

Rainer Bauböck, Barbara Liegel

Wahlrecht für AusländerInnen

In den meisten Staaten der Welt sind nur inländische Staatsangehörige wahlberechtigt. Millionen von Menschen überschreiten aber auf der Flucht oder auf der Suche nach Arbeit Staatsgrenzen. Durch internationale Migration ist das Staatsvolk nicht mehr deckungsgleich mit der Wohnbevölkerung. In Österreich sind 9 Prozent der Bevölkerung AusländerInnen und als solche von der Teilnahme an politischen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen. Diese Entwicklung widerspricht einem elementaren demokratischen Prinzip: Wer auf Dauer von kollektiven Entscheidungen betroffen ist, muss auch das Recht haben, sich an ihnen zu beteiligen. AusländerInnen müssen Steuern zahlen und sich an die Gesetze des Landes halten, in dem sie leben. Daher sollten alle Erwachsenen mit längerem Aufenthalt (das würde beispielsweise TouristInnen ausschließen) diese Gesetzgebungsprozesse mitbestimmen können. Diese möglichst breite politische Einbindung kann auf zwei verschiedene Arten erreicht werden: durch Erleichterung der Einbürgerung oder durch Ausdehnung des Wahlrechts auf NichtstaatsbürgerInnen. Diese beide Strategien schließen einander nicht aus, sondern können einander ergänzen. Dabei sollte der erste Weg Vorrang vor dem zweiten haben.

Ein demokratisch unvertretbarer Ausschluss findet dort statt, wo Einwanderern und oft auch noch ihren Kindern der Zugang zur Staatsbürgerschaft erschwert wird. Wenn es dagegen nach wenigen Jahren Aufenthalt oder bei Geburt im Inland einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung gibt, so können alle, die das wollen, auf diesem Weg das Wahlrecht erhalten. Selbst wenn die Einbürgerung erleichtert wird, kann es jedoch verschiedene Gruppen von MigrantInnen geben, die ihre ursprüngliche Staatsbürgerschaft nicht aufgeben wollen und trotzdem das Bedürfnis nach politischer Beteiligung und Integration im Aufnahmeland haben.

Dieser ablehnenden Haltung gegenüber der Einbürgerung könnte in vielen Fällen durch das Zulassen von Doppelstaatsbürgerschaften begegnet werden. Das Akzeptieren von mehrfacher Staatsangehörigkeit erfolgt vor allem dort, wo Einbürgerung nicht nur als individuelles Interesse verstanden wird, sondern auch als öffentliches Interesse eines Aufnahmestaates, welcher die politische Integration der ImmigrantInnen anstrebt. Unter solchen Bedingungen erscheint ein allgemeines AusländerInnenwahlrecht nicht zwingend geboten. Von einigen wird es deshalb abgelehnt, weil dadurch ein zusätzlicher Anreiz zur Einbürgerung verloren geht, von anderen, weil für sie die Zugehörigkeit zur politischen Gemeinschaft eine langfristige Entscheidung verlangt (und nicht bloß den einmaligen Akt der Abgabe eines Stimmzettels). In dieser Sicht ist nicht nur eine bestimmte Aufenthaltsdauer Voraussetzung für das Wahlrecht, sondern auch die Erwartung, dass die WählerInnen in Zukunft die Folgen jener Entscheidungen mittragen werden, an denen sie sich beteiligen.

Das AusländerInnenwahlrecht ist also heftig umstritten, aber in manchen Ländern schon seit längerer Zeit erprobt. In den USA konnten AusländerInnen bis zum Ersten Weltkrieg in vielen Teilstaaten wählen. Einige europäische Staaten (darunter Schweden, Norwegen, Dänemark, Finnland und die Niederlande) haben seit 1975 das lokale oder auch regionale Wahlrecht für alle MigrantInnen (unabhängig von ihrem Herkunftsland) eingeführt, in anderen (z.B. Großbritannien, Portugal und Spanien) können bestimmte Gruppen von AusländerInnen (aus ehemaligen Kolonien, aufgrund von Gegenseitigkeit, aufgrund gemeinsamer Sprache) teils

auch auf nationaler Ebene wählen und gewählt werden. Der Europarat beschloss 1997 ein Abkommen, welches das lokale Wahlrecht für alle AusländerInnen vorsieht. Die EU legte 1992 im Vertrag von Maastricht fest, dass alle UnionsbürgerInnen an lokalen Wahlen und an den Wahlen zum EU-Parlament teilnehmen dürfen, unabhängig davon, in welchem Mitgliedsland sie gerade wohnen. Ein Wahlrecht für alle niedergelassenen AusländerInnen wurde also bisher vor allem auf lokaler und regionaler Ebene eingerichtet. (Neuseeland ist das einzige uns bekannte Land, in dem AusländerInnen auch bei Parlamentswahlen gleichberechtigt sind).

Obwohl die für MigrantInnen entscheidenden Gesetze meist auf nationaler Ebene verabschiedet werden, sollte das lokale und regionale Wahlrecht nicht als minderwertiges Beteiligungsrecht interpretiert werden. Erstens identifizieren sich gerade ImmigrantInnen oft eher mit der Stadt, in der sie leben, als mit dem Nationalstaat. Zweitens sind kommunalpolitische Themen wie Gesundheits-, Wohnungs- und Bildungspolitik für die soziale Integration von MigrantInnen von besonderer Bedeutung. Drittens wird auch für InländerInnen die Mitgliedschaft in einer regionalen politischen Gemeinschaft durch den Wohnsitz bestimmt: InnsbruckerInnen dürfen nicht an Grazer Gemeinderatswahlen teilnehmen; OberösterreicherInnen sind bei Kärntner Landtagswahlen nicht wahlberechtigt. Selbst wer die Auffassung vertritt, dass für die politische Integration auf nationaler Ebene ein Recht auf Einbürgerung ausreicht, kann daher mit guten Gründen für ein AusländerInnenwahlrecht auf kommunaler und regionaler Ebene eintreten.

Das Wahlrecht zu gesetzgebenden Körperschaften ist nicht die einzige Facette politischer Partizipation in einem Aufnahmeland. Noch offensichtlicher wird die Notwendigkeit einer Entkoppelung von Staatsangehörigkeit und Wahlrecht bei gesetzlich vorgesehenen Interessenvertretungen (Betriebsräten, Arbeiterkammern, StudentInnenvertretungen,...). Dabei geht es um WählerInnengruppen, die gemeinsame soziale Ziele verfolgen und nicht eine territoriale politische Gemeinschaft bilden. In Österreich genießen jedoch bislang Nicht-EU-BürgerInnen kein passives Wahlrecht zu Betriebsräten, Kammern und Hochschülerschaft.

Beiräte für MigrantInnen, wie sie in zahlreichen europäischen Großstädten eingerichtet wurden, können als beratende Organe für die Kommunalverwaltung eine wichtige Aufgabe erfüllen, sind aber kein Ersatz für das Wahlrecht. Selbst wenn solche Beiräte gewählt werden, handelt es sich eben um getrennte Wahlen und Vertretungskörper für In- und AusländerInnen. Darüber hinaus ist die Tätigkeit solcher Gremien auf die besonderen Probleme von Einwanderern beschränkt. Der Anspruch auf gleiche demokratische Beteiligung an allgemeinen politischen Entscheidungen kann damit jedenfalls nicht eingelöst werden.

Abgesehen von demokratischen Prinzipien sprechen auch positive politische Effekte für eine Erweiterung des Kreises der Wahlberechtigten. Die Einbindung von AusländerInnen in den politischen Entscheidungsprozess führt zu einem Parteienwettbewerb um die Stimmen der Einwanderer. Dadurch kommt es zu einer stärkeren Differenzierung zwischen explizit ausländerfeindlichen Parteien und jenen, die sich Zuwächse in diesem neuen Stimmenpotenzial erhoffen. Die Erfahrung in anderen europäischen Staaten zeigt, dass sich nur selten eigene ethnische Listen herausbilden, sondern etablierte Parteien sich bemühen, ImmigrantInnen auch als KandidatInnen aufzustellen und ihre Interessen im Wahlkampf anzusprechen. Eine Beschränkung auf ein rein aktives Wahlrecht (wie in den Schweizer Kantonen Jura und Neuchâtel) wäre nicht wünschenswert, da dies einem weiteren demokratischen Prinzip widerspräche: Die Gruppe der aktiven WählerInnen sollte sich (abgesehen von unterschiedlichen Altersschwellen) mit jener der potenziellen KandidatInnen decken. Vor allem aber würde das AusländerInnenwahlrecht der einheimischen Bevölkerung signalisieren, dass die Zuwanderer Anspruch auf Gleichberechtigung und politische Beteiligung haben. Sie würde daran erinnern, dass Integration nicht eine einseitig von den ImmigrantInnen zu erbringende Leistung darstellt, sondern auch einen Beitrag der Aufnahmegesellschaft verlangt.