

## Konzeptionen von 'Bürgerschaft' in Europa\*

Ein wichtiger Schritt auf dem Wege der Umwandlung der Europäischen Gemeinschaften in die Europäische Union durch den 'Vertrag über die Europäische Union' (Maastricht-Vertrag) vom 7. Februar 1992 ist die Einführung der Unionsbürgerschaft durch die Artikel 8ff EGV. Obwohl die durch diese Regelungen neu hinzutretenden Unionsrechte der Angehörigen der EU-Mitgliedstaaten nicht annähernd so ausgeformt sind wie die jeweiligen nationalen Grundrechtskataloge, ist doch die Unionsbürgerschaft unabhängig von dem Umfang der augenblicklich daran geknüpften Rechte insofern von erheblicher Bedeutung, als sie einen Beitrag zu 'einer immer engeren Union der Völker Europas leisten soll'. In unserem Projekt soll erforscht werden, welchen Gehalt das in den Art. 8ff EGV eingeführte Institut der Unionsbürgerschaft haben könnte.

Obwohl der Begriff 'Unionsbürgerschaft' ein Rechtsterminus der Gemeinschaft ist, gibt es doch keinen einheitlichen europäischen Begriff für diesen Status. Der Begriffsinhalt von Bürgerschaft, *citizenship*, *citoyenneté*, *cittadinanza* usw. ergibt sich vielmehr erst aus den jeweiligen nationalen Rechtsordnungen und politischen Kulturen der Mitgliedsstaaten. Wir nehmen an, daß der Begriff einer europäischen Bürgerschaft im wesentlichen auf den rechtlichen, politischen und kulturellen Traditionen der EU-Mitgliedsstaaten gegründet sein wird. Das Forschungsprojekt richtet sich folglich auf eine ausführliche Analyse der Bedeutung des Begriffs der 'Bürgerschaft' (*citizenship*, *citoyenneté*, *cittadinanza*) in den für die Untersuchung ausgewählten Ländern Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien.

Dabei wird ein Begriff von 'Bürgerschaft' zugrundegelegt, der es ermöglicht, die über den rechtstechnischen Gebrauch hinausgehende umfassendere sozio-politische und -kulturelle Bedeutung dieses Status zu erfassen. Wir machen die Annahme, daß der Begriff 'Bürgerschaft' (*citizenship* usw.) eine weitere Bedeutung hat als der formale juristische

---

\* Der Aufsatz ist eine gekürzte Fassung des 1995 bei der DFG eingereichten Projektantrags, »Concepts, Foundations and Limits of European Citizenship«. Das Projekt ist am Zentrum für Europäische Rechtspolitik (ZERP) an der Universität Bremen angesiedelt und läuft seit September 1995.

Begriff der 'Staatsangehörigkeit' (*nationality* usw.). Wir verstehen unter 'Bürgerschaft' (*citizenship, citoyenneté, cittadinanza*) den Inbegriff jener (nicht notwendigerweise nur juristischen) Regeln, durch die eine Person als ein maßgebliches Mitglied des politischen Gemeinwesens definiert und anerkannt wird. Die wissenschaftliche Aufklärung über die, wie wir vermuten, Pluralität national unterschiedlicher, aber eventuell auch innerhalb der untersuchten Nationalgesellschaften selbst konkurrierenden Bedeutungen des Begriffs der 'Bürgerschaft' soll schließlich die Antwort auf die Frage ermöglichen, inwieweit diese Begriffe miteinander vereinbar sind und ob sich daraus in der Europäischen Union ein Bündel übereinstimmend aufgefaßter Rechte, Pflichten, Institutionen und kultureller Praktiken herleiten läßt, die zur Grundlage für einen europäischen Bürgerschaftsstatus und damit auch für ein europäisches politisches Gemeinwesen werden können.

## **1. Die Wiedergeburt des Begriffes 'Bürgerschaft'** **Zum Stand der Forschung**

Begriff und Theorie des Bürgerstatus oder der Bürgerschaft - im folgenden werden beide Begriffe synonym verwendet - haben in den letzten fünf Jahren weltweit eine beispiellose Aufmerksamkeit gefunden. Ein kürzlich erschienener Rezensionsartikel (Kymlicka/Norman 1994) unter dem zuversichtlichen Titel *Die Rückkehr des Bürgers* weist allein in seiner Literaturliste von fast ausschließlich englischsprachigen Titeln über einhundert Veröffentlichungen überwiegend aus den letzten zehn Jahren auf. Nach der 1950 erschienenen wegweisenden Arbeit von T.H. Marshall, die im engsten Zusammenhang mit der Entwicklung des britischen Wohlfahrtsstaates entstanden war (Marshall 1950), schien alles Wesentliche zum Thema gesagt worden zu sein. Seine These, daß der Bürgerstatus sich seit dem 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart in sukzessiver historischer Entwicklung zunehmend vervollkommen habe, indem er zunächst bürgerliche, danach politische und schließlich, im 20. Jahrhundert, soziale Rechte in sich aufgenommen habe, galt mehr als zwanzig Jahre lang als autoritative Interpretation des Begriffes; sie hatte eine derartige Suggestionskraft, daß man diese entwicklungslogische These rückblickend geradezu als 'das Ende der Geschichte der Staatsbürgerschaft' bezeichnet hat (van Steenberg 1994). Die Gründe für die plötzliche und weltweite Erneuerung der Debatte über den Bürgerstatus bedürften einer eigenen, hier nicht beabsichtigten Untersuchung. Wenn man die Literatur grob klassifiziert, so lassen sich vier Richtungen identifizieren, die immerhin einige Rückschlüsse zulassen: die erste Richtung bezieht sich auf die aktuellen Trends der politischen Philosophie, spezi-

ell auf die Auseinandersetzung zwischen liberalen und kommunitaristischen Ansätzen; die zweite spiegelt im wesentlichen die Positionen wider, die vor allem in den USA und in Großbritannien im Zusammenhang mit einer neokonservativen Kritik des Wohlfahrtsstaates entwickelt worden sind; die dritte reagiert auf das tatsächliche oder vermeintliche, jedenfalls oft verkündete Ende des Nationalstaates, der nach traditionellem Verständnis die wesentliche Grundlage für den Begriff der Bürgerschaft darstellt. Die vierte schließlich befaßt sich mit der europäischen Dimension des Bürgerstatus und untersucht vor allem dessen juristische Tragweite.

Vorab sei klargestellt, daß sich die folgende Übersicht nicht auf das Thema der Staatsangehörigkeit bezieht. Zwar setzt der Status der Bürgerschaft sowohl in der Europäischen Union wie auch in deren Mitgliedsstaaten die Staatsangehörigkeit in einem der Mitgliedsstaaten bzw. in dem betreffenden Mitgliedsstaat voraus, so daß Staatsangehörigkeit und Bürgerschaft in der Regel ineins fallen. Immerhin gibt es immer noch Konstellationen, in denen jemand zwar nicht Bürger eines Staates, aber doch dessen Staatsangehöriger ist, so z.B. im Falle der Aberkennung aller Bürgerrechte. Umgekehrt hat es in der jakobinischen Phase der französischen Revolution mehrere Fälle gegeben, in denen einzelnen Personen, die nach Auffassung der Revolutionäre den universalistischen Geist der Revolution besonders hervorragend verkörperten, das französische Bürgerrecht zuerkannt wurde, ohne daß diese Personen damit französische Staatsangehörige wurden. Heute finden wir den Fall einer Nicht-Übereinstimmung von Bürgerschaft und Staatsangehörigkeit insbesondere in der EU, die in Art. 8b und 8c des EGV Unionsbürgern, d.h. Staatsangehörigen eines Mitgliedsstaates, mit Wohnsitz in einem Mitgliedsstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, bestimmte Bürgerrechte dieses Wohnsitzstaates gewährt. Staatsangehörigkeit und Bürgerschaft haben das Merkmal der Mitgliedschaft eines Individuums im Staate gemein, betrachten diese aber aus verschiedenen Perspektiven und haben daher auch unterschiedliche Funktionen: erstere betont die vor allem im internationalen Recht bedeutsame staatliche Personalhoheit und grenzt damit den Personenkreis nach außen ab, für die ein Staat Verantwortung hat. Letztere dagegen betrachtet das Bündel von Rechten und Pflichten, die der Staatsangehörige als Glied und Teilnehmer der inneren Ordnung des Staates hat. Sie ist daher untrennbar auf den Charakter der innerstaatlichen politischen Herrschaft, insbesondere ihre Legitimität bezogen. Die Staatsangehörigkeit definiert die Rechte und Pflichten der Individuen als Unterworfenen der Staatsgewalt, während der Bürgerstatus das Individuum in seiner Eigenschaft als Träger und Gestalter staatlicher Herrschaft thematisiert (vgl. zur Diskussion der keineswegs einheitlichen Definition von Staatsangehörigkeit Makerov 1962: 12ff; de Groot

1989: 10ff; Wiessner 1989: 19ff, 28ff; Koslowski 1994). Da sich unser Projekt nur mit dieser zweiten, inneren Dimension der Mitgliedschaft im Staate befaßt, wird hier vergleichende Literatur zu Erwerb, Verlust und Inhalt der Staatsangehörigkeit in den EU-Staaten nicht berücksichtigt.

### *Bürgerstatus und politische Philosophie*

Kymlicka/Norman bemerken, daß 'das Konzept der Staatsbürgerschaft die Forderungen nach Gerechtigkeit und nach Gemeinschaftszugehörigkeit zu integrieren scheint' und so zum zentralen Punkt für die herrschende Debatte geworden ist, die seit dem Ende der siebziger Jahre zwischen liberalen und kommunitaristischen Philosophen geführt wurde (z.B. Rawls 1971; Walzer 1983). Aus kommunitaristischer Sicht ist der Bürgerstatus zunächst ein Status der Zugehörigkeit und der Mitgliedschaft, der auf einem besonders intensiven Grad sozialer Solidarität zwischen dem Einzelnen und der jeweiligen Gemeinschaft aufbaue (Walzer 1983; Sandel 1992; Miller 1992). Der entgegengesetzte Ansatz, der der liberalen Tradition folgt, legt weniger Gewicht auf soziale Solidarität als auf die Rechte des einzelnen Individuums. Nach ihm leitet sich das Wesen des Bürgerstatus aus dem kooperativen Handeln freier moralischer Akteure ab, die mit gleichen Rechten und Ansprüchen ausgestattet sind. Es ist hier mehr die wechselseitige Anerkennung gleicher Rechte, nicht die Existenz bestimmter vorausliegender moralischer Werte, welche die Teilnehmer bindet und ihre Gemeinschaft konstituiert (vgl. Kymlicka 1992; Dworkin 1992).

In letzter Zeit aber haben sich sowohl Kommunitaristen als auch Liberale eher auf die aktive Rolle des einzelnen Staatsbürgers konzentriert. Diese Wendung äußert sich in dem erneuerten Interesse am Begriff der zivilen Gesellschaft (Cohen/Arato 1991; Klingsberg 1992; Seligman 1993; Keane 1988; Taylor 1991). Dies hat vermutlich das Interesse an einer Neuuntersuchung der Ursprünge des Bürgerstatus in den Stadtstaaten der Antike ausgelöst. Es besteht allgemeine Übereinstimmung darüber, daß eine 'erste Bürgerschaft' (Riesenberg 1992) in der *koinonia politike* des antiken Griechenland und der *civitas* des vor-imperialen Rom gefunden werden kann, deren Merkmale in den Großstaaten der Moderne nicht zu finden sind, vielleicht aber durchaus auch für unsere Gegenwart attraktive Elemente enthalten könnten (eine Auswahl: Klingsberg 1992; Cohen/Arato 1988; Keane 1988; Heater 1990). Daher sind Autoren, die sich mit der Zivilgesellschaft befassen, hauptsächlich damit beschäftigt, die mehr 'fließende' Beziehung zwischen dem modernen Staatsbürger und dem modernen Staat wiederherzustellen, so daß jeder einzelne Bürger wieder wirklich in der Lage wäre, ganz genuin einen mehr 'persönlichen' Beitrag innerhalb der nationalen politischen Ordnung zu leisten.

In ähnlicher Weise zeigt sich in der amerikanischen Literatur zum Thema 'citizenship' wieder ein verstärktes Interesse an den Verantwortlichkeiten, die das Individuum gegenüber der Gesellschaft hat, und am Begriff der (staats-)bürgerlichen Tugend (Pangle 1987; Macedo 1990; Galston 1991). Diese Idee hat nun den Atlantik überquert und taucht in europäischen Studien in Form der erneuten Benutzung eines einstmals höchst unmodernen Wortes, nämlich 'Pflicht' (Bellamy 1993; Selbourne 1994) auf. In Europa wie in den USA hat die erneute Einführung solcher Begriffe die von Marshall dominierte Nachkriegsorthodoxie in Frage gestellt, derzufolge Staatsbürgerschaft primär das passive Erhalten von Rechten von Seiten des Staates sei.

### *'Neue' politische Programme*

In jüngster Zeit wurde diese Nachkriegsorthodoxie in Sachen Bürgerstatus von einer Gruppe von Autoren kritisiert, die ihre Aufmerksamkeit weniger auf den Begriff der Gemeinschaft als vielmehr auf das Konzept des Individuums gerichtet hat. Ihren deutlichsten Ausdruck fand sie in der 'Wohlfahrtsdebatte' in Großbritannien (eine kritische Analyse bei Jordan 1989; Roche 1992). Im Kern geht es dabei um die Frage, ob soziale Rechte zum Begriff des Bürgerstatus gehören oder, im Gegenteil, mit ihm im Grunde unvereinbar sind. Obwohl Wohlfahrtsrechte auch im Rahmen der liberalen Tradition eine Rechtfertigung finden können (Rawls 1971), werden sie allgemein als kommunitaristische Instrumente wahrgenommen, die das Individuum innerhalb einer bestimmten Gesellschaft stärken oder unterhalten (Jones 1990; Gray 1993). Dieses kommunitaristische Element im Begriff der Staatsbürgerschaft wird von jenen Autoren in Frage gestellt, die auf den Widerspruch zwischen freier Marktwirtschaft und Wohlfahrtsrechten hinweisen und behaupten, daß Wohlfahrtsansprüche spontane Marktstrukturen nur verfälschen und dem Individuum die natürlichen Mittel des persönlichen Ausdrucks absprechen würden (Mead 1986; Novak et al 1987; Hindess 1993).

### *Staatsbürgerschaft und Nationalstaat*

Die dritte Richtung in der Literatur befaßt sich mit der Beziehung des Bürgerstatus zum Nationalstaat. Insbesondere geht es um die Frage, ob der Begriff der Bürgerschaft begrifflich oder zumindest aus politischer Notwendigkeit an die Existenz des Nationalstaates gebunden sei (Arendt 1973; Aron 1974; vgl. auch Habermas 1994; Dahrendorf 1994). Seit einiger Zeit begründen freilich Migrationsbewegungen sowie zunehmende ökonomische und politische Interdependenzen Zweifel an der Fähigkeit des Nationalstaates, als die primäre Einheit zu funktionieren, die den

Bürgerstatus und die damit verbundenen Rechte garantiert. Die Schwächung des Nationalstaats wird als Infragestellung sowohl seiner äußeren wie seiner inneren Souveränität wahrgenommen (Romero 1993; Milward/ Lynch et al. 1993; Leibfried 1994). Mit Bezug auf letztere hat ein Autor, der von einem kommunitaristischen Standpunkt aus argumentierte, mit Blick auf die jüngste Einwanderungswelle nach Frankreich, den Zerfall der kulturellen Homogenität des modernen Nationalstaats thematisiert (Leca 1992). Wo Sprache und Bildung als wesentliche Garantien kultureller Homogenität angesehen werden (Gellner 1983), aus der sich zwanglos soziale Solidarität bilde (Walzer 1983), gerät die innere Souveränität durch Multikulturalität unter Druck, weil die auf kultureller *Verbundenheit* beruhende rechtliche *Verbindlichkeit* der Gesetze für alle dann nicht länger gesichert ist.

Aber auch universalistische Konzepte des Bürgerstatus haben Probleme mit den Herausforderungen, denen der traditionelle Nationalstaat ausgesetzt ist. In ihnen spielt das Gesetz eine zentrale Rolle. Es garantiert die Rechte des Bürgers und verlangt im Gegenzug nicht mehr, als daß er dem Gesetz gehorcht. Doch selbst bei diesem scheinbar minimalen Zugriff auf bürgerschaftliche Pflichten muß der Staat auf die Wirksamkeit vor-rechtlich gegebener kultureller Traditionen und Institutionen wie Sprache, Bildung und die Semantik der politischen Öffentlichkeit zurückgreifen; diese aber sind, wie die Gesetze selbst auch, nationalstaatlich verschieden. Wenn das Gesetz in den Köpfen der Individuen mit einer Kultur identifiziert wird, die sie nicht verstehen können, dann entsteht die Gefahr, daß es abgelehnt wird, und mit dem Gesetz zugleich auch die Grundlage für den Bürgerstatus selbst. Eine Reaktion auf dieses Dilemma ist die Forderung, daß das nationale Recht stärker unterschiedlichen kulturellen Vorstellungen Rechnung tragen und sich ihnen anpassen solle (Fitzgerald 1984; Ali 1993). Freilich kann diese pluralistische Strategie selbst ihrerseits als eine indirekte Form der Infragestellung des Nationalstaates gesehen werden. Wo auf den 'Luxus' einer gemeinsamen Kultur verzichtet wird und das Recht sich ständig verschiedenen kulturellen Anforderungen anpassen muß, fragt man sich, welche Gründe noch dafür sprechen, kooperative Unternehmungen, d.h. gesellschaftliche Zusammenhänge, auch weiterhin auf der Grundlage eines Nationalstaates zu organisieren. Warum sollten nicht kleinere Gemeinschaften oder sogar internationale Organisationen die Rolle übernehmen, Rechte zu verteilen?

Die externe Souveränität des Nationalstaates wird in der hier relevanten Literatur insbesondere mit Blick auf die wachsende wirtschaftliche und politische Interdependenz der Staaten problematisiert (MacCormick 1993; Turner 1993). In bezug auf den Begriff der Bürgerschaft ist diese Entwicklung insbesondere für die Rolle von Wohlfahrtsrechten bedeutsam (Leib-

fried/Pierson 1995). Wenn nationale Regierungen immer weniger die Kontrolle über die nationale Wirtschaft ausüben können, dann sind auch der Verfolgung nationalstaatlicher Wohlfahrtsregimes enge Grenzen gesetzt (Joerges 1993; Leibfried 1994). Zunehmend muß der Umfang der Wohlfahrtsrechte und damit der Inhalt des Bürgerstatus selbst gegen die Erfordernisse der internationalen Wettbewerbsfähigkeit abgewogen bzw. relativiert werden (Hindess 1993). Generell mag sich die Tendenz herausstellen, daß die Minderung der Handlungsmöglichkeiten des Nationalstaates im Gefolge der Globalisierung auch den Bürgerstatus aushöhlt; als Reaktion darauf könnte den universellen Menschenrechten eine neuartige und gesteigerte Bedeutung zuwachsen (Turner 1993). Ein ähnliches Ziel, wenn auch methodisch eigene Wege gehend, verfolgt das in der jüngsten Literatur entwickelte Konzept einer 'Erbürgerschaft' (Stewart 1991).

### *Bürgerstatus und die Europäische Union*

Die Frage der prekären Verknüpfung des Bürgerstatus mit dem Nationalstaat ist durch die Schaffung des Instituts der Unionsbürgerschaft im Maastrichter Vertrag unmittelbar aktuell geworden. Vor der Analyse der einzelnen damit verbundenen Rechte stellt sich die Frage, welchen Charakter die in diesem Begriff vorausgesetzte Beziehung der Staatsbürger der Mitgliedsstaaten zur Europäischen Union hat. Die Suche richtet sich auf etwaige Merkmale einer gemeinsamen europäischen Identität oder zumindest Zugehörigkeit zu Europa (Münkler 1991; Häberle 1991). Bedeutet die Aufnahme des Begriffs der Unionsbürgerschaft in den Vertrag von Maastricht das Eingeständnis, daß individuelle wirtschaftliche Rechte für sich nicht ausreichen, ein Gefühl der Zugehörigkeit zu Europa zu schaffen?

Die überwiegend juristische Literatur zur Unionsbürgerschaft macht die Annahme, daß dieser Status im Augenblick nicht an Stelle der nationalen Bürgerschaft tritt (Closa 1992; d'Oliveira 1994). Unionsbürger erhalten Rechte gegenüber der Union kraft ihres Status als Angehörige der Mitgliedstaaten. Begrifflich stellt die Unionsbürgerschaft die Souveränität der Mitgliedstaaten somit nicht in Frage. Dennoch zeigt sich in der juristischen Literatur zu diesem Thema die Tendenz, aus den Rechten des europäischen Wirtschafts'bürgers' erste Formen einer darüberhinausgehenden europäischen Bürgerschaft zu entwickeln (Closa 1992, Mancini 1989). Jedoch hat diese Literatur aufgrund der Betonung der legalen Rechte ihre Forschung fast ausschließlich innerhalb des Rahmens der legalen Definition von Staatsbürgerschaft angesiedelt und sich dabei weniger um die theoretischen und vorrechtlichen Grundlagen der Bürgerschaft als Institut gekümmert (eine bemerkenswerte Ausnahme ist aber Meehan 1993).

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß diese vier Untersuchungsrichtungen auf zwei Erkenntnissen basieren, die vermutlich einen Teil der Erklärung dafür enthalten, warum sich in der Nachkriegsliteratur kein klar umrissener Begriff von Bürgerschaft durchgesetzt hat (Heater 1990). Zum einen findet sich die verbreitete (nicht notwendigerweise kommunitaristische) Annahme, daß der Bürgerstatus auf der Verbindung des Individuums mit spezifischen Gemeinschaften beruht (z.B. Walzer 1983; Sandel 1992; Miller 1992; vgl. aber auch Mouffe 1993; Habermas 1994). Das zweite ist der normative Charakter der Bürgerschaft. Bürgerschaft ist mehr eine Vision als eine analytische Kategorie. Beim Verständnis des Begriffs der Bürgerschaft geht es im wesentlichen darum, wie nach dem Gefühl der Mitglieder einer spezifischen Gemeinschaft diese Gemeinschaft organisiert sein sollte (Riesenberg 1992; Taylor 1991; Hindess 1993; Clarke 1994). Beide Erkenntnisse führen zu der Schlußfolgerung, daß es eine universell gültige Definition von Bürgerschaft nicht geben kann. Wenn Bürgerschaft primär die Beziehungen betrifft, die zwischen einem Individuum und seiner oder ihrer eigenen Gemeinschaft aufrechterhalten werden (oder umgekehrt), und wenn Gemeinschaften verschieden sind, dann können auch diese Beziehungen von Gemeinschaft zu Gemeinschaft oder Gesellschaft zu Gesellschaft nur verschieden sein. Und wenn man einen mehr liberalen Ansatz des Begriffs verfolgt, so wird man sehr bald finden, daß verschiedene Personen verschiedene Vorstellungen darüber haben, wie ihr eigenes Leben und das Leben ihrer Mitbürger verbessert werden könnte, und folglich auch verschiedene Konzepte von Bürgerschaft benutzen, um verschiedene Ziele zu verfolgen. In jedem Falle wird man sich einem Pluralismus von Konzepten von Bürgerschaft gegenübersehen (Blackburn 1993).

## **2. Das Konzept einer Europäischen Bürgerschaft**

*Wie ist das Konzept 'Europäische Bürgerschaft' zu identifizieren?*

Das Untersuchungsziel unseres Projekts besteht darin, die mögliche Bedeutung (oder besser gesagt den Bereich möglicher Bedeutungen) einer europäischen Bürgerschaft zu klären. Wir machen dabei die Annahme, daß die Bedeutung, welche ein europäischer Bürgerstatus für den gegenwärtig stattfindenden Integrationsprozeß hat, in erster Linie durch die Konzepte bestimmt wird, die sich in den nationalen Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft entwickelt haben. Weiterhin gehen wir davon aus, daß die Konzepte von Bürgerschaft in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union nicht gleich sind; vielmehr nehmen wir an, daß verschiedene historische Erfahrungen, Rechtssysteme, religiöse und kulturelle Traditionen, Wirtschaftsbedingungen usw. eine beträchtliche Vielfalt nationaler Konzepte von

Bürgerschaft hervorgebracht haben. Während die erste Annahme zur Zeit weder verifiziert noch falsifiziert werden kann, weil sie sich auf eine zukünftige Entwicklung bezieht, ist die zweite falsifizierbar und daher Gegenstand unserer Untersuchung. Unsere Hypothese weicht geringfügig von dem Konzept eines europäischen Konstitutionalismus ab, das der Europäische Gerichtshof vertritt, der die 'allen Mitgliedstaaten gemeinsamen konstitutionellen Traditionen' betont. Ebenso haben wir auch eine gewisse Skepsis gegenüber der Annahme, daß ein gemeinsamer Fundus europäischer, konstitutioneller Prinzipien existiert, die die Grundlage eines gemeinsamen europäischen Verfassungsrechts bilden, wie es von Häberle angenommen wird (Häberle 1991: 71ff; skeptischer dazu Ipsen 1987). Die Untersuchung dient der Überprüfung jener Thesen in bezug auf den Status der Bürgerschaft. Als Ergebnis der Forschung erwarten wir darüber hinaus auch ein gründlicheres Wissen über die Spannweite der Bedeutungen, die die gegenwärtigen rechtlichen und politischen Diskussionen über den Begriff der Bürgerschaft (und über die eng damit verbundene Thematik einer europäischen Verfassung) beeinflussen.

### *Ein analytischer Rahmen*

Zur Identifizierung der Vielzahl möglicher Sinngehalte von Bürgerschaft in den von uns ausgewählten Mitgliedsstaaten der EU müssen wir den Raum definieren, innerhalb dessen wir sie aufzufinden vermuten. Wir gehen davon aus, daß 'Bürgerschaft' zu den grundsätzlich umstrittenen politischen Konzepten gehört (Sommers 1994) und daß seine spezifische Bedeutung innerhalb der nationalen Gesellschaften in enger Anlehnung an ideologische Gegensätze und sozial-ökonomische, religiöse oder kulturelle Spaltungen variieren dürfte. Daher sind wir darauf vorbereitet, einer Vielzahl von (konkurrierenden) Bürgerschaftsbegriffen auch innerhalb der untersuchten Mitgliedstaaten zu begegnen. Doch die dem Projekt zugrundeliegende Hypothese ist die, daß sich in jedem der nationalen Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft - d.h. in den fünf Ländern, um die es hier geht - ein vorherrschendes Konzept von Bürgerschaft herausgebildet hat, das einen dominierenden Einfluß sowohl auf die Rechtsordnung als auch auf die politischen und sozialen Praxisformen hat, die sich auf das Konzept der Bürgerschaft beziehen.

In einer vergrößerten Fassung können wir versuchen, das Universum möglicher Bürgerschaftskonzepte in einer Matrix einzufangen, die auf der Abszisse zwischen einem kommunitaristischen und einem individualistischen/liberalen Verständnis unterscheidet und auf der Ordinate danach differenziert, ob in einem Bürgerschaftsbegriff der Status der Mitgliedschaft logisch und normativ Vorrang vor den damit verknüpften Rechten

hat, diese also aus jenem abgeleitet sind, oder ob umgekehrt individuelle Rechte logisch und normativ dem Status der Mitgliedschaft vorausliegen, so daß der Status aus jenen Rechten abgeleitet wird.

	Kommunitaristisch	Individualistisch
Status	Schutz individueller Identität und symbol. Zugehörigkeit, gemeinsame Abstammung, Religion usw. (1)	Schutz sozialer/ökonomischer Rollen: Arbeitnehmer, Unternehmer usw. sowie physischer Zugehörigkeit: Wohnsitzprinzip (2)
Rechte	Z.B. kulturelle Rechte (auf Äußerung, Vereinigung, Religion usw.) (3)	Vertragsfreiheit, Freizügigkeit, freier Austausch von Gütern und Dienstleistungen (4)

Diese schematischen Unterscheidungen stellen Idealtypen und nicht Klassifikationen empirischer Ergebnisse dar. Darüber hinaus ist zu bemerken, daß sich die Merkmalskombinationen der vier Felder nicht gegenseitig ausschließen. Im Gegenteil, es kann erwartet werden, daß in allen Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft alle vier Konstellationen existieren, wenn auch in verschiedenen Mischungen. So wird es in unseren Untersuchungen darauf ankommen, die *relative* Lage der untersuchten Länder im Rahmen dieser Matrix zu identifizieren.

Um die Eintragungen der von uns in den untersuchten Ländern erhobenen Begriffsmerkmale vornehmen zu können, sind jedoch differenziertere Kriterien erforderlich, nach denen das Material geordnet werden kann. Zu diesem Zweck haben wir zehn analytische Unterscheidungen entwickelt, durch deren Anwendung wir alle wesentlichen Bedeutungsrichtungen des Begriffs glauben einfangen zu können. In der gebotenen Kürze dargestellt, sind es die folgenden.

*Gründe für das Übertragen bzw. den Erwerb von Bürgerschaft.* Auf einer hypothetischen Skala lassen sich die beiden entgegengesetzten Extrempunkte 'Bürgerschaft als Schicksal' und 'Bürgerschaft aufgrund autonomer individueller Entscheidung' eintragen. Zwischen diesen Endpunkten ist ein breites Spektrum von möglichen Definitionen der Zugehörigkeit zu einem politischen Gemeinwesen vorstellbar, z.B.: Mitgliedschaft in symbolischen Gemeinschaften aufgrund rein askriptiver Merkmale (Beispiel: Staatsbürgerschaft kraft ethnisch definierter Volkszugehörigkeit); Mitgliedschaft kraft rational-utilitaristischer Gründe der Zugehörigkeit zu 'gesellschaftlichen Gemeinschaften' (wie z.B. ständiger Wohnsitz als Zeichen der Teilnahme an einer Gemeinschaft oder der Besitz von (Grund-) Eigentum); Bürgerschaft als Belohnung (für Loyalität, Gehorsam, wirtschaftliche Leistung usw.); das der symbolischen Zugehörigkeit kraft askriptiver Merk-

male diametral entgegengesetzte Extrem eines Tauschmodells, das auf innere Verbundenheit als Grundlage von Verbindlichkeit verzichtet (wie z.B. der käufliche Erwerb des Status der Bürgerschaft).

*Dissoziative Beziehungen von Bürgerschaft.* Konzepte von Bürgerschaft unterscheiden sich entsprechend ihren Gegenbegriffen, auf die sie sich mehr oder weniger ausdrücklich beziehen, und gegen die sie mehr oder weniger bewußt abgegrenzt werden. Wir sprechen von der dissoziativen Funktion des Begriffs der Bürgerschaft, wenn er in einer extrem 'asymmetrischen' Beziehung zu einem anderen Status steht (zum Konzept der 'asymmetrischen Gegenbegriffe' siehe Koselleck 1989: 211ff). Zwei Versionen dieser asymmetrischen Beziehung sind vorstellbar: nach der ersten Version wird die positive Bedeutung der Staatsbürgerschaft gegenüber dem Hintergrund eines extrem negativen und verächtlichen Status hervorgehoben. Nach der zweiten, entgegengesetzten Version wird Bürgerschaft dadurch entwertet, daß sie als negative Folie für die Hervorhebung anderer, als wertvoll geschätzter sozialer Rollen dient. Ein Beispiel für die erste Version ist die Gegenüberstellung von 'Bürgern' und Aristokraten, die im Westeuropa des 18. und 19. Jahrhunderts von grundlegender politischer Bedeutung war. Das berühmte Gegensatzpaar 'citoyen-bourgeois' ist ein anderes Beispiel. Ein Beispiel für die zweite Version war die Entwertung des 'Bürgers' gegenüber dem 'Genossen' in den kommunistischen Gesellschaften. Interessanter als diese Extremfälle, die hauptsächlich heuristischen Zwecken dienen, sind natürlich die Grenzfälle, die mehr unsere zeitgenössischen Verfassungsstaaten betreffen. Hier enthüllen Gegenüberstellungen wie 'Bürger-Oberhaupt der Familie/Familienmitglied', 'Bürger-Frau/Hausfrau', 'Bürger/Arbeiter/Angestellter/Unternehmer', 'Bürger-Kunde', 'Bürger-Künstler' etc. spezifische Vorstellungen von Bürgerschaft, das uns dabei helfen könnten, ihren kulturellen Zusammenhang besser zu verstehen.

*Assoziative Beziehungen von Bürgerschaft.* Zum Verständnis des Begriffs gehören nicht nur die Gegenbegriffe und die in ihnen ausgedrückte Beziehung der *Dissoziation*, sondern auch die positiven Verbindungen, d.h. die *Assoziationen*, die das Konzept der Bürgerschaft im geschichtlichen Verlauf in verschiedenen Gesellschaften eingegangen sein könnte. Prominentes Beispiel ist die Metamorphose vom Staatsuntertan zum Staatsbürger. In einigen Fällen können wir sogar die Überführung einer zuvor dissoziativen Beziehung in eine assoziative beobachten, wie z.B. in dem nach dem 2. Weltkrieg in Deutschland erfundenen Begriff des 'Bürgers in Uniform', oder auch in Begriffen wie 'Marktbürger' (*market citizen*) oder 'Wirtschaftsbürger' (*economic citizen*). Es gibt auch Fälle, in denen eine assoziative Beziehung dadurch hergestellt wird, daß die in dem Konzept der Bürgerschaft verkörperten Werte in eine ihr ursprünglich ferne Sphäre

transferiert werden. Der 'akademische Bürger' könnte ein solcher Fall sein. Ein solcher Transfer enthüllt dann möglicherweise mittelbar wesentliche Einsichten über die innersten Elemente der Bürgerschaft.

*Ausschluß und Einschluß.* Diese Dimension thematisiert die Attribute von Personen, welche sie qualifizieren bzw. disqualifizieren, den Status der Bürgerschaft zu erlangen. Das offenkundigste Beispiel einer Disqualifikation ist natürlich der Ausschluß des Sklaven vom Bürgerstatus in der griechischen *polis*. Das Thema der Sklaverei, d.h. der Ausschluß von Menschen von der Kategorie des Person-Seins und, daraus folgend, vom Status der Bürgerschaft, hat aber auch in der Geschichte der Vereinigten Staaten seit ihrer Gründung eine Schlüsselrolle gespielt (Shklar 1991). Auch in der französischen Revolution spielte diese Frage eine Rolle. Ein kaum weniger sichtbarer Fall des ausschließenden Charakters der Bürgerschaft ist der mindere Status von Frauen bis in das 20. Jahrhundert hinein (Löther 1994; Spree 1994). Heute besitzt freilich in den EU-Staaten jeder Erwachsene unabhängig von sozialem Status, Religion, Geschlecht oder politischer Meinung den Bürgerschaftsstatus. Dennoch ist die hier vorgeschlagene Unterscheidung ausschließend/einschließend historisch nicht überholt. Denn angesichts der Umwandlung Europas aus einem Auswanderer- in einen Einwandererkontinent gewinnt die heute noch geltende Ausschließung von Ausländern vom Bürgerstatus eine neuartige Bedeutung, die, so unsere Hypothese, in den verschiedenen Mitgliedstaaten keineswegs dieselbe sein dürfte. Unabhängig von diesem aktuellen Ausschließungsmechanismus können auch vergangene und vielleicht nur unter traumatischen gesellschaftlichen Bedingungen überwundene Ausschlüsse einen wichtigen Einfluß auf das gegenwärtige Verständnis der Kategorie der Bürgerschaft haben (sehr eindringlich für die USA Shklar 1991).

*Staatliche und gesellschaftliche Konzepte von Bürgerschaft.* Konzepte von Bürgerschaft können entlang der Trennungslinie staatlich - gesellschaftlich unterschieden werden. Im Rahmen einer *staatlichen Konzeption* dient der Status der Bürgerschaft in erster Linie dem Zweck, eine Beziehung zwischen Staat und Individuum sicherzustellen, in der Gehorsam gegen Schutz getauscht wird. Idealtypisch liegt eine vertikale Beziehung zwischen Staat und Individuum vor, in welcher sich das Individuum in einem überwiegend passiven Status der Subjektion befindet. Im Rahmen einer *gesellschaftlichen Konzeption* verkörpert sich in dem Begriff der Bürgerschaft das Bestreben, einen Raum zu definieren, in dem das Individuum gegen das Eindringen politischer Macht geschützt ist. Bürgerschaft schützt nach diesem Verständnis die unabhängige Stellung des Individuums in einer Welt primär horizontaler sozialer Beziehungen wie dem Markt, freiwilliger Verbände oder der Familie. Hier können wir verschiedenen, im Status der Bürgerschaft ausgedrückten Bedeutungen von Unabhängigkeit begegnen,

wie z.B. einer mehr passiv-privatistischen (Deutschland im 19. Jh.), einer aktiv-privatistischen (anglo-amerikanische Konzeption) oder einer aktiv-republikanischen (Frankreich, Niederlande).

*Physische und symbolische Grenzen der Bürgerschaft.* Als ein weiteres bedeutsames Element der Definition von Bürgerschaft betrachten wir den Charakter der Grenzen, die Bürger von Nicht-Bürgern abgrenzen; dabei unterscheiden wir zwischen physischen und symbolischen Grenzen. Der moderne Staat begrenzt seine Autorität und Souveränität entlang physischer Grenzen, und seine Forderung nach Gehorsam basiert (mit wenigen Ausnahmen) auf der physischen Kontrolle seines Territoriums (Conze 1990; Ruggie 1993). Die physischen Grenzen seiner Autorität sind ein wichtiges Mittel der Herstellung einer kohärenten sozialen Ordnung. Nicht-territoriale Institutionen wie die katholische Kirche, die Kommunistische Partei oder eine Nationale Befreiungsbewegung mit kaum weniger Kontrolle über ihre jeweiligen Mitglieder ziehen dagegen symbolische Grenzen zur außerhalb liegenden Welt. Ähnlich können wir einerseits Konzepte von Bürgerschaft beobachten, die mehr die überwiegend physischen, sichtbaren Grenzen dieses Status für soziale und politische Integration betonen, und andererseits jene, die auf weniger leicht identifizierbare, ungreifbarere Grenzen abstellen. Die Unterscheidung zwischen *ius soli* und *ius sanguinis* spiegelt diesen Gegensatz sehr treffend. Natürlich gibt es kompliziertere Fälle, zum Beispiel den britischen Fall und wahrscheinlich auch den aller europäischen Länder, die eine koloniale Vergangenheit mit besonderen Verbindungen zu ihren früheren Einflußbereichen und deren Einwohnern haben. Eine unserer Hypothesen mit Bezug auf die Unterscheidung physisch-symbolisch ist die, daß die beiden Elemente zwei unterschiedliche Modi sozialer Integration darstellen und daß diese wiederum den jeweiligen Gehalt verschiedener Konzeptionen von Bürgerschaft prägen.

*Rechte versus ursprüngliche Zugehörigkeit.* Konzepte von Bürgerschaft können danach unterschieden werden, ob sie hauptsächlich durch die dem Bürgerstatus zugewiesenen Rechte definiert werden oder durch Beziehungen, die solchen Rechten vorausliegen und das Individuum mit dem Staat verbinden. Wir kennzeichnen diese Unterscheidung mit dem Gegensatzpaar Rechte vs. ursprüngliche Zugehörigkeit. Im ersten Fall könnte die Zuweisung von Rechten die Entstehung einer Gemeinschaft *zur Folge* haben; im zweiten Fall erfordert der Begriff umgekehrt, daß bereits eine Gemeinschaft zwischen dem Individuum und dem Staat *als Voraussetzung* dafür besteht, daß dem Individuum bestimmte Rechte zuerkannt werden können. Mit gewissen Modifikationen, die hier unerörtert bleiben, ist diese Unterscheidung die gleiche wie die bekannte zwischen Liberalismus und Kommunitarismus.

*Repräsentation kollektiver Werte/Interessen vs. Verfolgung von Eigeninteressen.* Bedeutsam ist auch, ob der Bürgerstatus primär ein Element ist,

das auf die Verwirklichung und Darstellung bestimmter kollektiver Werte gerichtet ist und diese symbolisiert, oder ob er ein Instrument in den Händen von Individuen ist, die damit ihre persönlichen Zwecke verfolgen können. Im modernen Verfassungsstaat ist es die Aktivbürgerschaft, die durch die Wahrnehmung politischer Rechte alle Bewohner eines Territoriums rechtlich bindet. Angesichts relativ hoher Anteile von Nicht-Staatsangehörigen an der Wohnbevölkerung in einigen EU-Ländern kann es zu einer beträchtlichen quantitativen Diskrepanz zwischen der Zahl derjenigen, die die Autorität zu binden haben und denjenigen, die gebunden werden, kommen. Sie läßt sich vielleicht nur, in Anlehnung an Burke's Theorie der 'virtuellen Repräsentation', durch die Betonung einer repräsentativen Funktion des Status der Bürgerschaft (bzw. der Aktivbürgerschaft insgesamt) überbrücken bzw. rechtfertigen. Er dürfte dann vermutlich nicht nur ein Status von Rechten, sondern auch von Pflichten und Verantwortlichkeiten sein. Oder wird, ganz im Gegenteil, Bürgerschaft primär als eine Art persönliches Guthaben, als ein Potential betrachtet und auch benutzt, das es einer Person ermöglicht, ihre oder seine Interessen effizienter zu verfolgen? Ist der Status der Bürgerschaft mit anderen Worten vorwiegend ein repräsentativer Status oder primär ein Status zum Schutz und zur Förderung des persönlichen Selbstinteresses, der Selbstentfaltung oder der der persönlichen Identität? Die Antwort dürfte einen gewissen Einfluß auf den Charakter der demokratischen Kultur im jeweiligen Land haben und damit zum Verständnis des politischen und kulturellen Kontextes des Begriffs der Bürgerschaft beitragen.

*Anrechte und Angebote.* Der Gedanke, daß Bürgerschaft ein Guthaben sein kann, das dem Individuum Lebenschancen vermittelt, die ihm sonst nicht zur Verfügung stünden, liegt der von Dahrendorf vorgeschlagenen Unterscheidung zwischen *Anrechten* und *Angeboten* zugrunde (Dahrendorf 1992: 22ff, 31ff; Dahrendorf 1994). Anrechte bieten Individuen einen normativ legitimierten Zugriff auf Güter; in diesem Sinne sind z.B. legale Ansprüche oder Geld (Kaufkraft) Anrechte. Angebote umfassen die Menge und Vielfalt materieller und immaterieller Güter, nach denen die Individuen streben. Wenn wir diese Unterscheidung mit dem Begriff der Bürgerschaft in Beziehung setzen, so wird erkennbar, daß der Bürgerstatus seinem Inhaber Zugang sowohl zu Anrechten als auch zu Angeboten gewährt. Unsere Hypothese lautet, daß Konzeptionen von Bürgerschaft sich je nach dem Nutzen, den sie gewähren, unterscheiden: je mehr Anrechte der Bürgerstatus vermittelt, um so weniger Angebote werden real in der Gesellschaft verfügbar sein, und umgekehrt. Diese Aussage ist eine grobe Version der bekannten Tauschbeziehung von Sicherheit gegen Freiheit. In dem Forschungsprojekt wird es mithin um die Antwort auf die Frage gehen, ob der Bürgerstatus den Individuen primär den Zugriff auf Anrechte gewährt

oder ob er mehr die Angebotsseite betont, indem er den Zugriff auf dem Großteil des gesellschaftlichen Reichtums anderen, mit dem Bürgerstatus nicht verbundenen Ver- und Zuteilungsmechanismen überläßt wie zum Beispiel den zu- und verteilenden Kräften des Marktes, der Familie oder anderen Gemeinschaften. Daher stellt in dieser Dimension die Beziehung des Bürgerstatus zum Sozialstaat den Mittelpunkt der Analyse dar.

*Politische vs. nicht-politische Bedeutung von Bürgerschaft.* Schließlich können sich Konzepte und Praktiken von Bürgerschaft entsprechend ihrem grundlegenden Charakter als politische oder nicht-politische Konzepte unterscheiden. Offenkundig geht das politische Konzept der Bürgerschaft auf die französische Revolution zurück, nach deren staatsrechtlichen Prämissen sowohl die Nation wie auch der Status als Bürger letztlich auf einem Akt freiwilliger politischer Vereinigung beruhen (Finer 1975: 88f; Brubaker 1989; Safran 1991). In diesem Rahmen verkörpert der Bürgerstatus den Anspruch des Individuums, den Staat aktiv zu formen und an der Ausübung seiner Autorität teilzunehmen. Ein eher nicht-politisches Verständnis von Bürgerschaft kann in verschiedenen Versionen vorkommen: es könnte z.B. an einen vor-politischen, in der Regel dann ethnisch bestimmten Nationbegriff anknüpfen, sich in einem mehr kulturellen Begriff wie dem des deutschen 'Bildungsbürgers' ausdrücken (Turner 1993a; 9ff) oder eine mehr wirtschaftliche Färbung wie im Begriff des Marktbürgers annehmen. Es sei betont, daß diese Dichotomie lediglich die hypothetischen Endpunkte eines Spektrums bezeichnet, in das die zu untersuchenden Länder im Laufe der Forschungsarbeit eingetragen werden sollen, nicht aber eine mögliche Realität.

### *Methoden der Untersuchung*

Da die Untersuchung darauf gerichtet ist, die sozialen und politischen Bedeutungen von Bürgerschaft in den untersuchten Ländern zu klären, muß die angewandte Methode in der Lage sein, die semantischen Mehrdeutigkeiten des Begriffs 'Bürgerschaft' (*citizenship, citoyenneté, cittadinanza*) in ihren entsprechenden nationalen Zusammenhängen wahrzunehmen. Die primären Quellen der Untersuchung werden verfassungsrechtliche und gesetzliche Texte sein. Folglich wird der erste Schritt rechtsvergleichend sein. Eine der grundlegenden Regeln der Rechtsverglei- chung verlangt vom Interpreten, den Text entsprechend der Methoden seiner eigenen Rechtsordnung zu lesen (Constantinesco 1972: 216ff). Daher werden die traditionellen Methoden rechtlicher Interpretation des entsprechenden Landes angewandt, um die genaue *rechtliche* Bedeutung des Begriffes 'Bürgerschaft' zu bestimmen. Doch können unserer Auffassung nach grundlegende rechtliche Konzepte durch die Interpretation des juristischen *Textes* allein nicht

vollständig verstanden werden. Daher muß sich die Analyse in einem zweiten interpretierenden Schritt den Beiträgen zuwenden, die die juristische Profession sowie jene Kräfte der Zivilgesellschaft, die die öffentliche Diskussion in einer demokratischen Gesellschaft konstituieren, prägend zum Verständnis des Begriffs beigetragen haben. Rechtliche Interpretation erweitert sich hin zur 'offenen Gesellschaft der Verfassungsinterpreten'. In einem dritten Schritt wird die Untersuchung um die Analyse der sozialen und kulturellen *Zusammenhänge* der Rechtstexte und ihrer Interpretation angereichert. Die Analyse der sozialen Zusammenhänge konzentriert sich auf die soziale Funktion, die der Status der Bürgerschaft in einer bestimmten Gesellschaft ausübt (in einem Land kann sie für das wirtschaftliche Leben eine wichtige Rolle spielen, z.B. für den Zugang zu wirtschaftlichen Ressourcen, während sie in einem anderen Land primär als ein Element der symbolischen Reproduktion der Gesellschaft dienen könnte). Da wir eine Antwort auf die Frage finden möchten, ob die in den EU-Mitgliedsstaaten vorherrschenden Konzepte der Bürgerschaft miteinander vereinbar sind, ist für das Projekt die *kulturelle* Dimension einer gegebenen Verfassung und rechtlichen Ordnung von besonderer Bedeutung, weil es die Kultur einer bestimmten Gesellschaft ist, die die (verschiedenen und oft umstrittenen) politischen Begriffe formt, das kollektive Erinnerungsvermögen prägt, die beherrschende Rolle im Prozeß der Konstitution von Bedeutung spielt und damit die Besonderheit einer Gemeinschaft zum Ausdruck bringt und aufrechterhält. Der kulturelle Zusammenhang der rechtlichen Texte bietet m.a.W. den symbolischen Rahmen für ihr richtiges Verstehen. Die Untersuchung betritt dabei das Feld der politischen Semantik und ihrer spezifischen Mehrdeutigkeiten, die u.a. auch den fließenden und unbestimmten Charakter des Begriffs der Bürgerschaft erklären (zu den methodischen Problemen der politischen Semantik Koselleck 1972; Koselleck 1989: 107ff). Dabei kommt es uns darauf an, nicht nur das bei den politischen und kulturellen Eliten vorherrschende Verständnis von Bürgerschaft zu identifizieren, sondern auch dasjenige, das bei den breiten Massen vorherrschend ist, weil angesichts des demokratischen Charakters der europäischen Staaten dieses Massenbewußtsein über das ob und ggf. den Charakter einer europäischen Bürgerschaft bestimmen dürfte.

Daraus folgt, daß das Material der Untersuchung nicht auf offizielle juristische Texte (Verfassungen, Gesetze, Gerichtsurteile) und deren Interpretationen durch die juristische Profession beschränkt ist, sondern auch Äußerungen einschließt, die von den unterschiedlichsten Teilnehmern des öffentlich-politischen Diskurses stammen und das kollektive Bewußtsein mitprägen: publizistische Debatten, literarische Werke, Stereotype in der Massenkultur, Schlagworte in der politischen Auseinandersetzung u.ä.

können ergiebige Quellen für die Analyse des in der Gesellschaft herrschenden Begriffs von Bürgerschaft sein. Natürlich kann die Studie nicht alle diese Materialien in allen untersuchten Ländern untersuchen. Dies ist aber auch nicht wünschenswert. Es kann angenommen werden, daß die verschiedenen Sphären die Herausbildung von kollektivem Wissen nicht überall gleichermaßen beeinflussen, und daß sie aufgrund geschichtlicher Besonderheiten verschiedene Rollen in den einzelnen Mitgliedstaaten spielen. Es wird von dem jeweiligen Land abhängen, welche Art von Quellen für das Ziel der Studie am ergiebigsten ist.

### *Die Auswahl der zu untersuchenden Länder*

Die Untersuchung soll sich auf die Länder Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Italien und Belgien erstrecken. Begrenzte Ressourcen und Probleme der Handhabbarkeit sprechen dagegen, sämtliche (in nächster Zukunft 15) Mitgliedsstaaten einzubeziehen. Daher muß die getroffene Auswahl hinlänglich repräsentativ für die Unterschiedlichkeit der Mitgliedsstaaten und ihrer politischen Kulturen sein. Zwei Kriterien haben die Auswahl geleitet: zum einen der Einfluß, den die einzelnen Mitgliedsstaaten aufgrund ihres wirtschaftlichen und politischen Gewichts auf die Entwicklung der Union haben könnten. Wir machen dabei die Annahme, daß der Einfluß der politischen und rechtlichen Kultur eines Mitgliedsstaates auf die Entwicklung einer europäischen Bürgerschaft zum größten Teil seiner jeweiligen wirtschaftlichen und politischen Stellung entsprechen wird. Dies ist mehr oder weniger ein quantitatives Kriterium.

Das zweite Kriterium ist mehr qualitativer Natur und behandelt die besondere Rolle der Mitgliedsstaaten im Zusammenhang ihrer Geschichte als Nationalstaaten. Hier machen wir die Annahme, daß die historischen Eigenschaften, die die Entwicklung der Mitgliedsstaaten zu Nationalstaaten geprägt haben, auch ihr grundlegendes Verständnis von Bürgerschaft geformt haben, und daß diese Eigenheiten wahrscheinlich einen gewichtigen Einfluß auf die Vereinbarkeit des entsprechenden Konzepts mit den Anforderungen supra-nationaler Integration haben. Es hat sicherlich keinen historischen 'Standardweg' zur Nationalstaatlichkeit gegeben, der als Maßstab für die Entwicklung aller Mitgliedsstaaten dienen könnte. Jeder einzelne der europäischen Nationalstaaten hat seine ureigene Entwicklung durchgemacht, so daß jeder als Studienobjekt geeignet wäre. Die getroffene Auswahl muß ausreichend verschiedenartige Fälle einschließen, um eine möglichst breite Spanne von Varianten abzudecken. Daher sind Länder, deren Prozesse der Nationalstaatsbildung einige auffallende Merkmale aufweisen, die einen spezifischen Einfluß auf die Evolution einer Unionsbürgerschaft haben könnten, die geeignetsten Kandidaten.

*Großbritannien* ist nicht nur Zentrum des Commonwealth und damit auch historisch mit der politischen Organisation multi-nationaler und -ethnischer politischer Einheiten vertraut, sondern umfaßt auch als rein europäischer Nationalstaat eine Mehrheit von Nationalitäten, so daß sein Konzept von 'citizenship' Elemente zu enthalten verspricht, die für eine europäische Unionsbürgerschaft bedeutsam sein können. Unter allen EU-Mitgliedsstaaten kommt *Frankreich* dem Idealtypus einer auf dem Prinzip gleicher Bürgerschaft beruhenden Staatsbürgernation am nächsten. Das Konzept könnte die radikalste Herausforderung an die Idee einer europäischen Unionsbürgerschaft darstellen. *Deutschland*, die 'verspätete Nation', hatte besondere Schwierigkeiten mit der Herausbildung seiner Nationalstaatlichkeit; darüber hinaus ist es augenblicklich noch der einzige föderal gegliederte Staat in der EU (wenn man von Belgien absieht, das jedoch kein klassisch föderaler Staat ist). Beide Besonderheiten lassen eine gegenüber den anderen europäischen Staaten besondere Färbung des deutschen Bürgerschaftsbegriffs erwarten. *Italien* ist ebenfalls ein Spätankömmling unter den europäischen Nationalstaaten, hatte aber wohl, anders als die Deutschen, keinen von der Staatsbildung unabhängigen, bedeutsamen Begriff von Nation. Bemerkenswert ist für dieses Land auch die historische Tradition der italienischen Stadtrepubliken des späten Mittelalters. Außerdem ist Italien ein klassisches Auswandererland - alles in allem sind dies Merkmale, die ein sehr eigentümliches Profil des Begriffs der Bürgerschaft erwarten lassen. *Belgien* schließlich wird allein aufgrund des zweiten Kriteriums in die Untersuchung einbezogen. Das Land ist ein bi-nationaler, föderal organisierter Staat im Kampf um seine Erhaltung. Es ist ein Beispiel für die Existenz eines Staates, dessen Kohärenz nicht auf vor-politischen Eigenheiten beruht und dessen Begriff von Mitgliedschaft/Bürgerschaft daher für die Entwicklung der EU von besonderem Interesse ist.

### 3. Schlußbemerkung

In den letzten Jahren ist die politische Legitimität der Europäischen Union zunehmend von den Völkern Europas in Frage gestellt worden. Konsequenterweise hat die Frage, ob und wie das Institut der Unionsbürgerschaft tatsächlich zur Herausbildung eines europäischen Gemeinwesens beitragen könnte, eine enorme Bedeutung gewonnen. Dieses Projekt geht davon aus, daß die noch zu entwickelnde Institution der Unionsbürgerschaft auf den einzelnen Traditionen der Mitgliedsstaaten basieren wird. Es ist zu hoffen, daß in den diversen nationalen Begriffen von 'Bürgerschaft', *citizenship*, *citoyenneté* und *cittadinanza* genügend gemeinsame Anknüpfungspunkte existieren, um den Aufbau einer nicht nur symbolischen, sondern auch gehaltvollen Unionsbürgerschaft zu ermöglichen. Sollte es sich aber erge-

ben, daß die verschiedenen Konzepte von 'Bürgerschaft', *citizenship*, *citoyenneté* und *cittadinanza* nicht mit einander kompatibel sind, ist dies eine wichtige Erkenntnis: eine Mahnung an die Union, daß neue gesellschaftliche Formen gefunden werden müssen, um individuelle Europäer politisch an einander zu binden.

## Literatur

- Ali, Yasmin (1993): Race, Ethnicity and Constitutional Rights, in: Barnett *et al* (Hrsg.), *Debating the Constitution*, Cambridge: Polity Press.
- Arendt, Hannah (1973): *The Origins of Totalitarianism*, New York: Harcourt Brace.
- Aron, Raymond (1974): Is Multinational Citizenship Possible?, in: *Social Research*, Vol 41.
- Avinieri, Shlomo; de-Shalit, Avner (Hrsg.) (1992): *Communitarianism and Individualism*, Oxford: OUP.
- Bellamy, R. (1993): Citizenship and Rights, in: Bellamy, R. (Hrsg.), *Theories and Concepts of Politics*, Manchester: Manchester University Press.
- Blackburn, R. (1993): *Rights of Citizenship*, London: Mansell.
- Brubaker, R. (1989): *Emigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, Lanham: University Press of America.
- Clarke, P. (1994): *Citizenship*, London: Pluto Press.
- Closa, C. (1992): The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union, in: *CMLR*, Vol. 29, ss. 1137-1169.
- Cohen, J.; Arato, A. (1991): *Civil Society and Political Theory*, Cambridge Ma: MIT Press.
- Contstantinesco, Leotin-Jean (1972): *Rechtsvergleichung*, Bd. II, Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Conze, W. (1990): Staat und Souveränität, in: *Geschichtliche Grundbegriffe: Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 6., Stuttgart.
- d'Oliveira, H. U. (1994): European Citizenship: Its Meaning, its Potential, in: Dehousse, R. (Hrsg.), *Europe After*.
- Dahrendorf, R. (1994): The Changing Quality of Citizenship, in: Steenbergen, Bart van (Hrsg.), *The Condition of Citizenship*, London: Sage.
- de Groot, Gerard-René (1989): *Staatsangehörigkeit im Wandel: Eine rechtsvergleichende Studie über Erwerbs- und Verlustsgründe*, Köln: Heymans.
- Dworkin, R. (1992): Liberal Community, in: Avinieri *et al* (Hrsg.), *Communitarianism and Individualism*, Oxford: OUP.
- Finer, S. (1975): State and Nation-Building in Europe: The Role of the Military, in: Tilley, Ch. (Hrsg.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press.
- Fitzgerald, M. (1984): *Political Parties and Black People: Participation, Representation and Exploitation*, London: Runnymede Trust.
- Galston (1991): *Liberal Purposes: Goods, Virtues and Duties in the Liberal State*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gellner, Ernest (1983): *Nations and Nationalism*, Oxford: Blackwell Press.
- Gray, John (1993): *Beyond the New Right*, London: Sage.
- Häberle, P. (1991): Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, in: *EuGrz* (1991), ss. 261-274.
- Habermas, J. (1994): Citizenship and National Identity, in: Steenbergen, Bart van (Hrsg.), *The Condition of Citizenship*, London: Sage.
- Heater, D. (1990): *Citizenship: The Civic Ideal in World History, Politics and Education*.
- Hindess, B. (1993): Citizenship in the Modern West, in: Turner, B. S. (Hrsg.), *Citizenship and Social Theory*, London: Sage.
- Ipsen, H.P. (1987): Europäische Verfassung - Nationale Verfassung, in: *Europarecht*, Heft. 3, ss. 195-213.

- Joerges, Ch. (1993): Wirtschaftlicher Nationalstaat und der Vertrag von Maastricht, in: *Leviathan*, No. 4, ss. 1-23.
- Jones, P. (1990): Universal Principles and Particular Claims: From Welfare Rights to Welfare States, in: Ware, A.; Goodin, R. (Hrsg.), *Welfare Provision*, London: Sage.
- Jordan, B. (1989): *The Common Good: Citizenship, Morality and Self-Interest*, Oxford: Blackwell Press.
- Keane, John (1988): *Democracy and Civil Society*, London: Verso.
- Klingsberg, E. (1992): The State Rebuilding Civil Society, in: *Michigan Journal of Law*, Vol. 13, p 832.
- Koslowski, R. (1994): Intra-EU Migration, Citizenship and Political Union, in: *JCMS*, Vol. 32, No. 3, pp. 369-402.
- Koselleck, R. (1972): Einleitung in: Conze, W.; Brunner, O.; Koselleck, R. (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe: Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 1, Stuttgart.
- Koselleck, R. (1989): *Vergangene Zukunft: Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Kymlicka, W. (1992): Liberal Individualism and Liberal Neutrality, in: Avinieri *et al* (Hrsg.), *Communitarianism and Individualism*, Oxford: OUP.
- Kymlicka, W.; Norman, W. (1994): Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory, in: *Ethics* 104 (January 1994), pp. 369-402.
- Leca, J. (1992): Questions of Citizenship, in: Mouffe, Ch. (Hrsg.), *Dimensions of Radical Democracy*, New York: Verso.
- Leibfried, S. (1994): Wohlstaatliche Perspektiven der Europäischen Union: Auf dem Wege zu positiver Souveränitätsverflechtung? in: *Kritische Justiz*.
- Leibfried, S.; Pierson, P. (1995): Europe's Semi-sovereign Welfare States: Social Policy in an Emerging Multi-tiered System, in: *ibidem*. (Hrsg.), *Fragmented Social Policy: The European Community's Social Dimension in Comparative Perspective*, Washington: Brookings Institute.
- Löther, A. (1994): Unpolitische Bürger. Frauen und Partizipation in der vormodernen praktischen Philosophie, in: Koselleck, R.; Schreiner, K. (Hrsg.), *Bürgerschaft: Rezeption und Innovation der Begrifflichkeit*, Stuttgart: Klett-Clotta.
- MacCormick, N. (1993): Beyond the Sovereign State, in: *Modern Law Review*, Vol. 56, ss. 1-18.
- Macedo, S. (1990): *Liberal Virtues: Citizenship, Virtue and Community*, Oxford: OUP.
- Makerov, A. N. (1962): *Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts*, 2. Auflage, Stuttgart: Kohlhammer.
- Mancini, F. (1989): The Making of a Constitution for Europe, in: *CMLR*, Vol. 26, ss. 595-614.
- Marshall, T. H. (1950): *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mead, L. (1986): *Beyond Entitlement: The Social Obligation of Citizenship*, New York: Free Press.
- Meehan, M. (1993): *Citizenship and the European Union*, London: Sage.
- Miller, D. (1992): Community and Citizenship, in: Avinieri *et al* (Hrsg.), *Communitarianism and Individualism*, Oxford: OUP.
- Milward, A.; Lynch, F. (1993): *The Frontier of National Sovereignty: History and Theory 1945-1992*, London: Routledge.
- Mouffe, Ch. (1993): Democratic Citizenship and the Political Community, in: *ibidem* (Hrsg.), *Dimensions of Radical Democracy*, New York: Verso.
- Münkler, H. (1991): Europa als politische Idee, in: *Leviathan*, No. 4, ss. 521-541.
- Novak, M. *et al* (1987): *The New Consensus on Family and Welfare*, Washington: American Enterprise Institute.
- Pangle, Th. (1987): Civic Virtue: The Founders Conception and the Traditional Conception, in: Brynner, N.; Reynolds, B. (Hrsg.), *Constitutionalism and Rights*, Utah: Brigham University Press.

- Rasmussen, D. (1990): *Universalism versus Communitarianism*, Cambridge Ma: MIT Press.
- Rawls, J. (1971): *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press.
- Rawls, J. (1993): *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press.
- Riesenberg, P. (1992): *Citizenship in the Western Tradition: Plato to Rousseau*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Roche, D. (1992): *Rethinking Citizenship*, Cambridge: Polity Press.
- Ruggie, J. (1993): Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations, in: *International Organization* 47, ss. 139-174.
- Safran, W. (1991): State, Nation, National Identity, and Citizenship: France as a Test Case, in: *International Political Science Review*, Vol., 12, No. 3, ss. 219-238.
- Sandel, M. (1992): The Procedural Republic and the Unencumbered Self, in: Avinieri et al (Hrsg.), *Communitarianism and Individualism*, Oxford: OUP.
- Selbourne, D. (1994): *The Principle of Duty*, London: Sinclair-Stevenson.
- Seligman, A. B. (1993): The Fragile Ethical Vision of Civil Society, in: Turner B. S. (Hrsg.), *Citizenship and Social Theory*, London: Sage.
- Shklar, J. (1991): *American Citizenship: The Quest for Inclusion*, Cambridge: Harvard University Press.
- Sommers, M. (1994): Rights, Relationality, and Membership: Rethinking the Making and Meaning of Citizenship, in: *Law & Social Enquiry*, Vol. 19, No. 1, ss. 63-112.
- Spree, U. (1994): Die verhinderte Bürgerin?, in: Koselleck, R.; Schreiner, K., (Hrsg.), *Bürgerschaft: Rezeption und Innovation der Begrifflichkeit*, Stuttgart: Klett-Clotta.
- Steenbergen, Bart van (1994): The Condition of Citizenship: an Introduction, in: Steenbergen, Bart van (Hrsg.), *The Condition of Citizenship*, London: Sage, pp. 1-9.
- Stewart, F. (1991): Citizens of Planet Earth, in: Andrews, G. (Hrsg.), *Citizenship*, London: Lawrence & Wisart.
- Taylor, Charles (1991): Die Beschwörung der Civil Society, in: Michalski, Krzysctof (Hrsg.), *Europa und die Civil Society*, Stuttgart: Klett-Cotta.
- Turner, B. S. (1993): Outline of the Theory of Human Rights, in: Turner, B. S. (Hrsg.), *Citizenship and Social Theory*, London: Sage.
- Turner, B. S. (1993a): Contemporary Problems in the Theory of Citizenship, in: Turner, B. S. (Hrsg.), *Citizenship and Social Theory*, London: Sage.
- Turner, B. S. (1990): Outline of a Theory of Citizenship, in: *Sociology*, Vol.24, No.2, ss. 189-217.
- Walzer, M. (1983): *Spheres of Justice*, New York: Basic Books.
- Wiessner, S. (1989): *Die Funktion der Staatsangehörigkeit. Eine historisch-rechtsvergleichende Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsordnung der USA, der UdSSR und der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen: Attempo Verlag.