

# Die Zukunft politischer Bürgerschaft: Dynamiken und Konsequenzen einer polyzentrischen Transformation des Politischen

Sandra Seubert

## 1. Einleitung

Dass der Begriff des Bürgers ein Grundbegriff der Politischen Theorie ist, scheint unbestritten: Er ist ebenso *prominent* wie *kontinuierlich* präsent in der Geschichte des politischen Denkens und ist vielfach zum Ausgangspunkt der Theoriebildung selbst erklärt worden.<sup>1</sup> Schon bei Aristoteles heißt es im dritten Buch der *Politeia*, man müsse über den Bürger sprechen bevor man über den Staat sprechen könne, denn aus einer „Vielheit von Staatsbürgern“ sei der Staat zusammengesetzt (Aristoteles 1994: 126, 1274b). Diese gegen den Platon'schen Holismus gerichtete These bildet nicht nur den Ursprung einer bis in die Gegenwart reichenden epistemologischen Kontroverse über den Vorrang (bzw. Nachrang) der Teile vor dem Ganzen, sondern auch den Bezugspunkt für die philosophisch-politische Tradition eines legitimatorischen Individualismus, der zwischen republikanischen und liberalen Positionen oszilliert.<sup>2</sup>

Ebenso unbestritten wie er als Grundbegriff gilt, ist der Begriff des Bürgers ein *umstrittener* Begriff. Wichtiger als die bloße Behauptung eines Grundbegriffs, erscheint es daher, den systematischen Zusammenhang zu erhellen, in dem er als solcher erscheint. Zwar ist der Begriff des Bürgers

- 
- 1 Zu den Kriterien vgl. Freeden in diesem Band; Adler-Bartels u.a. in diesem Band. In jüngster Zeit hat u.a. Heinz Klegler den Vorstoß unternommen, eine dezidiert „bürgerschaftszentrierte politische Theorie“ zu begründen (vgl. Klegler 2018, insbes.: 18ff.). Für eine post-nationale Perspektive vgl. Offe/Preuß 2016; im Kontext expertokratischer Kritik auch die methodologischen Überlegungen bei Lafont 2020: „Introduction: Democracy for us, Citizens“. Das generische Maskulinum wird im Folgenden bewusst verwendet, um den Ausschluss von Frauen als historisches Faktum nicht semantisch zu übertünchen und nur in Passagen mit Gegenwartsbezug angepasst (s.u. Anm. II).
  - 2 Diese Kontroverse taucht in großen Theorie-Debatten regelmäßig auf – prominent etwa in der Kommunitarismus-Debatte, sofern diese die Frage des Vorrangs der Gemeinschaft vor den individuellen Rechten berührt (vgl. Honneth 1992).

und der Bürgerschaft auch im modernen politischen Denken durchgängig prominent, aber es lassen sich zugleich Wellen der Aufmerksamkeit in akademischen und politischen Debatten ausmachen. Während lange Zeit institutionelle und strukturelle Dimensionen des Politischen im Vordergrund standen, ist bereits im Verlauf der 1990er-Jahre ein Wiederaufleben wissenschaftlichen und politischen Interesses an Fragen von (Staats)Bürgerschaft als rechtlichem Status sowie als politischem und moralischem Ideal festzustellen.<sup>3</sup> Diese hält bis in die Gegenwart an. Das *Oxford Handbook of Citizenship* konstatiert aktuell in seiner Einleitung: „citizenship is back with a vengeance“, nicht ohne sogleich zu diagnostizieren, dass die Zukunft turbulent und bedeutsame Veränderungen ins Auge zu fassen seien (Shachar et al. 2017: 3). Hatte der Postnationalismus noch die Vorhersage in den Vordergrund gestellt, Staatsbürgerschaft würde in einer sich globalisierenden Welt immer unbedeutender werden, so zeige sich nun, dass sie trotz aller Veränderung ein wesentliches Organisationsprinzip politischer Ordnung bleiben wird.

Bürgerschaft als Organisationsprinzip politischer Ordnung ist gegenwärtig allerdings fundamentalen Herausforderungen und Veränderungen unterworfen. Dies betrifft vor allem das (westfälisch geprägte) Vorverständnis von Bürgerschaft: unter Bedingungen der Transnationalisierung haben wir es zunehmend mit sich verschiebenden Räumen und Rahmungen des Politischen zu tun – unterhalb ebenso wie oberhalb der Ebene des Nationalstaats. Dadurch stellen sich auch Fragen politischer Zugehörigkeit neu: Welche Konsequenzen ergeben sich aus der Vervielfältigung politischer Bezugsräume für die nationalstaatlich verfasste (Staats)Bürgerschaft? Steigert diese Verflüssigung demokratische Selbstbestimmung und politische Handlungsfähigkeit oder unterminiert es sie im Gegenteil gerade? Die Debatten dazu sind kontrovers und können hier nur in einem Teilaspekt untersucht werden, nämlich hinsichtlich der Konsequenzen für die Frage, wie wir uns die Zukunft politischer Bürgerschaft unter diesen Bedingungen vorstellen

---

3 Vgl. Kymlicka/Norman 1994, im Kontext der Kommunitarismusdebatte u.a. als Diskussion um die Bedeutung von Bürgertugend (vgl. etwa Sandel 1995; Macedo 1990; zur Reflexion aus Kantischer Perspektive Seubert 1999/2022). Als Ausdruck des gesteigerten Interesses kann auf einer semantischen Ebene eine Vervielfältigung des Sprachgebrauchs gelten, der das Bemühen anzeigt, angesichts entsprechender Veränderungen Bürgerschaft neu zu denken. Die Rede ist etwa von globaler, kosmopolitischer, postnationaler, sozialer, multikultureller Bürgerschaft - im englischen außerdem: ‚financial citizenship‘, und ‚sexual citizenship‘, wenn von bestimmten Rechten die Rede ist, die Personen haben oder nicht haben. Zur Kritik an der Vervielfältigung und Rekonstruktion rechtlicher Transformationen Shaw 2007: 37ff.

sollten. Die Antwort, die im Folgenden dargelegt werden soll, wird sein: weniger unitarisch und eher polyzentrisch orientiert.

Nach einer kurzen historischen Kontextualisierung werden Kämpfe um Inklusion als Etappen einer normativen Dynamik analytisch entlang von drei Wegmarken rekonstruiert. Diese spiegeln gesellschaftliche Konfliktlinien wider, die die Begrenzungen von Bürgerschaft in vertikaler wie horizontaler Hinsicht herausfordern: *vertikal* bezogen auf interne Rangordnungen der Wertschätzung und Distinktion, *horizontal* mit Blick auf die Konkurrenz und Koexistenz unterschiedlicher politischer Einheiten.<sup>4</sup> Keine dieser Konfliktlinien hat sich endgültig erledigt, aber es kommt jeweils eine weitere hinzu und alle greifen ineinander. Die politischen Herausforderungen, die mit den drei Etappen assoziiert werden, verbinden sich mit jeweils drei Adjektiv-Konstruktionen von Bürgerschaft: *Erstens*, einer Idee von sozialer Bürgerschaft („social citizenship“), wie sie sich in den Wohlfahrtsstaaten der Nachkriegszeit etabliert hat und sich in einer „Politik der Umverteilung“ materialisiert. Die *zweite* Herausforderung wird in einem Begriff des „multicultural/differential citizenship“ reflektiert, der seit den 1990er-Jahren den Umgang mit Diversität thematisiert und für eine „Politik der Anerkennung“ steht. Die *dritte* Herausforderung schließlich bezieht sich auf eine „politics of scale“, die in Zusammenhang mit transnationalen Dynamiken der Entgrenzung bzw. Neu-Begrenzung steht und auf sich verschiebende Räumlichkeiten des Politischen Bezug nimmt. Die Antwort hierauf kann ein Begriff von „multilevel citizenship“ sein, dessen Grundlagen analysiert und abschließend am Beispiel Europäischer Bürgerschaft plausibilisiert werden sollen. Die Analyse der drei Etappen und Konfliktlinien hat insgesamt das Ziel, die normativen Grundlagen politischer Bürgerschaft im Lichte der Dynamiken einer polyzentrischen Transformation des Politischen zu re-interpretieren und ihren Anwendungsbezug zu aktualisieren.

---

4 Vgl. zur Differenzierung von vertikalen und horizontalen Begrenzungen von Bürgerschaft mit Blick auf politische Teilhabe im Kontext der amerikanischen Verfassungsentwicklung, Frank 2010. Zur Analyse von Kämpfen um Inklusion im (national)staatlichen Bezugsrahmen aus anerkennungstheoretischer Perspektive Honneth 1992; 2011, v.a. Teil C.

## 2. Die Nationalisierung von Bürgerschaft als historischer Prozess

Grundbegriffe sind Gegenstand kontroverser gesellschaftlicher und akademischer Deutungsprozesses. Ihre Prägungen entstammen häufig bestimmten historischen Erfahrungszusammenhängen, deren Genese selten vollkommen bewusst ist. *Politische* Grundbegriffe sind zudem mit konkreten semantischen Praktiken der Legitimation verbunden, für die es mitunter zuträglich ist, die Kontingenz der Genese „künstlich“ vergessen zu machen, so dass das, was historisch gewachsen ist und auch anders hätte sein können, als Selbstverständlichkeit erscheint.<sup>5</sup>

Was den Begriff des Bürgers betrifft, so war der Erfahrungsraum, mit dem er lange Zeit in Zusammenhang gebracht wurde, nationalstaatlich geprägt. Der nationalstaatliche Bezugsrahmen erscheint bis heute oft so selbstverständlich, dass in Vergessenheit gerät, dass die Nationalisierung von Bürgerschaft ein historischer Prozess war. In Europa vollzieht er sich in der Neuzeit, im Zuge der Etablierung der Westfälischen Ordnung von Staatlichkeit (1648), die im 19. und frühen 20. Jh. mit der Herausbildung nationaler Flächenstaaten ihren Höhepunkt findet. Bürgerschaft wird daher heute meist mit nationaler *Staatsbürgerschaft* assoziiert und mit *Staatsangehörigkeit* gleichgesetzt. Demgegenüber weisen die historischen Pfade der Begriffsgeschichte auf lokale Ursprünge zurück, nämlich auf die Stadt-Bürgerschaft, in der Bezüge weniger ausschließlich, wenngleich nicht in modernen Sinne inklusiv waren.<sup>6</sup> Aber nicht nur historisch, sondern auch normativ ist der Ursprung der Idee politischer und wirtschaftlicher Selbstorganisation zunächst nicht mit der Nation, sondern mit der antiken und mittelalterlichen Stadt verbunden, zumindest in Europa, worauf etwa Max Weber in seinen Studien zur „Typologie der Städte“ hinweist (nicht ohne hier auch gleichzeitig den Quell eines spezifischen Modernisierungsprozesses auszumachen, Weber 1972 (1922): 727ff.). Mit der modernen Staatstheorie überlagert sich dieser Ursprung: sie sieht nicht nur eine Entmachtung der Stände, sondern vielfach auch lokaler Selbstverwaltung vor (im Deutschen Reich etwa der vormals freien Reichstädte).

---

5 Vgl. zur funktionalen Zuträglichkeit „künstlichen“ Vergessens im Kontext von Institutionenwandel Offe 1996, 214.

6 So waren z.B. bestimmte Personengruppen (Frauen, Sklaven) prinzipiell vom Zugang zu Bürgerschaftsrechten ausgeschlossen. Stadtbürgerschaft wird heute in ihrer Bedeutung als *city-zenship* (urban citizenship) neu diskutiert (vgl. Prak 2018; Barber 2013).

Einen besonderen Schub der Nationalisierung verleiht in dieser Hinsicht die Französische Revolution. Mit ihr geht zugleich eine besondere normative Transformation einher: Die ‚Erfindung‘ moderner Bürgerschaft (Fahrmeir 2007: Kap. 2) ist mit jenen revolutionären Momenten verbunden, in denen die ersten modernen Verfassungen entworfen wurden. Der Begriff ist seitdem verwoben mit einem Bündel von verwandten Konzepten wie (Volks)Souveränität, Territorialität, Nationalität. Dieser Prozess bringt die ‚Nation‘ als imaginierte Gemeinschaft hervor und geht mit der Genese eines Nationalbewusstseins einher. Das ist ein ambivalentes Projekt: Einerseits wirkte der Prozess der Nationalisierung als Katalysator für Demokratisierungsprozesse: Die Herausbildung eines neuen Sinns für Zugehörigkeit schafft Raum für das normative Ideal politischer Gleichheit, das heute als wesentliches Kennzeichen demokratischer Bürgerschaft gilt.<sup>7</sup> Andererseits war er mit kulturellen Assimilationsanstrengungen verbunden, die auch das Ziel hatten, vielfältige Loyalitäten, die mit lokalen Assoziationen und Gemeinschaften verbunden waren, zu überlagern, und oft genug repressiven, wenn nicht gewalthaften Charakter hatten (vgl. Kymlicka 2007: 61ff.).

Für Deutschland als „verspätete Nation“ war lange Zeit unklar, inwieweit überhaupt von einer *deutschen* Staatsbürgerschaft zu sprechen ist (Fahrmeir 2022: 54f.). In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts waren im Deutschen Bund rund 40 unabhängige Staaten zusammengeschlossen, die ihre jeweils eigene Staatsbürgerschaft definierten (etwa Baden, Bayern, Lübeck, Preußen). Selbst nach der Gründung des Deutschen Reiches 1871 blieb Staatsangehörigkeit Sache der Einzelstaaten. Zwar brachte das Reichs- und Staatsangehörigkeitsrecht von 1913 einen Schritt zur Vereinheitlichung. Aber auch dieses koppelte die Staatsangehörigkeit nicht an die Zugehörigkeit zu einer ‚deutschen‘ Nation, sondern knüpfte an die bestehenden Regelungen an, indem sie sie aus der Zugehörigkeit zu einem Bundesstaat ableitete.

In dieser historischen Konstellation beklagte Theodor Mommsen, das demokratische, *politische* Verständnis des Bürgers sei in Deutschland chronisch unscharf geblieben. „Ich wünschte ein Bürger zu sein“ – soll heißen: die Sprache des *citoyen*, des *citizen*, des mitdenkenden, mitverantwortlichen Subjekts in der Gemeinschaft, die Sprache des Bürgers zu sprechen

---

7 Habermas 1992: 634-35; Fahrmeir 2007: Kap.2. Zur Nation als ‚imaginiertes Gemeinschaft‘ Anderson 1996, des Weiteren Smith 2015. Zur Begründung eines politischen Begriffs der Nation als unter gemeinsamem Recht stehender (Willens)Gemeinschaft vgl. Sièyes (1789) 1981.

(Sternberger 1995: 12f.). Die Frage demokratischer politischer Teilhabe war mit der Etablierung eines einheitlichen Staatsangehörigkeitsrechts noch nicht geklärt und es brauchte mehrere Anläufe, um das preußische Dreiklassenwahlrecht von 1850 dann 1918 endgültig abzuschaffen.<sup>8</sup> Eine gewisse Verlegenheit setzt sich bis heute fort: Sprachlich wird im Deutschen auf „bürgerschaftlich“ oder „politische Bürgerschaft“ ausgewichen, wenn Abgrenzung von der sozialstrukturellen Bedeutung des „bourgeois“ gesucht und der spezifisch *politische* Bedeutungszusammenhang betont werden soll, der im französischen mit dem Wortfeld *citoyen* und *citoyenneté*, und im englischen mit *citizen/ citizenship* verbunden ist.<sup>9</sup>

### 3. Die normative Dynamik politischer Bürgerschaft als Herausforderung von Begrenzungen

#### 3.1. Soziale Bürgerschaft und die Politik der Umverteilung

Normativ betrachtet ist die moderne Idee politischer Bürgerschaft mit einem Verständnis politischer Autonomie als Selbstgesetzgebung verbunden, die in der politischen Philosophie der Aufklärung vorbereitet wurde und exemplarisch in den Theorien von Rousseau und Kant zum Ausdruck kommt: Politische Selbstbestimmung bedeutet, nur den Gesetzen unterworfen zu sein, die man sich selbst gegeben hat.<sup>10</sup>

Dem politischen Verständnis steht ein soziales gegenüber, das den Bürger als Angehörigen einer sozialen Klasse auszeichnet, qualifiziert durch Besitz und ökonomische Unabhängigkeit. In diesen Qualifikationskriterien der Zugehörigkeit zu einer sozialen Klasse ist der politische Ausschluss bereits angelegt: Bürger-Sein ist mit Eigentum und Erwerbstätigkeit verbunden. Auch unabhängig vom generischen Maskulinum ist der Erfahrungsraum des „Bürgers“ historisch selbstverständlich ein männlicher. Die *Bürgerin*,

---

8 Zu den Debatten rund um die Einführung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts vgl. Weber 1988 (1917).

9 Sternberger betont aus einer aristotelischen Perspektive (s.o. Anm. 2), dass den Begriff durch „Staatsbürger“ zu ersetzen, in diesem Zusammenhang keine Option ist, denn hierbei wird ein Staat vorausgesetzt, den die Bürger:innen doch allererst gemeinsam bilden sollen.

10 Es ist eine weitreichende Frage wie direkt oder vermittelt das geschehen soll. Es kommt aber an dieser Stelle nicht auf die Details, sondern auf die allgemeine Denkfürung an. Zur Frage von Repräsentation bzw. Unmittelbarkeit vgl. Maus 1992.

deren gleiche Rechte im Kontext der Französischen Revolution etwa Olympe de Gouges forderte, ist in vielen ideengeschichtlichen Rekonstruktionen, ganz zu schweigen von der öffentlichen Ikonographie, in einem so umfassenden Sinne abwesend, dass sie noch nicht einmal der Rede wert ist.<sup>11</sup>

„Sein eigener Herr (zu) sein“, verlangt, wie Kant sagt, ein Eigentum zu haben, das man am Markt handeln und verkaufen kann. Der politische Bürger (*citoyen*) wird damit als ökonomischer Bürger (*bourgeois*) und das heißt als männlicher, weißer Eigentumsbesitzer qualifiziert. Wirtschaftliche Unabhängigkeit wird mit geistiger Mündigkeit verbunden: Erst die Verfügung über Eigentum macht es aus dieser Sicht möglich, die für politisches Handeln notwendige unabhängige Urteilsfähigkeit zu entwickeln. Die hier grundgelegte gender-, klassen- und „rassen“-bezogene Grundierung fordert den *politischen* Bürgerbegriff bis heute heraus. Zwar gilt formell, dass gleiche Rechte von Bürger:innen nicht länger durch Klasse, „Rasse“ oder Geschlecht, eingeschränkt sein dürfen. Aber die Indizien dafür, dass formelle politische Gleichheit durch Unterschiede der sozialen Situierung nach wie vor (und zunehmend wieder!) unterminiert wird, sind unübersehbar.<sup>12</sup> Umgekehrt ist aber auch nicht von der Hand zu weisen, dass das im Konzept von Bürgerschaft enthaltene normative Versprechen gleicher Freiheit, schrittweise die Ungleichheit – zunächst des Ständesystems und sodann des Klassensystems – herausgefordert hat und als Vokabular und Maßstab der Kritik präsent bleibt. Thomas Marshall beschrieb Mitte des 20. Jahrhunderts das sozialdemokratische Projekt, politische Gleichheit durch soziale Gleichheit zu unterfüttern, als eine Bewegung „from contract to status“: sozialer Stand wird durch eine formale Gleichheit der Vertragsfreiheit ersetzt und dann zu einem *einheitlichen* Status von Bürgerschaft fortentwickelt, der über gleiche zivile, politische und soziale Rechte vollwertige Mitgliedschaft in einem politischen Gemeinwesen garantiert (Marshall 1992). „Social rights imply an invasion of contract by status, subordination of market price to social justice and replacement of free bargain by the declaration of rights“ (Marshall 1992: 122). Die konkrete Gestalt sozialer Rechte und die sie stützende Politik der Umverteilung muss freilich politisch ausgehandelt werden, sie ist das stets fragile Ergebnis eines Kompromisses und

---

11 Vgl. z.B. den Eintrag zum „Bürger“ in den Geschichtlichen Grundbegriffen von Brunner/Conze/Koselleck u.a. (1972-1997): Frauen finden (anders als Knechte und eigentumslose Männer) noch nicht einmal als Ausgeschlossene Erwähnung. Später aber: Koselleck/Schreiner (Hg.) 1994.

12 Das kann hier nicht im Einzelnen vertieft werden, vgl. aber Elsässer/Schäfer 2022; Rossteutscher/Schäfer 2016.

erfordert die Bildung eines Konsenses über die sozialen Grundlagen des „Bürger-Seins“:

Der Ursprung des Bürgerbegriffs aus dem Eigentumsbesitz wirft einen langen Schatten: Für Marshall stehen Bürgerschaft als Status und das kapitalistische Klassensystem eigentlich fortdauernd in einer Art Kriegszustand. Aktive Bürgerschaft als Privileg der besitzenden Klasse erfreut sich gegenwärtig einer bemerkenswerten Wiederauferstehung. Dies zeigt sich nicht nur an Befunden einer sozial selektiven Wahlbeteiligung. Im durch neoliberale Wohlfahrtsstaatsreformen transformierten ‚aktivierenden Staat‘ ist der „gute Bürger“ immer mehr der ökonomisch unabhängige, arbeitsbereite Bürger.<sup>13</sup> Parallel zu neoliberalen Reformen im Innern ist eine komplementäre Verschiebung bei Einbürgerungspraktiken zu beobachten: die Erteilung von „goldenen Visa“ und Zugang zu Bürgerschaftsrechten auf der Basis von ‚investor citizenship‘-Programmen (Shachar/Hirschl 2014).

### 3.2 Multikulturelle Bürgerschaft und die Politik der Differenz

Der Status eines gleichberechtigten Bürgers, der zunächst für weiße männliche Eigentumsbesitzer reserviert war, wird im Verlauf des 20. Jahrhunderts auf mehr und mehr Personen ausgeweitet. Dies ist das Ergebnis von Kämpfen, die den fortdauernden Ausschluss von Arbeitern, Frauen, Angehörigen kultureller Minderheiten und abgewerteter „Rassen“ oder Geschlechtsidentitäten aus der Öffentlichkeit und die ungleiche Repräsentation ihrer Interessen skandalisieren. Neue Kämpfe um Anerkennung treten zu den Kämpfen um sozio-ökonomische Umverteilung hinzu.<sup>14</sup> Ausgangspunkt ist dabei das Argument, dass *tatsächliche* Inklusion und Gleichstellung die Anerkennung von Gruppendifferenz verlange. Dafür bedürfe es der Gewährung spezieller Rechte wie etwa die Einführung von Gruppenvertretungen. Formale Gleichbehandlung, so die Kritik, perpetuiert Unterdrückung. Die Einnahme eines allgemeinen Standpunkts, den Autonomie als Selbstgesetzgebung verlange, dürfe nicht so verstanden werden, dass er

---

13 Was sich im Wohlfahrtsstaatsdiskurs nicht zuletzt in einer Verschiebung der Sprache zeigt: im Rahmen von „welfare to work“-Programmen werden „benefits“ zu „earned entitlements“, also Ansprüchen, die allererst „verdient“ werden müssen (Morris 2009; O’Brian 2013; außerdem Lessenich 2008, insbes.: 73ff.).

14 Es geht dabei um Fragen von Identität und kultureller Dominanz – Iris Young’s „five faces of oppression“ (Young 1990). Ob und wie diese überhaupt getrennt werden können ist bekanntlich Gegenstand der Debatte (vgl. Fraser/Honneth 2003).



von den Besonderheiten, die Personen in der realen Welt unterscheiden, abstrahiert. Die Differenz-Blindheit des liberalen Staates sei, so etwa Iris Young, solange ein Mythos, wie wir als Angehörige sozialer Gruppen wahrgenommen werden und in gesellschaftlichen Strukturen eingebunden sind, die diese Differenzen voraussetzen (etwa die systematische Unterbewertung von Sorge-Arbeit als gesellschaftlich notwendiger Arbeit). Deshalb müsse sichergestellt werden, dass tatsächlich alle Stimmen, Perspektiven, Identitäten in der Öffentlichkeit wahrgenommen und repräsentiert werden können (Young 1993).

Die Debatte um die Notwendigkeit, eine Politik der Umverteilung durch eine Politik der Anerkennung zu ergänzen oder zu ersetzen, ist zu facettenreich, um sie hier mehr als schlaglichtartig darstellen zu können. Zentral ist aber die Frage, welche Unterschiede wir anerkennen und aufgrund einer Wertschätzung von Vielfalt erhalten sollten und welche zu überwinden sind, weil sie soziale Ungleichheit reproduzieren. Nancy Fraser diskutiert dies als „redistribution/recognition dilemma“ (Fraser 1997) und macht deutlich, inwiefern die Vermittlung von Umverteilung und Anerkennung nicht nur eine theoretische, sondern auch eine politische Herausforderung darstellt, weil beide Prozesse – solche die Armut und solche die Missachtung erzeugen – aufs Engste verwoben sind. Unter diesen Bedingungen laufen Maßnahmen, die Differenzen berücksichtigen sollen, stets Gefahr, diese als soziale Ungleichheit festzuschreiben.<sup>15</sup>

Hat die Idee eines „differential citizenship“ zu unkritischem Zelebrieren von Differenz geführt, wie skeptische Positionen behaupten? Oder gelingt eine Dekonstruktion traditioneller Bürgerschaftskonzeptionen auf eine Weise, die zu einer tiefgreifenden Rekonstruktion von Beziehungen der Anerkennung führt? Wir stehen, was die zweite Dynamik betrifft, ebenfalls noch immer mitten drin: erst jüngst haben *Me-too-* und *Black-lives-matter-*Bewegung noch einmal vor Augen geführt, wie informelle Prozesse der Ausgrenzung und Diskriminierung fortwirken und wie virulent Fragen von Differenz und Gleichbehandlung nach wie vor sind.

---

15 Kritiker warnen deshalb davor, differenzierte Formen von Bürgerschaft könnten die integrative Funktion von Bürgerschaft schwächen und die Grundlagen gemeinsamer Identifikationshorizonte unterminieren (so etwa Carens 2000).

### 3.3. Mehrebenen-Bürgerschaft und die „politics of scale“

Während sich die bisher dargestellten Kämpfe gegen Exklusion im Wesentlichen im Rahmen von bereits bestehenden politischen Gemeinschaften entfalten, wird das ausschließende Potential nationaler Bürgerschaft unter Bedingungen einer transnationalen Dynamik der Entgrenzung zunehmend selbst zum Gegenstand von Kritik. Angesichts wachsender ökonomischer, sozialer und kultureller Interdependenz werden die Kriterien der Inklusion nun nicht mehr nur von *innen* (also von denen, die bereits Eingeschlossen, aber nicht gleichberechtigt sind), sondern auch von *außerhalb* der politischen Gemeinschaft in Frage gestellt. Prozesse der De-Nationalisierung fordern den institutionellen und kulturellen Kontext heraus, der den Rahmen für die Entwicklung demokratischer Bürgerschaft gebildet hat. Allerdings ist die Nationalisierung von Bürgerschaft, wie oben angemerkt, selbst ein dynamischer historischer Prozess gewesen – es gab andere Formen vorher und es mag neue Formen nachher geben.

In systematischer Hinsicht wirft diese Dynamik die grundsätzliche Frage auf, inwieweit Bürgerschaft auch horizontal als begrenzendes und begrenztes Konzept gedacht werden muss. Eine Seite in der Debatte sieht sich durch die Kritik am ausschließenden Potential des Nationalen darin bestätigt, dass Bürgerschaft immer schon ein inhärent problematischer, weil exklusiver Begriff war, weshalb sie allenfalls als kosmopolitische, als Weltbürgerschaft weiter zu denken sei (Nussbaum 2020). Die Gegenposition dazu findet sich, pauschalisierend gesprochen, in Forderungen nach einer Rückführung der Globalisierung und Re-Nationalisierung, um die Substanz von Bürgerrechten zu erhalten (Streeck 2021). Demgegenüber betont eine mittlere Position, dass wir gegenwärtig mit der Bewegung über Grenzen hinweg folgenreiche Veränderungen in der Konzeption und Praxis von Bürgerschaft erleben, die uns dazu führen sollten, neu darüber nachzudenken, wer legitimerweise auf welcher Basis welche Ansprüche auf Inklusionen erheben kann (Shachar et al. 2017; Bauböck 2018).

In normativer Hinsicht wird die Dynamik moderner Bürgerschaft, die ja seit der Französischen Revolution durch die gleichzeitige Deklaration von Menschen- und Bürgerrechten charakterisiert ist, vorangetrieben von einer inhärenten Spannung zwischen dem Universellen und dem Partikularen (Seubert 2014): Auf der einen Seite steht das allgemeine, universalistische Versprechen von Freiheit und Gleichheit, das den Menschenrechten innewohnt, und beinhaltet, dass jede Person als Rechtssubjekt anzuerkennen ist und potentiell gleichberechtigte Bürger:in sein könnte. Dieses universa-

listische Versprechen bricht sich auf der anderen Seite an den partikularistischen Bedingungen seiner eigenen Realisierung: zur Konkretisierung und materiellen Unterfütterung universalistischer Ansprüche bedarf es einer begrenzten politischen Gemeinschaft auf der Basis einer institutionalisierten Reziprozität von Rechten und Pflichten (Balibar 2012: 22f.).

Die kosmopolitische Perspektive richtet in diesem Zusammenhang den Blick darauf, welche universellen Rechte individuelle Personen als Menschen auch unabhängig von Mitgliedschaft in einer politischen Gemeinschaft geltend machen können. Wenn jeder Mensch zumindest als Rechtsperson betrachtet werden muss, die den Anspruch erheben kann, in Kommunikation zu treten und gehört zu werden,<sup>16</sup> kann sie von Prozessen der Beratung und Entscheidungsfindung nicht prinzipiell ausgeschlossen werden. Aber nicht jede(r) muss deshalb auch als vollwertige Bürger:in einbezogen werden. In einer kosmopolitischen Konstellation, werden strikte Demarkationslinien zwischen Eingeschlossenen und Ausgeschlossenen fragwürdig. Rainer Bauböck hat daher vorgeschlagen, zwischen unterschiedlichen Graden von Inklusion zu unterscheiden: ein „claim to voice“ für die, deren Interessen betroffen sind, a „claim to protection“ für diejenigen, die Zwang (im engeren Sinne von staatlichem Rechtszwang) unterworfen sind und ein „claim to citizenship“ für diejenigen, die einen legitimen „stake“, d.h. einen Anteil an der jeweiligen polity geltend machen können, weil ihre individuelle Autonomie mit dem Wohlergehen der politischen Gemeinschaft, in der sie leben, inhärent verknüpft ist.<sup>17</sup> Wer in welcher Hinsicht einen ‚stake‘ hat, wird dann zur entscheidenden Frage der Inklusion als Bürger:in.

Wenn man davon ausgeht, dass die in der Dynamik moderner Bürgerschaft eingelassene Spannung zwischen Universellem und Partikularem, zwischen allgemeinen Menschenrechten und spezifischen Bürgerrechten, nicht gelöst, sondern immer neu ausgehandelt werden kann, liegt es nahe, Bürgerschaft auf eine Weise zu denken, die das exkludierende Potential abschwächt oder zumindest vermittelt. Um der ‚kosmopolitischen Herausforderung‘ gerecht zu werden, muss eine Infragestellung der politi-

---

16 So die Interpretation des Kantischen Hospitalitätsrechts bei David Held (vgl. Held 2010).

17 Dementsprechend differenziert Bauböck drei verschiedene Prinzipien: Das „all-affected-interests principle“ (AAI), das „all-subjected-interests principle“ (ASI) und das „all-citizens-stakeholder principle“ (ACS), Bauböck 2018: 37ff.

schen und sozialen Begrenzungen des *demos* in der politischen Praxis *selbst* angesiedelt werden.<sup>18</sup>

Veränderungen der politisch-territorialen Strukturen von Gesellschaften – Prozesse zunehmender Vernetzung, grenzüberschreitender Erfahrungsräume und multipler Mitgliedschaften – kommen einer solchen Praxis der Infragestellung entgegen. Im Lichte zunehmender transnationaler Interdependenzen büßt das unitarische Modell von Bürgerschaft, das sich mit der einheitlichen Mitgliedschaft in einer nationalen politischen Gemeinschaft und der Marshall'schen Trias von Rechten verbindet, an Plausibilität in normativer und empirischer Hinsicht ein. Das Bürger/Staat-Verhältnis lässt sich immer weniger als ein ausschließliches begreifen – es sei denn um den Preis, bedeutende Entwicklungen oberhalb und unterhalb des Staates zu ignorieren (Fraser 2008; Maas 2017).

Eine „politics of scale“ rückt die Aufmerksamkeit in diesem Zusammenhang weg von staatlichen Akteuren hin zu vielfältigeren, polyzentrischen politischen Bezugsräumen.<sup>19</sup> Sie betont Vernetzung eher als Hierarchie, Interdependenz eher als Unabhängigkeit. Dabei bilden das Lokale, das Nationale das Regionale, das Globale jeweils eigenständige und doch zusammenhängende, politisch umgrenzte Räume der Regulation. In diesem Zusammenhang ist das Konzept einer Mehr-Ebenen-Bürgerschaft als mögliche Antwort auf eine Situation zu betrachten, in der sich politische Bezugsräume vervielfältigen und weniger ausschließlich werden. „Multilevel citizenship“ als zusammengesetzte Bürgerschaft, bedeutet, dass Bürger:innen Mitglieder auf verschiedenen Ebenen der politischen Organisation sind, die auf einem gegebenen Territorium koexistieren und ein gewisses Maß an Autonomie haben.<sup>20</sup>

---

18 Dies führt zu komplexen legitimatorischen Fragen einer zukünftigen „Mitgliedschaftspolitik“; vgl. dazu Ahlhaus 2020; Schäferle 2022.

19 Keating 2017; 2022. Zur Begründung einer polyzentrischen Perspektive im Kontext der EU: Van Zeben/Bobic 2019.

20 Konzeptuell gibt es dabei teilweise Überlappungen mit Formen föderaler Bürgerschaft (innerstaatlich), sowie supranationaler Bürgerschaft (jenseits des Staates) wie sie in der EU Bürgerschaft angelegt ist (Maas 2017: 657). Was ein Bürgerschafts-Regime von einem Menschenrechts-Regime im Allgemeinen unterscheidet, sind Maas zufolge „some means in involving individual citizens in decision making, i.e. own legislation and eventually also a sense of peoplehood“ (Maas 2017: 646). Kennzeichnend für föderale Systeme ist eine „division of authority over people“: es gibt nicht nur eine Union von Staaten, sondern auch von Völkern (people) und gemeinsame Institutionen, die sich direkt auf die Bürger:innen auswirken.

#### 4. Polyzentrische Transformationen des Politischen

Eine Mehr-Ebenen-Bürgerschaft basiert auf einer anderen Logik als das unitarische Modell von Staatsbürgerschaft als ausschließliche Mitgliedschaft in einer nationalstaatlich organisierten politischen Gemeinschaft. Sie geht von einer Diversifizierung von Orten politischen Handelns und neuer Machtkonstellationen aus, und betont daher Mehrfachloyalitäten, horizontale Bindungen und polyzentrische Kontexte.<sup>21</sup>

Exemplarisch nachvollziehen lassen sich die Herausforderungen einer Mehrebenen-Konstellation am Beispiel des Prozesses der Europäischen Integration. Dieser Prozess der rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Vereinigung bettet die demokratisch verfassten Mitgliedsstaaten, in ein System geteilter Zuständigkeiten ein. Mit der Einführung eines transnationalen Bürgerschaftsstatus im Vertrag von Maastricht 1992, der „Unionsbürgerschaft“, wird eine Dynamik der Ablösung von Bürgerschaft vom nationalen Rahmen in Gang gesetzt. Zwar *ergänzt* die EU Bürgerschaft einerseits die nationale Bürgerschaft nur, sie *ersetzt* sie nicht.<sup>22</sup> Die EU Bürgerschaft disaggregiert aber andererseits die verschiedenen Dimensionen von Bürgerschaft, die im unitarischen Modell fest zusammengebunden sind. Indem sie Zugang zu Rechten ohne Einbürgerung gewährt, treibt sie eine transformative Dynamik der De-Nationalisierung voran: Kern der EU-Bürgerschaft ist das Recht auf Freizügigkeit auf der Basis von Nicht-Diskriminierung. Das Prinzip der Nicht-Diskriminierung verlangt, Bürger:innen der Mitgliedsstaaten ebenso zu behandeln wie nationale Bürger:innen. Der Residenz-basierte Zugang zu Rechten stellt auf den Wohnort statt auf Nationalität als Kriterium der Inklusion ab. Dies ist eine normative Innovation, insbesondere was die *politischen* Rechte angeht, nämlich das aktive und passive

---

21 Vgl. zu Dynamiken und Ausdrucksformen einer polyzentrischen Transformation u.a. Keating 2017; zur begrifflichen Differenzierung von „polycentric“ und „multilevel governance“ van Zeben/Bobic 2019, 30ff.

22 Daraus ergibt sich, dass EU-Bürger:in nur ist, wer zugleich Bürger:in eines Mitgliedlandes ist: man kann sie nicht unabhängig von der nationalen Staatsbürgerschaft erwerben (man kann sie aber auch nicht unabhängig von der nationalen Staatsbürgerschaft ablegen, vgl. Schönberger 2022: 215). Damit folgt die EU einem Modell der „upward-derivation“, das historisch auch in anderen Formen der Föderation Niederschlag gefunden hat. Im Deutschen Bund galt dies bis zur Schaffung eines einheitlichen Staatsangehörigkeitsrechts 1913, und die Schweiz folgt diesem Modell bis heute: der Annahme der Staatsangehörigkeit muss die vorherige Aufnahme in einen Kanton vorausgehen (zur Unterscheidung von „upward“ und „downward derivation“, vgl. Bauböck 2018: 80ff.).

Wahlrecht auf lokaler und europäischer Ebene. Zwar setzt der Zugang zu politischen Rechten auf *nationaler* Ebene nach wie vor den Erwerb der nationalen Staatsbürgerschaft voraus,<sup>23</sup> aber was die lokale Ebene betrifft, so ebnet die Öffnung von Beteiligungsmöglichkeiten den Weg für eine Diversifizierung der Stadt-Bürgerschaft. Durch das kommunale Wahlrecht wird die Stadt— die lokale Gemeinde – für EU Bürger:innen als Ort politischen Handelns zugänglich.<sup>24</sup> Während zugleich auf supranationaler Ebene über das direkte Wahlrecht zu einer transnationalen Repräsentativkörperschaft, also dem EU Parlament, eine unmittelbare, nicht durch die nationalstaatlichen Regierungen bewirkte Beziehung zu EU-Institutionen hergestellt wird. Beides schafft neue Bezugsebenen neben dem Nationalen.

Die EU-Bürgerschaft als *demokratische* Mehrebenen-Bürgerschaft zu interpretieren, beschreibt gegenwärtig allenfalls ein Potential. Diesem Potential kommt die Realität zwar ein Stück weit entgegen, aber sie ist in wesentlichen Hinsichten noch defizitär: Zum einen, weil es gegenwärtig umfassende Möglichkeiten gibt, den europäischen Bürgerschaftsstatus durch nationale Vorbehalte praktisch auszuhöhlen.<sup>25</sup> Vor allem aber, weil der konstitutionelle Stellenwert eines europäischen Bürgerschaftsstatus in der politischen Ordnung der EU nach wie vor ungeklärt und seine politische Ausgestaltung offen ist.<sup>26</sup> Es ist eine umstrittene Frage, ob der bereits institutionalisierte Status ausreicht, um eine tatsächliche Ermächtigung europäischer Bürger:innen zu bewirken und strukturelle Reformen voranzu-

---

23 Für eine kritische Diskussion siehe Bauböck 2019: Teil I. Zu den internen Spannungen der EU-Bürgerschaft Seubert 2020; 2022.

24 Zwar gilt das in gut der Hälfte der EU-Mitgliedsstaaten, u.a. Deutschland, nicht für sog. „Drittstaatsangehörige“, so dass bedeutsame Migrantengruppen weiterhin von politischer Mitsprache ausgeschlossen sind. Das schmälert auf einer normativen Ebene aber nicht den Fortschritt, der in der Umstellung auf das Wohnortsprinzip liegt. Zur Diskussion um das kommunale Ausländerwahlrecht vgl. Frick 2020; Wallrabenstein 2018.

25 Das Prinzip der Nicht-Diskriminierung etwa wird unterlaufen durch die Möglichkeit einer „Entsendung“ von Arbeiter:innen (Vgl. Schiek 2017). Eine Aushöhlung erfolgt auch über eine restriktive Interpretation von Kriterien für legalen Aufenthalt, die von Staat zu Staat variieren und keiner gemeinsamen EU-Regulation unterliegen (vgl. B.Anderson, I.Shutes, S.Walker, 'Report on the rights and obligations of citizens and non-citizens in selected countries', bEUcitizen Project Deliverable 10.1.: 39-43, <https://doi.org/10.5281/zenodo.11346>

26 Das betrifft den verfassungsrechtlichen Stellenwert der EU Bürgerschaft in einer durch den Europäischen Rat dominierten intergouvernementalen Ordnung. Vgl. zu den daraus erwachsenden Legitimitätsproblemen Habermas 2011: 48ff., mit Blick auf die föderale Dimension der EU Bürgerschaft Kochenov 2017.

treiben, oder ob es einer umfassenden Neugründung bedarf. Das kann hier nicht eingehend erörtert werden. Stattdessen soll die normative Attraktivität eines Mehrebenen-Bürgerschaftsstatus gestützt auf empirische Indizien polyzentrischer Machtverschiebungen herausgestellt werden – und zwar mit Blick auf die zwei Ebenen der zusätzlichen Ermächtigung, die mit dem EU-Bürgerstatus einhergehen: erstens die supranationale und zweitens die lokale Ebene.

1. Die Bedeutung der existierenden europäischen Institutionen als Ebene politischen Handelns ist im Zuge der multiplen Krisen der Europäischen Union zunehmend ins Zentrum gerückt. Neben einem Anwachsen anti-europäischer Emotionen ist zugleich die Mobilisierung eines pro-europäischen Aktivismus zu beobachten: Es gibt Interventionen politischer Amtsträger, wie den Aufruf zu einer demokratischen Erneuerung von Emmanuel Macron 2019, aber auch Initiativen aus dem akademischen Feld, etwa das Manifest „Für ein anderes Europa“ von Thomas Piketty et al.<sup>27</sup> Abgesehen davon finden sich zahlreiche pro-europäische soziale Bewegungen und Bewegungsparteien.<sup>28</sup> Diese vielfältigen Bewegungen formulieren nicht nur einzelne Reformvorschläge, sondern tiefere Forderungen nach einer Veränderung der „Spielregeln“. Durch die Verwendung von Begriffen wie „konstitutionelle Erneuerung“ oder „demokratische Neugründung“ signalisieren die Aktivist:innen ihren Anspruch, eine aktive Rolle bei der Auseinandersetzung um institutionelle Reformen zu spielen.

Diese Initiativen schaffen nicht nur öffentliche Aufmerksamkeit, sondern tragen zu einer Dynamik der Transformation bei – eine Dynamik die inzwischen auch Resonanz in den Europäischen Institutionen gefunden hat. Als sie 2020 die Entscheidung für eine Europäische Zukunftskonferenz bekannt gab, stellte EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen explizit

---

27 <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2019/03/04/for-european-renewal>; Mannon Bouju, Lucas Chancel, Anne-Laure Delatte, Stéphanie Hennette, Thomas Piketty, Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez: <https://www.lemonde.fr/blog/piketty/2018/12/10/manifeste-pour-la-democratisation-de-leurope/> (dt. Für ein demokratisches Europa, München: C.H. Beck, 2017).

28 Prominent etwa Pulse of Europe (PoE), 2016 gegründet, als die Desintegration im Zuge des Brexit zunehmend als reale Möglichkeit wahrgenommen wurde (<https://pulseofeurope.eu>) oder CitizenstakeoverEurope: Ein während der Corona-Pandemie gegründeter Zusammenschluss zivilgesellschaftlicher Organisationen, die sich die Förderung Europäischer Demokratie auf die Fahnen geschrieben habe (<https://citizenstakeover.eu/>). Außerdem wurde VOLT mit dem Ziel gegründet, die erste "wirklich vereinte transnationale Partei" zu bilden (<https://www.volteuropa.org/>).

einen Bezug zu den europäischen Bürger:innen her, die eine größere politische Mitsprache einklagen.<sup>29</sup> Dass die Europäische Zukunftskonferenz wirklich ein Momentum und einen Anstoß zur Neugründung schafft, mag inzwischen bezweifelt werden – die Erwartung, sie weiterzutreiben und in einen Verfassungskonvent zu überführen, ist, wie befürchtet worden war, am Europäischen Rat zerschellt<sup>30</sup> – fürs Erste, mag man optimistisch gesinnt hinzufügen. Denn derartige Ereignisse und Initiativen bilden ein nachhaltiges Gegengewicht zu der dominanten Westfälischen Perspektive auf die EU als eines Bündnisses von Staaten und fordern ihre legitimatorischen Grundlagen heraus. Die EU-Bürgerschaft bildete eine den Verträgen inhärente rechtliche Grundlage zur Reform des supranationalen Rahmens selbst. Je deutlicher der Mangel an Problemlösungsfähigkeit bei den Staaten als „Herren der Verträge“, umso mehr Plausibilität gewinnt sie. Dies führt zur zweiten, der lokalen Ebene.

2. Um die wachsende Bedeutung der lokalen Ebene zu verdeutlichen, sollen zwei Herausforderungen dargestellt werden, bei denen Städte eine aktive Rolle beanspruchen und sich dafür sogar in Kompetenz-Wettbewerb mit nationalen Regierungen begeben: zum einen die Flüchtlingskrise und zum anderen die autoritären Tendenzen in den Mitgliedsstaaten.

Was die Flüchtlingskrise betrifft, so haben sich viele europäische Städte zu einem „Solidarity cities“-Netzwerk zusammengeschlossen. Sie wollen nicht länger auf nationale Regierungen (die handlungsunfähig oder handlungsunwillig sind das dysfunktionale „Dublin-Verfahren“ zu reformieren) warten, sondern nehmen sich des Schutzes von Flüchtlingen direkt an.

---

29 Die Europäische Zukunftskonferenz ist eine ambitioniertes Europäische Experiment deliberativer Bürger:innenbeteiligung, <https://futureu.europa.eu/>. Ursprünglich von Emmanuel Macron vorgebracht in seinem Aufruf zu einer Erneuerung Europas 2019 (s.o. Anm.26), fand sie Unterstützung durch die EU Kommission unter der neu gewählten Präsidentin Ursula von der Leyen. Pandemiebedingt startet sie mit einem Jahr Verzögerung und fand zwischen Mai 2021 und Mai 2022 statt. Für einen Überblick und eine erste Bewertung der demokratischen Potentiale der Zukunftskonferenz siehe Alemanno 2022; Alemanno/Nicolaidis 2022.

30 Die Europäischen Staats- und Regierungschefs nahmen das Votum der Konferenz ebenso wenig wie den Vorstoß des Europaparlaments für einen EU-Reformkonvent in der Ratssitzung vom 24. Juni 2022 auf – obwohl das EU Parlament am 9. Juni in einer historischen Abstimmung und mit deutlicher Mehrheit für Änderungen der EU-Verträge gestimmt und damit erstmals ein sog. Artikel-48-Verfahren gestartet hatte, ein Verfahren, das den Prozess für die Einberufung eines (Verfassungs-)Konvents einleiten sollte (aber dafür eben der Zustimmung des Rates bedarf).



Damit begeben sie sich im Zweifelsfall auch in Konflikt mit der nationalen Ebene, die die Autorität in dieser Frage für sich beansprucht, und bekräftigen, dass die Regelungskompetenz für Migration bereits seit dem Amsterdamer Vertrag auf die europäische Ebene übergegangen ist (Lavenex 2018; Trauner 2016). Dahinter steht die generelle Forderung (auch angebunden an eine theoretische Debatte), Städten einen konstitutionellen Stellenwert (in nationalen Verfassungen bzw. einer EU Verfassung) zu geben.<sup>31</sup>

Die zweite Herausforderung bilden autoritäre Tendenzen, sogenanntes „democratic backsliding“, in einigen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Einer staatszentrierten Perspektive fällt es schwer, die Heterogenität verschiedener politischer Kräfte wahrzunehmen und der Blockadepolitik einzelner Regierungschefs im Europäischen Rat etwas entgegenzusetzen. Auf dem Höhepunkt der Erpressung um die Verabschiedung des EU Haushalts in Verknüpfung mit dem „Next Generation EU“ Recovery Fonds haben die Bürgermeister von Budapest und Warschau (im Namen einer osteuropäischen Städte-Initiative) daher in einem offenen Brief an Kommissionspräsidentin von der Leyen unter ausdrücklicher Berufung auf die Grundwerte der EU den Vorstoß gemacht, einen „Recovery and Resilience Fond“ für polnische und ungarische Städte zu schaffen, umso eine direkte Auszahlung unter Umgehung der nationalen Ebene zu ermöglichen. Dazu ist es bis heute nicht gekommen. Aber es macht deutlich, dass die EU, in einer Situation, in der die „Herren der Verträge“ zu einem Hindernis für Problemlösung und weitere Demokratisierung der EU geworden sind, mehr zu gewinnen hat, wenn sie ihre Legitimation nicht mehr nur auf ihren „westfälischen Ursprung“ bezieht.

## 5. Schluss

Das Infragestellen vertikaler und horizontaler Begrenzungen demokratischer Teilhabe hat die Dynamik politischer Bürgerschaft vorangetrieben und den Zugang zu Rechten für Personengruppen geöffnet, die zuvor ausgeschlossen waren. Die Konflikte, die einer Politik der Umverteilung bzw. einer Politik der Anerkennung zugrunde liegen, haben sich aber nicht erledigt, sondern stellen sich in veränderten politischen Konstellationen

---

31 Vgl. Bauböck 2003; Barber 2013. Der „Solidarity Cities“-Zusammenschluss wurde von der Stadt Athen zur Bewältigung der Flüchtlingskrise im Rahmen des „Eurocities“ network begründet (<https://solidaritycities.eu/>).

neu. Gegenwärtig haben wir es mit sich verschiebenden Räumen und Rahmungen des Politischen zu tun, die das westfälisch geprägte, unitarische Verständnis von Staatsbürgerschaft herausfordern. Das Konzept eines „multilevel citizenship“ reagiert auf eine Situation, in der sich politische Bezugsräume vervielfältigen. Ob und wie sich unter diesen Bedingungen politische Handlungsfähigkeit (zurück)gewinnen und demokratische Selbstbestimmung verwirklichen lässt, hängt von vielfältigen Bedingungen ab. Klar ist allerdings, dass die Idee einer Mehrebenen-Bürgerschaft auf einer anderen Logik basiert als das unitarische Modell: Sie betont das Polyzentrische eher als das Hierarchische; sie beruht auf horizontaler Machtbalance, auf Nicht-Beherrschung, Wechselseitigkeit und Vertrauen, zwischen den verschiedenen Ebenen; und sie setzt außerdem auf vertikale Machtteilung – d.h. darauf, die Macht der höheren Ebene zugleich zur Ermächtigung lokaler oder anderer subnationaler Akteure zu nutzen. Dazu braucht es allerdings einen entsprechenden konstitutionellen Rahmen, der einerseits notwendige Einheitlichkeit und andererseits zugleich Diversität garantiert. Das ist voraussetzungsreich – und unter Umständen fragil. Wechselseitige horizontale Toleranz gegenüber den jeweiligen nationalen Verfassungsordnungen etwa setzt Vertrauen in Lern- und Verständigungsbereitschaft voraus, Vertrauen, dass z.B. die Rhetorik einer zu schützenden „constitutional identity“ auf der nationalen Ebene von Regierenden nicht zum bloßen Machterhalt und Bewahren des *status quo* missbraucht wird.

Zentrale Fragen sind daher: Welches Maß an Gleichheit soll angestrebt, welches Maß an Differenzierung aber toleriert werden? Wie soll zwischen den Ebenen vermittelt und wie mit Kompetenz-Rivalitäten umgegangen werden? Wieviel Balance (horizontal), wieviel *kratos* (vertikal)? Welchen Grundkonsens über nicht verhandelbare Minimalstandards gibt es? Ob eine Mehrebenen-Bürgerschaft als *demokratische* Bürgerschaft zu verwirklichen sein wird, ist von der Beantwortung dieser Fragen und der daraus abgeleiteten institutionellen Ausgestaltung abhängig. Als normativer Bezugspunkt der Reflexion um Gleichberechtigung und Teilhabe wird der Begriff der Bürger:in auch in einer polyzentrischen Konstellation notwendig umstritten bleiben.

Literatur:

- Adler-Bartels, Tobias/Altenburger, Sven/Frick, Verena/Schottdorf, Tobias/Stein, Tine 2023: Die Anatomie der politischen Grundbegriffe: Forschungsstand und Perspektiven. In: dies. (Hg.), Politische Grundbegriffe im 20. Jahrhundert, Baden-Baden: Nomos.
- Ahlhaus, Svenja 2020: *Die Grenzen des Demos: Mitgliedschaftspolitik aus postsouveräner Perspektive*. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag.
- Alemanno, Alberto 2022: Unboxing the Conference on the Future of Europe and its democratic raison d'être. In: *European Law Journal* 26(5-6), S. 484-508.
- Alemanno, Alberto/Nicholaidis, Kalypso 2022: Citizen Power Europe: The Making of a European Citizens Assembly. In: Alemanno, Alberto/Sellal, Pierre (Hg.), *The Groundwork of European Power, RED (Revue Européenne du Droit)* 3, veröffentlicht von Groupe d'études géopolitiques.
- Anderson, Benedict 1996: *Die Erfindung der Nation: Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts*. Frankfurt am Main usw.: Campus Verlag.
- Anderson, Bridget/Shutes, Isabel/Walker, Sarah/Lepianka, Dorota/Baricevic, Vedrana/Hoffman, Drazen/Finlay, Graham/Gal, John/Halevy, Dana/Van den Broek, Hans/Jimenez, Pilar/Espiniella, Ángel 2014: Report on the rights and obligations of citizens and non-citizens in selected countries, *bEUcitizen Project Deliverable 10.1*, S. 39-43. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.11346>.
- Aristoteles 1994: *Politik*. Herausgegeben von Ursula Wolf, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Balibar, Étienne 2012: *Gleichfreiheit: politische Essays*. Berlin: Suhrkamp.
- Barber, Benjamin 2013: *If Mayors Ruled the World: dysfunctional nations, rising cities*. New Haven usw.: Yale University Press.
- Bauböck, Rainer 2003: Reinventing Urban Citizenship. In: *Citizenship Studies* 7(2), S. 139-160.
- Bauböck, Rainer 2018: *Democratic Inclusion*. Manchester: Manchester University Press.
- Bauböck, Rainer (Hg.) 2019: *Debating European Citizenship: IMISCOE Research Series*. Springer Nature.
- Brunner, Otto/Conze, Werner/Koselleck, Reinhart (Hg.) 1972-2004: *Geschichtliche Grundbegriffe: historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Carens, Joseph H. 2000: *Culture, Citizenship, and Community: A Conceptual Exploration of Justice as Evenhandedness*. Oxford usw.: Oxford University Press.
- Elsässer, Lea/Schäfer, Armin 2022: (N)one of us? The Case for Descriptive Representation of the Contemporary Working Class. In: *West European Politics* 45(6), online first, S. 1-24. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2022.2031443>.
- Fahrmeir, Andreas 2007: *Citizenship: The Rise and Fall of a Modern Concept*. New Haven usw.: Yale University Press.

- Fahrmeir, Andreas 2022: Staatsbürgerschaft in Deutschland. In: Blume, Dorlis/ Gosewinkel, Dieter/Gross, Raphael (Hg.), *Staatsbürgerschaften. Frankreich, Polen, Deutschland*. München: Piper und Stiftung Deutsches Historisches Museum, S. 54-63.
- Frank, Jason 2010: *Constituent Moments: Enacting the People in Postrevolutionary America*. Durham: Duke University Press.
- Fraser, Nancy 1997: *Justice Interruptus: Critical Reflections on the "postsocialist" Condition*. New York usw.: Routledge.
- Fraser, Nancy 2008: *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*. Cambridge, Malden: Columbia University Press.
- Fraser, Nancy/Honneth, Axel 2003: *Umverteilung oder Anerkennung: Eine politisch-philosophische Kontroverse*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Freeden, Michael 2023: The Increasing Precariousness of Political Concepts. In: Adler-Bartels, Tobias/Altenburger, Sven/Frick, Verena/Schottdorf, Tobias/Stein, Tine (Hg.), *Politische Grundbegriffe im 21. Jahrhundert*. Baden-Baden: Nomos.
- Frick, Verena 2020: *Das kommunale Ausländerwahlrecht »revisited«. Eine vertane Chance für die Revitalisierung der Demokratie auf lokaler Ebene*. [https://verfassungsblog.de/das-kommunale-auslaenderwahlrecht-revisited-eine-vertane-chance-fuer-die-revitalisierung-der-demokratie-auf-lokaler-ebene/] <25.2.2020>.
- Habermas, Jürgen 1992: *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen 2011: *Zur Verfassung Europas*. Berlin: Suhrkamp.
- Held, David 2010: Principles of Cosmopolitan Order. In: Held, David/Brown, Garret W. (Hg.), *The Cosmopolitan Reader*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 229-247.
- Hennette, Stéphanie/Piketty, Thomas/Sacriste/Guillaume/Vauchez, Antonia 2017: *Für ein anderes Europa: Vertrag zur Demokratisierung der Eurozone*. München: C.H. Beck.
- Honneth, Axel 1992: *Kommunitarismus. Eine Debatte um die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Honneth, Axel 2011: *Das Recht der Freiheit*. Berlin: Suhrkamp.
- Keating, Michael 2017: Europe as a multilevel federation. In: *Journal of European Public Policy* 24(4), S. 615-632.
- Keating, Michael 2022: Democracy Beyond the Nation-state. Sovereignty, rescaling and multilevel politics. In: Bremberg, Niklas/Norman, Ludvig (Hg.), *Democratic dilemmas of Europe's political order*. Edinburgh: Edinburgh University Press (im Erscheinen).
- Kleger, Heinz 2018: *Demokratisches Regieren: Bürgersouveränität, Repräsentation und Legitimation*. Baden-Baden: Nomos.
- Kochenov, Dimitry (Hg.) 2017: *EU Citizenship and Federalism: The Role of Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Koselleck, Reinhart/Schreiner, Klaus (Hg.) 1994: *Bürgerschaft: Rezeption und Innovation der Begrifflichkeit vom Hohen Mittelalter bis ins 19. Jahrhundert*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Kymlicka, Will/Norman, Wayne 1994: Return of the Citizen. A Survey of Recent Work on Citizenship Theory. In: *Ethics* 104(2), S. 352-381.
- Kymlicka, Will 2007: *Multicultural Odysseys*, Oxford usw.: Oxford University Press.
- Lafont, Christina 2020: *Democracy without Shortcuts*. Oxford: Oxford University Press.
- Lavenex, Sandra 2018: 'Failing Forward' Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System. In: *Journal of Common Market Studies* 56(5), S. 1195-1212.
- Lessenich, Stephan 2008: *Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*. Bielefeld: transcript.
- Macedo, Stephen 1990: *Liberal Virtues: citizenship, virtue, and community in liberal constitutionalism*. Oxford u.a.: Clarendon Press
- Marshall, Thomas H. 1992 [1949]: *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press.
- Maas, Willem 2017: Multilevel Citizenship. In: Shachar, Ayelet/Bauböck, Rainer/Bloemraad, Irene/Vinken, Maarten (Hg.), *The Oxford Handbook of Citizenship*. Oxford: Oxford University Press, S. 643-668.
- Maus, Ingeborg 1992: Volkssouveränität und ‚Repräsentation‘ oder: ein Aspekt der Gewaltenteilung. In: dies., *Zur Aufklärung der Demokratietheorie*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 191-202.
- Morris, Lydia 2009: An Emergent Cosmopolitan Paradigm? Asylum, Welfare and Human Rights. In: *The British Journal of Sociology* 60(2), S. 215-235.
- Nussbaum, Martha 2020: *Kosmopolitismus. Revision eines Ideals*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- O'Brien, Charlotte 2013: 'I trade, therefore I am': Legal Personhood in the European Union. In: *Common Market Law Review* 50(6), 1643-1684.
- Offe, Claus 1996: Designing Institutions in East European Transitions. In: Robert E. Goodin (Hg.), *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 199-226.
- Offe, Claus/Preuß, Ulrich K. 2016: *Citizens in Europe: Essays on Democracy, Constitutionalism and European Integration*. Colchester: Rowman & Littlefield International.
- Prak, Maarten 2018: *Cities without Nations: urban citizenship in Europe and the world, c.1000-1789*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rossteutscher, Sigrid/Schäfer, Armin 2016: Asymmetrische Mobilisierung: Wahlkampf und ungleiche Wahlbeteiligung. In: *Politische Vierteljahresschrift* 57(3), S. 455-483.
- Sandel, Michael 1995: *Liberalismus oder Republikanismus: Von der Notwendigkeit der Bürgertugend*. Wien: Passagen Verlag.
- Schäfferle, Eva-Maria 2022: Strangers in each other's lands: Democracy, migration, and inclusion in a mobile world. In: *Constellations*, S. 1-14. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-8675.12623>

- Schiek, Dagmar 2017: Perspectives on Social Citizenship in the EU: From Status Positivus to Status Socialis Activus via Two Forms of Transitional Solidarity. In: Kochenov, Dimitry (Hg.), *EU Citizenship and Federalism: The Role of Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 341-370.
- Schönberger, Christoph 2022: Bürger Europas. In: Blume, Dorlis/Gosewinkel, Dieter/Gross, Raphael (Hg.), *Staatsbürgerschaften. Frankreich, Polen, Deutschland*. München: Piper und Stiftung Deutsches Historisches Museum, S. 214-224.
- Seubert, Sandra 2014: Dynamics of Modern Citizenship: Democracy and Peopleness in a Global Era. In: *Constellations* 21(4), 547-559.
- Seubert, Sandra 2020: Shifting Boundaries of Membership: The politicisation of free movement as a challenge for EU citizenship. In: *European Law Journal* 26(1-2), S. 48-60.
- Seubert, Sandra 2022: Dilemmas of EU Citizenship: The persistent divide between economic and political integration. In: L.Beckman/N.Bremberg, (Hg.), *Democratic dilemmas of Europe's political order*. Edinburgh: Edinburgh University Press (im Erscheinen).
- Seubert, Sandra 2022 1999: *Gerechtigkeit und Wohlwollen. Bürgerliches Tugendverständnis nach Kant*. Frankfurt am Main, New York: Campus.
- Sièyes, Emmanuel Joseph 1981 [1789]: Was ist der Dritte Stand?. In: Schmitt, Eberhard/Reichardt, Rolf (Hg.), *Politische Schriften 1788-1790*. München, Wien: Oldenbourg, S. 117-195.
- Shachar, Ayelet/Hirschl, Ran 2014: On Citizenship, States, and Markets. In: *Journal of Political Philosophy* 22(2), S. 231-257.
- Shachar, Ayelet/Bauböck, Rainer/Bloemraad, Irene/Vink, Marteen 2017: Introduction: Citizenship – Quo Vadis?. In: diess., (Hg.), *The Oxford Handbook of Citizenship*. New York: Oxford University Press, 3-12.
- Shaw, Jo 2007: *The Transformation of Citizenship in the European Union: Electoral Rights and the Restructuring of Political Space*. Cambridge usw.: Cambridge University Press.
- Smith, Rothers M. 2015: *Political Peoplehood. The Roles of Values, Interests, and Identities*. Chicago, London: The University of Chicago Press.
- Sternberger, Dolf 1995: „Ich wünschte ein Bürger zu sein“: neun Versuche über den Staat. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Streeck, Wolfgang 2021: *Zwischen Globalismus und Demokratie*. Berlin: Suhrkamp.
- Trauner, Florian 2016: Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure. In: *Journal of European Integration* 38(3), S. 311-325.
- Van Zeben, Josephine/Bobic, Ana (Hg.) 2019: *Polycentricity in the European Union*. Cambridge usw.: Cambridge University Press.
- Wallrabenstein, Astrid 2018: Wahlrecht und Mobilität. In: *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Bd. 66. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 431-458.
- Weber, Max 1972 [1922]: Typologie der Städte. In: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 2. Halbband, 7. Abschnitt. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 727-814.

- Weber, Max 1988 [1917]: Wahlrecht und Demokratie in Deutschland. In: *Zur Politik im Weltkrieg, Schriften und Reden 1914-1918*, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 347-396.
- Young, Iris M. 1990: *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.
- Young, Iris M. 1993: Das politische Gemeinwesen und die Gruppendifferenz. Eine Kritik am Ideal des universalen Staatsbürgerstatus. In: Nagl-Docekal, Herta/Pauer-Studer, Herlinde (Hg.), *Jenseits der Geschlechtermoral. Beiträge zur feministischen Ethik*. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch, S. 267-304.

