

Dieter Gosewinkel Schutz und Freiheit?

Staatsbürgerschaft
in Europa im 20. und
21. Jahrhundert
suhrkamp taschenbuch
wissenschaft

suhrkamp taschenbuch
wissenschaft 2167

Die Staatsbürgerschaft war im 20. Jahrhundert das Signum politischer Zugehörigkeit in Europa. Sie entschied über Schutz und Freiheit eines Menschen und damit über seine Lebens- wie Überlebenschancen. Erzählt wird hier erstmals eine gemeinsame Geschichte der Staatsbürgerschaft in West- und Osteuropa von der Hochphase des Nationalstaats bis in unsere Gegenwart, die von den Krisen der Europäischen Union geprägt ist. Es ist die Geschichte einer zentralen rechtlichen Institution, die Kämpfe um Migration, Integration und Zugehörigkeit maßgeblich repräsentiert und zugleich bestimmt. Welche Lehren aus ihr mit Blick auf die Zukunftschancen einer europäischen Staatsbürgerschaft zu ziehen sind, ist eines der zentralen Themen dieses Buches.

Dieter Gosewinkel ist Professor für Neuere Geschichte an der Freien Universität Berlin und Leiter des »Center for Global Constitutionalism« am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Zuletzt erschien im Suhrkamp Verlag *Wissenschaft, Politik, Verfassungsgerichts* (stw 2006, zus. mit Ernst-Wolfgang Böckenförde).

Dieter Gosewinkel Schutz und Freiheit?

*Staatsbürgerschaft in Europa
im 20. und 21. Jahrhundert*

Suhrkamp

*Meinem Sohn
Max Gosewinkel
gewidmet*

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.

suhrkamp taschenbuch wissenschaft 2167

Erste Auflage 2016

© Suhrkamp Verlag Berlin 2016

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das der Übersetzung,
des öffentlichen Vortrags sowie der Übertragung
durch Rundfunk und Fernsehen, auch einzelner Teile.

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form
(durch Fotografie, Mikrofilm oder andere Verfahren)
ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert
oder unter Verwendung elektronischer Systeme
verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Für Inhalte von Webseiten Dritter, auf die in diesem Werk
verwiesen wird, ist stets der jeweilige Anbieter oder Betreiber
verantwortlich, wir übernehmen dafür keine Gewähr.

Rechtswidrige Inhalte waren zum Zeitpunkt
der Verlinkung nicht erkennbar.

Umschlag nach Entwürfen
von Willy Fleckhaus und Rolf Staudt

Druck: Duckhaus Nomos, Sinzheim

Printed in Germany

ISBN 978-3-518-29767-4

Inhalt

| | |
|------------------|----|
| Vorwort | 9 |
| Einleitung | 12 |

Kapitel I:

Vielfalt und Abgrenzung

Nationale und imperiale Politik der Staatsbürgerschaft

| | |
|---|----|
| <i>um 1900</i> | 31 |
| 1. Eine Institution geschlossener Staatlichkeit: Staatsbürgerschaft im Deutschen Reich | 42 |
| 2. Nationalisierung durch Territorialität: Staatsangehörigkeit in Frankreich | 52 |
| 3. Ein fragmentierter Status: Untertanschaft im russischen Zarenreich | 67 |
| 4. Territoriale Hierarchie: »subjecthood« im British Empire | 83 |

Kapitel II:

Konfrontation und Konflikt

Staatsbürgerschaft im Kampf um politische Zugehörigkeit:

| | |
|--|-----|
| <i>Der Erste Weltkrieg (1914-1918)</i> | 98 |
| 1. Die Grenzen der Gleichheit: Nationale Wehrgemeinschaften im totalen Krieg | 99 |
| 2. Rechtsentzug und Rechtserweiterung: »enemy aliens« und Staatsbürger | 115 |

Kapitel III:

Nationalisierung und Ethnisierung

Staatsbürgerrechte zwischen Demokratie und

| | |
|---|-----|
| <i>Rassestaat (1918-1945)</i> | 135 |
| 1. Minderheitenrechte und Staatsangehörigkeit im internationalen Recht | 141 |
| 2. Nationale Staatsangehörigkeitspolitik | 167 |
| 3. Staatsbürgerrechte zwischen konstitutioneller Demokratie und Diktatur | 202 |

4. Regime der Grenzkontrolle
und die Krise staatlicher Souveränität 253
5. Der Zweite Weltkrieg:
Exklusion und Kolonisierung im Rassestaat 263

Kapitel IV:

Eroberung und Unterordnung

- Hierarchien der Bürgerrechte zwischen Kolonisierung
und Dekolonisation (1900-1950) 284*
1. Von imperialen Untertanen
zu nationalen Staatsbürgern: British Empire 286
 2. Indigene Untertanen der Republik: Empire français . 302
 3. Von »Eingeborenen« zu »Untermenschen«:
deutsche Kolonialreiche 319
 4. Untertanen, Sowjetbürger und feindliche Fremde:
Statusschränken im russischen Kolonialismus 331

Kapitel V:

Liberalisierung und Gemeinschaftsbindung

- Staatsbürgerschaft im geteilten Nachkriegseuropa
(1945-1989) 346*
1. Neuordnung der Nachkriegswelt: Zwangsmigration,
Staatsbürgerschaft und Menschenrechte 1945-1950 ... 353
 2. Ausbau der Staatsbürgerrechte im geteilten Europa:
Dekolonisation, Wohlfahrtsstaat und
Migration 1950-1970 413
 3. Lockerung der nationalen Gemeinschaftsbindung:
Menschenrechte und Staatsbürgerschaft vom
Kalten Krieg zur europäischen Wende 1970-1989 ... 469

Kapitel VI:

Europäische Integration und staatliche Abgrenzung

- Auf dem Weg zu einer Europäisierung der Zugehörigkeit?
(1989-2014) 519*
1. Verfassungsrevolution und Staatsbürgerrechte
seit den 1990er Jahren 520

| | |
|---|-----|
| 2. Staatsangehörigkeit und Migration im geeinten Europa | 555 |
| 3. Unionsbürgerschaft: Europäisierung der politischen Zugehörigkeit? | 592 |

Schluss

| | |
|--|-----|
| <i>Mitgliedschaft als Grund und Grenze von Schutz und Freiheit</i> | 630 |
|--|-----|

| | |
|---|-----|
| Publizierte Quellen und Forschungsliteratur | 655 |
| Abkürzungsverzeichnis | 755 |
| Namenregister | 756 |
| Sachregister | 757 |

Vorwort

Am Ende des Jahres 2015, bei Abschluss dieses Buches, erreichen Flucht und Migration nach Europa den höchsten Stand seit der Mitte des 20. Jahrhunderts. Der europäische Kontinent, politisch geeint seit 1989 und ein Raum der Stabilität und des Wohlstands im Vergleich zu den angrenzenden Regionen Afrikas und Asiens, wird zum Zufluchtsort für Millionen von Menschen auf der Flucht vor Krieg, Verfolgung und Armut. Sie suchen in Europa als Bürger nichteuropäischer Staaten Schutz und Freiheit, die ihre eigenen Staaten ihnen versagen. Damit stellen sie die Grenzfrage, die sich an jede Form der Staatsbürgerschaft richtet: Inwieweit genießt ein Individuum die Garantie von Schutz und Freiheit als Mitglied seines Staates, als Staatsbürger, und inwieweit darüber hinaus als Mensch? Die Frage nach der Bedeutung territorialer und personaler Zugehörigkeit, die innerhalb der Europäischen Union angesichts der Freizügigkeit obsolet geworden schien, stellt sich in doppelter Weise drängend neu: nämlich sowohl an den Binnen- als auch an den Außengrenzen der Europäischen Union. An Grenzen wurden von jeher Mitglieder von Nichtmitgliedern eines politischen Verbandes geschieden. Dies hatten territoriale Grenzen eines Staates und rechtliche Grenzen der Staatsbürgerschaft historisch gemeinsam. Diesen Zusammenhang greift die vorliegende Studie auf. Sie geht davon aus, dass Staatsbürgerschaft ein Status der Mitgliedschaft ist, der konstitutiv auf ein Innen und Außen, auf den Einschluss ebenso wie auf den Ausschluss angelegt ist. Staatsbürgerschaft zieht deshalb rechtliche Grenzen und bedarf ihrerseits der Grenzziehungen, um Gehalt zu gewinnen.

Bedeutung und Grenzen staatlich-politischer Zugehörigkeit waren seit dem 19. Jahrhundert für viele Europäer eine Alltagserfahrung geworden. Ich selbst konnte das eindringlich miterleben, als ich zum Beispiel 1977 in der Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Moskau sah, wie Menschen »volksdeutscher« Herkunft Reisepässe der Bundesrepublik empfangen und damit die lang ersehnte Ausreise aus der Sowjetunion antreten konnten. Im August 1989 erblickte ich in Sopron an der österreichisch-ungarischen Grenze den zerschnittenen Zaun, der über Jahrzehnte hinweg die Zweiteilung

Europas in einander entgegengesetzte politisch-ideologische Zugehörigkeiten markiert hatte. Tausende von Menschen drängten über die Grenze nach Westen auf der Suche nach neuer Zugehörigkeit. Später genoss ich es, als Wissenschaftler in verschiedenen Ländern Europas zu arbeiten und mich als »Europäer« zu fühlen.

Es sind solche Erfahrungen als Zeitgenosse, die das Interesse an einem wissenschaftlichen Thema begleiten und am Leben erhalten, wenn die Arbeit an der Geschichte selbst epochale Zeiträume zu beanspruchen beginnt. Die Arbeit an dieser Studie hat mich über viele Jahre begleitet. Sie verdankt vor allem Menschen viel, denen ich begegnet bin, und Institutionen, die den Arbeitsprozess unterstützt haben. Das Zentrum für Vergleichende Geschichte Europas an der Freien Universität Berlin und sein Direktor Jürgen Kocka unterstützten 2001 mein Interesse an einem Projekt über die Geschichte der Staatsbürgerschaft in Europa. Bei Gastaufenthalten an der Maison des Sciences de l'Homme, der École des Hautes Études en Sciences Sociales und an Sciences Po in Paris konnte ich erste Ergebnisse vorstellen. Das Institut d'Études Avancées de Paris ermöglichte mir als Fellow für ein Jahr, einen wesentlichen Teil des Manuskripts auf der Île Saint-Louis fertigzustellen. Hinnerk Bruhns, Alain Chartiot, Caroline Douki, Morgane Labbé, Paul-André Rosental und Michael Werner diskutierten mit mir und gaben freundschaftliche Unterstützung. Johannes Masing und Yfaat Weiss trugen in gemeinsamen Seminaren und Projekten im freundschaftlichen Gespräch zur Klärung zentraler Fragen bei. Hans Joas eröffnete mir durch ein Fellowship das wahrhaft interdisziplinäre Gespräch am Max-Weber-Kolleg in Erfurt. Dem Center for European Studies und seiner Direktorin Jane Caplan am St Antony's College der Universität Oxford danke ich für die Möglichkeit, ein Jahr lang im wissenschaftlichen Zentrum eines früheren Empire den Kontinent von außen zu betrachten. Die Basis meiner Arbeit aber war das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, das mir die denkbar besten Arbeitsmöglichkeiten für ein lang angelegtes, aufwändiges Arbeitsprojekt zwischen Geschichts-, Rechts- und Sozialwissenschaft bot. Hier genoss ich vielfältige Anregungen und Unterstützung. Ich danke insbesondere Dieter Rucht und Mattias Kumm für die kollegiale Zusammenarbeit. In der langen Phase der Recherche und Manuskriptbearbeitung haben mir Inken von Borzyskowski, Sarah Bianchi, Johannes Steinbrück, Henriette

Müller, Dominik Scholz, Jeannette Higiroy, Jenny Neubert, Alex Berezin, Oliver Ditthardt, Felix Fischer und am Schluss mit besonderer Sorgfalt Manarsha Isaeva und Lisa Kämmer große und unermüdliche Hilfe geleistet. Janusz Porowski, Veronika Siska und Richard Hermann danke ich für Recherchen polnischer, tschechischer und slowakischer Quellen. Benno Gammerl, Monika Kayser, Claudia Kraft, Matěj Spurný und Jakob Zollmann danke ich sehr, dass sie Teile des Manuskripts gelesen haben. Philipp Hölzing hat als Lektor des Suhrkamp Verlags das Manuskript von seiner ersten Fassung an sorgfältig betreut. Hartmut Kaelble hat das Rohmanuskript als Erster gelesen, mein Vater, Dieter Gosewinkel, hat es abschließend lektoriert und zum Feinschliff beigetragen. Beiden danke ich herzlich dafür, dass sie dem Manuskript ihre große Erfahrung und ihr Engagement als Historiker haben zuteilwerden lassen. Selbstverständlich hafte ich als Autor für alles, was ihren aufmerksamen Augen entgangen sein könnte.

Claire de Oliveira danke ich für sehr viel mehr als die liebevolle Ermutigung, Lektüre und tatkräftige Unterstützung in den entscheidenden Jahren dieses Arbeitsprojekts, das auch im intellektuellen Austausch zwischen Paris und Berlin entstanden ist. Ich widme das Buch meinem Sohn Max Gosewinkel. Er hat die Chance, als Deutscher und Europäer eigene Erfahrungen mit politischer Zugehörigkeit im 21. Jahrhundert zu sammeln. Wo auch immer er in Gefährdungen seinen Schutz und seine Freiheit sucht – sie mögen ihm zuteilwerden.

Berlin, im Januar 2016

Einleitung

Im Jahr 1949 hielt der englische Sozialwissenschaftler Thomas H. Marshall in Cambridge eine Vorlesung über das Thema »Citizenship and Social Class«. Er vertrat die These, dass Staatsbürgerschaft (»citizenship«) seit dem 18. Jahrhundert zur Emanzipation des Individuums aus der Unterworfenheit unter tiefe Armut und soziale Ungleichheit sowie zu mehr sozialer Gerechtigkeit entscheidend beigetragen habe. Der Sozialwissenschaftler Marshall, als Historiker ausgebildet, entwarf in eingehender historischer Analyse eine zeitliche Stufenfolge der Entwicklung von »Staatsbürgerschaft«: von der Herausbildung bürgerlicher Rechte im 18. Jahrhundert über die politischen Rechte des 19. bis zu den sozialen Rechten im 20. Jahrhundert.¹

Der Text avancierte zu einem Klassiker der Soziologie des 20. Jahrhunderts. Er trat das Erbe großer historisch argumentierender Gesellschaftsanalysen der ersten Jahrhunderthälfte an, zum Beispiel in den Werken von Max Weber und Émile Durkheim. Die wissenschaftliche Botschaft des Werkes und der historische Kontext, in dem es entstand, begünstigten seinen Aufstieg zum kanonischen Text.² Es war Inbegriff einer liberalen, »optimistischen« Ge-

1 Thomas H. Marshall, *Citizenship and Social Class. And other Essays*, London 1950; dt. Fassung: Thomas H. Marshall, »Staatsbürgerrechte und soziale Klassen«, in: ders., *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*, übersetzt von Elmar Rieger, Frankfurt/M. 1992, S. 33-94.

2 Aus der umfangreichen Literatur zur Rezeption Marshalls: J. M. Barbalet, *Citizenship. Rights, Struggle, and Class Inequality*, Minneapolis 1988, S. 57-79; Ursula Vogel, Michael Moran (Hg.), *The Frontiers of Citizenship*, Basingstoke, New York 1991; Elmar Rieger, »Vorwort«, in: Thomas H. Marshall, *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt/M., New York 1992, S. 1-32; Jürgen Mackert, Hans-Peter Müller (Hg.), *Citizenship – Soziologie der Staatsbürgerschaft*, Wiesbaden 2000; Jürgen Mackert u. a. (Hg.), *Moderne (Staats-)Bürgerschaft. Nationale Staatsbürgerschaft und die Debatten der Citizenship Studies*, Wiesbaden 2007; Richard Bellamy, Antonino Palumbo, *Citizenship*, Farnham 2010; Adalbert Evers, Anne-Marie Guillemard, »Introduction. Marshall's Concept of Citizenship and Contemporary Welfare Reconfiguration«, in: Adalbert Evers, Anne Marie Guillemard (Hg.), *Social Policy and Citizenship. The Changing Landscape*, Oxford, New York 2013, S. 3-34; Martin Bulmer, Anthony M. Rees (Hg.), *Citizenship Today. The Contemporary Relevance of T. H. Marshall*, London, Bristol 1996.

sellschaftsanalyse, die hinsichtlich des intellektuellen Anspruchs, der Sorgfalt der Argumentation und der empirischen Dichte den Geist der Aufklärung atmete. 1949 strebte der Wohlfahrtsstaat in England und im westlichen Kontinentaleuropa dem Höhepunkt seiner Entfaltung und Bedeutung zu. Die »trente glorieuses«,³ jene drei Jahrzehnte einzigartigen wirtschaftlichen Aufschwungs und sozialer Sekurität der westlichen Industriestaaten nach dem Zweiten Weltkrieg, gewannen in theoretischen Texten wie Marshalls »Citizenship and Social Class« historische Folgerichtigkeit und politische Bestätigung. Der Text war auch deshalb kategorienbildend, weil er ein Narrativ des Fortschritts verkörperte. Er erzählte von der erfolgreichen und zunehmenden Durchsetzung individueller Rechte gegenüber dem Staat und dem sozialen Klassengegner, von den Errungenschaften sozialer Bewegungen bei der Bekämpfung sozialer Ungleichheit und schließlich vom Zuwachs an materiellem Wohlstand und sozialer Partizipation.

Das vorliegende Buch hingegen erzählt eine andere und analytisch anders gelagerte sowie thematisch und räumlich umfassendere Geschichte der Staatsbürgerschaft. Ihm geht es um zweierlei: zum Ersten um die Geschichte der Staatsbürgerschaft als rechtlicher Institution und politischer Praxis seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts; zum Zweiten um die Historisierung eines normativen Ideals von Staatsbürgerschaft. Die zentrale Frage lautet daher: Was sind die historischen Bedingungen der Möglichkeit – und damit auch die Grenzen – eines Ideals von fortschreitender Gleichheit, Partizipation und Integration, das seit der Aufklärung dem Konzept Staatsbürgerschaft immanent ist und bei dessen praktischer Umsetzung vielfach beschworen wird? Damit rücken nicht nur die Inhalte staatsbürgerlicher Rechte, sondern auch die Voraussetzungen und Formen ihrer Erlangung ins Blickfeld. Der analytische Blick schwenkt von den Chancen der Inklusion zu den Risiken und Härten der Exklusion, von der ›inneren‹ Seite der Ausübung von Rechten zur ›äußeren‹, formalen Seite ihrer Zuteilung und Versagung. Es geht um politische Interessen, die im Kampf um Staatsbürgerrechte Sieger und Verlierer hervorbringen, um die historischen Spannungen zwischen extensiven und restriktiven Konzepten von

3 Zurückgehend auf: Jean Fourastié, *Les trente glorieuses ou la Révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris 1979; Thomas Piketty, *Le capital au XXI^e siècle*, Paris 2013, Kap. 2; dt: Thomas Piketty, *Das Kapital im 21. Jahrhundert*, München 2015, Kap. 2.

Staatsbürgerschaft, schließlich um den diskursiven Gebrauch, den Funktionswandel und die Instrumentalisierung des gemeinschaftsbildenden Ideals der Staatsbürgerschaft bis hin zur Segregation.

»Citizenship and Social Class« ist einer bestimmten Zeit und räumlichen Erfahrung verhaftet. Marshall benutzte den politisch-theoretischen Begriff der »Staatsbürgerschaft« als Chiffre zur historischen Herleitung und theoretischen Erfassung eines gesellschaftsanalytischen Befundes in der Mitte des 20. Jahrhunderts. Aber inwieweit war und ist »Staatsbürgerschaft« – konzipiert in Bezug auf diesen Kontext – wirklich ein Schlüssel zur Erklärung gesellschaftlicher Entwicklung in Europa insgesamt während des 20. und 21. Jahrhunderts? Das Wort »Staatsbürgerschaft« fand sich seit dem 19. Jahrhundert in den Rechts- und Sozialordnungen aller Länder Europas.⁴ Doch welche Bedeutung und Funktion hatte der Begriff »Staatsbürgerschaft« in verschiedenen nationalen und politischen Kontexten? Bezeichnete er überall und übereinstimmend die Beförderung von Gleichheit und Partizipation in der an Brüchen reichen politischen Praxis eines Jahrhunderts, das ein »Jahrhundert der Extreme« (Eric Hobsbawm) war? Für wen verwirklichte sich die Verheißung von *Schutz und Freiheit*, die der Staatsbürgerschaft zugrunde gelegt wird, und für wen nicht?⁵

In diesem Buch geht es um das Innen der Bürgerrechte im Staat ebenso wie um das Außen nationaler Abgrenzung, um den Einschluss in die Gemeinschaft der Staatsbürgerschaft ebenso wie den Ausschluss von dieser, um die Garantie von Schutz und Freiheit durch die Staatsbürgerschaft ebenso wie ihre Verwendung zu kolonialer, geschlechtsspezifischer und politischer Diskriminierung.

Sieht man genauer hin, gibt Marshalls Lebensgeschichte selbst

4 Zu einer vergleichenden Begriffsgeschichte in Ansätzen: Dieter Gosewinkel, »Citizenship, Subjecthood, Nationality. Concepts of Belonging in the Age of Modern Nation States«, in: Klaus Eder, Bernhard Giesen (Hg.), *European Citizenship. National Legacies and Transnational Projects*, Oxford 2001, S. 17-35.

5 Mit dieser Fragestellung nimmt diese Studie analytisch einen Befund der Literatur zur »nouvelle citoyenneté« auf, der auf die Exklusionswirkung der Kongruenz von Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerrechten (»*citoyenneté classique*«) verweist – allerdings ohne diesen Befund normativ im Sinne einer Abwertung der national restriktiven »*citoyenneté classique*« zu wenden. Es geht mir wie Dominique Schnapper (*La relation à l'autre. Au cœur de la pensée sociologique*, Paris 1998, S. 413f., 448) um die »Dialektik von Inklusion und Exklusion« der Staatsbürgerschaft, die notwendigerweise Ein- und Ausschluss miteinander verbunden sieht.

Hinweise auf Bedeutungen und Funktionen von »Staatsbürgerschaft«, die Zweifel an der Eindeutigkeit ihrer egalisierenden und sozial integrativen Wirkung begründen. 1914 wurde der junge Brite, während er sich als Student in Deutschland aufhielt, als Untertan der britischen Krone bei Ausbruch des Weltkriegs mit anderen Briten als Zivilgefangener interniert. Aus dem britischen Gast wurde schlagartig ein »enemy alien«, dem im Gegensatz zu den Deutschen die grundlegenden Freiheitsrechte in Deutschland nicht mehr zustanden.⁶ Damit geriet eine andere – eine »äußere« – Seite von *Staatsbürgerschaft* in den Blick, die neben der »inneren Seite«, den individuellen Rechten eines Staatsbürgers, eine eigene Bedeutung und Funktion besitzt: die *Staatsangehörigkeit* als Bedingung des Zugangs zu staatsbürgerlichen Rechten. Die Staatsangehörigkeit erwies sich im Fall des internierten Marshall als Stigma, das eine erste Grenze markierte. Sie entwickelte eine scharfe nationale Ausschlusswirkung und demonstrierte sowohl die personale wie die territoriale Begrenztheit staatsbürgerlicher Rechte. Denn die Bewegungs- und Ausreisefreiheit eines Briten, der qua Staatsangehörigkeit einem »Feindstaat« angehörte, wurde im Deutschen Reich aufgehoben, die Verfügung über sein Eigentum konnte eingeschränkt werden.⁷ Mit seinem Heimatland, dessen Rechte er als britischer Staatsbürger auf deutschem Boden nicht in Anspruch nehmen konnte, verband ihn nur noch das rechtliche Band des diplomatischen Schutzes. Der Nationalstaat, so zeigte sich, gewährte und versagte – zumal in internationalen Konflikten – staatsbürgerliche Rechte nach nationalen Kriterien.⁸

Eine zweite analytische Grenze von »Citizenship and Social Class« ergibt sich aus ihrem konkreten historischen Bezugspunkt; nämlich aus der Geschichte Englands vom 18. bis zum 20. Jahrhundert. Gewiss war England als Ursprungsland der industriellen

6 Elmar Rieger, »Vorwort«, S. 10.

7 Siehe Matthew Stibbe, *British Civilian Internees in Germany. The Ruhleben Camp 1914-1918*, Manchester, New York 2010; Daniela Caglioti, »Property Rights in Time of War. Sequestration and Liquidation of Enemy Aliens' Assets in Western Europe during the First World War«, in: *Journal of Modern European History* 12 (2014), S. 523-545.

8 Dazu grundsätzlich Reinhard Bendix, *Nation-Building and Citizenship. Studies of Our Changing Social Order*, New York 1964, S. 56-104; Rogers Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, Mass. 1992, S. 27-29.

Revolution und als imperiale Weltmacht ein Entwicklungszentrum staatsbürgerlicher Rechte, neben den USA und Frankreich wohl das wichtigste. Aber seit dem 18. Jahrhundert vollzog sich die Entwicklung im Vereinigten Königreich evolutionär, ohne Rückgriff auf radikale politische Formen diktatorischer oder totalitärer Herrschaft. Die »rule of law« wurde prinzipiell respektiert und damit eine grundsätzliche Trennung von Politik und Recht, die die Herausbildung gesicherter individueller Rechte als Basis von *citizenship* erst ermöglichte. Darin unterschied sich Großbritannien von den meisten Staaten Kontinentaleuropas während des 20. Jahrhunderts, die zu Diktaturen wurden. Nimmt man diese autoritären und diktatorischen Regime, die das »Jahrhundert der Extreme« in Europa tief prägten, so verfochten auch sie nominell und in ihrer Propaganda Prinzipien von Staatsbürgerschaft und wohlfahrtsstaatlicher Gleichheit. Doch erfüllte hier die Institution der Staatsbürgerschaft eine andere Funktion: Sie sollte eine politische, soziale und ethnische Gemeinschaft konstituieren und diese gegen »Gemeinschaftsfremde« abschließen. Die Bedeutung der Integration und Inklusion trat zurück gegenüber dem Zweck der Segregation nach außen. Zudem waren Staatsbürgerrechte in autoritären Regimen nicht Niederschlag gesellschaftlicher Kämpfe und expandierender Partizipation, wie es Marshall angesichts der sozialen Bewegungen Englands vor Augen stand. Vielmehr wurden sie nach Gutdünken vom Regime sowohl zugeteilt als auch entzogen. Hieran zeigt sich, dass das klassische Konzept der Staatsbürgerschaft, wie Marshall es auffasste, insgesamt keine hinreichenden Kategorien für die analytische Erfassung der europäischen Geschichte seit dem 20. Jahrhundert zur Verfügung stellte beziehungsweise stellt.

Eine dritte Begrenzung von »Citizenship and Social Class« liegt in der Ausrichtung des Konzepts »citizenship« auf den sozialen Konflikt, den Klassengegensatz in der Entwicklung der Industriegesellschaft.⁹ Staatsbürgerrechte trugen zwar, wie zu zeigen sein wird, einerseits dazu bei, dass die soziale Ungleichheit in Europa im Verlauf des 20. Jahrhunderts abnahm. Andererseits konturierten und verstärkten sie Vorgänge kulturellen, religiösen und ethnisch-

9 Dazu kritisch: Bryan S. Turner, *Citizenship and Capitalism. The Debate over Reformism*, London 1986; Barbalet, *Citizenship*, S. 52, 56, 97-107.

nationalen Ausschlusses,¹⁰ die in dem historischen Entwicklungsmodell Marshalls nicht vorkommen. Dazu zählt der historisch tief verwurzelte, lange währende und scharfe Ausschluss von Frauen¹¹ und gewissen religiösen Gruppen von den vollen Rechten der Staatsbürgerschaft. Hinzu kommt die Verwendung der Institution Staatsbürgerschaft als Herrschaftsinstrument, um hierarchische Abstufungen des Rechtsstatus ethnisch beziehungsweise »rassisch« definierter Gruppen¹² – beispielsweise im Kolonialismus – systematisch zu legitimieren und durchzusetzen. Marshalls klassisches Konzept von Staatsbürgerschaft erfasst weder diese auf systematischer Exklusion und Segregation beruhende Funktion noch eine neue, ihr entgegengesetzte Dimension im Hinblick auf individuelle Rechte: Seit den 1970er Jahren werden die Staatsbürgerrechte, vielfach verstärkt durch menschenrechtliche Maßstäbe, zum Bezugspunkt für dezidiert individualistische Forderungen nach Anerkennung von Differenz. Nicht die Integration in eine soziale oder politische Gemeinschaft, sondern das Recht auf – kulturelles, religiöses etc. – Anderssein wird damit zum Gegenstand und Ziel von Staatsbürgerschaft gemacht. Rückhalt erfährt diese Bedeutungserweiterung von Staatsbürgerschaft angesichts der wachsenden Heterogenität multikultureller und multireligiöser Gesellschaften seit dem ausgehenden 20. Jahrhundert.¹³ Die erzwungene Verge-

10 Zur Funktion des Ausschlusses Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, S. 21-23.

11 Siehe dazu Ursula Vogel, »Is Citizenship Gender-specific?«, in: Ursula Vogel, Michael Moran (Hg.), *The Frontiers of Citizenship*, Basingstoke, New York u. a. 1991, S. 58-85; Ruth Lister, *Citizenship. Feminist Perspectives*, Basingstoke, New York u. a. 1997, S. 68, mit der doppelten Kritik an Marshall insofern, als dieser zum einen »gender« als Kategorie (von Exklusion) übergehe, zum anderen – im Gegensatz zu der bei Marshall entwickelten zeitlichen Abfolge – Frauen vielfach zuerst politische, dann zivile Staatsbürgerrechte erhielten.

12 Siehe William Julius Wilson, »Citizenship and the Inner-City Ghetto Poor«, in: Bart van Steenberg (Hg.), *The Condition of Citizenship*, London, Thousand Oaks 1994, S. 49-65; Emmanuelle Saada, *Les enfants de la colonie. Les métis de l'Empire français entre sujétion et citoyenneté*, Paris 2007; Rieko Karatani, *Defining British Citizenship. Empire, Commonwealth, and Modern Britain*, London, Portland 2003; Eric Lohr, *Russian Citizenship. From Empire to Soviet Union*, Cambridge, Mass., London 2012.

13 Siehe Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, New York 1995; Will Kymlicka, Wayne Norman (Hg.), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford, New York 2000.

meinschaftung einerseits, die Befreiung zum Anderssein andererseits repräsentieren polare Dimensionen der Staatsbürgerschaft, die kennzeichnend für die Entwicklung der Staatsbürgerschaft seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts sind, und zwar neben der wohlfahrtsstaatlichen Dimension Marshalls und weit über diese hinaus.

Gegenstand

Dieses Buch geht von einer zentralen Annahme hinsichtlich der Bedeutung seines Gegenstands aus und begründet sie im historischen Durchgang durch das 20. und beginnende 21. Jahrhundert: Die Staatsbürgerschaft wird zum Signum politischer Zugehörigkeit in Europa im Laufe des 20. Jahrhunderts. Während Stand, Religion, Partei, Klasse und Nation im »Jahrhundert der Extreme« an kategorialer und politischer Prägekraft einbüßten, stieg die Staatsbürgerschaft zur bestimmenden Kategorie politischer Zugehörigkeit auf.¹⁴

Der Zugang, herkommend von den Voraussetzungen und Grenzen der Entstehung und Durchsetzung staatsbürgerlicher Rechte, bestimmt mit dem Gegenstand auch die *Begrifflichkeit*. Diese Studie verwendet den Begriff »Staatsbürgerschaft« im umfassenden Sinn, das heißt, dieser verbindet als Oberbegriff zwei Dimensionen, die analytisch voneinander unterschieden werden, zumal sie verschiedene Funktionen bezeichnen: *Staatsangehörigkeit* und *Staatsbürgerschaft* (im engeren Sinn von staatsbürgerlichen Rechten). Mit Staatsangehörigkeit ist eindeutig die rechtlich definierte und geformte Zugehörigkeit zu einem Staatsverband gemeint. Staatsbürgerschaft im engeren Sinn bezeichnet die individuellen Rechte, die – grundsätzlich, wenn auch nicht durchweg –¹⁵ durch die Staatsangehörigkeit vermittelt werden und diese

14 Dieter Gosewinkel, »Staatsbürgerschaft als politische Zugehörigkeit. Eine Grundlinie europäischer Geschichte im 20. Jahrhundert«, in: Katrin Boeckh (Hg.), *Staatsbürgerschaft und Teilhabe. Bürgerliche, politische und soziale Rechte im östlichen Europa*, München 2014, S. 15–31.

15 Zu historischen Tendenzen der Entkoppelung von Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft sowie zum Vordringen ethnisch-rassischer Homogenität als Kriterium für die Vergabe von Staatsbürgerrechten siehe Kap. III.3, III.5; Dominique Colas (Hg.), *Citoyenneté et nationalité*, Paris 2004.

voraussetzen. Die Staatsangehörigkeit stellt die ›äußere Seite‹ der Staatsbürgerschaft dar. Sie entscheidet über Ein- oder Ausschluss mit Blick auf die staatsbürgerliche Gemeinschaft der Staatsbürger und repräsentiert eine wirksame und politisch hart umkämpfte Grenzziehung hinsichtlich staatsbürgerlicher Rechte, die historisch eng mit der Entstehung und Entwicklung des Nationalstaats verbunden ist. Staatsbürgerliche Rechte im engeren Sinn hingegen verändern über lange Zeiträume ihren Gehalt. Sie werden politisch erstritten, rechtlich ausgeformt und erweitert, vielfach mit Pflichten verbunden, aber auch zurückgenommen und aufgehoben. Die von Marshall behandelten drei Grundtypen von Staatsbürgerrechten – zivile, politische, soziale – sind zwar grundlegend für die historische Entwicklung seit dem 18. Jahrhundert. Doch sind ihnen in ›Kämpfen um Anerkennung‹¹⁶ während des 20. Jahrhunderts weitere – insbesondere kulturelle – Dimensionen und Rechtsforderungen hinzugefügt worden, die heute als Bestandteil eines modernen Konzepts von Staatsbürgerschaft gelten.

Die Staatsbürgerschaft in diesem umfassenden Sinn wird in ihrer historischen Entwicklung seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts untersucht. Nicht die lange Entwicklung der staatsbürgerlichen Rechte in den großen europäischen Rechtskodifikationen seit dem ausgehenden 18. Jahrhundert und deren enge Verbindung mit der Entstehung europäischer Nationalstaaten stehen somit im Mittelpunkt. Diese Genese wird vorausgesetzt. Das Interesse richtet sich vielmehr auf die tiefen politisch-sozialen Brüche seit dem 20. Jahrhundert, in denen die Staatsbürgerschaft durchgreifenden Veränderungen ihrer Form und Funktion unterlag: Staatsbürgerschaft wirkte in nationalstaatlichen und imperialen, diktatorischen und liberalen, postkolonialen und postnationalen, schließlich in transnationalen Zusammenhängen. Die Darstellung konzentriert sich auf Europa. Die wichtigen Impulse zur Entwicklung der Staatsbürgerschaft, die seit dem 18. Jahrhundert von außereuropäischen Staaten,¹⁷ insbesondere von den USA, ausgingen, werden jedoch einbezogen.

16 Axel Honneth, *Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte*, Frankfurt/M. 32003; Jürgen Habermas, »Anerkennungskämpfe im demokratischen Rechtsstaat«, in: Charles Taylor, *Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung*, Frankfurt/M. 1993, S. 147-196.

17 Zur Geschichte und Theorie von *citizenship* in den USA: John Higham, *Strangers in the Land. Patterns of American Nativism, 1860-1925*, New York 41966; Rogers