisme vermengd, maar het fenomeen zelf bevindt zich overal binnen het politieke spectrum, zelfs binnen het linkse establishment. Als populistische partijen succesvol zijn bij verkiezingen, ontwikkelt zich een enorme druk in het politieke midden om door retorische imitatie van het populisme te verhinderen dat de stemmen vertrekken. En bij regeringspartijen slaat die retoriek al snel om in antivreemdelingenwetgeving. Het schijnbare doel daarvan is om aan de angsten van de burgers tegemoet te komen, maar het vaak wel degelijk geplande effect ervan is dat die angsten uit tactische overwegingen juist worden aangewakkerd.

De lidstaten van de EU zijn op enkele uitzonderingen na geconsolideerde democratieën, waarin de rechtsstatelijke dammen die zijn opgeworpen tegen de verbreiding van het populisme het tot op heden ook daar hebben gehouden waar populisme wel veel macht heeft verworven, zoals in Italië, Oostenrijk of tegenwoordig in Polen. Sommigen denken dat als populistische partijen aan de macht zijn, hun aantrekkelijkheid zal verzwakken. Dat lijkt mij echter een naïeve hoop omdat de duurzame schade die wordt aangericht door een populistisch getint politiek discours de regeringsdeelname van de enkele partijen zal overleven. Met betrekking tot een dergelijke moeilijk omkeerbare interne dynamiek lijken tegenwoordig vooral de Europese instituties een onvervangbare civiliserende functie over te nemen. De sancties van de veertien EU-lidstaten na het toetreden van Jörg Haiders FPÖ tot de Oostenrijkse regering mogen dan wel ongeschikt en gedeeltelijk contraproductief zijn geweest, ze hebben tegelijkertijd de politieke achtergrond gevormd voor de snelle aanname van de twee Europese antidiscriminatie richtlijnen. Daarom is het tegenwoordig des te belangrijker om het toenemende binnendringen van het populisme van de natiestaten in de Europese migratiepolitiek te verhinderen.

De mondiale politieke orde

In Politieke grenzen in een multileveldemocratie presenteer je een ambitieus programma voor een 'alternatieve architectuur voor de mondiale politieke orde'. Je stelt daar voor een van de centrale inzetten van het multiculturalisme te herdefiniëren, namelijk het recht op autonomie voor nationale minderheden. Ten eerste wil je het recht van volkeren op zelfdeterminatie (dat in de praktijk tot natiestaten is beperkt) transformeren in het recht van volkeren op zelfbestuur, een recht dat ook voor (nationale) minderheden geldt. Dit zou kunnen helpen om tegemoet te komen aan de claims van minderheden voor (aspecten van) natievorming, naast de natievormingsprojecten van meerderheden, zonder dat we zouden suggereren dat secesie een werkbare optie zou zijn.

Je stelt ook voor, en dat is misschien nog fundamenteeler, om de fundering voor het recht op zelfbestuur niet te zoeken in termen van het recht van individuen om hun autonomie te realiseren tegen de achtergrond van een stabiele nationale cultuur (zoals Kymlicka), maar in termen van het recht van individuen om erkend te worden als lid van een zelfbesturende polity.

We hebben hierover twee vragen. Je suggereert dat je voorstel zou kunnen bijdragen aan het overwinnen van het nationalistische idee dat individuen fundamenteel tot slechts één homogene cultuur behoren, wat impliciet in Kymlicka's multiculturalisme besloten ligt. Maar denk je niet dat politieke claims voor zelfbestuur over het algemeen ook rechtstreeks op een nationalistisch project gebaseerd zijn, of op sterke uitsluitingservaringen, die praktisch altijd een etnische basis hebben? Brengt dat je niet direct terug bij culturele diversiteit als het centrale probleem?

En verder, denk je dat zelfbestuur een optie zou kunnen zijn in situaties die verschillen van die van nationale minderheden? Zelfbestuur is bijvoorbeeld in Hongarije voor de Roma ingevoerd. Maar onderzoekers die eerst meenden dat dit een goede ontwikkeling was, zijn nu tot de conclusie gekomen dat het meestal tot nieuwe uitsluitingspraktijken leidt (Martin Kovats, Peter Vermeersch).

Als antwoord op de eerste vraag zou ik een onderscheid willen maken tussen sociologische voorwaarden die de vorming van politieke gemeenschappen nu eenmaal begunstigen en normatieve rechtvaardigingen voor het aanbrengen van grenzen tussen zulke gemeenschappen. Alle Europese en Amerikaanse staten zijn uit natievormingsprojecten ontstaan. Daarin werden culturele gemeenschappelijkheden gedeeltelijk geïnstrumentaliseerd en gedeeltelijk geconstrueerd, om plausibel te maken dat de saamhorigheid van de staatsburgers is geworteld in het feit dat ze bij een bepaalde historische en culturele gemeenschap horen. Ook het verzet van minderheden tegen hun incorporatie in deze natievormingsprojecten kon alleen als rivaliserende natievorming op etnische basis succesvol is. Ernest Gellner, Benedict Anderson en anderen hebben aangetoond en verklaard waarom de moderniteit tegelijk ook een tijdperk van nationalisme is.

De conclusie die we hieruit moeten trekken – als we een normatieve theorie van politieke gemeenschappelijkheid willen ontwikkelen die niet utopisch is, maar die voor moderne maatschappijen echt kan werken – is dat zo'n theorie een wederzijdse verzoening tussen verschillende rivaliserende natievormingsprojecten mogelijk moet maken. Die moet berusten op het principe van de gelijkwaardigheid van personen,

waarvan het lot met dat van de onderscheiden projecten verbonden is. Juist op die grond kan de rechtvaardiging voor de daaruit resulterende oplossingen echter niet zelf nationalistisch zijn. Ik kan dit uitleggen aan de hand van een aantal voorbeelden.

De gemeenschappelijke identiteit van de burgers in multinationale democratieën als Canada, België, Spanje, Groot-Brittannië of India kan niet worden opgevat als iets wat hoort bij een bepaalde natie, omdat juist de vraag of deze staten een enkele omvatende natie vormen of uit verschillende naties zijn opgebouwd, tussen minderheden en meerderheden omstreden is, en niet ten gunste van een van beide partijen kan worden beslist, zonder het zelfverstaan van de andere kant te beschadigen. Daarom moeten multinationale democratieën zich als gemeenschappen begrijpen waarvan de identiteit enerzijds door de gelijkwaardigheid en democratische representatie van alle burgers en anderzijds door de erkenning van hun rivaliserende nationale identiteiten tot stand wordt gebracht.

Op vergelijkbare wijze vereist transnationaal burgerschap voor migranten dat de aanspraken van zowel het land van aankomst als van het land van herkomst op integratie in de nationale gemeenschap enerzijds kan worden erkend, maar anderzijds ook kan worden overwonnen. De erkenning van dubbele nationaliteit in Duitsland zou er bijvoorbeeld niet toe leiden dat de Duitse natie met de Turkse zou versmelten, maar dat er een sfeer van burgerschap ontstaat waarin de beide rivaliserende voorstellingen met elkaar verenigbaar worden, over de grenzen van de nationale gemeenschappen heen.

Een derde voorbeeld wordt gevormd door de Europese Unie. Kymlicka ziet die uitsluitend als een project waarbij de diverse Europese nationalismen worden getemd en geliberaliseerd via rechten voor nationale minderheden en immigranten. Omdat de EU echter ook een supranationale rechtsgemeenschap is, wier rechtstelsel democratische (en niet slechts intergouvernementele) legitimiteit behoeft, heeft zij ook een corresponderende notie van een Europese *demos* nodig. In tegenstelling tot het niveau van de natiestaten levert het historische idee van de natie op het Europese niveau geen antwoord op de vraag wie dan eigenlijk het Europese volk zou kunnen zijn. Dat moet, zoals ik al eerder zei, tegelijk als multinationale, supranationale en transnationale gemeenschap van burgers begrepen worden, die zich met het oog op een steeds sterke politieke unie met elkaar verbinden.

In alle drie deze gevallen denk ik dat een dergelijke normatieve opvatting van burgerschap in heterogene politieke gemeenschappen vrij is van etnische partijdigheid, en dat hierdoor het gevaar van de uitsluiting van minderheden wordt geminimaliseerd.

Julie tweede vraag luidde of zelfbestuur in de zin van politieke autonomie ook een optie voor minderheden zoals de Roma zou kunnen zijn. Het antwoord hangt af van hoe de Roma-minderheden zichzelf definiëren. Ik ben op algemene gronden tegen het essentialistische idee dat elke groep op zich een claim kan laten gelden op een bepaalde vorm van autonomie. In dat geval zouden bijvoorbeeld de etnische Hongaren in Hongarije en de etnische Roemenen in Roemenië recht op een soevereine staat

hebben, de Hongaren in Roemenië recht hebben op een autonoom territorium binnen deze staat, en de Roma in beide staten het recht op culturele autonomie. De individuele erkenning van allen als leden van zichzelf besturende politieke gemeenschappen is met een dergelijke etnische fixatie van claims niet verenigbaar. Het recht op zelfbestuur in een Roemeense staat komt wat dit betreft alle burgers op dezelfde wijze toe, onafhankelijk van hun etnische achtergrond. Zo zou ook de door velen geëiste territoriale autonomie voor Hongaren in Transsylvanië alle burgers die in die regio leven rechtsgelijkheid moeten garanderen. De vraag óf de Hongaren in Roemenië territoriale autonomie voor hun vestigingsgebied zouden moeten willen, is echter een binnen de minderheid zelf omstreden kwestie, die alleen op een democratische manier kan worden opgelost. De opties om zichzelf als diaspora met een Hongaars moederland, als territoriale minderheid in een multinationalaal Roemenië of als niet-territoriale talige minderheid op te vatten, kunnen niet allemaal tegelijk gerealiseerd worden. Deze zelfdefinities zouden echter wel alle drie in principe verenigbaar zijn met het recht om individueel te behoren tot zichzelf besturende politieke gemeenschappen.

Het palet met mogelijke zelfinterpretaties voor de Roma biedt andere kleuren. Zijn ze een transnationale Europese natie, of vormen ze een veelvoud aan etnische minderheden binnen de verschillende staten, of zijn ze primair een gezamenlijke Europese minderheid die wordt gediscrimineerd op raciale gronden, en sociaal gemarginaliseerd? Omdat geen van deze interpretaties met territoriale aanspraken is verbonden, lijken ze me – in tegenstelling tot die met betrekking tot de Hongaarse minderheden – niet onverenigbaar. Ik denk integendeel dat elk antwoord dat één van deze aspecten buiten beschouwing laat, problematisch is. Een vergaande symbolische autonomie zonder economische middelen kan inderdaad segregatie in de hand werken. Omgekeerd zou echter geforceerde assimilatie in naam van de overwinning van sociale marginalisering, net zoals bij veel inheemse minderheden, de sociale fundamenten voor zelfrespect vernietigen, en daarmee ook de middelen binnen de gemeenschappen voor de verbetering van hun leefsituatie. Een positieve verandering van de dramatische situatie van de Roma vereist in elk geval hun lokale zelforganisatie en politieke mobilisering, wat ook een grotere democratische controle over hun eigen elites en hun bijbehorende politieke projecten zou moeten inhouden. Welke vorm van autonomie daarvoor geschikt zou zijn, zou de uitkomst moeten zijn van een democratisch proces binnen de minderheid, en niet van een deal tussen een zelfbenoemde ‘representant’ van de groep en de desbetreffende staat.

Dubbele nationaliteit en transnationaal burgerschap

In Nederland heeft korte tijd geleden een heftig debat gewoed over dubbele nationaliteit, geïnitieerd door Geert Wilders, bij de installatie van de nieuwe regering. Twee ministers binnen de nieuwe regering hebben een dubbel paspoort, Ahmed Aboutaleb en Nebahat Albayrak. Wilders begon een discussie over hun mogelijk gebrek aan loyaliteit en de media maakten er een hot issue van. Ahmed Aboutaleb voelde zich geroepen zijn loyaliteit aan Nederland te bewijzen door de mededeling dat hij in Nederland begraven wil worden.

Je behoorde tot de eerste theoretici die kwesties van nationaliteit en burgerschap in termen van transnationaal burgerschap benaderden. Als wij je goed begrijpen ben je van mening dat burgerschap niet meer aan één soevereine natie staat gebonden zou moeten zijn, zoals in het Westfaalse systeem gebruikelijk was. Dit systeem was er principieel op gebaseerd dat staten met elkaar in oorlog konden raken en het stond geen meervoudige loyaliteiten toe. In het Westfaalse systeem kunnen we dubbele nationaliteit op zijn best als een anomalie begrijpen die we om praktische redenen moeten accepteren. Jij hebt burgerschap zo gereconceptualiseerd dat het beter past bij de steeds grotere doorlaatbaarheid van grenzen in onze globaliserende wereld. Daartoe heb je gekeken naar de werkelijke praktijken van wat je ‘overlappend en genesteld burgerschap’ noemt, zoals het toestaan van dubbele nationaliteit voor migranten, ineengeschoven vormen van burgerschap in federale staten enzovoort. Je stelt voor deze vormen van burgerschap als duurzame en legitieme opties binnen de nieuwe wereldorde te begrijpen. Zou je nog eens kunnen uitleggen waarom je je voorstellen ook als normatief legitiem beschouwt?

Wat de vraag over het meervoudig staatsburgerschap voor volksvertegenwoordigers betreft heb ik me er in het verleden voor uitgesproken dat hen in billijkheid gevraagd kan worden hun externe paspoort op te geven of gedurende de uitoefening van hun functie te bevriezen. Mijn argument daarvoor is dat volksvertegenwoordigers in de uitoefening van hun ambt niet zoals veel van hun kiezers belanghebbenden in verschillende politieke gemeenschappen zijn, maar de vertegenwoordigers van een bepaalde politieke gemeenschap. In die hoedanigheid moeten ze hun belangen honderd procent vertegenwoordigen, wat niet makkelijk te verenigen is met de verplichting om loyaal te zijn aan een andere staat. Het probleem zou echter heel eenvoudig kunnen worden opgelost door een verklaring dat het externe staatsburgerschap voor de duur van het mandaat in de ijskast wordt gezet en dat de daaraan verbonden rechten (met name het stemrecht) niet worden uitgeoefend.

Enkele staten zoals Australië verlangen van volksvertegenwoordigers dat zij hun externe staatsburgerschap opgeven. In de meeste landen is het echter daarom al geen thema, omdat ervan uitgegaan wordt dat het voor degenen die belangrijke publieke ambten uitoefenen betekenisloos is dat ze ook nog een tweede paspoort hebben. Zo is er bijvoorbeeld in de VS geen discussie over dat de gouverneur van Californië Arnold Schwarzenegger nog steeds Oostenrijks staatsburger is.

Het Nederlandse debat is een voorbeeld van hoe een concreet, eenvoudig op te lossen probleem populistisch voor andere doeleinden geïnstrumentaliseerd kan worden. Het gaat tenslotte niet alleen om volksvertegenwoordigers, maar ook om de algemene verdenking van disloyaliteit tegenover mensen met een dubbele nationaliteit – ik neem aan dat daarmee alleen degenen bedoeld worden die binnen de Nederlandse grenzen wonen, niet de Nederlandse staatsburgers die in het buitenland wonen. Er komt nog bij dat één van de betreffende volksvertegenwoordigers Marokkaans staatsburger is en Marokko het praktisch onmogelijk maakt om het staatsburgerschap op te geven. Het voorstel van Geert Wilders zou dus een groep Nederlandse burgers (ingeburgerde mensen met een voorgaand Arabisch staatsburgerschap) duurzaam uitsluiten van politieke ambten en daarmee dus duidelijk discrimineren.

Wat betreft jullie systematische vraag over transnationaal burgerschap: dubbele nationaliteit is één van de drie mogelijke juridische manifestaties van transnationaal burgerschap. De tweede is de status van *Wohnbürgerschaft* of *denizenship*, waarbij rechten die onafhankelijk van staatsburgerschap gelden op grond van het verblijf op een bepaald territorium gecombineerd worden met het staatsburgerschap van een ander land. Een derde vorm kan enigszins omslachtig als ‘extern quasiburgerschap’ aangeduid worden. Daarmee doel ik op de status van personen die naast hun staatsburgerschap van het land waarin zij zich ophouden ook nog door een andere staat als ‘buitenlandburger’ zonder staatsburgerschap erkend worden. Als voorbeeld hiervan kunnen de Hongaarse, Slowaakse, Sloveense en Bulgaarse ‘statuswetten’ worden genoemd, die gelden voor de aan de betreffende nationale meerderheid verwante taal- en afkomstminderheden in het buitenland, of bijvoorbeeld ook de Turkse ‘roze kaart’ voor voormalige Turkse staatsburgers die hun staatsburgerschap hebben moeten opgeven om in een ander land staatsburger te kunnen worden.

Het bovenstaande is een descriptieve typologie van transnationaal burgerschap, geen normatieve rechtvaardiging ervan. De vraag of sommige van deze vormen van burgerschap problematisch zijn, kan alleen in de betreffende context beantwoord worden, waarbij het in het voorgaande al kort genoemde principe van de wederzijdse verenigbaarheid van meerdere zelfbestuurprojecten moet worden geconcretiseerd. Ik zou bijvoorbeeld menen dat statuswetten voor etnisch verwante minderheden in buurstaten dan problematisch worden wanneer ze de transformatie van die staten in multinationale liberale democratiën niet bevorderen, maar bemoeilijken.