

Wer gehört zum Volk?

Eine Rekonstruktion der Unionsbürgerschaft im Lichte gegenwärtiger
Boundary-Debatten

Eva-Maria Schäfferle*

Schlüsselwörter: Demokratie, Souveränität, Migration, Unionsbürgerschaft, Transnationalismus

Abstract: Die Frage ‚Wer gehört zum Volk?‘ stellt die moderne Demokratietheorie vor ein Dilemma. Da Entscheidungen zur Migrations- und Mitgliedschaftspolitik nicht nur die Freiheit von Bürger*innen, sondern auch jene von Nicht-Bürger*innen beschränken, können sie, um demokratischen Ansprüchen zu genügen, nicht allein von ersteren getroffen werden. Anhand einer Rekonstruktion der Unionsbürgerschaft plädiert dieser Aufsatz für eine transnationale Antwort auf das *Boundary*-Problem. Im Gegensatz zu liberal-nationalstaatlichen und kosmopolitischen Lösungsansätzen zeigt die Unionsbürgerschaft einen Weg auf, wie Nicht-Bürger*innen in die Gestaltung nationaler Migrations- und Mitgliedschaftsregime einbezogen werden können, ohne dadurch den Fortbestand nationaler Gemeinschaften zu gefährden. So besitzen EU-Bürger*innen nicht nur zusätzliche Rechte in anderen Mitgliedstaaten, sondern können diese Rechte durch ihre jeweiligen Vertreter*innen im Rat und Europäischen Parlament selbst mitgestalten. Um das der Unionsbürgerschaft innewohnende demokratische Potenzial auszubauen, spricht sich der Aufsatz für eine doppelte Demokratisierung aus, die neben einer stärkeren Einbeziehung individueller EU-Bürger*innen auch eine progressive Öffnung gegenüber Drittstaaten umfasst.

Abstract: ‘Who belongs to the people?’ is a question that confronts modern democratic theory with a dilemma: Restricting the freedom of both citizens and non-citizens, a country’s migration and membership law, to claim democratic legitimacy, cannot be determined by citizens alone. Reconstructing EU citizenship, this article develops a transnational answer to the boundary problem. Contrary to models of national and global citizenship, EU citizenship shows a way of opening domestic migration and membership policies to non-citizens’ influence without undermining the continued existence of bounded political communities. It grants EU citizens not only additional rights that they can claim in other member states, but also the power to co-determine these rights via their representatives in the Council and the European Parliament. To develop this democratic potential further, the article advocates a dual process of democratization, which opens EU citizenship both internally by strengthening EU citizens’ influence in EU decision-making and externally by widening the group of member states.

* Dr. des. Eva-Maria Schäfferle, Goethe Universität Frankfurt am Main
Kontakt: Schaefferle@soz.uni-frankfurt.de

1. Einleitung

Spätestens seit den Jahren 2015 und 2016, als sich Europa mit einem bis dahin beispiellosen Andrang von Migrant*innen, Flüchtlingen und Asylsuchenden konfrontiert sah, gehören Fragen der internationalen Migration zu den zentralen Streitthemen moderner Demokratien. Welche Verantwortung haben Staaten gegenüber Nicht-Bürger*innen? Was schulden wir jenen, die Teil unserer Gemeinschaft werden wollen?

Aus völkerrechtlicher Perspektive erscheint die Antwort zunächst recht einfach. Mit Ausnahme von international anerkannten Flüchtlingen genießen souveräne Staaten absolute Hoheit über ihre Grenzen und damit das Recht, nach eigenem Ermessen über die Aufnahme oder Ablehnung von Migrant*innen zu entscheiden. Allerdings sagen völkerrechtliche Verträge nichts über die moralischen Pflichten aus, die Staaten gegenüber Nicht-Bürger*innen besitzen. Versucht man dieser zweiten Form staatlicher Verantwortung auf den Grund zu gehen, stößt man in der Literatur in aller Regel auf Theorien der globalen Gerechtigkeit. Im Gegensatz zu bestehendem Völkerrecht nehmen letztere nicht nur Flüchtlinge, sondern alle Individuen gleichermaßen in den Blick und eignen sich deswegen dazu, weiterreichende Anforderungen an staatliches Handeln zu stellen. Allerdings bleiben diese Anforderungen in weiten Teilen unbestimmt: Grundsätze der globalen Gerechtigkeit sind nicht nur äußerst umstritten, sondern richten sich naturgemäß auch an alle Staaten gemeinsam und lassen sich deswegen nur bedingt in konkrete Pflichten für konkrete staatliche Akteure übersetzen.

Um die Unschärfe globaler Gerechtigkeitsnormen zu überwinden, lenkt der vorliegende Aufsatz die Aufmerksamkeit auf eine zweite, häufig übersehene Quelle unserer grenzüberschreitenden Verantwortung, nämlich die moderne Demokratietheorie. Entgegen der vorherrschenden Meinung argumentiert er, dass sich die demokratischen Pflichten moderner Staaten nicht nur auf die eigene Bürgerschaft beschränken, sondern genauso wie Pflichten der globalen Gerechtigkeit grenzübergreifende Gültigkeit besitzen. Zur Ausführung dieses Arguments werden die demokratischen Verpflichtungen, die wir gegenüber Nicht-Bürger*innen haben, zunächst im Prinzip der Volkssouveränität verankert: Da durch die Entscheidung, wer zum Volk gehört, nicht nur die Freiheitsrechte von Mitgliedern, sondern auch jene von Nicht-Mitgliedern festgelegt werden, kann sie aus demokratietheoretischer Sicht nicht allein vom Volk getroffen werden. Nachdem in Abschnitt 3 gezeigt wird, dass weder kosmopolitische noch liberal-nationalstaatliche oder bestehende transnationale Lösungsansätze dieses Externalitätsproblem zufriedenstellend lösen, lenkt der vierte Teil den Blick auf die Unionsbürgerschaft. Als erstes Beispiel transnationaler Migrations- und Mitgliedschaftspolitik verlagert letztere Fragen der Immigration und Integration von der nationalen auf die transnationale Ebene und räumt allen EU-Bürger*innen dadurch nicht nur zusätzliche Rechte in anderen Mitgliedstaaten, sondern auch die Möglichkeit ein, über ihre jeweiligen Vertreter*innen in den europäischen Organen selbst an der Gestaltung dieser Rechte teilzuhaben. Im Anschluss an diese Rekonstruktion der Unionsbürgerschaft geht der fünfte Teil auf verbleibende legitimatorische Schwachstellen ein und diskutiert abschließend, welche Verpflichtungen euro-

päische Staaten gegenüber Drittstaatsangehörigen, also Immigrant*innen aus Nicht-EU-Ländern, haben.

2. Wer gehört zum Volk? Das *Boundary*-Problem in Theorie und Praxis

Das Ziel dieses Aufsatzes, die moralischen Pflichten, die Staaten gegenüber Nicht-Bürger*innen haben, demokratietheoretisch zu begründen, mag zunächst verwundern. Schließlich ist der zentrale Grundsatz der modernen Demokratietheorie im Prinzip der Volkssouveränität verankert. Vereinfacht ausgedrückt ernennt das Prinzip der Volkssouveränität das Volk zum alleinigen Urheber aller staatlichen Entscheidungen. Aus demokratischer Perspektive scheinen Fragen der Migrations- und Mitgliedschaftspolitik deswegen leicht zu beantworten. Das Volk und nur das Volk allein kann entscheiden, wer zum Volk gehört. Mit anderen Worten: Die Selbstbestimmung des Selbst zählt zu den grundlegenden Freiheiten souveräner Völker.

Wie Frederick G. Whelan (1983) in seinem einflussreichen Aufsatz *Democratic Theory and the Boundary Problem* aufzeigt, stößt die Demokratietheorie jedoch genau bei der Definition des Selbst an ihre Grenzen. Da das Prinzip der Volkssouveränität das Volk als bereits konstituierte Größe voraussetzt, kann das Volk in seiner eigenen Konstitution keine Souveränität besitzen. Was auf den ersten Blick trivial erscheinen mag, erweist sich bei genauerer Betrachtung jedoch als demokratietheoretisches Dilemma. Schließlich setzt das Prinzip der Volkssouveränität nicht nur die Existenz eines Volkes voraus, sondern fordert zugleich, dass das Volk Urheber aller politischen Entscheidungen, also gleichzeitig Objekt und Subjekt staatlicher Macht sein muss. Kombiniert man beide Forderungen, wird klar, dass dem Prinzip der Volkssouveränität ein unlösbarer Widerspruch innewohnt. Da die Gründung eines Volkes selbst eine politische Entscheidung darstellt, müsste das Volk, das dieser Entscheidung unterworfen ist, auch hier die alleinige Entscheidungsgewalt besitzen (vgl. Abizadeh 2012: 879). Es müsste, um sich selbst gründen zu können, seiner eigenen Gründung vorausgehen und damit bereits als klar definierte Einheit existieren, bevor es sich selbst zu einer solchen Einheit definieren kann (vgl. Doucet 2005: 149 ff.).

Das *Boundary*-Problem stellt zunächst ein logisches, demokratietheoretisches Problem dar, das weder gelöst werden kann noch, zumindest auf den ersten Blick, dringend gelöst werden müsste. Schließlich leben wir heute in einer Welt bereits konstituierter und damit existierender Staatsvölker, deren Grenzen eindeutig identifizierbar sind. Wer beispielsweise Teil des deutschen Volkes ist oder werden kann und demzufolge die damit verbundenen Bürgerrechte beanspruchen darf, kann mit Verweis auf das deutsche Einwanderungs- und Staatsbürgerschaftsrecht relativ einfach und, was wichtiger ist, zweifelsfrei beantwortet werden. Allerdings wird die moralische Richtigkeit dieser Antwort im gegenwärtigen Kontext stetig steigender Flucht- und Migrationsströme zunehmend in Zweifel gezogen. Indem sie eigenmächtig territoriale Grenzen überqueren, sich also über geltende Einreiseregeln und -verbote hinwegsetzen, und

in ihren Aufenthaltsländern Ansprüche auf soziokulturelle, wirtschaftliche und politische Teilhabe stellen, sprechen Migrant*innen der Migrations- und Mitgliedschaftspolitik westlicher Staaten ihre Rechtmäßigkeit ab. Und auch wenn die Demokratietheorie die daraus entstehenden Konflikte nicht eindeutig zu lösen vermag, misst sie den Inklusions- und Teilhabeforderungen von Migrant*innen zumindest eine prinzipielle Berechtigung bei (vgl. Näsström 2007: 644 f; Doucet 2005: 154; Espejo 2012: 1055 f.). Wie das *Boundary*-Problem zeigt, kann das Volk, sofern es dafür demokratische Legitimität beanspruchen möchte, seine Grenzen nicht unilateral, das heißt selbst oder autonom, bestimmen. Zwar bezieht sich das *Boundary*-Problem in seiner obigen Formulierung auf die ursprüngliche Konstitution eines Volkes und scheint deswegen für gegenwärtige Migrationsdebatten unbedeutend zu sein. Allerdings wird bei genauerer Betrachtung klar, dass die mit ihm verbundene Kritik auch im Anschluss an diesen anfänglichen Gründungsmoment nichts von seiner Relevanz verliert. Egal wie bestehende Völker ihre Migrations- und Mitgliedschaftspolitik gestalten und damit ihre Grenzen rekonfigurieren, schränken sie immer auch die Freiheit von Nicht-Bürger*innen ein. Sowohl die Konstitution eines Volkes als auch dessen Rekonstitution verursachen demnach ein unvermeidbares Externalitätsproblem: Sie unterwerfen Nicht-Bürger*innen politischen Entscheidungen, auf die sie keinen Einfluss haben, und verletzen damit die demokratische Forderung nach einer Einheit zwischen Objekt und Subjekt staatlicher Macht (vgl. Abizadeh 2008: 46).

3. Wer gehört zum Volk? Eine Diskussion bestehender Lösungsansätze

Auch wenn das *Boundary*-Problem letzten Endes unlösbar ist, stellt es, wie wir gesehen haben, eine Reihe von Fragen an moderne Demokratien. Besonders zwei Politikfelder stehen dabei im Zentrum der Diskussion: die Mitgliedschaftspolitik, die die zivilen Grenzen bestehender Völker definiert, sowie die Migrationspolitik, die über Einreise- und Aufenthaltsrechte entscheidet und damit territorialen Grenzen ihre rechtliche Gestalt verleiht. Entgegen der Ansicht zahlreicher Interpret*innen fragt das *Boundary*-Problem allerdings nicht in erster Linie, wie die Migrations- und Mitgliedschaftspolitik moderner Demokratien zu gestalten sei, um den legitimen Ansprüchen von Nicht-Bürger*innen zu genügen. Aufgrund des Externalitätsproblems, das all diesen Entscheidungen innewohnt, wirft es zunächst eine vorgelagerte und damit grundlegendere Frage auf, nämlich von wem diese Entscheidungen überhaupt zu treffen sind, wer also berechtigt ist, unsere Migrations- und Mitgliedschaftspolitik zu gestalten.¹

Versucht man die Vielzahl der Debattenbeiträge mit Blick auf die letzte Frage zu systematisieren, lassen sich grundsätzlich drei Positionen unterscheiden, die – je nachdem,

1 Eine ähnliche, multidimensionale Interpretation des *Boundary*-Problem vertritt David Miller (2020: 2 f.), der zwischen den analytischen Dimensionen von *constituency* (zivile Grenzen), *domain* (territoriale Grenzen) und *scope* (legislative Grenzen) unterscheidet.

auf welcher politischen Ebene sie die Entscheidungskompetenz verankern – als global, national oder transnational bezeichnet werden können.

3.1 Kosmopolitische Antworten auf das *Boundary*-Problem

Denker*innen, die dem kosmopolitischen Lager zuzuordnen sind, suchen die Antwort auf das *Boundary*-Problem in erster Linie in der Demokratietheorie und damit den grundlegenden demokratischen Prinzipien und Verfahrensnormen. Da migrations- und mitgliedschaftspolitische Entscheidungen stets sowohl Bürger*innen als auch Nicht-Bürger*innen betreffen, müssen sie, so das kosmopolitische Ausgangsargument, grundsätzlich von beiden Gruppen gemeinsam getroffen werden. Auf diesem Gedanken aufbauend plädieren kosmopolitische Autor*innen für eine Kompetenzverlagerung von der nationalen auf die globale Ebene. Fragen territorialer wie ziviler Grenzziehung müssten demnach, anstatt von separaten Staatsvölkern, von einer globalen, die gesamte Menschheit repräsentierenden Versammlung entschieden werden. Auch wenn kosmopolitische Denker wie Hans Agné (2010), Robert E. Goodin (2007: 64 ff.) oder David Held (1995: 231 ff.) betonen, dass mit Errichtung einer globalen Entscheidungsinstanz nicht automatisch die Auflösung partikularer Gemeinwesen einhergeht, würden letztere die Hoheit über ihre eigene Zusammensetzung verlieren und wären damit sowohl in Fragen ihrer Konstitution als auch ihrer Rekonstitution von einer übergeordneten Autorität abhängig.

Obwohl kosmopolitische Reformvorschläge eine überzeugende Antwort auf das der Demokratietheorie innewohnende Externalitätsproblem bieten,² besitzen sie für die politische Praxis nur wenig Relevanz. So gehen zahlreiche Theoretiker*innen davon aus, dass ein globales Entscheidungsgremium aufgrund der damit verbundenen radikalen Einschränkung staatlicher Souveränität utopisch und deswegen, zumindest gegenwärtig, nicht umsetzbar ist. Neben dieser praxisorientierten Kritik liegen der Ablehnung kosmopolitischer Positionen aber auch normative Bedenken zugrunde. Eine Verlagerung migrations- und mitgliedschaftspolitischer Kompetenzen auf die globale Ebene erscheint demnach nicht nur unrealistisch, sondern auch nicht wünschenswert. So argumentieren Autor*innen wie David Miller (1988: 659; 1999: 90 ff.; 2020: 6 f.) und Sarah Song (2012: 58 ff.), dass bestehenden Grenzen trotz ihrer historischen Kontingenz und der ihnen dadurch inhärenten Willkür normative Bedeutung zukommt. Schließlich könnten die für funktionierende Demokratien zentralen Werte der politischen Gleichheit und Solidarität nur dann verwirklicht werden, wenn Bürger*innen einander nicht Fremde sind, sondern gewisse Gemeinsamkeiten wie eine einheitliche Sprache, Kultur oder Geschichte teilen. Die Kritik, die sie an kosmopolitische Reformvorhaben richten, kann von daher wie folgt zusammengefasst werden: Letztere würden bestehende, funktionierende Demokratien im Namen der Demokratie opfern. Die von einer globalen Versammlung geschaffenen Gemeinwesen

2 Zu beachten ist, dass es auch kosmopolitischen Lösungsansätzen nicht gelingt, das *Boundary*-Problem zu lösen. Schließlich ist auch die Gründung einer globalen Versammlung eine politische Entscheidung, die nur von einem bereits konstituierten globalen Demos legitimiert werden könnte (vgl. Lupel 2011: 120 f.).

mögen zwar mehr demokratische Legitimität besitzen, ließen aufgrund ihrer ahistorischen Gründung jedoch jene solidarischen Bande zwischen ihren Mitgliedern vermissen, die Minderheiten dazu bringen, Mehrheitsentscheidungen zu akzeptieren und die dadurch zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung beitragen.

3.2 Liberal-nationalstaatliche Antworten auf das *Boundary*-Problem

Anders als kosmopolitische Denker*innen räumen ihre Gegenspieler*innen, die der nationalstaatlichen Denkschule zuzuordnen sind, der obigen Kritik folgend nicht der Realisierung abstrakter demokratischer Werte, sondern dem Schutz konkreter demokratischer Praxis den Vorrang ein und verteidigen demzufolge das Recht bestehender Staaten, eigenständig über ihre territorialen wie zivilen Grenzen zu verfügen (vgl. Miller 2020: 7).³ Zwar streiten nationalstaatliche Autor*innen die dadurch entstehenden Externalitätsprobleme nicht ab, argumentieren aber, dass sie zugunsten homogener, kulturell integrierter Gemeinwesen in Kauf genommen werden müssten. Nur so könne die Gleichheit aller Bürger*innen, die über formelle Gleichheitsrechte hinausgehe, ermöglicht und ein Mindestmaß an Solidarität und gegenseitigem Vertrauen aufrechterhalten werden. Folgt man der nationalstaatlichen Argumentation geht mit dieser klaren Priorisierung der nationalen Ebene aber nicht zwangsläufig eine Verteidigung des Status quo einher. So fordern gerade liberal-nationalstaatliche Theoretiker*innen, dass die Freiheit nationaler Regierungen, unilateral über ihre Grenzen zu verfügen, gewissen Bedingungen unterworfen werden müsse. Im Einklang mit ihren liberal-demokratischen Grundwerten sollten demokratische Staaten die Freiheitsrechte von Nicht-Bürger*innen stärken und vor allem langfristig ansässigen Immigrant*innen den Zugang zur Staatsbürgerschaft erleichtern, um ihren dauerhaften Ausschluss vom politischen Leben des Gastlandes zu verhindern (vgl. Bauböck 2005; Rubio-Marín 2000).

Da sie die bestehende Ordnung lediglich reformieren, nicht aber von Grund auf erneuern wollen, haben es liberal-nationalstaatliche Autor*innen natürlich leichter, dem oben angebrachten Vorwurf realitätsferner Theoriebildung zu entgehen. Mehr noch, anders als ihre kosmopolitischen Kontrahent*innen, können sie zur Stützung ihrer Argumentation auf konkrete Entwicklungen in der Geschichte westlicher Migrations- und Mitgliedschaftspolitik verweisen. So lässt sich seit Beginn der 1990er Jahre in den meisten westlichen Demokratien ein Liberalisierungsprozess nachzeichnen, der mithilfe zahlreicher Maßnahmen, wie der Einführung des Geburtsortsprinzips (*jus soli*) oder der zunehmenden Toleranz doppelter Staatsbürgerschaften, den Zugang zum Bürger*innenstatus und damit die Integration von Immigrant*innen erleichterte (vgl. Joppke 2008: 4; Morris 2003: 93). Trotz dieser unbestrittenen praktischen Vorteile muss liberal-nationalstaatlichen Denker*innen allerdings vorgeworfen werden, dass sie nur bedingt auf die

3 In der englischsprachigen Literatur werden die hier dargestellten Positionen häufig als ‚cosmopolitan‘ und ‚(liberal) nationalist‘ bezeichnet. Der vorliegende Aufsatz verwendet dafür die Bezeichnungen ‚kosmopolitisch‘ beziehungsweise ‚(liberal-) nationalstaatlich‘.

Herausforderungen des *Boundary*-Problems antworten. Schließlich fordert letzteres ja nicht primär, dass Nicht-Bürger*innen zusätzliche Rechte erhalten, sondern dass sie in die Gestaltung dieser Rechte einbezogen werden. Was auf den ersten Blick den Anschein philosophischer Erbsenzählerei erwecken mag, hat, bei genauerer Betrachtung, spürbare Auswirkungen in der Praxis. So zeigen zahlreiche Studien (vgl. Joppke 2008; Morris 2003; Mourão Permoser 2017), dass der in den 1990er Jahren einsetzende Liberalisierungsprozess keineswegs linear verlief, sondern von einem Nebeneinander progressiver wie restriktiver Entwicklungen geprägt war. Bleibt man beim oben angesprochenen Staatsbürgerschaftsrecht lässt sich neben den erwähnten Liberalisierungsmaßnahmen in den letzten Jahren eine Gegenentwicklung beobachten, die mit der Einführung von Sprach- und Einbürgerungstests den Zugang zur Staatsbürgerschaft gerade für weniger qualifizierte Immigrant*innen erschwert (vgl. Orgad 2020: 351 f.). Wird die Entscheidungsgewalt in migrations- und mitgliedschaftspolitischen Fragen also ausschließlich auf der nationalen Ebene belassen, bleiben die Rechte von Nicht-Bürger*innen prekär. Sie können jederzeit von nationalstaatlichen Akteuren geändert werden und hängen deswegen vom Wohlwollen der nationalen Bürgerschaft ab.

3.3 Transnationale Antworten auf das *Boundary*-Problem

Um einen Mittelweg zwischen nationalstaatlichen und kosmopolitischen Positionen einzuschlagen und so ihre jeweiligen normativen wie praktischen Schwächen auszugleichen, lenken zahlreiche Autor*innen den Blick auf die transnationale Ebene. So schlägt beispielsweise Michael Saward (2000: 40 f.) die Errichtung transnationaler Deliberationsforen vor, die sich aus zufällig ausgewählten Staatsbürger*innen unterschiedlicher Länder zusammensetzen, um gemeinsame Positionen zu grenzüberschreitenden Problemen zu entwickeln. Explizite Anwendung auf Fragen der Grenzziehung findet die Idee transnationaler Deliberationsforen in Svenja Ahlhaus' (2020: 220 ff.) Vorschlag einer *Boundary Assembly*, die paritätisch mit Bürger*innen und ansässigen Nicht-Bürger*innen besetzt sein und zudem die Autorität besitzen soll, bindende Entscheidungen im Bereich nationaler Mitgliedschaftspolitik zu treffen. Ähnliche Absichten einer transnationalen Öffnung nationaler Deliberations- und Entscheidungsgremien verfolgt Philippe C. Schmitter (1997: 303 ff.) mit seinem Vorschlag der gegenseitigen Repräsentation. Dieser fordert souveräne Nationalstaaten auf, sich gegenseitig Sitze in ihren jeweiligen Parlamenten zu reservieren, um ausländischen Abgeordneten die Möglichkeit zu geben, auf potenzielle Externalitäten nationaler Entscheidungen sowie deren Folgen für ihre Heimatländer hinzuweisen. Während Schmitter eine indirekte Wahl der gegenseitigen Vertreter*innen durch die Parlamente ihrer Ursprungsstaaten vorsieht, beruht Joachim Blatters (2022: 10 ff.) Vorschlag einer konsoziierten Demokratie auf dem Prinzip direkter und diffuser Repräsentation. Als sogenannte konsoziierte Bürger*innen soll es individuellen Staatsbürger*innen möglich sein, für eine begrenzte Zahl frei bestimmter Länder Vertreter*innen zu wählen, die ihren Interessen in ausländischen Parlamenten Gehör verschaffen sollen.

Auch wenn die beschriebenen transnationalen Reformvorschläge in ihrer institutionellen Ausgestaltung voneinander abweichen, teilen sie eine Gemeinsamkeit: Um den Fortbestand partikularer Gemeinwesen zu schützen, gleichzeitig aber den berechtigten Ansprüchen von Nicht-Bürger*innen institutionelle Geltung zu verschaffen, entwerfen sie ein System der geschwächten oder abgestuften Partizipation. Die Stimmen von Nicht-Bürger*innen haben entweder, wie in Sawards transnationalen Deliberationsforen,⁴ lediglich beratende Funktion oder sind, wie in Schmitters Beispiel einzelner ausländischer Abgeordneter, denen von inländischen Vertreter*innen zahlenmäßig unterlegen.⁵ Folgt man den einleitenden Ausführungen zum *Boundary*-Problem, ist diese Abstufung allerdings schwer zu rechtfertigen. Schließlich zeigt letzteres ja gerade, dass Bürger*innen und Nicht-Bürger*innen *Boundary*-Entscheidungen gleichermaßen unterworfen sind und deswegen, zumindest *prima facie*, gleichen Anspruch auf Mitsprache haben. Vor diesem Hintergrund erscheint der von Sarah Song (2012: 64) geäußerte Vorwurf primär symbolträchtiger Korrekturen legitim. Solange Nicht-Bürger*innen nur abgeschwächte Einflussmöglichkeiten besitzen, bleibt eine weitreichende Transformation bestehender Migrations- und Mitgliedschaftsregime unwahrscheinlich.

Wie im weiteren Verlauf des Aufsatzes gezeigt wird, liegen die Probleme der hier besprochenen transnationalen Ansätze allerdings nicht in ihrer grundlegenden Stoßrichtung begründet. Während eine Transnationalisierung nationaler Migrations- und Mitgliedschaftspolitik einen gelungenen Mittelweg zwischen nationalstaatlichen und kosmopolitischen Positionen darzustellen verspricht, sind die bisherigen Ansätze schlicht nicht transnational genug. So wird zwar eine transnationale Öffnung bestehender Entscheidungsgremien gefordert, der eigentliche Entscheidungsprozess bleibt aber auf der nationalen Ebene verankert. Das *Boundary*-Problem scheint nach dieser Lesart ein Problem zu sein, das sich an einzelne Demokratien richtet und deswegen einzeln oder separat von ihnen gelöst werden müsse. Versteht man das *Boundary*-Problem, wie oben dargestellt, jedoch als allgemeines, der Demokratietheorie inhärentes Problem, wird klar, dass sich die von ihm formulierte Kritik an alle demokratischen Gemeinwesen gleichermaßen richtet und deswegen auch eine allgemeine, für alle gleichermaßen geltende Antwort verlangt. Anders formuliert: Das *Boundary*-Problem fordert nicht nur eine Korrektur einzelner, sondern eine Korrektur aller Migrations- und Mitgliedschaftsregime und damit eine neue internationale Ordnung, die den gegenseitigen Externalitäten nationaler Grenzen und den daraus erwachsenen Interdependenzen Rechnung trägt.

4 In radikaleren Versionen seines Vorschlags schreibt Saward (2000: 41) den transnationalen Deliberationsforen zwar Entscheidungskompetenz zu, unterwirft diese jedoch der Vetomacht nationaler oder regionaler Regierungen.

5 Für eine paritätische Besetzung des transnationalen Entscheidungsgremiums spricht sich von den hier diskutierten Autor*innen nur Ahlhaus (2020: 223) aus, schränkt dabei jedoch gleichzeitig die Gruppe stimmberechtigter Nicht-Bürger*innen ein: Nur ansässige Nicht-Bürger*innen sind in der *Boundary Assembly* vertreten, die damit den Interessen der ebenfalls vom Externalitätsproblem betroffenen nicht-ansässigen Nicht-Bürger*innen keinen institutionellen Ausdruck verleihen kann.

4. Wer gehört zum Volk? Die Unionsbürgerschaft als transnationaler Lösungsansatz

Folgt man der im vorigen Absatz formulierten Kritik müssen transnationale Antworten auf das *Boundary*-Problem über eine bloße Transnationalisierung nationaler Demokratien hinausgehen und eine Demokratisierung der transnationalen Ebene bewirken. Um allgemeine, für alle gleichermaßen geltende Korrekturen ihrer Grenzen zu bestimmen, müssen nationale Staatsvölker in grenzüberschreitende Entscheidungsprozesse eintreten und damit migrations- und mitgliedschaftspolitische Kompetenzen von der nationalen auf die transnationale Ebene verlagern. Mit anderen Worten: Anstatt ihre Volksgrenzen unabhängig voneinander zu reformieren, müssen sie sich auf allgemein verbindliche Reformen und damit auf ein gemeinsames Bündel an Rechten einigen, das sie ihren jeweiligen Bürger*innen gegenseitig zugestehen. Ein derart verstandener transnationaler Ansatz, der den Entscheidungsprozess nicht nur für transnationalen Einfluss öffnet, sondern ihn selbst auf die transnationale Ebene verlagert, schlägt, so die im Rest des Aufsatzes vertretene These, einen gelungenen Mittelweg zwischen nationalen und globalen Positionen ein. Er ermöglicht es, Nicht-Bürger*innen gleichberechtigt an der Gestaltung ihrer Rechte teilhaben zu lassen, ohne dadurch den Fortbestand nationaler Demokratien zu gefährden und trägt auf diese Weise zu einer Versöhnung von demokratischer Theorie und Praxis bei.

Um diese These zu untermauern, widmet sich der folgende Teil einem ersten Beispiel transnational definierter Migrations- und Mitgliedschaftspolitik, nämlich der in den Europäischen Verträgen verankerten Unionsbürgerschaft. Dazu wird zunächst der transnationale Charakter der Unionsbürgerschaft herausgearbeitet, bevor in einem zweiten Schritt untersucht wird, inwieweit sie den oben erwähnten doppelten Anspruch erfüllt, also Nicht-Bürger*innen in die Gestaltung ihrer Rechte einbezieht, ohne dadurch die Existenz bestehender Demokratien zu gefährden. Abschließend wird auf mögliche Einwände eingegangen und das der Unionsbürgerschaft zugesprochene demokratische Potenzial gegenüber Kritik seitens alternativer Lösungsansätze verteidigt.

4.1 Die Unionsbürgerschaft als Quelle transnationaler Rechtsgarantien

Der Vorschlag, die Unionsbürgerschaft als Quelle transnationaler Rechtsgarantien zu verstehen, ist sicherlich umstritten. Schließlich war mit ihrer Einführung der Wunsch verbunden, eine allen EU-Bürger*innen gemeinsame und damit supranationale Bürgererschaft zu errichten, die ihre Beziehungen zu den Organen der EU regelt. Und in der Tat lässt sich die Unionsbürgerschaft in einer ersten Lesart auch als supranationales Rechtssystem, das heißt als vertikale Rechtsbeziehung zwischen der EU und ihren einzelnen Bürger*innen beschreiben. Geregelt wird diese Beziehung von Artikel 20 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der allen EU-Bürger*innen Rechte gegenüber den Institutionen der EU einräumt und sie so zum Beispiel ermächtigt, an den Wahlen zum Europäischen Parlament teilzunehmen (Art. 20(2)(b) AEUV). Würde

sich die Unionsbürgerschaft allerdings auf die wenigen in Artikel 20 AEUV aufgelisteten Rechte beschränken, müsste man dem immer wieder vorgebrachten Vorwurf ihrer Substanzlosigkeit uneingeschränkt zustimmen. Sie würde ihren Träger*innen nur minimale Zusatzrechte bieten und in deren Alltag deswegen kaum von Bedeutung sein.

Dieser Kritik kann jedoch begegnet werden, indem man auf eine zweite Form von Rechten verweist, die EU-Bürger*innen in Anspruch nehmen können. Neben Rechten gegenüber den Organen der EU spricht die Unionsbürgerschaft ihnen nämlich auch Rechte gegenüber anderen Mitgliedstaaten zu. Möchte man die verschiedenen Elemente dieser zweiten, nun horizontal statt vertikal ausgerichteten Rechtsbeziehung systematisieren, können zwei Rechtsarten, nämlich Mobilitäts- und Teilhaberechte, unterschieden werden. Dank der von der Unionsbürgerschaft gewährten Mobilitätsrechte genießen EU-Bürger*innen die Freiheit, sich innerhalb der EU uneingeschränkt zu bewegen, also ohne vorheriges Ansuchen in andere Mitgliedstaaten einzureisen und sich dort, bei Wunsch auch dauerhaft, niederzulassen.⁶ Machen sie von dieser Freiheit Gebrauch, wird das zweite Rechtsbündel, nämlich die europäischen Teilhaberechte, aktiviert. Letztere ermöglichen es Unionsbürger*innen in ihren jeweiligen Aufenthaltsstaaten eine Reihe von Privilegien und Leistungen in Anspruch zu nehmen, die ursprünglich der nationalen Bevölkerung vorbehalten waren. Eine besondere Rolle spielt dabei Artikel 18 AEUV, der EU-Bürger*innen vor Benachteiligungen aufgrund ihrer Nationalität schützt und dadurch die Grundlage dafür schafft, dass sie in weiten Teilen gleichberechtigt am sozioökonomischen sowie, hier allerdings deutlich begrenzter,⁷ am politischen Leben ihres Aufenthaltslandes teilhaben können (vgl. Kadelbach 2011: 461 ff.).

Vergleicht man nun die Rechte, die EU-Bürger*innen in anderen Mitgliedstaaten besitzen, mit jenen, die sie gegenüber den Organen der EU geltend machen können, so lassen sich zwei Unterschiede festhalten: Im Gegensatz zu den in Artikel 20 AEUV aufgelisteten supranationalen Rechten sind die in anderen EU-Staaten einklagbaren Rechtsgarantien zum einen deutlich umfangreicher, kommen zum anderen allerdings weniger Unionsbürger*innen zugute. Schließlich können Rechte, die in anderen Mitgliedstaaten wirksam werden, nur von jenen in Anspruch genommen werden, die ihre Heimat verlassen, um entweder temporär oder dauerhaft in einem anderen EU-Land zu leben (vgl. Bauböck 1997: 312). Werden beide Unterschiede zusammengefasst, muss die erste Lesart der Unionsbürgerschaft als supranationale Bürgerschaft in Zweifel gezogen werden. Anstatt neue, gesamteuropäische Volksgrenzen zu konstituieren, trägt sie vielmehr zu einer Transformation bestehender, das heißt bereits konstituierter Volksgrenzen bei. Entgegen der ursprünglichen Intention ihrer Erschaffer begründet sie also keine originäre, allen EU-Bürger*innen einheitliche Rechte garantierende supranationale Bürgerschaft, sondern bewirkt durch die oben skizzierten grenzüber-

6 Gemäß Artikel 7 2004/38/EG ist das Recht, sich in einem anderen EU-Staat niederzulassen ab einer Aufenthaltsdauer von mehr als drei Monaten jenen EU-Bürger*innen vorbehalten, die finanziell unabhängig sind und über einen ausreichenden Krankenversicherungsschutz verfügen.

7 Gemäß Artikel 20 AEUV können EU-Bürger*innen in anderen Mitgliedstaaten nur an Kommunalwahlen sowie den Wahlen zum Europäischen Parlament, nicht aber an nationalen Wahlen teilnehmen.

schreitenden Mobilitäts- und Teilhaberechte eine wechselseitige Öffnung nationaler Bürgerschafts- und Migrationsregime, die, obgleich von der supranationalen Ebene koordiniert, erst im Rahmen transnationaler Kooperation ihre konkrete Umsetzung findet (vgl. Olsen 2013: 134 ff.).⁸

4.2 Die Unionsbürgerschaft als Beispiel transnationaler Migrations- und Mitgliedschaftspolitik

Wie im vorigen Abschnitt aufgezeigt, ging mit der Einführung der Unionsbürgerschaft eine Transformation nationaler Migrations- und Mitgliedschaftsregime einher. Indem sie Bürger*innen anderer EU-Staaten Mobilitäts- und Teilhaberechte zusprach, die ehemals einheimischen Bürger*innen vorbehalten waren, verringerte die Unionsbürgerschaft die Rechtsunterschiede zwischen beiden Bevölkerungsgruppen und reformierte auf diese Weise die Mitgliedschaftsgrenzen aller beteiligten europäischen Staaten. Um zu sehen, inwieweit diese Rekonstitution bestehender Volksgrenzen eine Antwort auf das *Boundary*-Problem bildet, muss der Blick im Folgenden von den einzelnen Unionsrechten auf den Prozess ihrer Genese gelenkt und untersucht werden, inwieweit dieser die zu Beginn des Abschnittes aufgestellte doppelte Bedingung demokratischer Legitimität erfüllt. Sind die von der Unionsbürgerschaft garantierten Rechte das Ergebnis eines transnationalen Entscheidungsprozesses, der, erstens, Bürger*innen und Nicht-Bürger*innen gleiche Einflussmöglichkeiten einräumt und, zweitens, mit dem Fortbestand nationaler Gemeinwesen vereinbar ist?

Vergleicht man die bisher diskutierten transnationalen Reformvorschläge mit dem der Unionsbürgerschaft zugrundeliegenden Gesetzgebungsprozess fällt ein zentraler Unterschied ins Auge: Anstatt das grenzüberschreitende Element, das alle Ansätze als transnational kennzeichnet, in nationale Gesetzgebungsverfahren einzugliedern, verlagert die Unionsbürgerschaft Entscheidungen zur Migrations- und Mitgliedschaftspolitik selbst auf die transnationale Ebene. Die Rechte, die EU-Bürger*innen seit Einführung der Unionsbürgerschaft in anderen Mitgliedstaaten besitzen, werden nicht mehr in den nationalen Parlamenten ihres jeweiligen Aufenthaltslands, sondern in gemeinsamen und damit transnationalen Entscheidungsverfahren bestimmt. Geregelt werden diese

8 Die Diskussion, wie die Unionsbürgerschaft konzeptuell einzuordnen ist, ist in der Literatur bis heute nicht abschließend geklärt. Espen D. H. Olsen (2013) folgend schließt sich dieser Aufsatz einer transnationalen, das heißt grenzüberschreitenden, Interpretation an, die auf den Weder-Noch-Charakter der Unionsbürgerschaft hinweist. Demnach weicht die Unionsbürgerschaft zwar vom klassischen und damit statischen Modell nationalstaatlicher Bürgerschaft ab, weist aber auch keine vollständige Loslösung von der nationalstaatlichen Ebene auf, wie dies Befürworter*innen einer supranationalen Lösung, das heißt einer freistehenden europäischen Bürgerschaft fordern. Ihr zentraler Mehrwert liegt, wie oben beschrieben, in den von ihr garantierten grenzüberschreitenden Rechten, welche dazu beitragen, dass nationalstaatliche Grenzen innerhalb der EU an Bedeutung verlieren, ohne gänzlich bedeutungslos zu werden. Genau wie die EU als Ganzes, die sowohl transnationale als auch supranationale Elemente und Institutionen aufweist, schließt die hier diagnostizierte primär transnationale Wirkweise der Unionsbürgerschaft die Existenz supranationaler Elemente allerdings nicht aus.

Verfahren von Artikel 25 AEUV, der für Änderungen der in den Europäischen Verträgen verankerten Unionsrechte ein besonderes Gesetzgebungsverfahren vorschreibt. Nachträgliche Ergänzungen müssen demnach nicht nur einstimmig vom Rat der Europäischen Union beschlossen werden, sondern auch die Zustimmung des Europäischen Parlaments erhalten, das entsprechende Vorschläge mit absoluter Mehrheit annehmen oder ablehnen, nicht aber abändern kann. Überprüft man nun, inwieweit dieser auf den ersten Blick komplexe Gesetzgebungsprozess die doppelte Bedingung legitimer Migrations- und Mitgliedschaftspolitik erfüllt, wird das Interesse dieses Aufsatzes für die Unionsbürgerschaft deutlich.

Mit Blick auf die erste Bedingung, die für Nicht-Bürger*innen gleiche Mitsprachemöglichkeiten bei der Gestaltung ihrer Rechte fordert, kann zunächst festgehalten werden, dass nationale Bürgerschaften mit Einführung der Unionsbürgerschaft die alleinige Hoheit über ihre Volksgrenzen verloren haben. Zwar war auch mit den im dritten Abschnitt vorgestellten transnationalen Reformvorschlägen ein gewisser Souveränitätsverlust nationaler Entscheidungsgremien verbunden. Allerdings unterscheidet sich die Unionsbürgerschaft dadurch, dass sie ihren Träger*innen nicht nur zusätzliche, sondern gleichberechtigte Einflussmöglichkeiten bei der Gestaltung ihrer Rechte einräumt. Schließlich können alle EU-Bürger*innen in gleichem Maße an europäischen Gesetzgebungsverfahren teilhaben und damit die Migrations- und Mitgliedschaftspolitik anderer EU-Staaten mitbestimmen. Genau wie die eingangs skizzierte kosmopolitische Position erfüllt die Unionsbürgerschaft folglich die erste Bedingung legitimer Grenzpolitik. Sie öffnet nationale Migrations- und Mitgliedschaftsregime für den gleichberechtigten Einfluss von Nicht-Bürger*innen und überwindet damit deren aus demokratietheoretischer Sicht nicht zu rechtfertigende Exklusivität.⁹

Im klaren Gegensatz zu den vermuteten Folgen kosmopolitischer Reformvorschläge wurde die Rechtsungleichheit zwischen nationalen Bürger*innen und EU-Bürger*innen mit Einführung der Unionsbürgerschaft allerdings nicht gänzlich überwunden und damit der Fortbestand nationaler Gemeinschaften nicht in Frage gestellt. Warum also nutzen EU-Bürger*innen ihre neu gewonnenen Einflussmöglichkeiten nicht, um in anderen Mitgliedstaaten die gleichen Rechte einzufordern, die einheimische Bürger*innen in Anspruch nehmen können?

Um diese Frage zu beantworten, hilft es, sich den spezifischen Charakter der EU vor Augen zu führen. Letztere ist weder Staat noch Staatenbund und stellt damit besondere Legitimationsanforderungen an gemeinschaftliches politisches Handeln. So sind supranationale, europäische Rechtsakte – im Gegensatz zur gängigen Praxis von Staatenbünden – zwar unmittelbar für alle Mitgliedstaaten bindend, können ihre Legitimität aufgrund der Abwesenheit eines gesamteuropäischen Staatsvolkes oder *Demos* jedoch nicht einfach aus Mehrheitsentscheidungen speisen. Anstelle einer europäischen *Demokratie* sprechen zahlreiche EU-Expert*innen deswegen von einer europäischen *Demoi-*kratie,

9 Aus Argumentationsgründen ist die hier vorgeschlagene Rekonstruktion der Unionsbürgerschaft zunächst idealisierend, bevor im fünften Teil auf Abweichungen zwischen Theorie und Praxis eingegangen wird.

einer „Union of peoples, understood both as states and as citizens, who govern together, but not as one“ (Nicolaidis 2013: 353).¹⁰

Um trotz fehlender nationaler Einheit allgemeinverbindliche Regeln aufstellen zu können, beruhen demoi-kratische Entscheidungsprozesse auf einer zentralen Verfahrensnorm, nämlich jener der Gegenseitigkeit oder Reziprozität. Gesamteuropäische Entscheidungen werden nicht nur von allen europäischen Staatsvölkern oder *Demoi* gemeinsam getroffen, sie sind auch für alle beteiligten Parteien gleichermaßen bindend. Macht man sich diesen notwendigerweise reziproken Charakter aller EU-weiten Beschlüsse klar, wird deutlich, warum die Existenz separater Nationalstaaten trotz ihres Souveränitätsverlusts bei migrations- und mitgliedschaftspolitischen Fragen in der EU nicht gefährdet ist. Zwar können alle EU-Bürger*innen, wie wir gesehen haben, ihre Rechte in anderen EU-Ländern selbst mitbestimmen, allerdings sind sie nicht nur Nutznießer*innen, sondern auch Adressat*innen dieser neuen Rechtsgarantien. Alle Privilegien, die sie folglich in anderen Mitgliedstaaten erhalten, müssen sie in ihrer eigenen Heimat auch mit allen anderen EU-Bürger*innen teilen. Auch wenn es auf den ersten Blick also im Sinne aller EU-Bürger*innen sein müsste, in anderen Mitgliedstaaten die gleichen Rechte wie nationale Bürger*innen einzufordern, ist mit ihrer doppelten Rolle als Träger*innen und Adressat*innen der Unionsrechte ein doppeltes Interesse verbunden. So steht ihrem Interesse an einer Stärkung der Unionsbürgerschaft ein gleichberechtigtes Interesse am Schutz der heimischen demokratischen Ordnung gegenüber, das einer völligen Aufhebung aller Rechtsunterschiede zuwiderläuft. Institutionellen Ausdruck erhält diese doppelte Rollen- und damit Interessenskonstellation durch das Zusammenspiel von Rat und Parlament, die gemeinsam für die Gestaltung der Unionsbürgerschaft Verantwortung tragen. Während das intergouvernementale Gremium des Rates jene Interessen repräsentiert, die EU-Bürger*innen in ihrer Rolle als Mitglieder nationaler Gemeinschaften besitzen, vertritt das supranational organisierte Europäische Parlament seine Wähler*innen in ihrer Rolle als individuelle Bürger*innen und damit als potenzielle Nutznießer*innen der mit der Unionsbürgerschaft einhergehenden transnationalen Rechte (vgl. Bellamy 2019: 114 ff.). Bedenkt man folglich dieses doppelte Rollen- und Interessensgefüge, das in der Interaktion von Rat und Parlament zum Ausdruck kommt, kann davon ausgegangen werden, dass Unionsbürger*innen trotz ihrer mit Einführung der Unionsbürgerschaft neu gewonnenen Gestaltungsmöglichkeiten auch in Zukunft nur so viele grenzüberschreitende Freiheiten einfordern werden, wie mit den Funktionsbedingungen demokratischer Gemeinwesen vereinbar sind.

10 Neben Kalypso Nicolaidis siehe unter anderem Francis Cheneval und Frank Schimmelfennig (2013) sowie Richard Bellamy (2019).

4.3 Die Vorteile transnationaler europäischer Migrations- und Mitgliedschaftspolitik aus praktischer Sicht

Folgt man ihrer in diesem Aufsatz vorgeschlagenen Rekonstruktion, liegt der Schluss nahe, die Unionsbürgerschaft als demokratische Innovation zu bezeichnen. Indem sie die Definition grenzüberschreitender Mobilitäts- und Teilhaberechte auf die transnationale Ebene verlagert, ermöglicht sie es allen EU-Bürger*innen, die Volksgrenzen anderer Mitgliedstaaten mitzugestalten und bietet damit eine Antwort auf das Externalitätsproblem nationaler Migrations- und Mitgliedschaftsentscheidungen. In der bestehenden Literatur findet man für dieses Argument jedoch nur wenig Unterstützung. So ist es gerade die demokratische Komponente der Unionsbürgerschaft, die sowohl ihre Kritiker*innen als auch ihre Befürworter*innen immer wieder ins Zentrum der Diskussion rücken.¹¹ Der zentrale Vorwurf lässt sich dabei in weiten Teilen als Antithese der hier vorgebrachten Argumentation lesen: Trotz ihres historisch einmaligen Potenzials, eine neue Antwort auf die Frage ‚Wer gehört zum Volk?‘ zu entwickeln, habe die Unionsbürgerschaft die Chance verpasst, die Exklusivität nationalstaatlicher Demokratien zu überwinden. Schließlich sind mobile EU-Bürger*innen nur auf kommunaler und europäischer, nicht aber auf nationaler Ebene stimmberechtigt und damit weitestgehend vom politischen Leben ihres Aufenthaltslandes ausgeschlossen.

Eine zentrale Rolle spielt diese Kritik, wie wir gesehen haben, in der einflussreichen Position liberal-nationalstaatlicher Denker*innen. Um die problematische Exklusivität bestehender Nationalstaaten zu überwinden, fordern sie letztere auf, allen langfristig ansässigen Immigrant*innen ein Recht auf Einbürgerung und damit auf gleichberechtigte Teilhabe am öffentlichen Leben zuzusprechen. Verglichen mit liberal-nationalstaatlichen Reformvorschlägen orientiert sich die Unionsbürgerschaft hingegen nicht an einem unabhängigen, vordefinierten Bürgerschaftsideal, sondern überlässt die Definition ihrer Rechte der gemeinsamen Entscheidung aller europäischen Völker und damit indirekt ihren Träger*innen selbst. Entsprechend dieser Lesart beruht der demokratische Wert der Unionsbürgerschaft nicht auf dem Umfang ihrer Rechte, sondern auf der Inklusivität des vorgelagerten Entscheidungsverfahrens. Mit anderen Worten: Auch wenn die begrenzten Wahlrechte mobiler EU-Bürger*innen aus substanzieller Sicht bedauerlich erscheinen, können sie aus prozeduraler Sicht gerechtfertigt werden. Sie wurden von allen relevanten Parteien, nämlich ihren Träger*innen wie Adressat*innen, gemeinsam beschlossen und sind deswegen mit deren individueller Freiheit vereinbar.

Aus der Perspektive einzelner Immigrant*innen, in diesem Fall mobiler EU-Bürger*innen, scheint diese Argumentation auf den ersten Blick natürlich wenig überzeugend. Schließlich sind es die konkreten Rechte, die sie im Aufenthaltsland besitzen, und nicht ihre Möglichkeit, diese Rechte mitzugestalten, die für ihre Integration entscheidend sind. Warum also auf die Inklusivität des Entscheidungsverfahrens pochen anstelle, so wie liberal-nationalstaatliche Denker*innen, die Inklusivität der Entscheidung, also die

11 Für eine Übersicht der Diskussion siehe Bauböck (2019: Teil 1).

Inklusivität nationaler Migrations- und Mitgliedschaftsregime, anzustreben? Warum, anders formuliert, die Demokratietheorie zu Rate ziehen, anstatt die Frage ‚Wer gehört zum Volk?‘ mit Hilfe gängiger Gerechtigkeitstheorien zu beantworten?

Der Grund liegt in der eingangs kritisierten Instabilität nationalstaatlich verabschiedeter Reformen bestehender Migrations- und Mitgliedschaftsregime. Auch wenn diese die Rechte von Migrant*innen stärken und damit ihre Rechtsungleichheit verringern können, setzen sie deren Rechtsunsicherheit unverändert fort. Schließlich können nationale Mehrheiten – solange sie die alleinige Verfügungsgewalt über die Rechte von Immigrant*innen innehaben – nicht nur Reformen zu ihrer Stärkung erlassen, sondern diese Reformen nach Belieben auch wieder revidieren. Mehr noch, auch wenn eine gewisse Instabilität allen demokratischen Beschlüssen innewohnt und damit charakteristisch für demokratisch organisierte Gemeinwesen ist, zeichnen sich Entscheidungen zur Migrations- und Mitgliedschaftspolitik durch eine besondere Anfälligkeit für nachträgliche Restriktionen aus. Schließlich betreffen letztere in erster Linie Immigrant*innen, die keine Stimmrechte besitzen und deswegen keine Sanktionsgewalt ausüben können. Verbleiben Entscheidungen zur Migrations- und Mitgliedschaftspolitik also in der alleinigen Hoheitsgewalt nationalstaatlicher Akteure, können letztere die Rechte von Immigrant*innen nicht nur unilateral, sondern auch ohne merkliche Beeinträchtigung für ihre eigene Wählerschaft beschneiden und besitzen damit ein strategisch gesehen günstiges Instrument, um periodisch aufflammenden Ressentiments in der heimischen Bevölkerung zu begegnen.

Natürlich sind Änderungen, wie wir gesehen haben, auch im Rahmen der Unionsbürgerschaft möglich, allerdings schneidet letztere mit Blick auf die Rechtssicherheit mobiler EU-Bürger*innen besser ab. So kann eine Reform der Unionsrechte weder unilateral von einzelnen Mitgliedstaaten noch ohne Kosten für die eigene Bürgerschaft beschlossen werden. Da die grenzüberschreitenden Teilhabe- und Mobilitätsrechte von EU-Bürger*innen auf transnationaler Ebene und damit von allen Mitgliedstaaten gemeinsam festgelegt werden, können sie auch nicht ohne Zustimmung aller anderen EU-Staaten geändert oder reformiert werden. Bleibt eine derartige Zustimmung aus, steht europäischen Regierungen nur eine Option offen, um sich ihren Verpflichtungen gegenüber anderen EU-Bürger*innen zu entziehen: Sie müssen die EU verlassen und damit in Kauf nehmen, dass auch ihre eigenen Bürger*innen die von der Unionsbürgerschaft garantierten Freiheitsrechte verlieren.

Bezieht man Überlegungen zur Stabilität der gewährten Rechte in den Vergleich unterschiedlicher Reformvorschläge ein, muss die zunächst vermutete praktische Überlegenheit des liberal-nationalstaatlichen Ansatzes in Frage gestellt werden. Auch wenn die Unionsbürgerschaft mit Blick auf die mit ihr verbundenen Rechte hinter liberal-nationalstaatlichen Forderungen zurückbleibt, genießen diese Rechte einen höheren politischen Schutz. Sie hängen nicht mehr vom Wohlwollen nationaler Regierungen ab, sondern besitzen ihre eigene Legitimationsgrundlage und sind damit besser vor Änderungen im politischen Klima einzelner Mitgliedstaaten und daraus resultierenden migrationspolitischen Richtungswechseln geschützt.

5. Wer gehört zum Volk? Verbleibende *Boundary*-Debatten in und jenseits der EU

Anhand der Rekonstruktion der Unionsbürgerschaft als erstem Beispiel transnationaler Migrations- und Mitgliedschaftspolitik konnten die eingangs diskutierten transnationalen Reformvorschläge erweitert werden. Um einen Mittelweg zwischen nationalen und globalen Positionen aufzuzeigen, der dem Vorwurf reiner Symbolpolitik entgeht, bedarf es nicht nur einer Transnationalisierung nationaler Demokratien, das heißt einer Ergänzung nationaler Entscheidungsprozesse um transnationale Elemente, sondern einer Demokratisierung transnationaler Politik. Fragen der Migrations- und Mitgliedschaftspolitik müssen der alleinigen Entscheidungsgewalt nationalstaatlicher Akteure entzogen und gemeinschaftlich von unterschiedlichen Völkern oder *Demos* in demokratischen, grenzüberschreitenden Entscheidungsverfahren geregelt werden.

Abstrahiert man von den bisherigen Ausführungen zur Unionsbürgerschaft, können die eingangs formulierten Bedingungen legitimer Migrations- und Mitgliedschaftspolitik präzisiert werden. Um Nicht-Bürger*innen in die Gestaltung ihrer Rechte einzubeziehen, ohne dadurch den Fortbestand partikularer Gemeinwesen zu gefährden, müssen migrations- und mitgliedschaftspolitische Entscheidungen, erstens, transnational und, zweitens, reziprok sein, das heißt das Ergebnis grenzüberschreitender demokratischer Verhandlungen bilden, die für alle Parteien gleichermaßen bindend sind. Wendet man diese Kriterien in ihrer abstrahierten Form nun erneut auf die Migrations- und Mitgliedschaftspolitik europäischer Mitgliedstaaten an, können neben den beschriebenen Übereinstimmungen auch Abweichungen identifiziert werden, die auf weiteren Reformbedarf hinweisen. Welche Forderungen richtet das hier entwickelte Ideal transnationaler Migrations- und Mitgliedschaftspolitik also konkret an europäische Staaten? Welche Verpflichtungen, um auf unsere Ausgangsfrage zurückzukommen, haben wir gegenüber Nicht-Bürger*innen?

Schließt man sich der vorgeschlagenen Rekonstruktion der Unionsbürgerschaft an, haben alle Mitgliedstaaten ihre demokratischen Verpflichtungen zumindest gegenüber einer Gruppe an Immigrant*innen, nämlich mobilen EU-Bürger*innen, erfüllt. Ihre Rechte werden, wie wir gesehen haben, vom Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Parlament und damit in transnationalen, reziproken Entscheidungsverfahren bestimmt. Bei genauerer Betrachtung lassen sich jedoch schnell Unterschiede zwischen der in Teilen idealisierenden Rekonstruktion der Unionsbürgerschaft und ihrer tatsächlichen politischen Praxis identifizieren. So weist die dominante Rolle des Rates, der allein für die inhaltliche Ausgestaltung der Unionsbürgerschaft verantwortlich ist und dem Europäischen Parlament lediglich Veto-Rechte einzuräumen hat, auf den stärker intergouvernementalen als transnationalen Charakter des grenzüberschreitenden Entscheidungsprozesses hin. In Folge sind die tatsächlichen Einflussmöglichkeiten individueller EU-Bürger*innen begrenzt, weswegen anzunehmen ist, dass die Unionsbürgerschaft mehr von den kollektiven Interessen der Mitgliedstaaten als den individuellen Bedürfnissen ihrer Bürger*innen geprägt ist. Geht man wie dieser Aufsatz jedoch davon

aus, dass die Legitimität der Unionsbürgerschaft auf einem Ausgleich individueller und kollektiver Interessen und damit auf ihrer Fähigkeit beruht, zwischen nationalstaatlichen und kosmopolitischen Positionen zu vermitteln, ist weiterer Reformbedarf nötig. So lässt sich auch mit Blick auf die demokratische Legitimität innereuropäischer Volksgrenzen die in der EU-Literatur seit Jahren formulierte Forderung nach einer Demokratisierung europäischer Politik und damit einer stärkeren Einbeziehung individueller Bürger*innen unterstreichen. Nur wenn den direkt gewählten Organen, also den nationalen Legislativen sowie dem Europäischen Parlament, eine stärkere Rolle bei der Gestaltung der Unionsbürgerschaft zukommt, können EU-Bürger*innen tatsächlichen Einfluss auf ihre Rechte nehmen und damit die Legitimität nationaler Migrations- und Mitgliedschaftsregime stärken.

Doch auch wenn die Unionsbürgerschaft dem hier vorgezeichneten Ideal transnationaler Migrations- und Mitgliedschaftspolitik vollends entspräche, ist klar, dass sie nur eine partielle Antwort auf das *Boundary*-Problem und die von ihm angeprangerten Externalitätsprobleme moderner Demokratien bieten kann. Schließlich sind alle Drittstaatsangehörigen, also Immigrant*innen aus Ländern außerhalb der EU, von der Unionsbürgerschaft und den mit ihr einhergehenden transnationalen Mobilitäts- und Teilhaberechten ausgeschlossen. Anstatt die Rechtsungleichheiten zwischen Bürger*innen und Nicht-Bürger*innen generell in Frage zu stellen, führt die Unionsbürgerschaft folglich eine aus demokratietheoretischer Sicht nicht minder problematische Unterscheidungsebene ein, nämlich jene zwischen EU-internen und EU-externen Immigrant*innen (vgl. Benhabib 1999: 716). Während erstere an der Gestaltung ihrer eigenen Rechte mitwirken können und dadurch einen vergleichsweise hohen Rechtsschutz genießen, sind letztere vom Wohlwollen ihres Gastlandes abhängig und werden demzufolge nicht nur gegenüber der einheimischen Bevölkerung, sondern auch gegenüber anderen, nämlich EU-internen Immigrant*innen, benachteiligt.

Den bisherigen Ausführungen entsprechend liegt die Antwort auf diesen verbleibenden Missstand nahe: Um nicht nur EU-Bürger*innen, sondern alle Nicht-Bürger*innen in die Gestaltung ihrer Rechte einzubeziehen, müsste der der Unionsbürgerschaft zugrundeliegende transnationale Entscheidungsprozess über seinen aktuellen europäischen Kontext hinaus erweitert werden und letzten Endes globale Ausmaße annehmen. Angesichts der gewaltigen sozialen, politischen und wirtschaftlichen Ungleichheiten, die weltweit herrschen, sowie der daraus resultierenden Spannungen und Konflikte, kommen allerdings schnell Zweifel an der Realisierbarkeit einer universell verbindlichen transnationalen Migrations- und Mitgliedschaftspolitik auf. Doch auch wenn eine globale Ausdehnung der Unionsbürgerschaft keine praktische Lösung für die gegenwärtige Benachteiligung von Drittstaatsangehörigen darstellt, richtet sie als normatives Ideal eine Reihe lang-, mittel- und kurzfristiger Forderungen an die EU, mit denen der Willkür ihrer Migrations- und Mitgliedschaftspolitik entgegengewirkt werden kann.

So gilt es langfristig weltweite Ungleichheiten zu reduzieren, um demokratische Lösungen möglich zu machen. Dem Kampf für globale Gerechtigkeit kommt damit eine zentrale demokratietheoretische Bedeutung zu. Nur wenn bestehende Machtgefälle

überwunden werden, können unterschiedliche Völker in gleichberechtigte Verhandlungen eintreten und auf diese Weise eine gegenseitige Demokratisierung ihrer Mitgliedschaftsgrenzen bewirken. Da dieses Ziel vorerst nur im Rahmen regionaler Kooperation realisierbar erscheint, kommt der EU auf mittlere Sicht die Aufgabe zu, den nachbarschaftlichen Ausbau der Unionsbürgerschaft zu fördern, das heißt sich aktiv um neue Beitrittsländer zu bemühen und sie bei der Erfüllung der europäischen Aufnahmekriterien zu unterstützen. Genauso wie der Kampf für globale Gerechtigkeit hat die Förderung von Demokratie und Wohlstand in der Region eine legitimitätssteigernde Funktion. Sie bereitet den Weg für zukünftige Erweiterungen und damit für eine progressive Ausdehnung des der Unionsbürgerschaft innewohnenden demokratischen Potenzials.

Auf kurzfristige Sicht bieten allerdings weder Bemühungen um globale Gerechtigkeit noch um zukünftige Beitrittsverhandlungen eine Lösung für die Ungleichbehandlung, die alle Drittstaatangehörigen aktuell in ihren Gastländern erfahren. Ähnlich wie liberal-nationalstaatliche Ansätze spricht sich dieser Aufsatz deswegen für eine unilaterale, allerdings gesamteuropäische Lösung aus, nämlich für eine Ausdehnung der mit der Unionsbürgerschaft einhergehenden Teilhaberechte auf alle langfristig ansässigen Immigrant*innen. Zwar wird dieser Vorschlag, der Drittstaatangehörigen lediglich Rechte, nicht aber die Möglichkeit gewährt, diese Rechte mitzugestalten, das Externalitätsproblem bestehender Migrations- und Mitgliedschaftsregime nicht lösen. Allerdings kann er, anders als bereits zu beobachtende Rechtsangleichungen auf nationaler Ebene, eine derivative Form demokratischer Legitimität beanspruchen. Die mit der Unionsbürgerschaft einhergehenden Rechte sind schließlich jene Rechte, die Bürger*innen aus 27 unterschiedlichen Nationen als derart bedeutend für ihre individuelle Freiheit betrachten, dass sie sie in anderen Mitgliedstaaten besitzen möchten und deswegen auch anderen EU-Bürger*innen in ihrer eigenen Heimat zu gewähren bereit sind. Es sind, mit anderen Worten, demokratisch definierte Nicht-Bürger*innen-Rechte, die aufgrund dieser Eigenschaft auch ausnahmslos allen Nicht-Bürger*innen zuteilwerden sollten.

6. Schluss

Die Frage ‚Wer gehört zum Volk?‘ stellt alle modernen Demokratien vor ein Dilemma: Auch wenn sie zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern unterscheiden müssen, läuft diese Unterscheidung zwangsläufig grundlegenden demokratischen Werten zuwider. Die Unmöglichkeit, demokratisch legitime Entscheidungen über die Aufnahme und Integration von Immigrant*innen zu treffen, zeigt allerdings nicht die Grenzen der Demokratietheorie, sondern vielmehr ihre grenzüberschreitende Reichweite an: Sie verpflichtet uns, unsere Volksgrenzen gegenüber Nicht-Bürger*innen zu rechtfertigen.

Um dieser Rechtfertigungspflicht nachzukommen, plädiert dieser Aufsatz für eine Transnationalisierung nationaler Migrations- und Mitgliedschaftspolitik. Die Rechte von Immigrant*innen müssen der alleinigen Entscheidungsgewalt nationalstaatlicher Akteure entzogen und auf transnationaler Ebene, das heißt von unterschiedlichen Völkern in

gegenseitig bindenden Vereinbarungen, festgelegt werden. Erste Ansätze einer derart verstandenen transnationalen Migrations- und Mitgliedschaftspolitik finden sich im Kontext der Europäischen Union. Vermittelt über ihre jeweiligen Vertreter*innen im Rat und Europäischen Parlament können alle EU-Bürger*innen Einfluss auf die Gestaltung der Unionsbürgerschaft und damit auf ihre Rechte in anderen Mitgliedstaaten nehmen.

Die Demokratisierungswirkung, die dieser Aufsatz der Unionsbürgerschaft zuschreibt, ist in ihrer derzeitigen institutionellen Ausgestaltung sicherlich begrenzt. So steht die Unionsbürgerschaft gegenwärtig ausschließlich EU-Bürger*innen offen, die darüber hinaus nur begrenzte Möglichkeiten haben, an der Gestaltung der mit ihr einhergehenden Rechte mitzuwirken. Doch auch wenn diese vielfach wiederholte Kritik an der Unionsbürgerschaft zweifelsohne berechtigt ist, untergräbt sie nicht das ihr innewohnende demokratische Potenzial, sondern fordert uns vielmehr dazu auf, um seiner Entfaltung willen auf eine weitere Demokratisierung transnationaler Politik hinzuwirken.

Literatur

- Abizadeh, Arash, 2008: Democratic Theory and Border Coercion. No Right to Unilaterally Control Your Own Borders. In: *Political Theory* 36, 37–65. <https://doi.org/10.1177/0090591707310090>
- Abizadeh, Arash, 2012: On the Demos and Its Kin. Nationalism, Democracy, and the Boundary Problem. In: *The American Political Science Review* 106, 867–882. <https://doi.org/10.1017/S0003055412000421>
- Agné, Hans, 2010: Why Democracy Must be Global. Self-Founding and Democratic Intervention. In: *International Theory* 2, 381–409. <https://doi.org/10.1017/S1752971910000254>
- Ahlhaus, Svenja, 2020: Die Grenzen des Demos. Mitgliedschaftspolitik aus Postsouveräner Perspektive, Frankfurt (Main).
- Bauböck, Rainer, 1997: Citizenship and National Identities in the European Union. In: Eugen Antalovsky / Josef Melchior / Sonja Puntscher Riekmann (Hg.), *Integration durch Demokratie. Neue Impulse für die Europäische Union*, Marburg, 297–331.
- Bauböck, Rainer, 2005: Expansive Citizenship. Voting beyond Territory and Membership. In: *PS: Political Science and Politics* 38, 683–687. <https://doi.org/10.1017/S1049096505050341>
- Bauböck, Rainer, 2019 (Hg.): *Debating European Citizenship*, Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-89905-3>
- Bellamy, Richard, 2019: *A Republican Europe of States. Cosmopolitanism, Intergovernmentalism and Democracy in the EU*, Cambridge, UK. <https://doi.org/10.1017/9781139136303>
- Benhabib, Seyla, 1999: Citizens, Residents and Aliens in a Changing World. Political Membership in the Global Era. In: *Social Research* 66, 709–744.
- Blatter, Joachim / Schulz, Johannes, 2022: Intergovernmentalism and the Crisis of Representative Democracy. The Case for Creating a System of Horizontally Expanded

- and Overlapping National Democracies. In: *European Journal of International Relations*, 1–26. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4158968>
- Cheneval, Francis / Schimmelfennig, Frank, 2013: The Case for Democracy in the European Union. In: *Journal of Common Market Studies* 51, 334–350. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2012.02262.x>
- Doucet, Marc G., 2005: The Democratic Paradox and Cosmopolitan Democracy. In: *Millennium: Journal of International Studies* 34, 137–155. <https://doi.org/10.1177/03058298050340011401>
- Espejo, Paulina Ochoa, 2012: Paradoxes of Popular Sovereignty. A View from Spanish America. In: *The Journal of Politics* 74, 1053–1065. <https://doi.org/10.1017/S0022381612000503>
- Goodin, Robert E., 2007: Enfranchising All Affected Interests, and Its Alternatives. In: *Philosophy & Public Affairs* 35, 40–68. <https://doi.org/10.1111/j.1088-4963.2007.00098.x>
- Held, David, 1995: *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford.
- Joppke, Christian, 2008: Comparative Citizenship. A Restrictive Turn in Europe? In: *Law and Ethics of Human Rights* 2, 1–41. <https://doi.org/10.2202/1938-2545.1018>
- Kadelbach, Stefan, 2011: Union Citizenship. In: Armin von Bogdandy / Jürgen Bast (Hg.), *Principles of European Constitutional Law. 2. Auflage*, Oxford / München, 443–478.
- Lupel, Adam, 2011: *Globalization and Popular Sovereignty. Democracy's Transnational Dilemma*, London / New York.
- Miller, David, 1988: The Ethical Significance of Nationality. In: *Ethics* 98, 647–662. <https://doi.org/10.1086/292997>
- Miller, David, 1999: *On Nationality*, Oxford.
- Miller, David, 2020: Reconceiving the Democratic Boundary Problem. In: *Philosophy Compass* 15, 1–9. <https://doi.org/10.1111/phc3.12707>
- Morris, Lydia, 2003: Managing Contradiction. Civic Stratification and Migrants' Rights. In: *International Migration Review* 37, 74–100. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2003.tb00130.x>
- Mourão Permoser, Julia, 2017: Redefining Membership. Restrictive Rights and Categorisation in European Union Migration Policy. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 43, 2536–2555. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1301202>
- Näsström, Sofia, 2007: The Legitimacy of the People. In: *Political Theory* 35, 624–658. <https://doi.org/10.1177/0090591707304951>
- Nicolaïdis, Kalypso, 2013: European Democracy and Its Crisis. In: *Journal of Common Market Studies* 51, 351–369. <https://doi.org/10.1111/jcms.12006>
- Olsen, Espen D. H., 2013: *Transnational Citizenship in the European Union. Past, Present, and Future*, New York.
- Orgad, Liav, 2020: Naturalization. In: Ayelet Shachar / Rainer Bauböck / Irene Bloemraad / Maarten Peter Vink (Hg.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford / New York, 339–356.

- Rubio-Marín, Ruth, 2000: *Immigration as a Democratic Challenge. Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*, Cambridge, UK / New York. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491122>
- Saward, Michael, 2000: A Critique of Held. In: Barry Holden (Hg.), *Global Democracy. Key Debates*, London, 32–46.
- Schmitter, Philippe C., 1997: Exploring the Problematic Triumph of Liberal Democracy and Concluding with a Modest Proposal for Improving its International Impact. In: Axel Hadenius (Hg.), *Democracy's Victory and Crisis. Nobel Symposium No. 93*, Cambridge, UK, 297–307. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511558832.014>
- Song, Sarah, 2012: The Boundary Problem in Democratic Theory. Why the Demos should be Bounded by the State. In: *International Theory* 4, 39–68. <https://doi.org/10.1017/S1752971911000248>
- Whelan, Frederick G., 1983: Prologue. Democratic Theory and the Boundary Problem. In: James R. Pennock / John W. Chapman (Hg.), *Liberal Democracy*, New York / London, 13–48.