

Anna Meine

## **Komplementäre Bürgerschaften**

**Demokratische Selbstbestimmung in transnationalen Ordnung**

Überblick und Zusammenfassung einiger Hauptthesen

## Problemaufriss und Fragestellung, Struktur und Herangehensweise

Können wir in mehr als einer Demokratie Bürgerinnen und Bürger sein – nicht nur in zwei Staaten, sondern auch in Demokratien unterschiedlicher Form und Größe, auf staatlichen und überstaatlichen Ebenen politischer Ordnung? Diese Frage stellt sich, wenn wir Forderungen nach einer Demokratisierung von politischen Institutionen auch jenseits des Staates, von EU, UNO oder WTO, ernst nehmen. Sie stehen im Kontext aktueller Wandlungsprozesse von Globalisierung und Governance, die das bestehende System souveräner und territorial organisierter Nationalstaaten unter Druck setzen (Scheuerman 2014). Diese Entwicklungen bedeuten nicht notwendig den Niedergang des Nationalstaates. Sie zeigen jedoch auf, dass sich räumliche, soziale und zeitliche Ordnungsmuster menschlichen Handelns verändern und dass neue Formen von Regieren entstehen. Nehmen diese Institutionen Herrschaftscharakter an, stellt sich nicht nur die Frage, ob sie effektiv funktionieren. Es drängt sich auch die Frage ihrer Anerkennungswürdigkeit auf. Unter Bedingungen der Globalisierung steht dabei nicht nur zur Debatte, welche Normen und Prozesse legitime Ordnungen kennzeichnen sollten, sondern noch grundsätzlicher, wer überhaupt wen legitimiert bzw. legitimieren soll.

Die Fragen nach Möglichkeiten und Grenzen mehrfacher Bürgerschaften bzw. demokratischer Mitgliedschaften<sup>1</sup> schließen an zwei Stränge aktueller politischer wie akademischer Debatten an, die unter Bedingungen der Globalisierung an Bedeutung und Intensität gewinnen. Einerseits hat sich Bürgerschaft zu einem gewichtigen politischen Streitthema, aber auch zu einem produktiven Fokus aktueller interdisziplinärer Forschung entwickelt. Die Palette der Themen reicht vom Wahlrecht nicht-ansässiger Bürgerinnen und Bürger über mehrfache Staatsangehörigkeiten bis zur Bürgerschaft der EU. Sie alle stellen Herausforderungen für den „Normalfall“ einfacher nationaler Staatsbürgerschaft dar. Neue Konzeptionen postnationaler (Soysal 1994), transnationaler (z.B. Bauböck 2007) oder supranationaler (Dobson 2006), ja kosmopolitischer Bürgerschaft (Linklater 2007) zeigen auf, dass sich demokratische Mitgliedschaft verändert und dass dabei nicht nur zur Debatte steht, *was* Bürgerschaft ist, sondern auch *wo* sie stattfindet und *wer* Bürger oder Bürgerin ist (Bosniak 2006: 17). Die Grenzen demokratischer Mitgliedschaft, die Möglichkeiten ihrer Vervielfältigung sowie mögliche Verhältnisse zwischen pluralen Bürgerschaften stehen zur Debatte.

Andererseits widmet sich auch die Demokratietheorie, im Horizont der Debatte zwischen Kosmopolitismus und Kommunitarismus (Brown/Held 2010), Fragen nach demokratischer Ordnungs-

---

<sup>1</sup> Bürgerschaft und demokratische Mitgliedschaft werden im Folgenden synonym verwendet. Ich stelle meine Fragen jedoch bevorzugt als Fragen demokratischer Mitgliedschaft, weil diese im Vergleich zu (Staats-)Bürgerschaft für nicht-staatliche Kontexte begrifflich offener ist und zugleich Fragen von Inklusion und Exklusion hervorhebt.

bildung nicht nur im Staat, sondern auch jenseits des Staates. Sie sucht nach überzeugenden Antworten auf die Herausforderungen der Globalisierung, die sowohl die neue Situation inter- und transnationaler, vielleicht sogar globaler Politik als auch ihre eigenen demokratischen Prinzipien ernst nehmen (Niederberger 2016). Die Gestaltung von demokratischer Mitgliedschaft in und jenseits des Staates hat dabei grundlegende Bedeutung für alle weiteren politischen Entscheidungen und Entwicklungen, denn sie betrifft den personalen Rahmen politischer Ordnungen, innerhalb dessen konkrete politische Fragen bearbeitet und Debatten ausgetragen werden (Fraser 2008). Wird Bürgerschaft jedoch überhaupt explizit Thema, variieren die Entwürfe zwischen *einfachen* und *mehrfachen* Mitgliedschaften, zwischen flexiblen oder föderal gestuften Formen, zwischen rechtlichen, diskursiven oder umfassend demokratischen Verständnissen und zwischen territorial oder nach Politikfeldern organisierten Ordnungsmustern demokratischer Mitgliedschaften. Eine systematische Analyse der Möglichkeiten und Grenzen mehrfacher demokratischer Mitgliedschaften, die auch aktuelle Erkenntnisse der Bürgerschaftsdebatten berücksichtigt, bleibt in vielen Teilen der Debatte eine Leerstelle. Sogar in den unterschiedlichen Entwürfen Jürgen Habermas' (2011), James Bohmans (2007) und Seyla Benhabibs (2011), die Bürgerschaft differenzierter thematisieren und weiter als andere in bisherige Grauzonen vorstoßen, bleiben entscheidende Fragen offen (s. unten).

Die Verbindung von Bürgerschaftsdebatten und theoretischen Diskussionen um demokratische Ordnungsbildung ermöglicht es, folgende Fragen zu beantworten: Sind mehrfache demokratische Mitgliedschaften, z. B. in der EU und ihren Mitgliedstaaten, logisch konsistent und demokratietheoretisch überzeugend zu konzipieren und zu begründen? Können sie darüber hinaus als normative institutionelle Leitidee für die Gestaltung der demokratischen Ordnung dienen? Und, wenn ja: Welche Formen können Ordnungen mehrfacher Mitgliedschaften annehmen? Die Bürgerschaftsdebatten legen den Fokus auf die Rolle der Individuen in bestehenden Ordnungen und auf aktuelle Entwicklungen des Konzepts von Bürgerschaft. Sie leuchten so reale Spielräume wie auch Hindernisse für eine Pluralisierung demokratischer Mitgliedschaften aus. Die Perspektive demokratischer Ordnungsbildung behält dagegen den größeren Rahmen sowohl demokratietheoretischer Zusammenhänge als auch institutioneller Konsequenzen im Blick. Mein Ziel ist folglich ein demokratietheoretischer Blick auf eine mögliche inter- bzw. transnationale Mehrebenenordnung, der an Fragen demokratischer Mitgliedschaft geschult ist und so in besonderer Weise die Rolle der Individuen berücksichtigt, die die Grundlage und das Ziel jeder politischen Ordnung sind oder zumindest sein sollten.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Dies bedeutet nicht, dass partikuläre demokratische Ordnungen und Entscheidungen nicht respektiert werden. Im Gegenteil. Es ist jedoch einerseits meine methodische Überzeugung, dass nationalstaatliche Grenzen nicht

Demokratiethoretische Überlegungen als Ausgangspunkt nehmend, beginnt die Arbeit mit einer Rekonstruktion der Beiträge von Jürgen Habermas, James Bohman und Seyla Benhabib hin auf ihre Konzeptionen demokratischer Ordnungen mehrfacher Mitgliedschaften (Kapitel 2). Da Habermas, Bohman und Benhabib ihren Ausführungen zu demokratischen Mitgliedschaften mit den Ideen der Ergänzung, der Reflexivierung und der Partikularität unterschiedliche Leitprinzipien zugrunde legen, lassen sich die institutionellen Herausforderungen und potentiellen Streitpunkte, die sich mit der Pluralisierung demokratischer Mitgliedschaften verbinden, d.h. insbesondere Fragen der Grenzen von und Verhältnisse zwischen Mitgliedschaften, klarer fassen. Kapitel 3 etabliert dann die Konzeption demokratischer Mitgliedschaft als mehrdimensionalen, relationalen und analytischen Grundbegriff – verstanden über ein Zusammenspiel von Rechten und Pflichten, Zugehörigkeit, Partizipation und Status bzw. als Verbindung von interpersonalen und individuell-institutionellen Beziehungen. So entsteht eine Kategorie, die die Verknüpfung von Ordnungs- und Bürgerschaftsdebatten unterstützt und zugleich ein Raster für die folgenden Analysen darstellt.

Die auf diesen Grundlagen aufbauenden Analysen und Diskussionen folgen Habermas' Methode der rationalen Rekonstruktion, die empirisch-sozialwissenschaftliche und normativ-theoretische Ansprüche verbindet (vgl. Patberg 2013: 88ff).<sup>3</sup> Im vierten Kapitel mache ich mir zunächst die sozialwissenschaftlich-erklärende Haltung rationaler Rekonstruktion zu eigen. Im Fokus stehen die aktuellen akademischen Debatten um transnationale Bürgerschaft und Einbürgerung sowie um territoriale Rechte einerseits und kosmopolitische Bürgerschaft, mehrfache Staatsbürgerschaften sowie die Bürgerschaft der Europäischen Union andererseits.<sup>4</sup> Anhand rekonstruktiver Analysen der Verständnisse demokratischer Mitgliedschaft, die in diesen Debatten vertreten werden, lassen sich die Bedeutung unterschiedlicher Elemente und Dimensionen demokratischer Mitgliedschaft sowie ihres Zusammenspiels nicht nur für die Grenzen und die territoriale Bindung, sondern insbesondere auch für mögliche Veränderungen von Bürgerschaft besser verstehen. Spielräume, aber auch Hindernisse für ihre mögliche Vervielfachung lassen sich aufzeigen. Die Konzeption komplementärer

---

unhinterfragt als Rahmen politikwissenschaftlicher Überlegungen gelten sollten (s. Beck 2009: 50ff), und andererseits meine normative Grundhaltung, dass auch partikulare demokratische Ordnungen im Kontext kosmopolitischer Normen zu rechtfertigen sind (s. Benhabib 2004).

<sup>3</sup> Patberg führt aus: In ihrer erklärenden Funktion gehe es darum, grundlegende implizite Voraussetzungen und Annahmen einer sozialen Praxis, d. h. von Institutionen, Handlungen oder Normen, freizulegen, unter denen diese für die Teilnehmenden überhaupt erst Sinn machen. Der freigelegte Sinn bestimmter Institutionen oder Handlungen werde darüber hinaus auch als normativer Maßstab verstanden, der nicht auf einzelne Praktiken beschränkt sei, sondern auch an verwandte soziale Praktiken angelegt werden könne (vgl. 2013: 88ff).

<sup>4</sup> Gegenstand dieser Analysen sind bewusst akademische Debatten mit politischem Bezug. Zwar werden politische Argumente dabei eher vermittelt Gegenstand der Diskussion. Die Strukturierungsleistungen der Autorinnen und Autoren in den akademischen Debatten versprechen aber ebenso große Einsichten, fragt man nicht nur nach dem Für und Wider mehrfacher Mitgliedschaften in konkreten Ordnungen, sondern nach theoretisch begründeten Möglichkeiten und Grenzen dieser Pluralisierung.

demokratischer Mitgliedschaften bildet die Ergebnisse dieser Überlegungen ab, indem sie sich der engen und ursprünglichen Idee der Komplementarität bedient, die auf Niels Bohr zurückgeht: Plurale demokratische Mitgliedschaften machen dann Sinn, wenn sie sich ergänzen. Sie sind zugleich aber immer partikular und stehen dadurch in Widerspruch zueinander. Um theoretisch zu überzeugen, müssen sie deshalb in unterschiedlichen Kontexten Gültigkeit haben.

Kapitel 5 führt dann die Ergebnisse der vorangegangenen Analysen mit den Überlegungen von Habermas, Bohman und Benhabib zusammen. Ich diskutiere die Konzeption komplementärer Mitgliedschaften als Leitidee für die institutionelle Ausgestaltung einer möglichen Mehrebenenordnung. Insofern ich prüfe, inwieweit sie einen normativ überzeugenden Referenzpunkt für die Gestaltung einer demokratischen Ordnung mehrfacher Mitgliedschaften darstellt, eigne ich mir auch die zweite, normative Dimension rationaler Rekonstruktion an. Anhand unterschiedlicher theoretischer Bewährungsproben – der territorialen Bindung von Demokratie, von Fragen der Grenzsetzung und der alternativen Ordnungsmuster gestufter und überlappender Bürgerschaften (s. unten) – erweist sich hier der Mehrwert der Konzeption komplementärer demokratischer Mitgliedschaften als Leitidee für die institutionelle Gestaltung einer zukünftigen demokratischen Ordnung.

Insgesamt fällt meine Antwort auf die gestellten Fragen somit positiv aus. Ich argumentiere, dass eine Pluralisierung demokratischer Mitgliedschaften theoretisch und institutionell überzeugen kann, wenn fundiert begründet wird, dass sich mehrfache Mitgliedschaften notwendig ergänzen, weil Individuen in unterschiedlichen Kontexten beherrscht werden bzw. zu unterschiedlichen Ordnungen in relevanten politischen Beziehungen stehen. Sie ist allerdings zugleich an starke Bedingungen gebunden: Da jede demokratische Mitgliedschaft begrenzt und partikular ist, weil demokratische Entscheidungen von einem bestimmten Kollektiv politisch gleicher Mitglieder getroffen werden, widersprechen sich mehrfache Mitgliedschaften zugleich. Diese Einsicht in die Komplementarität mehrfacher Mitgliedschaften hat bedeutende Konsequenzen für die institutionelle Gestaltung einer transnationalen demokratischen Ordnung – ob in Europa oder im globalen Rahmen.

Um die skizzierten Konzeptionen, Analysen und Thesen meiner Arbeit zu erläutern und zu untermauern, konkretisiere und diskutiere ich im Folgenden ausgewählte Bausteine und Positionen:

### **Demokratische Mitgliedschaft – mehrdimensional, relational und umkämpft**

Demokratische Mitgliedschaft bildet den analytischen Grundbegriff meiner Arbeit und berücksichtigt als mehrdimensionale Konzeption unterschiedliche demokratisch relevante Elemente und Lesarten von Bürgerschaft (Bellamy 2008, Bosniak 2006, Dobson 2006): Rechte und Pflichten lenken

den Blick auf die Individuen und ihre Beziehung zu den politischen Institutionen, während Zugehörigkeit auf Beziehungen zwischen Mitgliedern verweist. Das Element des Status wiederum beinhaltet eine anerkannte, oft institutionalisierte Position politischer Macht und Freiheit unter Gleichen und ist mit der interpersonalen *und* der individuell-institutionellen Dimension demokratischer Mitgliedschaft verbunden. Politische Partizipation wiederum erfüllt diese Position mit Leben und trägt zugleich das Potential zur Veränderung des institutionellen Rahmens in sich. Jedes Element leistet so einen eigenständigen Beitrag zu einem umfassenden Verständnis demokratischer Mitgliedschaft. Der Mehrwert dieser im Ganzen durchaus republikanischen Konzeption liegt darüber hinaus darin, dass sie die interpersonalen Beziehungen zwischen demokratischen Mitgliedern und die Beziehungen, in denen sie zu den politischen Institutionen stehen, jeweils anerkennt und zueinander in Beziehung setzt: Die Elemente von Status und Partizipation erfüllen eine Scharnierfunktion. Sie stellen sicher, dass die demokratische Willensbildung und Entscheidungsfindung unter Mitgliedern in bindende Entscheidungen überführt werden, die wiederum sowohl die Beziehungen zwischen Mitgliedern als auch ihre Beziehung zu den politischen Institutionen prägen. Demokratische Mitgliedschaft ist ein auf Individuen bezogenes, zugleich aber auch relationales Ideal.

Dieses mehrdimensionale Verständnis demokratischer Mitgliedschaft bleibt für unterschiedliche normative Lesarten und Schwerpunktsetzungen offen und ist zugleich nicht notwendig an staatliche Rahmenbedingungen gebunden. Es ermöglicht so, soziale, politische und territoriale Grenzen und Bindungen von Bürgerschaft zu thematisieren, um den Blick auf neue und andere Formen demokratischer Ordnung zu öffnen. Zugleich begründet es als anspruchsvolles Ideal Vorsicht gegenüber Vorschlägen, die die Institutionalisierung einzelner Elemente von Bürgerschaft, zum Beispiel individueller Grundrechte oder auch Möglichkeiten zur informellen Mitsprache in transnationalen Öffentlichkeiten, als entscheidende Fortschritte für die Demokratisierung internationaler Institutionen verkaufen. Aufgrund der Bedeutung der Scharnierfunktion demokratischer Mitgliedschaft, die den Kern demokratischer Legitimation bildet, können derartige Reformen zwar eine Verbesserung bewirken. Einen eigenen Weg zu demokratischer Legitimität auch jenseits des Staates, der auf die Leitideen gleicher politischer Macht und Freiheit ausgerichtet ist, weisen diese isolierten Schritte aber nicht.

### **Demokratische Mitgliedschaft in aktuellen Bürgerschaftsdebatten**

Die Rekonstruktion von Verständnissen demokratischer Mitgliedschaft legt zentrale Begründungsmuster und Argumentationslogiken für und gegen eine Veränderung von Bürgerschaften frei. Die Bedeutung der unterschiedlichen Elemente und Dimensionen sowie ihres Zusammenspiels für eine Veränderung demokratischer Mitgliedschaften wird verständlich. Dies eröffnet einerseits einen

fruchtbaren Blick auf die Debatten selbst. Vor allem aber werden Spielräume und Hindernisse für die Vervielfachung demokratischer Mitgliedschaften sichtbar. Beispielhaft zeigt sich dies an den Debatten um Einbürgerung, mehrfache Staatsbürgerschaften und die Bürgerschaft der EU.

Diskussionen um Einbürgerung fragen, wer auf welche Weise demokratisches Mitglied werden kann. Individuelle Ansprüche auf politische Teilhabe, die durch die Unterworfenheit unter die Gesetze bzw. bleibende Beziehungen zur politischen Ordnung oder zum *demos* als politischem Kollektiv begründet sind, treffen auf territoriale, soziale und politische Grenzen. Deutlich wird, dass die Mehrdimensionalität dieser Grenzen aus der Mehrdimensionalität demokratischer Mitgliedschaft folgt. Individuelle Rechtsansprüche rücken vor allem territoriale Grenzen, Zugehörigkeiten soziale Grenzen als politische Grenzen in den Blick. Differenzen zwischen territorialen, sozialen und politischen Grenzen stellen eine Herausforderung dar – aber auch eine Chance, politische Grenzen immer wieder neu zu bestimmen. Unterschiedliche Schwerpunktsetzungen stehen dazu theoretisch offen. Ausgeschlossen ist aber aus meiner grundbegrifflichen Perspektive, diese Fragen auf interpersonale Beziehungen zwischen Angehörigen einer vorpolitischen Nation zu reduzieren. Dies widerspricht dem grundlegend mehrdimensionalen Charakter demokratischer Mitgliedschaft, vor allem aber auch der Einsicht, dass demokratische Mitgliedschaft immer politisch konstituiert ist.

In der Debatte um mehrfache Staatsbürgerschaften stellt sich die Frage, ob ein Mensch in mehreren gleichartigen politischen Ordnungen Mitglied sein kann. Die Spannung zwischen individuellen Rechten und kollektiver Zugehörigkeit bzw. Loyalität dominiert die Diskussion. Allerdings erweist sich die Frage politischer Gleichheit als theoretisch tiefgreifendere Herausforderung für eine Vervielfachung demokratischer Mitgliedschaft. Sind *mehrfache* und *einfache* Mitglieder politisch gleich? Wenn die Anzahl der Mitgliedschaften als Referenzpunkt gilt, ist diese Frage negativ zu beantworten. Wertet man Gleichheit jedoch in jedem Staat, lässt sie sich positiv beantworten. Dies zeigt, dass die Partikularität jeder Mitgliedschaft aufgrund der Logik demokratischen Entscheidens zu achten ist, dass aber eine Vervielfältigung überzeugen kann, wenn überzeugend begründet wird, dass ein Mensch in zwei unterschiedlichen Staaten Anspruch auf demokratische Mitgliedschaft hat.

Den Kulminationspunkt der untersuchten Debatten bilden schließlich die Diskussionen um die Unionsbürgerschaft der EU. Zentrale Ergebnisse zeigen sich in verdichteter Form: Individuelle Rechte und die institutionell-individuelle Dimension demokratischer Mitgliedschaft bilden nicht zuletzt im europäischen Raum den Referenzpunkt, wenn exklusive Bürgerschaft hinterfragt und eine Vervielfältigung von Mitgliedschaften gefordert wird. Skeptiker und Skeptikerinnen mehrfacher Mitgliedschaften machen dagegen kollektive Zugehörigkeit und die Beziehungen zwischen Mitgliedern stark. Die These, dass es ein europäisches *demos* nicht gibt und nicht geben kann, ist ein pro-

minentes Beispiel. Während die Beharrungskraft bestehender Formen der Zugehörigkeit ein Hindernis für eine Vervielfältigung von Mitgliedschaften darstellen kann, begründet dies theoretisch jedoch nicht, dass Zugehörigkeiten unveränderlich oder notwendig exklusiv sind. Gegenüber dieser letztlich empirischen Frage übersieht die Debatte allerdings, dass die theoretisch zentrale Herausforderung für mehrfache Mitgliedschaften mit der Scharnierfunktion von Status und Partizipation verbunden und in der Logik demokratischen Entscheidens selbst begründet ist. Insofern politisch gleiche Mitglieder bindende Entscheidungen treffen, denen sie im Anschluss unterworfen sind, setzt die Vermittlung zwischen interpersonaler und individuell-institutioneller Dimension demokratischer Mitgliedschaft Grenzen voraus. Demokratische Mitgliedschaften sind nicht notwendig ausschließlich, aber doch partikular. Forderungen nach der Anerkennung der Entscheidungen nationaler Parlamente auf europäischer Ebene bringen diese Partikularität beispielhaft zum Ausdruck: Wenn der Bundestag als Institution der Staatsbürgerinnen und -bürger entscheidet, beansprucht das Ergebnis Gültigkeit und Anerkennung – unabhängig von europäischen Entscheidungen. Für die Entscheidungen des Europäischen Parlament als Institution der Unionsbürger können Parlamentarier wie Unionsbürgerinnen und Unionsbürger vergleichbare Forderungen erheben (s. unten).

### **Ergänzung und Widerspruch: Die Konzeption komplementärer Mitgliedschaften**

Die skizzierte Partikularität jeder Mitgliedschaft ist eine zwingende und tiefgreifende Herausforderung für die Pluralisierung von Mitgliedschaften, weil sie Widersprüche zwischen mehrfachen Mitgliedschaften begründet. Auf der inhaltlich-politischen Ebene können offene Konflikte auftreten, wenn unterschiedliche *demos* als Kontexte mehrfacher demokratischer Mitgliedschaften, z. B. auf staatlicher und europäischer Ebene, sich widersprechende Entscheidungen treffen, zu deren Anerkennung die jeweiligen Mitglieder verpflichtet sind. Doch auch wenn es nicht zu offenen Konflikten kommt, bleibt das Moment des Widerspruchs den Verhältnissen zwischen partikularen Mitgliedschaften inhärent. Eine mehrfache Bürgerin als Teilnehmende an einer Entscheidung muss – zumindest vorläufig – überzeugt sein, dass diejenigen, die mit ihr als Gleiche entscheiden, berechtigterweise mitentscheiden – und alle anderen eben nicht. Sonst kann sie weder die Entscheidung als legitim betrachten, noch den Geltungsanspruch des Ergebnisses anerkennen. Teil eines partikularen *demos* zu sein, widerspricht so aus der Perspektive der Teilnehmenden an der Entscheidung der Möglichkeit, Teil anderer *demos* zu sein, die andere Grenzen voraussetzen. Wenn eine mehrfache Bürgerin als Staatsbürgerin demokratisch entscheidet, ist ihre dann aktive Mitgliedschaft für diese Entscheidung mit anderen Staatsbürgerschaften oder der Unionsbürgerschaft der EU unvereinbar.



Die Konzeption komplementärer Mitgliedschaften eröffnet einen Weg, diese Widersprüchlichkeit mit der Idee der Ergänzung mehrfacher Bürgerschaften zu verbinden. Im Anschluss an das ursprüngliche und enge Verständnis der Komplementarität, das Niels Bohr für den Welle-Teilchen-Dualismus in der Quantenphysik geprägt, aber auch auf andere Wissenschaftsbereiche übertragen hat (1963), widersprechen komplementäre Mitgliedschaften einander, sind jedoch alle notwendig, um die politische Selbstbestimmung der Individuen zu garantieren. Sie stehen zueinander gleichzeitig in Beziehungen der Ergänzung und des Widerspruchs. Dass sie sinnvoll, gar notwendig sind, wenn sie sich ergänzen, löst Widersprüche nicht auf. Um Letztere zu entschärfen, ist ihre Pluralisierung an die Bedingung geknüpft, dass jede Mitgliedschaft in einem spezifischen Kontext, für einen *demos* bzw. in einer (Teil-)Ordnung, gültig ist. Das Moment der Kontexttrennung erhält seine Bedeutung, weil das Moment der Ergänzung überzeugt, aber zugleich die Partikularität demokratischer Mitgliedschaften geachtet werden muss. Wie in den Debatten um mehrfache Staatsbürgerschaften deutlich wird, ist insbesondere die Frage der Gleichheit der Mitglieder innerhalb einzelner Kontexte zu bewerten. Über Kontexte hinweg ist dann entscheidend, dass Mitglieder in allen Teilordnungen und *demos*, die ihr Leben bestimmen, als Gleiche politisch mitentscheiden können.

### **Komplementäre Mitgliedschaften: Institutionelle Leitidee statt individuelle Aufgabe**

Diese Konzeption komplementärer Mitgliedschaften trägt zu dem Selbstverständigungsdiskurs über die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen von Demokratie bei, in den die Demokratietheorie vor dem Hintergrund der Globalisierung eingetreten ist. Da Komplementarität im engen Sinn sowohl Ergänzungs- als auch Spannungsverhältnisse umfasst und zugleich Überlegungen der Partikularität wie der Reflexivität aufgreift, zeigt sie nicht zuletzt, dass die Beiträge zu Fragen transnationaler Ordnungsbildung von Jürgen Habermas (2011), Seyla Benhabib (2011) und James Bohman (2007), produktiv zueinander in Bezug gesetzt werden sollten: Nur wenn alle drei Prinzipien ernst genommen werden und zugleich in ihrer Bedeutung und Reichweite Einschränkungen erfahren, kann eine transnationale Ordnung mehrfacher demokratischer Mitgliedschaften überzeugen – und zugleich erhält der Möglichkeitsraum für eine überzeugende institutionelle Ordnung zusätzliche Konturen. Gerade am Moment der Kontexttrennung zeigt sich jedoch zugleich, dass die Konzeption komplementärer Mitgliedschaften über diese Entwürfe hinaus für demokratische Ordnungen institutionelle Konsequenzen hat: Sie fordert die Perspektive von Mitgliedschaft in Fragen demokratischer Ordnungsbildung auch jenseits des Staates stärker ein, lastet den Umgang mit Spannungen und Widersprüchen aber nicht allein den Individuen, wie der mehrfachen Bürgerin, an. Stattdessen eröffnet sie einen eigenständigen Blick auf die Bedeutung von territorialen Räumen

für Demokratie und Bürgerschaft, bietet einen produktiven institutionellen Zugang zu Fragen demokratischer Grenzsetzung und erlaubt, die unterschiedlichen institutionellen Ordnungsmuster gestufter und sich überlappender Mitgliedschaften differenziert zu bewerten. Damit bewährt sie sich als Referenzpunkt für die Gestaltung transnationaler demokratischer Ordnungen.

### ***Demokratie, Bürgerschaft und Territorien: Eine Verbindung mit Zukunft?***

Die Frage, ob demokratische Mitgliedschaft an territoriale Räume gebunden ist, stellt sich gerade im Kontext von Globalisierung und Deterritorialisierung. Die Analysen der Debatten um Bürgerschaft und territoriale Rechte, in denen sich unterschiedliche Verständnisse von Territorien und deren systematische Variation nachweisen lassen, und auch die Konzeption komplementärer Mitgliedschaft zeigen dabei grundsätzlich: Nicht nur überzeugt das Prinzip ausschließlicher staatlicher Territorialität nicht. Auch eine Verbindung zwischen Bürgerschaft und territorialen Räumen ist theoretisch nicht zwingend, wenn auch gegenwärtig i.d.R. gute Gründe dafür bestehen.

Verstanden als Sozialräume werden Territorien durch Beziehungen und Interaktion zwischen Ansässigen und ihren politischen Institutionen konstituiert und legitimiert. Sozialraumverständnisse liegen entsprechend in der Regel der Verbindung von Demokratien und territorialen Räumen zugrunde. Das Territorium der BRD wird als Raum konstituiert und legitimiert, in dem vor allem deutsche Staatsbürger und Staatsbürgerinnen interagieren und (politisch) handeln. Wenn sich die Formen von Kooperation und Interdependenz verändern, setzen Sozialraumverständnisse territoriale Räume und Grenzen aber auch der Kritik aus. Verstanden als Behälterräume kennzeichnen Territorien dagegen einen ‚neutralen‘ und begrenzten Rahmen, in dem Recht, Freiheit und Gleichheit gelten und der zudem der Partikularität demokratischer Mitgliedschaften Ausdruck gibt. Gerade vor dem Hintergrund demokratische Legitimitätsverständnisse stehen Sozialraum- und Behälterraumverständnisse von Territorien aber nicht unverbunden nebeneinander: Der konstituierte soziale Raum und seine Grenzen müssen zumindest periodisch als gegeben betrachtet werden, damit Territorien – nun als Behälterräume – ihre Funktion erfüllen können. Zugleich beruht die Legitimität territorialer Behälterräume darauf, dass sie relevante Sozialräume widerspiegeln. In den aktuellen Debatten um Bürgerschaft geht es entsprechend darum, Differenzen zwischen den Raumverständnissen, die beispielsweise durch Migration oder grenzüberschreitende Interdependenzen entstehen, zu bearbeiten. Die Bemühungen darum sind zugleich Bemühungen, Antworten auf die beiden folgenden Fragen zu finden: 1) Sind Territorien unter Bedingungen der Globalisierung weiterhin valide Annäherungen an bzw. Indikatoren für relevante soziale Räume? Und: 2) Können die Funktionen, die Territorien für demokratische Ordnungen und ihre Mitglieder erfüllen, auf andere Art und Weise überzeugender erfüllt werden?

Derzeit ist einer vorschnellen Abkehr von territorialen Räumen, wie sie manche Analysen von Deterritorialisierung und politikfeldspezifischer Differenzierung in der Weltgesellschaft nahelegen, genauso mit Skepsis zu begegnen wie dem unbedingten Festhalten daran. Bis überzeugende Antworten, gerade auf die zweite Frage gefunden sind, kann eine Anpassung unserer Verständnisse von Territorien ein durchaus fruchtbarer Weg sein, mit ausschließenden Folgen territorialer Grenzen umzugehen und zugleich komplementären Mitgliedschaften Räume zu eröffnen. Dazu gehören – sichtbar vor allem in Europa – eine Abkehr vom Prinzip ausschließlicher Territorialität, ein erleichteter Zugang zu Territorien und das Zusammenspiel unterschiedlicher, insbesondere auch gestufter, territorialer Räume auf staatlichen und überstaatlichen Ebenen, deren Grenzen durchlässig werden und die einander ergänzen, ohne die territoriale Bindung selbst aufzugeben.

Zum in der Dissertation erarbeiteten Vokabular zählt darüber hinaus die Ortskonzeption von Territorien. Während diese Konzeption die besondere Bedeutung von Beziehungen von Gruppen zu Orten und Gebieten als *ihren* Orten greifbar macht, diskutiere ich ihre Übertragung auf staatliche Territorien kritisch. Gerade nationale Verständnisse von Territorien setzen eine konstitutive und ausschließende Beziehung zwischen einem Kollektiv und dem Territorium als *seinem* legitimen Ort voraus. Dies ist nicht nur empirisch fragwürdig. Es überzeugt auch theoretisch nicht. Es verdeckt, ja negiert, dass auch territoriale Räume konstruiert und kontingent sind. Ortskonzeptionen, die dies anerkennen, können, indem sie die Beziehung zwischen Kollektiv und Territorium thematisieren, durchaus verstehen helfen, wie ein Lebensraum auch politisches Zusammenleben prägt. Starke Ortsverständnisse aber, die staatliche Territorien an vorpolitische Kollektive binden, entziehen Territorien der theoretischen und politischen Auseinandersetzung.

### ***Kontextbestimmung: Wer entscheidet wie über Grenzen zwischen Mitgliedschaften?***

Die Herausforderung der Kontextbestimmung reicht aber über territoriale Bindungen hinaus: Wer soll und darf bei Entscheidungen über Grenzen mitentscheiden? Verbleiben diese Entscheidungen im Hoheitsbereich einzelner partikularer *demoi* bzw. Teilordnungen, z.B. einzelner Nationalstaaten? Wie kann verhindert werden, dass Grenzen ungerechtfertigt Menschen ausschließen? Antworten auf diese Fragen werden durch das Paradox demokratischer Grenzsetzung erschwert: Eine demokratische Entscheidung über die Grenzen des *demos* setzt diese Grenzen immer schon voraus. Dieses Paradox wird auch durch die Leitidee komplementärer demokratischer Mitgliedschaften nicht gelöst. Die theoretische Lücke in der Legitimität partikularer Mitgliedschaftskontexte bleibt bestehen. Allerdings eröffnet die Konzeption komplementärer Mitgliedschaften eine Alternative zu unilateraler Grenzsetzung und eine Perspektive für einen überzeugenderen institutionellen Umgang mit der Frage, wer auf welche Weise über Grenzen und Kontexte entscheidet.

Zugrunde liegt dem die Unterscheidung zwischen den Perspektiven von Teilnehmenden und Beobachtenden: Die Ergänzungsverhältnisse zwischen Komplementen, hier also zwischen demokratischen Mitgliedschaften, werden aus der Perspektive der Beobachtenden sichtbar. Um zu reflektieren, welche Mitgliedschaft in welchem Kontext gelten soll, muss beispielsweise die mehrfache Bürgerin die Perspektive demokratischer Teilnehmerinnen, die immer an partikuläre *demoi* und Ordnungen gebunden bleibt, zumindest zeitweise verlassen und einen Schritt aus den partikularen Kontexten heraustreten. Die Herausforderung der Grenzbestimmung liegt nun darin, dass sich Entscheidungen über Kontexte nicht nur objektiver Bestimmung entziehen, weil sie politisch und umkämpft sind, sondern dass die Entscheidung über Grenzen wiederum selbst partikular ist. Die Perspektiven von Beobachtenden und Teilnehmenden können und sollen sich zwar beeinflussen, doch demokratisch legitim sind nur die Entscheidungen der Teilnehmenden. Mitentscheiden kann die mehrfache Bürgerin nur als demokratisches Mitglied in partikularen Kontexten.

Die Institutionalisierung mehrfacher demokratischer Mitgliedschaften bietet vor diesem Hintergrund eine demokratietheoretisch attraktive Alternative zu unilateralen Entscheidungen über Grenzen. In einer Ordnung komplementärer Mitgliedschaften haben unterschiedliche Perspektiven innerhalb der politischen Gesamtordnung nicht nur ihren gesicherten Platz, sodass sich einer mehrfachen Bürgerin unterschiedliche Perspektiven auf die institutionelle Ordnung eröffnen. Mehrfache Mitgliedschaften machen zugleich grenzüberschreitende Debatten in einer transnationalen Öffentlichkeit wahrscheinlicher und erleichtern die Anfechtung von ungerechtfertigten Grenzen. Denn gerade weil beispielsweise die mehrfache Bürgerin zwischen partikularen Teilordnungen und *demoi* wechselt, wird der „Schritt zurück“, heraus aus partikularen (Teil-)Ordnungen, der für die reflexive Neugestaltung von Grenzen eine Voraussetzung ist, Teil einer entsprechenden Ordnung. Unterschiedliche Perspektiven und den Wechsel zwischen ihnen institutionell anzuerkennen und Bürgerschaften potentiell gar zu kombinieren (s. unten), leistet einen Beitrag, um die legitime und reflexive Gestaltung der politischen Ordnung zu fördern, ohne die Partikularität demokratischer Mitgliedschaften zu unterlaufen.

### ***Ordnungen gestufter oder sich überlappender Mitgliedschaften?***

Es stellt sich dabei zugleich die Frage, ob Ordnungen komplementärer Mitgliedschaften sowohl als gestufte Mitgliedschaften, die aus föderalen Ordnungen bekannt sind, als auch als grenzüberschreitende, sich überlappende Mitgliedschaften realisiert werden können. Die Komplementarität mehrfacher Mitgliedschaften stellt beide Ordnungsmuster vor die Aufgabe, mit Widersprüchen zwischen sich ergänzenden, aber partikularen Mitgliedschaften institutionell umzugehen. Grundsätzlich können beide dieser Herausforderung begegnen, wenn die Kontexte von und die Verhältnisse zwischen

demokratischen Mitgliedschaften klar definiert werden. Doch es gibt Unterschiede: So sind sich überlappende Mitgliedschaften auf Fälle beschränkt, in denen ihre Kontexte strikt voneinander getrennt sind – territorial, wie im Fall mehrfacher Staatsbürgerschaften, oder indem zusätzliche Kontexte, beispielsweise in Form der sich über europäische Binnengrenzen erstreckenden Euro-distrikte, funktional auf Einzelfragen oder klar umrissene Politikfelder begrenzt werden. Denn wenn sich überlappende Mitgliedschaften innerhalb eines Kontextes kombiniert werden, wenn beispielsweise die mehrfache Bürgerin im Kontext der Europawahl als Bürgerin zweier Mitgliedstaaten mehrere Stimmen hat, wird das Prinzip politischer Gleichheit verletzt. Gestufte Mitgliedschaften hingegen eröffnen weitergehende Gestaltungsmöglichkeiten, weil nur sie auch die Kombination von Mitgliedschaften erlauben, wenn jede in ihrer Partikularität erkennbar bleibt. Die Mitgliedschaft aller Staatsbürger und Staatsbürgerinnen der EU-Mitgliedstaaten kann auf europäischer Ebene mit der Unionsbürgerschaft derselben Grundgesamtheit von Personen kombiniert bzw. konfrontiert werden. Diese Kombination steht vor der Herausforderung, bietet aber auch Möglichkeiten, Konflikte zwischen einander ergänzenden Mitgliedschaften, die zum Beispiel durch unterschiedliche Mehrheiten auftreten, anzuerkennen und institutionell, z. B. mithilfe von Vermittlungsinstanzen, zu bearbeiten. Darüber hinaus ermöglicht die Kombination gestufter Mitgliedschaften nicht nur, die Perspektiven unterschiedlicher Teilordnungen ernst zu nehmen, sondern auch den Blick auf ihr Zusammenspiel und damit auf die Gesamtordnung institutionell zu fördern (s. oben). Gestufte Mitgliedschaften eignen sich deshalb eher als grundsätzliches Muster demokratischer Ordnungsbildung auch jenseits des Staates.

Hier zeigt sich zugleich, dass die institutionelle Leitidee komplementärer Mitgliedschaften nicht nur eine theoretische Idee ist, sondern eine fruchtbare Perspektive auf konkrete politische Herausforderungen darstellt. So zeigen die Europawahl 2014 und die danach folgenden Auseinandersetzungen um die Wahl Jean-Claude Junckers zum Kommissionspräsidenten beispielhaft, wie demokratische Mitgliedschaften in Konflikt geraten können. Laut des Vertrags von Lissabon ging es bei dieser Wahl zum ersten Mal nicht nur um die Bestimmung der Mitglieder des Europäischen Parlaments. Der Europäische Rat war zugleich verpflichtet, das Ergebnis der Europawahl bei seinem Vorschlag für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission zu berücksichtigen. Die unklare Machtverteilung zwischen Europäischem Rat und Parlament, die durch diese Formulierung entstand und die durch die Benennung europäischer Spitzenkandidaten verstärkt wurde, führte dazu, dass die Grenzen zwischen Staats- und Unionsbürgerschaft verwischten. Legitimierten die Bürgerinnen und Bürger die Wahl des Kommissionspräsidenten in ihrer Rolle als Staatsbürger, d.h. vermittelt über ihre mitgliedstaatlichen Repräsentantinnen – oder doch als Unionsbürger, indem sie

das Parlament wählen? Die widersprüchlichen Positionen waren auf unterschiedliche Bürgerschaften zurückzuführen, die zwar den gleichen Personenkreis umfassten, deren Grenzen und Verhältnis zueinander aber ungeklärt blieben. Den folgenden Machtkämpfen lagen somit Widersprüche zugrunde, die entstanden, weil die unregelmäßige Kombination demokratischer Mitgliedschaften im europäischen Kontext deren Partikularität gefährdete. Die Kombination von Staats- und Unionsbürgerschaftsperspektive auf europäischer Ebene überzeugt hingegen, wenn beide über Rat und Parlament eindeutig unterschiedene Einflussmöglichkeiten erhalten, wenn das Parlament als Institution der Unionsbürger und Unionsbürgerinnen anerkannt, und zudem das Zusammenspiel der beiden Legitimationsstränge eindeutig geregelt wird.

Mit Skepsis sind deshalb all diejenigen, vor allem netzwerkartigen transnationalen Governance-Strukturen zu betrachten, in denen nicht eindeutig ist, wer politische Entscheidungen legitimiert bzw. welche demokratische Mitgliedschaft in welchem Kontext gilt. Eine Pluralisierung demokratischer Mitgliedschaft kann mit der Vervielfachung internationaler Institutionen und Governance-Mechanismen nur dann einhergehen, wenn auf überzeugende Weise sich ergänzende, aber getrennte Kontexte bestimmt werden können, in denen einzelne oder im Fall gestufter Mitgliedschaften teilweise kombinierte demokratische Mitgliedschaften gelten. Ist dies nicht möglich, gefährdet eine Pluralisierung von Bürgerschaften, gerade im Kontext der gegenwärtigen Politisierung internationaler Organisationen, eher die Legitimität internationaler Institutionen, als dass sie diese stärkt.

## **Fazit**

Durch die Verbindung demokratietheoretischer Entwürfe transnationaler Ordnungen mit aktuellen Debatten um Bürgerschaft zeichnen sich die Bedingungen ab, unter denen eine Pluralisierung demokratischer Mitgliedschaft theoretisch möglich, aber auch institutionell gestaltbar und normativ wünschenswert ist. Die Frage, ob transnationale Ordnungen mehrfacher demokratischer Mitgliedschaften überzeugen können, lässt sich somit positiv beantworten. Wo eine Ergänzung unterschiedlicher Mitgliedschaften die demokratische Selbstbestimmung der Individuen garantiert, ist sie entsprechend der Konzeption komplementärer Mitgliedschaften zu begrüßen. Aufgrund ihrer Komplementarität ist diese Vervielfältigung allerdings an einige anspruchsvolle Bedingungen gebunden. Im Fokus stehen vor allem institutionelle Fragen der Kontexttrennung, der Gestaltung von Ordnungen gestufter oder sich überlappender Mitgliedschaften und der Grenzsetzung. Dies sind die Bewährungsproben, an denen sich der Mehrwert der Konzeption komplementärer Mitgliedschaften als Leitidee für eine zukünftige demokratische Ordnung zeigt, die nicht nur mit Spielräumen, sondern auch mit den Herausforderungen umgehen kann, vor denen jede mögliche Pluralisierung demokratischer Mitgliedschaften steht.

## Literatur

- Bauböck, Rainer, 2007: Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation. A Normative Evaluation of External Voting. In: *Fordham Law Review* 75:5, S. 2393–2447.
- Bellamy, Richard, 2008: *Citizenship. A Very Short Introduction*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Beck, Ulrich, 2009: *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter. Neue weltpolitische Ökonomie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Benhabib, Seyla, 2004: *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Benhabib, Seyla, 2011: *Dignity in Adversity. Human Rights in Troubled Times*. Cambridge: Polity.
- Bohman, James, 2007: *Democracy Across Borders. From Dêmos to Dêmoi*. Cambridge: MIT Press.
- Bohr, Niels, 1963: *Essays 1958-1962. On Atomic Physics and Human Knowledge*. New York, London: Interscience Publishers, S. 8–16.
- Bosniak, Linda, 2006: *The Citizen and the Alien. Dilemmas of Contemporary Membership*. Princeton: Princeton UP.
- Brown, Garrett Wallace / Held, David (Hg.), 2010a: *The Cosmopolitanism Reader*. Cambridge, Malden: Polity.
- Dobson, Lynn, 2006: *Supranational Citizenship*. Manchester: Manchester University Press.
- Fraser, Nancy, 2008: *Scales of Justice. Reimagining Political Space in a Globalizing World*. Cambridge: Polity.
- Habermas, Jürgen, 2011: *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*. Berlin: Suhrkamp.
- Linklater, Andrew, 2007: *Critical Theory and World Politics. Citizenship, Sovereignty and Humanity*. London, New York: Routledge.
- Niederberger, Andreas, 2016: *Demokratie. Selbstbestimmung im globalen System*. In: Regina Kreide / Ders. (Hg.): *Internationale Politische Theorie. Eine Einführung*. Stuttgart: J. B. Metzler Verlag, S. 109–122.
- Patberg, Markus, 2013: *Suprastaatliche Verfassungspolitik und die Methode der rationalen Rekonstruktion*. In: *Zeitschrift für Politische Theorie* 4:1, S. 80–98.
- Scheuerman, William E., 2014: *Globalization*. In: Edward N. Zalta (Hg.): *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Online unter <http://plato.stanford.edu/archives/sum2014/entries/globalization/>, zuletzt geprüft am 14.06.2018.
- Soysal, Yasemin Nuhoğlu, 1994: *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.