

Jürgen Mackert
Staatsbürgerschaft
Eine Einführung

LEHRBUCH



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Jürgen Mackert

Staatsbürgerschaft

Jürgen Mackert

Staatsbürgerschaft

Eine Einführung



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage August 2006

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2006

Lektorat: Frank Engelhardt

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg
Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in the Netherlands

ISBN-10 3-531-14626-2

ISBN-13 978-3-531-14626-3

Für Cornelia

Inhalt

Vorwort	9
Einleitung	11
1 Staatsbürgerschaft: Was ist das?	17
1.1 Historische Vorläufer moderner Staatsbürgerschaft.	18
1.2 Der Übergang zur Moderne	21
1.3 Kennzeichen moderner Staatsbürgerschaft	23
2 Das klassische Paradigma einer Soziologie der Staatsbürgerschaft	27
2.1 Thomas H. Marshall: Klassengesellschaft und Bürgerrechte	28
2.1.1 Zentrale Aspekte der Analyse.	38
2.2 Talcott Parsons: Struktur und Funktionsweise moderner Staatsbürgerschaft	40
2.2.1 Zentrale Aspekte der Analyse.	53
2.3 Grundlagen und Charakter des soziologischen Konzepts moderner Staatsbürgerschaft	55
2.4 Zur Kritik des soziologischen Konzepts.	57
3 Spannungsverhältnisse moderner Staatsbürgerschaft: Debatten um Citizenship	61
3.1 Der dynamische Kern der Staatsbürgerschaft	61
3.2 Formale Gleichheit und reale Ungleichheit	65
3.2.1 (Neo)Liberalismus und soziale Rechte	65
3.3 Status und Praxis	68
3.3.1 Die Kommunitarismusdebatte	70
3.4 Universalismus und Partikularismus	73
3.4.1 Multikulturalismus	74
3.5 Inklusion und Exklusion	80
3.5.1 Staatsbürgerschaft und Immigration	81

4	Citizenship im Zeitalter der Globalisierung	89
4.1	Souveränitätsverlust des Nationalstaates?	90
4.2	Europäische Bürgerschaft	95
4.3	Menschenrechte	100
5	„Citizenship Studies“: Erosion der Staatsbürgerschaft?	107
5.1	Sexual Citizenship	110
5.2	Post-national/Denationalized Citizenship	114
5.3	Ecological/Environmental Citizenship	118
5.4	Unterschiedliche Dynamiken: Staatsbürgerschaft und Citizenship Studies	121
6	Ausblick	123
	Literatur	129
	Sachregister	149

Vorwort

Ist die nationale Staatsbürgerschaft (Citizenship) ein Anachronismus? Zunehmend lässt sich in weiten Teilen der sozialwissenschaftlichen Debatte der Eindruck gewinnen, dass die Institution der Staatsbürgerschaft nur noch ein Auslaufmodell ist. Sie scheint einer Zeit anzugehören, die unwiderruflich vorüber ist: In ihr hatten wir es mit einer Welt zu tun, die durch territoriale Grenzen in klar voneinander geschiedene Nationalstaaten gegliedert war; die Staaten regulierten nicht nur ihre jeweiligen nationalen Ökonomien, als Wohlfahrtsstaaten garantierten sie ihren Bürgern einen hohen Lebensstandard und sicherten sie gegen vielfältige Risiken. Die politische Gemeinschaft wurde als ethnisch und kulturell weitgehend homogen begriffen, und die bürgerlichen, politischen und sozialen Rechte der Staatsbürger galten in dieser Welt als Fundament prosperierender demokratischer Gemeinwesen.

Ganz anders stellt sich das Bild heute dar: Globalisierung und Europäisierung haben Grenzen durchlässig und fließend werden lassen, die Bedeutung supranationaler und internationaler Institutionen stellen die Bedeutung des Nationalstaates als institutionellen Rahmen der Staatsbürgerschaft in Frage, das Regime der Menschenrechte scheint universalistischer und zeitgemäßer zu sein als die nationale Staatsbürgerschaft; ethnische und kulturelle Heterogenisierung westlicher Gesellschaften stellen die angenommene nationale Identität ihrer Bürger in Frage.

Wenn das die Situation ist, warum dann eine Einführung in die Soziologie der Staatsbürgerschaft? Der Grund dafür ist einfach: Die Zweifel an der fortbestehenden Bedeutung der Staatsbürgerschaft, wenn nicht gar ihr Ende, werden nicht selten verkündet, ohne dass zuvor eine eingehende Auseinandersetzung mit ihrer Struktur und Funktionsweise stattfindet. Die Dynamik von Citizenship und ihre integrative Kraft bleiben zumeist im Dunkeln.

Die vorliegende Einführung, die sich insbesondere an Studierende der Sozialwissenschaften richtet, geht hingegen von der Annahme aus, dass die Institution moderner Staatsbürgerschaft auch weiterhin, und gerade unter grundlegend veränderten Bedingungen, für die Integration moderner Gesellschaften eine zentrale Rolle spielen wird. Es kann mitnichten davon ausgegangen werden, dass wir es hier mit einem Auslaufmodell zu tun haben. Wie also „funktioniert“ Staatsbürgerschaft? Was kennzeichnet diese Institution? Und vor welchen Problemen und Heraus-

forderungen steht die altehrwürdige Institution angesichts historischer Transformationsprozesse? Als Einführung in die „Soziologie der Staatsbürgerschaft“ geht es damit im engeren Sinne um die Struktur und Funktionsweise moderner Staatsbürgerschaft und um ihre künftige Bedeutung angesichts tief greifender Umbrüche.

Für Kommentare und Anmerkungen zu den einzelnen Kapiteln des Buches danke ich Michael Maschke, Steffen Mau, Christian Schmidt-Wellenburg, Jochen Steinbicker und Uwe Vormbusch sowie Ingar Abels und Andreas Weiß für ihre Hilfe bei der Literaturbeschaffung. Mein größter Dank gilt aber Cornelia Dörries für vielfältige Anregungen, kritische Lektüre und unverzichtbare Hinweise. Ihr ist dieses Buch gewidmet.

Jürgen Mackert

Berlin, im April 2006

Einleitung

Die Institution nationaler Staatsbürgerschaft (Citizenship)¹ steht im Zentrum zentraler politischer Kontroversen und öffentlicher Debatten: Immigration und Integration, soziale Teilhabe und wohlfahrtsstaatliche Sicherung; Bildung, Berufs- und Lebenschancen; bürgerliche Freiheit und staatliche Überwachung – das sind nur einige der Konfliktlinien, an denen sich in modernen westlichen Gesellschaften immer wieder heftige und, je nach Situation und Kontext, auch gewalttätige Auseinandersetzungen entzünden.

Im Hinblick auf die Folgen von Migrationsprozessen sind die Reizworte der politischen Debatte, zumal in Deutschland, bekannt: Leitkultur, doppelte Staatsbürgerschaft, Integrationsbereitschaft, Schnupperstaatsbürgerschaft oder auch die Rede von sogenannten Parallelgesellschaften deuten darauf hin, dass die Integration von Zuwanderern keineswegs als Automatismus begriffen werden kann. Problematisch ist nicht nur, ob von einer Bereitschaft der Zuwanderer zur Integration ausgegangen werden kann, sondern ebenso, ob Zuwanderern Integrationsangebote gemacht werden. Der Akt der Einbürgerung schafft formale Gleichheit unter den Mitgliedern einer Gesellschaft; die Anerkennung spezifischer Lebensformen, gegenseitiger Respekt und ein ziviler Umgang miteinander sind damit aber längst nicht gesichert. Das Selbstverständnis Deutschlands, eine ethnisch homogene Kulturnation zu sein, hat lange Zeit verhindert, dass die Tatsache dauerhafter Zu- und Einwanderung zur Kenntnis genommen wurde, doch welche Probleme Zuwanderung erzeugen kann, wird gegenwärtig auch in den Vereinigten Staaten, dem Einwanderungsland par excellence, deutlich. Die Vorstellung des „melting pot“ wurde längst aufgegeben, die Idee des „ethnic mosaic“ scheint realitätsnäher zu sein, und der massiven Süd-Nordwanderung von Mexiko und Mittelamerika in die Vereinigten Staaten wird mit enormen Schutzwällen begegnet.

Zu nicht weniger virulenten Konflikten führt der Umbau der Sicherungssysteme ausgebauter Wohlfahrtsstaaten. Das „Ende des sozialdemokratischen Zeit-

1 Die Begriffe Staatsbürgerschaft und Citizenship werden in dieser Einführung gleichbedeutend verwendet, auch wenn der Begriff der Citizenship stärker auf Bürgerrechte und damit auf die aktive Rolle des Bürger verweist, während der Begriff der Staatsbürgerschaft die eher passive Mitgliedschaft in einem Staat betont.

alters“ (Dahrendorf) läutet eine Ära neuer und schärferer Auseinandersetzungen um die Verteilung sozialer Güter ein. Vor dem Hintergrund einer immer ungleicher werdenden Einkommens- und Reichumsverteilung kehren alte Probleme moderner Gesellschaften in neuer und zum Teil radikalierter Form zurück: von der prekärer werdenden Situation all jener, die zwar noch wohlfahrtsstaatlich eingebunden sind, als Alte, Arme, allein Erziehende oder Ausländer aber die große Gruppe jener bilden, deren Situation in der Debatte um soziale Exklusion (Steinert 2003) verhandelt wird, bis hin zum Phänomen einer ausgeschlossenen „underclass“ in Ländern wie den Vereinigten Staaten oder Großbritannien (Schmitter-Heisler 1994) und der räumlichen Segregation in Form von Ghettos (Wacquant 2004).

Dass moderne Gesellschaften auch vom Bildungsgrad ihrer Bürger abhängig und auf kompetente Bürger angewiesen sind, wird deutlich in der hitzigen Debatte um die Ergebnisse der PISA-Studien in Deutschland. Die Staatsbürgerschaft kommt hier in zweifacher Hinsicht ins Spiel. Zum einen erweist sich als Problem, dass das dreigliedrige Schulsystem die soziale Herkunft der Schüler abbildet und damit gerade nicht seiner eigentlichen Aufgabe gerecht wird, ungeachtet ihrer sozialen Herkunft allen die gleichen Bildungsmöglichkeiten zu eröffnen. Diese Problematik setzt sich gleichwohl fort, denn auch die Vorstellung, dass ein qualifizierter Bildungsabschluss eine entsprechende Position in der Berufs- und Einkommenshierarchie garantiert, ist ein entscheidendes Moment staatsbürgerlicher Regime. Nur in dem Maße, in dem das Prinzip der Chancengleichheit im Bildungssystem als Ideal gesellschaftlicher Bemühungen erhalten bleibt, lässt sich in einem liberalen Verständnis von einer Legitimität sozialer Ungleichheit reden. Ein Schulsystem, das soziale Ungleichheit reproduziert und individuelle Bildungsanstrengungen nicht durch eine entsprechende Position in der Berufs-, Prestige- und Einkommenshierarchie belohnt, delegitimiert sich selbst und erfüllt nicht seine eigentliche Aufgabe, illegitime Ungleichheiten zu beseitigen.

Aber auch einmal durchgesetzte bürgerliche Freiheitsrechte können zur Disposition gestellt werden. Das gilt ganz allgemein für die zunehmende Überwachung öffentlicher Räume, wie sie etwa durch CCTV (Closed Circuit Television) in Großbritannien praktiziert wird, oder aber für die Bedrohung der Privatsphäre durch Maßnahmen wie den „großen Lauschangriff“ in Deutschland. Spätestens seit den im „Krieg gegen den Terrorismus“ ergriffenen Maßnahmen, wie etwa dem „Patriot Act“ in den Vereinigten Staaten, ist deutlich, dass der Schutz des Individuums vor dem Staat auch unter demokratischen Bedingungen vermeintlich höheren Zielen geopfert werden kann (Cole und Dempsey 2002).

Die Brisanz dieser Debatten weist zunächst darauf hin, dass sich in modernen Gesellschaften Grundlegendes zu ändern scheint. Eine spezifische Form sozialer

Ordnung, die mit der Staatsbürgerschaft institutionalisiert wurde, scheint brüchig geworden zu sein oder droht, brüchig zu werden. Aber warum drehen sich alle diese Debatten im Kern um die Staatsbürgerschaft?

Eine Antwort auf diese Frage erhält man, wenn man in soziologischer Perspektive nach ihrer spezifischen Funktion fragt: Staatsbürgerschaft ist zwar seit Aristoteles eine der zentralen Ideen des westlichen politischen Denkens, doch in modernen Gesellschaften ist sie das entscheidende Konstitutions- und Integrationsinstrument (Grawert 1984); sie reagiert auf gesellschaftliche Krisen und trägt zur Institutionalisierung sozialer Ordnung bei. Das bedeutet, dass durch die Staatsbürgerschaft darüber entschieden wird, wer Teil einer Gesellschaft ist und als Bürger oder Bürgerin eines Landes gelten kann; es wird darüber entschieden, wer politisch partizipieren und an Wahlen teilnehmen darf und so zu denen gehört, die im demokratischen Prozess politische Macht verleihen; es wird darüber entschieden, wer legitimerweise soziale Rechte geltend machen kann und in den Genuss wohlfahrtsstaatlicher Absicherung kommt. Mit anderen Worten: Über Citizenship wird in modernen Gesellschaften ein dauerhaftes Integrationsarrangement institutionalisiert, und damit stehen in soziologischer Perspektive Fragen nach den Bedingungen und Möglichkeiten sozialer Integration in den Mittelpunkt.

Für den Prozess der Sicherstellung gesellschaftlicher Integration spielt Staatsbürgerschaft deshalb eine wichtige Rolle. Was gesellschaftliche Integration genau ist, lässt sich positiv nur schwer umschreiben. Gelingt sie, so wird sie „weder von den Gesellschaftsmitgliedern noch von soziologischen Gesellschaftsbeobachtern als solche bemerkt, sondern für selbstverständlich, gewissermaßen als natürliche Ordnung der Dinge, genommen und hingestellt“ (Schimank 2000, 451). Und dieser Befund gilt nicht weniger auch für die Staatsbürgerschaft. Sie gilt so lange als selbstverständlich und problemlos, solange institutionalisierte Arrangements von Mitgliedschaft und Zugehörigkeit, mithin von Inklusion und Exklusion, unverändert fortbestehen. Zum Gegenstand gesellschaftspolitischer und wissenschaftlicher Auseinandersetzungen wird die Institution der Staatsbürgerschaft aber immer dann, wenn die „natürliche Ordnung der Dinge“ ins Wanken gerät und Integration schwindet, ganz gleich, ob es sich dabei um Krisen wohlfahrtsstaatlicher Sicherung oder um Zuwanderung und die Entscheidung über Regeln der Einbürgerung dreht.

In westlichen Gesellschaften lässt sich beobachten, dass die nach dem Zweiten Weltkrieg, in einer Phase ökonomischer Prosperität und politischer Stabilisierung etablierten sozialen Integrationsarrangements seit den 1980er Jahren unter enormem Druck stehen. Das ist besonders augenfällig im Hinblick auf die wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssysteme, aber es gilt nicht weniger für Gewissheiten, die bis zu diesem Zeitpunkt trotz aller kulturell und national unterschiedlichen Ausprägung mit dem nationalen Modell der Staatsbürgerschaft verbunden waren, und die nun fraglich geworden sind: Können wir weiterhin davon ausgehen, dass

die Mitglieder moderner Gesellschaften über eine gemeinsame nationale Identität verfügen und sich selbst als Mitglieder einer Nation begreifen? Ist es einleuchtend, dass bürgerliche, politische und soziale Rechte den Kern der Staatsbürgerschaft darstellen oder müssen sie nicht durch spezielle kulturelle oder gruppenspezifische Rechte ergänzt werden? Ist die modernisierungstheoretische Überzeugung einer zwangsläufigen Inklusion aller Gesellschaftsmitglieder in die Staatsbürgerrechte weiterhin haltbar? Lebt nicht in allen westlichen Demokratien eine große Anzahl Nicht-Bürger, Bürger „zweiter Klasse“ mit begrenzten Rechten, und eine steigende Zahl rechtloser „Illegaler“, die das Ideal eines einheitlichen Status aller Gesellschaftsmitglieder nachhaltig in Frage stellen?

Derartige Fragen deuten auf tief greifende Veränderungen in westlichen Gesellschaften hin, und es lassen sich einige strukturelle und kulturelle Umbrüche benennen, die die über Staatsbürgerschaft institutionalisierten sozialintegrativen Arrangements nachhaltig erschüttert haben. Um welche Entwicklungen handelt es sich dabei im Einzelnen?

Den Ausgangspunkt markiert die Erfahrung der Ölkrise in den 1970er Jahren. Die ökonomische Rezession führte zu fiskalischen Krisen der ausgebauten Wohlfahrtsstaaten westlicher Industrienationen und machte unmissverständlich deutlich, dass einmal erkämpfte soziale Rechte auch wieder zurückgenommen werden können. Das Fortschrittsmodell westlicher Gesellschaften war damit nachhaltig erschüttert.

Dieser Trend wurde durch ökonomische Globalisierung und die Durchsetzung neoliberaler Ideologie und Politik verstärkt. Alle westlichen Gesellschaften machen gegenwärtig, im Zuge der Kürzungen von Sozialprogrammen und wohlfahrtsstaatlichen Leistungen, die Erfahrung neuer Formen von Armut und sozialer Ausgrenzung. In politischer Hinsicht steht hingegen die Regulierungsfähigkeit des Staates in Frage, und nicht selten ist die Rede von einem umfassenden Souveränitätsverlust des Nationalstaates. Der Markt, so die Annahme, wird zum organisierenden Prinzip gesellschaftlicher Prozesse und übernimmt Funktionen, die bisher in den Verantwortungsbereich des Staates fielen.

Die Entstehung supranationaler Akteure, insbesondere der Europäischen Union ist ein weiterer Aspekt. Wenngleich die EU-Verfassung zunächst gescheitert ist, so ist die EU doch ein supranationaler politischer Akteur, an den die Mitgliedsstaaten der EU eine Vielzahl von Kompetenzen abgetreten haben. Die EU-Bürgerschaft stellt zwar eher ein rudimentäres Konzept dar, doch vor allem im Hinblick auf die Rolle der EU-Bürger als Produzenten und Konsumenten hat die Rechtsprechung auf europäischer Ebene Konsequenzen für die Bürger.

Als ein weiterer Umbruch kann die Nachkriegsmigration gelten, die westliche demokratische Gesellschaften nachhaltig verändert hat. Einwanderung macht nicht nur die Annahme einer nationalen Identität problematisch; in dem Maße, in

dem Migranten nicht in den Genuss von Staatsbürgerrechten kommen, entsteht im Innern dieser Gesellschaften eine Pluralität von Status, die dem Ideal moderner Staatsbürgerschaft, alle Mitglieder einer Gesellschaft zu freien und gleichen Bürgern zu machen, zuwiderläuft.

Ferner sind Dynamiken unterhalb der nationalen Ebene und im Innern von Nationalstaaten von großer Bedeutung. So unterschiedliche Entwicklungen wie die ethnischen Konflikte nach der Implosion der Sowjetunion oder im ehemaligen Jugoslawien, Bestrebungen, wie jene der kanadischen Provinz Quebec nach weitgehender Autonomie oder auch Sezessionsbewegungen wie etwa im Baskenland, deuten darauf hin, dass die klassische Vorstellung von nationaler Staatsbürgerschaft problematisch geworden ist. Bei aller Unterschiedlichkeit stellen Bestrebungen nach Autonomie sowie Regionalismus und Separatismus den institutionellen Rahmen von Staatsbürgerschaft, und nicht selten den Staat selbst, in Frage.

Damit sind einige der wichtigsten Umbrüche in modernen westlichen Gesellschaften benannt, die gültige Arrangements der Sozialintegration zur Disposition gestellt und das Selbstverständnis dieser Gesellschaften verändert haben. Eine entscheidende Folge dieser historischen Zäsuren und Umbrüche besteht darin, dass inzwischen häufig nicht mehr nur davon ausgegangen wird, dass ein bestimmtes über die Staatsbürgerschaft institutionalisiertes Integrationsarrangement brüchig geworden ist; es wird aus diesem Befund vielmehr immer öfter der Schluss gezogen, dass das Modell nationaler Staatsbürgerschaft nicht mehr dazu in der Lage ist, einen entscheidenden Beitrag zur Sozialintegration moderner Gesellschaften zu leisten. Eine Vielzahl alternativer Konzepte wird ins Feld geführt, von denen behauptet wird, sie könnten die bisher der Staatsbürgerschaft zugeschriebenen sozialintegrativen Funktionen besser erfüllen. Im Zeitalter von Globalisierung und Europäisierung einerseits, Regionalisierung und Identitätspolitik andererseits, ist die Institution der Citizenship damit in einen Zangengriff geraten: Vorstellungen einer Marktzivilisation, die den globalen Marktbürger proklamieren, EU-Bürgerschaft oder auch das entstehende Regime der Menschenrechte sowie eine Vielzahl neuer Konzepte, die den „Global Citizen“ oder Formen „kosmopolitischer Bürgerschaft“ proklamieren, scheinen den Status nationaler Staatsbürgerschaft „von oben“ in Frage zu stellen und zu einer Universalisierung von Staatsbürgerschaft zu drängen; aber auch „von unten“ lassen sich Bewegungen identifizieren, die im Gegensatz zur nationalen Identität der Staatsbürger partikuläre Identitäten betonen und Gruppen- oder Sonderrechte für gesellschaftliche oder kulturelle Gruppen fordern, um deren Mitgliedern zur Anerkennung ihrer je spezifischen Identität zu verhelfen.

Universalisierung oder Partikularisierung der Staatsbürgerschaft? – zwischen diesen beiden Strategien scheint man sich gegenwärtig entscheiden zu müssen, um jenseits einer vermeintlich überkommenen Vorstellung von sozialer Integration zu