

ich hier sein
wo sein?
ich ich sein
wer sein?
ich jetzt sein
wann sein?
ich jetzt hier sein

Ernst Jandl, die humanisten

1 Einleitung

Der Artikel 1 des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes normiert die demokratische Staatsform der Republik und materialisiert das demokratische Prinzip als eines der verfassungsrechtlichen Grundprinzipien an oberster Stelle der heimischen Rechtsordnung: „*Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.*“ Es steht völlig außer Zweifel, dass die Frage nach der Erfüllung dieses Verfassungsprinzips durch das österreichische Recht und die Politik eindeutig positiv beantwortet werden muss: Österreich ist zweifelsfrei eine demokratische Republik. Hauptinteresse und Schwerpunkt dieser Arbeit liegen mehr auf dem zweiten Satz dieses Verfassungsartikels und kreisen um die zentrale Frage nach der politisch-rechtlichen Zugehörigkeit zu diesem „Volk“, von dem „das Recht“ ausgeht.

Moderne liberale Demokratien bauen neben einer Reihe von normativen Grundsätzen, wie dem Prinzip der Gleichheit und der Gewaltenteilung, der Rechtsstaatlichkeit, des Pluralismus und des freien Meinungswettbewerbs sowie der gesetzlich legitimierten Entscheidungsfindung und Herrschaftskontrolle vor allem auf zwei fundamentalen Grundprinzipien auf, die den rechtmäßig getroffenen politischen Entscheidungen ihren hohen Grad an Legitimität und Akzeptanz verleihen: es sind dies das *Betroffenheitsprinzip* und das *Prinzip der Selbstunterwerfung*. Die Menschen müssen an jenen Entscheidungen, von denen sie selbst betroffen sind, direkt oder indirekt mitwirken können und die zur Wahl stehenden KandidatInnen für ein politisches Amt oder ein allgemeines Repräsentativorgan, und damit letztlich auch die tatsächlich Gewählten, haben sich aus der selben theoretischen Grundgesamtheit zu rekrutieren wie die Wählerinnen und Wähler selbst. Der Anwendung dieser beiden Prinzipien ist es zu verdanken, dass die in Demokratien direkt oder indirekt zustande gekommenen Entscheidungen durch die Rechtsunterworfenen als *ihre* Entscheidungen wahrgenommen werden und andererseits das politische Personal nicht nur als von ihnen gewählt, sondern auch aus ihrer Mitte ausgewählt betrachtet wird. Demokratie ist „Volksherrschaft“, meint damit aber nichts anderes als die theoretische Identität von Herrschern und Beherrschten und die Konstruktion eines souveränen, sich selbst regierenden Personenverbandes.

In der allgemeinen Staatenpraxis ist es in aller Regel die Staatsangehörigkeit, über die versucht wird, die Frage der Betroffenheit von politischen Entscheidungen innerhalb eines Gemeinwesens und damit auch die Frage über die Inklusion oder Exklusion in den politischen Entscheidungsfindungsprozess zu beantworten. Aufgrund vermehrter transnationaler Mobilität – innerhalb und nach Westeuropa beispielsweise ab der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in Form von Arbeits- und Fluchtmigration bzw. innerhalb der Europäischen Union als Folge des freien Personenverkehrs – kommt es aber zu einer Verschiebung der Zusammensetzung der nationalen Gesellschaften: der Anteil jener Menschen in der Bevölkerung, die nicht die Staatsbürgerschaft des Landes besitzen, in dem sie leben, nimmt zu – die Teilmengen WohnbürgerInnen und StaatsbürgerInnen verlieren ihre Deckungsgleichheit und driften zusehends auseinander. Die so entstandene zunehmende Inkongruenz von Wohn- und Wahlbevölkerung bedeutet eine Abnahme an Inklusivität des politischen Systems; die demokratischen Prinzipien der Betroffenheit und der Selbstunterwerfung können nicht mehr im vollen Umfang erfüllt werden. Die Demokratie wird zur defizitären Demokratie.

Die zwei zentralen und forschungsleitenden Fragestellungen, die der vorliegenden Arbeit zugrunde liegen, lauten daher: Entlang welcher Kriterien und Parameter werden die Zugehörigkeit zu einem Gemeinwesen und die Verteilung von politischen Beteiligungsrechten organisiert und wie kann das in den faktischen Einwanderungsländern entstandene strukturelle Demokratiedefizit durch eine Modifikation dieser Kriterien und Parameter beseitigt werden?

Zur Beantwortung dieser Fragen gliedert sich die Arbeit in zwei Teile. Im Zentrum des ersten Teils, den Kapiteln 2 bis 5, steht die deskriptive und analytische Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen und der politischen Entwicklung in den Bereichen Staatsbürgerschaft und Wahlrecht. Hierzu werden im Konkreten die österreichische Rechtsordnung und die Staatsbürgerschafts- und Wahlrechtsregime ausgewählter Staaten und Staatengemeinschaften kontrastierend dargestellt. Der zweite Teil der Arbeit, das Kapitel 6, löst sich von dieser konkreten deskriptiven Darstellungsform und versucht eine demokratiethoretisch-normative Antwort auf die Frage nach der Konstruktion von Zugehörigkeit und Betroffenheit und endet mit der Darstellung des *Modells einer inklusiven Demokratie*, das als Lösungsansatz zur Beseitigung des konstatierten demokratischen Defizits vorgeschlagen wird und die theoretische Schlussfolgerung der gesamten Arbeit darstellt.

Im einzelnen ergibt sich damit folgende Struktur: Kapitel 2 widmet sich einer ausführlichen Darstellung des österreichischen Staatsbürgerschaftsrechts und beinhaltet neben einem Überblick über den aktuellen Rechtsbestand auch einen kurzen historischen Abriss. In der abschließenden Kritik an dem sehr restriktiven österreichischen Rechtsrahmen werden bereits Teile des allgemeinen normativen Abschnitts zur Staatsbürgerschaft vorweggenommen.

Kapitel 3 setzt die für Österreich gewonnenen Erkenntnisse in einen internationalen Kontext und stellt die im Völkerrecht vorhandenen allgemeinen Prinzipien für den originären und derivativen Erwerb der Staatsbürgerschaft dar und illustriert diese anhand ausgewählter Länderbeispiele. Das Kapitel geht weiters auf die Diskussion um die Möglichkeit multipler Staatsangehörigkeiten ein.

Das folgende Kapitel 4 vollzieht den inhaltlichen Schritt von der Betrachtung der Staatsbürgerschaftsregime zu jener der Wahlrechtsregime und bietet in seiner Einleitung eine Typologie bestehender inklusiver Wahlrechtsregelungen. Diese bietet ein Werkzeug zur analytischen Differenzierung in *partielle* und *partikuläre* AusländerInnenwahlrechtsregelungen und die Möglichkeit, deren höchst unterschiedliche *Dimensionen der Inklusivität* aufzuzeigen. Anschließend folgt eine exemplarische Darstellung verschiedener bestehender Konzepte inklusiver Wahlrechtsregime, die neben jenem der Europäischen Union, des Commonwealth und der Gemeinschaft der Staaten portugiesischer Sprache auch einen Überblick über bestehende einzelstaatliche Regelungen beinhaltet.

Im Kapitel 5, dem Ende des ersten Teils der Arbeit, wird der Focus der Betrachtungen erneut auf Österreich gelegt und die Rechtsordnung in Bezug auf das aktive und passive Wahlrecht zu den allgemeinen Vertretungskörpern und der beruflichen Interessensvertretung untersucht. Darüber hinaus beinhaltet dieses Kapitel eine umfangreiche Darstellung der österreichischen Diskussion zur Frage der Inklusion ausländischer StaatsbürgerInnen in den kommunalen politischen Entscheidungsfindungsprozess anhand dreier Beispiele: dem gescheiterten AusländerInnenwahlrecht in Wien, dem Modell für ein AusländerInnenwahlrecht in Graz und der Einrichtung kommunaler AusländerInnenbeiräte.

Kapitel 6 schließlich beginnt mit dem Versuch, anhand der demokratischen Grundprinzipien der *Betroffenheit* und der *Selbstunterwerfung* die normative Frage zu beantworten, wer in einem Gemeinwesen das legitime Recht auf politische Mitsprache besitzt. Auf diesen Überlegungen aufbauend, wird in einem zweiten Schritt aufgrund der üblichen Verknüpfung des Wahlrechts mit dem Besitz der Staatsbürgerschaft ein strukturelles demokratiepolitisches Defizit festgestellt. Konkrete Lösungsansätze, wie dieses Defizit überwunden werden kann, bilden schließlich den Abschluss des Kapitels. Dabei werden die beiden möglichen Lösungswege zur Inklusion von MigrantInnen in das politische System – die Ausdehnung der demokratischen Rechte auf Nicht-StaatsbürgerInnen und die Naturalisierung auf dem Weg eines gesicherten und raschen Zugangs zur Staatsbürgerschaft – zunächst getrennt voneinander betrachtet und normativ bewertet. Zur Lösung des demokratischen Defizits wird schließlich das *Modell einer inklusiven Demokratie* vorgestellt, das seine Inklusivität aus der optimalen Kombination der beiden Ansätze bezieht und so deren jeweilige Nachteile zu kompensieren vermag.

Dieses Lösungsmodell für eine inklusive Demokratie wird sowohl dem Betroffenheitsprinzip als auch dem Prinzip der Selbstunterwerfung gerecht, darüber hinaus beruht das Modell aber auch auf einer Reihe weiterer Hypothesen, die den Überlegungen zu dieser Arbeit zugrunde liegen:

Die Koppelung des Besitzes des Wahlrechts mit jenem der Staatsbürgerschaft ver- bzw. behindert den Prozess der Integration von Migrantinnen und Migranten. Der Besitz des Wahlrechts und dessen Gebrauch schaffen ein Gefühl von Zugehörigkeit zu einer Gesellschaft und erzwingen eine Auseinandersetzung mit dem politischen Geschehen. Politische Rechte wirken stark integrativ, während der Ausschluss von politischer Mitsprache zu Desinteresse und Selbstabschottung führen kann.

Eine Entkoppelung der politischen, sozialen und zivilen Rechte vom Besitz der Staatsbürgerschaft führt zu einer Aufwertung derselben. Der Erwerb der Staatsbürgerschaft muss in einem solchen Fall von MigrantInnen nicht mehr aus reinen Nützlichkeitsabwägungen – zum Erreichen von sozialer und rechtlicher Sicherheit und als Schutz vor rechtlicher Diskriminierung – angestrebt werden und kann unter einem Maximum an Freiwilligkeit alleine aufgrund der emotionalen Verbundenheit mit einem Staat und seiner Gesellschaft erfolgen.

Ausländische StaatsbürgerInnen werden durch die Verleihung des Wahlrechts vom ausschließlichen Objekt politischer Entscheidungen und Auseinandersetzungen zu einem politisch handelnden Subjekt. Die Folge ist eine programmatische wie strukturelle Öffnung der etablierten Parteien; eine populistische und ausschließlich negativ konnotierte sog. „Ausländerpolitik“ wird unwahrscheinlicher.

Die Verweigerung von politischen Rechten für Nicht-StaatsbürgerInnen konterkariert die staatlichen Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Menschen aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit im privaten Rechtsverkehr. Ein AusländerInnenwahlrecht kann als staatliche antidiskriminatorische Maßnahme verstanden werden und erhöht die Glaubwürdigkeit des Staates in der Auseinandersetzung um die Beseitigung gesellschaftlicher Diskriminierung massiv.

Ein ausschließlich durch innerstaatliches Recht definierter Status wie jener eines langfristig Aufenthaltsberechtigten kann auf internationaler Ebene, aufgrund der externen Bedeutung der Staatsbürgerschaft im Verkehr mit Drittstaaten, niemals den Gehalt einer Staatsangehörigkeit ersetzen.

Die Verweigerung der Doppelstaatsbürgerschaft durch das Herkunftsland oder den Aufnahmestaat stellt eine deutliche Hürde für den derivativen Staatsbürgerschaftserwerb dar; der mögliche Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit ist für MigrantInnen ein wesentliches und oftmals entscheidendes Argument gegen eine Einbürgerung.

Die Einführung eines eingeschränkten partiellen und/oder partikulären AusländerInnenwahlrechts löst eine Art spill-over-Effekt aus und führt im Laufe der Zeit häufig zu einer (schrittweisen) Ausweitung und Verallgemeinerung der AusländerInnenwahlrechtsregelungen. Der Ausschluss einer bestimmten ausländischen Bevölkerungsgruppe von den politischen Partizipationsrechten gerät unter zunehmenden Legitimationsdruck sobald von der inländischen Staatsbürgerschaft als Prinzip zur Organisation der Teilnahmeberechtigung teilweise abgegangen wird.

Offen bleibt die Frage, warum Österreich bzw. mit Österreich vergleichbare europäische Einwanderungsländer so zögerlich auf das durch die Migration entstandene Demokratiedefizit reagieren. Eine historische und vergleichende Analyse zu dieser Fragestellung findet in der vorliegenden Arbeit leider keine Berücksichtigung, wäre aber ein sicherlich lohnenswertes und interessantes Unterfangen für die zukünftige Forschungstätigkeit in diesem Bereich. Daher sollen an dieser Stelle nun abschließend in Thesenform einige Überlegungen angestellt werden, warum es gerade in Österreich einen so restriktiven Ausschluss von Nicht-StaatsbürgerInnen von den politischen (und lange Zeit auch von den sozialen) Rechten gibt (bzw. gab).

Durch den politischen Versuch der Einführung des sog. Rotationsprinzips mit der Fiktion der „Gastarbeiter“ in den 60er und 70er Jahren ging die Politik ab dem Einsetzen verstärkter transnationaler Migration nach Österreich von der Überlegung und Annahme aus, dass MigrantInnen immer nur für kurze Zeit im Land verbleiben würden; aus diesem kurzen Aufenthalt, der nur zum Zweck und für die Dauer einer Erwerbstätigkeit aufrechterhalten werden sollte, würden jedoch keinerlei legitime Ansprüche auf ein Mitspracherecht in der politischen Sphäre des „Gast“landes entstehen. Doch das Konzept vom Rotationsprinzip schlug fehl und die „Gastarbeiter“ wurden zu Dauer„gästen“, die jedoch weiterhin politisch rechtlos blieben.

Der steigende Bedarf der heimischen Wirtschaft an wenig qualifizierten Arbeitskräften verbunden mit einem Arbeitskräftemangel am inländischen Arbeitsmarkt, führte zu einem sozialpartnerschaftlichen Konsens über die Rekrutierung migrantischer Arbeitskräfte. Deren „primäre Qualifikation“ war ihre besondere „Verwundbarkeit“ gegenüber Unternehmen, staatlichen Behörden und inländischen Arbeitskräften, die durch eine bewusste Vorenthaltung sozialer und politischer Rechte erreicht wurde; das Ziel der Rotationspolitik war die kurzfristige Erzeugung und Bereitstellung eines flexiblen und weitgehend rechtslosen Arbeitskräfteangebotes.

Die beharrliche Verweigerung der Anerkennung der Tatsache, dass es sich beim österreichischen Staat um ein faktisches Einwanderungsland handelt, verhindert die Ausweitung politischer Rechte auf MigrantInnen. Die Anerkennung Österreichs als Einwanderungsland durch die Politik hätte rein deklaratorischen Charakter, würde jedoch auch dazu führen, dass MigrantInnen als integraler Bestandteil der Gesellschaft angesehen werden, denen wesentliche politische Rechte nicht weiter vorenthalten werden können.