

Bürgerschaft jenseits des Staates

Die europäische Bürgerschaftspraxis folgt eigenen Regeln

Antje Wiener

Publiziert 2006 in: *Vorgänge* 174, 2: 27-38

<https://www.hsozkult.de/journal/id/zeitschriftenausgaben-2901>

"Through the no vote in the Netherlands and France - I hope - the citizens did not say no to Europe but they said stop! Now we want to participate. Please help us to participate."¹

Wie steht es nun mit den Möglichkeiten der Partizipation der Bürgerinnen Europas seit Einführung der Bürgerschaft in den Vertrag von Maastricht 1993, und was hat die Verfassungsdebatte der letzten Jahre im Hinblick auf die Bürgerschaftsgrundlagen und –möglichkeiten geleistet? Dieser Aufsatz wird den Fragen auf der Grundlage eines Rückblicks in die Entstehungsgeschichte der Unionsbürgerschaft und ihrer Bedeutung im Vergleich mit moderner nationalstaatlicher Bürgerschaft nachgehen. Seitdem die europäische Bürgerschaftspolitik Anfang der 70er Jahre versucht hat, eine stabile europäische Identität herzustellen,² dreht sich die akademische Diskussion um den Mangel an *demos* – ganz zu schweigen von *ethnos*.³ Das Fehlen eines europäischen *demos*, so lautet die Argumentation, führe logischerweise zu einem demokratischen Defizit (Friese/Wagner 2002). Das Unmögliche eines europäischen *demos* ist mit ebensoviel Nachdruck und Hartnäckigkeit kommentiert worden, wie das Verlangen nach einer Art einender Bindung. Letzteres wurde – unter relativ großem Aufsehen – von Jacques Derrida und Jürgen Habermas in einer gemeinsamen Publikation anlässlich des Irak-Krieges zum Ausdruck gebracht. Die beiden Philosophen argumentierten, dass eine starke zivile Opposition gegen den Krieg eine neue europäische Identität stiften würde. Ein Trugschluss und die Aktion rief denn auch auf vielen Seiten Kritik hervor. So stellte beispielsweise Iris Young den Bezug auf die kosmopolitische Dimension mit dem Hinweis in Frage, der Aufruf versuche Identitäten zu konstruieren, die denen moderner Nationalstaaten durchaus nicht unähnlich seien.⁴ In der Tat hat es in der EU nie eine breite Bewegung gegeben, die sich ähnlich der Entstehungsprozesse europäischer Nationalstaaten für Bürgerschaftspolitik engagiert hätte. In der EU wurde Bürgerschaft von oben eingeführt.

Das mag auch begründen, weshalb ungeachtet endloser Öffentlichkeitsarbeit und Aufrufe europäischer Organe, die Institutionen der Union „dem Bürger näher zu bringen“,⁵ das Gros der Masse relativ ungerührt blieb. Diese Zurückhaltung erscheint

¹ Der entsprechende Vorschlag ist, dass das EP 5-6 Foren pro Jahr organisiert, während derer etwa 300 Teilnehmer/innen Themen, die von den Sprecher/innen der politischen Gruppen im Parlament ausgewählt werden. Die Idee zu diesen "Agoras" ist von dem Vizepräsident des Europäischen Parlaments, dem französischen Grünen MEP Gerard Onesta eingereicht war. Siehe dazu euobserver.com 24 May 2006 at <http://euobserver.com/9/21676/?rk=1> <assessed 24 May 2006>

² Einzelheiten zu diesem Argument finden sich in Wiener 1998, Kap 4.

³ Siehe hier für viele Habermas 1995, Grimm 1995, Grande 1996, Lehning 1998.

⁴ Siehe dazu im Detail "Europa leerer Mittelpunkt: Widerstand gegen die US-Politik kann nur eine Dezentrierung der Demokratie leisten," Iris M. Young, *Frankfurter Rundschau* 22 July 2003, S. 9.

⁵ Siehe dazu die Erklärungen der Regierungskonferenz 2000 (Nizza). In der *Erklärung zur Zukunft der*

logisch nach Auffassung von Bürgerschaftsminimalisten, die argumentieren, daß die Unionsbürgerschaft im Vergleich zur nationalen Staatsbürgerschaft wenig Substanz enthält. Im Gegensatz dazu haben andere Wissenschaftlerinnen auf den dynamischen, ja sogar transformativen Aspekt dieser Bürgerschaft hingewiesen und begonnen, ihr konstruktives Potenzial im Detail zu erforschen.⁶ Wie man sieht, hängen die Errungenschaften europäischer Bürgerschaft immer von dem Maßstab ab, der an sie angelegt wird.

Die EU ist immer als zutiefst modernes Projekt begriffen worden, das solche Großbausteine moderner Nationalstaaten wie zentralisierte Autorität (in der Hand des Staates), begrenztes Territorium (westfälischer Staat) sowie ein Volk (verfasst durch Rechte und Identität zur Mitgliedschaft in einer politischen Gemeinschaft) umfasst.⁷ Nur die wenigsten Ansätze haben sich der Aufgabe gestellt, radikal vom methodologischen Nationalismus abzuweichen. Das ist jedoch erforderlich, um die potentielle Rolle und Auswirkung von Bürgerschaft jenseits des Staates einschätzen zu können. Ein differenzierteres Bild dieser potenziellen Auswirkungen zeichnen unterschiedliche Sichtweisen der Unionsbürgerschaft, die nach der Ratifizierung der Unionsbürgerschaft mit dem Maastrichter Vertrag die akademische Diskussion dominierten. Sie stützen sich auf normative und sozialhistorische Untersuchungen und zunehmend auf die Konzeption von Bürgerschaft als Praxis.⁸

Europäische Bürger als Subjekte ihrer Zeit

Der sozialhistorische Ansatz stellt die Spannung zwischen dem Grundprinzip der Gleichheit aller Bürgerinnen einerseits, und der partikularen Wirklichkeit bestehender Ungleichheit zwischen den einzelnen Bewohnern einer Gemeinschaft andererseits, in den Vordergrund. Das erlaubt es, die Spannung zwischen philosophisch bestimmten universellen Zielen und organisatorisch begrenzten partikularen Möglichkeiten von Bürgerschaft mittels des empirischen Zugriffs auf *Praxis* zu untersuchen. So wird es möglich, gesellschaftlich verwurzelte Vorstellungen von Idealbürgerschaft zu bestimmen, die im Laufe der Zeit durch Praxis entstehen.

Moderne Bürgerschaft ist durch zwei funktionale Dimensionen gekennzeichnet, die entscheidend für die Errichtung von Grenzen sowohl zwischen Staaten wie auch innerhalb von Gesellschaften waren. In der ersten Dimension geht es um Rechte, zu denen die Bürgerrechte auf Bewegungsfreiheit, das politische Recht zu wählen und das soziale Recht auf Zugang zu Bildung und Sozialleistungen gehören. In der zweiten Dimension geht es um Identität, das heißt, um die Zugehörigkeit zu einer bestimmten national definierten Gemeinschaft. Beide Dimensionen sind mit dem Vorhaben verknüpft, Staatlichkeit zu stiften und die Territorialgrenzen von Staaten zu stabilisieren.

Anders verdeutlicht die sozialhistorische Forschung zur Bürgerschaft die Schlüsselrolle dreier historischer Elemente. Das erste Element sind *Rechte*, die

Union 23 (6) erkennt die Konferenz an, "dass die demokratische Legitimation und die Transparenz der Union und ihrer Organe verbessert und dauerhaft gesichert werden müssen, *um diese den Bürgern der Mitgliedstaaten näher zu bringen.*" [Hervorhebung, AW]

⁶ Zur Unterscheidung von minimalistischen und dynamischen Ansätzen, siehe Meehan 1997. Zur Gruppe der Ersteren, siehe u.a. O'Leary 1996, Oliveira 1995, für letztere stehen u.a. Meehan 1993; Shaw 1997; Kostakopoulou 1996, Wiener 1998.

⁷ Vergleiche dazu einerseits die Entwicklung der modernen Beziehungen zwischen diesen drei Faktoren nach dem sozialhistorischen Ansatz von Tilly (1975) und andererseits die "Dreielementenlehre" der deutschen Rechtsdogmatik (Hobe/Kimminich 2004, 67-70).

⁸ Siehe z.B. als Auswahl für viele Bellamy (2000), Shaw (1997); Pfister (2005); Jenson (2005); Kostakopoulou (2003, 2005); Wiener (1995; 1997; 1998); Wobbe/Otte (2001) und Bös (2001).

Beziehung zwischen Einzelpersonen und Polity festlegen. Bei *Zugang*, dem zweiten Element, geht es um die Bedingungen zur Ausübung der Beziehung zwischen Bürger und Gemeinschaft. Dieses Element wird am besten als Zugang zu politischer Partizipation bzw. zur Wohlfahrtsstaatlichkeit verstanden. So wird beispielsweise der Zugang zu den Bereichen der Sozialpolitik, Marktpolitik und Visumpolitik durch politische und rechtliche Richtlinien bestimmt, die damit wesentlichen Einfluss auf die Wahrnehmung politischer Teilhabe einzelner Bürger nehmen. Durch diese Abhängigkeit von soziokulturellen, wirtschaftlichen und politischen Ausschlusskriterien kann Zugang trotz verfassungsrechtlicher Grundlagen verwehrt bleiben. Das dritte historische Element umfaßt zwei unterschiedliche *Zugehörigkeitsmodi* zu einer Gemeinschaft. Der erste fusst auf der emotionalen Bindung an gesellschaftliche Räume beispielsweise durch Teilnahme am Arbeitsplatz oder in der Alltagswelt. Der zweite fusst auf der formalrechtlichen Bestimmung nationaler Identität

Zusammenfassend können zwei Erkenntnisse über die Rolle von Bürgerschaft bei der Bildung politischer Gemeinschaften aus der Geschichte gewonnen werden. *Erstens*, die Bedingungen von Bürgerschaft sind Produkt eines dauerhaften Prozesses, der einhergeht mit Diskussionen über die Bedingungen von Bürgerschaft und Auseinandersetzungen um den Zugang zu Partizipation. Dieser Prozeß trägt dazu bei, geteilte Erwartungen zur Bedeutung von Werten und Normen unter den Beteiligten zu schaffen. Damit wird ein Zugehörigkeitsgefühl zu einer bestimmten Gruppe oder Gemeinschaft gestiftet. *Zweitens*, die drei Haupttypen moderner Bürgerschaftsrechte sind in sich über zwei Jahrhunderte währenden Prozessen formuliert und festgelegt worden. Die Untersuchung von Marshall weist entscheidend auf die – oft übersehene – Tatsache hin, daß Bürgerrechte weder zwingend alle gleichzeitig eingeführt werden müssen, noch, dass durch ihre Institutionalisierung alle Bürger auf gleiche und gerechte Weise Zugang zu ihnen haben. Tatsächlich hat sich eine Bündelung der verschiedenen Rechtstypen erst in der Hochzeit der Sozialstaaten in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts herauskristallisiert. Die unterschiedlichen Elemente von Bürgerschaft sind also zu manchen Zeiten gebündelt, während sie zu anderen Zeiten fragmentiert bleiben. Beide Rechtskonstellationen haben unterschiedliche Auswirkungen für die partikularistische Ausformulierung von Bürgerschaft. Mit Hinblick auf die Maastrichter Unionsbürgerschaft kann insofern die Frage gestellt werden, ob die aktuelle Fragmentierungsperiode anhalten wird, oder ob eine erneute Bündelung ansteht. Und, wenn dies eintritt, was wäre in dem Falle anstelle des Nationalstaates die Bezugsinstanz für diese Bürgerschaft?

Die Auffassung von Bürgerschaft als Entwicklungskonzept ist ein hilfreicher Ansatz zur Erforschung der Entwicklungsbedingungen und –möglichkeiten der Unionsbürgerschaft. Nach der Konzeption des Marshallschen Bürgerschaftsideals folgt, daß als Folge der Diffusion gesellschaftlicher Kontexte, verschobener geographischer Grenzen sowie veränderter politischer Hoheitsregelungen das moderne Bürgerschaftsideal der Aktualisierung bedarf. Die Bestimmung eines solchen *up-date* von Bürgerschaft, das die Folgen von Bürgerschaftspraxis jenseits des Staates widerspiegelt, ist zentral für die Bestimmung der Ordnungskapazität von Bürgerschaft jenseits des Staates. Die fehlende Wahrnehmung dieser Kapazität spiegelt sich in der Diskussion über das „Demokratiedefizit“ in der EU wider.

Die beiden Werdegänge europäischer Bürgerschaft

Als Entwicklungskonzept ist europäische Bürgerschaft nunmehr seit drei Jahrzehnten Teil des europäischen Integrationsprozesses. Das Bewußtsein über diese Bürgerschaft

ist jedoch weitaus weniger ausgebildet als ihre rechtlichen Bestimmungen. Die großen Debatten wurden erst vor relativ kurzer Zeit mit der *Konstitutionalisierung* der Bürgerschaft durch den Maastrichter Vertrag angestoßen.

Die Literatur weist nicht nur eine, sondern zwei narrative Darstellungen über die Entstehung europäischer Bürgerschaft auf, die jeweils eine unterschiedliche Laufbahn nachvollziehen. Den Betrachtungen der ersten Darstellung folgend, hat Bürgerschaft sich durch den Prozeß der Integration durch Recht, der durch die Rechtsprechung des EuGH vorangetrieben wurde, entwickelt. Die zweite Darstellung stützt sich auf eine Reihe von Diskussionen und Überlegungen von *Policymakers* und Politikern im Kontext der EG bzw. später der EU. Beide folgen in ihrer Entwicklung einer unterschiedlichen Logik. Sie sind jedoch bisher selten verglichen worden.

Die rechtswissenschaftliche Perspektive

Die rechtliche Sicht auf die Unionsbürgerschaft konzentriert sich auf die schrittweise Erweiterung der Bürgerrechte von der Marktbürgerschaft zur Verfassung politischer Bürgerrechte durch gesetzliche Integration. Mit anderen Worten, das empirische Material der Juristinnen besteht im Wesentlichen in der Jurisprudenz des EuGH und der vorgelagerten Instanzen. Es geht darum, ob und wie sich die trans- und supranationale Rechtsordnung entwickelt. Die Rolle und Bedeutung von Unionsbürgerschaft wird im Rahmen von Völkerrecht, EU-Recht und der Binnenstaatlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten bestimmt. Juristen verweisen darauf, dass seit der Einführung der „Marktbürgerschaft“ in den 1950er Jahren die Beschränkungen des Prinzips der Freizügigkeit aufgehoben wurden und die zunächst als Rechte der Marktbürger verstandenen Befugnisse schrittweise erweitert wurden. Nachfolgende Entscheide im Arbeits- und Sozialrecht schlossen sich dieser Vorgabe an.

Es folgt, dass der negative Integrationsprozeß, der den ungehinderten Handel über interne Gemeinschaftsgrenzen hinweg förderte, die Weichen für die ersten Schritte in Richtung Konstruktion einer europäischen Bürgerschaft gestellt hat. Dieser ging der positiven Integration durch ausdrückliche politische Schritte zur Schaffung europäischer Bürgerschaft in den 1970er Jahren noch voraus.

Grundsätzlich hat also die Jurisprudenz des EuGH die frühe Grundlage für einen Ansatz zur Bewegungsfreiheit festgelegt. Die Tatsache, daß Marktbürger Grenzen überschritten und in Mitgliedstaaten wohnten, deren Staatsbürgerschaft sie nicht besaßen, führte zu unterschiedlichsten Problematiken wie zum Beispiel der Gewährleistung von Sozialversicherung, Grundrechten, Diskriminierungsverbot aufgrund von Herkunft. Zwei größere Aufgaben waren entsprechend besonders einflussreich für das *developing* Konzept europäischer Bürgerschaft (O’Leary 1996): der Schutz von Sozialrechten und die Frage der politischen Gleichberechtigung. Während der erstere im Wesentlichen durch die Rechtsprechung des EuGH geregelt wurde, haben politische Akteure wie u.a. EU Institutionen und Lobbygruppen die letztere Frage aufgegriffen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Präzedenzrecht des EuGH wichtige Informationen dahingehend geliefert hat, wie Unionsbürgerschaft das Leben der Bürgerinnen sowie die Entwicklung von rechtlichen und politischen Institutionen und Verfahren beeinflußt – sowohl in den Mitgliedstaaten wie auch auf EU-Ebene. Die Frage politischer Gleichheit wurde von politischen Akteuren aufgegriffen. Die Einführung von Bürgerschaft in den Maastrichter Vertrag hatte somit eine Reihe von Auswirkungen auf die institutionelle Adaption sowohl in den Mitgliedstaaten wie auch in den Beitrittsländern. So sind beispielsweise die Mitgliedstaaten zuständig für

die Anpassung von Wahlgesetzen und –verfahren, und der Rechtssprechung des EuGH wird auch weiterhin eine Schlüsselrolle bei der Einhaltung der in Verträgen festgelegten Grundsätzen und Normen zukommen. Hier bleibt festzustellen, ob Bürgerinnen sich mit Klagen zunehmend an den EuGH wenden werden. Weiterhin wird es interessant sein zu beobachten, ob das derzeit für die Bürger einiger neuer Mitgliedstaaten eingeschränkte „Recht sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten“ (Artikel 18, EG Vertrag) politischen Widerstand auslösen wird.

Die politikwissenschaftliche Perspektive

Seit den frühen 1970er Jahren entfaltete sich die Bürgerschaftspraxis gestützt auf die beiden Policypakete der „besondere Rechte“ und der „Paßunion.“ und führte letztlich zur Konstitutionalisierung der Bürgerschaft mit dem Maastrichter Vertrag.⁹ Mit dem Bezug auf ‚Grenzen‘ und ‚Wahlrecht‘ enthalten beide Kernaspekte moderner Bürgerschaft. Sie stellen die Grundlage der Debatten über Bürgerschaft, europäische Identität und politische Union dar. Die Verabschiedung der Ratsentscheidung von 1976 über die Einführung der Direktwahl,¹⁰ die ersten Europawahlen 1979 und der Ratsbeschluß von 1981 über eine europäische Paßverordnung¹¹ waren dabei entscheidende erste Schritte. Neben diesen institutionellen Veränderungen wurde zudem der Bürgerschaftsdiskurs um den Grundgedanken des „Europäischseins“ erweitert, der in einem Papier zur „Europäischen Identität“ 1973 vorgestellt wurde.¹² Insofern war Bürgerschaftspraxis an das Vorhaben geknüpft, ein stärkeres Gefühl der Identität in der – damaligen – Europäischen Gemeinschaft zu schaffen.

In den 80er Jahren verlangsamte sich der eher verwegene Schritt nach vorn, der die Bürgerschaftspraxis im vorausgegangenen Jahrzehnt vorangetrieben hatte.

Wirtschaftliche Unsicherheit, weitverbreitete Sorgen über Unregierbarkeit in den Mitgliedstaaten, ein zunehmendes Gefühl der Eurosklerose, ungelöste Haushaltsprobleme und eine generelle pessimistische Stimmung führten zu einer verstärkten Konzentration auf Marktbildung und wirtschaftliche Integration. Statt des Strebens nach positiver Integration (Europäische Union gründen, Bürgerschaft einführen) wurde negative Integration (offene Marktwirtschaft) in den Vordergrund gestellt, bei der die Freizügigkeit der Arbeitnehmer eine wesentliche Bedingung wirtschaftlicher Flexibilität darstellte. Mit anderen Worten, nicht der Zugang zu *Polity* durch Wahlrecht, sondern der Zugang zur Partizipation im sozioökonomischen Sinne stellte sich in dieser Phase als das Hauptanliegen von Bürgerschaft dar.

In den 1990er Jahren wurden erneut Forderungen nach einem größeren Zugang zu Partizipation sowohl in politischer wie auch in sozioökonomischer Hinsicht erhoben. Mit dem Maastrichter Vertrag und dem Ende des Kalten Krieges gelangte das politische Projekt der Bildung einer Union erneut auf die politische Tagesordnung. Und ein kritischer Blick auf die europäische Identität als Teil bisheriger

⁹ Siehe zu den beiden Policypaketen, die in der Folge des 1973 Pariser Gipfeltreffens entwickelt wurden, im Detail Wiener (1998, Kapitel 4).

¹⁰ Official Journal No L 278, 8. 10. 1976, Act concerning the election of representatives of the Assembly by direct universal suffrage.

¹¹ Official Journal C 179, 16/07/1982 S. 1–2; Supplementary Resolution to the Resolution adopted on 23 June 1981 concerning the adoption of a passport of uniform pattern, of the Representatives of the Governments of the Member States of the European Communities, Ratssitzung, 30.06.1982.

¹² Das Papier zur europäischen Identität wurde auf dem Kopenhagener Gipfel 1973 erstellt, siehe im Wortlaut *Europe Documents*, No. 779, 15 December 1973.

Bürgerschaftspraxis zeigte, dass ein Grossteil Europäer und Europäerinnen bisher von dem Konzept ausgeschlossen blieb, denn europäische Identitätspolitik hatte sich ausschließlich auf Westeuropäer bezogen. Die Herstellung einer Verknüpfung von deutscher Vereinigung und europäischer Integration führte zu einer erneuten Konzentration auf politische Integration. Sie bot den politischen Akteuren, die an der Einführung europäischer Bürgerschaft interessiert waren, jetzt ein politisches Gelegenheitsfenster.¹³

Bis dahin hatte die europäische Bürgerschaftspraxis zwei Typen von Ressourcen mobilisiert. Erstens, Bürgerschaft sollte gemeinschaftsspezifische Rechte, sowohl für die Polity wie auch den Sozialraum verleihen. Zweitens, sollte als erkennbares Zeichen für Reisen außerhalb der EG der einheitliche Paß eingeführt werden. Beide Ressourcen wurden durch Artikel 8a-e des Maastrichter Vertrags festgeschrieben. Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß wengleich das Ende des Kalten Krieges und die neuerliche Konzentration auf politische Integration in Europa zwar Spielraum für die Etablierung politischer Bürgernormen eröffnete, die Geschichte von Bürgerschaftspraxis seit den 70er Jahren dennoch überwiegend zeigt, daß die Bedeutung von Unionsbürgerschaft nicht aus der Summe staatsbürgerlicher Rechte und Praktiken der Mitgliedstaaten entstanden ist; genausowenig, wie ihr Wesen aus dem Konzept moderner Bürgerschaft abgeleitet werden kann. Statt dessen wurde Unionsbürgerschaft, wenn auch auf frühere Erfahrungen mit Bürgerschaft rekurrierend, mit eigenen Charakteristika neu entworfen.

Bürgerschaftspraxis in der Zeit nach Maastricht

Die 1990er Jahre zeigten die Institutionalisierung politischer und rechtlicher Normen. Hatte man sich in den beiden vorausgegangenen Perioden noch mit dem historischen Element der Zugehörigkeit befaßt, lag nun der Schwerpunkt auf der Festsetzung rechtlicher Bindung zwischen den Bürgern und der EU. Dabei ging es nicht nur um die Neudefinition der Verbindung zwischen Bürgern und der Gemeinschaft, sondern um die Frage nach dem politischen Inhalt von Staatsangehörigkeit. Diese dritte Periode der Entwicklung europäischer Bürgerschaftspraxis stellte zudem eine Abkehr von moderner Bürgerschaft dar, indem der Besitz der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates zur Voraussetzung für die Unionsbürgerschaft wurde.

Die Konstitutionalisierung ‚schlanker‘ Bürgerschaft bedeutete in der Praxis eine institutionalisierte Fragmentierung von Bürgerschaft. Mit anderen Worten, einige europäische Bürgernormen wurden durch die Bürgerschaftsartikel (Artikel 17–22 EGV) festgelegt, während andere an anderer Stelle der Verträge behandelt werden.¹⁴ Eine vierte Periode der Bürgerschaftspraxis zeigte eine gleichsam wachsende Mobilisierung und Verwirrung im Hinblick auf die Folgen dieser Fragmentierung. Das Europäische Parlament organisierte Anhörungen in Brüssel, auf denen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) ihren Forderungen an die Regierungskonferenzen Ausdruck verleihen konnten. Wengleich die NGOs formal nicht zur Teilnahme an den Regierungskonferenzen berechtigt waren und auch über

¹³ Insbesondere verschiedene spanische Anträge trieben den Prozeß der Bürgerschaftspraxis in jener Periode, die den Maastrichter Regierungskonferenzen unmittelbar vorausging, voran (siehe dazu im Detail Wiener 1998, Kapitel 11 „Dusting off the Citizenship Acquis“).

¹⁴ So hält die Kommission im *Third Report on Union Citizenship* fest: “[u]nder the terms of Art 17(2) of the EC Treaty, citizens of the Union are to enjoy the rights conferred by this treaty and are to be subject of the duties imposed thereby.” (Commission 2001, 6)

keine formalen Partizipationskanäle verfügten, boten diese Anhörungen immerhin den Raum zu Diskussionen. Im Anschluß an Maastricht entfaltete sich eine neue Debatte über die Kluft zwischen politisch einbezogenen und ausgeschlossenen Einwohnern, das heisst zwischen Bürgerinnen mit rechtlicher Bindung an die Union und sogenannten Drittstaatsangehörigen, Personen die über keine rechtlichen, vermutlich jedoch über emotionale Bindungen (Zugehörigkeitsgefühl) verfügen. Diese Diskussion wurde durch Interessensverbände und das Europaparlament vorangetrieben. Die Forderung richtete sich darauf, die Unionsbürgerschaft nicht nur denjenigen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaats besitzen (Artikel 8 (1) EG Vertrag) zu gewähren, sondern statt dessen dieses Recht an den Wohnsitz zu binden. Der folgende Amsterdamer Vertrag hat diese Forderungen jedoch nicht aufgenommen.

Obwohl die formal-institutionellen Aspekte der *Unionsbürgerschaft* insofern weitgehend unverändert blieben, erfuhren die informellen Aspekte *europäischer* Bürgerschaft im Anschluß an die Amsterdamer Periode weitere Reformen, so daß die europäischen Einrichtungen begannen enger mit nationalen Vertretungen, Nationalparlamenten und Bürgerbewegungen zusammenzuarbeiten, um auf den wachsenden Unmut gegenüber dem europäischen Integrationsprozeß zu reagieren.

Trotz Änderungen formaler Bestimmungen im Vertragsrahmen und den Verfassungen der Mitgliedstaaten ist Unionsbürgerschaft weiterhin nicht unangefochten. Nicht nur Wissenschaftlerinnen kommen zu unterschiedlichen Einschätzungen darüber, was diese Bürgerschaft in ihrer derzeitigen Form bereithält, ganz zu schweigen von ihrem zukünftigem Potenzial, auch Kommunalräte, Regionalregierungen und Regierungsbeamtinnen der Mitgliedstaaten sehen sich mit der Umsetzung des EU-Rechts konfrontiert. Die fragmentierte und umstrittene Substanz kommunaler Wahlverfahren ist nur ein Beispiel für die direkten Auswirkungen der strittigen Bürgerschaftsgesetzgebung auf den Alltag europäischer Bürgerinnen (Shaw 2006). Die weit auseinandergelassenen Erwartungen, Forderungen und Einschätzungen haben sich dabei als förderlich für die kontroverse Debatte erwiesen. Solche Kontroversen über europäische Bürgerschaft bilden nicht nur einen Beitrag zur Bestimmung von Sinn und Potenzial europäischer Bürgerschaft. Sie stellen auch die grundsätzlichere Frage nach zivilisierter und demokratischer Organisation in einer zunehmend globalisierten Welt in den Vordergrund. In diesem Prozeß stellt die Anfechtung europäischer Bürgerschaft eine entscheidende Ressource dar.

Zusammengefasst ist festzustellen, dass sich europäische Bürgerschaft als neue supranationale Institution und transnationale Praxis auf die Beziehung zwischen Bürgern und ihrer Gemeinschaft entlang von drei Kerndimensionen auswirkt. Dazu gehören, erstens, die *Identität* der Bürgerinnen (wer gehört wohin und weshalb?), zweitens, die Art und der Rahmen von *Rechten*, die Bürger evozieren können (welche Rechte können mit welcher Institution auf welcher Ebene hervorgerufen werden?), und drittens, die *Zugangskanäle* zu Partizipation in der größeren politischen und sozialen Gemeinschaft europäischer Bürgerinnen (wer darf auf welcher Grundlage wo partizipieren – sozial, wirtschaftlich, kulturell, politisch?). Diese drei Dimensionen haben weiterreichende Auswirkungen auf die Art von Gemeinschaft, die die EU werden kann. Ihre Ausarbeitung enthält entscheidende Antworten auf die soziale Konstruktion der EU. Die Geschichte europäischer Bürgerschaftspraxis als Ganzes auf der Grundlage der Policy und Politik, die die institutionellen Bedingungen der Europolity hervorgebracht hat, zu verstehen, bildet daher den wesentlichen Bestandteil zukünftiger empirischer Forschung zur europäischen Bürgerschaft.

Zusammenfassung und Ausblick: Die Verfassungsdebatte - Bürgerschaft im neuen Licht?

Der Entwurf für eine „Verfassung für Europa“ war bisher vor allem Gegenstand akademischer und politischer Kontroversen. Diese haben allerdings wenig zur Beantwortung der Frage beigetragen, warum der Verfassungsentwurf – trotz substanzieller Verbesserungen aus der Perspektive der Bürgerinnen beispielsweise im Bereich der Grundrechte und der Einbindung des Parlaments – in zwei Referenden keine Zustimmung gefunden hat. Ist das „Nein“ zweier nationaler Referenden mit einer Ablehnung des europäischen Projektes oder gar dem Scheitern eines europäischen Konstitutionalismus gleichzusetzen?

Das Gegenteil ist der Fall.¹⁵ Den Teufel im Detail des Vertragstextes zu vermuten, käme der sprichwörtlichen Suche nach dem Schlüsselbund unter der Straßenlaterne gleich. Wer das „Nein“ der holländischen und französischen Referenden verstehen will, darf nicht die rechtliche Substanz der Verfassungsnormen, sondern muss ihre soziale Sichtbarkeit und kulturelle Anerkennung im Kontext erforschen. Was ist also der Status quo normativer Regierungsgrundlagen und wie ist er gegebenenfalls zu verbessern? Hier steht beispielsweise die Ausformulierung des Bürgerrechts auf Differenz sowie der Zugang zu Partizipation im Dialog und die Verbesserung der Sichtbarkeit bereits vorhandener Dialogstrukturen in den vielfältigen Debatten um demokratisches Regieren jenseits von Staatlichkeit noch aus.¹⁶

Das Postulat der Umstrittenheit als Recht zur Teilnahme als aktives Konzept im Sinne Marshallscher Kriterien voller Mitgliedschaft in einer Gemeinschaft muss ausformuliert werden. Denn nur in diesen transnationalen Räumen sind die drei Grundbedingungen zur Normbefolgung jenseits des Staates, legale Geltung, soziale Anerkennung und kulturelle Wahrnehmung verfasster Normen, Prinzipien und Regelungen gewährleistet. Während die Überlappung dieser drei Grundbedingungen der Bürgerschaft in Nationalstaaten im Prinzip gewährleistet war, ist dies durch das routinierte, jedoch exklusive Überschreiten von Grenzen sowohl horizontal (gesellschaftlich) als auch vertikal (politisch) nicht mehr gewährleistet. Daher lässt sich zusammenfassen, dass in Abwesenheit einer alles umfassenden Transnationalisierung, die eine Europäisierung der Werte, Normen und Weltanschauungen aller Unionsbürgerinnen erlauben würde, die Marshallschen Bürger der Gegenwart auf transnational positionierte Eliten begrenzt bleiben. Vor dem Hintergrund eingeschränkter Zugangsbedingungen zum Dialog in der europäischen Öffentlichkeit ist eine größere Akzeptanz europäischer Verfassungsnormen einerseits auf kultureller Ebene, also durch die Ausweitung transnationaler Räume, zu erreichen, und andererseits durch die institutionelle Verankerung prinzipieller Teilnahmerechte. Hier könnte der Vorschlag des MEP der der im Eingangszitat erwähnte Vorschlag des französischen Grünen Gerard Onesta dann eine sinnvolle institutionelle Grundlage bieten, wenn die Themen der ‚Agoras‘ von Bürgerinnen selbstgewählt werden, der Zugang zum Dialog all jenen, die ihn wünschen, gewährt wird und die Ergebnisse dieser Auseinandersetzungen sich im

¹⁵ Siehe hierzu im Detail die Ausführungen in Wiener 2005.

¹⁶ Siehe dazu im Detail die Ausführungen in Tully 2006.

institutionellen Rahmen der jenseits des Staates verfassten Polity niederschlagen.

Literaturangaben

Anderson, B., 1991 (first ed. 1983), *Imagined Communities*, London et al.: Verso.

Beck, U./E. Grande, 2005, *Das Kosmopolitische Europa*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Bellamy, R., 2000, *Citizenship Beyond the State: The Case of Europe*, O'Sullivan, N. (Hrsg.), *Political Theory in Transition*, London: Routledge,

Bendix, R., 1964, *Nation building and citizenship*, New York: John Wiley.

Benhabib, S., *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*, 2004, Cambridge: Cambridge University Press.

Bös, M., 2001, *Die Grenzen der Europäischen Gesellschaft - Das Spannungsfeld von Territorien, Bevölkerungen und Kulturen in Europa*, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*,

Brubaker, W. R., 1992, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge MA: Harvard University Press.

Carty, A., 1995, *Interwar German Theories of International Law: The Psychoanalytical and Phenomenological Perspectives of Hans Kelsen and Carl Schmitt*, *Cardozo Law Review*, 16, 3-4, 1235-1292.

Closa, C., 1992, *The Concept of Citizenship in the Treaty of European Union*, *Common Market Law Review*, 29, 1137-1169.

Curtin, D., 1993, *The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces*, *Common Market Law Review*, 27, 709 - 739.

Dinan, D., 1994, *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, Boulder, CO: Lynne Rienner.

Esser, R., 2000, *Historische Semantik*, Lottes, G./J. Eibach (Hrsg.), *Kompaß der Geschichtswissenschaft*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 281-292.

Everson, M. 1995, *The Legacy of the Market Citizen*, in J. Shaw and G. More (Hg) *New Legal Dynamics of European Integration* Oxford: Oxford University Press.

Fraser, N./A. Honneth, *Redistribution or recognition?: A Political-philosophical Exchange*, 2003, London ; New York: Verso.

Friese, H./P. Wagner, 2002, *Survey Article: The Nascent Political Philosophy of the European Polity*, *Journal of Political Philosophy*, 10, 3, 342-364.

- Garrett, G., 1992, International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market, *International Organization*, 46, 2, 533-560.
- Grande, E., 1996, Demokratische Legitimation und europäische Integration, *Leviathan*, 3, 339-359.
- Grimm, D., 1995, Does Europe Need a Constitution?, *European Law Journal*, 1, 3, 282-302.
- Habermas, J., 1995, Remarks on Dieter Grimm's 'Does Europe Need a Constitution?' *European Law Journal*, 1, 3.
- Hailbronner, K./C. Thiery, 1997, 'Schengen II and Dublin: Responsibility for Asylum Applications in Europe, *Common Market Law Review*, 34, 957-989.
- Hobe, S., 1993, Die Unionsbürgerschaft nach dem Vertrag von Maastricht. Auf dem Weg zum Europäischen Bundesstaat?, *Der Staat*, 245 - 268.
- Hobe, Stephan and Otto Kimminich (2004 [8th ed., 1st ed. 1975]) *Einführung in das Völkerrecht*. Tübingen and Basel: A. Francke Verlag.
- Hobson, B., *Gender and citizenship in transition*, 2000, New York: Routledge.
- Jenson, J., 1992, *Citizenship and Equity. Variations Across Time and Space*, Hiebert, J. (Hrsg.), *Political Ethics: A Canadian Perspective*.
- , 2005: The European Union's Citizenship Regime: Political and Social Rights in the Era of New Governance, Vortrag auf der Tagung „Contested Meanings: Democratic Practices and Principles across Cultural Boundaries“, Queen's University Belfast, 22.-23.9.2005, www.qub.ac.uk/polproj/reneq/workshop.htm <20.10.2005>.
- Joppke, C., 1998, *A Challenge to the Nation-State. Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford: Oxford University Press.
- Kadelbach, S., 2003, Unionsbürgerschaft, Bogdandy, A. v. (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*, Heidelberg et al.: Springer, 539-582.
- Kaplan, W., 1993, Who Belongs? Changing Concepts of Citizenship and Nationality, Kaplan, W. (Hrsg.), *Belonging. The Meaning and Future of Canadian Citizenship*, Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 245-264.
- Koslowski, R., 1998, European Migration Regimes: Emerging, Enlarging and Deteriorating, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 24, 4, 735-749.
- Kostakopoulou, D., 2001, *Citizenship, Identity and Immigration in the European Union*, Manchester: Manchester University Press.

- , 2005, Ideas, Norms and European Citizenship: Explaining Institutional Change, *Modern Law Review*, 68, 2, 233-267.
- Kratochwil, F., 1994, Citizenship: The Border of Order, *Alternatives*, 19, 485 - 506.
- Laffan, B., 1996, The Politics of Identity and Political Order in Europe, *Journal of Common Market Studies*, 34, 1, 81-102.
- Lehning, P. B., 1998, European Citizenship: Between Facts and Norms, *Constellations*, 4, 3, 346 - 367.
- Linklater, A., 1996, Citizenship and Sovereignty in the Post-Westphalian State, *European Journal of International Relations*, 2, 1, 77 - 103.
- Magiera, S., 1991, A Citizens' Europe: Personal, Political, and Cultural Rights, Held, D./Pollitt (Hrsg.), *New Forms of Democracy*, London: SAGE, 153-164.
- March, J. G./J. P. Olsen, 1989, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York et al.: The Free Press.
- Marias, E., 1994, From Market Citizen to Union Citizen, Marias, E. (Hrsg.), *European Citizenship*, 1-xx.
- Marshall, T. H., 1950, *Citizenship and Social Class*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Meehan, E., *Citizenship and the European Community*, 1993, London: SAGE.
- , Political Pluralism and European Citizenship, Lehning, P./A. Weale (Hrsg.), *Citizenship, Democracy and Justice in the New Europe*, 1997, London and New York: Routledge, 69-85.
- Milliken, J., 1999, The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods, *European Journal of International Relations*, 5, 2, 225-254.
- North, D. C., 1990, The path of institutional change, North, D. C. (Hrsg.), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 92-104.
- O'Leary, S., 1995, The Relationship Between Community Citizenship and the Protection of Fundamental Rights in Community Law, *Common Market Law Review*, 32, 519 - 554.
- Oliveira, H. U. J. d., 1995, Union Citizenship: Pie in the Sky?, Rosas, A./E. Antola (Hrsg.), *A Citizens' Europe: In Search of a New Order*, London: SAGE, 58-84.
- Ong, A., 2005, *Flexible Staatsbürgerschaften*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Pierson, P., 1996, The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis., *Comparative Political Studies*, 29, 2, 123 - 163.

- Riesenberg, P. N., 1992, *Citizenship in the Western tradition : Plato to Rousseau*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Weldes, J./D. Saco, 1996, Making State Action Possible: The United States and the Discursive Construction of 'The Cuban Problem', 1960-1994, *Millennium*, 25, 2, 361-395.
- Scharpf, F. W., 1995, Demokratische Politik in Europa, *Europäisches Zentrum für Staatswissenschaften und Staatspraxis*, Discussion Paper, Nr. 4, Oktober 1995.
- Shaw, J., 1997, The Many Pasts and Futures of Citizenship in the European Union, *European Law Review*, 22, 6, 554-572.
- , 2000, *Law of the European Union*, 3rd edition, Houndmills et al: Palgrave Law Masters.
- , 2006, *Transforming Citizenship? The European Union, Electoral Rights and the Restructuration of European Public Space*, Edinburgh: Unpubl. Manuscript (in Vorbereitung).
- Snyder, F., 1990, *New Directions in European Community Law*. London: Weidenfeld and Nicholson.
- Somers, M., 1994, Rights, Relationality, and Membership: Rethinking the Making and Meaning of Citizenship, *Law and Social Inquiry*, 19, 63-112.
- Soysal, Y. N., 1994, *The Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in France*, Chicago: University of Chicago Press.
- Tilly, C. 1995. *Citizenship, Identity and Social History*, 1995, Amsterdam: Cambridge University Press.
- Tully, J., 1995, *Strange multiplicity: constitutionalism in an age of diversity*, Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- , 2006, A New Kind of Europe? Democratic Integration in the European Union, *ConWEB Constitutionalism Webpapers 2006/4*, (im Erscheinen)
www.qub.ac.uk/pisp/Research/PaperSeries/ConWEBPapers/ <assessed 9. Juni 2006>
- Turner, B., 1990, Outline of a Theory of Citizenship, *Sociology*, 24, 2, 189 - 217.
- Uçarer, E. M., 2001, Managing Asylum and European Integration: Expanding Spheres of Exclusion?, *International Studies Perspectives*, 2, 3, 288-304.
- Wallace, H., 1999, Whose Europe is it anyway? The 1998 Stein Rokkan lecture, *European Journal of Political Research*, 35, 287-306.
- Weiler, J. H. H., 1996, European Neo-constitutionalism: in Search of Foundations for the European Constitutional Order, Bellamy, R. und D. Castiglione (Hrsg.),

Constitutionalism in Transformation: European and Theoretical Approaches, Cambridge: Blackwell, 104-121.

Wiener, A., 1995, Building Institutions: Rights, Access and Belonging, Unpublished PhD Dissertation, Carleton University, Canada.

---, 1997, Making Sense of the New Geography of Citizenship - Fragmented Citizenship in the European Union, *Theory and Society*, 26, 4, 529-560.

---, 1998, 'European' Citizenship Practice - Building Institutions of a Non-State, Boulder, CO: Westview Press.

---, 2000, The Embedded Acquis Communautaire, Neunreither, K./A. Wiener (Hrsg.), *European Integration After Amsterdam - Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 318-341.

---, 2001, Zur Verfassungspolitik jenseits des Staates: Die Vermittlung von Bedeutung am Beispiel der Unionsbürgerschaft, *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, 8, 1, 73-104.

---, 2005, Umstrittenheit im Integrationsprozess: Widerstand = Scheitern?, *Zeitschrift fuer Internationale Beziehungen*, 12, 2, 117-124.

---, 2006 (in preparation), *The Invisible Constitution. Making Meaning Account-able for Democratic Politics*, Belfast: Unpublished Manuscript.

Wobbe, T./R. Otte, 2000, Politische Institutionen im gesellschaftlichen Wandel. Einbürgerung in Deutschland zwischen Erwartungen von Migranten und staatlicher Vorgabe, *Zeitschrift für Soziologie*, 29, 6, 444-462.

Wobbe, T., 2003, From Protecting to Promoting: Evolving EU Sex Equality Norms in an Organisational Field, *European Law Journal*, 9,1, 88-108.

Zürn, M., 1998, *Regieren jenseits des Nationalstaates*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.