

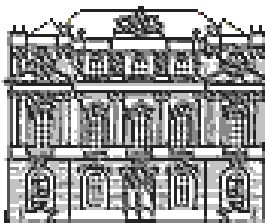


IWE – WORKING PAPER SERIES

Wessen Stimme zählt?
Thesen über demokratische Beteiligung in der Einwanderungs-
gesellschaft

Rainer Bauböck

No.: 35, OKTOBER 2002



ÖSTERREICHISCHE AKADEMIE DER WISSENSCHAFTEN
FORSCHUNGSSTELLE FÜR INSTITUTIONELLEN WANDEL
UND EUROPÄISCHE INTEGRATION - IWE
PRINZ EUGEN STR. 8-10/2
1040 WIEN
ÖSTERREICH

Rainer Bauböck

WESSEN STIMME ZÄHLT? THESEN ÜBER DEMOKRATISCHE BETEILIGUNG IN DER EINWANDERUNGSGESELLSCHAFT¹

erscheint in:

Wiener Hefte - Migration und Integration in Theorie und Praxis, Jg. 1, Nr. 1, Frühjahr 2003.

Voraussetzungen für demokratische Beteiligung

(1) Was alle betrifft, soll von allen gebilligt werden

Wer soll das Recht haben, sich an demokratischen Wahlen zu beteiligen? Die grundlegende Antwort auf diese Frage liefert der alte römische Rechtsgrundsatz: *Quod omnes tangit de omnibus approbetur* – was alle betrifft, soll von allen gebilligt werden. Ob jemand von den politischen Entscheidungen in einem Land betroffen ist, hängt in erster Linie davon ab, ob er oder sie sich dort langfristig aufhält und nicht vom inländischen oder ausländischen Pass. Niedergelassene Ausländer sind ebenso Rechtsunterworfenen wie Einheimische und sollten daher auch in der Rechtssetzung repräsentiert sein. Eine vorsichtigeren (und wie sich zeigen wird plausiblere Schlussfolgerung) lautet: Sie dürfen zumindest nicht auf lange Sicht vom Wahlrecht ausgeschlossen werden.

(2) Personale Ausschlussgründe vom Wahlrecht

Diese erste Formulierung ist jedoch noch zu unbestimmt. Für die Zuerkennung des Wahlrechts gibt es plausible personale, räumliche und zeitliche Beschränkungen. Personale Beschränkungen werden damit gerechtfertigt, dass die betreffende Person nicht in der Lage sei, sich ein politisches Urteil zu bilden (dies betrifft Minderjährige oder geistig Behinderte) oder dass sie aufgrund ihrer Handlungen das Recht auf politische Beteiligung verwirkt habe (Strafgefangene). Diese Unterscheidungen sind nicht unumstritten. Die Altersgrenze variiert zwischen Staaten, für lokale und nationale Wahlen und zwischen aktivem und passivem Wahlrecht. In einigen Demokratien (etwa in Deutschland und Schweden) können Gefängnisinsassen wählen, in anderen sind sie generell nicht wahlberechtigt (etwa in Großbritannien); Österreich zählt zu jener Staatengruppe, in der dies von der Schwere des Vergehens abhängt. In Österreich, Irland, Italien, Kanada und Schweden sind heute auch die Insassen psychiatrischer Anstalten grundsätzlich wahlberechtigt (Blais et al. 2001). Eine fremde Staatsangehörigkeit ist aber jedenfalls kein Persönlichkeitsmerkmal, das auf mangelnde Urteilsfähigkeit schließen lässt oder den Entzug bürgerlicher Rechte als Strafe rechtfertigt.

¹ Die Thesen dieses Beitrags stimmen im Wesentlichen mit den Schlussfolgerungen eines jüngst erschienenen Berichts über „Citizenship Policies for an Age of Migration“ (Aleinikoff and Klusmeyer 2002) überein, an dem der Verfasser als Leiter einer internationalen Expertengruppe mitgearbeitet hat.

(3) Räumliche Beschränkungen

Eine weitere zulässige und sogar notwendige Beschränkung ist räumlicher Art. Politische Grenzen zwischen Gemeinden, Bundesländern und Staaten schließen Personen von der Beteiligung an Entscheidungen aus, von denen sie manchmal durchaus betroffen sind. Österreicher, die sich vom grenznahen tschechischen Atomkraftwerk Temelin bedroht fühlen, können sich nicht an tschechischen Wahlen beteiligen und umgekehrt konnten Tschechen nicht das von der FPÖ initiierte österreichische Volksbegehren zu dieser Frage im Januar 2002 unterschreiben. Demokratie kann nur in räumlich abgegrenzten Gemeinschaften funktionieren. Würde man versuchen, demokratische Beteiligungsrechte ausschließlich nach dem Grad der Betroffenheit zu verteilen, so wäre repräsentative Demokratie nicht möglich. Plebiszitäre Entscheidungen könnten grundsätzlich grenzüberschreitend organisiert werden, aber dann stellt sich vor jedem Volksentscheid die Frage, wer das Recht hat, den Personenkreis der jeweils Stimmberechtigten festzulegen.

Die notwendige räumliche Beschränkung demokratischer Wahlrechte rechtfertigt nicht den Ausschluss von im Inland niedergelassenen Ausländern, sie kann aber – in Kombination mit dem Kriterium der Betroffenheit – als Begründung für den Ausschluss von Auslandsbürgern (d.h. von im Ausland lebenden inländischen Staatsbürgern) herangezogen werden. Diese befinden sich außerhalb des Gebiets, für das die gewählten Volksvertreter Gesetze beschließen werden, und sind in der Regel von den politischen Entscheidungen in ihrer Heimat nicht direkt betroffen. Unter diesem Gesichtspunkt scheint das allen Auslandsösterreichern eingeräumte Wahlrecht demokratietheoretisch wesentlich problematischer als es ein Ausländerwahlrecht im Inland wäre.

(4) Zeitliche Kontinuität

Eine dritte Beschränkung des Wahlrechts erfolgt in zeitlicher Hinsicht. Wer sich an Abstimmungen über politische Fragen oder die Zusammensetzung von Parlamenten beteiligt sollte erstens mit den politischen Institutionen, Kandidaten und Themen soweit vertraut sein, dass er oder sie auch verantwortungsbewusst entscheiden kann. Zweitens sollten die Wahlberechtigten auch damit rechnen, dass sie selbst die längerfristigen Folgen ihrer Entscheidungen mitzutragen haben. Das Betroffenheitskriterium gilt daher nicht nur rückblickend, sondern auch für die Zukunft. Anders gesagt: Personen, die sich erst seit kurzer Zeit im Land aufhalten und dieses mit großer Wahrscheinlichkeit demnächst wieder verlassen werden, sollten nicht wahlberechtigt sein. Sie sind zwar den meisten Gesetzen des Staates unterworfen, haben aber keinen Anspruch auf politische Repräsentation.

Dieses Kriterium der zeitlichen Kontinuität rechtfertigt den Ausschluss von Touristen und anderen nur vorübergehend Anwesenden, nicht jedoch die Vorenthaltung des Wahlrechts für niedergelassene Ausländer.² Es ist zwar richtig, dass diese auch nach langer Anwesenheit wieder auswandern können und dass ihr Herkunftsstaat verpflichtet ist, sie wieder aufzunehmen. Das Recht auf freie Auswanderung steht aber genauso allen inländischen Staatsbürgern zu und zumindest innerhalb der EU ist ihr Recht auf Aufnahme in anderen Staaten ebenso verbürgt wie jenes von rückkehrenden Ausländern in ihren Heimatländern. Die Erwartung zukünftiger Betroffenheit gilt daher sozusagen nur statistisch und muss als Annahme für die gesamte niedergelassene Wohnbe-

² Robert Dahl, der Doyen der amerikanischen Demokratietheorie, kommt zur selben Schlussfolgerung: „The demos must include all adult members of the association except transients and persons proved to be mentally defective” (Dahl 1981:129).

völkerung unterstellt werden; sie ist kein Grund, ausreisewilligen In- oder Ausländern das Wahlrecht vorzuenthalten.

(5) Ausländerwahlrecht und Einbürgerung: zwei Wege demokratischer Inklusion

Die bisher genannten Argumente sprechen dafür, dass niedergelassene Einwanderer aus anderen Staaten nicht grundsätzlich und auf Dauer vom demokratischen Wahlrecht ausgeschlossen werden dürfen. Dieser individuelle Anspruch wird in Einwanderungsländern zum strukturellen demokratischen Defizit, wenn einer wachsenden Wohnbevölkerung eine stagnierende oder schrumpfende Zahl von Wahlberechtigten gegenübersteht. Dadurch entsteht eine demokratisch illegitime „Herrschaft von Bürgern über Nichtbürger, von Mitgliedern über Fremde“, welche der amerikanische politische Philosoph Michael Walzer als „die häufigste Form der Tyrannei in der Geschichte der Menschheit“ bezeichnet (Walzer 1983: 62).

Diese Feststellung alleine reicht jedoch noch nicht, um die Forderung nach einem allgemeinen Ausländerwahlrecht zu begründen. Es gibt nämlich zwei Wege, wie dieses Defizit überwunden werden kann: erstens durch eine Ausdehnung demokratischer Rechte auf Nichtbürger und zweitens durch einen offenen oder automatischen Zugang zur Staatsbürgerschaft. Wenn alle niedergelassenen Ausländer einen individuellen Rechtsanspruch auf Einbürgerung genießen, dann haben sie damit auch Zugang zum Wahlrecht. Der Ausschluss von Immigranten von Wahlrecht erfolgt dann – so wie jener von Minderjährigen – nur vorübergehend und nicht – wie in der Vergangenheit jener von Frauen – auf Dauer. Wie verhalten sich die beiden Möglichkeiten der Inklusion, das Ausländerwahlrecht und das Einbürgerungsrecht, zueinander? Sind sie gleichwertige Alternativen oder sollte eine Vorrang genießen? Schließen sie einander aus oder ergänzen sie einander? Diese Fragen sollen im Folgenden geklärt werden.

Wahlrecht durch Zugang zur Staatsbürgerschaft

(6) Zugang zur Staatsbürgerschaft für alle Stakeholders

Das demokratische Inklusionsprinzip des *quod omnes tangit* mit seinen räumlichen und zeitlichen Beschränkungen antwortet auch auf die Frage, wem Zugang zur Staatsbürgerschaft eingeräumt werden soll. Grundsätzlich sollte ein Anspruch auf Mitgliedschaft entstehen, „wenn aufgrund persönlicher Lebensumstände eigene Interessen mit den kollektiven des Gemeinwohls verknüpft sind“ (Bauböck 2001: 23). Den Personenkreis, auf den dies zutrifft, könnte man als die *Stakeholders* eines politischen Gemeinwesens beschreiben. Er umfasst alle Menschen, die genügend Gelegenheit hatten, sich mit den politischen Institutionen und anstehenden Entscheidungen vertraut zu machen und die auf lange Sicht den politischen Entscheidungen unterworfen sind oder deren soziale Bindungen es wahrscheinlich machen, dass sie in Zukunft von diesen Entscheidungen betroffen sein werden. Neben der gesamten niedergelassenen Wohnbevölkerung können auch Auswanderer zu den Stakeholders gezählt werden, solange sie mit dem Herkunftsstaat verbunden bleiben und sich die Rückkehroption offen halten.

Diese Definition der „Grundgesamtheit“ einer demokratischen Gemeinschaft unterscheidet sich von der Idee einer ethnisch oder kulturell definierten Nation, die Minderheiten innerhalb des Territoriums ausschließt, aber Menschen außerhalb des Staatsgebiets alleine aufgrund ihrer Ab-

stammung, Religion oder Sprache einen Anspruch auf Mitgliedschaft und politische Beteiligung einräumt.

Mit der Bestimmung der Anspruchsberechtigten ist jedoch noch nicht geklärt, wie der Zugang zur Staatsbürgerschaft konkret geregelt werden soll. Sollten alle Stakeholders automatisch zu Bürgern gemacht werden oder steht es ihnen frei, dies abzulehnen? Welche Voraussetzungen für Einbürgerung darf ein demokratisches Einwanderungsland verlangen? Welche Partizipationsrechte sollte ein Auswanderungsland seinen Emigranten gewähren?

(7) Einbürgerungsrecht

Heute erfolgt der Zugang zur Staatsbürgerschaft des Aufenthaltslandes für die erste Generation von Einwanderern in allen demokratischen Staaten nicht automatisch oder gar zwangsweise, sondern auf Antrag.³ Aus unseren bisherigen Überlegungen folgt, dass die entscheidende Frage ist, welche Bedingungen für diesen Antrag erfüllt werden müssen und ob bei Vorliegen der Voraussetzungen ein einklagbarer Rechtsanspruch besteht. Ein Einbürgerungsverfahren, das eine Aufenthaltsdauer voraussetzt, die wesentlich länger ist als die Schwelle für dauerhafte Niederlassung oder welches Antragsteller durch hohe Kosten abschreckt und mittellosen Personen die Staatsbürgerschaft vorenthält, verletzt ein demokratisches Inklusionsprinzip. In dieser Sicht sollte auch die Entscheidung über Einbürgerung für langfristig niedergelassene Ausländer grundsätzlich nicht im Ermessen der Behörde liegen.

Die Frage, ob Kenntnisse der Sprache(n) des Aufenthaltslandes oder strafrechtliche Unbescholtenheit vorausgesetzt werden können, ist differenzierter zu beurteilen. Entscheidendes Bewertungskriterium ist, ob diese Hürden bestimmte Personen auf Dauer vom Zugang zur Staatsbürgerschaft ausschließen. Es ist etwa nicht zu rechtfertigen, einer im höheren Alter zur Betreuung der Enkelkinder eingewanderten Migrantin wegen mangelnder Sprachkenntnisse die Staatsbürgerschaft zu verweigern. Bei einem ausreichenden und attraktiven Angebot können aber verlangte Sprachkenntnisse für die meisten Antragsteller durchaus als Anreiz für den Besuch von Kursen statt als Abschreckung von der Einbürgerung wirken. Und das Erlernen der Sprache des Aufnahmelandes erleichtert die sozioökonomische Integration von Immigranten und ihre demokratische Partizipation. In dieser Hinsicht stimmt das individuelle Interesse der Einwanderer mit dem öffentlichen Interesse des Staates überein. Ein durch den Staat gesetzter Anreiz ist daher nicht als Einschränkung des Zugangs zur Staatsbürgerschaft zu werten. Nach ähnlichen Kriterien können strafrechtliche Verurteilungen wegen schwerer Vergehen die Wartezeit für Einbürgerung verlängern, sollten aber nicht zum dauerhaften Ausschluss führen.

³ Im 19. Jahrhundert gab es in Österreich noch automatische Einbürgerungen nach zehnjährigem Aufenthalt (siehe Heinl 1950: 33; Bauböck and Çinar 2000: 256).

(8) Einbürgerungsanreize

Um das Entstehen eines Repräsentationsdefizits zu vermeiden, sollten demokratische Einwanderungsstaaten Einbürgerung nicht nur ermöglichen, sondern auch fördern. Automatische oder zwangsweise Naturalisierung ist aber kein zulässiges Mittel, weil sie Freiheitsrechte und legitime Interessen von Einwanderern verletzt, nicht gegen ihren Willen einer politischen Gemeinschaft einverleibt zu werden. Es bleibt daher nur die Möglichkeit der Anreizsteuerung, d.h. die Einbürgerung so attraktiv zu machen, dass sich möglichst viele für sie entscheiden. Der stärkste Anreiz ist jedoch, wenn Immigranten als Ausländer rechtlich deutlich schlechter gestellt werden als Inländer und dieser Diskriminierung nur durch Einbürgerung entgehen können. Die höchsten Einbürgerungsraten kann ein Staat dann erzielen, wenn er erstens die Einbürgerung erleichtert aber zweitens das Festhalten am Ausländerstatus durch gravierende Nachteile bestraft.⁴

Dies ist jedoch aus zwei Gründen nicht demokratieverträglich. Erstens weil die rechtliche Diskriminierung niedergelassener Immigranten dem Gebot der Gleichachtung aller Rechtsunterworfenen widerspricht und daher jedenfalls einer besonderen Begründung bedarf. Es ist aber einigermaßen pervers, Diskriminierung von Ausländern damit zu rechtfertigen, dass sie über den Umweg der Einbürgerung letztlich ihre Gleichstellung mit den Inländern bezwecke. Zweitens bewirkt die rechtliche Benachteiligung von Ausländern keineswegs eine Aufwertung, sondern im Gegenteil eine Abwertung der Staatsbürgerschaft. Sie treibt die Immigranten dazu, sich aus bloßen Nützlichkeitsabwägungen einbürgern zu lassen und schwächt ihre Identifikation mit dem Aufnahmestaat. Wenn ein Staat will, dass Einwanderer sich freiwillig und aus Überzeugung für die Annahme der neuen Staatsbürgerschaft entscheiden, dann muss daher nicht nur die Einbürgerung erleichtert werden, sondern auch die Rechtsstellung der niedergelassenen Ausländer an jene der Inländer angeglichen werden.

Obwohl Staaten sich bemühen sollten, Einbürgerung durch positive Anreize (wie etwa kürzere Fristen nach Besuch von Sprachkursen) und Werbekampagnen zu fördern, werden unter Bedingungen der rechtlichen Gleichstellung von Ausländern die Einbürgerungsraten niedriger bleiben. Diesen Effekt sehen wir heute bei den Unionsbürgern in anderen Mitgliedsstaaten der EU, die sich weit seltener einbürgern lassen als Drittstaatsangehörige. Das mag man bedauern, unter den in Punkt (7) beschriebenen Voraussetzungen handelt es sich jedoch nicht um einen diskriminierenden Ausschluss vom Wahlrecht, sondern im Grunde um dasselbe demokratische Problem wie eine geringe Wahlbeteiligung.

(9) Das Geburtsrecht auf Staatsbürgerschaft: Abstammungsprinzip und Territorialprinzip

Im Gegensatz zur Einbürgerung von Immigranten erfolgt der Erwerb der Staatsbürgerschaft bei Geburt automatisch. Das ist aus drei Gründen gerechtfertigt: Erstens, weil Staatenlosigkeit eine extreme Gefährdung der elementarsten Rechte von Individuen bedeutet und deshalb vermieden werden muss (Arendt 1967: 267-303); zweitens weil auch Minderjährige, die sich noch nicht selbst für eine Staatsbürgerschaft entscheiden können, Anspruch auf Schutz ihrer Rechte – gerade auch gegen ihre Eltern – haben; und drittens, weil jedes politische Gemeinwesen als generationenübergreifende Gemeinschaft auf lange Sicht konstruiert ist, und nicht als Verein, dessen Mitglieder erst individuell beitreten müssen.

⁴ In den USA trug neben anderen Faktoren der Entzug von Bundessozialhilfeleistungen für legal niedergelassene Ausländer im Jahr 1996 wesentlich zu Rekordzahlen von Einbürgerungen bei.

Für die Zuschreibung der Staatsbürgerschaft bei Geburt gibt es zwei Prinzipien, das *ius sanguinis*, welches die Staatsangehörigkeit von jener der Eltern ableitet, und das *ius soli*, bei dem sie durch das Geburtsland bestimmt wird. In einer sesshaften Bevölkerung macht es keinen praktischen Unterschied, welche der beiden Regeln zur Anwendung kommt. Im Kontext zwischenstaatlicher Migration führt jedoch das Abstammungsprinzip dazu, dass Wohnbevölkerung und Staatsangehörigkeit zunehmend inkongruent werden. Das *ius sanguinis* erzeugt eine im Inland geborene Bevölkerung mit fremder Staatszugehörigkeit und eine im Ausland lebende „Diaspora“ von Bürgern, die keine sozialen Bindungen an das Land haben, dessen Staatsangehörige sie sind. Das *ius soli* stellt dagegen für die zweite und folgenden Generationen jene automatische Deckungsgleichheit von Wohnbevölkerung und Staatsangehörigen wieder her, die für die erste Generation der eigentlichen Migranten nur durch freiwillige Einbürgerung erreicht werden kann.

Aus diesem Grund sollten nicht nur Einwanderungs-, sondern auch Auswanderungsstaaten das Territorialprinzip in ihr Staatsangehörigkeitsrecht aufnehmen: erstere, damit sie nicht immer mehr Fremde produzieren, die kein Heimatland haben, in das sie „zurückkehren“ können; letztere, damit sie nicht ihre Staatsangehörigkeit und eventuell damit verbundene politische Beteiligungsrechte an unbeteiligte Personen übertragen.

Man könnte einwenden, dass ja jenen, die als Ausländern im Land geborenen werden, oft ein Recht auf Einbürgerung mit Volljährigkeit eingeräumt wird, sodass kein diskriminierender Ausschluss vom Wahlrecht erfolgt. Das alleine ist jedoch zuwenig. Erstens können die aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen einer ausländischen Staatsangehörigkeit für Minderjährige beträchtlich sein; zweitens ist die Bindung des Wahlrechts an eine freiwillige Entscheidung für die Mitgliedschaft im Einwanderungsland eben nur für jene sinnvoll, die aufgrund ihrer Sozialisation in einem anderen Staat oder wegen ihrer Rückkehrpläne gute Gründe haben mögen, sich nicht einzubürgern. Für Angehörige der zweiten und dritten Generation gibt es in der Regel keine solchen Gründe. Wenn ihr Wahlrecht an eine vorherige freiwillige Entscheidung für die Staatsangehörigkeit geknüpft wird, so signalisiert dies, dass sie als Fremde die Option hätten, sich anderswo politisch zu beteiligen. Um dieses fatale Signal zu vermeiden, sollte die zweite Generation, falls sie die Staatsbürgerschaft nicht schon bei Geburt erwirbt, diese bei Volljährigkeit automatisch erhalten, wobei – wie in Frankreich – die Möglichkeit des Verzichts eingeräumt werden kann. Für die dritte Generation, deren Eltern bereits im Inland geboren wurden, gibt es keinen vernünftigen Grund, warum sie nicht wie Einheimische behandelt werden und von Geburt an als Staatsbürger aufwachsen.

Dieses Plädoyer für das *ius soli* bedeutet keine prinzipielle Ablehnung des Abstammungsprinzips. Für die erste Generation der Emigranten, die sich die Rückkehr offen halten wollen, ist es wichtig, dass sie ihre Staatsangehörigkeit an ihre Kinder weitergeben können. Alle *ius soli* Staaten kombinieren daher das Territorialprinzip für die Kinder von Einwanderern mit dem *ius sanguinis* für die Kinder von Auswanderern. Problematisch wird das Festhalten an der Abstammung erst dann, wenn damit auch das Wahlrecht im Herkunftsstaat verbunden ist und wenn die Weitergabe noch an die dritte und spätere Generationen möglich ist.⁵ Darin zeigt sich ein Festhalten an

⁵ In Österreich ist dies grundsätzlich möglich. Praktisch wird die Weitergabe der Staatsbürgerschaft jedoch vor allem dadurch eingeschränkt, dass Österreich bei Einbürgerung im Ausland die Rücklegung der Staatsbürgerschaft verlangt. Im Gegensatz dazu plädiere ich dafür, Doppelstaatsangehörigkeit zu tolerieren, die Vererbung der Staatsbürgerschaft jedoch ab der dritten Generation generell zu unterbinden und Wahlrechte für die zweite Generation der

der ethnischen Volksgemeinschaft, welches mit der Idee der demokratischen Bürgergesellschaft, die jene Staatsgewalt kontrolliert, der sie unterworfen ist, nicht vereinbar ist.⁶

(10) Doppelstaatsbürgerschaft

Das Stakeholder-Prinzip legt es nahe, mehrfache Staatsbürgerschaft zu tolerieren oder auch aktiv anzuerkennen, wenn starke Bindungen an die betreffenden Staaten bestehen. Staatsbürgerschaft wird dann abgewertet, wenn sie auch ohne dieses Kriterium erworben werden kann. So verkaufen etwa einige Karibik-Staaten einen „Zweitpass“ für Investoren, die dort ihre Gewinne steuerfrei veranlagen ohne einen Wohnsitz zu begründen. Auch die in Österreich übliche Praxis der Einbürgerung von Sportlern „im Interesse der Republik“ mit verkürzten Wartezeiten und unter Beibehaltung der bisherigen Staatsbürgerschaft ist ein Missbrauch, der die Staatsbürgerschaft entwertet.

Die grundsätzliche Ablehnung mehrfacher Staatsbürgerschaft entspringt jedoch antiquierten Vorstellungen über staatliche Souveränität und Loyalitätspflichten. Sie ist schon deshalb antiquiert, weil sie realitätsfremd ist. Sowohl ein geschlechtsneutrales Abstammungsprinzip als auch das Territorialprinzip erzeugen nämlich unweigerlich Doppelstaatsbürgerschaften. Wer in den USA als Kind österreichischer Eltern auf die Welt kommt, besitzt beide Staatsangehörigkeiten. Dasselbe gilt für in Österreich geborene Kinder mit einem inländischen und einem ausländischen Elternteil. Der häufigste Einwand gegen mehrfache Staatsbürgerschaft lautet, dass es dadurch zu Konflikte zwischen unterschiedlichen staatlichen Rechtsordnungen kommt, dass Doppelbürger durch doppelte Pflichten (vor allem Wehrpflicht) benachteiligt oder durch doppelte Rechte bevorzugt werden. Alle diese Probleme entstehen jedoch auch bei Doppelstaatsbürgerschaft, die bei Geburt erworben wird und sie sind relativ einfach lösbar, indem im tatsächlichen Konfliktfall dem Staat des jeweiligen dauerhaften Wohnsitzes Vorrang eingeräumt wird.

Die für politische Partizipation entscheidende Frage lautet, ob nicht ein doppeltes Wahlrecht in zwei Staaten Mehrfachbürgern ungerechte Vorteile verschafft und das Prinzip „eine Person – eine Stimme“ verletzt. Dieser Grundsatz verbietet jedoch nur die unterschiedliche Gewichtung von Stimmen in einem einzelnen Wahlvorgang. Wenn eine Migrantin sich sowohl an Parlamentswahlen in Österreich als auch in der Türkei beteiligen kann, so wird ihre Stimme in beiden Wahlen jeweils nur einmal gezählt und gleich gewichtet wie alle anderen.⁷ Das „Privileg“ des Wahlrechts in zwei Staaten ergibt sich aus einer besonderen Lebenssituation, die in aller Regel mehr Nach- als Vorteile bedeutet.

Anders ist jedoch das passive Wahlrecht zu beurteilen. Die Forderung nach exklusiver Loyalität als Preis für das Stimmrecht ist in Migrationsgesellschaften lebensfremd und unangemessen, sie

Emigranten davon abhängig zu machen, dass diese bei Erreichen der Volljährigkeit einen Wohnsitz in Österreich begründen.

⁶ Bei staatslosen und Diaspora-Nationen, die um territoriale Autonomie oder Eigenstaatlichkeit kämpfen, ist die Vorstellung der Abstammungsgemeinschaft oft die einzige Möglichkeit, Mitgliedschaft zu definieren und historische Identität zu bewahren. Dies mag auch für Staaten gelten, die als Schutzmacht einer anderswo wegen ihrer Abstammung verfolgten Minderheit Zuflucht bieten. In Staaten wie Österreich gibt es keine solche Rechtfertigung für das zähe Festhalten am ausschließlichen und zeitlich unbeschränkten Abstammungsprinzip.

⁷ Anders ist die Situation bei Wahlen zum Europaparlament, wo aus der Stimmabgabe in allen Mitgliedsstaaten eine gemeinsame Versammlung hervorgeht. Ein doppeltes Wahlrecht für EU-Mehrfachbürger würde daher tatsächlich zu einer doppelten Gewichtung dieser Stimmen führen.

macht aber durchaus Sinn für Parlamentsabgeordnete und andere hohe Staatsämter.⁸ Im Unterschied zur Wählerstimme ist ein Mandat ein Auftrag zur ausschließlichen Vertretung der Interessen des jeweiligen Staates und seiner Bürger und daher mit einem gleichzeitigen Wahlrecht in einem anderen Staat schwer vereinbar.

Ausländerwahlrecht

(11) Drei Fragen zum Ausländerwahlrecht

Das Ausländerwahlrecht und die Regelung des Zugangs zur Staatsbürgerschaft sind von einander unabhängige Variablen, d.h. sie können von verschiedenen Staaten unterschiedlich kombiniert werden. Es gibt daher die folgenden vier Möglichkeiten.

Tabelle 1: Politische Optionen für das Wahlrecht von Migranten

		Ausländerwahlrecht	
		nein	ja
Anspruch auf Staatsbürgerschaft	nein	(1)	(2)
	ja	(3)	(4)

Die Option (1) scheidet aufgrund der bisherigen Überlegungen als illegitim aus. Ein Einwanderungsland, welches Immigranten auf Dauer beide Wege zur demokratischen Beteiligung versperrt, verletzt das demokratische Inklusionsgebot. Wie sollen aber die verbleibenden drei gewertet werden? Im letzten Abschnitt habe ich argumentiert, dass ein offener Zugang zur Staatsbürgerschaft insofern hinreichend ist, als damit kein Migrant in diskriminierender Weise von den vollen politischen Rechten ausgeschlossen wird (Option 2). Diese Antwort lässt drei weitere Fragen offen: erstens, ob dieser offene Zugang auch notwendig ist oder durch ein Ausländerwahlrecht ersetzt werden kann; zweitens, ob ein solches Ausländerwahlrecht überhaupt demokratisch legitim ist oder vielmehr ausgeschlossen werden sollte; und drittens, ob nicht bei Wahlen unterhalb der nationalen Ebene das Ausländerwahlrecht auch demokratisch geboten ist. Ich antworte auf die erste Frage, dass Option (3) nicht legitim ist, auf die zweite Frage, dass die damit verbleibende Option (4) legitim ist, und auf die dritte Frage, dass diese Kombinationsmöglichkeit für Wahlen zu Interessenvertretungen unerlässlich und für kommunale Wahlen erstrebenswert ist.

(12) Ausländerwahlrecht ersetzt nicht Einbürgerung

Der historisch dominante politische Integrationsmechanismus für Einwanderer ist natürlich die Einbürgerung und nicht das Ausländerwahlrecht. Daher erscheint die Option (3) in Tabelle 1 zunächst rein fiktiv. In den letzten Jahren gab es aber zumindest in einem demokratischen Staat, nämlich in Japan, eine politische Debatte über die Einführung eines kommunalen Ausländerwahlrechts als Kompensation für eine exklusive ethnische Konzeption der Staatsbürgerschaft (Day

⁸ Australien akzeptiert die Beibehaltung der bisherigen Staatsbürgerschaft bei der Einbürgerung, verlangt aber von Parlamentsabgeordneten ihre Rücklegung.

2001).⁹ Im Jahr 2002 hat die Regierungskoalition diese Initiative jedoch abgelehnt und statt dessen einen Gesetzesantrag eingebracht, der es der koreanischen Minderheit ermöglichen würde, die japanische Staatsbürgerschaft durch einfache Deklaration zu erwerben.¹⁰

Das Wahlrecht als Ersatz für Staatsbürgerschaft ist jedoch abzulehnen. Keine Demokratie hat ein Recht Immigranten und deren Nachkommen vom Status als anerkanntes Mitglied der politischen Gemeinschaft permanent auszuschließen. Das Zugeständnis des Ausländerwahlrechts würde aber die Chancen für eine Reform der Staatsbürgerschaft verringern und ihre Exklusivität erhöhen. Ausländern würde damit signalisiert, dass sie ja ohnehin dieselben Rechte haben und daher keinen Grund, sich auch noch einbürgern zu wollen. Und die Botschaft für Einheimische wäre, dass Staatsbürgerschaft eine Frage der richtigen Abstammung ist und nicht der gleichen Bürgerrechte.

Diese Überlegung ist auch für die Europäische Union relevant. Das Migrantenforum der EU hat schon 1995 vorgeschlagen, dass Drittstaatsangehörige nach 5 Jahren automatischen und direkten Zugang zur Unionsbürgerschaft und den damit verbundenen kommunalen und europäischen Wahlrechten erhalten sollen, ohne sich in einem Mitgliedsstaat einbürgern zu lassen (Migrants' Forum 1995). Eine solche Reform würde es jedoch jenen Mitgliedsstaaten mit restriktivem Zugang zur Staatsbürgerschaft wesentlich leichter machen, ihre Immigranten weiterhin von der vollen Mitgliedschaft auszuschließen und so die Illusion einer ethnisch reinen Nation aufrechtzuerhalten.

(13) Ist das Ausländerwahlrecht demokratieverträglich?

In Neuseeland werden Immigranten nicht nur ohne besondere Hürden eingebürgert, sondern sie genießen auch als Ausländer das aktive Wahlrecht in nationalen Wahlen. In Großbritannien stammt die große Mehrheit der Immigranten aus Irland und dem Commonwealth. Diese Ausländer sind bei allgemeinen Wahlen nicht nur aktiv, sondern auch passiv wahlberechtigt, d.h. sie können theoretisch auch ohne britische Staatsangehörigkeit Abgeordnete werden. In Schweden schlug die Wahlrechtskommission im Jahr 1983 die Ausweitung des kommunalen Ausländerwahlrechts auf nationale Parlamentswahlen vor. Diese Reform wurde jedoch von der sozialdemokratischen Regierung nicht aufgegriffen (Hammar 1990: 178).

Es gibt weder empirische Evidenz, noch starke Argumente, dass ein allgemeines Ausländerwahlrecht demokratiegefährdend ist. Die Befürchtung, dass es von fremden Regierungen missbraucht wird, um ihre Angehörigen zu einer bestimmten Stimmabgabe zu veranlassen, ist nicht stichhaltig, denn erstens haben diese Regierungen in freien Demokratien kaum Möglichkeiten, ein bestimmtes Wahlverhalten ihrer Emigranten zu erzwingen und zweitens würde im Fall des freiwilligen Gehorsams die Staatsbürgerschaft keinen Unterschied machen. Auch Eingebürgerte könnten ja in dieser Weise „ferngesteuert“ werden. Das in Punkt (10) erwähnte Argument für eine Beschränkung des passiven Wahlrechts für Doppelstaatsbürger gilt aber natürlich auch für das Ausländerwahlrecht.

⁹ Dies betrifft vor allem die ca. 670.000 Personen koreanischer Abstammung, deren Vorfahren nach der Annexion Koreas durch Japan 1910 eingewandert sind oder im Zweiten Weltkrieg nach Japan verschleppt wurden. Jenen, die japanische Staatsbürgerschaft und Wahlrechte besaßen, wurden diese nach 1945 aberkannt.

¹⁰ Siehe Ashai Shimbun 1. Mai 2002, at: <http://www2.asahi.com/2002wcup/english/news/K2002011100289.html>.

Ein zweiter Einwurf lautet, dass mit dem Ausländerwahlrecht jeder Anreiz zur Einbürgerung beseitigt wird. Dagegen wurde jedoch schon unter Punkt (8) eingewandt, dass die rechtliche Gleichstellung von Ausländern mit Inländern nur den instrumentellen Wert der Staatsbürgerschaft reduziert, aber ihren intrinsischen Wert als anerkannter Status der Mitgliedschaft erhöht.

Wir können also festhalten, dass ein allgemeines aktives Ausländerrecht bei offenem Zugang zur Einbürgerung zwar nicht zwingend geboten ist, aber aus demokratiepolitischer Sicht auch nicht als bedenklich gewertet werden kann. Es handelt sich daher um eine legitime Option für Einwanderungsstaaten, die im Sinne der Vielfalt demokratischer Arrangements durchaus begrüßt werden sollte.

(14) Wahlrechte für privilegierte Ausländer

So wie Großbritannien räumen einige Staaten nur Ausländern aus bestimmten Staaten Wahlrechte ein. Für das Wahlrecht als Herkunftsprivileg gibt es vier mögliche Gründe. Der erste ist eine geteilte Vergangenheit mit gemeinsamer Staatsangehörigkeit. Im Fall Großbritanniens ist das Wahlrecht für irische und Commonwealth-Bürger nicht nur Ausdruck der besonderen Beziehungen zu diesen Staaten, sondern auch auf den Umstand zurückzuführen, dass die gesetzliche Basis für eine völlig eigenständige britische Staatsangehörigkeit erst im Jahre 1981 geschaffen wurde (Dummett and Nicol 1990).

Der zweite Grund ist eine besondere kulturelle und sprachliche Verwandtschaft, aufgrund derer manche Immigranten auch ohne die inländische Staatsangehörigkeit als Mitglieder einer nationalen Kulturgemeinschaft betrachtet werden. So genießen etwa in Portugal die Staatsbürger Brasiliens und der Kap Verde Inseln das Wahlrecht bei Parlamentswahlen und in Spanien die Bürger einiger lateinamerikanischer Staaten das kommunale Wahlrecht.

Spanien und Portugal verknüpfen dieses Kriterium der Sprachgemeinschaft mit dem dritten Grund, der Reziprozität. Deshalb sind in beiden Staaten Norweger bei Gemeindewahlen zugelassen, obwohl Norwegen weder in der EU ist noch von Spanien oder Portugal kolonisiert wurde. Aber weil in Norwegen spanische und portugiesische Immigranten so wie alle anderen niedergelassenen Ausländer das kommunale Wahlrecht besitzen, daher wird es auf Basis von Gegenseitigkeit auch den wenigen norwegischen Bürgern auf der iberischen Halbinsel gewährt.

Der vierte Grund ist die Bildung einer supranationalen politischen Gemeinschaft, deren Bürger in den anderen Mitgliedsstaaten Wahlrechte genießen. Dieses Argument für das Recht der Unionsbürger, sich in anderen EU-Staaten an Kommunal- und Europaparlamentswahlen zu beteiligen, geht über bloße Reziprozität hinaus, weil es sich ja auch um Wahlen zu einem gemeinsamen Abgeordnetenhaus handelt. Es ist in gewisser Weise eine Umkehrung des ersten Grunds der gemeinsamen Vergangenheit, nämlich die Vorstellung einer gemeinsamen Zukunft, in der die so vereinigten Staaten sich zunehmend politisch integrieren.

Wie sind diese vier Gründe für spezielle Ausländerwahlrechte aus demokratischer Sicht zu bewerten? Der zweite Grund ist aus dieser Sicht problematisch, weil er ein Privileg explizit an ethnische und kulturelle Herkunft knüpft. Der dritte Grund ist dagegen zwar formell neutral, verwendet aber ein unzulässiges Kriterium für die Differenzierung von Wahlrechten. Denn für die Frage, ob jemand in jenem Land, in dem er lebt und Steuern zahlt, einen Anspruch auf politische Repräsentation hat, ist es normativ völlig unerheblich, ob sein Herkunftsstaat den Bürgern des

Landes, in dem er lebt, analoge Rechte einräumt. Im Unterschied zum Recht auf diplomatischen Schutz ist das Wahlrecht keine Frage der zwischenstaatlichen Beziehungen, sondern eine der internen demokratischen Verfassung. Es sollte daher nicht auf der Grundlage von Gegenseitigkeit ausdifferenziert werden.¹¹

Wesentlich plausibler ist der erste Grund. Der gemeinsame Status als British subjects, welcher ursprünglich auch mit Einwanderungsrechten verknüpft war,¹² verpflichtete die Briten dazu, ihren Immigranten aus den ehemaligen Kolonien volle politische Rechte einzuräumen – statt sie ihnen wie Japan abzuerkennen. Allerdings wird auch dieses historische Recht zum rechtfertigungsbedürftigen Privileg, wenn die Zahl der Immigranten aus anderen Staaten wächst. Generell gilt für die ersten drei Gründe, dass sie eine Ungleichbehandlung von Ausländern untereinander darstellen, die aus der Perspektive völkerrechtlicher Normen (vor allem der Rassendiskriminierungskonvention der UN) problematisch ist. Was auch immer die historischen Rechtfertigungsgründe gewesen sein mögen, sie verlieren an Gewicht, wenn Immigration im Laufe der Zeit zunehmend heterogen wird. Dann allerdings können solche Wahlrechtsprivilegien durchaus eine positive Wirkung haben, wenn sie als Maßstab für die Ausweitung der Rechte anderer Herkunftsgruppen dienen.

Supranationale Vergemeinschaftung als vierter Grund ist differenzierter zu beurteilen. Dies ist tatsächlich ein gutes Argument für die Bindung des Wahlrechts zu den Europaratswahlen an die Unionsbürgerschaft, denn hier handelt es sich eben um eine Versammlung von Abgeordneten, welche die Bürger der Union repräsentieren und nicht die Mitgliedsstaaten. Folgerichtig wurde Unionsbürgern das Wahlrecht in anderen Mitgliedsstaaten eingeräumt. Aus dieser Ausweitung folgt kein unmittelbarer Anspruch von Drittstaatsangehörigen auf gleiche Rechte. Allerdings gilt dies wiederum nur unter der in Punkt (7) diskutierten Voraussetzung, dass die Unionsbürgerschaft für alle Immigranten zugänglich ist, die sich im Gebiet der Union dauerhaft niederlassen. Daraus wiederum ließe sich ein demokratischer Auftrag an die Union ableiten, die Staatsangehörigkeitsgesetze ihrer Mitgliedsstaaten zu liberalisieren.

Ganz anders ist jedoch das kommunale Wahlrecht der Unionsbürger zu bewerten. Gemeinderäte sind keine Institutionen der EU. Sie repräsentieren die lokale Wohnbevölkerung. Und in dieser Hinsicht ist es in der Tat eine schwer begründbare Diskriminierung, wenn ein erst sechs Monate in einer Stadt wohnhafter Bürger eines EU-Mitgliedsstaates über die Zusammensetzung des Gemeinderates mitentscheidet, während einer seit Jahren niedergelassenen Drittlandsausländerin dieses Recht verwehrt wird.

(15) Kommunales Ausländerwahlrecht

Warum sollte jedoch das kommunale Wahlrecht anders behandelt werden als das nationale? Wenn Einbürgerung möglich ist, dann wird damit ja auch das Wahlrecht in der Gemeinde erworben. Gibt es besondere Gründe für ein kommunales Ausländerwahlrecht?

¹¹ Neben diesem grundsätzlichen Einwand gibt es auch pragmatische Argumente gegen reziproke Wahlrechte. Erstens sind Migrationen zwischen zwei Staaten in der Regel nicht reziprok – es gibt eben viel mehr Portugiesen in Norwegen als umgekehrt – und zweitens würde eine verallgemeinerte Reziprozität dazu führen, dass eine unüberschaubare Vielzahl von unterschiedlichen Wahlrechten entstünde: nach 5 Jahren Aufenthalt und bei allen Wahlen für die Bürger aus Land A aber nach 3 Jahren Aufenthalt und nur bei kommunalen Wahlen für jene aus Land B, usw.

¹² Für die Staatsbürger der Republik Irland gibt es noch heute das Recht auf freie Einwanderung in Großbritannien.

Eine häufig genannte Rechtfertigung besagt, dass Gemeinden im Unterschied zu nationalen und regionalen Parlamenten in den meisten Demokratien nachgeordnete Verwaltungsorgane sind, die keine genuine Gesetzgebungskompetenz besitzen. Demnach wäre das Ausländerwahlrecht auf dieser Ebene weniger problematisch, weil es die ausschließlich den Staatsbürgern gebührende Teilhabe an der Volkssouveränität nicht berühre. Dieses Argument ist jedoch schwer mit Punkt (12) vereinbar, dass auch ein allgemeines Ausländerwahlrecht keine demokratischen Grundsätze verletzt. Statt das kommunale Wahlrecht als minderwertigen Ersatz für das parlamentarische zu betrachten, können drei positive Gründe genannt werden, warum der Gemeindeebene besondere Bedeutung für die politische Partizipation von Immigranten zukommt.

Ein erster Grund ist, dass Materien, die in die politische Kompetenz der Gemeinden fallen, in vieler Hinsicht für die soziale und kulturelle Integration von Einwanderern zentral sind. Dazu gehören Fragen der Gesundheits-, Wohnungs-, Schul-, Sozial- und Kulturpolitik. Auch wenn die legislative Kompetenz bei Bund oder Ländern liegt, so erfordert doch eine bedarfsgerechte Implementierung kommunale Mitwirkung und Gestaltungsspielräume. Da Migranten sich von diesen Politikmaterien besonders betroffen fühlen (in Wien vor allem von der Wohnungspolitik), wäre es sinnvoll, ihnen besondere Beteiligungsrechte unabhängig von der Staatsbürgerschaft einzuräumen. Dieses Argument des besonderen Interesses an der Kommunalpolitik ist für sich genommen noch nicht überzeugend. Schließlich sind Migranten ohne inländische Staatsbürgerschaft auch vom Fremdenrecht besonders betroffen und dieses fällt fast ausschließlich in nationalstaatliche Kompetenz.

Ein stärkerer Grund für ein kommunales Ausländerwahlrecht stützt sich nicht auf lokalpolitische *Interessen*, sondern lokale *Identitäten*. Migranten der ersten wie der zweiten Generation können sich rascher und stärker mit den Gemeinden identifizieren, in denen sie sich niederlassen, als mit den Aufnahmestaaten. Aus der Migrationsforschung wissen wir, dass die eigentlichen Destinationen der meisten Migranten nicht Staaten sind, sondern Städte, in denen sie Arbeitsplätze, Wohnungen und ein Netzwerk von Familienangehörigen und ethnischen communities vorfinden. In der ersten Generation fällt die Identifizierung mit der Stadt auch deshalb leichter, weil sie keinen Konflikt mit einer nationalen Herkunftsidentität heraufbeschwört. Es ist viel einfacher, sich als Wiener Serbin zu fühlen, denn als Serbo-Österreicherin. Für die zweite Generation bietet die Identifikation mit der Stadt auch die Chance, angesichts der erfahrenen Ausgrenzung aus einer imaginären nationalen Identität des Aufnahmelandes eine Art widerständiges Heimatgefühl zu entwickeln. Auch dieses zweite Argument ist insofern noch nicht vollständig überzeugend, als es ja durch eine offene und pluralistische Identität auf der staatlichen Ebene abgeschwächt werden könnte. Wenn Bindestrichidentitäten und mehrfache Staatsbürgerschaft akzeptiert werden, dann fällt auch die Identifikation mit dem Aufnahmestaat leichter.

Drittens kann ein kommunales Ausländerwahlrecht mit einer Stärkung der Gemeindeautonomie und –demokratie begründet werden. Statt Kommunen als eine untergeordnete Ebene der staatlichen Verwaltung aufzufassen, sollten sie vielmehr als demokratische Gemeinwesen besonderer Art betrachtet werden. Was die Gemeinde in dieser Hinsicht vom Staat unterscheidet, ist, dass sie offene Grenzen für Zuwanderung hat. Das Recht auf Bewegungsfreiheit und Niederlassung in jeder Gemeinde innerhalb eines Staatsgebietes ist grundsätzlich nicht an die Staatsangehörigkeit geknüpft, sondern ein allgemeines Menschenrecht für all jene, die sich rechtmäßig im Staatsge-

biet aufhalten.¹³ Niederlassung in einer Gemeinde bedeutet zugleich den automatischen Erwerb der vollen Gemeindebürgerschaft nach einer kurzen Aufenthaltsfrist. Im Gegensatz zum Nationalstaat ist es in der Gemeinde also nicht notwendig, die „Einbürgerung“ erst formell zu beantragen. Der Zugang zu den öffentlichen Gütern und Dienstleistungen der Gemeinde ist für alle, die dort wohnen offen und gleich. Für Inländer und EU-Bürger sind auch politische Rechte in der Gemeinde lediglich an den Wohnsitz geknüpft. Das implizite Modell der Mitgliedschaft auf kommunaler Ebene ist daher jenes der Wohnbürgerschaft. Die wesentliche Ausnahme von dieser staatsangehörigkeitsneutralen kommunalen Wohnbürgerschaft ist das Wahlrecht für Drittstaatsangehörige. Hier wird in einer knappen Mehrheit der EU-Länder die Staatsangehörigkeit als Ausschlusskriterium vom zentralen kommunalen Bürgerrecht eingesetzt.¹⁴ Aus der Perspektive der Gemeinde erscheint dies jedoch als Oktroi einer nur auf der Staatsebene sinnvollen Konzeption der Mitgliedschaft. Es wäre daher eine begrüßenswerte Erweiterung der kommunalen Demokratie und Autonomie, wenn die Kommunen allen ihren Wohnbürgern die gleichen politischen Beteiligungsrechte einräumten.

(16) Verfassungshindernisse

Österreich ist eine föderale Demokratie mit drei Ebenen (Bund, Ländern, Gemeinden). Im Gegensatz zu anderen Bundesstaaten legt die Verfassung sowohl die Kompetenzen als auch das Wahlrecht auf allen drei Ebenen fest.¹⁵ Laut Art 117 Abs 2 des B-VG sind bei Gemeinderatswahlen alle Staatsbürger wahlberechtigt, die in der Gemeinde ihren ordentlichen Wohnsitz haben. Diese Bestimmung musste 1994 novelliert werden, um auch den Bürgern anderer Mitgliedsstaaten der EU das kommunale Wahlrecht einzuräumen.

Die formelle Anerkennung der Gemeinde als dritte Ebene des föderalen Verfassungsbaus bedeutet paradoxer Weise nicht nur eine Aufwertung, sondern zugleich eine Unterordnung der Kommunen unter den Nationalstaat und dessen Kriterien für Bürgerschaft und Wahlrecht. Die Forderung nach stärkerer Autonomie der Gemeinden in dieser Hinsicht sollte jedoch nicht als Anspruch auf Selbstbestimmung formuliert werden, d.h. auf das Recht jeder Gemeinde selbst festzulegen, wer in ihrem Gebiet als wahlberechtigter Bürger anerkannt wird. Das demokratische Inklusionsprinzip für den Zugang zur Mitgliedschaft im kommunalen Gemeinwesen ist eben nicht die wechselseitige Zustimmung von Antragstellern und Behörden, sondern das *ius domicili*, d.h. die automatische Einbürgerung aufgrund des Wohnsitzes. Daher sollte eine Verfassungsreform nicht nach Schweizer Vorbild den Ländern oder Gemeinden die bloße *Möglichkeit* des Ausländerwahlrechtes einräumen,¹⁶ sondern dieses im gesamten Bundesgebiet vorsehen. Das wäre keineswegs ein neuerliches Oktroi durch die nationalstaatliche Ebene. Eine genuin föderale Verfassung berücksichtigt die besonderen Formen der Autonomie und Bedingungen für demokratische Beteiligung aller Gebietskörperschaften. Sie sollte daher zwischen der staatlichen und der kom-

¹³ Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Art 13 Abs. (1), Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Art 12 Abs. (1).

¹⁴ In immerhin sechs der fünfzehn EU-Mitgliedsstaaten (in Schweden, Norwegen, Finnland, Dänemark, den Niederlanden und Irland) wurde ein allgemeines kommunales Ausländerwahlrecht eingeführt.

¹⁵ In Deutschland wird ein kommunales Ausländerwahlrecht im Wortlaut des Grundgesetzes nicht explizit ausgeschlossen, der Verfassungsgerichtshof in Karlsruhe hat aber 1990 die Verfassung in diesem Sinn interpretiert. In der Schweiz liegt dagegen die Frage des kommunalen Ausländerwahlrechtes im Entscheidungsbereich der einzelnen Kantone. Davon haben die Kantone Jura und Neuchâtel auch Gebrauch gemacht. In den USA könnten die 50 Bundesstaaten im Rahmen ihrer Autonomie ein Ausländerwahlrecht einführen. Dort wurden jedoch seit den 1920er Jahren zuvor bestehende Ausländerwahlrechte auf allen Ebenen systematisch abgebaut.

¹⁶ Derzeit machen nur die Kantone und Neuchâtel und Jura von dieser Möglichkeit Gebrauch.

munalen Ebene differenzieren, aber für beide die jeweils angemessenen Kriterien für das Wahlrecht festlegen.

In Österreich ist für die Einführung des kommunalen Ausländerwahlrechts eine parlamentarische Zweidrittelmehrheit erforderlich. Beim gegenwärtigen Kräfteverhältnis zwischen den Parteien scheint dies kaum erreichbar. Andererseits ist im Vergleich zu anderen Bundesstaaten diese Hürde für Verfassungsänderungen relativ niedrig und sie wurde ja auch bei der Einführung des kommunalen Ausländerwahlrechts für EU-Bürger mühelos übersprungen. Realpolitisch gesehen müsste der Anstoß für eine Ausdehnung dieses Rechts auf Drittstaatsangehörige jedoch derzeit wohl von der europäischen Ebene kommen.

Manche Juristen argumentieren allerdings gegen ein kommunales Ausländerwahlrecht, indem sie sich auf ein „Homogenitätsgebot“ als impliziten Verfassungsgrundsatz berufen. Demnach könne aus Art. 117 B-VG der Wille des Verfassungsgesetzgebers abgeleitet werden, dass das Stimmrecht in allen Wahlen zu repräsentativen Organen von Gebietskörperschaften einheitlich sein muss und daher nur Staatsbürgern zusteht. Daraus wird die Schlussfolgerung gezogen, dass auch bei den Wahlen zu den Wiener Bezirksvertretungen, die nicht vom B-VG, sondern von der Wiener Landesverfassung geregelt werden, Drittlandsausländern kein Wahlrecht eingeräumt werden darf. Diese Interpretation ist nicht nur bedenklich, weil sie durch den Text des B-VG nicht gedeckt ist (Mayer 2002), sondern auch inkonsistent. Schließlich gibt es ja derzeit bereits unterschiedliche Personenkreise von Stimmberechtigten bei den Wahlen zum Europaparlament und Kommunalwahlen einerseits (an denen sich alle EU-Bürger beteiligen können) und Nationalratswahlen andererseits (bei denen nur Inländer wahlberechtigt sind).

Die zur Zeit von der Wiener Landesregierung geplante Einführung eines Wahlrechts für Drittstaatsangehörige bei Bezirksvertretungswahlen ist vor allem deshalb zu begrüßen, weil es das historisch überholte und in einem Bundesstaat grundsätzlich problematische Homogenitätsprinzip weiter aushöhlt. Seine Einführung bedeutet allerdings noch keinen wirklichen Durchbruch für die demokratische Inklusion von Immigranten auf kommunaler Ebene.

Ein zweites Verfassungshindernis für das Ausländerwahlrecht bildet Art 3 Abs (2) des Staatsgrundgesetzes von 1867, aufgrund dessen der Zugang zu öffentlichen Ämtern für Ausländer „von der Erwerbung des österreichischen Staatsbürgerrechtes abhängig gemacht“ wird. Auch diese Bestimmung ist durch vorrangiges europäisches Gemeinschaftsrecht für EU-Bürger so nicht mehr anwendbar. Letztere sind bei Gemeinderatswahlen nicht nur wahlberechtigt, sondern auch wählbar und können wohl auch für die Funktion von Wiener Bezirksvorstehern kandidieren oder in Bauausschüssen tätig sein, von denen nach den Plänen der Wiener Landesregierung Drittlandsausländer ausgeschlossen werden müssen. Auch wenn dies aus verfassungsrechtlicher Sicht korrekt ist, so handelt es sich aus der normativen Perspektive der Demokratietheorie bei dieser Unterscheidung um einen ungerechtfertigten und daher diskriminierenden Ausschluss.

Die positive Bedeutung des EG-Rechts liegt hier darin, dass es in der Rechtsordnung der Mitgliedsstaaten einen neuen Standard der Inklusion von Nichtstaatsangehörigen verankert hat. Dieser dient als Messlatte für das beim Europäischen Rat in Tampere im Oktober 1999 beschlossene Prinzip, dass langfristig niedergelassene Drittstaatsangehörige „vergleichbare Rechte“ wie Unionsbürger genießen sollten. Die Frage, warum erstere von kommunalen Wahlrechten ausgeschlossen bleiben, kann seither nicht mehr einfach mit Verweis auf die jeweilige Staatsverfassung abgewiesen werden.

(17) Stimmrecht in Plebisziten, Regionalwahlen und Interessenvertretungen

Die bisher angeführten Argumente erlauben es *mutatis mutandis*, die Frage zu klären, ob auch die Instrumente der direkten Demokratie (Volksabstimmungen, Volksbefragungen und Volksbegehren) und Wahlen zu Regionalparlamenten (Landtagen) für niedergelassene Ausländer zugänglich sein sollten. Beides ist zum Beispiel in Schweden der Fall, wo sie sich erstmals 1980 am nationalen Referendum über Atomkraft beteiligen konnten. Der Grundsatz des *quod omnes tangit* spricht in einer solchen Frage ganz eindeutig für die schwedische Praxis. Bei Volksabstimmungen zur Ratifizierung von Verfassungsänderungen, wie sie in manchen Demokratien vorgesehen sind¹⁷ kann jedoch plausibel argumentiert werden, dass die Kriterien dieselben sein sollten wie für das nationale Wahlrecht. Für Volksbegehren und konsultative Volksbefragungen über einfachgesetzliche Materien erscheint dagegen die Voraussetzung der inländischen Staatsangehörigkeit keineswegs zwingend oder auch nur gerechtfertigt.

Regionale Parlamentswahlen haben unterschiedliche Bedeutung in einheitsstaatlichen und föderalen Verfassungen. Wenn eine Provinz als konstitutiver Gliedstaat einer Föderation gilt und insbesondere dann, wenn sie – wie Katalonien und das Baskenland, Flandern und Wallonien, Schottland und Wales auch als autonomes politisches Gemeinwesen einer Sprachgemeinschaft oder Nationalität aufgefasst wird, dann ist das Kriterium der staatsangehörigkeitsneutralen Wohnbürgerschaft weniger plausibel. Zwar sind solche regionale Gliedstaaten ebenso wie lokale Gemeinden offen für Zuwanderung innerhalb des Staatsgebiets, aber zugleich partizipieren sie (oft über eine Länderkammer des Parlaments) direkt an der Gesetzgebung des Bundesstaates. Daher ist die Voraussetzung der Staatsbürgerschaft für das Wahlrecht in diesem Fall keine ungerechtfertigte Diskriminierung. Anders ist dies in zentralstaatlichen Verfassungen, in denen die Autonomie der Regionen sich kaum von jener der Kommunen unterscheidet und ein generelles Ausländerwahlrecht aus denselben Gründen geboten scheint. Die österreichischen Bundesländer sind in dieser Hinsicht ambivalente Gebilde. Einerseits stattet die Bundesverfassung sie mit autonomen Kompetenzen aus, andererseits ist ihr Einfluss auf die Bundesgesetzgebung deutlich schwächer als in anderen Föderationen. Daher wäre das Argument für ein staatsangehörigkeitsneutrales Wahlrecht auf Landesebene in Österreich jedenfalls stärker als etwa in Deutschland, den USA oder Belgien.

Weniger schwierig ist die Frage zu beantworten, ob Ausländer bei gesetzlich vorgesehenen Wahlen zu Interessenvertretungen wie den österreichischen Kammern und Betriebsräten wahlberechtigt sein sollen. Der Ausschluss vom passiven Wahlrecht in diesen Organisationen ist demokratiepolitisch nicht zu rechtfertigen und wird in absehbarer Zeit auch wegen Unvereinbarkeit mit dem Europäischen Gemeinschaftsrecht aufgehoben werden. Diese Institutionen vertreten nicht die allgemein politischen Anliegen von Staatsbürgern, sondern spezifische Personengruppen, die aufgrund ihrer sozioökonomischen Situation gemeinsame Interessen haben. Der aktiv wahlberechtigte Personenkreis ist daher zu Recht nicht nach Staatsangehörigkeit differenziert. Warum sollte dann aber das Recht, bei diesen Wahlen zu kandidieren, an die inländische Staatsangehörigkeit gebunden werden? Die Funktionäre dieser Institutionen bekleiden keine hoheitlichen Ämter, die besondere politische Loyalitätspflichten erfordern. Die Diskrepanz zwischen aktiver und passiver Wahlberechtigung beschneidet außerdem in unzulässiger Weise den Wettbewerb zwi-

¹⁷ In Österreich ist eine Volksabstimmung bei Gesamtänderungen der Bundesverfassung notwendig. Der Beitritt zur Europäischen Union musste aus diesem Grund durch Volksabstimmung bestätigt werden.

schen geeigneten Kandidaten und verhindert zuweilen in Betrieben mit überwiegend ausländischer Belegschaft überhaupt die Bildung von Betriebsräten.

(18) Wahlrecht und Repräsentation

Das Recht, Abgeordnete zu wählen, selbst für Mandate zu kandidieren und sich bei Plebisziten direkt an politischen Entscheidungen zu beteiligen, bildet den Kern der politischen Bürgerrechte. Für Immigranten garantiert der Zugang zu diesem Recht über die Staatsbürgerschaft oder über seine Ausdehnung auf Nichtstaatsangehörige alleine aber noch nicht adäquate Repräsentation als Mitglieder sozialer Gruppen mit besonderen Interessen und Identitäten. So wie die Einführung des Frauenwahlrechts nicht ausreichend war, um die systematische Unterrepräsentation von Frauen in der Politik zu überwinden, so kann befürchtet werden, dass trotz formaler Gleichberechtigung Migranten kaum Abgeordnete stellen und ihre besondere Lage in politischen Entscheidungen weiterhin nicht berücksichtigt wird. Diese Gefahr ist vielleicht insofern sogar größer, als Migranten meist sichtbare oder hörbare Minderheiten bilden, deren Interessen nicht nur leichter ignoriert werden können, sondern die auch als Projektionsfläche für nationalistische und rassistische Ressentiments dienen, welche von populistischen Politikern und Parteien aus wahlstrategischen Gründen mobilisiert werden.

Andererseits ist die Situation von Migranten nicht mit jener von Frauen oder auch der Afroamerikaner in den USA vergleichbar, deren strukturelle Benachteiligung *affirmative action* notwendig macht. In einem Einwanderungsland, das nicht nur den Zugang zur Staatsbürgerschaft öffnet, sondern auch die Transformation der öffentlichen Kultur durch Immigration positiv bewertet, gibt es wenig Grund zur Annahme, dass Menschen mit Migrationshintergrund dauerhaft und über mehrere Generationen diskriminiert werden und daher besonderer Förderung bedürfen. Ethnische Quoten beim Zugang zu öffentlichen Ämtern oder reservierte Sitze in Parlamenten wären für Einwanderungsminderheiten kontraproduktiv, weil sie eine Differenz festschreiben, die in einer pluralistischen Gesellschaft zwar mit jeder Generation von Zuwanderern neu entsteht, aber in den Folgegenerationen wieder verwischt wird und letztlich überwunden werden muss. Im Gegensatz zu territorial autonomen Minoritäten, deren Präsenz und Eigenständigkeit in multinationalen Demokratien als dauerhaft anerkannt werden, bilden Einwanderer in offenen Gesellschaften Übergangsminderheiten. Wenn sich diese nicht auf lange Sicht von der einheimischen Mehrheit abgrenzen, so können sie gerade dadurch deren Selbstverständnis als homogene Nation in Frage stellen und auf diese Weise einen grundlegenden Wandel in der Auffassung der politischen Gemeinschaft herbeiführen.

Das Wahlrecht bedarf daher nicht der Ergänzung durch gesetzlich verordnete Garantien für die Repräsentation von Migrationsminderheiten, sondern durch informelle Selbstverpflichtungen der politischen Akteure. Dazu gehört erstens die Resistenz gegenüber der populistischen Versuchung des Stimmenfangs auf Kosten nicht stimmberechtigter Minderheiten. Der Zugang zum Wahlrecht für Immigranten verändert dies insofern, als er für demokratische Parteien Anreize schafft, diese Gruppen auch als Wähler anzusprechen. Dies wird jedoch nur dann gelingen, wenn diese Parteien zweitens auch bereit sind, Kandidaten mit Migrationshintergrund auf wählbaren Listenplätzen zu platzieren oder in chancenreichen Wahlbezirken antreten zu lassen. Das ist nicht nur eine Frage der politischen Ethik, sondern für die meisten Parteien auch ein rationales Eigeninteresse. Einwanderungsminderheiten bilden in vielen Gesellschaften eine quantitativ bedeutende Wählerreserve mit überdurchschnittlichen Anteilen von Erst- und Jungwählern, die noch keine feste Parteibindung aufweisen. Auch wenn es in dieser Gruppe eine dominante Parteipräferenz gibt (in

Europa ist diese mehrheitlich sozialdemokratisch), so hat sich gezeigt, dass auch konservative, grünalternative und liberale Parteien ihr absolutes Stimmenpotenzial innerhalb dieser Gruppe steigern können. Durch Liberalisierung restriktiver Einbürgerungsbestimmungen kann der Anteil von Migranten an den Stimmberechtigten zudem auch ohne Neuzuwanderung in relativ kurzer Zeit, d.h. innerhalb einer Legislaturperiode, gesteigert werden. Der Vorwurf der Wählermanipulation geht dann ins Leere, wenn diese Reform mit guten demokratischen Argumenten begründet werden kann. Auch wenn ein verbesserter Zugang von Migranten zum Wahlrecht noch nicht das Repräsentationsdefizit löst, so schafft er doch zumindest Anreize für den Wettbewerb demokratischer Parteien um dieses Wählerpotenzial und trägt so indirekt dazu bei, dieses Defizit auf Dauer zu reduzieren.

Schlussfolgerungen

(19) Demokratische Inklusion und politische Bürgerschaft

Die politische Schlussfolgerung aus den hier vorgetragenen Überlegungen ist ein Plädoyer sowohl für die Öffnung des Zugangs zur Staatsbürgerschaft als auch für die Einführung eines generellen kommunalen Ausländerwahlrechts und damit für die Kombination der beiden Wege zur demokratischen Inklusion von Einwanderern. In Punkt (13) wurde argumentiert, dass diese beiden Wege auch für den Zugang zum nationalen Wahlrecht einander nicht ausschließen. Dabei ist der Einbürgerung insofern Vorrang einzuräumen, als sie nie durch ein Ausländerwahlrecht ersetzt werden kann. Die Begründung für ein kommunales Ausländerwahlrecht hat sich jedoch als so stark erwiesen, dass es nicht nur als zulässiges Experiment, sondern als Ziel für alle Einwanderungsstaaten formuliert werden sollte. Der Kern des Arguments ist, dass die Autonomie der Gemeinde innerhalb des demokratischen Staates eine eigenständige Konzeption der Mitgliedschaft im kommunalen Gemeinwesen erfordert. Diese manifestiert sich im automatischen Zugang zu den vollen politischen Rechten durch bloße Niederlassung. Ein Staatsbürgervorbehalt ist daher eine willkürliche Restriktion, in welcher sich eine nationalstaatliche Beschränkung und Missachtung der Eigenart kommunaler Demokratie äußert.

Damit wird aber klar, dass die beiden Wege zur politischen Beteiligung von Immigranten in einem einzigen Prinzip ihren Ursprung finden. Dieser Grundsatz lautet, dass die vollen politischen Bürgerrechte einen Status der gleichberechtigten Bürgerschaft voraussetzen, wobei der Zugang zu diesem Status in einer Mehrebenendemokratie für die verschiedenen Ebenen unterschiedlich gestaltet ist, aber jedenfalls die Inklusion aller politischen Stakeholders ermöglichen muss. Auch auf kommunaler Ebene geht es also nicht um die Abwertung der Staatsbürgerschaft durch eine staatsangehörigkeitsneutrale Gestaltung des Wahlrechts, sondern vielmehr darum, den für Gemeinden adäquaten Zugang zur politischen Mitgliedschaft zu finden. Das kommunale Ausländerwahlrecht ist nicht so sehr negativ bestimmt als Beteiligungsrecht auch für jene, die der Staat als Nichtmitglieder definiert, sondern enthält eine positive Konzeption der kommunalen Bürgerschaft: Es ist ein Wahlrecht für alle, die aus der Sicht der Gemeinde als „Inländer“ gelten, d.h. als deren gleichberechtigte Bürger.

Mein abschließender politischer Reformvorschlag zielt darauf ab, dies hervorzuheben. Warum sollten die Gemeinden nicht ihre gegenüber dem Nationalstaat eigenständige Auffassung der politischen Mitgliedschaft artikulieren, indem sie einen Status der Wohnbürgerschaft auch formell verleihen? Diese Feststellung der Wohnbürgerschaft in einer Gemeinde würde keinen individuel-

len Antrag erfordern, sondern einfach von Amts wegen erfolgen. Sie wäre verknüpft mit dem Hinweis auf das ab nun eingeräumte kommunale Wahlrecht. Und die formelle Verleihung der Wohnbürgerschaft an die Neubürger würde die in die Gemeinde zugezogenen In- und Ausländer in gleicher Weise einbeziehen. Damit wäre klargestellt, dass es nicht um ein kommunales Sonderrecht für Ausländer geht, sondern um gleichberechtigte Mitwirkung aller neuer Bürger an der kommunalen Demokratie.

Literaturangaben:

- Aleinikoff, Alexander T. and Douglas Klusmeyer (2002) *Citizenship Policies for an Age of Migration*. Carnegie Endowment for International Peace and Migration Policy Institute, Washington D.C.
- Arendt, Hannah (1967) *The Origins of Totalitarianism*, revised edition, George Allen & Unwin, London.
- Bauböck, Rainer and Dilek Çinar (2000) Nationality Law and Naturalisation in Austria, in: Randall Hansen and Patrick Weil (eds.) *Towards a European Nationality. Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*, Palgrave, Houndsmills, UK.
- Bauböck, Rainer (2001) Gleichheit, Vielfalt und Zusammenhalt – Grundsätze für die Integration von Einwanderern, in: Patrik-Paul Volf und Rainer Bauböck: *Wege zur Integration. Was man gegen Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit tun kann*, Drava-Verlag, Klagenfurt/Celovec.
- Blais, André, Massicote, Louis, and Yoshinka, Antoine (2001) Deciding who has the right to vote; a comparative analysis of elections laws, *Electoral Studies* 20 (2001): 41-62.
- Dahl, Robert A. (1989) *Democracy and its Critics*. Yale University Press. New Haven and London.
- Day, Stephen (2000) From Minority Rights to Citizenship? Observations from Germany and Japan, paper presented to ECPR Workshop Citizenship in a historical perspective, Copenhagen 14-19 April, 2000.
- Dummett and Nicol (1990) *Subjects, Citizens, Aliens and Others. Nationality and Immigration Law*, Weidenfeld and Nicolson, London.
- Hammar, Tomas (1990) *Democracy and the Nation-State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Avebury, Aldershot.
- Heinl, Alfred (1950) *Das österreichische Staatsbürgerschaftsrecht*, 3. Auflage, Manz, Wien.
- Mayer, Heinz (2002) Einführung eines Ausländerwahlrechtes zu den Bezirksvertretungen in Wien, *Österreichische Gemeindezeitung*, Nr. 8: 18-21.
- Migrants' Forum (1995) Proposals for the Revision of the Treaty on European Union at the Intergovernmental Conference of 1996, May 1995, at: <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/instdoc/ngo/migrant.htm>, gefunden am 30.10.2002.