

Hans F. Zacher

Deutschland den Deutschen?

Die wechselvolle Geschichte des sozialen Einschlusses
im Deutschland des 19. und 20. Jahrhunderts

Seit den 80er Jahren erlebt unser Gemeinwesen ein heftiges Crescendo der Auseinandersetzungen darüber, wer, ohne deutscher Staatsangehöriger zu sein, in der Bundesrepublik Deutschland leben darf, und wer darüber hinaus die deutsche Staatsangehörigkeit erwirbt oder erwerben kann und so das Recht erlangt, ohne die Vorbehalte, die das Recht den Ausländern auferlegt, in der Bundesrepublik Deutschland zu sein, aus ihr auszureisen und in sie zurückzukehren.

Die Problematik ist voller Unterschiede und Widersprüche. Zu vielfältig sind die Sachverhalte. Zu ungleich ist das Wissen über sie. Und zu verschieden sind die Leitbilder und die Interessen, von denen her sie bewertet werden. Die Komplexität ist groß. Die Reaktion der öffentlichen Diskussion jedoch ist Vereinfachung.

In dieser Lage ist die Wissenschaft gefragt, zur Rationalität der Analyse und der Entscheidung beizutragen. Aber auch für die Wissenschaft gibt es nicht nur *einen* Zugang. Und keine Disziplin für sich ist imstande, eine umfassende Antwort auch nur vorzuschlagen. Dieser Beitrag versucht, die Möglichkeiten der Rechts- und Verfassungsgeschichte in Betracht zu nehmen. Auch sie kann kein fertiges politisches Programm liefern. Vielleicht aber kann sie helfen, das Problem besser zu verstehen.

Sozialer Einfluß – Gesellschaft – Staat

Migration heißt, daß Menschen ihre Umgebung wechseln – ihren geographischen Ort, aber auch und gerade ihren sozialen Ort: ihr menschliches, dingliches und institutionelles Umfeld, ihre private und gesellschaftliche Lebenswelt. Wanderung berührt die Wirklichkeit des sozialen Einschlusses: derer, die wandern; derer, von denen weggewandert wird; derer, bei denen zugewandert wird. Denn auch Abwanderung und Zuwanderung verändern die Arrangements des sozialen Einschlusses – können sie verändern.

Die Rede vom *sozialen Einfluß* und vom *sozialen Ausschuß* hat seit den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts Konjunktur. Mit ihr verbindet sich viel theoretische Anmaßung und politische Überfrachtung. Davon ist hier nichts gemeint. Hier geht es nur um den nüchternen Kern, daß die Lebenschancen der Menschen mit einer

unüberschaubaren Vielfalt von Beziehungen und Bedingungen zusammenhängen: mit der Familie, den Freunden und Nachbarn, mit Gruppen und Gesellschaften, mit den zahllosen Konstellationen des Erwerbslebens und der Bedarfsdeckung und mit den Strukturen und Funktionen des Gemeinwesens, mit den öffentlichen Gütern und Einrichtungen, die das Allgemeinere leisten, sowie mit den Normen, die das alles orientieren und schützen. „Sozialer Einschuß“ bedeutet, daß der Mensch von einem hinreichenden Ensemble solcher Beziehungen und Bedingungen umgeben ist. „Sozialer Einschuß“ meint diese „*conditio humana*“.

„Sozialer Ausschuß“ meint demgegenüber wesentliche Defekte dieser „*conditio humana*“, letztlich ihr Fehlen. „Soziale Teilhabe“ dagegen ist der Anteil, den der einzelne an der konkreten Wirklichkeit des „sozialen Einschlusses“ nimmt: indem er den „sozialen Einschuß“ beansprucht, indem er seine Freiheiten nutzt und den Raum des „sozialen Einschlusses“ mitgestaltet und ausfüllt.

Die Verwirklichung des sozialen Einschlusses ist nicht an staatliche Grenzen gebunden. Im Gegenteil: Sie ist nicht nur offen für Transnationalität; sie ist a priori universell, so wie alles Humane a priori universell ist. Gleichwohl hat der Staat eine wesentliche Bedeutung. Er setzt das Recht, in dessen Bahnen die einzelnen, die privaten Gemeinschaften, die gesellschaftlichen Akteure, aber auch die Behörden des Gemeinwesens den sozialen Einschuß bewirken können: vom Familienrecht bis zum Arbeitsrecht, vom Unternehmensrecht bis zum Polizeirecht. Der Staat schafft durch öffentliche Dienste und Einrichtungen, durch die Infrastruktur, durch Finanzierungsprogramme und andere Politiken wesentliche Voraussetzungen dafür, wie sich der soziale Einschuß vollziehen kann: von den Schulen bis zu den Straßen, von den Museen bis zu den Krankenhäusern.

Der Staat hat die Herrschaft über das Gebiet. Sein Recht, seine Einrichtungen und seine Politiken bestimmen die Lebensverhältnisse in seinem Gebiet – und also auch den sozialen Einschuß. Der Zugang zum Staatsgebiet ist eine wesentliche Bedingung dafür, an dem sozialen Einschuß so teilzuhaben, wie ihn dieser Staat und wie ihn die Gesellschaft derer, die in seinem Gebiet leben, möglich machen. Anders gewendet: Die Bedingungen des sozialen Einschlusses, wie sie der Staat in seinem Staatsgebiet setzen kann, stiften eine wesentliche Gemeinsamkeit unter allen denen, die im Inland leben – also: für die „Inlandsgesellschaft“.

Die Staatsangehörigen sind die geborenen Teilhaber des sozialen Einschlusses. Als demokratische Staatsbürger haben sie auch Einfluß darauf, wie der Staat den sozialen Einschuß gestaltet. Die Fremden (Ausländer und Staatenlose) bedürfen der besonderen Zulassung: jedenfalls zum Gebiet, vielleicht auch zum sozialen Einschuß (und, wenn sie überhaupt Mitwirkungsrechte haben, auch zu den Mitwirkungsrechten). Die „Inlandsgesellschaft“ mischt sich aus beiden: aus den Staatsbürgern und aus den Fremden.

Die Qualität des sozialen Einschlusses hängt schließlich wesentlich davon ab, ob der Staat den sozialen Einschuß nicht nur ordnet, sondern auch selbst gewährlei-

stet. Soziale Teilhabe verwirklicht sich primär, indem die Menschen kraft ihrer Freiheiten den Raum des sozialen Einschlusses füllen – vor allem etwa indem sie arbeiten und Einkommen verdienen, indem sie damit sich und die Ihren unterhalten. Soziale Teilhabe verwirklicht sich sekundär, wenn andere oder Institutionen helfen, um Defizite primärer Teilhabe auszugleichen – etwa durch Nachbarschaftshilfe, durch Schadensersatz oder durch Privatversicherung. Schließlich aber kann es sein, daß sekundäre Teilhabe wirksam genug nur vermittelt wird, wenn der Staat selbst eintritt – so wie es hierzulande und heutzutage durch Sozialhilfe und Sozialversicherung, durch Jugendhilfe und Wohngeld und vieles mehr geschieht. Der Staat garantiert so den sozialen Einfluß und gestaltet ihn mit besonderer Intensität. Das vertieft die Prägung des sozialen Einschlusses durch den Staat.

Die Spannung zwischen der Nationalität und der Allgemeinheit der Werte

Aber der soziale Einfluß ist niemals eine Leistung allein des Staates. Er darf das, wenn er den Menschen gerecht werden soll, nicht sein. Er ist eine unendlich vielfältige Leistung der einzelnen, ihrer Gemeinschaften, der Gesellschaft und des Staates. Genauso wie Ausschluß nicht nur eine Sache des Staates, sondern auch eine Sache der Gesellschaft, gesellschaftlicher Kräfte und Gruppen, ja auch einzelner sein kann. Staat und Gesellschaft stehen in einer ebenso offenen wie dichten Wechselbeziehung.

Es sind die Gegebenheiten der beiden Seiten und die Entsprechungen zwischen ihnen, die über das Gelingen des Staates *und* der Gesellschaft entscheiden. Dabei wird den ethnischen, historischen, zivilisatorischen und kulturellen Befindlichkeiten der Gesellschaft viel zugetraut, vor allem der Sprache. Und in der Tat ist die Sprache ein sehr wichtiges Beispiel; denn Staat *und* Gesellschaft sind Kommunikation. Aber letztlich müssen es Werte sein, die Gesellschaft und Staat miteinander verbinden. Vorfindlichkeiten stoßen immer an die Grenze, jenseits derer sie dem anderen nicht gerecht werden. Nur Werte bringen jene Allgemeinheit mit – können jene Allgemeinheit mitbringen –, die auch dem jeweils anderen gerecht wird. Und trotzdem leben auch Werte, wenn sie die Wirklichkeit bestimmen sollen, aus der Kraft des Vorfindlichen. Was also ist es, was einen Staat und eine Gesellschaft gelingen läßt und damit auch dem Glück der Menschen, die in ihnen leben, eine gute Chance gibt? Warum gelingt die Schweiz? Was hat das Frankreich von 1871 so sehr gelingen lassen, daß auch die deutschen Elsässer und Lothringer zögerten, zum deutschen Kaiserreich zu gehören? Warum erstickt Island *nicht* an seiner ethnischen Geschlossenheit? Inwiefern gelingen die USA? Woran scheitern so viele afrikanische Staaten? Ein Sack voller Fragen. Es ist nicht die Absicht dieses Beitrags, sie zu beantworten. Nicht einmal die Frage soll hier aufgeworfen werden, wann Deutschland gelungen, wann es mißlungen ist – wie Deutschland gelungen, wie es mißlungen

gen ist. Aber doch ist diese Frage der Hintergrund, vor dem die Wechselbezüge zwischen deutscher Staatlichkeit und sozialem Einschluß skizziert werden sollen.

Die deutsche Entwicklung – die Vorgeschichte

Das Gefüge, daß einzelne, ihre Gemeinschaften, die Gesellschaft und der Staat zusammenwirken, um sozialen Einschluß zu gewähren, ist in der Weltgegend, in der heute Deutschland liegt, ebenso wie der moderne Staat selbst, eine Frucht der neueren Zeit. Erst mit der großen europäischen Achsenzeit um 1800 nahm es seinen Anfang. Das Mittelalter kannte es noch nicht. Familie, Hof und Haus gewährten sozialen Einschluß, später auch Klöster, Adelsgefolge und Heere, Zünfte und ähnliche Gemeinschaften. Klöster und Stiftungen boten auch sekundäre Hilfen an. Aber ein allgemeines Netz subsidiärer sekundärer Hilfen gab es nicht. Auch einen Staat im späteren Sinn gab es nicht. Eine Verantwortung der Herrscher für die Notleidenden mochte Idee sein. Ihre Verwirklichung blieb die seltene Ausnahme. Seit der frühen Neuzeit hatten die Armen ein Recht zu betteln: in ihrer Gemeinde, aber nirgends sonst. Wer keiner Gemeinde zugehörte, hatte nicht einmal ein Recht zu betteln.

Im Lauf der Zeit wuchs das Mißverhältnis zwischen der Kraft der vorfindlichen Einheiten, Einschluß zu gewähren, und der Zahl derer, die Einschluß nachfragten. Immer weniger reichten Haus und Hof, Gefolge, Kloster und Heer aus, um die Menschen aufzunehmen, die sozialen Einschluß brauchten und suchten. Eine Vielzahl demographischer, politischer, gesellschaftlicher, wirtschaftlicher, technischer, nicht zuletzt auch religiöser Entwicklungen trieben diesen Prozeß voran. Besonders Ausdruck fand er in dem Bereich der abhängigen Arbeit. Immer mehr machte sich die Lohnarbeit breit: der kurztaktige Austausch von Leistung und Gegenleistung für eine Stunde, einen Tag, allenfalls eine Woche. Jedes Defizit an Arbeitskraft oder Arbeitsnachfrage wurde ganz und gar zum Risiko dessen, der auf seinen Arbeitslohn angewiesen war. Die Arbeit war, wie Karl Marx später einschärfen sollte, zur Ware geworden.

Im 18. Jahrhundert erreichte diese Entwicklung ihren Tiefpunkt. Die Scharen Entwurzelter zogen durch das Land und gefährdeten immer öfter und bedrohlicher auch die Sicherheit derer, die ihren sozialen Einschluß hatten. Das Reich war außerstande zu reagieren. Auch die Masse seiner Glieder konnte und wollte es nicht. Das waren etwa 3000 reichsunmittelbare Herrschaften. Selbst die wichtigeren unter ihnen, welche die Beteiligung am Reichstag erlangt hatten, waren ihrer 159. Was immer den sozialen Einschluß ausprägen mochte, manifestierte sich in einem Dickicht von Rechten und Wirklichkeiten: von Einzelheiten, die alle paar Meilen anders sein konnten, und von Gemeinsamkeiten, die benachbarte Herrschaften, Bünde oder Regionen oder vielleicht auch das ganze Reich durchzogen. Spezifische Regelungen etwa für die Zünfte und den Kaufmannsstand in einer Reichsstadt oder für die

Grundherrschaft in einem Herzogtum bestimmten die Realität des sozialen Einschlusses sehr viel mehr, als die Grenzen der 3000 Herrschaften. Von allgemeinen Regeln personaler Zugehörigkeit zu diesen Herrschaften oder gar zum Reich, wie sie später als Staatsangehörigkeit selbstverständlich werden sollten, konnte ohnedies nicht die Rede sein.

Freilich waren aus diesem „irregulare aliquod corpus et monstro simile“ („einem irregulären und einem Monstrum ähnlichen Gebilde“), wie Samuel Pufendorf sagte, immer mehr Herrschaftsgebilde herausgewachsen, die Ansätze moderner Staatlichkeit verwirklichten: die Territorialstaaten wie etwa Bayern. Aber auch sie zögerten, in die Pflicht des sozialen Einschlusses einzutreten. Die Krise des 18. Jahrhunderts jedoch zwang zu Reformen. Klassischen Ausdruck fand der neue Geist dann im Preußischen Allgemeinen Landrecht von 1794. Dort (Zweiter Teil. Neunzehnter Titel) heißt es:

„Dem Staate kommt es zu, für die Ernährung und Verpflegung derjenigen Bürger zu sorgen, die sich ihren Unterhalt nicht selbst verschaffen ... können.“ (§ 1)

„Denjenigen, welchen es nur an Mitteln und Gelegenheit, ihren und der Ihrigen Unterhalt selbst zu verdienen, ermangelt, sollen Arbeiten, die ihren Kräften und Fähigkeiten gemäß sind, angewiesen werden.“ (§ 2)

„Stadt- und Dorfgemeinden müssen für die Ernährung ihrer verarmten Mitglieder und Einwohner sorgen.“ (§ 10)

Aber auch:

„Fremde Bettler sollen in das Land nicht gelassen, oder darin geduldet, und wenn sie sich gleichwohl einschleichen, sofort über die Gränze zurückgeschafft werden.“ (§ 4)

Damit waren elementare Regeln etabliert, welche die weitere Entwicklung bestimmen sollten, nach denen der moderne Staat sozialen Einfluß gewährt: Vorrang hat der primäre Einfluß durch eigenen Erwerb und Unterhalt. Sekundäre Strukturen sind allgemein nur in der Weise ausgebildet, daß der Staat mittels der Gemeinden subsidiär eintritt. Das Staatsgebiet ist ein Raum des sozialen Einschlusses. Die Inlandsgesellschaft wird dadurch geprägt. Fremde, die sich und den Ihren die soziale Teilhabe primär, aus eigener Kraft, durch den Gebrauch ihrer Freiheiten und ihres Eigentums, verschaffen, können Zugang zum Staatsgebiet finden. Fremden, die auf sekundären Einfluß angewiesen sind oder sein wollen – sei es auf Betteln und Almosen, sei es auf die Armenfürsorge der Gemeinden –, ist das Staatsgebiet verschlossen.

Die Zeit des Deutschen Bundes

Durch Reichsdeputationshauptschluß und Wiener Kongreß entstand ein neues Deutschland: in zunächst 41 Staaten, lose vereinigt im Deutschen Bund. In dieser Staatenfamilie wird nun ein halbes Jahrhundert lang viel gelernt, um sozialen Einfluß zu gewähren. Gelernt für uns alle. Gültiges bis in die Gegenwart. Die Not-

wendigkeit der Ordnungseinheit Staat. Die Notwendigkeit verlässlichen Rechts. Und die Notwendigkeit von Freiheit, Gleichheit und Sicherheit. Das Zusammenspiel von Gesetz und Freiheit, in dem Privatheit und Gesellschaft Gestalt finden. Allmählich auch die Partizipation der Bürger am Gemeinwesen. Der bürgerliche Rechtsstaat entsteht, der Verfassungsstaat. Hilfe und Schutz für den Schwächeren sind noch keine Prioritäten des Staates. Das Arbeitsrecht bleibt auf seiner Nulllinie sozialen Einschlusses. Nur die Armenfürsorge der Gemeinden bildet eine untere Grenze – um den Preis der Diskriminierung ihrer Empfänger.

Wem gilt dieser Einschluß? In diesem Punkt sind die Staaten unfertig. Staatsgewalt und Staatsgebiet sind ein Erbe des Wiener Kongresses. Das Staatsvolk müssen die Staaten selbst definieren. Die Staatsangehörigkeit wird erfunden und geregelt. Sie knüpft an die Abstammung an. Aber es bleiben Türen offen, um auch andere einzubeziehen: kraft privater Freiheit (insbesondere durch Heirat) und kraft behördlicher Entscheidung (durch Einbürgerung). Doch die Eigenen, welche die Staatsangehörigkeit umschreibt, sind nicht allein. Zur Inlandsgesellschaft gehören auch die Fremden. Für sie gilt eine doppelte Ordnung: auf der einen Seite das Fremdenrecht, das den Zugang und den Aufenthalt der Fremden dem umfassenden, freien Ermessen der Fremdenpolizei unterwirft; auf der anderen Seite die Ordnung des sozialen Einschlusses. Sie kann zwischen Eigenen und Fremden unterscheiden – etwa beim Zugang zum öffentlichen Dienst oder zu wichtigen Gewerben. Aber sie muß keinen Unterschied machen. Nur eines ist allgemein: Der Fremde, der Armenfürsorge braucht oder bittet, gehört nicht ins Land. Die Ausweisungspraxis – die „Ausschaffung“ – gehört zum Elend der Zeit.

Das gilt Staat für Staat: für Lübeck wie für Baden, für Waldeck wie für Sachsen. Nicht nur der Franzose ist in Lippe Ausländer, sondern auch der Württemberger. So wird der Raum des sozialen Einschlusses zu eng. Zumal sich auch die *deutsche Frage* stellt. Das Frankfurter Parlament zeigt, daß der Verfassungsstaat eine Antwort auf die deutsche Frage sein kann. Bleibt nur das Dilemma: ein Staat *aller* Deutschen mit Österreichs „Ja“ zu seinen nichtdeutschen „Völkern“, oder ein Staat der *meisten* Deutschen mit dem preußischen „Nein“ zu seinen Minderheiten.

Norddeutscher Bund – Deutsches Reich

Der Norddeutsche Bund macht in den wenigen Jahren seines Bestehens den Bund zum maßgeblichen Raum des sozialen Einschlusses: eine erstaunliche politische und ordnungstechnische Leistung. Das Reich tritt in diese Rechtslage ein. Die Staatsangehörigkeit in einem Gliedstaat gilt danach als Staatsangehörigkeit in jedem anderen Gliedstaat. Im ganzen Reich herrscht Freizügigkeit. Es ist ein gemeinsamer Markt mit einheitlichem Handels- und Gewerberecht. Der Vollzug der Armenfür-

sorge ist von der Heimatgemeinde gelöst, so daß auch sie der Freizügigkeit nicht mehr im Weg steht. Das Reich vertieft diese Entwicklung energisch. Eine Reihe von Kodifikationen modernisiert und vereinheitlicht Privatrecht und Justiz. 1900 schließt das Bürgerliche Gesetzbuch diesen Prozeß ab. Einer Reform des Arbeitsrechts freilich versagt sich das Reich.

Um so bedeutsamer ist die Sozialversicherungsgesetzgebung, die schon 1881, ein Jahrzehnt nach der Reichsgründung, einsetzt. Sie verändert den sozialen Einschluß grundlegend. Sie knüpft an die aktive Teilhabe an. Die Erwerbsarbeit ermöglicht die Zahlung von Beiträgen. So erwirbt der Arbeiter auch ein Recht auf soziale Sicherheit. Die Sozialversicherung führt den Arbeiter an den bürgerlichen Rechtsstaat heran. Zudem unterstreicht sie die Freizügigkeit. Die Anwartschaften aus ihr lassen sich mitnehmen.

Der Einschluß gilt in erster Linie den Staatsangehörigen der Gliedstaaten. Die Minderheiten unter ihnen, etwa die Sorben oder die Polen, haben nicht immer den gleichen Zugang – schon der Sprache wegen. Das wird nicht kompensiert. Mehr oder minder ist es gewollt. Das Ziel ist ihre Assimilation. Den Ausländern gegenüber dauert das doppelte Regime fort: einerseits das Fremdenrecht; andererseits die Ordnung des sozialen Einschlusses. Das Fremdenrecht heißt nach wie vor: Ermessen der Fremdenpolizei. Die Ordnung sozialen Einschlusses dagegen unterscheidet immer weniger zwischen Deutschen und Ausländern. Selbst die Armenfürsorge an Ausländer ist jetzt möglich. Der größere Sprung nach vorn ist jedoch die Sozialversicherung. Sie schützt jeden Arbeiter – den Deutschen wie den Fremden. Entscheidend ist, daß er in Deutschland arbeitet und lebt. Leistungen in ein anderes Land und zu einer anderen Zeit machen Probleme. Sie bedürfen einer besonderen Regelung. Erst allmählich kommt es zu entsprechenden Verträgen. Sie beweisen, daß sich mit der Sozialversicherung nicht nur neue Grenzen, sondern auch ein neues Potential der Entgrenzung ergeben hatte. Doch bleibt auch wahr: Der Vorbehalt der Fremdenpolizei kann die Toleranz des sozialen Einschlusses konterkarieren. Und davon wird systematisch Gebrauch gemacht: So, wenn die russischen und polnischen Landarbeiter nach jeder Saison gezwungen werden, in ihr Land zurückzukehren.

Vieles mischt sich also: das Partikulare der Länder, das Deutsche, das Allgemeine und Offene. 1913 gibt das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz der Entwicklung einen signifikanten Akzent: Die Staatsangehörigen der Länder sind nunmehr zugleich Staatsangehörige des Reichs. 1934 wird die Staatsangehörigkeit der Länder abgeschafft werden.

Weimarer Republik

Erster Weltkrieg, Revolution, Republik und Versailler Vertrag ändern an all dem sehr vieles. Deutschland wird „deutscher“. Wo immer die Verhältnisse vorher so waren, daß eher ein Nichtdeutscher zuviel in Deutschland leben sollte, als ein Deutscher zuviel im Ausland, ist das nun umgekehrt.

Die Weimarer Republik verdichtet den sozialen Einfluß. Das Arbeitsrecht wird vielfältig in Richtung auf mehr sozialen Schutz und Partizipation verändert. Nachhaltig wird auch das sekundäre Eintreten des Staates durch soziale Leistungen entwickelt. Die Armenfürsorge verliert ihre diskriminierende Wirkung. Sie wird auf der Ebene des Reichs vereinheitlicht und reformiert. Die Familie wird darüber hinaus durch die Dienste der Jugendwohlfahrt ergänzt. Die Hilfe für die Arbeitslosen wird zu einem System der Arbeitslosenvermittlung und der Arbeitslosenversicherung ausgebaut. Angesichts der immensen Opfer an Gesundheit und Leben, die der Krieg verursacht hatte, muß eine umfassende Kriegsopferversorgung eingeführt werden. Ein wichtiges Prinzip sekundären sozialen Einschusses, das mit den Rechtsinstituten des Schadensersatzes und des Opferausgleichs, der Amtshaftung und der Gefährdungshaftung schon eine lange und immer differenzierter gewordene Geschichte hinter sich hatte, erfährt damit eine neue Entfaltung: daß die Verantwortung für einen Schaden auch eine Verantwortung für dessen Ausgleich auslöst; und daß dies auch gegen den Staat gilt. Später, nach dem nationalsozialistischen Unrechtsstaat, wird dieses Prinzip seine Bedeutung erneut erweisen. Insgesamt gewinnt der Selbsteintritt des Staates in den sozialen Einfluß sehr an Gewicht.

Auch der Beitrag des internationalen Rechts zur Gestaltung des sozialen Einschusses tritt in eine neue Ära ein. Die Zahl der bilateralen Verträge, durch die das Reich den sozialen Einfluß der deutschen Staatsbürger im Ausland und der ausländischen Staatsbürger im Inland regelt, steigt rasch an. Mit dem Versailler Vertrag war die Internationale Arbeitsorganisation geschaffen worden. Sie machte sich rasch an die Arbeit, das Allgemeine des sozialen Einschusses zu artikulieren: gegenüber den nationalen Ordnungen, auch durch den Schutz der jeweils Fremden. Der Grundwiderspruch, daß die Verwirklichung von Einfluß immer eine Grenze nach „draußen“ verlangt; daß der Sinn von Einfluß aber auch verlangt, sich nach draußen zu erstrecken, wird so deutlich wie nie vorher.

In anderthalb Jahrhunderten war Deutschland somit ein Land eines immer differenzierteren und dichtereren sozialen Einschusses geworden. Seine Ordnung sollte der Inlandsgesellschaft ein Mindestmaß an zivilisatorischer Einheit gewährleisten. Doch war Deutschland damit nur ein – zuweilen ein besonders tüchtiges – Beispiel in einem Umfeld von Staaten, die einen ähnlichen Weg gingen.

Das „Dritte Reich“

Diese Entwicklung fand 1933 ein jähes, grundstürzendes Ende. Von den ersten Stunden der nationalsozialistischen Herrschaft an wurde die Inlandsgesellschaft gespalten: in Eingeschlossene und Ausgeschlossene. Diese Gegenüberstellung soll nicht heißen, der nationalsozialistische Staat habe die Regeln des Einschlusses unverändert gelassen. Der Einfluß hieß „Volksgemeinschaft“ – mit all den Zwängen, die von daher eingefordert wurden. Der autoritäre Führerstaat und seine Doppelherrschaft von Staat und Partei veränderten rasch und immer weitergehend die Vorschriften, mit denen der Staat den sozialen Einfluß regelt, und mehr noch die Wirklichkeiten, durch die Politik und Gesellschaft dem sozialen Einfluß Gestalt gaben. Trotzdem behielt der soziale Einfluß eine vielfältige Ähnlichkeit mit dem, was überkommen und gewohnt war. Viele sahen auch Vorteile: von der Vollbeschäftigung bis zur Familienförderung. So entstand der verbreitete Eindruck einer wesentlichen Kontinuität, den manche Rückschau heute noch wiedergibt.

Damit wird nicht nur übersehen, wie sehr sich die Natur des Einschlusses geändert hat. Damit wird vor allem übersehen, welches Ausmaß von Ausschuß damit einherging. Er war die vollkommenste Verkehrung allen Einschlusses bis hin zur Vernichtung: die Verweigerung der intimsten Lebensgestaltung durch Partnerschaft, Ehe, Familie; die Verweigerung zunehmend jeder beruflichen Tätigkeit und fast jeden Erwerbs bis zur schließlichen Verkehrung der Arbeit zur Zwangsarbeit; die Wegnahme oder Zerstörung des Eigentums; das Verbot aller öffentlichen und die größte Behinderung aller privaten Entfaltung; die Peinigung durch Auflagen und Verbote; der Mangel an Gütern aller Art; die Einschränkung und der Entzug der sozialen Leistungen; die bodenlose Herausnahme aus jedem Schutz des Rechts; körperliche und psychische Qualen; die Aufhebung jeder Privatheit; die Erniedrigung zum Objekt. Das alles geschah mit Staatsangehörigen. Aber auch mit der Staatsangehörigkeit selbst wurde manipuliert. Schon 1933 war ein Gesetz ergangen, kraft dessen mißliebigen Personen die Staatsbürgerschaft aberkannt werden konnte. Nicht zuletzt sollten damit Emigranten in die Staatenlosigkeit verstoßen werden. Gewiß wurde mit all diesen Ausschlüssen keine Gruppe so schwer getroffen wie die Juden und „andere Fremdvölkische“, vor allem also die Sinti und Roma. Doch konnte alles, was „gemeinschaftsfremd“ oder „artfremd“ genannt wurde, kraft „Sonderrechts“ und „Sonderbehandlung“ diesen Ausschlüssen unterworfen werden: Homosexuelle, Straftäter, Arbeitsscheue, Alkoholiker, Bettler, ebenso aber politische Gegner, Kommunisten, Christen und so weiter. Es gab keine feste Grenze. Und wer immer von der Kontinuität des Einschlusses spricht, vergißt, wie sehr es den sozialen Einfluß verändert, wenn das Risiko, auf die Seite des Ausschlusses zu geraten, so groß und unabsehbar ist.

Im Zug der Eroberungen breitete Deutschland – und wer immer in seinem Namen redete und handelte – die Verführung des Einschlusses und den Terror des

Ausschlusses über die Mehrzahl der Länder Europas. Auf der einen Seite wurden Volksdeutsche „eingesammelt“, um eingeschlossen zu werden. Auf der anderen Seite wurden die unterschiedlichsten Methoden des Ausschlusses ganzer Völker entwickelt. Den Polen wurde in den „eingegliederten Ostgebieten“ und im Generalgouvernement eine Herrschaft auferlegt, die der Unterdrückung, der Ausbeutung und der Vernichtung diene. Das sowjetischen Volk wurde – weil dies, wie die nationalsozialistische Führung sagte, nicht ein Krieg, sondern ein „Weltanschauungskampf“ war: jenseits des Kriegsrechts – dem Verhungern und Erfrieren, der Zerstörung seiner Heimstätten, der Wegnahme seiner Habe, der Vertreibung und der Zwangsarbeit und immer wieder auch der Hinrichtung ausgesetzt. Auch auf dem Balkan geschah Vergleichbares. Aber selbst aus den westlichen Nachbarstaaten, in denen Deutschland sich grundsätzlich an das Kriegsrecht hielt, wurden Zwangsarbeiter rekrutiert und politisch Verdächtige in Konzentrationslager verschleppt. Juden schließlich waren überall rechtlos, der Ausbeutung, der Mißhandlung und der Vernichtung preisgegeben. Selbst die Verbündeten wurden gezwungen, sie auszuliefern. So sollte Europa eine „völkische Ordnung“ bekommen.

Kontrollrats-Deutschland

Nach dem Kriegsende wurde Deutschland wieder ein Land des Einschlusses. Die Normalität des Einschlusses, deren Pfad 1933 verlassen worden war, war freilich dahin. Einschluß konnte zwar weiterhin alles das bedeuten, was es einmal bedeutet hat. Aber es hieß auf so vielfältige Weise auch Neues: auf der einen Seite das Dürftigste und Notwendigste, auf der anderen Seite Wiederherstellung, Wiedergutmachung, Entschädigung. Von Grund auf verändert war auch der Kreis derer, die Einschluß brauchten und nachfragten. Da gab es die Deutschen, die noch oder wieder in ihrer Heimat waren; die Deutschen, die zwar im Kontrollrats-Deutschland zuhause waren, ihre alte Heimat nun aber nicht erreicht oder vermieden haben; die deutschen Staatsbürger und Volksdeutschen, die aus den Ländern Mittel-, Ost- und Südosteuropas geflohen waren, von der „völkischen Ordnung“ dort zurückgelassen worden waren oder sonstwie von den Opfer- und Siegerstaaten und -völkern vertrieben wurden. Da waren schließlich die Deutschen, die aus aller Welt von den Orten ihrer Emigration oder ihrer Internierung zurückkehrten. Und da waren die vielen Fremden, die von der deutschen Gewaltherrschaft in die deutschen Fabriken, Gefängnisse und Konzentrationslager verschleppt worden waren und nun darauf warteten, nach Hause zurückzukehren oder einen anderen Platz für ihre Zukunft zu finden. Für dieses Deutschland handelten zunächst vor allem die Siegermächte – für dieses Deutschland und auch gegen dieses Deutschland. Vor allem die Betreuung der fremden Opfer war vorrangig ihre Sache. Darunter und daneben wuchsen auch wieder deutsche Strukturen und Stellen. Auch die staatlichen Institutionen des

sozialen Einschlusses wurden wieder wirksam. Oft konnten auf die neuen Herausforderungen dann aber doch nur neue Institutionen antworten.

Wie nie vorher und nie nachher wurde in diesen Jahren sichtbar, wie viel Zerstörung die nationalsozialistische Katastrophe hinterlassen hat und wie viel Zerstörung darauf wartete, in den alten und den neuen Ordnungen des sozialen Einschlusses aufgehoben zu werden.

Das geteilte Deutschland

1949 entstanden die beiden deutschen Staaten. Auf je einem Teil des deutschen Staatsgebiets boten sie je einem Teil der Deutschen sozialen Einfluß – und das auf die unterschiedlichste Weise. Die Deutsche Demokratische Republik war ein sozialistischer Staat, der sich als ein Neuanfang in der deutschen Geschichte verstand. Der allgemeinste Nenner dieses Staates hieß „Geschlossenheit“ – nach innen und außen. Das Wort „Einfluß“ gewinnt, auf die Deutsche Demokratische Republik angewandt, viel von seiner natürlichen Bedeutung zurück. Die Bundesrepublik Deutschland verfolgte demgegenüber ein vielfältig offenes Konzept: im Innern, gegenüber dem *ganzen* Deutschland, gegenüber Europa, gegenüber der internationalen Gemeinschaft. Das offene Konzept der Bundesrepublik Deutschland war, wie die Entwicklung zeigte, auch offen für die Zukunft. Das rechtfertigt es hier, den Blick auf die Bundesrepublik zu konzentrieren.

Noch das Vereinigte Wirtschaftsgebiet hatte die Selbstverständlichkeit, daß die Wirtschaft gelenkt werden muß, überwunden. Diese Selbstverständlichkeit war unter dem Nationalsozialismus, im Krieg und erneut in der Nachkriegsnot gewachsen. Nun, von 1948 an, belebten Vision und Praxis der „sozialen Marktwirtschaft“ die alten Muster des sozialen Einschlusses: das Zusammenspiel von Gesetz und Freiheit, von Privatheit, Gesellschaft und Staat. Teilhabe durch Freiheit wurde eine neue und allgemeinere Erfahrung. Die Grundrechte des Grundgesetzes und die Wirklichkeit der Bundesrepublik bekräftigten einander. Nicht weniger aber war der Staat vielfältig gefordert: um die Ordnungen der Freiheit zu klären; um Freiheit und sozialen Schutz zum Ausgleich zu bringen; um sozialen Einfluß dort zu gewährleisten, wo Freiheit allein keinen gerechten Einfluß böte. Eine Fülle von Problemen drängte: Rückstände der historischen Entwicklung, Ungerechtigkeiten und Opfer der nationalsozialistischen Zeit, die Not der Katastrophe, das Mißverhältnis zwischen den alten Sozialleistungssystemen und den Wirkungsbedingungen der Gegenwart. Ein erfolgreiches System entstand. Wohlstand wurde erreicht. Und er wurde zur Versuchung. Neben die Teilhabe durch Freiheit trat immer mehr die Teilhabe an sich: im Arbeitsrecht, in der Daseinsvorsorge, in den Sozialleistungssystemen. Damit verlor das System des Einschlusses an Selbstverantwortung und Initiative, an Produktivität und Flexibilität. Für viele freilich gewann es gerade so an Attraktivität.

Die zentralen Träger und Nutzer dieses Systems waren die Deutschen, die in der Bundesrepublik lebten. Doch hatte diese Bundesrepublik eine Doppelnatur: einmal ihr reales Sein als der Staat auf dem Gebiet seiner Länder und als der Staat der Deutschen, die auf diesem Gebiet lebten; das andere Mal das virtuelle Sein als ein politisches und rechtliches Subjekt, das – ohne die Vollmacht der Siegermächte, auch ohne die reale Existenz der Deutschen Demokratischen Republik in Frage zu stellen – auch Verantwortlichkeiten des Deutschen Reichs wahrnahm. Die Bundesrepublik Deutschland stellte sich damit zwischen Vergangenheit und Zukunft: als Treuhänder des handlungsunfähig gewordene Reiches; und als Treuhänder eines künftigen, wiedervereinigten Deutschlands. Auf welches Gebiet sich diese virtuelle Staatlichkeit erstreckte, blieb ungewiß. Der weiteste Rahmen, den das Grundgesetz nannte, ist das Deutsche Reich in den Grenzen vom 31. Dezember 1937. Um so klarer war, wer die Staatsbürger dieses virtuellen Staates waren: erstens alle deutschen Staatsangehörigen, die es nach dem Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz waren (oder geworden sind); zweitens die Volksdeutschen – freilich nach näherer Maßgabe des Grundgesetzes und entsprechender Bundesgesetze. Die Klausel, alle deutschen Staatsangehörigen zu „Deutschen im Sinn dieses Grundgesetzes“ zu erklären, war die weitestgehende und kühnste Identifikation der Bundesrepublik mit dem Deutschen Reich. Die Klausel setzte keinen Gebietsbezug zur Bundesrepublik voraus. Sie bot sich – so don-quijotesk das 1949 sein mochte – als Schutzmacht für gerade die Reichsbürger an, die nicht schon in der Bundesrepublik lebten, und als Heimat, in die zu kommen ihnen freistand. Die Klausel, die den Volksdeutschen einen analogen Status eröffnete, sollte auch denen einen Einschluß anbieten, die der deutsche Imperialismus aus ihrer Umgebung herausgelöst, vielleicht in seine „völkische Ordnung“ eingeschlossen, jedenfalls aber einem neuen Ausschluß preisgegeben hatte.

Als „Deutsche im Sinn dieses Grundgesetzes“ konnten die deutschen Staatsangehörigen und die Volksdeutschen immer in Anspruch nehmen, Bürger der Bundesrepublik zu sein. Die tatsächliche Anerkennung dieses Anspruchs hing jeweils von den politischen und rechtlichen Umständen ab. Immer aber wurden diese Deutschen von der Bundesrepublik selbst als ihre Bürger anerkannt und sozial eingeschlossen. Wann immer diese Deutschen in die Bundesrepublik gelangen konnten, wurden sie Mitglieder ihrer realen Inlandsgesellschaft. Die Bundesrepublik hielt sich offen als der Staat aller Deutschen – und trotz aller Widerstände: als der Heimatstaat auch der Bürger der Deutschen Demokratischen Republik. Ein einzigartiges politisches und rechtliches Wagnis. Wurde es bestanden, weil es um ein Deutschland für die Deutschen ging? Um das Vaterland der Deutschen? Wurde es bestanden, weil der Staat des Grundgesetzes als freiheitlicher Verfassungsstaat glaubwürdig war und blieb? Das Mutterland des Verfassungspatriotismus? Über diese Fragen und eine Antwort auf sie nachzudenken, gehört zu den wichtigsten Lernstücken, um den rechten Weg auch in die Zukunft zu finden.

Hier ist eine Anmerkung nötig. Das Grundgesetz bezog die ein, welche der „völkische“ Imperialismus eingeschlossen hat. Die Opfer der Völker, die dem großen Ausschluß des „völkischen“ Imperialismus unterworfen waren, haben in diesem System keinen Ort. Ihre Belange fielen in die Zuständigkeit der Staaten, denen sie angehörten, und des Völkerrechts. So auch die Frage, ob so viel Ausschluß einen Einschluß durch Verantwortung zur Folge habe. Eine Reihe von Verträgen gaben bruchstückhafte Antworten. Eine allgemeine Antwort wurde auf einen Friedensvertrag vertagt.

Zurück zum Duktus: Parallel zu ihrer Integration in Vergangenheit und Zukunft eines „größeren Deutschland“ begab sich die Bundesrepublik in die Europäischen Gemeinschaften, die auf ganz neue Weise Räume des sozialen Einschlusses einrichteten. Den äußersten Rahmen dieses Projekts ergeben die Gebietsgrenzen der Mitgliedstaaten und die Staatsangehörigkeit bei einem der Mitgliedstaaten. Das erinnert an Bismarcks Lösung. Aber am Anfang der europäischen Entwicklung stand – anders als bei der Reichsgründung von 1867/1871 – nicht eine allgemeine Freizügigkeit. Am Anfang der europäischen Entwicklung standen einzelne Freiheiten: die Niederlassungsfreiheit, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Freiheiten des Kapitalverkehrs, des Warenverkehrs und der Dienstleistungen. Diese Freiheiten durften von den Angehörigen der Mitgliedstaaten kraft europäischen Rechts im ganzen Vertragsgebiet ausgeübt werden. Teilhabe durch Freiheit war der europäische Anfang des sozialen Einschlusses.

Die europäische Inlandsgesellschaft, die so entstand, war selektiv: eine Gesellschaft derer, welche die europäischen Grundfreiheiten grenzüberschreitend verwirklichten. Und der soziale Einschluß, den diese Inlandsgesellschaft erfuhr, war – trotz aller europäischen Regelungen und Politiken – wesentlich mitgliedsstaatlich geprägt. Wo nicht Europa schon einheitliches oder doch übergreifendes Recht geschaffen hatte, hatte jeder, der die Grundfreiheiten in Anspruch nahm, ein Recht auf sozialen Einschluß dort, wohin ihn „seine“ Freiheit führte und soweit der Einschluß durch „seine“ Freiheit geboten war. Später wurde der Ansatz des EWG-Vertrages vielfältig erweitert. Damit ist auch die Praxis des europäischen Ansatzes immer alltäglicher geworden: daß jeder Deutsche Mitglied einer anderen europäischen Inlandsgesellschaft sein kann und an deren sozialem Einschluß teilnimmt, wenn er nur von einer der großen oder kleinen Freiheiten der Europäischen Gemeinschaft Gebrauch macht; und daß jeder Bürger eines anderen Mitgliedstaates Mitglied der deutschen Inlandsgesellschaft werden kann und an deren sozialem Einschluß teilnimmt, wenn er nur in der Bundesrepublik Deutschland von einer der großen oder kleinen Freiheiten der Europäischen Gemeinschaft Gebrauch macht.

So spannungsreich die deutsche Entwicklung war, so innovativ die europäische Entwicklung war: Die vielfältigsten und auch umstrittensten Veränderungen ergaben sich im Verhältnis der Bundesrepublik zu den „ganz Fremden“, zu den Ausländern, die nicht aus der Europäischen Gemeinschaft kommen. Die Welt ist kleiner geworden und Entfernungen haben sich in Nähe verwandelt. Immer mehr

Konflikte gibt es auf der Welt: politische und gesellschaftliche Konflikte ebenso wie Konflikte zwischen den großen Bevölkerungsmassen und den kleinen Ressourcen. Die Fülle der Nöte wuchs. Immer mehr Menschen nahmen die Bundesrepublik als ein Ziel wahr, um Freiheit und Sicherheit, jedenfalls aber Lebenschancen, vielleicht auch nur Rettung zu finden – Teilhabe durch Arbeit, Teilhabe an sich oder beides.

Die Deutschen selbst waren und sind zerrissen zwischen ihrem Mitleiden, ihrer Verantwortung, ihrer Scham über unseren Reichtum oder auch nur ihrer Pflicht zum Teilen, ihrem Interesse an den Arbeiten, die sie selbst nicht leisten wollen oder können, auch an dem Unternehmertum, zu dem die Fremden noch den Mut haben, ihrer Freundschaft oder auch Liebe zu ihnen, schließlich ihrer Freude einfach an der Vielfalt auf der einen Seite, ihrem Unglauben, das Elend der Welt gerade dadurch tilgen zu können, daß alle die aufgenommen werden, die bis an die Grenzen der Bundesrepublik gekommen sind, ihren Vorbehalten gegenüber den Risiken der Vielfalt, ihrem Mißtrauen gegenüber der Hoffnung der Fremden auf Teilhabe an sich, ihren Sorgen gegenüber den Konsequenzen des Teilens, ihrem Realismus gegenüber den Konflikten des Teilens, ihrem Bangen um ihren Arbeitsplatz, ihrem Ärger über noch mehr Geld für die Teilhabe pur, ihrer Genugtuung, in einem deutschen, einem vertrauten und homogenen Land leben zu können, und sicher auch ihrer Unbereitschaft gegenüber dem Anderen, dem Neuen, der Armut, der Not auf der anderen Seite. In einem solchen Chaos von Widersprüchen hat es das Recht nicht leicht, Frieden zu stiften. Seit dem Zweiten Weltkrieg und den Erfahrungen mit den totalitären Systemen hat sich das nationale wie das internationale Recht vermehrt des Widerspruchs zwischen der notwendigen Begrenztheit des sozialen Einschlusses und den Notwendigkeiten seiner Öffnung und Erstreckung angenommen und versucht, ihn auszugleichen. Im nationalen Recht war die Aufnahme des Asylrechts in die Verfassung das wichtigste Beispiel. Das internationale Recht holte weiter aus: zum Schutz der Flüchtlinge und Heimatlosen, aber auch zum Schutz der Arbeiter, die im Ausland Arbeit suchten und fanden. Und nicht nur hinsichtlich des Zugangs, auch hinsichtlich der Rechtsstellung, des Schutzes gegen Diskriminierung, der Teilhabe an sozialen Leistungen, der Integration. Das nationale Recht konkretisierte diese Grundsätze. Das rechtsfreie Ermessen der Fremdenpolizei ist längst der Verrechtlichung gewichen. Recht und Rechtsanwendung stehen jedoch immer unter der Last der tiefgreifenden gesellschaftlichen Meinungsverschiedenheiten. Inkonsequenzen sind nicht selten die Folge.

Die Unsicherheit der Ausländerpolitik hatte auch zur Folge, daß die Praxis der Einbürgerungen hinter dem Maß zurückblieb, das als angemessen erschien, um die Inlandsgesellschaft zu stabilisieren. Als die Diskussion darüber laut wurde, zeigte sich jedoch, daß sich die Nachfrage nach Einbürgerungen auf Bedingungen richtet, die mit dem überkommenen Staatsbürgerrecht nicht im Einklang stehen. Ein weiterer Dissens also. Und zudem ein weiteres Problem: Wesentliche Änderungen des Staatsbürgerrechts konnten die Anerkennung der deutschen Staatsangehörigkeit

für die Bürger der Deutschen Demokratischen Republik selbst innerhalb der Bundesrepublik gefährden; hatte das Staatsbürgerrecht des Reichs die Handlungsfähigkeit des Reichs mittlerweile doch um Jahrzehnte überlebt.

Weder die Freiheiten noch die Nöte der Welt, die hinter der Zuwanderung stehen, können allein durch das Recht und die Praxis der Bundesrepublik bewältigt werden. Weder durch Reaktionen des Einschlusses noch durch Reaktionen des Ausschlusses. Sie bedürfen der internationalen Ordnung und der internationalen Kooperation. Konsens und Potentiale der internationalen Gemeinschaft bleiben jedoch weit hinter dem Notwendigen zurück. Und auch die öffentliche Meinung der Bundesrepublik konzentriert sich auf das, was an und in deren Grenzen geschieht.

Die Gegenwart

Damit ist dieser Bericht nun längst in der Gegenwart angekommen. Und einmal mehr ist die Szene neu. Deutschland ist vereinigt. Es gibt nur *eine* deutsche Staatsangehörigkeit. Und alle deutschen Staatsangehörigen haben nur diese gleiche Staatsangehörigkeit. Trotzdem: Der gemeinsame Einschluß der Deutschen aus der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik im „größeren Deutschland“ ist immer noch nicht vollkommen geleistet. Mit der Vereinigung ist auch das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht aus seiner Erstarrung entlassen. Neue Entscheidungen sind möglich, und alte Unsicherheiten gewinnen neue Bedeutung.

Die internationalen Verträge, die abgeschlossen wurden, um – so der Zwei-plus-Vier-Vertrag – eine „abschließende Regelung in bezug auf Deutschland“ zu treffen, war nicht, was jahrzehntelang als Friedensvertrag erwartet worden war. So stellte sich auch die Frage neu, welchen Einschluß der große Ausschluß unterdrückter Völker durch den deutschen Imperialismus zur Folge hat.

Vor allem aber: Das Konzept des sozialen Einschlusses ist in Not. Die Gewichte haben sich von der Ordnung der Freiheit zu weit auf die Teilhabe kraft Politik verlagert. Dabei hat die Nation den Weg von der Vergangenheit in die Zukunft des sozialen Einschlusses verloren.

Seit den Gründerjahren hat kein Jahrzehnt die europäische Integration so vorangebracht wie die 90er Jahre. Die Europäische Union bestimmt mehr und mehr den Raum und die Gestalt sozialen Einschlusses. Wir sind Unionsbürger geworden. Daß alle Bürger eines Mitgliedstaates potentielle Mitglieder der Inlandsgesellschaften eines jeden anderen Mitgliedstaates sind, wird mit der anstehenden Erweiterung der Union nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ eine neue Bedeutung gewinnen.

Die Überflüsse und die Nöte der Welt werden einander immer näher kommen. Die Wanderungen und Fluchten werden weiter zunehmen. Internationale Ordnungen, dazu gegründet, die Chancen sozialen Einschlusses besser zu verteilen, wach-

sen. Zum Beispiel: Die Welthandelsorganisation bestimmt längst das Recht und die Wirklichkeit des sozialen Einschlusses in den meisten Ländern der Welt. Aber sie wachsen nicht genug und nicht immer richtig. Zum Beispiel: Die internationale Gemeinschaft ist bis jetzt nicht imstande, die Umwelt, diese allgemeinste Ressource des sozialen Einschlusses, wirksam zu schützen. So wird auch die Nachfrage, in die Bundesrepublik zu kommen, in ihr zu arbeiten und zu leben, weiter wachsen.

In dieser Lage unseres Gemeinwesens – seiner inneren Verlegenheit und der Dynamik seines Umfeldes – kommt der Frage, wer im Land lebt, wer zur Inlands-gesellschaft gehört, letztlich wer als Bürger diesen Staat mitträgt, keine geringere Bedeutung zu, als je zuvor. Wer nun an dieser Stelle versuchen wollte, in Andeutungen zu skizzieren, *wer* das sein soll, *wer* also im Land leben und *wer* die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben sollte, könnte sich nur Mißverständnissen aussetzen. Im übrigen ist es so, wie Jacob Burckhardt sagt, daß es immer ist, wenn wir aus der Geschichte lernen wollen: „Wir wollen durch Erfahrung nicht so wohl klug (für ein andermal) als vielmehr weise (für immer) werden.“