

Demokratische Repräsentation in mobilen Gesellschaften¹

Rainer Bauböck

1. Multikulturalismus, Transnationalismus und der Mobility Turn

Wie können die Bewohner_innen von Gesellschaften, die kulturell vielfältig und geographisch mobil sind, sich untereinander als gleiche und freie Bürger_innen sehen und respektieren und von den politischen Institutionen, deren Gesetzen sie unterworfen sind, auch als solche Bürger_innen behandelt werden? In diesem Aufsatz skizziere ich zunächst, warum die Antworten, die von den Theorien des liberalen Multikulturalismus seit den 1990er Jahren gegeben wurden, nicht mehr ausreichen, weil sie internationale Migration einseitig aus der Perspektive der Aufnahmeländer betrachten. Diese Perspektive wurde um die transnationale Wende in der Migrationsforschung erweitert, mit der die Verbindungen zwischen Herkunfts- und Einwanderungsländern ebenso in den Blick geraten wie die Mehrebenen-Bürgerschaft in Kommunen, Regionen und der supranationalen Europäischen Union.

Liberaler Multikulturalismus und demokratischer Transnationalismus ergänzen einander, weil sie auf einer gemeinsamen Grundannahme aufbauen: der relativen Stabilität territorialer Grenzen und der relativen Sesshaftigkeit von Wohnbevölkerungen. Die in den 2000er Jahren in Schwung gekommene Mobilitätsforschung stellt diese Annahmen tendenziell in Frage. Der Aufsatz untersucht die Herausforderungen, vor die der „Mobility Turn“ die Theorie demokratischer Repräsentation stellt, und stellt sich drei Fragen: Wie können erstens temporäre und zirkuläre Migrant_innen in territorialen Demokratien als gleiche Bürger_innen repräsentiert werden? Kann zweitens in Gesellschaften, die entlang einer „Mobilitätskluft“ gespalten sind, demokratischer Zusammenhalt überhaupt noch hergestellt und ein gemeinsames Interesse von mobilen und immobilen Wähler_innen repräsentiert werden? Wenn Gesellschaften so mobil werden, dass sesshafte Wohnbevölkerungen nur noch Minderheiten bilden, auf welcher Grundlage sollten dann Staatsbürgerschaft und Wahlrecht bestimmt werden?

1.1. Einzelstaatliche Perspektiven oder multiple Gemeinwesen?

Der Titel von Will Kymlickas 1995 veröffentlichtem Buch „Multicultural Citizenship“ trifft die Kernfrage der Debatten über kulturelle Diversität in der liberalen politischen Theorie: Wie können Menschen mit unterschiedlichen kulturellen und religiösen Identitäten einander als gleiche Bürger_innen betrachten und von einem liberalen Staat als solche behandelt werden? Das Problem ist nur dann gravierend, wenn Menschen großen Wert auf ihre

¹ Dieser Aufsatz ist eine vom Autor überarbeitete Übersetzung aus dem Englischen. Das Original erscheint in Anna Triandafyllidou (Hg.) 2017. *The Multicultural Question in a Mobile World*. Edinburgh: Edinburgh University Press. Ich danke dem Verlag und der Herausgeberin für die Genehmigung zur deutschsprachigen Veröffentlichung.

kulturellen Identitäten legen (so dass sie diese nicht einfach beiseitelassen, wenn sie mit anderen Bürger_innen als Bürger_innen interagieren) und wenn liberale Staaten die Gleichbehandlung ihrer Bürger_innen nicht dadurch gewährleisten können, dass sie ihre kulturellen Identitäten schlicht ignorieren (weil diese Identitäten mit strukturell ungleichen Positionen zwischen Mehrheiten und Minderheiten verbunden sind, oder weil der liberale Staat selbst nicht kulturell neutral sein kann).

Diese Annahmen wurden häufig kritisiert. Einige Kritiker_innen betrachten den Liberalismus selbst als eigene Weltanschauung und Moralphilosophie, die in vielfältigen Gesellschaften mit anderen Doktrinen in einen ergebnisoffenen interkulturellen Dialog treten muss, um pragmatisch gemeinsame Identitäten und Bürgerrechte auszuarbeiten (Parekh 2000). Andere plädieren gegen eine Essentialisierung von Gruppenidentitäten und für die Förderung demokratischer Beratungen über kulturelle Grenzen hinweg (Benhabib 2001). Die stärkste Ablehnung kommt von Autor_innen, die unterstellen, dass im Multikulturalismus die Ansprüche kultureller Minderheiten zulasten der sozialen Gerechtigkeit privilegiert werden (Barry 2001). Ein weiterer Ansatz geht davon aus, dass liberale Staaten sehr wohl neutral sein können und sollten, indem sie sich entweder der kulturellen Anerkennung und Durchsetzung liberaler Werte enthalten (Kukathas 2003) oder nach gleicher Anerkennung aller vernünftigen kulturellen Identitäten streben (Patten 2014).

Diese Kontroversen über multikulturelle Bürgerschaft bewegen sich auf dem gemeinsamen Boden einiger Grundannahmen, die zum Großteil implizit bleiben. Eine davon ist die einzelstaatliche Perspektive. Darunter verstehe ich, dass multikulturelle Bürgerschaft in einem Denkschema „viele Kulturen – ein Staat“ imaginiert wird. Auf den ersten Blick erscheint das recht offensichtlich. Das Problem ist schließlich eines der (politischen) Einheit in (kultureller) Diversität, und wir suchen nach einer Bürgerschaft, die Menschen mit unterschiedlichen kulturellen und religiösen Identitäten gemeinsam haben können. Außerdem richten sich Forderungen nach kultureller Neutralität oder Anerkennung von Gruppenunterschieden an politische Instanzen, die die Macht haben, Ressourcen zu verteilen, Rechte zu gewährleisten und Pflichten durchzusetzen. Sowohl die Suche nach horizontaler Gleichheit der Teilhabe und vertikal implementierten öffentlichen Maßnahmen verweisen auf den (liberalen) Staat als Arena und Adressat der Forderungen nach multikultureller Bürgerschaft.

In anderen Hinsichten jedoch ist eine einzelstaatliche Perspektive bei der Betrachtung multikultureller Bürgerschaft keineswegs offensichtlich. Zunächst ist Multikulturalismus eng mit jener Diversität verbunden, die durch internationale Migrationen entsteht, was notwendigerweise einen Herkunftsstaat und einen Empfängerstaat voraussetzt. Die meisten Theorien der Multikulturalität betrachten Migrant_innen nur als Immigrant_innen und zukünftige Bürger_innen eines Empfängerstaats. Ihre Sprachen, kulturellen Praktiken und religiösen Überzeugungen tragen nur dann zu größerer Diversität in diesem Staat bei, wenn sie sich von jenen der aktuellen Bevölkerung unterscheiden. Von weißen britischen Einwanderern in Neuseeland wird nicht angenommen, dass sie einen Beitrag zur dortigen kulturellen Vielfalt leisten. Wenn die Herkunftsstaaten der Ursprung der kulturellen Diversität in Einwanderungsgesellschaften sind, warum sollten wir sie dann als potentielle sekundäre Schauplätze und Adressaten der kulturellen Ansprüche von Migrant_innen vernachlässigen?

Zweitens sind ausländische Immigrant_innen (anders als zurückkehrende Staatsbürger_innen) zumindest anfänglich Staatsbürger_innen ihres Herkunftslandes. Sie können diese ursprüngliche Staatsbürgerschaft fast immer an ihre im Einwanderungsland geborenen Kinder weitergeben, und in den meisten Kombinationen von Herkunfts- und

Niederlassungsland können sie ihre ursprüngliche Staatsbürgerschaft auch dann beibehalten, wenn sie durch Einbürgerung jene ihres Gastlandes annehmen. Da wir auf der Suche nach gemeinsamer Bürgerschaft in kulturell vielfältigen Gesellschaften sind, sollte es da bedeutungslos sein, dass internationale Migrant_innen zu mehr als einem Staat staatsbürgerliche Bindungen haben und daher auch an mehr als einen Staat staatsbürgerliche Ansprüche stellen können?

Dennoch hat – mit wenigen Ausnahmen (z.B. Gans 2003) – die liberale politische Theorie bisher gezögert, sich mit den normativen Implikationen migrantischer Transnationalismen zu beschäftigen, und zwar deshalb, weil sie sich in zwei Lager spaltet: Etatist_innen, denen es darum geht, soziale Gerechtigkeit und demokratische Bürgerschaft in einem einzelstaatlichen Rahmen herzustellen, und Kosmopolit_innen, deren Hauptanliegen globale Gerechtigkeit ist und die dazu tendieren, die moralische Legitimität von Staatsgrenzen und auf Staaten beruhender Bürgerschaft in Frage zu stellen. Keine dieser Perspektiven kann die *transnationale* Bürgerschaft und die kulturellen Identitäten von Migrant_innen adäquat erklären und schenkt ihnen deshalb auch wenig Aufmerksamkeit.

In der Agenda einer multikulturellen Bürgerschaft geht es nicht nur um internationale Migration. In Bezug auf die Ansprüche ethno-nationaler und indigener Minderheiten, die nicht aus rezenten Migrationsbewegungen stammen, mag ein einzelstaatlicher Rahmen geeigneter erscheinen. Sie fordern nach Gruppen differenzierte Rechte statt der Anerkennung externer staatsbürgerlicher Zugehörigkeiten zu einem anderen Staat. Dennoch erzeugt ein einzelstaatlicher Rahmen selbst in diesen Fällen verzerrte Wahrnehmungen, indem er die Forderungen „staatenloser Nationen“ und indigener Völker als Verlangen nach kultureller Anerkennung innerhalb eines politisch homogenen Staates missversteht und den Blick darauf verstellt, dass es diesen Gruppen primär um politische Autonomie geht, um als eigenständige politische Gemeinschaften auch ihre kulturelle Entwicklung selbständig zu bestimmen. Ein einzelstaatlicher Rahmen ist daher auch in diesen Fällen für ein Verstehen des Wesens und der Dynamik von multikulturellen Forderungen ungeeignet., Normative Theorien der multikulturellen Bürgerschaft müssen von einer Perspektive „viele Kulturen – ein Staat“ zu einer Perspektive „viele Kulturen – mehrere Gemeinwesen“ verschoben werden.

Ich benutze hier bewusst den Begriff „Gemeinwesen“ (polity) anstelle von „Staat“, um zu betonen, dass die einzelstaatliche Perspektive auch den Blick auf andere Arten von politischen Einheiten und Territorien verstellt, in denen sich Formen von Bürgerschaft und sich Antworten auf kulturelle Diversität herausbilden können, die sich stark von jenen der liberalen Staaten unterscheiden. Ein solcher alternativer Raum für multikulturelle Bürgerschaft ist auch die Stadt. Demographisch sind Städte tendenziell vielfältiger als die umgebenden Staaten. Es gibt Städte, in denen Minderheiten die Mehrheit stellen, so dass Konzepte des Multikulturalismus als ein Bündel von Minderheitsrechten keinen Sinn mehr ergeben. Im Gegensatz zu Staaten stehen die Grenzen von Städten allen Bewohner_innen eines nationalen Territoriums zur Einwanderung offen. Und Städte machen sich zumindest implizit eigene Konzepte von Bürgerschaft zu eigen, die auf Wohnsitz statt Geburtsrecht beruhen (Bauböck 2003).

Ein weiterer entstehender Raum für eine multikulturelle Bürgerschaft liegt nicht „unter“ sondern „über“ dem Staat. Die Europäische Union hat einen eigenen Bürgerschaftsstatus, der sich aus der Staatsangehörigkeit in einem Mitgliedsstaat ableitet, aber um spezifische Rechte erweitert ist, die nicht mehr der Kontrolle nationaler Gesetzgeber_innen unterliegen. Am wichtigsten sind die Freizügigkeit innerhalb der Union und die Nichtdiskriminierung

zwischen nationalen und EU-Bürger_innen. Regionale Staatenbünde, die nicht auf Freihandelssysteme beschränkt sind (wie NAFTA es ist) und Freizügigkeitsbestimmungen ebenso wie supranationale Parlamente umfassen, sind auch in Südamerika im Entstehen begriffen (Closa und Vintila 2015). In Bezug auf die innere Migration von EU-Bürger_innen verhalten sich die meisten Mitgliedsstaaten fast wie Städte: Sie haben offene Grenzen, können nicht mehr kontrollieren, wen sie als Einwanderer aufnehmen, und werden dadurch kulturell und ethnisch vielfältiger. Wenn Politikwissenschaftler_innen in Europa den Multikulturalismus weiterhin aus einer einzelstaatlichen oder rein national vergleichenden Perspektive heraus analysieren, übersehen also sie einige wichtige Veränderungen.

In einem breiteren Sinn verstanden, geht es bei Transnationalismus nicht nur um die Beziehungen von internationalen Migrant_innen zu ihren Herkunftsländern, sondern um alle bisher erwähnten Phänomene. Er ist eine Forschungsperspektive, die dazu anregt, den Status und die Rechte von Bürger_innen immer in Konstellationen politischer Gemeinwesen zu bestimmen, die durch horizontale Beziehungen zwischen gleichartigen Gemeinwesen oder vertikale Schichtung von Gemeinden, Regionen, Staaten und Staatenbünden miteinander verbunden sind. In dieser Sicht ist Bürgerschaft niemals eine rein binäre Beziehung zwischen Einzelpersonen und einem Staat, sondern immer eine Dreiecksbeziehung zwischen Einzelnen und mehreren Gemeinwesen. Statt kulturelle Diversität nur als Quelle von Ungleichheit und Rechtsansprüchen zwischen jenen zu denken, die eine gemeinsame Staatsbürgerschaft haben, müssen wir berücksichtigen, wie vielfältige kulturelle Zugehörigkeiten mit vielfältigen staatsbürgerlichen Zugehörigkeiten interagieren. Selbst völlig sesshafte Staatsbürger_innen, die einer nationalen Mehrheit angehören, sind nicht nur Bürger_innen eines Staats, sondern auch Bürger_innen einer Gemeinde oder einer Region innerhalb dieses Staats.

Die transnationale Perspektive fügt zur Frage nach den Bedingungen multikultureller Bürgerschaft jene nach den „Einheiten der Demokratie“ (Kymlicka 2015) hinzu: In welchen politischen Einheiten sollte der kulturellen Diversität Rechnung getragen werden und können Menschen, die sich bezüglich ihrer Migrationserfahrungen unterscheiden, sich wechselseitig als Gleiche betrachten und einfordern, von den politischen Instanzen als Gleiche behandelt zu werden?

Diese transnationale Sicht auf multikulturelle Bürgerschaft unterscheidet sich nicht nur von einer einzelstaatlichen, sondern auch von postnationalen und deterritorialiserten Perspektiven. Im Gegensatz zu letzterer geht sie von einer stabilen Grundstruktur territorial begrenzter Gemeinwesen aus – Staaten, Gemeinden und Regionen auf unterstaatlicher und überstaatlicher Ebene. Sie betrachtet diese politischen Territorien als Schauplätze von Rechtsansprüchen und ihre Regierungsinstitutionen als Träger_innen und Garant_innen staatsbürgerlicher Rechte. Die Aufgabe besteht darin, herauszufinden, welche Regierung welche Ansprüche erfüllt und welche Rechte garantiert, und wie eine Bürgerschaft gleich und inklusiv sein kann, wenn sich die Bürger_innen unterschiedlich auf verschiedene Gemeinwesen innerhalb einer breiteren Konstellation beziehen.

Diese Aufgabe ist relativ komplex, ich halte sie jedoch für lösbar, solange wir eine stabile Grundstruktur territorialer politischer Grenzen annehmen, die Migrationsbewegungen und staatsbürgerliche Zugehörigkeiten strukturieren. Es wird sowohl für die empirische als auch für die normative Analyse komplizierter, wenn dieser Hintergrund beginnt, sich zu bewegen oder aufzulösen. Darin liegt die Herausforderung durch den rezenteren Mobility Turn in der Soziologie und Humangeographie.

1.2. Der Mobility Turn und seine Folgen für den Multikulturalismus

Der Unterschied zwischen Migration und geographischer Mobilität besteht im Wesentlichen darin, dass erstere sich auf ein Überschreiten territorialer Grenzen bezieht, was eine Veränderung des rechtlichen Status oder der Mitgliedschaft nach sich zieht, während letztere räumliche und zeitliche Aspekte der Bewegung wie Entfernung, Dauer und Muster der Wiederholung in den Blick nimmt (Bauböck 2014a). In der Gegenüberstellung von Mobilität und Migration wird Mobilität mit der Abwesenheit, Offenheit oder Bedeutungslosigkeit von Grenzen assoziiert. Geographisch mobile Menschen wie internationale Tourist_innen, Pendler_innen, jene, die ihren Wohnsitz innerhalb eines Staates oder eines supranationalen Verbands verlegen, oder die Mitglieder der globalen Geschäftselite mit mehreren Wohnsitzen, Arbeitsorten und Pässen sind mobil, sie werden jedoch im Allgemeinen nicht als Migrant_innen betrachtet, da Grenzen für sie nicht von großer Bedeutung sind. Sie werden auf ihren Reisen möglicherweise mit kleinen Hindernissen konfrontiert, diese haben jedoch keine tieferen Auswirkungen auf ihren sozialen und rechtlichen Status. Wo Grenzen fehlen oder offen sind, können wir mobile von sesshaften Bevölkerungsgruppen unterscheiden, indem wir ihre Bewegungsmuster im Raum und über die Zeit untersuchen. Im Gegensatz zur Mobilität ist Migration nicht nur von territorialen Grenzen beschränkt, die Außenstehende von Zugehörigen unterscheiden, sondern wird durch diese Grenzen erst konstituiert. Wird die Grenze aufgehoben, würde das, was jetzt als Migration erscheint, als Mobilität erscheinen (Favell 2007:272).

In den letzten zehn Jahren hat sich die Untersuchung von Mobilität zu einem bedeutenden neuen Forschungsgebiet entwickelt. Der Begriff wird auch umfassender verwendet, um Phänomene wie kommunikative Mobilität (die Fähigkeit, sich mit anderen häufig und über große Entfernungen zu vernetzen und mit ihnen zu kommunizieren) und kognitive Mobilität (die Fähigkeit, sich an anderen Orten zu imaginieren oder die Migration im Geist vorwegzunehmen) einzuschließen (Recchi und Salamonska 2015; Koikkalainen und Kyle 2016). Und sie steht im Zusammenhang mit individuellen Verhaltensmustern sowie strukturellen Veränderungen in der zeitgenössischen Gesellschaft, die Zygmunt Baumanns Konzept der flüchtigen Moderne erfasst (Bauman 2003).

Der Mobility Turn stellt nicht nur für die traditionelle einzelstaatliche Betrachtung multikultureller Bürgerschaft eine Herausforderung dar, sondern auch für die transnationale Perspektive. Die Differenzierung von Bürgerschaft, die diese diagnostiziert und verteidigt, ergibt keinen Sinn, wo territoriale Grenzen verschwinden oder irrelevant werden. In hypermobilen Gesellschaften sind alle überall (potentielle) Migrant_innen. Die tatsächlichen Mobilitätsmuster von Menschen mögen sich unterscheiden, es gibt jedoch keine Rechtfertigung für Unterschiede im rechtlichen Status zwischen sesshaften und mobilen Bevölkerungsgruppen oder zwischen jenen, die sich innerhalb eines Territoriums bewegen und jenen, die seine Grenzen überschreiten. Unter derartigen Bedingungen würde selbst eine mehrfache Staatsbürgerschaft ihre Attraktivität einbüßen. Die EU dient als natürliches Experiment zur Demonstration dieses Punkts. Für Bürger_innen der Europäischen Union gibt es wenig Anreiz für eine Einbürgerung in einem anderen Mitgliedsland, da eine einzige EU-Staatsangehörigkeit ausreicht, um ihnen das Recht auf Freizügigkeit zu garantieren.

Eine ähnliche Transformation vollzieht sich im Hinblick auf kulturelle Diversität. In einer mobilen Gesellschaft gibt es keine kulturellen Minderheiten mehr, da diese nur im Gegensatz zu einer sesshaften Mehrheitsbevölkerung innerhalb eines bestimmten Territoriums definiert werden können. Wir können uns unterschiedliche Reaktionen liberaler Staaten auf eine derartige Veränderung vorstellen. Manche bewahren möglicherweise eine aktive Rolle im

Umgang mit kultureller Diversität, doch nur das erste der beiden Argumente für den liberalen Multikulturalismus würde einen gewissen Stellenwert bewahren: Der Staat könnte Gründe dafür haben, der kulturellen Diversität in mobilen Gesellschaften Rechnung zu tragen, weil tief verankerte kulturelle Identitäten von Menschen in der öffentlichen Sphäre zu Konflikten zwischen ihnen führen könnten, doch es gäbe keinen strukturellen Nachteil für Minderheiten mehr, der durch Gruppenrechte kompensiert werden muss.² Und wenn die Staaten nicht länger Hüter einer bestimmten nationalen Mehrheitskultur wären, könnten sie viel konsequenter neutral auftreten. Der liberale Multikulturalismus würde sich in einer derartigen mobilen Gesellschaft eher Pattens Ideal der gleichen Anerkennung und der anteilmäßigen Unterstützung für diverse Identitäten und Konzeptionen des Guten annähern als Kymlickas liberalem, mit Minderheitenrechten kombiniertem Nationalismus.

Alternativ könnten die liberalen Staaten in mobilen Gesellschaft auch libertärer werden und kulturelle Identitäten und Praktiken der Menschen als Fragen des persönlichen Geschmacks betrachten, die in freiwilligen Vereinigungen gepflegt werden können, aber nicht Sache des Staates sind. Die einzige kulturelle Aufgabe, mit der ein liberaler Staat in einer mobilen Gesellschaft noch betraut sein könnte, wäre die Erleichterung der Kommunikation durch Sprachenpolitik. Neben dem Vermitteln von Englisch als globaler Lingua franca könnte darunter auch die staatliche Förderung einer nationalen Sprache fallen, wenn und solange sie tatsächlich als lokale Lingua franca dient.³ Wenn Regierungen weiterhin Territorialsprachen stützen, müssten sie auch Übersetzungs- und Dolmetscherdienste für möglichst viele weitere Sprachen anbieten, um Hindernisse für Neuankömmlinge abzubauen.

Eine derartige Vision von mobilen Gesellschaften ist empirisch leicht zu kritisieren. Es ist keineswegs offensichtlich, dass wir uns auf dem Weg in eine Welt mit sich auflösenden territorialen Grenzen und einer verallgemeinerten geographischen Mobilität befinden. Ich möchte hier nur einige Einwände auf Basis der europäischen Erfahrung vorbringen.

Zunächst verteilt sich die erhöhte Mobilität innerhalb der Gesellschaft sehr ungleichmäßig, wobei einige Segmente hypermobil sind und andere nicht nur geographisch, sondern auch kommunikativ und kognitiv ortsgebunden bleiben. Es könnte sein, dass diese Segmentierung im Unterschied zur sogenannten digitalen Kluft kein reines Übergangsphänomen ist, sondern sich als echte Spaltung erweist, das heißt als tiefe Kluft zwischen unterschiedlichen Lebensweisen und Weltanschauungen, die sich auch im politischen Verhalten äußert und durch feindliche politische Parteien und Bewegungen verkörpert wird. Für diejenigen, die sich von den neuen Mobilitätsmustern abgehängt fühlen, wird die Bedeutung der territorialen Grenzen, die ihre politische Gemeinschaft schützen, eher steigen als abnehmen, und sie werden ihre lokalen und nationalen Identitäten in den Vordergrund stellen, um sich von denjenigen zu unterscheiden, die nicht tief verwurzelt sind. Umfragen zeigen, dass die persönliche Mobilität signifikant positive Auswirkungen auf die Einstellungen zur europäischen Integration und zu kultureller Diversität hat (Kuhn 2015). Die Kehrseite ist, dass nativistische Tendenzen unter den geographisch Ortsgebundenen im Anstieg begriffen sind und populistische Parteien sie erfolgreich mobilisieren.

² Das erste Argument wurde von Jacob Levy (2000) in seinem Buch „Multiculturalism of Fear“ vertreten, das zweite liegt vor allem dem Werk Will Kymlickas (1995) zu Grunde.

³ Van Parijs (2013) befürwortet eine ähnliche kombinierte Sprachenpolitik, allerdings eher aus Gründen des Einsatzes für globale Gerechtigkeit und des Respekts vor nationalen Sprachidentitäten denn als Anpassung an die Mobilität.

In einigen Kontexten könnte durch die Durchlässigkeit äußerer Territorialgrenzen die Bedeutung innerer Grenzen wachsen (Walzer 2006: 39). In der europäischen Flüchtlingskrise erleben wir gerade eine derartige Dynamik, wobei mehrere Regierungen mit dem Bau von Zäunen und der Einführung von Kontrollen an den inneren Grenzen des Schengenraums auf die massiven Ankünfte von Flüchtlingen und anderen Migrant_innen an den Küsten des Mittelmeers reagiert haben. Diese Krise zeigt auch, dass – anders als der freie Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr – die Freizügigkeit von Menschen nicht allein von der Deregulierung staatlicher Hoheitsrechte abhängt. Sie erfordert eine auf ein Territorium gestützte Struktur der politischen Macht, die entweder durch den Zusammenschluss von politischen Einheiten Migration als Mobilität internalisiert, oder sie extern durch gegenseitige Vereinbarungen zwischen diesen sichert. Freizügigkeit innerhalb demokratischer Staaten basiert auf der Entmachtung von Kommunen und Regionen durch individuelle Rechte schützende gesamtstaatliche Institutionen, Freizügigkeit zwischen unabhängigen Staaten wie Australien und Neuseeland auf gegenseitigen Vereinbarungen, und Freizügigkeit innerhalb der EU auf einer Kombination dieser beiden Strategien. In keinem Fall kann Freizügigkeit ohne die Stütze erhalten werden, die eine territoriale politische Macht bietet. Es gibt natürlich auch Mobilität, die nicht auf Freizügigkeit beruht – die irreguläre Migration. Wir bezeichnen diese jedoch zu Recht nicht als Mobilität, weil Grenzen in diesem Fall große Bedeutung haben, da sie den rechtlichen Status der Menschen, die sie überschreiten, dramatisch verändern.

Trotz dieser Kritik sollten wir die Herausforderung der Mobilitätsperspektive ernstnehmen, und zwar aus zwei Gründen. Erstens, wird eine Spaltung zwischen mobilen und sesshaften Bevölkerungsgruppen zu ernststen Problemen im sozialen Zusammenhalt und für die gemeinsame und gleiche demokratische Vertretung von mobilen und immobilen Bevölkerungsgruppen als Bürger_innen führen. Die Antworten, die der einzelstaatliche liberale Multikulturalismus und der Transnationalismus bieten, werden wahrscheinlich nicht ausreichen, um diese Probleme zu lösen. Zweitens könnte es, selbst wenn eine Welt der mobilen Gesellschaften mit sich auflösenden Grenzen nicht unmittelbar bevorsteht, zielführend sein, die Herausforderungen für normative Demokratietheorien durchzudenken, um bessere Antworten auf die beginnenden Symptome der Auflösung der nationalen Demokratie und der multikulturellen Bürgerschaft zu finden, die wir heute erleben.

Im zweiten Teil dieses Aufsatzes werde ich die Implikationen des liberalen Multikulturalismus, Transnationalismus und Mobility Turns für Fragen der demokratischen Repräsentation betrachten, wobei ich viele weitere Dimensionen beiseitelasse, hinsichtlich derer ein Vergleich dieser drei Perspektiven möglich wäre.

2. Demokratische Repräsentation

2.1. Multikulturelle und transnationale Perspektive

Die politischen Multikulturalismus-Theorien der 1990er-Jahre betonten die Repräsentation von Gruppen. Iris Marion Young gab den Anstoß zu dieser Diskussion, als sie geltend machte, dass der Universalismus der liberalen Bürgerschaft dazu dient, strukturelle Herrschaft zu reproduzieren, indem er die Stimmen und besonderen Perspektiven von Frauen und unterdrückten Minderheiten ausschließt (Young 1990). Anne Phillips schlug vor, die demokratische „Politik der Ideen“ (den Wettbewerb zwischen Parteien und Kandidaten,

die die politischen Einstellungen der Bürger_innen repräsentieren) mit einer „Politik der Präsenz“ (von Abgeordneten, die die Gruppenidentitäten der Bürger_innen repräsentieren) zu ergänzen (Phillips 1995). Auch Will Kymlicka sah die besondere Repräsentation von Minderheiten als gerechtfertigt an – befristet aus Gründen der Gruppendiskriminierung oder dauerhaft aus Gründen des Rechts auf Selbstregierung im Fall von nationalen oder indigenen Minderheiten. In Bezug auf letztere war er der Meinung, eine Sonderrepräsentation in gerichtlichen und gesetzgebenden Organen erfülle den Zweck der Integration von Minderheiten und diene als Ausgleich für die zentrifugalen Tendenzen der territorialen Autonomie (Kymlicka 1995, Kap. 7).

In den Augen dieser Theoretiker_innen bedingte die Repräsentation von Gruppen eine „differenzierte Bürgerschaft“, da sie ein Abweichen vom Prinzip der gleichgewichteten Repräsentation individueller Präferenzen oder Stimmen voraussetzte. Kulturelle Differenz ist jedoch nicht der einzige Grund, warum Demokratien ihre innere Bürgerschaft differenzieren und Stimmen ungleich gewichten. In Mehrheitswahlsystemen haben Wähler_innen in sicheren und umkämpften Wahlkreisen nicht die gleiche Möglichkeit, die Wahlergebnisse zu beeinflussen; in föderalen zweiten Kammern wie dem US-Senat oder dem deutschen Bundesrat sind die Wähler_innen der kleineren Einheiten häufig stark überrepräsentiert.

Für den liberalen Multikulturalismus und dominante Demokratietheorien besteht das Problem darin, dass eine formale Gleichheit von Bürgerschaftsstatus und Wahlrecht nicht ausreicht, um eine substantiell gleiche Repräsentation der vielfältigen Identitäten und politischen Einstellungen in politischen Beratungen und Entscheidungen zu garantieren. Die transnationale Perspektive bringt jedoch das Problem der formalen Inklusion wieder auf den Tisch, das diese Ansätze tendenziell als gelöst betrachten, indem sie die Frage stellt, in welchen territorialen Einheiten innerhalb einer größeren Konstellation Menschen Anspruch auf Bürgerschaft und Wahlrecht haben.

Unter diesem Blickwinkel sind internationale Migrant_innen nicht nur Mitglieder ethnischer oder religiöser Minderheiten mit potentiellen Ansprüchen auf die Repräsentation ihrer Gruppenidentitäten, sondern haben bürgerschaftliche Beziehungen mit mindestens zwei unabhängigen Staaten. Das impliziert auch, dass ihre formale Inklusion nicht nur eine Frage der Überwindung historischer Formen eines ungerechten inneren Ausschlusses ist, wie jene der besitzlosen Klassen, Frauen oder rassischen Minderheiten, sondern eine Frage nach den Bedingungen, unter denen Migrant_innen die Möglichkeit haben sollten, die Staatsbürgerschaft und das Wahlrecht in jedem dieser Staaten zu erwerben oder beizubehalten, und ob es sich dabei um alternative oder kumulative Optionen handeln sollte.

Im vorigen Abschnitt wurde bereits darauf hingewiesen, dass eine derartige Perspektive sich ernsthaft mit der Frage auseinandersetzen müsste, dass Staaten nicht die einzigen territorialen Gemeinwesen sind, in denen demokratische Repräsentation sichergestellt werden muss. Die empirische Untersuchung der Veränderung der formalen Repräsentationsrechte von Migrant_innen über die Zeit ergibt gegensätzliche Tendenzen auf der staatlichen und der lokalen Ebene. Bei nationalen Wahlen gewährt die Mehrheit der demokratischen Staaten ihren nicht-ansässigen Staatsbürger_innen das Wahlrecht, während sie derartige Rechte jenen Immigrant_innen verweigern, die nicht über den Weg der Einbürgerung ihre Staatsbürgerschaft erworben haben. Bei lokalen Wahlen dagegen wurde das Wahlrecht in der Mehrheit der europäischen und amerikanischen Staaten von der nationalen Staatsbürgerschaft gelöst, während es von im Ausland lebenden Staatsbürger_innen nicht ausgeübt werden kann (Arrighi und Bauböck 2017). Obwohl in der politischen Theorie in den letzten Jahren der normative Anspruch von Migrant_innen auf

Repräsentation in globalen und transnationalen Kontexten diskutiert wurde (López-Guerra 2005; Beckman 2009; Abizadeh 2008; Goodin und Tanasoca 2014), wurde bisher kaum beachtet, inwiefern Inklusionsansprüche von der jeweiligen Art des Gemeinwesens abhängen und sich daher in Staaten, Gemeinden oder unterstaatlichen oder suprastaatlichen Regionen unterscheiden (Bauböck 2015).

Der liberale Multikulturalismus legt nahe, dass gleiches Wahlrecht durch gruppendifferenzierte Repräsentation ergänzt werden muss, um den Effekt des Verstummens aufgrund struktureller Diskriminierung und Benachteiligung auszugleichen und selbstverwaltete Minderheiten vollständig in den demokratischen Staat zu integrieren. Eine transnationale Perspektive zeigt, dass das Prinzip des gleichen Wahlrechts für Staatsbürger_innen zunächst voraussetzt, zu klären, wer in welchem Gemeinwesen Anspruch auf Staatsbürgerschaft und Wahlrecht hat, und dass demokratische Antworten auf diese Frage die Beziehungen der Einzelnen zu mehreren territorialen Gemeinwesen ebenso im Blick behalten müssen wie die Bedingungen, unter denen letztere sich selbst regieren können. Es handelt sich hier nicht einfach um eine Ausdehnung der multikulturellen Repräsentation über Grenzen hinweg, sondern auch um eine Verschiebung von der Betonung von identitätsbasierten kulturellen Rechten hin zu Fragen der demokratischen Legitimität. Nichtsdestoweniger schließen sich diese beiden Perspektiven nicht gegenseitig aus, obwohl sie den Fokus der Aufmerksamkeit auf unterschiedliche Fragen legen. Sie haben gemeinsam, dass sie sich beide auf eine territoriale Grundstruktur stabiler Hoheitsgebiete und Grenzen stützen. Der Mobility Turn untergräbt eben diese Hintergrundannahmen und stellt daher die demokratische Repräsentation vor neue Herausforderungen.

2.2. Die demokratische Repräsentation mobiler Bevölkerungsgruppen⁴

Eine Mobilitätsperspektive veranlasst uns zu drei unterschiedlichen Fragen zur demokratischen Repräsentation. Die erste Frage betrifft Gruppen mit Mobilitätsmustern, die sie in demokratischen Gemeinwesen mit relativ sesshaften Mehrheiten anfällig für Miss- oder Nichtrepräsentation machen. Die zweite Frage lautet, welche Repräsentationsformen eine Spaltung zwischen relativ sesshaften und mobilen Bevölkerungsgruppen überbrücken können. Die dritte Frage ist, wie demokratische Repräsentation in hypermobilen Gesellschaften ohne sesshafte Mehrheiten überhaupt funktionieren könnte.

Diese Fragen unterstellen jeweils ein unterschiedliches Ausmaß an gesellschaftlicher Transformation durch Mobilität. Die erste nimmt weiterhin einen stabilen Hintergrund von sesshaften Mehrheitsbevölkerungen, Territorialgrenzen und Hoheitsgebieten an und fragt, was mit Menschen geschieht, die nicht in eine Repräsentationsstruktur passen, welche auf diesen Annahmen aufbaut. Die zweite nimmt eine gesellschaftliche Transformation durch Mobilität an, in der es nicht mehr offenkundig ist, dass die mobilen Bevölkerungsanteile die marginalisierten sind. Und die dritte geht davon aus, dass transnationale Mobilität zur dominanten Lebensweise wird, und fragt, wie die territorialen Institutionen von Demokratie und Staatsbürgerschaft in Reaktion auf diese Veränderung überleben können oder radikal verwandelt werden müssen.

Temporäre Migrant_innen

⁴ Einen ersten Entwurf der in diesem Abschnitt diskutierten Überlegungen skizziere ich in Bauböck (2011).

Bevor wir uns der ersten Frage widmen können, müssen wir das Problem isolieren. Für die meisten international mobilen Bevölkerungsgruppen garantiert transnationale Staatsbürgerschaft ausreichende demokratische Repräsentation, solange vier institutionelle Bedingungen erfüllt sind. Erstens, wenn Emigrant_innen die Staatsbürgerschaft ihrer Herkunftsländer behalten und dort bei nationalen Wahlen abstimmen können, schafft das Anreize für die Gesetzgeber_innen, ihre Interessen als im Ausland lebende Bürger_innen zu berücksichtigen, und stellt sicher, dass ihr staatsbürgerliches Recht auf Rückkehr mit einer Möglichkeit einhergeht, schon davor am politischen Leben teilzunehmen und die Zukunft des Landes zu gestalten. Zweitens, wenn zudem sowohl das Herkunftsland als auch das Niederlassungsland doppelte Staatsbürgerschaft zulassen, dann genießen Migrant_innen in beiden Staaten ein unbedingtes Einwanderungsrecht ebenso wie das Wahlrecht in nationalen Wahlen. Drittens, wenn es Bundesländer oder Kommunen gibt, in denen bürgerliche Rechte und Wahlrecht auf dem Wohnsitz statt dem Geburtsrecht beruhen, dann haben auch Migrant_innen, die die Voraussetzungen für die Einbürgerung noch nicht erfüllen oder kein Interesse daran haben, ihre Staatsangehörigkeit zu wechseln, dennoch Zugang zu vollen politischen Rechten und der Repräsentation in politischen Gemeinschaften auf der unterstaatlichen Ebene. Viertens, Migrant_innen, die innerhalb einer supranationalen politischen Einheit mobil sind, sind zusätzlich in Institutionen der Exekutive, Legislative und Judikative auf Ebene der Union repräsentiert, die ihr Recht auf Freizügigkeit als Kern ihrer Unionsbürgerschaft schützen. Im Vergleich zum singulären und homogenen staatlichen Rahmen, den die meisten Theorien von Multikulturalität annehmen, garantieren diese vier Elemente zusammen genommen – Repräsentation im Herkunftsland, im Niederlassungsland, auf unterstaatlicher und suprastaatlicher Ebene – eine umfassende Repräsentation von mobilen Bevölkerungsgruppen. Deren mehrfache Repräsentation unterscheidet sich zwar in ihren Ausprägungen von der Repräsentation sesshafter Bürger_innen, aber die ersteren sind gegenüber letzteren nicht benachteiligt.

Wir sollten das Problem weiter isolieren, indem wir unsere Aufmerksamkeit auf *gefährdete* mobile Bevölkerungsgruppen konzentrieren. Was die Superreichen betrifft, besteht aus zwei Gründen kein Anlass zur demokratischen Sorge. Erstens sind sie in den meisten Ländern, selbst wenn sie keinen Rechtsanspruch auf Freizügigkeit haben, im Allgemeinen erwünschte Immigrant_innen und genießen daher häufig privilegierten Zugang zu anderen Staaten. Zweitens entsteht gerade ein Weltmarkt für „goldene Aufenthaltstitel“ und „Investorenstaatsbürgerschaften“ oder „olympische“ Staatsbürgerschaften (Hirschl und Shachar 2014; Dzankic 2015), der diesen „HNWI (high net worth individuals)“ auch Zugang zu einem rechtlichen Status verschafft, der ihre Mobilitäts- und Repräsentationsrechte sicherstellt. Derartige Privilegien lösen kein Repräsentationsproblem für mobile Menschen, sondern gefährden die Integrität der demokratischer Staatsbürgerschaft durch Überinklusion und die Wiedereinführung von gesetzlich verankerten Klassenunterschieden beim Zugang zu Wahlrecht und Freizügigkeit (Shachar und Bauböck 2014).

Nach dieser Einengung des Problems bleibt eine signifikante Gruppe nicht ausreichend repräsentiert: temporäre und zirkuläre Migrant_innen, die weder eine supranationale Staatsbürgerschaft des Territoriums besitzen, in dem sie sich bewegen, noch über die finanziellen Mittel oder das Humankapital verfügen, die ihre Freizügigkeit und politische Repräsentation sichern könnten. Wie Ottonelli und Torresi (2010) hervorgehoben haben, liefert der „liberale Inklusivismus“ keine adäquaten Antworten auf die Lebensentwürfe solcher Migrant_innen. Für die einzelstaatliche Sichtweise des liberalen Multikulturalismus ist das offensichtlich, doch es trifft in geringerem Ausmaß auch auf eine transnationale Perspektive zu, da ständig mobile und einkommensschwache Migrant_innen sich meist nicht erfolgreich

auf ihre Herkunftsstaatsbürgerschaft berufen oder Zugang zu einer neuen Staatsbürgerschaft in einem ihrer Zielländer finden können. Liberale Demokratien müssten hier besondere Formen der Interessenvertretung für solche Menschen institutionalisieren, deren Mobilitätsmuster es ihnen unmöglich machen, je eine adäquate Repräsentation ihrer Interessen als Staatsbürger_innen oder dauerhaft Ansässige zu erreichen (Biale 2016).

Ich kann hier nicht ausführen, wie eine solche besondere Vertretung aussehen könnte, und inwiefern diese jener Gruppenvertretung ähneln würde, die der liberale Multikulturalismus befürwortet. Stattdessen möchte ich auf eine weitere Verschiebung in der Analyseeinheit aufmerksam machen, die ich eingeführt habe, als ich ärmere, dauerhaft mobile Menschen als schwierigen Fall für transnationale Repräsentation definiert habe. Die Verschiebung ist jene von politischen Territorien hin zu den Lebensläufen von Migrant_innen. Für liberalen Multikulturalismus und Transnationalismus ist die Beobachtungs- und Evaluierungseinheit ein politisches Territorium, in dem Migrant_innen ein- und auswandern. Das Problem besteht darin, wie für Minderheiten, die sich von sesshaften Mehrheiten in ihren kulturellen oder staatsbürgerlichen Zugehörigkeiten unterscheiden, gleiche Bürgerschaft erreicht werden kann. Nun haben wir eine neue Perspektive eingenommen, die fragt, wie Menschen im Lauf ihres Lebens volle Bürgerschaft erreichen können, wenn sie längere Zeiträume in Territorien verbringen, zu denen sie keine ausreichend tiefen kulturellen oder staatsbürgerlichen Zugehörigkeiten entwickeln. Dieser Perspektivenwechsel (Bauböck 1998) wurde bei der Betrachtung von Mobilitätsmustern notwendig, die sich den Standardmaßnahmen der territorialen demokratischen Repräsentation entziehen.

Die Mobilitätsperspektive führt daher zu einer Irritation, welche auch dann nicht verschwindet, wenn sie in eine transnationale Perspektive integriert wird. Der Fokus auf migrantische Lebensläufe ermöglicht es Ottonelli und Torresi, die Grenzen des liberalen Inklusivismus aufzuzeigen. Doch normativ gibt es keinen Grund, diese Perspektive jener einer territorialbasierten staatsbürgerlichen Inklusion vorzuziehen, solange die betreffenden Gesellschaften relativ sesshaft und die politischen Hoheitsgebiete vorwiegend territorial sind. Die Schließung von Sweatshops, die temporäre Migrant_innen beschäftigen, ist gerechtfertigt, auch wenn letztere dadurch ihre Einkommensquelle verlieren und möglicherweise das Land verlassen müssen.

Supranationale Freizügigkeit

Die Spannung zwischen den beiden Perspektiven erhöht sich, wenn wir die sich vertiefende Spaltung zwischen sesshaften und mobilen Bevölkerungsgruppen in Europa betrachten. Die Frage dreht sich hier nicht länger um die Sondervertretung von benachteiligten Minderheiten, sondern darum, ob die politische Kluft zwischen jenen, die die Freizügigkeitsrechte der EU intensiv nutzen, und jenen, die offene Grenzen und Nichtdiskriminierungsstandards im Zugang zu nationalen Wohlfahrtssystemen als Bedrohung ihrer nationalen Staatsbürgerschaft wahrnehmen, noch überbrückt werden kann.

Dagegen ließe sich einwenden, dass Freizügigkeit alleine ja noch nicht ein hohes Ausmaß von Mobilität erzeugt, sondern lediglich rechtliche Hindernisse für diese beseitigt. Die Binnenmobilität in der EU ist viel geringer als in den USA, die größtenteils vergleichbar sind. Nur etwa 4% der EU-Bürger_innen leben schon länger als ein Jahr in einem anderen Mitgliedsland der EU. Verschiebt man den Fokus jedoch von der Migrationsstatistik aus der Staatenperspektive hin zu einer Lebenslaufperspektive, dann liegt der Anteil an EU-Bürger_innen, die im Lauf ihres Lebens signifikante grenzüberschreitende Mobilitätserfahrungen gemacht haben, wesentlich höher (Recchi 2015).

Der wichtigste Punkt für unsere Diskussion sind aber nicht demographische Relationen, sondern die demokratische Repräsentation von mobilen und immobilen Europäer_innen. Obwohl internationale Migrant_innen signifikante Freizügigkeitsrechte genießen können, wenn ihre Herkunftsstaaten und Zielländer doppelte Staatsbürgerschaften zulassen, gibt es für sie keine Sondervertretung als mobile Menschen. Die Situation in der EU ist anders, da es hier ein direkt gewähltes supranationales Parlament mit bedeutenden legislativen Befugnissen und die Institutionen des Gerichtshofs und der Kommission gibt, die ein starkes Mandat für den Schutz der „vierten Freiheit“ als Grundprinzip der europäischen Verträge haben. Während jene, die sich frei bewegen, manchmal gesellschaftlich marginalisiert sind und unter ethnischer Diskriminierung leiden (das geläufigste Beispiel sind Roma-Gruppen), genießen sie in anderer Hinsicht besseren rechtlichen Schutz als sesshafte Bürger_innen, wie das Phänomen der „umgekehrten Diskriminierung“ „statischer Bürger_innen“ im Hinblick auf Familienzusammenführung mit Drittstaatsangehörigen zeigt (Walter 2008).

Es gibt allerdings weiterhin auch signifikante formale Repräsentationsdefizite für mobile EU-Bürger_innen. Wer zum Beispiel lange im Ausland lebt und zu häufig zwischen Mitgliedsstaaten den Wohnsitz wechselt, kann sein nationales Wahlrecht ganz verlieren, wenn sein Herkunftsland dauerhaft Abwesenden die Stimme entzieht und in keinem anderen Land die Aufenthaltskriterien für die Einbürgerung erfüllt werden. Derartige Repräsentationsdefizite von ansonsten privilegierten mobilen Bürger_innen sind Schönheitsfehler, kein Stoff für große politische Dilemmata und Konflikte. Es ist auch nicht schwierig, sich mögliche institutionelle Abhilfen vorzustellen. Es gibt im Wesentlichen drei Optionen, die EU so zu transformieren, dass mobile Bürger_innen gleiche Repräsentation erhalten. Eine postnationale Reform würde die EU-Bürgerschaft von der Staatsbürgerschaft in einem Mitgliedsstaat abkoppeln und sie stattdessen aus dem Aufenthalt auf EU-Territorium ableiten. Eine föderale Reform würde die Verbindung zwischen EU-Bürgerschaft und Mitgliedsstaatsbürgerschaft beibehalten, würde aber die Richtung der Ableitung umkehren, so dass die Staatsbürger_innen eines Mitgliedsstaats automatisch Bürger_innen eines anderen Mitgliedsstaats werden, wenn sie sich dort niederlassen. Eine gemäßigte unionistische Reform würde dagegen die aktuelle Architektur der EU-Bürgerschaft beibehalten, aber Standards bezüglich der Grundbedingungen für den Erwerb und Verlust der Staatsbürgerschaft in Mitgliedsstaaten und eine Harmonisierung externer Stimmrechte bei Wahlen zum europäischen Parlament und nationalen Wahlen einführen. Vor allem könnte eine Reform, deren Ziel vorrangig die Stärkung der Union und nicht ihre Transformation ist, ein Prinzip der „genuinen Bindung an die EU“ einführen, das intern mobile Bürger_innen gegen einen Verlust des Stimmrechts oder der Staatsbürgerschaft durch Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit absichert und den Aufenthalt in jedem EU-Staat als Beitrag zur Erfüllung der Aufenthaltsbedingungen für die Einbürgerung in anderen Mitgliedsländern zählt (Bauböck und Paskalev 2016).

An anderer Stelle habe ich einen derartigen unionistischen Ansatz gegen postnationale und föderale Lösungen verteidigt (Bauböck 2014b). Hier geht es jedoch darum, dass alle drei den Akzent darauf setzen, die demokratische Repräsentation für mobile Bevölkerungsgruppen zu verbessern und auf eine Vertiefung der europäischen Integration als Lösungsansatz setzen (obwohl der Grad der Vertiefung in den drei Ansätzen sich stark unterscheidet).

Das tiefgreifendere politische Problem betrifft die Wahrnehmung in sesshaften Bevölkerungsgruppen, dass die Mitgliedsstaaten aufgrund der EU-Integration die Kontrolle über den Zugang zu ihrem Territorium und die soziale Bürgerschaft verloren haben. Ortsgebundene Bürger_innen sind in den nationalen Parlamenten und auch durch ihre

Regierungen im Rat der Europäischen Union vollständig und gleich vertreten, doch sie glauben weithin, dass sie substantiell an Repräsentation verloren haben und führen die Zunahme an kultureller Diversität sowie den Verlust an Arbeitsplatzsicherheit und sozialstaatlicher Unterstützung hauptsächlich auf Einwanderung und die europäische Integration zurück. Liberale Nationalisten wie Will Kymlicka oder David Miller betrachten diese wachsende politische Entfremdung als Beweis dafür, dass gesellschaftliche Solidarität nur innerhalb von Nationalstaaten mit Demokratie und liberalem Multikulturalismus gepaart werden kann. Doch in Europa scheint gerade das Verlangsamen oder Zurücknehmen der europäischen Integration politischen Raum für illiberale Regime zu schaffen, die der kulturellen Diversität weniger tolerant gegenüberstehen und geringere Ressourcen zur gesellschaftlichen Umverteilung bereitstellen.

Die große Herausforderung ist daher die Frage, wie die Spaltung zwischen mobilen Bürger_innen, die von der EU-Integration profitiert haben, und jenen, die sich als Verlierer_innen sehen, überbrückt werden kann. In einer pessimistischen Betrachtung, die in der Mobilitätsspaltung ein tiefgreifendes Strukturmerkmal der europäischen Gesellschaften sieht, würde die demokratische Integration eine neue Form der Konkordanz zwischen politischen Parteien und Eliten verlangen, die jeweils die mobilen und sesshaften Bevölkerungsanteile vertreten und sich über eine Form der Machtteilung und Regierungskoalitionen einigen. Angesichts des feindseligen und antiliberalen Projekts der populistischen Parteien, die Europas immobile Bevölkerungen vertreten, besteht jedoch derzeit keine Aussicht auf eine Konkordanzdemokratie auf Basis gemeinsamer politischer Werte. In einer optimistischeren Betrachtung wäre die Mobilität nur eine Trennlinie unter mehreren einander überlappenden Spaltungen, so dass politische Parteien und Bewegungen mit breiterer Basis dennoch glaubhaft beide Seiten vertreten und damit Nativist_innen und Populist_innen von der Macht fernhalten könnten. In dieser Betrachtung könnten paradoxerweise gerade europaweite politische Parteien und soziale Bewegungen zur Überbrückung der Spaltung beitragen. In den derzeitigen nationalen politischen Systemen sind die Anreize für Politiker_innen zu einem überwältigenden Maß zugunsten der Repräsentationsansprüche der sesshaften Bürger_innen verzerrt, während die Dynamik der europäischen Politikgestaltung sie zwingt, Maßnahmen zu verabschieden, die in deren Wahrnehmung die mobilen Bürger_innen privilegieren. Wenn Parteien auf europäischer Ebene in Konkurrenz treten müssten, hätten sie Anreize, die Anliegen beider Gruppen so zu integrieren, dass die Kluft zwischen politischer Rhetorik und Handeln kleiner würde.

Langfristig bleibt die Hoffnung, dass jüngere Generationen bereits stärker in einem gesamteuropäischen politischen Raum sozialisiert worden sind und ihre pro-europäischen Einstellungen auch dann nicht ändern werden, wenn sie selbst älter geworden sind (Lutz 2012).

Diese Ideen sind zugegebenermaßen recht vage, sie sind eher dazu gedacht, das Problem abzustecken als Lösungen vorzuschlagen. Die Hoffnung ist, dass es innerhalb eines supranationalen Raums der Freizügigkeit mit stabilen territorialen Hoheitsgebieten weiterhin möglich sein könnte, den Perspektivenwechsel zwischen der territorialen Repräsentation von Ansässigen und die biographische Repräsentation mobiler Menschen so zu institutionalisieren, dass beide sich als gleiche Bürger_innen betrachten können, die auch von ihren Regierungen als Gleiche behandelt werden.

Hypermobile Gesellschaften

Der Perspektivenwechsel, der es ermöglicht, Mobilität mit relativ sesshaften Gesellschaften in Einklang zu bringen, würde in hypermobilen Gesellschaften mit offenen Grenzen, die sesshafte Minderheiten integrieren müssen, völlig anders funktionieren. Wie könnte demokratische Bürgerschaft und Repräsentation in solchen Gesellschaften organisiert sein?

Territoriale Hoheitsrechte würden vermutlich ihre Bedeutung beibehalten, wie das in Städten mit offenen Grenzen und eingewanderten Mehrheitsbevölkerungen der Fall ist, die außerhalb des lokalen Hoheitsgebiets geboren wurden. Doch die auf Geburtsrecht basierende Bürgerschaft ist nicht mehr zu rechtfertigen, wenn die Mehrheit der Einwohner_innen außerhalb des Territoriums geboren wurde und die Mehrheit derjenigen, deren Eltern Staatsbürger_innen sind oder die innerhalb des Territoriums geboren wurden, anderswo lebt. Statt von der Mehrheitsbevölkerung zu verlangen, sich einzubürgern, müssten die sesshaften Bevölkerungsgruppen in mobile Bevölkerungen integriert werden, indem sie mit ihnen den gemeinsamen Status der Mit-Einwohner_innen teilen.

Ein *ius domicilii* kann jedoch keine vollständige Lösung sein, solange die Staaten unabhängig bleiben. Obwohl ihr Rückkehrrecht hypothetisch aufgrund der allgemeinen Freizügigkeit garantiert ist, würden internationale Migrant_innen weiterhin diplomatischen und konsularischen Schutz benötigen. Zudem wäre in so einer Welt die Freizügigkeit weiterhin eine prekäre Errungenschaft, da sie auf gegenseitigen Vereinbarungen zwischen unabhängigen Staaten beruhen müsste, statt von einer globalen politischen Instanz sichergestellt zu sein. Mobile Migrant_innen würden sich gegen das Risiko absichern wollen, das Recht auf Rückkehr zu verlieren, und würden daher auch politisch mit einem Herkunftsland verbunden bleiben wollen, während sie im Ausland leben. Selbst wenn wir eine stabile Welt von unabhängigen Staaten mit offenen Grenzen annehmen, können wir daher nicht annehmen, dass in einer solchen Welt die demokratischen Vertretungsinteressen von mobilen Bevölkerungsgruppen mit einer rein wohnsitz-basierten Bürgerschaft vollständig erfüllt werden können. Je mobiler Menschen sind, desto weniger wahrscheinlich ist es, dass ihr Interesse an politischer Zugehörigkeit mit einer einzigen Bürgerschaft in dem politischen Territorium, in dem sie aktuell leben, ausreichend repräsentiert werden kann.

Meine Schlussfolgerung lautet daher, dass in mobilen Gesellschaften die Bürgerschaft *ius domicilii* und wohnsitz-basiertes Wahlrecht mit anderen, außer- und non-territorialen Modellen von Zugehörigkeit und Repräsentation ergänzt werden müssten.

Ein derartiges Modell, das für die Bedürfnisse von mobilen Gesellschaften entworfen wurde, wurde ursprünglich von Jerry Frug für Lokalwahlen vorgeschlagen (Frug 1993) und von Goodin und Tanasoca auf globalen Maßstab projiziert (Goodin und Tanasoca 2014:756). Jede_r Erwachsene erhält eine festgesetzte Anzahl von mehreren Stimmen und die freie Entscheidung, in welchem Hoheitsgebiet er oder sie an Wahlen teilnehmen will. Die Hoheitsgebiete wären weiterhin territorial, doch das Wahlrecht und damit der Demos wären völlig entterritorialisiert. Demokratische Repräsentation würde von erzwungener Unterwerfung und individuellem Beitrag entkoppelt und von der Willkür individueller Präferenzen bestimmt. Die Diskontinuität des Demos, die bereits in einem wohnsitz-basierten Wahlrecht in mobilen Gesellschaften implizit ist, würde radikal verstärkt, da die Zusammensetzung des Demos bei jeder Wahl variieren würde und von individuellen Opt-In-Entscheidungen bestimmt wäre.

Ein zweites Modell ist jenes der politischen Gemeinschaft als freiwillige Vereinigung mit personenbezogener Jurisdiktion gegenüber ihren Mitgliedern. Mobile Menschen würden sich für eine von vielen politischen Vereinigungen entscheiden und sich ihren Gesetzen und

Steuerbefugnissen unterwerfen, während die politischen Instanzen den Mitgliedern ihre öffentlichen Dienste wohnsitzunabhängig als exklusive Klubgüter liefern würden. Dieses Modell könnte sich auf eine entterritorialisierte Version der FOCJs (functional, overlapping and competing jurisdictions) stützen, die Frey und Eichberger für lokale Regierungen vorgeschlagen haben (Frey und Eichberger 1999). Für einige öffentliche Güter, die nur von territorialen Regierungen bereitgestellt werden können, wie etwa öffentliche Sicherheit oder die Erhaltung öffentlicher Erholungsgebiete, würde dies nicht funktionieren, für andere privat konsumierte Güter, wie etwa Gesundheits- und Bildungsangebote, ist es aber ein mögliches Modell. Ein Trend in Richtung sozialer Bürgerschaft als nicht-territorialem Klubgut ist bei den globalen wohlhabenden Eliten bereits sichtbar, die sich aus öffentlichen Wohlfahrtssystemen ausklinken und bei globalen Dienstleistern qualitativ hochwertigere Dienste kaufen.

Eine Kombination von Wohnsitz-Bürgerschaft mit einem dieser beiden Repräsentationsmodelle würde jedoch nicht keineswegs zu gleicher Repräsentation und gemeinsamer Bürgerschaft in einer politischen Gemeinschaft führen. Stattdessen würde komplementäre nicht-territoriale Repräsentation selbst-segregierte Demoi erzeugen, deren Mitglieder ähnliche kulturelle und Lebensstil-Präferenzen und soziale Klassenpositionen teilen. Aufgrund hoher Mobilitätsgrade wäre die Zusammensetzung territorialer Demoi extrem divers, wogegen jene von nicht-territorialen wesentlich homogener und den Echokammern in den heutigen internetbasierten sozialen Netzwerken ähnlich sein könnte. Während territoriale Repräsentation in mobilen Gesellschaften damit „Diversität ohne Einheit“ maximieren würde, würde die nicht-territoriale „Einheit ohne Diversität“ schaffen. Da die Zusammensetzung der beiden Demos-Arten von unabhängigen Mechanismen bestimmt wäre (Wohnsitz und individueller Entscheidung), gäbe es zwischen ihnen nur wenig Überlappung. Statt sich gegenseitig zu ergänzen, würden das territoriale und das nicht-territoriale Modell von demokratischer Repräsentation parallele, unverbundene und potentiell rivalisierende Strukturen politischer Autorität schaffen.

3. Schlussfolgerungen

Vielleicht ist diese pessimistische Prognose in Bezug auf demokratische Repräsentation in hypermobilen Gesellschaften meiner tendenziell territorialen Sichtweise und meinem mangelnden Vorstellungsvermögen hinsichtlich alternativer Wege geschuldet, wie Demokratie strukturiert werden könnte. Ich bin sehr an alternativen Visionen interessiert. Vorläufig sehe ich aber die Herausforderung der Repräsentation mobiler Bevölkerungsgruppen in relativ sesshaften Gesellschaften durch ein verbessertes Modell der transnationalen Bürgerschaft besser gelöst, während die Organisation demokratischer Bürgerschaft und Repräsentation in hypermobilen Gesellschaften daran scheitern könnte, den Kernanspruch nicht nur des Multikulturalismus, sondern auch der Demokratie selbst zu verwirklichen, der darin besteht, politische Einheit in Vielfalt zu ermöglichen.

Die Lehre aus dieser Reflexionsübung für die aktuelle Welt lautet, dass es falsch wäre, den methodischen Nationalismus und Etatismus, der bisher in der Literatur über multikulturelle Bürgerschaft dominiert, mit einem ebenso unausgewogenen „methodischen Migrantismus“ zu ersetzen, der einer Mobilitätsperspektive den Vorzug vor der territorial strukturierten Demokratie gibt. Wir sollten vielmehr immer versuchen, institutionelle Lösungen zu finden, die beide Perspektiven kombinieren, und, wo sich das als unmöglich erweist, zumindest versuchen, zwischen ihnen hin- und herzuwechseln, wie im bekannten Kippbild, bei dem wir einmal einen Hasen und das andere Mal eine Ente sehen, aber niemals beide gleichzeitig.

Vielleicht gibt es auch für das Problem der demokratischen Repräsentation mobiler Bevölkerungsgruppen nur die Möglichkeit, es besser zu verstehen, in dem wir es abwechselnd von beiden Seiten betrachten.

Literaturverzeichnis

- Abizadeh, A. 2008. "Democratic Theory and Border Coercion: No Right to Unilaterally Control Your Own Borders." *Political Theory* 36 (1):37–65.
- Arrighi, J.-T. et al. 2013. Franchise and electoral participation of third country citizens residing in EU and of EU citizens residing in third countries. Brüssel, Europäisches Parlament, Ausschuss für konstitutionelle Fragen.
- Arrighi, J.-T. und Bauböck, R. 2017. "A multilevel puzzle. Migrants' voting rights in national and local elections." *European Journal of Political Research* 56(1).
- Barry, B. 2001. *Culture & equality: an egalitarian critique of multiculturalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bauböck, R. 1998. "The Crossing and Blurring of Boundaries in International Migration. Challenges for Social and Political Theory." In Rainer Bauböck und John Rundell (Hg.), *Blurred Boundaries. Migration, Ethnicity, Citizenship*, Aldershot: Ashgate, 17–52.
- Bauböck, R. 2003. "Reinventing Urban Citizenship." *Citizenship Studies* 7(2):137–158.
- Bauböck, R. 2011. "Temporary Migrants, Partial Citizenship and Hypermigration." *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 14(5):665–693.
- Bauböck, R. 2014a. "Migration and the Porous Boundaries of Democratic States." In *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Bauböck, R. 2014b. "The Three Levels of Citizenship Within the European Union." *German Law Journal* 15(5):751–764.
- Bauböck, R. 2015. "Morphing the Demos into the right shape. Normative principles for enfranchising resident aliens and expatriate citizens." *Democratization* 22(5):820–839.
- Bauböck, R. and V. Paskalev. 2016. "Cutting Genuine Links: A Normative Analysis Of Citizenship Deprivation." In *Georgetown Journal of Immigration Law* 30(1):47–104.
- Bauman, Z. 2003. *Flüchtige Moderne*. Frankfurt/M: Suhrkamp.
- Beckman, L. 2009. *The Frontiers of Democracy. The Right to Vote and its Limits*. Houndmills, Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Bellamy, R. 2015. "A Duty-Free Europe? What's Wrong with Kochenov's Account of EU Citizenship Rights." *European Law Journal* 21(4):558–565.
- Benhabib, Seyla 2001. *The Claims of Culture. Equality and Diversity in the Global Era*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Biale, E. 2016. "A Fluid Demos for a Hypermigration Polity." Convention of the Italian Society for Political Philosophy, Rom.
- Carens, J. H. 2013. *The Ethics of Immigration*. Oxford: Oxford University Press.
- Closa, C. und D. Vintila. 2015. "Supranational citizenship: rights in regional integration organizations." Entwurf. Florenz: European University Institute.

- Dzankic, J. 2015. "Investment-based citizenship and residence programmes in the EU." In *EUDO CITIZENSHIP working papers*, herausgegeben durch das Robert Schuman Centre for Advanced Studies. San Domenico die Fiesole: European University Institute.
- Favell, A. 2007. "Rebooting Migration Theory. Interdisciplinarity, Globality, and Postdisciplinarity in Migration Studies." In Carolin Bretell und James Hollifield (Hg.), *Migration Theory. Talking Across Disciplines*. London: Routledge, 259–278.
- Frey, B. und R. Eichberger. 1999. *The new democratic federalism for Europe: functional, overlapping, and competing jurisdictions*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Frug, J. 1993. "Decentering Decentralization." *The University of Chicago Law Review* 60(2):253–338.
- Gans, C. 2003. *The Limits of Nationalism*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Goodin, R. und A. Tanasoca. 2014. "Double Voting." *Australasian Journal of Philosophy* 92(4):743–758.
- Hirschl, R. und A. Shachar. 2014. "On Citizenship, States, and Market." *Journal of Political Philosophy* 22(2):231–257.
- Koikkalainen, S. und D. Kyle. 2016. "Imagining mobility: the prospective cognition question in migration research." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42(5):759–776.
- Kuhn, T. 2015. *Experiencing European Integration. Transnational lives and European identity*. Oxford: Oxford University Press.
- Kukathas, C. 2003. *The Liberal Archipelago: A Theory of Diversity and Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. 1995. *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. 2015. "Solidarity in diverse societies: beyond neoliberal multiculturalism and welfare chauvinism." *Comparative Migration Studies* 3:17.
- Levy, J. T. (2000) *The Multiculturalism of Fear*, Oxford: Oxford University Press.
- López-Guerra, C. 2005. "Should Expatriates Vote?" *Journal of Political Philosophy* 13(2):216–234.
- Lutz, W. 2012. "Demographic Metabolism: A Predictive Theory of Socioeconomic Change" *Population and Development Review* 38 (4):283–301.
- Ottonelli, V. und T. Torresi. 2010. "Inclusivist Egalitarian Liberalism and Temporary Migration: A Dilemma." *Journal of Political Philosophy* 1(4):68–78.
- Parekh, B. 2000. *Rethinking Multiculturalism. Cultural Diversity and Political Theory*. London: Macmillan..
- Patten, A. 2014. *Equal Recognition. The Moral Foundations of Minority Rights*. Princeton: Princeton University Press.
- Phillips, A. 1995. *The Politics of Presence*. Oxford: Oxford University Press.
- Recchi, E. und J. Salamonska. 2015. "Europe between Mobility and Sedentarism: Patterns of Micro-Transnationalism and their Consequences for European Integration." Prag: European Sociological Association.

Formatted: English (United States)

- Shachar, A. und R. Bauböck (Hg.). 2014. *Should Citizenship be for Sale?* Bd. 1, *EUI Working Paper RSCAS*. Florenz: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute.
- van Parijs, P. 2013. *Sprachengerechtigkeit für Europa und die Welt*. Berlin: Suhrkamp.
- Walter, A. 2008. *Reverse Discrimination and Family Reunification*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Walzer, M. 2006. *Sphären der Gerechtigkeit*. 2. Auflage, Frankfurt/M: Campus.
- Young, I. M. 1990. *Justice and the Politics of Group Difference*. Princeton, NJ: Princeton University Press.