

Das kommunale Ausländerwahlrecht im europäischen Vergleich

Werner T. Bauer

Österreichische Gesellschaft für Politikberatung
und Politikentwicklung (ÖGPP)

Gesprächskreis
Migration und Integration
16. Februar 2008, Bonn

Friedrich-Ebert-Stiftung

Das allgemeine und gleiche Wahlrecht ist ein relativ junges Recht, das in den meisten europäischen Staaten erst nach jahrzehntelangen Kämpfen in der ersten Hälfte des vorigen Jahrhunderts durchgesetzt wurde; beim Frauenwahlrecht dauerte es in Frankreich, Italien oder Belgien sogar bis 1945. Im Gegensatz zu anderen Grundrechten handelt es sich beim Wahlrecht um ein „Bürgerrecht“, d.h. das Wahlrecht ist grundsätzlich an die Staatsbürgerschaft und die Repräsentativkörperschaft im eigenen Staat gebunden. Das Wahlrecht definiert, wer als Vollmitglied in einer bestimmten Gemeinschaft aktiv partizipieren und mitbestimmen kann. Deshalb haftet dem Wahlrecht immer noch eine besondere Symbolik an, auch wenn die Atmosphäre republikanischer Feierlichkeit, die in früheren Zeiten an Wahltagen herrschte, heute zumeist nur noch in ländlichen Gegenden anzutreffen ist. Zu diesem feierlichen Ernst passt auch, dass z.B. in Österreich per Gesetz vom 18. Dezember 1918 *der Ausschank von geistigen Getränken (...) am Wahltage sowie am Tage vorher verboten* war, eine Bestimmung, die sich mit einigen kleinen Änderungen bis zum Jahr 1979 gehalten hat. Es mag deshalb verständlich erscheinen, dass es vielen Mitbürgern schwer fällt, dieses Recht auch „fremden“ Personengruppen einzuräumen.

Derzeit leben mehr als 25 Millionen Menschen mit einer anderen Staatsangehörigkeit als der ihres Aufenthaltslandes legal in einem der Staaten Westeuropas, die meisten von ihnen am unteren Ende der sozialen und beruflichen Hierarchien. Von den politischen Parteien und beruflichen Interessensvertretungen werden diese neuen Unterschichten in der Regel nicht oder nur halbherzig vertreten. Da die meisten Migranten der ersten Generation, aber auch viele Angehörige der sogenannten „zweiten und dritten Generation“ nicht eingebürgert wurden, bleiben sie vom Wahlrecht ausgeschlossen und können politisch keinerlei Einfluss auf Entscheidungen nehmen, von denen sie selbst betroffen sind.

Die mangelnde Möglichkeit der politischen Partizipation eines immer größeren Bevölkerungsteils stellt auf die Dauer ein ernst zu nehmendes Problem für die Demokratie dar. Der dauerhafte Ausschluss eines Teils der Gesellschaft vom politischen Entscheidungsprozess verletzt das demokratische Prinzip des *quod omnes tangit, ab omnibus approbetur* („Was alle betrifft, bedarf der Zustimmung aller“) und hat nicht nur negative Konsequenzen für jenen Teil der Bevölkerung, der von der politischen Partizipation ausgeschlossen bleibt, sondern auch für die Gesellschaft als Ganzes.

In vielen Städten und Gemeinden hat der Ausschluss der Migranten von der politischen Partizipation und Repräsentation mittlerweile ein für die politische Legitimität der Bezirks- und Gemeindevertretungen bedrohliches Ausmaß erreicht. Aufgrund der demographischen Entwicklung – hohe Anteile bei Kindern und Jugendlichen, geringe Anteile bei den über 65-Jährigen – ist in den nächsten Jahren v.a. in jenen Ländern, die bei der Einbürgerung besonders restriktiv vorgehen, mit einem weiteren Wachstum der politisch nicht repräsentierten Bevölkerung zu rechnen. Gleichzeitig werden die Migranten und ihre

Nachkommen, die z.T. bereits seit Jahrzehnten in ihren Aufnahmeländern leben, durch die Integrationsbestrebungen der Europäischen Union gegenüber den neuen Zuwanderern aus EU-Mitgliedsstaaten deutlich benachteiligt.

1. Der Vertrag von Maastricht und das Wahlrecht für EU-Bürger

Der Maastrichter Vertrag, der am 7. Februar 1992 unterzeichnet wurde und im Jahr 1993 in Kraft trat, war ein weiterer Schritt auf dem Weg zu einer immer enger werdenden Union der Völker Europas. Dieser sogenannte „Mantelvertrag“ setzt sich sowohl aus neuen als auch aus bereits bestehenden und zum Teil geänderten Verträgen zusammen. Unter ihnen spielt der alte EWG-Vertrag, der seit Maastricht „EG-Vertrag“ genannt wird, eine wichtige Rolle, da in seinem Artikel 8 (neu) eine Unionsbürgerschaft eingeführt wurde. Jeder Unionsbürger hat danach u.a. das Recht, sich überall in der Europäischen Gemeinschaft frei zu bewegen und aufzuhalten (Artikel 8a EG-Vertrag) und sich aktiv und passiv an den Kommunalwahlen seines Aufenthaltslandes und an den Wahlen zum EU-Parlament zu beteiligen, unabhängig davon, in welchem Mitgliedsland er gerade wohnt.

Wörtlich heißt es in Art. 8b (1) des Vertrages: *Jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, hat in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaates.* Analog dazu *besitzt jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, in dem Mitgliedsstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaates.*

Nach Artikel 19 Absatz 1 des EG-Vertrags und Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie 94/80/EG können Mitgliedstaaten Ausnahmen von diesem Wahlrecht vorsehen, wenn der Anteil der Unionsbürger im Wahlalter, die ihren Wohnsitz in diesem Mitgliedstaat haben ohne dessen Staatsangehörigkeit zu besitzen, 20% aller Unionsbürger im Wahlalter mit Wohnsitz in diesem Mitgliedstaat überschreitet. Luxemburg hat – unter Hinweis darauf, dass der Anteil der ausländischen Unionsbürger im Wahlalter mit Wohnsitz in Luxemburg beinahe 40% der Gesamtzahl der Unionsbürger im Wahlalter, die dort ihren Wohnsitz haben, beträgt – als einziger Mitgliedstaat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und beschränkt das Wahlrecht auf ausländische Unionsbürger, die mindestens fünf Jahre vor Eintragung ihren rechtmäßigen Wohnsitz im luxemburgischen Hoheitsgebiet hatten.

Art. 5 Abs. 3 der Richtlinie 94/80/EG erlaubt es den Mitgliedstaaten außerdem, im Bereich des passiven Wahlrechtes bestimmte kommunale Ämter, die nicht bloß kommunale, sondern auch staatliche Aufgaben erfüllen, den eigenen Staatsangehörigen vorzubehalten. Dieser sogenannte „Funktionsvorbehalt“ gilt vielfach für Bürgermeister, Beigeordnete und ihre Stell-

vertreter. In Italien etwa wurde die Wahl zum Bürgermeister für Ausländer ausdrücklich ausgeschlossen, und in Luxemburg wird die Mitgliedschaft im Gemeindevorstand an die Staatsbürgerschaft geknüpft.

2. Das kommunale Wahlrecht für Drittstaatsangehörige

Das kommunale Wahlrecht für EU-Bürger schuf auf Gemeindeebene zwei Klassen von Nicht-Staatsbürgern: solche, die – mit unterschiedlichen Einschränkungen beim passiven Wahlrecht – ihre demokratischen Partizipationsmöglichkeiten wahrnehmen können (im Jahr 2000 waren dies etwa 4,6 Millionen Menschen oder 1,6% der Wohnbevölkerung über 18 Jahren innerhalb der EU), und solche, denen diese demokratischen Mitgestaltungsmöglichkeiten, je nach nationaler Gesetzgebung, gewährt oder verwehrt werden (9 Millionen Menschen oder 3% der erwachsenen Wohnbevölkerung innerhalb der EU).

Ganz allgemein können wir in der Frage des kommunalen Ausländerwahlrechts für Drittstaatsangehörige drei Gruppen von Staaten unterscheiden. Zur ersten Gruppe, den „Vorreitern“, zählen die skandinavischen Staaten Dänemark, Schweden und Finnland, sowie Irland und die Niederlande, die schon vor dem Jahr 1994 das aktive und passive Kommunalwahlrecht auf alle dort lebenden Ausländer ausgedehnt hatten.

Vorreiter unter den Vorreitern war, wie in vielen gesellschaftspolitischen Fragen, **Schweden**, wo bereits 1975 alle seit zumindest 3 Jahren in Schweden lebenden Ausländer über 18 Jahren das aktive und passive Wahlrecht auf kommunaler und auch auf regionaler Ebene (also für die Provinziallandtage) erhielten – und das in einem Konsens aller im Parlament vertretenen Parteien. Die von der Wahlrechtskommission im Jahr 1983 empfohlene Ausweitung des kommunalen und regionalen Ausländerwahlrechts auf nationale Parlamentswahlen und Referenden wurde bis heute jedoch nicht umgesetzt.

Die Wahlbeteiligung der ausländischen Bevölkerung lag bei den mit viel Publizität begleiteten ersten Kommunalwahlen im Jahr 1976 bei beinahe 60%, sank in den 80er-Jahren auf ca. 50% und liegt seit den 90er-Jahren bei etwa 40%. Dieser Rückgang wird einerseits mit der veränderten Zusammensetzung der ausländischen Wahlbevölkerung (nach Herkunftsländern) erklärt, andererseits aber auch mit einer gewissen Verfestigung von sozialen Diskriminierungen, mit denen eine gewisse Desillusionierung und ein Rückgang politischer Partizipationsneigung verbunden ist. Allerdings brachte die Anreicherung des in Schweden geltenden Listenwahlrechts durch Elemente eines wahlkreisbasierten Mehrheitswahlrechtes seit den Kommunalwahlen des Jahres 1998 eine starke Zunahme von Kandidaten mit Migrationshintergrund und bei den meisten schwedischen Parteien besteht ein deutlicher Trend zur verstärkten Nominierung entsprechender Kandidaten. Dazu kommt, dass die Praxis der vergleichsweise raschen und unbürokratischen Einbürgerung einen leichten

Zugang zu vollen politischen Partizipationsrechten schafft. Für das Jahr 2006 meldete die „Statistics Sweden“ 492.000 ausländische Staatsbürger (5,4%) gegenüber mehr als 1,5 Millionen Personen schwedischer Staatsbürgerschaft mit Migrationshintergrund (16,7%).

Im Nachbarland **Dänemark** waren die Bürger nordischer Staaten schon seit 1974 auf lokaler und regionaler Ebene wahlberechtigt. Alle weiteren Drittstaatsangehörigen besitzen das aktive und passive Wahlrecht in kommunalen und regionalen Angelegenheiten, sofern sie sich seit mehr als 3 Jahren rechtmäßig im Land aufhalten, seit 1981. Allerdings liegt der Anteil der Nicht-EU-Ausländer in Dänemark, v.a. seit der sukzessiven Verschärfung des Aufenthalts- und Asylrechts Mitte der 90er-Jahre, unter dem EU-Schnitt, und ethnische Minderheiten und Nichtstaatsbürger sind auch in Dänemark weder als Wähler noch als gewählte Politiker proportional zu ihrem Bevölkerungsanteil repräsentiert. 2007 besaßen etwa 4% der dänischen Staatsbürger einen Migrationshintergrund, der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung lag bei bloß 5,1%.

Ähnlich wie in Schweden und Dänemark verlief die Entwicklung auch in **Finnland**, wo die „nordischen Staatsbürger“ bereits seit 1976 nach 2 Jahren Aufenthalt bei Kommunal- und Regionalwahlen aktiv und passiv wahlberechtigt waren und wo dieses Recht 1991 auf alle übrigen Ausländer ausgeweitet wurde. Laut finnischer Verfassung ist jeder finnische Staatsbürger und jeder ausländische Staatsbürger mit permanentem Aufenthalt bei kommunalen Wahlen und Abstimmungen wahlberechtigt, wobei für Nicht-EU-Staatsbürger (und Nicht-Skandinavien) weiterhin eine zweijährige Mindestaufenthaltsdauer gilt. De facto spielt das Ausländerwahlrecht in Finnland, das auf einen Ausländeranteil von nur knapp mehr als 1% kommt, jedoch keine besondere Rolle.

Ein weiteres, in letzter Zeit etwas ins Gerede gekommenes Musterland in gesellschaftspolitischen Fragen sind die **Niederlande**, die seit 1985 allen Ausländern, die seit zumindest 5 Jahren im Land leben, das aktive und passive Wahlrecht auf kommunaler Ebene gewähren. Auch hier wurde die erste Wahl nach dem neuen Wahlrecht von einer großangelegten Informationskampagne begleitet, die unter dem Motto *Zusammen leben, zusammen wählen* stand. Bei den ersten Wahlen im März 1986 beteiligten sich rund 46% der Ausländer; allerdings gingen nur 36 von insgesamt rund 11.000 Mandaten an ausländische Bürger. Bei den Kommunalwahlen des Jahres 1998 wurden die ausländischen Wähler von den verschiedenen Parteien besonders umworben und viele Angehörige ethnischer Minderheiten als Kandidaten aufgestellt. Dies führte dazu, dass sich die Gesamtzahl der Gemeinderatsmitglieder mit „ethnischem Background“ mehr als verdoppelte. Die Wahlbeteiligung der eingebürgerten und nicht-eingebürgerten Zuwanderer lag 1998 im Durchschnitt bei 25%, variierte aber stark nach Herkunftsgruppen. Die stärkste Mobilisierung fand sich mit etwa 40% unter den türkischen Zuwanderern und lag in einigen Kommunen sogar über dem landesweiten Durchschnitt.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass seit der Einführung des kommunalen Wahlrechts die Migranten ihre anfängliche Präferenz für die „Sozialdemokratische Partei der Arbeit“ immer mehr dem Wahlverhalten der niederländischen Bevölkerung angeglichen hatten. Bei den letzten Kommunalwahlen im März 2006 führte die rigorose Zuwanderungspolitik der Mitte-Rechts-Regierung des christdemokratischen Ministerpräsidenten Jan Peter Balkenende allerdings zu einem fulminanten Sieg der Linksparteien und zu einer massenweisen Mobilisierung der zuletzt eher wahlabstinenten Migranten, die Wahlanalysen zufolge zu etwa 80% für die damalige Opposition stimmten.

Im Fall der Niederlande ist auch auf die immer noch großzügige Naturalisierungspraxis und die erleichterte (bzw. automatische) Einbürgerung von Angehörigen der „zweiten und dritten Generation“ zu verweisen. Von den 150 Abgeordneten des letzten niederländischen Parlaments stammten immerhin 11 aus ethnischen Minderheiten.

Irland befindet sich zwischen der Gruppe der Vorreiter und der zweiten Gruppe, den Pragmatiken. Vom Ansatz her pragmatisch, gebührt den Iren in einem Punkt dennoch eine Vorreiterrolle, denn: in Irland ist die Staatsbürgerschaft kein Kriterium für politische Rechte auf Gemeindeebene. Das kommunale Wahlrecht ist vielmehr an das Wohnrecht geknüpft, d.h. alle Personen über 18 Jahren, die sich seit mindestens 6 Monaten in Irland aufhalten, sind wahlberechtigt – seit 1974 auch passiv! Auch auf nationaler Ebene geben sich die Iren sehr pragmatisch: Grundsätzlich wird allen ausländischen Staatsbürgern das Wahlrecht zum irischen Parlament gewährt, die aus Ländern stammen, die den dort ansässigen Iren gleiche oder zumindest ähnliche Rechte einräumen. De facto allerdings steht das Wahlrecht auf nationaler Ebene bis heute einzig den britischen Bürgern zu.

Zu der zweiten Gruppe, den „Pragmatikern“ gehören Großbritannien sowie Spanien und Portugal, wo das aktive (und z.T. auch das passive) Wahlrecht auf bestimmte Personengruppen beschränkt ist, die entweder eine gemeinsame Geschichte oder eine gemeinsame Kultur und Sprache teilen bzw. wo das Wahlrecht nach dem Prinzip der Gegenseitigkeit gewährt wird.

In **Großbritannien** etwa, wo die große Mehrheit der Migranten aus dem Commonwealth und aus Irland stammt, sind diese Ausländer auch bei Parlamentswahlen aktiv (ab dem 18. Lebensjahr) und passiv (ab dem 21. Lebensjahr) wahlberechtigt, d.h. sie können auch ohne britische Staatsangehörigkeit Abgeordnete werden. Dieses Wahlrecht für Iren und für Commonwealth-Bürger ist allerdings nicht nur ein Ausdruck der besonderen Beziehungen zu diesen Staaten, sondern auch auf den Umstand zurückzuführen, dass die gesetzliche Basis für eine eigenständige britische Staatsangehörigkeit erst durch ein Gesetz aus dem Jahr 1981, den „British Nationality Act“, geschaffen wurde.

Die großzügige Verleihung der britischen Staatsbürgerschaft an Zuwanderer bzw. die automatische Einbürgerung von im Land geborenen Kindern nach dem *ius soli* hat darüber hinaus dazu geführt, dass eine große Mehrheit der Bevölkerung nicht-britischer Abstammung bereits über die britische Staatsbürgerschaft verfügt.

Die **spanische** Verfassung von 1978 erkennt das Wahlrecht grundsätzlich zwar nur spanischen Staatsbürgern zu, macht allerdings ausdrücklich „Ausnahmen“ für Kommunalwahlen aufgrund von Reziprozität (ab 3 Jahren Mindestaufenthalt und ohne passives Wahlrecht). Noch vor Maastricht wurden entsprechende Abkommen mit Dänemark, Norwegen, Schweden und den Niederlanden geschlossen. Weitere bilaterale Abkommen existieren aufgrund der besonderen kulturellen und sprachlichen Verwandtschaft mit Argentinien, Venezuela, Uruguay, Kolumbien und Chile, wurden allerdings bis dato noch nicht ratifiziert. Im Vorjahr verständigten sich Ministerpräsident Zapatero (PSOE) und die konservative Partido Popular (PP), dass auf Basis weiterer bilateraler Abkommen bis zu zwei Millionen in Spanien lebenden Nicht-EU-Ausländern die Teilnahme an den nächsten Kommunalwahlen ermöglicht werden soll.

Auch die **portugiesische** Verfassung von 1976 sieht beim Wahlrecht Ausnahmen für Bürger portugiesischsprachiger Länder vor. Das Wahlgesetz von 1989 präzisiert, dass Ausländern das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen gegeben werden kann, wenn Reziprozität vorliegt. Dies betrifft beim aktiven Wahlrecht die Bürger Brasiliens und der Cap Verden nach 2 Jahren Aufenthalt, Ausländer aus Argentinien, Chile, Estland, Israel, Norwegen, Peru, Uruguay und Venezuela nach 3 Jahren. Das passive Wahlrecht ist den Bürgern Brasiliens und der Cap Verden nach 4 Jahren, solchen aus Peru und Uruguay nach 5 Jahren Aufenthalt vorbehalten.

Anzufügen sei hier noch, dass Belgien und Luxemburg Ausländern aus Drittstaaten seit kurzem ebenfalls das kommunale Wahlrecht gewähren. In **Luxemburg**, das mit beinahe 40% einen der höchsten Ausländeranteile weltweit aufweist, wobei der weitaus größte Teil – nämlich 34% der Wohnbevölkerung – auf EU-Bürger entfällt, dürfen auch Bürger aus Nicht-EU-Staaten seit dem Jahr 2005 ihre Stimme bei Kommunalwahlen abgeben – vorausgesetzt, sie leben seit mindestens fünf Jahren im Großherzogtum.

In **Belgien** war die Möglichkeit, das allgemeine kommunale Wahlrecht für Drittstaatsangehörige einzuführen, seit den fremdenrechtlichen Reformen des Jahres 1998 zwar verfassungsrechtlich vorgesehen, allerdings kam vor den Kommunalwahlen des Jahres 2000 – wohl auch aus Furcht vor der Opposition der extremen Rechten – keine gesetzliche Mehrheit für die konkrete Umsetzung dieser Maßnahme zustande. Erst im Februar 2004 verabschiedete die belgische Abgeordnetenkammer ein neues Gesetz, das auch Nicht-EU-Ausländern das – ausschließlich aktive! – Wahlrecht auf kommunaler Ebene einräumt.

Voraussetzung für die im Jahr 2006 erstmals wirksam gewordene Wahlberechtigung sind ein zumindest fünfjähriger legaler Aufenthalt und die Eintragung in die Wählerliste.

Aufgrund der äußerst großzügigen Einbürgerungspolitik – das belgische Recht sieht die einfache Einbürgerung nach 3 Jahren legalem Aufenthalt und nach 7 Jahren durch simple Deklaration vor, außerdem sind Doppelstaatsbürgerschaften möglich – liegt der Ausländeranteil in Belgien trotz starker Zuwanderung bei nur etwa 8,4%, wovon außerdem mehr als die Hälfte EU-Bürger sind.

Die letzten belgischen Kommunal- und Regionalwahlen brachten eine deutliche Zunahme von Mandataren mit Migrationshintergrund, allerdings mit beträchtlichen regionalen Unterschieden. Spitzenreiter sind hier die Brüsseler Gemeinden, in denen bereits ein Drittel der neuen Gemeinderäte ausländischer Herkunft sind. Aber auch in Antwerpen, einer traditionellen Hochburg des ausländerfeindlichen „Vlaams Belang“, verhalfen die wahlberechtigten Ausländer den Sozialisten des beliebten Bürgermeisters Patrick Janssen zu einem überraschenden Sieg.

Wir kommen nun zur dritten Gruppe, die aus den „Bremsern“ Frankreich, Italien, Griechenland, Deutschland und Österreich besteht, wo das kommunale Wahlrecht bis heute an die Staatsbürgerschaft gekoppelt bleibt.

Zwischen diesen Staaten existieren dennoch große Unterschiede. **Frankreich** propagiert eine klar „assimilative“ und „individualisierte“ Integrationspolitik. Die starke Betonung der individualrechtlichen Komponente im Integrationsprozess, die auf den Erwerb der Staatsbürgerschaft durch eine liberale Einbürgerungsgesetzgebung für in Frankreich geborene Migrantenkinder abzielt, konnte zwar die sozialen Unruhen in den *banlieus* nicht verhindern, ersparte Frankreich auf der anderen Seite aber jene Erfahrungen mit einer übermäßig „ethnisierten“ Politik, wie sie z.B. in Großbritannien oder den Niederlanden gemacht wurden. Politische Initiativen zur Einführung eines Ausländerwahlrechts hatten in Frankreich allerdings keinen Erfolg. Im Jahr 2000 brachten die französischen Kommunisten und die Grünen jeweils einen eigenen Gesetzentwurf für ein kommunales Wahlrecht für Nicht-EU-Bürger in die Nationalversammlung ein. Die Sozialisten, damals noch führende Kraft der regierenden Links-Koalition, unterstützten den Vorstoß, allerdings scheiterten die Initiativen an der konservativen Mehrheit im französischen Senat.

Auch heute zeichnet sich in Frankreich keine Verfassungsmehrheit für die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige ab. Angesichts der grundsätzlich großzügigen Einbürgerungspraxis fällt das Problem der nicht gewährten politischen Partizipationsmöglichkeit für Ausländer allerdings wesentlich weniger krass aus, als z.B. in Deutschland oder in Österreich. Ausländische Staatsbürger und eingebürgerte Personen machen zusammen etwas mehr als 10% der Bevölkerung aus, der Anteil an Personen mit Migrationshintergrund ist im traditionellen Einwanderungsland Frankreich wesentlich höher.

Auch **Italien** kennt kein kommunales Wahlrecht für Nicht-EU-Ausländer. Im Jahr 2005 wurde das in einigen italienischen Städten eingeführte kommunale Wahlrecht für Ausländer vom Obersten Verwaltungsgericht wieder gestoppt. Vor einigen Jahren ließ ausgerechnet der Führer der rechten „Alleanza Nazionale“, Gianfranco Fini, mit dem Vorschlag eines kommunalen Ausländerwahlrechts aufhorchen. Im Wahlkampf vor den Parlamentswahlen des Jahres 2006 hatte sich auch die damals noch oppositionelle Mitte-Links-Allianz dafür ausgesprochen, das Wahlrecht bei Kommunalwahlen auf Ausländer auszudehnen, die seit mindestens drei Jahren in Italien leben. Aufgrund der äußerst knappen Mehrheitsverhältnisse und des instabilen Koalitionsbündnisses von Ministerpräsident Prodi war eine Umsetzung dieses Wahlversprechens allerdings nicht zu erwarten gewesen.

In **Griechenland** lag der Anteil ausländischer Bürger lange Zeit deutlich unter dem EU-Schnitt. In den letzten Jahren stieg die Anzahl osteuropäischer Zuwanderer, v.a. Albaner, die bereits mehr als die Hälfte der etwa 800.000 legal im Land lebenden ausländischen Staatsbürger stellen. Griechenland verfolgt eine restriktive Zuwanderungs- und Einbürgerungspolitik, die Frage des Ausländerwahlrechts spielt in der politischen Diskussion bis dato kaum eine Rolle.

Österreich ist europaweit eines der Länder mit dem höchsten Anteil an Nicht-EU-Bürgern – was u.a. auch eine Folge der überaus restriktiven Einbürgerungspolitik ist. Politische Partizipationsmöglichkeiten für Drittstaatsangehörige fehlen hierzulande selbst auf unterster Ebene; Ausländern wird weder das kommunale Wahlrecht noch das passive Wahlrecht bei Betriebsrats- und Arbeiterkammerwahlen gewährt.

In **Wien**, wo der Ausländeranteil mit 19% am höchsten ist, beschloss der Landtag mit den Stimmen der SPÖ und der Grünen im Jahr 2002 die Einführung eines Ausländerwahlrechts für Drittstaatsangehörige nach fünfjähriger Niederlassung auf Bezirksebene – ohnehin eine wenig mutige Halbherzigkeit, die nur z.T. mit der Doppelrolle Wiens als Gemeinde und Bundesland zu erklären ist und die per se keinen wirklichen Durchbruch für die demokratische Inklusion von Migranten auf kommunaler Ebene dargestellt, wohl aber große symbolische Bedeutung gehabt hätte. Nachdem die damalige Bundesregierung das Gesetz beeinsprucht hatte, wurde es durch einen Beharrungsbeschluss des Landtages im Frühjahr 2003 wieder in Kraft gesetzt, nach einer Anfechtung durch Landtagsabgeordnete der ÖVP und FPÖ vom Verfassungsgerichtshof im Jahr 2004 allerdings als verfassungswidrig aufgehoben. Für eine Ausweitung des Wahlrechts auf Drittstaatsangehörige wäre demnach eine Verfassungsänderung notwendig, wofür wiederum eine – weder derzeit noch in absehbarer Zukunft wahrscheinliche – Zweidrittelmehrheit im Nationalrat erforderlich ist. Der Erwerb der Staatsbürgerschaft bleibt vorläufig also der einzige Weg zur Erlangung politischer Teilhaberechte in Österreich. Allerdings ist auch die eine eingebürgerte Migrationsbevölkerung in den demokratischen Institutionen des Landes kaum repräsentiert. Mandatare

der ersten oder zweiten Zuwanderergeneration bilden die seltene Ausnahme. Im Nationalrat und in den Landtagen finden sich – mit Ausnahme Wiens – kaum, in Gemeinde- und Bezirksräten nur punktuell Migranten.

Auch in **Deutschland** lässt das Grundgesetz mit Ausnahme des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger kein Wahlrecht für Ausländer zu. Im Jahr 1990 erklärte das Bundesverfassungsgericht das von Schleswig-Holstein im Jahr zuvor beschlossene kommunale Ausländerwahlrecht für *mit Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig*. Die Karlsruher Verfassungshüter entschieden, dass Ausländer zwar zur Bevölkerung, nicht aber zum deutschen Volk gehören, von dem nach Art. 20, Abs. 2 des Grundgesetzes die Staatsgewalt – auch auf kommunaler Ebene – ausgehe. Eine Ausdehnung der Staatsgewalt mittels eines Ausländerwahlrechts auf Nichtdeutsche sei mit dem Grundgesetz unvereinbar.

1998 kündigten SPD und Grüne in ihrer Koalitionsvereinbarung an, sich erneut für das allgemeine kommunale Ausländerwahlrecht einzusetzen. Diese Willensbekundung wurde allerdings nie durch konkrete gesetzliche Initiativen untermauert. Da die gesetzestechnische Umsetzung eines solchen Vorhabens eine Grundgesetzänderung erfordern würde, die wiederum der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und des Bundesrates bedürfte, also nur in einem breiten parteiübergreifenden Konsens möglich wäre, ist auf absehbare Zeit keine Änderung zu erwarten. Umfragen, die zeigen, dass mehr als 50% der in Deutschland lebenden Türken die SPD und nur 7% die CDU wählen würden, tragen sicherlich nicht zu einem Einlenken der in dieser Frage strikt ablehnenden CDU/CSU bei.

Von den knapp 7 Millionen in Deutschland gemeldeten Ausländern sind etwa 68% – also fast 4 Millionen – Drittstaatsangehörige, vorwiegend aus der Türkei, Serbien und Kroatien. 1,4 Millionen oder 21% aller im Ausländerzentralregister geführten Ausländer wurden bereits in Deutschland geboren.

Allerdings kam es in Deutschland, das lange Zeit als das typische Beispiel für ein Land mit „Gastarbeiterpolitik“ galt, durch das neue Staatsbürgerschaftsgesetz im Jahr 2000 zu einem Paradigmenwechsel in der Einwanderungspolitik. Das neue Staatsbürgerschaftsgesetz führte auch in Deutschland das Prinzip des *ius soli* ein, indem es in Deutschland geborenen Kindern ausländischer Eltern das Recht auf die deutsche Staatsbürgerschaft bei Geburt einräumt, sofern zumindest ein Elternteil eine Aufenthaltsgenehmigung besitzt und seit zumindest 8 Jahren in Deutschland lebt.

Was die 12 + 2 „**neuen**“ **Mitgliedsstaaten** der EU betrifft, so gewährt derzeit nur **Estland** allen ständigen Einwohnern über 18 Jahren, unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft, das aktive Wahlrecht bei Kommunalwahlen, sofern sie seit 5 Jahren im Land registriert sind. Die Regelungen in den übrigen neuen EU-Mitgliedsstaaten sind z.T. noch so neu, dass sie noch

gar nicht zur Anwendung kommen konnten, bzw. dass die Durchführungsbestimmungen noch gar nicht erlassen wurden. Grundsätzlich ist das kommunale Ausländerwahlrecht in einigen Ländern vorgesehen, die Aufenthaltsperioden werden jedenfalls relativ lange sein: 5 Jahre in Litauen, 8 Jahre in der Tschechischen Republik und Slowenien, 10 Jahre in der Slowakei.

Zusammenfassend können wir festhalten: Ein kommunales Wahlrecht, das weder auf bestimmte Personengruppen noch auf bestimmte Territorien des jeweiligen Staates beschränkt ist, existiert derzeit nur in den EU-Mitgliedsstaaten Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Irland, Luxemburg, den Niederlanden und Schweden, sowie in Island und Norwegen.

Voraussetzung für die Inanspruchnahme dieses Wahlrechts ist in der Regel eine bestimmte Aufenthaltsdauer: 6 Monate in Irland, 2 bzw. 3 Jahre in Dänemark, Finnland und Schweden (gilt nicht für Bürger nordischer Staaten), 5 Jahre in Belgien, Island, Luxemburg und den Niederlanden.

In Deutschland, Frankreich und Österreich, drei Staaten mit einem besonders hohen Anteil von Ausländern an der gesamten Wohnbevölkerung, bleibt den Migranten das kommunale Wahlrecht mit dem Hinweis auf die Möglichkeit des Erwerbs der Staatsbürgerschaft bis auf weiteres verwehrt.

3. Weiterführende Fragestellungen

3.1. Politische Partizipation durch Einbürgerung

Die Frage der politischen Partizipation von Migranten ist nicht von der Diskussion um die Integration der Zuwanderer zu trennen. Der Migrationsexperte Rainer Bauböck definiert Integration als *Prozess der wechselseitigen Anpassung und Veränderung einer aufnehmenden und einer aufzunehmenden Gruppe*. Auch wenn auf politischer Ebene vielfach die Ansicht vertreten wird, dass eine erfolgreiche Integration v.a. von der „Integrationsbereitschaft“ der Zuwanderer abhängt, herrscht unter den Experten weitgehende Übereinstimmung darüber, dass die Einführung von gezielten Maßnahmen zur besseren Integration zu den zentralen Aufgaben der jeweiligen Aufnahmeländer gehört. Sie sind es, die die entsprechenden Rahmenbedingungen und Partizipationsmöglichkeiten schaffen müssen, während die Zuwanderer im Integrationsprozess in erster Linie individuelle Anstrengungen zu leisten haben.

In diesem Zusammenhang sollte auch die Einbürgerungspolitik neu bewertet werden. Wenn das Ziel einer nachhaltigen Integrationspolitik die gleichberechtigte Teilhabe der Migranten in allen Bereichen der Gesellschaft ist, dann sollte die Einbürgerung als ein erster Meilenstein, als eine Schlüsselvoraussetzung für eine gelungene soziale Integration betrachtet werden

und nicht als „der letzte Schritt im Integrationsprozess“, wie es konservative Politiker und populistische Medien gebetsmühlenartig wiederholen.

In vielen Einwanderungsländern ist die Einbürgerung neben dem kommunalen Ausländerwahlrecht der traditionelle Weg zur politischen Partizipation. Allerdings sind die Kriterien und Bedingungen, nach denen die Staatsbürgerschaft zuerkannt wird, in den verschiedenen Mitgliedsstaaten der EU sehr unterschiedlich geregelt. Nach wie vor gibt es in der Europäischen Union keine Minimalstandards für den Erwerb der Staatsbürgerschaft, und das, obwohl durch die von der Staatsangehörigkeit der Mitgliedsländer abgeleitete gemeinsame „Unionsbürgerschaft“ Einbürgerungen gewissermaßen zu einer europäischen Angelegenheit geworden sind.

Die vorherrschenden Prinzipien, nach denen der Erwerb der Staatsbürgerschaft geregelt wird, sind das Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) und der Erwerb durch Geburt im Inland (*ius soli*). In den meisten alten EU-Staaten gelten beide Prinzipien; zuletzt wurde der Zugang zur Staatsbürgerschaft per Einbürgerung oder Geburt auch in Deutschland, Belgien, Luxemburg, Schweden und Finnland deutlich erleichtert. In Belgien, Frankreich, den Niederlanden und Spanien erhält die „dritte Generation“ automatisch bei Geburt die Staatsbürgerschaft, in Deutschland, Irland und Großbritannien werden Angehörige der „zweiten Generation“ unter bestimmten Voraussetzungen automatisch von Geburt an Staatsbürger, in Belgien und Portugal kann die „zweite Generation“ unter Umständen unmittelbar nach der Geburt als Staatsbürger registriert werden, in Belgien, Finnland, Frankreich, Italien, den Niederlanden und Großbritannien können im Inland Geborene per einfacher Erklärung, in Frankreich sogar automatisch mit der Volljährigkeit die Staatsbürgerschaft erhalten.

Im österreichischen Recht hingegen herrscht das Abstammungsprinzip ohne jede Rücksicht auf den Geburtsort vor, weshalb Kinder ausländischer Migranten automatisch den „Ausländerstatus“ ihrer Eltern erben, während andererseits die österreichische Staatsangehörigkeit im Ausland über Generationen hinweg unbegrenzt weitervererbt werden kann. Unter den 15 alten EU-Staaten gehört Österreich heute zusammen mit Griechenland und Dänemark zu den einbürgerungsunwilligsten Ländern mit den strengsten Auflagen, den längsten Wartefristen und den höchsten Gebühren.

Im Unterschied zu vielen anderen Einwanderungsländern schreibt das österreichische Einbürgerungsgesetz auch vor, dass die frühere Staatsbürgerschaft abzulegen ist. Eine Doppelstaatsbürgerschaft ist in Österreich nur in seltenen Ausnahmefällen möglich.

Das Festhalten am reinen Abstammungsprinzip und hohe Einbürgerungshürden führen dazu, dass ein unverhältnismäßig großer Teil der Einwanderer und ihrer Nachkommen immer noch „Ausländer“ sind. Wenn landesweit 9% der Wohnbevölkerung – in Wien sogar

19% – nicht wahlberechtigt sind, muss das als gravierendes Demokratiedefizit gewertet werden.

3.2. Einführung einer kommunalen „Wohnbürgerschaft“ (nach Rainer Bauböck)

Zusätzlich zu den bereits eingangs erwähnten demokratiepolitischen Gründen hätte ein kommunales Ausländerwahlrecht auch mit Blick auf eine Stärkung der Gemeindeautonomie und -demokratie großes Gewicht. Statt die Gemeinden als eine hierarchisch untergeordnete Ebene der staatlichen Verwaltung aufzufassen, sollten sie vielmehr als demokratische Gemeinwesen besonderer Art betrachtet werden, in denen andere (und neue) Formen der politischen Mitgliedschaft ausformuliert und erprobt werden könnten. Was die Gemeinde in dieser Hinsicht nämlich vom Staat unterscheidet ist, dass Zu- und Abwanderungen für sie, ganz unabhängig von Staatsbürgerschaften, eine tagtägliche Realität darstellen und dass der Zugang zu ihren öffentlichen Gütern und Dienstleistungen für alle, die in ihr leben, offen und gleich ist. Es käme daher einer begrüßenswerten Erweiterung der kommunalen Demokratie und Autonomie gleich, wenn die Gemeinden aufgrund des *ius domicili* allen ihren Wohnbürgern die gleichen politischen Beteiligungsrechte einräumten.

Der Migrationsexperte Rainer Bauböck („Wessen Stimme zählt? Thesen über demokratische Beteiligung in der Einwanderungsgesellschaft“, 2003) schlägt deshalb vor, die eigenständige Auffassung der politischen Mitgliedschaft in den Kommunen auch dadurch zum Ausdruck zu bringen, dass diese in Zukunft den in die Gemeinde zugezogenen In- und Ausländern den Status einer „Wohnbürgerschaft“ – verknüpft mit dem kommunalen Wahlrecht – formell verleihen sollten. Damit wäre auch klargestellt, dass es sich dabei nicht um ein kommunales Sonderrecht für Ausländer handelt, sondern um die gleichberechtigte Mitwirkung aller Bürger an der kommunalen Demokratie. Die Wohnbürgerschaft wäre demnach ein Zwischenstatus mit weitestgehender rechtlicher Gleichstellung von Aus- und Inländern, und „Wohnbürger“ hätten nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer die gleichen Rechte wie Staatsbürger.

3.3. Bereitschaft zu politischer Partizipation

Meinungsumfragen zeigen, dass die große Mehrheit der Zuwanderer in Deutschland kein oder kaum ein Interesse an Politik bekundet. Während weniger als 30% der befragten Personen ein starkes oder sehr starkes politisches Interesse äußerten, lag der Anteil der Migranten, die überhaupt kein Interesse an Politik hatten, weit über dem der deutschen Bevölkerung und erreichte bei türkischen Staatsbürgern sogar 46%. Ein Teil dieses Desinteresses ist mit Sicherheit auf das fehlende Wahlrecht und die ausländerpolitischen Rahmenbedingungen zurückzuführen. Studien aus Großbritannien und Frankreich belegen nämlich, dass sich der Interessenschwerpunkt insgesamt vom Herkunfts- zum Aufnahme-land umorientiert, wenn die Mitbestimmungsmöglichkeiten für Migranten erweitert werden.

Über die tatsächliche Wahlbeteiligung von Migranten (in Ländern mit kommunalem Ausländerwahlrecht) gibt es nur wenige verlässliche Daten, die allesamt auf eine – durchaus verständliche – unterdurchschnittliche Beteiligung hinweisen.

Über die Beteiligungsraten bereits eingebürgerter Migranten gibt es hingegen so gut wie kein Datenmaterial, da Eingebürgerte aus Datenschutzgründen in der Regel nicht gesondert erfasst werden. Sozialwissenschaftlich sind die wahlberechtigten Zuwanderer kaum erforscht. Einer vom Meinungsforschungsinstitut SORA durchgeführten Umfrage unter Migranten in Wien zufolge lag die Wahlbeteiligung eingebürgerter Personen an den Gemeinderatswahlen des Jahres 2001 bei 48%, also deutlich niedriger als die ohnedies geringe allgemeine Beteiligung von 65%. Eine von der „Union Europäisch Türkischer Demokraten“ in Österreich durchgeführte Umfrage unter mehr als 1.000 Personen im Sommer 2006 ergab, dass die Wahlbeteiligung unter Mitbürgern mit Migrationshintergrund bei etwa 35% liegt.

Da derzeit noch keine seriösen Studien über das Wahlverhalten eingebürgerter Migranten bei anderen Wahlen auf Landes- oder Bundesebene existieren, ist es nicht möglich, zuverlässige Schlussfolgerungen aus den Auswirkungen der Einbürgerung auf die politische Partizipation von Migranten und deren politische Aktivitäten im Allgemeinen zu ziehen.

Untersuchungen über die politische Partizipation von wahlberechtigten EU-Bürgern zeigen jedoch, dass selbst bei diesen die Wahlbeteiligung nur sehr gering ausfällt, wobei als Grund für die politische Abstinenz meist mangelnde Kenntnis der Wahlstrukturen und der eigenen Rechte angegeben werden.

Ausgewählte Literatur

Rainer Bauböck (Hrsg.), From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe, 1994.

Rainer Bauböck, Barbara Liegel, Wahlrecht für AusländerInnen In: Zum politischen System Österreich. Zwischen Modernisierung und Konservatismus. Informationen zur Politischen Bildung, Band 17, 2000. http://www.demokratiezentrum.org/media/pdf/bauboeck_17_1_2.pdf

Rainer Bauböck, Patrick Volf, Wege zur Integration. Was man gegen Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit tun kann, 2001.

Wolf-Dietrich Bukow, Ausländerwahlrecht. Eine vergleichende Analyse der Politik gegenüber ethnischen Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland und in den Niederlanden, 1989.

Marcelo Jenny, (2003): Politikinteresse und Bereitschaft zur politischen Partizipation bei MigrantInnen in Wien. In: Wiener Integrationsfonds (Hrsg.), Wiener Hefte zu Migration und Integration in Theorie und Praxis 1, 2003.

Marcelo Jenny, Vlasta Zucha, Christoph Hofinger, Voting Rights Support Successful Integration - A Vienna Case Study. In: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (Hrsg.), Equal Voices, 2003.

Manfred Oberlechner (Hrsg.), Die missglückte Integration? Wege und Irrwege in Europa, 2006.

Hans Werner Sokop, Ausländerwahlrecht zu den Wiener Bezirksvertretungen. In: Österreichische Gemeinde-Zeitung, 55/1989.

SORA, Ausländerwahlrecht. Erwartungen der Betroffenen an ein Ausländerwahlrecht: Eine Umfrage unter MigrantInnen in Wien, 2002.

SORA, Politische Partizipationsbereitschaft von MigrantInnen in Wien, 2002.