

Svenja Ahlhaus

Die Grenzen des Demos

Mitgliedschaftspolitik aus
postsouveräner Perspektive

campus

Die Grenzen des Demos

»Theorie und Gesellschaft«

Herausgegeben von

Jens Beckert, Rainer Forst, Wolfgang Knöbl,
Frank Nullmeier und Shalini Randeria

Band 84

Svenja Ahlhaus, Dr. phil, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin
am Arbeitsbereich Politische Theorie der Universität Hamburg.

Svenja Ahlhaus

Die Grenzen des Demos

Mitgliedschaftspolitik aus postsouveräner Perspektive

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Gefördert durch einen Druckkostenzuschuss
der Hamburgischen Wissenschaftlichen Stiftung

Hamburgische | | | |
Wissenschaftliche | | | |
Stiftung | | | | S

ISBN 978-3-593-51281-5 Print
ISBN 978-3-593-44527-4 E-Book (PDF)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernehmen wir keine Haftung für die Inhalte externer Links. Für den Inhalt der verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

Copyright © 2020 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung: Guido Klütsch, Köln
Gesetzt aus der Garamond

Druck und Bindung: Beltz Bad Langensalza
Printed in Germany

www.campus.de

Inhalt

Einleitung: Die Grenzen des Demos	9
---	---

Teil I: Der Demos als Problem der Demokratietheorie

1. Das Dogma souveräner Mitgliedschaftspolitik	19
1.1 Mitgliedschaftspolitik in fünf Fällen	20
1.2 Konzeptuelle Bestimmungen	25
1.3 Die Idee souveräner Mitgliedschaftspolitik	28
1.4 Kritik des Dogmas souveräner Mitgliedschaftspolitik	33
2. Mitgliedschaft und Mitgliedschaftspolitik in der politischen Theorie ..	43
2.1 Das unbestimmte Selbst der Selbstbestimmung	45
2.2 Der liberale Ansatz: Mitgliedschaft als Status	49
2.3 Der agonistische Ansatz: Mitgliedschaft als Praxis	56
2.4 Zwischen Entpolitisierung und Überpolitisierung	62
2.5 Der deliberative Ansatz: Mitgliedschaft als Status und Praxis	67
3. Die rekonstruktive Methode der Mitgliedschaftstheorie	75
3.1 Die rekonstruktive Methode der deliberativen Theorie	77
3.2 Die Grenzen der rekonstruktiven Methode	82
3.3 Die Methode der pluralen Rekonstruktion	88

Zwischenfazit I: Das Selbstverständnis deliberativer

Mitgliedschaftstheorie	97
------------------------------	----

Teil II: Deliberative Modelle legitimer Mitgliedschaftspolitik

4. Jürgen Habermas: Mitgliedschaftspolitik als Selbstkorrektur	105
4.1 Der Status der Mitgliedschaft im System der Rechte	107
4.2 Die Idee des selbstkorrigierenden Lernprozesses	109
4.3 Die Grenzen des demokratischen Spielraums	115
4.4 Das Selbst der Selbstkorrektur	124
5. Nancy Fraser: Mitgliedschaftspolitik als Meta-Demokratie	131
5.1 Meta-Demokratie als Modell der Mitgliedschaftspolitik	133
5.2 Plädoyer für postsouveräne Mitgliedschaftspolitik	145
5.3 Die Grenzen postsouveräner Mitgliedschaftspolitik	151
5.4 Meta-Demokratie und plurale Rekonstruktion	157
6. Seyla Benhabib: Mitgliedschaftspolitik als demokratische Iterationen	163
6.1 Die Idee demokratischer Iterationen	165
6.2 Demokratische Iterationen als Mitgliedschaftspolitik	177
6.3 Die Grenzen postsouveräner Kontestation	188
6.4 Demokratische Iterationen und plurale Rekonstruktion	196

Zwischenfazit II: Die Reflexivität deliberativer

Mitgliedschaftspolitik	201
------------------------------	-----

Teil III: Postsouveräne Mitgliedschaftspolitik

7. Ein deliberatives System postsouveräner Mitgliedschaftspolitik	213
7.1 Elemente postsouveräner Mitgliedschaftspolitik	214

7.2 Die <i>Boundary Assembly</i> im deliberativen System	220
7.3 Die Legitimität postsouveräner Mitgliedschaftspolitik	235
7.4 Noch einmal: Mitgliedschaftspolitik in fünf Fällen	240
Schluss: Demokratisierung der Grenzen	245
Literatur.....	251
Danksagung.....	277

Einleitung: Die Grenzen des Demos

Im Februar 2017 fand in der Schweiz eine Abstimmung über die Erleichterung der Einbürgerung von Migrantinnen¹ der sogenannten dritten Generation statt. Zur Diskussion stand die Frage, ob Personen, deren Großeltern in die Schweiz eingewandert waren, ein schnelleres Einbürgerungsverfahren durchlaufen sollten. 60,4 Prozent der Wählerschaft stimmten für diese Verfassungsänderung. Frühere Vorlagen, die inhaltlich weitreichendere Änderungen vorsahen, wurden 1983, 1994 und 2004 vom Schweizer Wahlvolk abgelehnt. Ein ähnliches Referendum über die Absenkung des Wahlalters und die Einführung eines nationalen Ausländerwahlrechts wurde im Juni 2015 in Luxemburg abgehalten. Da 45 Prozent der in Luxemburg gemeldeten Personen keine Staatsangehörigen sind, verfügt beinahe die Hälfte aller dem Gesetz Unterworfenen nicht über politische Teilhaberechte. Die Wählerinnen lehnten die vorgeschlagenen Änderungen jedoch ab.

Diese Fälle illustrieren die Bedeutung von Mitgliedschaftspolitik. In Demokratien werden regelmäßig Normen und Gesetze geändert, die den Zugang zu Staatsbürgerschaft und Wahlrecht regulieren. Die Grenzen des Demos, der politischen Gemeinschaft, stehen zur Debatte. Der öffentliche Diskurs ist fortwährend durch mitgliedschaftspolitische Auseinandersetzungen geprägt: Sollten Personen, die die amerikanische Flagge verbrennen, ausgebürgert werden, wie Donald Trump kurz nach seiner Wahl zum Präsidenten vorschlug? Sollte in Deutschland die doppelte Staatsbürgerschaft abgeschafft und die Optionspflicht wieder eingeführt werden, wofür auf dem CDU-Parteitag im Dezember 2016 mehrheitlich gestimmt wurde? Im Zentrum dieser Untersuchung steht die Frage, auf welche Weise solche Entscheidungen getroffen werden sollten. Wie sollte ein legitimes Verfahren für die Festlegung von Mitgliedschaftsnormen aussehen?

1 Im Folgenden verwende ich das generische Femininum. Wenn nicht anders gekennzeichnet, ist die männliche Form stets mitgemeint.

Im Jahr 1999 fand in Deutschland eine Debatte über die Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts statt. Das Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) sollte durch das Geburtsortprinzip (*ius soli*) erweitert werden. Die angenommene Änderung führte zur Erleichterung der Einbürgerung von Nicht-Bürgerinnen, die sich seit längerem in Deutschland aufhalten sowie von in Deutschland geborenen Kindern von Nicht-Bürgerinnen. Diese Änderung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts betraf nicht nur Staatsbürgerinnen, die bereits über den Status der vollen Mitgliedschaft in der politischen Gemeinschaft verfügten, sondern auch hunderttausende Nicht-Bürgerinnen, die seit langem in Deutschland lebten, ohne auf nationaler Ebene politisches Stimmrecht zu haben. Kann eine Veränderung ihres Status legitim sein, wenn sie selbst vom demokratischen Rechtsetzungsprozess ausgeschlossen waren? Wie ist die Situation in Luxemburg zu beurteilen? Ist ein Referendum über die Ausweitung des Wahlrechts angemessen, wenn die betroffene Gruppe – immerhin beinahe die Hälfte der Bevölkerung – von der Entscheidung ausgeschlossen ist?

Die Vergabe und der Entzug politischer Rechte, das heißt die Grenzen des Demos, sind stets ein Politikum. Was jedoch kaum einmal in Frage gestellt wird, ist die Tatsache, dass bestehende politische Gemeinschaften berechtigt sein sollen, solche Entscheidungen selbst zu treffen. Nach vorherrschender Meinung ist es das Prärogativ demokratischer Gemeinschaften, Kriterien für Einbeziehung und Ausschluss unilateral festzulegen. Demokratische Gemeinschaften werden analog zu Clubs verstanden, die ihre Mitgliedschaftsregeln selbst bestimmen. Zwar werden bestimmte Ausschlusskriterien – etwa rassistischer oder sexistischer Art – für unzulässig erklärt, grundsätzlich sollen politischen Gemeinschaften aber frei entscheiden können. Schließlich sollen sich die Bürgerinnen als Freie und Gleiche und die politische Gemeinschaft als die ihre anerkennen.

Das Ziel dieses Buchs besteht darin, dieses Dogma souveräner Mitgliedschaftspolitik zu problematisieren und eine Alternative vorzuschlagen. Die Idee der politischen Gemeinschaft, die souverän über Mitgliedschaft entscheidet, ist in vielerlei Hinsicht eine Fiktion. Einerseits schränken das Völkerrecht und das internationale Menschenrechtsregime den demokratischen Spielraum bei Mitgliedschaftsfragen ein, andererseits gibt es bilaterale und regionale Abkommen, die Staaten zur Einbeziehung von Nicht-Staatsangehörigen verpflichten. Gleichzeitig ist die Idee souveräner Mitgliedschaftspolitik aus normativer Perspektive problematisch. Normen der Einbürgerung

und Ausbürgerung unterwerfen Mitglieder und Nicht-Mitglieder, ohne letztere in die Entscheidungsfindung einzubeziehen. Zudem ignoriert das Dogma souveräner Mitgliedschaftspolitik ein fundamentales Problem der Demokratietheorie: Wie kann demokratisch entschieden werden, wer demokratisch entscheiden darf? Laut dem *boundary problem* kann die Demokratietheorie ihren zentralen Bezugspunkt, das Volk, nicht selbst demokratisch begründen. Die Idee souveräner Mitgliedschaftspolitik blendet dieses Problem aus, indem sie bestehenden politischen Gemeinschaften das Recht zuschreibt, über ihre Mitgliedschaftsgrenzen selbst zu entscheiden.

Aber wie könnte eine Alternative zur souveränen Mitgliedschaftspolitik aussehen? Um diese Forschungsfrage zu beantworten, gehe ich in drei Schritten vor. Im ersten Schritt überlege ich, welche politische Theorie der Mitgliedschaft geeignet ist, um Alternativen zur souveränen Mitgliedschaftspolitik zu entwickeln. Hier komme ich zum Ergebnis, dass ein deliberativer Zugang zu Mitgliedschaft am überzeugendsten ist (Teil I). Im zweiten Schritt untersuche ich, welche deliberativen Modelle der Mitgliedschaftspolitik in der Literatur bereits vorliegen. Ich diskutiere die Vorschläge von Jürgen Habermas, Nancy Fraser und Seyla Benhabib, wobei ich deren jeweiligen Vor- und Nachteile herausarbeite (Teil II). Im letzten Schritt präsentiere ich ein eigenes Modell der postsouveränen Mitgliedschaftspolitik in einem deliberativen System, das die Defizite der zuvor diskutierten Vorschläge vermeidet und eine Alternative zur souveränen Mitgliedschaftspolitik umreißt (Teil III). In den verschiedenen Teilen des Buchs greife ich immer wieder fünf mitgliedschaftspolitische Fälle auf, an denen ich die normativen Problemstellungen diskutiere: die Ausbürgerung mutmaßlicher Terroristinnen, die Einführung von Einbürgerungstests, die Frage nach politischen Rechten für Migrantinnen und Geflüchtete, der Entzug des Wahlrechts von Strafgefangenen und die Debatte über den Verkauf von Staatsbürgerschaft. Den Gang der Argumentation möchte ich kurz vorzeichnen.

Forschungsstand und Aufgabe der Mitgliedschaftstheorie

In der politischen Theorie wird die Diskussion über Mitgliedschaftsgrenzen in zwei voneinander relativ unabhängigen Strängen geführt, die ich als liberale und agonistische Mitgliedschaftstheorie bezeichne. Die liberale Theorie nähert sich Mitgliedschaft, indem sie fragt, wer Anspruch auf den Status politischer Zugehörigkeit hat. Sie diskutiert Kriterien, denen zufolge eine Person Mitglied einer politischen Gemeinschaft sein sollte. Die Hauptaufgabe

der Mitgliedschaftstheorie besteht aus liberaler Sicht darin, überzeugende normative Prinzipien der Inklusion zu identifizieren und ihre Konsequenzen für bestehende Mitgliedschaftspraktiken aufzuzeigen. Aus agonistischer Perspektive hingegen kann die Zusammensetzung der politischen Gemeinschaft nie Legitimität beanspruchen, sondern ist immer anfechtbar und muss in konflikthaftern Prozessen kontinuierlich hinterfragt und verändert werden. Der Beitrag der politischen Theorie sollte nach agonistischem Dafürhalten darin bestehen, die Erosion politischer Mitgliedschaftspraktiken aufzudecken und Staatsbürgerschaft in eine dynamische Praxis von Nicht-Bürgerinnen umzudeuten, um das Augenmerk auf die Exklusion und Marginalisierung durch vermeintlich demokratische Praktiken zu lenken.

Aus demokratiethoretischer Perspektive sind beide Literaturstränge durch ein Defizit gekennzeichnet – sie blenden Fragen der Umsetzung in demokratischen Prozessen aus, da sie Mitgliedschaft entweder entpolitisieren (liberal) oder überpolitisieren (agonistisch). Sie bieten keine Orientierung bei der Frage, wie und von wem Entscheidungen über Mitgliedschaft getroffen werden sollten, sodass die politische Theorie bisher keine überzeugende Alternative zur souveränen Mitgliedschaftspolitik anzubieten hat. Was fehlt, ist ein Modell der Mitgliedschaftspolitik, das zeigt, wie Entscheidungen über Inklusion und Exklusion legitim ablaufen könnten; ein Modell, das die politische Gemeinschaft nicht als gegeben voraussetzt, aber auch nicht leugnet, dass es politische Gemeinschaften gibt. Ich argumentiere, dass die deliberative Mitgliedschaftstheorie Mitgliedschaft als Status und Praxis begreift und die Kritik bestehender Mitgliedschaftsverhältnisse mit prozeduralen Vorschlägen für reale Entscheidungskontexte verbindet. Autorinnen wie Jürgen Habermas, Seyla Benhabib und Nancy Fraser stehen – so meine These – für eine bestimmte Form des deliberativen Zugriffs auf Mitgliedschaftsfragen. Sie argumentieren für die Institutionalisierung deliberativer Prozesse zur Überwindung von problematischen Mitgliedschaftskonstellationen. Auf diese Weise thematisieren sie Mitgliedschaftspolitik in einer Weise, die weder ent- noch überpolitisierend ist.

Methodischer Ansatz

Was bedeutet die Festlegung auf einen deliberativen Ansatz für den methodischen Zugang? Als Reaktion auf vermeintlich idealisierte, abstrakte und sich im luftleeren Raum vollziehende Theoriebildung wurde in den letzten Jahren der Ruf nach realistischer und praxisorientierter politischer Theorie

laut. In der Mitgliedschaftstheorie gibt es zwar eine Vielzahl methodischer Zugänge, aber bisher keine systematische Methodendiskussion. Ich argumentiere, dass die deliberative Mitgliedschaftstheorie *rekonstruktiv* vorgeht. Das wichtigste Merkmal der rekonstruktiven Methode ist, dass sie ihre Kritikmaßstäbe aus der untersuchten Praxis selbst entwickelt. Allerdings ist die von Habermas vertretene Methode der rationalen Rekonstruktion im Kontext von Mitgliedschaftspolitik problematisch. Aus diesem Grund entwickle ich eine modifizierte rekonstruktive Methode, wobei ich auf Elemente aus den Arbeiten von Fraser und Benhabib aufbaue. Die Grundidee der »pluralen Rekonstruktion« lautet, dass die Sinnbedingungen einer Praxis aus der Perspektive von unterschiedlich positionierten Beteiligten rekonstruiert und in demokratischen Foren miteinander ins Gespräch gebracht werden müssen. Mit Blick auf die Frage der Mitgliedschaftspolitik heißt das, dass es darum gehen sollte, in bestehenden Mitgliedschaftsverhältnissen widerständige oder emanzipatorische Potenziale zu identifizieren und zu einem Vorschlag zur Demokratisierung von Mitgliedschaftsbedingungen auszuarbeiten. Durch die Pluralisierung von rekonstruierten Perspektiven werden Spannungen zwischen konkurrierenden Verständnissen der Praxis sichtbar, die jedoch nicht theoretisch aufgelöst, sondern in neuen politisch-institutionellen Foren ausgehandelt werden sollen.

Drei deliberative Modelle legitimer Mitgliedschaftspolitik

Welche Modelle legitimer Mitgliedschaftspolitik gibt es in der deliberativen Demokratietheorie? Solche Modelle sollten Auskunft darüber geben, wer an Mitgliedschaftsentscheidungen beteiligt sein sollte und wie Mitgliedschaftspolitik institutionalisiert werden könnte.

Ich interpretiere drei deliberative Ansätze als Modelle legitimer Mitgliedschaftspolitik. Dabei beginne ich mit Habermas' mitgliedschaftspolitischen Überlegungen und zeige, dass man seine Beiträge zum Problem der Gründung demokratischer Rechtsstaaten als ein Modell der Mitgliedschaftspolitik verstehen kann. Habermas geht von einem »selbstkorrigierenden Lernprozess« politischer Gemeinschaften aus, bei dem ausschließende Normen (zum Beispiel solche, die Frauen oder Gefangene vom Wahlrecht exkludieren) im Laufe der Zeit durch eine demokratische Reinterpretation von Verfassungsgrundsätzen ausgeglichen werden können. Diesen Ansatz diskutiere ich am Beispiel von Ausbürgerungen und Einbürgerungstests. Ich argumentiere, dass der deliberative Austausch über normative Inklusionsprinzipien

das Kerncharakteristikum deliberativer Modelle der Mitgliedschaftspolitik ist. Allerdings zeige ich, dass Habermas im Modell der souveränen Mitgliedschaftspolitik verhaftet bleibt, da er das Selbst der »Selbstkorrektur« bereits voraussetzt. Er plädiert für ein prozedurales Modell der Mitgliedschaftspolitik, verortet aber die Kompetenz zur Änderung von Wahlrecht und Staatsbürgerrecht ausschließlich bei der bestehenden politischen Gemeinschaft.

Während Habermas das Problem der Selbstgründung zu lösen versucht, indem er »Gründung« als permanenten Prozess versteht, setzt Fraser beim »Selbst« an und verortet die Kompetenz zur Mitgliedschaftspolitik bei einem »Meta-Demos«. Fraser präsentiert mit der Idee der Meta-Demokratie einen innovativen institutionellen Vorschlag, der die Bearbeitung von Mitgliedschaftsfragen auf zwei politischen Ebenen vorsieht. Zusätzlich zur »normalen« politischen Ebene schlägt sie übergeordnete, meta-politische Institutionen vor, in denen Mitgliedschaftsfragen entschieden werden sollen. Ich nehme Frasers Idee zum Ausgangspunkt einer Diskussion der Idee »postsouveräner Mitgliedschaftspolitik«, der zufolge die Grenzen politischer Gemeinschaften von Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern gemeinsam festgelegt werden sollten. Ich verwende den Ausdruck »postsouverän« anstelle des verbreiteteren Begriff des Kosmopolitismus, um auch Fälle einzuschließen, die nicht global und nicht grenzüberschreitend sind, wie zum Beispiel die Einbeziehung von Gefangenen in Entscheidungen darüber, ob sie das Wahlrecht erhalten sollten.

Postsouveräne Mitgliedschaftspolitik umgeht die beiden Hauptprobleme des souveränen Dogmas. Indem Mitglieder und Nicht-Mitglieder gemeinsam entscheiden, wird die politische Autonomie aller Beteiligten gewährleistet und das *boundary problem* politisch gewendet. Es ist nicht mehr »das Volk«, das über das Volk entscheidet, sondern eine anders zusammengesetzte Gemeinschaft, der Meta-Demos. Aber wie inklusiv muss diese Entscheidungsgemeinschaft sein? Läuft ein postsouveräner Ansatz nicht auf die Notwendigkeit hinaus, utopische globale Demokratiemodelle zu entwerfen? Ich argumentiere, dass Frasers prozeduraler Ansatz durch ein rechtliches Mitgliedschaftsregime auf globaler Ebene ergänzt werden sollte, das einen allgemeinen Rahmen für legitime Mitgliedschaftspolitik auf einzelstaatlicher Ebene festlegt.

Auf der Suche nach einem legitimen Modell für die innerstaatliche Entscheidung mitgliedschaftspolitischer Fragen wende ich mich Benhabibs Idee »demokratischer Iterationen« zu. Demokratische Iterationen beschreiben Prozesse der Aneignung völkerrechtlicher Normen, die zur schrittweisen

Veränderung der Grenzen der Gemeinschaft führen können. Sie verbinden also die relevanten Ebenen: Überstaatliche rechtliche Regelungen können Ausgangspunkt für Änderungen einzelstaatlicher Mitgliedschaftsnormen sein. Benhabibs Modell ist nur in einem schwachen Sinn postsouverän, weil die Entscheidungsgemeinschaft mit Ausnahme des regulierenden Eingriffs von Menschenrechtsgerichten auf bestehende politische Gemeinschaften beschränkt bleibt. Nicht-Mitglieder sollen zwar an der diskursiven Reinterpretation von Mitgliedschaftsnormen beteiligt sein, aber Benhabib sieht keine neuen Institutionen oder Beteiligungsrechte vor, mittels derer sie auch formal an Entscheidungen teilhaben könnten. Auch wenn sich die Idee demokratischer Iterationen als konzeptueller Rahmen eignet, bleibt sie in institutioneller Hinsicht zu eng verwandt mit Habermas' Idee demokratischer Selbstkorrektur. Wenn Nicht-Mitglieder beteiligt werden sollen, ist die bloße Inklusion auf diskursiver Ebene oder vermittelt durch kontestatorische Institutionen unzureichend. Aber welche Art der Beteiligung von Nicht-Mitgliedern ist in Fragen der Mitgliedschaft möglich und geboten?

Postsouveräne Mitgliedschaftspolitik im deliberativen System

Frasers und Benhabibs Vorschläge postsouveräner Mitgliedschaftspolitik sind innovativ, aber letzten Endes institutionell unterbestimmt. Dieses Problem lässt sich darauf zurückführen, dass sie das kritische Potenzial der Methode der pluralen Rekonstruktion nicht ausnutzen. Die Idee postsouveräner Mitgliedschaftspolitik steht vor der Herausforderung, Mechanismen vorzuschlagen, die es Nicht-Mitgliedern ermöglichen, Mitgliedschaftsnormen zu gestalten und zu kontestieren. Wie kann die Beteiligung von Nicht-Mitgliedern und Mitgliedern gewährleistet werden? Folgt man der Methode der pluralen Rekonstruktion, kann ein institutioneller Vorschlag nicht unabhängig von der bestehenden Praxis entwickelt werden. Daher untersuche ich, welche emanzipatorischen Elemente in empirischen Mitgliedschaftsverhältnissen bereits identifiziert werden können und zeige, wie diese in einem Modell postsouveräner Mitgliedschaftspolitik systematisiert werden können. Dabei setze ich bei der prominentesten demokratischen Innovation an, die aktuell in der Demokratietheorie diskutiert wird und in der Praxis bereits zur Anwendung kommt: geloste Bürgerversammlungen. Ich zeige, wie diese Idee modifiziert und institutionell eingebettet werden müsste, um eine Schlüsselrolle in der postsouveränen Mitgliedschaftspolitik übernehmen zu

können. Als Herzstück eines deliberativen Systems postsouveräner Mitgliedschaftspolitik schlage ich eine unabhängige, aus Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern geloste *Boundary Assembly* vor, die über mitgliedschaftspolitische Fragen berät und entscheidet.

Ein solcher Vorschlag zur Demokratisierung von Mitgliedschaftspolitik lässt sich anhand von zwei Kriterien überprüfen, die ich aus der Analyse der Ansätze von Habermas, Fraser und Benhabib gewinne. Habermas betont die zeitliche Dimension legitimer Mitgliedschaftspolitik, indem er letztere als Lernprozess konzipiert, der interne Reflexivität über Zeit gewährleistet. Fraser hebt hingegen die postsouveräne Dimension von Mitgliedschaftspolitik hervor und versucht, ihre Legitimität über Meta-Politik und somit durch externe Reflexivität zu gewährleisten. Benhabib verbindet die interne und externe Reflexivität von Mitgliedschaftspolitik in ihrer Vorstellung eines postsouveränen Lernprozesses. Dabei reduziert sie jedoch die postsouveräne Dimension auf die diskursive und kontestatorische Beteiligung von Nicht-Mitgliedern, sodass ihr Vorschlag die externe Reflexivität nicht in ausreichender Weise sicherstellt. Mein Vorschlag besteht darin, den mitgliedschaftspolitischen Lernprozess politischer Gemeinschaften postsouverän zu öffnen und meta-politische Institutionen in bestehenden demokratischen Systemen zu verankern. Durch die doppelte Bewegung *geöffneter* Lernprozesse und *verankerter* Meta-Politik soll dieses Modell sowohl die interne als auch die externe Reflexivität von Mitgliedschaftspolitik ermöglichen und eine Alternative zur souveränen Mitgliedschaftspolitik bieten.

Teil I
Der Demos als Problem der
Demokratietheorie

1. Das Dogma souveräner Mitgliedschaftspolitik

In jeder Demokratie wird darüber gestritten, wer zur politischen Gemeinschaft gehören sollte. Wer hat Anspruch auf Einbürgerung? Wer sollte das Wahlrecht haben? Haben Personen, denen terroristische Aktivitäten nachgewiesen werden, ihre Mitgliedschaft in der politischen Gemeinschaft verwirkt und sollten daher ausgebürgert werden? Dies sind politische Fragen, über die Gemeinschaften ihr Selbstverständnis verhandeln. Dabei wird vorausgesetzt, dass nur die Mitglieder einer politischen Gemeinschaft an der Neugestaltung ihrer Grenzen teilhaben sollten. Das bedeutet, dass die Personen, über deren Status entschieden wird, in der Regel von diesen Prozessen ausgeschlossen sind, wie zum Beispiel bei der Einführung von Einbürgerungstests oder Entscheidungen über das Gefangenenerwahlrecht. Entgegen einer in der Demokratietheorie verbreiteten Maxime sind die Adressatinnen des Gesetzes somit nicht gleichzeitig seine Autorinnen. Stattdessen wird der politische Status von Personen von anderen festgelegt. Ist das demokratisch?

In diesem Kapitel problematisiere ich die gängige Vorstellung, dass bestehende politische Gemeinschaften über ihre Mitgliedschaftsgrenzen unilateral entscheiden dürfen. Diese Auffassung bezeichne ich als das »Dogma souveräner Mitgliedschaftspolitik«. Zunächst führe ich fünf mitgliedschaftspolitische Fälle ein, die die Bedeutung des Problems veranschaulichen und auf die ich im Verlauf der Studie zurückkommen werde (1.1). Im Anschluss erläutere ich, was ich unter Mitgliedschaftspolitik verstehe und wie ich die Begriffe Mitgliedschaft, Staatsbürgerschaft, Staatsangehörigkeit, Zugehörigkeit und Wahlrecht in diesem Kontext verwende (1.2). Drittens gehe ich auf die verbreitete Überzeugung ein, dass demokratische Gemeinschaften autonom über Ein- und Ausschluss entscheiden sollten, und erläutere, welche Argumente sich für dieses Modell souveräner Mitgliedschaftspolitik ins Feld

führen lassen (1.3). Im letzten Schritt zeige ich auf, warum die Idee souveräner Mitgliedschaftspolitik ein vereinfachendes und normativ fragwürdiges Dogma darstellt (1.4).

1.1 Mitgliedschaftspolitik in fünf Fällen

Was genau ist Mitgliedschaftspolitik? Bevor ich im nächsten Abschnitt zu den Definitionen komme, möchte ich zunächst fünf mitgliedschaftspolitische Fälle einführen, auf die ich im Verlauf des Buchs Bezug nehmen werde: Die Ausbürgerung von Terroristinnen, die Einführung von Einbürgerungstests, die Forderung nach politischen Rechten für Geflüchtete und Migrantinnen, der Entzug des Wahlrechts von Gefangenen und die erleichterte Einbürgerung von Investorinnen. Mit diesen Fällen verbinden sich Herausforderungen für unsere etablierten Vorstellungen von Demokratie und Mitgliedschaft.

Ausbürgerung mutmaßlicher Terroristinnen

Wenn Staaten das Recht haben, zu entscheiden, wer zu ihrer politischen Gemeinschaft gehört, dann sollten sie auch berechtigt sein, bestimmten Personen die Mitgliedschaft zu entziehen. Auch wenn diese Sichtweise heute Vielen einleuchten mag, war sie lange Zeit politisch geächtet. Ausbürgerungen galten als eine politische Praxis, die mit den diktatorischen Regimen der Nationalsozialisten und der Sowjetunion in Verbindung steht, nicht aber mit Demokratien (Macklin 2014). Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs schien die Praxis der Ausbürgerung zumindest in demokratischen Staaten zu verschwinden. Demokratien, so die verbreitete Haltung, bestrafen ihre Bürgerinnen nicht durch Entzug ihres rechtlichen Status und ihrer politischen Rechte. Seit dem 11. September 2001 kehren solche Praktiken jedoch auch in demokratischen Staaten zurück. Die Versicherheitlichung und Moralisierung von Mitgliedschaftspolitik führt dazu, dass Staatsbürgerschaft nicht mehr als Anspruch, sondern als Privileg verstanden wird, das an bestimmte Bedingungen geknüpft sein kann (Gibney 2017: 366). Das britische *Home Office* etwa verteidigte 2017 seine Entscheidung, Personen, denen terroristische Aktivitäten nachgewiesen werden konnten, die britische Staatsbürgerschaft zu entziehen, mit den Worten: »Citizenship is a privilege not a right

and it is right that the home secretary can deprive an individual of their citizenship where it is believed it is conducive to the public good to do so» (Guardian 2017). Ähnlich äußerte sich 2010 die damalige US-Außenministerin Hillary Clinton: »United States citizenship is a privilege. It is not a right« (New York Times 2010).

Aktuelle Praktiken der Ausbürgerung beziehen sich vor allem auf mutmaßliche Terroristinnen. Die bisherigen Fälle betreffen Individuen, die fast immer muslimisch sind und eine zweite Staatsangehörigkeit besaßen oder besitzen (Choudhury 2017: 227). Der Entzug der Staatsbürgerschaft kann in dieser Form als »technique for extending the functionality of immigration law in counter-terrorism« verstanden werden (Macklin 2015: 1). Wer eine Gefahr für die öffentliche Ordnung darzustellen scheint, wird ausgebürgert während er sich im Ausland befindet oder ausgebürgert und anschließend abgeschoben.² Auch in anderen Staaten wird über die Ausbürgerung von Terroristinnen diskutiert. Die Alternative für Deutschland (AfD), die im September 2017 mit 12,6 Prozent in den Bundestag eingezogen ist, fordert in ihrem Wahlprogramm mit Blick auf entsprechende Personen die »Rücknahme der Einbürgerung [...] und zwar auch dann, wenn die Rücknahme der Einbürgerung zur Staatenlosigkeit führt« (AfD 2017: 23).

Einbürgerungstests

Die Frage, welche Bedingungen eine Person erfüllen muss, die als neues Mitglied in eine politische Gemeinschaft aufgenommen werden möchte, wird

² Ein eindrücklicher Fall betrifft den ehemaligen britischen Staatsbürger Mahdi Hashi. Dieser kam als Sechsjähriger mit seinen Eltern nach Großbritannien, um dem Bürgerkrieg in Somalia zu entkommen. 2009 versuchte der britische Geheimdienst MI5 den 19-Jährigen als Informanten zu gewinnen, dieser lehnte jedoch ab. Im Juni 2012, als Hashi bereits wieder in Somalia wohnte, erhielten seine Eltern in London ein Schreiben, aus dem hervorging, dass ihm die britische Staatsangehörigkeit entzogen wurde. Da er jedoch bei seiner Einbürgerung automatisch die somalische Staatsangehörigkeit verloren hatte, wurde er staatenlos. Was danach passierte, ist ungeklärt. Sechs Monate später befand Hashi sich in New York vor Gericht. Ihm wurde angelastet, in Verbindung mit der Terrormiliz Al-Shabaab zu stehen. Er verbrachte zunächst drei Jahre isoliert in Untersuchungshaft, bevor er 2016 zu einer neunjährigen Gefängnisstrafe verurteilt wurde. Menschenrechtsanwälte skandalisieren, dass dieser Umgang nur durch den Entzug der britischen Staatsangehörigkeit ermöglicht wurde. Das Vereinigte Königreich nutze seine weitreichenden Kompetenzen zur Ausbürgerung unliebsamer Personen, um schwierigen Diskussionen über Auslieferungen aus dem Weg zu gehen. Siehe dazu Independent (2009) und The Intercept (2016).

regelmäßig thematisiert. Sollte es reichen, mehrere Jahre in einem Staat gelebt zu haben oder wäre es besser, die Eignung zur Einbürgerung durch einen Test zu prüfen? Die Einführung von Einbürgerungstests ist stets auch mit einer kollektiven Selbstsuche verbunden (Goodman 2014): Was heißt es, Franzose zu sein? Wer sollte als Deutsche gelten? Während 1999 nur vier europäische Staaten Einbürgerungstests durchführten, waren es 2010 bereits zwölf (Orgad 2017: 352). Häufig sind diese Tests explizit oder implizit diskriminierend. Der ehemalige Gesprächsleitfaden für Einbürgerungen in Baden-Württemberg, der ursprünglich nur bei Anwärterinnen aus einem der Mitgliedstaaten der Organisation für islamische Zusammenarbeit zum Einsatz kommen sollte, fragte beispielsweise: »Halten Sie es für zulässig, dass ein Mann seine Frau oder seine Tochter zu Hause einschließt, um zu verhindern, dass sie ihm in der Öffentlichkeit »Schande macht?« (FAZ 2006). Heute werden in Deutschland nur noch »staatsbürgerliche Kenntnisse« erwartet. Doch selbst in dieser schwächeren Form ist nicht immer offensichtlich, wozu solche Tests dienen: »Very often, the goal of these policies is unknown, their format is arbitrary, their guiding ideology is controversial, their effectiveness is yet to be ascertained, and their justification is unclear« (Orgad 2017: 338). Vergleichende Studien zeigen, dass die Einführung von Einbürgerungstests vor allem davon abhängt, ob rechtspopulistische Parteien oder Bewegungen die Öffentlichkeit in dieser Hinsicht mobilisieren. Dies war Anfang der 2000er Jahre beispielsweise in Dänemark, Italien und Österreich der Fall. Werden Reformen eher abseits der öffentlichen Aufmerksamkeit eingeführt, sind Liberalisierungen der Einbürgerungspolitik wahrscheinlicher, wie Finnland, Luxemburg und Schweden zeigen (Howard 2009: 200; vgl. Michalowski 2011).

Politische Rechte für Migrantinnen und Geflüchtete

Laut dem Statistischen Bundesamt migrierten 2015 2,1 Millionen Menschen nach Deutschland, ungefähr eine Million verließ das Land. Migrationsbewegungen verändern kontinuierlich die Zusammensetzung der Bevölkerung eines jeden Staates – aber sollte sich deshalb auch die Zusammensetzung des *Wahlvolks* ändern? Innerhalb der EU gibt es das kommunale Ausländerwahlrecht für Unionsbürgerinnen, aber nur in wenigen Staaten weltweit sind Migrantinnen auch auf nationaler Ebene wahlberechtigt (Earnest 2015). Die Ausnahmen bilden hier Neuseeland, Uruguay, Chile und Malawi, die das nationale Wahlrecht von der Staatsangehörigkeit abgekoppelt haben, aber an

unterschiedlich lange Aufenthaltsbedingungen knüpfen (Caramani/Grotz 2015: 805; Escobar 2015). In Neuseeland beispielsweise sind nur zwei Jahre Aufenthalt erforderlich, in Uruguay hingegen fünfzehn. Während die Legitimität des Ausländerwahlrechts seit Jahrzehnten diskutiert wird, gelangt mit der Frage des Wahlrechts für Flüchtlinge ein neues Thema auf die politische Tagesordnung (Ziegler 2017). Im Herbst 2015 machte in den deutschen sozialen Medien beispielsweise die Nachricht die Runde, Bundeskanzlerin Angela Merkel fordere ein zügiges Wahlrecht für anerkannte Flüchtlinge in Deutschland (BuzzFeed 2017). Auch wenn sich der Bericht schnell als Satire herausstellte, ist die Frage aus demokratietheoretischer Sicht keinesfalls abwegig. Sollte Deutschland Geflüchteten aus Syrien oder Afghanistan ermöglichen, an Wahlen teilzunehmen? Wenn ja, auf welcher Ebene – auf kommunaler, Landes- oder Bundesebene? (Anerkannte) Flüchtlinge sind insofern eine besondere Kategorie von Nicht-Mitgliedern als sie in ihrem Heimatstaat keine politischen Rechte mehr ausüben können, keine diplomatische Vertretung haben und nicht in ihr Heimatland zurückkehren können (Ziegler 2017: 195; Owen 2019). Wenngleich daher viel dafür zu sprechen scheint, ihnen im Aufnahmestaat das Wahlrecht zu gewähren, wären mit einem solchen Schritt herkömmliche Vorstellungen des Demos infrage gestellt.

Gefangenewahlrecht

Kämpfe um das Wahlrecht werden nicht nur von Migrantinnen und Geflüchteten geführt. Auch verschiedene Gruppen von Staatsangehörigen sind von der Wahl ausgeschlossen, etwa Minderjährige, Menschen mit Behinderung und Gefangene. In Europa brachte insbesondere der Fall *Hirst* vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) das Thema auf die Tagesordnung. 2005 klagte der wegen Totschlags verurteilte Brite John Hirst vor dem EGMR dagegen, dass ihm als Strafgefangenem sein Wahlrecht entzogen worden war. Der EGMR entschied, der grundsätzliche Ausschluss von Gefangenen vom Wahlrecht unabhängig von Dauer und Grund für die Haft (*blanket ban*) sei unzulässig. Das britische Parlament war daraufhin aufgefordert, die gesetzlichen Bestimmungen so zu ändern, dass der Ausschluss vom Wahlrecht mit Verweis auf die Schwere des Vergehens und die Dauer der Haft begründet wird. Die Regierung versuchte zwar, eine solche Neuregelung einzuführen, das *House of Commons* lehnte diese jedoch ab. Bislang

bleibt eine Überarbeitung der gesetzlichen Bestimmungen zum Gefangenwahlrecht aus.

In den USA ist die Situation besonders drastisch (Shaw 2017: 300; Ugen/Manza 2002). 2016 waren 6,1 Millionen Personen aufgrund der Verurteilung zu einer Gefängnisstrafe vom Wahlrecht ausgeschlossen. In 40 US-Bundesstaaten dürfen Gefangene nicht wählen, in zehn Staaten verlieren ehemalige Häftlinge ihr Wahlrecht sogar lebenslanglich (Sentencing Project 2016). In der politischen Theorie werden die normativen Herausforderungen des Gefangenwahlrechts breit diskutiert, doch es besteht kein Konsens hinsichtlich der Frage, ob Gefangene das Wahlrecht »verdient« haben oder Wahlrechtsentzug als Strafe genutzt werden sollte. In den letzten Jahren werden zunehmend demokratietheoretische Argumente gegen das Wahlrecht von Gefangenen formuliert (Whitt 2017; Ramsay 2013; vgl. dagegen Poama/Theuns 2019).

Investorenbürgerschaft

Wie viel ist die Staatsbürgerschaft in einer stabilen Demokratie wert? Ungefähr eine Million Euro, wenn man einen Blick auf die aktuellen Einbürgerungsprogramme für Investorinnen wirft (Shachar 2017: 795).³ Für Investitionen in Höhe von einer Million US-Dollar bekommt man eine US-Green Card. Interessant ist auch das Beispiel Maltas, wo 2013 die Bedingungen zum Erwerb der maltesischen Staatsbürgerschaft dahingehend geändert wurden, dass Investoren diese ohne Residenzverpflichtung erhalten können. Die Entscheidung wurde vom Europäischen Parlament sowie der Europäischen Kommission scharf kritisiert, da über die maltesische Staatsangehörigkeit auch die Unionsbürgerschaft vergeben wird. Die Maltesische Regierung verbat sich derlei Einmischungen und betonte, dass es allein Maltas Entscheidung sei, wem es die Staatsbürgerschaft unter welchen Bedingungen anbiete. Zwar führte Malta später eine Art Residenzpflicht ein, diese kann aber bereits dadurch erfüllt werden, dass die Anwärtlerin auf Staatsbürgerschaft eine Wohnung in Malta mietet, ohne dort zu leben (Carrera 2014: 4). Diese Praxis steht im Widerspruch zur seit dem Nottebohm-Urteil des Internationalen Gerichtshofs von 1955 verbreiteten Doktrin, dass eine tatsächliche Verbindung (*genuine link*) zwischen einem Staat und seinen Bürgerinnen bestehen muss. Die Vermarktlichung von Staatsbürgerschaft geht inzwischen so weit,

³ Teile dieses Absatzes stammen aus Ahlhaus/Niesen 2019.

dass bestimmte Staaten für unerwünschte Minderheiten andere Staatsangehörigkeiten kaufen, um sie nicht einbürgern zu müssen. Nach jahrelangen Verhandlungen boten 2016 die Komoren Kuwait »economic citizenship« für die Bevölkerungsgruppe der staatenlosen *Bidun* an – im Gegenzug für wirtschaftliche Investitionen (Washington Post 2016; vgl. Abrahamian 2015).

Wer entscheidet, wer entscheidet?

Hinter jedem dieser Fälle steht die Frage: Wer sollte zur politischen Gemeinschaft gehören? Sollten Gefangene oder Migrantinnen in dem Sinne als Vollbürgerinnen gelten, dass sie wählen dürfen? Darf Mitgliedschaft an Bedingungen geknüpft werden, sodass etwa ein Loyalitätseid bei der Einbürgerung zu leisten ist oder man durch bestimmte kriminelle Handlungen seine Mitgliedschaft verwirkt? Vor allem aber verweisen die Fälle auf eine fundamentalere Frage: Wer sollte darüber entscheiden, wer zu einer politischen Gemeinschaft gehört? Die Gruppen, um die es in den umrissenen Fällen geht, sind von der Entscheidung über ihren politischen Status ausgeschlossen. Migrantinnen stimmen nicht selbst über Einbürgerungstests oder ihr Wahlrecht ab, Investoren werden nicht gefragt, ob es so etwas wie gekaufte Pässe geben sollte. Die Frage nach der Legitimität solcher Entscheidungen wird im Mittelpunkt meiner Untersuchung stehen. Im nächsten Abschnitt führe ich begriffliche Überlegungen ein, um zu zeigen, warum dabei Fragen des Wahlrechts und der Bürgerschaft zusammen gedacht werden sollten.

1.2 Konzeptuelle Bestimmungen

Das Volk ist der legitimatorische Bezugspunkt der Demokratietheorie. Es umfasst alle Mitglieder der politischen Gemeinschaft, die ihr Zusammenleben über kollektiv verbindliche Entscheidungen regeln. Politische Mitgliedschaft ist somit ein Status der Zugehörigkeit zu einer politischen Gemeinschaft. Die Begriffe politische Zugehörigkeit, Staatsbürgerschaft, Staatsangehörigkeit und Mitgliedschaft werden in der Literatur häufig synonym verwendet, manchmal aber auch zur Beschreibung von unterschiedlichen Beziehungen zwischen Individuen und Gemeinwesen. Meiner Ansicht nach benötigt die Mitgliedschaftstheorie jeden dieser Begriffe, um der Vielfalt und Komplexität von Mitgliedschaftsverhältnissen gerecht zu werden.

Politische Zugehörigkeit (*political belonging*) ist der unbestimmteste der genannten Begriffe. Zwei sehr unterschiedliche Verständnisse politischer Zugehörigkeit sind zu differenzieren. In seiner weiten Interpretation umfasst das Konzept alle Formen und Verständnisse der politischen Zuordnung: »Political belonging can be thought of as a dynamic ordering principle that structures different kinds of political communities across time and space« (McNevin 2011: 15). Diese weite Definition steht dem engen Verständnis von politischer Zugehörigkeit als Selbst- oder Fremdidentifikation mit einer bestimmten Gruppe, ihren Werten oder Merkmalen gegenüber. Selbstidentifikation bedeutet zum Beispiel, dass man sich versteht und sich verstanden fühlt: »To belong is to understand the tacit codes of the people you live with; it is to know that you will be understood without having to explain yourself« (Ignatieff 1993: 7). Jemand kann zudem »von außen« als zugehörig identifiziert werden, wenn die Person über bestimmte, vermeintlich objektive Merkmale wie Sprachkenntnisse, Religionszugehörigkeit oder Nationalität verfügt (Wimmer 2013).

Staatsbürgerschaft bzw. Bürgerschaft (*citizenship*) beschreibt den rechtlichen Status eines Vollmitglieds in einem staatlichen Gemeinwesen: »Citizenship as full membership in a community of equals« (Shachar 2009: 2). Häufig werden drei Dimensionen von Staatsbürgerschaft unterschieden: »[C]itizenship as a political principle of democracy [...]; citizenship as a juridical status of legal personhood [...]; and citizenship as a form of membership in an exclusive category« (Cohen 1999: 248; Hervorhebung entfernt). Neben der Statusdimension, die mit bestimmten Rechten einhergeht, und der Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft mit geteilter kollektiver Identität, beinhaltet Staatsbürgerschaft zudem eine Partizipationsdimension, die die gleiche Teilhabe an Deliberationen und Entscheidungen einschließt. Staatsbürgerschaft ist in den meisten Staaten Voraussetzung für die Ausübung voller politischer Rechte und steht symbolisch für die Zugehörigkeit zu einer spezifischen politischen Gemeinschaft (Honohan 2016: 145).⁴ Während im Völkerrecht selten von Bürgerschaft die Rede ist, spielt dort der Ausdruck der Staatsangehörigkeit (*nationality*) eine zentrale Rolle. Staatsangehörigkeit bezieht sich auf den externen, nach außen gerichteten Status der Mitgliedschaft, wohingegen Staatsbürgerschaft die interne Beziehung zwischen Staat und Individuum sowie deren spezifische Ausgestaltung beschreibt (Kesby 2012: 43–45).

⁴ Eine Einführung in die politiktheoretische Diskussion über (Staats-)Bürgerschaft folgt im Abschnitt 2.1.