JEREMIAS STADLMAIR

Demokratische Mitbestimmung von Fremden aus politikwissenschaftlicher Perspektive

in: Salzburger Landtag & Katharina Weiser (Hg.) (2018): Demokratische Zukunft der (Salzburger) Landesgesetzgebung. Wien: Jan Sramek Verlag, 121-155.

I. Einleitung

Die oder der »Fremde« erfährt in der politischen Debatte in Österreich enorme Aufmerksamkeit, jedoch primär als Objekt denn als AkteurIn der Debatte.¹ Dies impliziert allein schon der Begriff des »Fremden« als juristischer Terminus für Personen ohne österreichischer Staatsbürgerschaft.² Folgt man einem Verständnis von Staatsbürgerschaft als Kreis derjenigen, die zur demokratischen Teilhabe aufgerufen sind, sind ebendiese »Fremden« von solcher Teilhabe ausgeschlossen.

Die demografische Entwicklung Österreichs zeigt freilich, dass permanenter Aufenthalt und österreichische Staatsbürgerschaft keineswegs gleichzusetzen sind. Durch Zuwanderung nimmt der Anteil ausländischer WohnbürgerInnen³ in Österreich zu, insbesondere in Städten (vergleiche Grafik 1). Sein Übriges tut das österreichische Staatsbürgerschaftsrecht, das im internationalen Vergleich außergewöhnlich restriktiv gegenüber ImmigrantInnen ausgestaltet ist.⁴ So ist Einbürgerung abhängig von überaus strengen Kriterien, etwa hinsichtlich

Meyer/Peintinger in Ataç/Rosenberger, Politik der Inklusion und Exklusion.

^{8 2} Z 4 StbG.

Anstelle des Begriffs des oder der Fremden verwende ich in diesem Beitrag vorrangig den Begriff des oder der ausländischen WohnbürgerIn beziehungsweise kurz AusländerIn. Damit soll deutlich gemacht werden, dass es um Personen geht, die in Österreich leben, jedoch nicht die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen. »Fremd« im Sinne des umgangssprachlichen Verständnisses sind ausländische WohnbürgerInnen nicht notwendigerweise.

⁴ Howard, The Politics of Citizenship in Europe; Stern/Valchars, Report on Austria.

ökonomischer Selbstständigkeit, Aufenthaltsdauer, Unbescholtenheit oder (deutscher) Sprachkompetenz. Zudem erlangen in Österreich geborene Personen ohne österreichische Eltern ausschließlich durch Einbürgerung die österreichische Staatsbürgerschaft. Dementsprechend ist der Anteil ausländischer WohnbürgerInnen nicht nur auf rezente Migrationsbewegungen zurückzuführen, sondern auch Konsequenz politischer Entscheidungen im Bereich der Staatsbürgerschaft.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht ergeben sich eine Reihe von Fragestellungen aus der Divergenz zwischen rechtlichen Manifestationen politischer Teilhabe und demografischer Entwicklung: Welche Personengruppen haben Zugang zu politischer Teilhabe, welche nicht? Welche Konsequenzen ergeben sich für die Repräsentation sozialer Gruppen? Inwiefern wird die Dichotomie zwischen StaatsbürgerInnen als Mitglieder der politischen Gemeinschaft und Fremden als politisch ausgeschlossenen Personen durch eine Erweiterung des politischen Partizipationsrepertoires aufgeweicht? Ziel dieses Beitrags ist es, neben einer rechtlichen und demografischen Skizze die politische Dimension dieser Fragen herauszuarbeiten, die heterogene gesellschaftliche Interessen und Machtverhältnisse genauso wie föderale Kompetenzverteilungen umfasst.

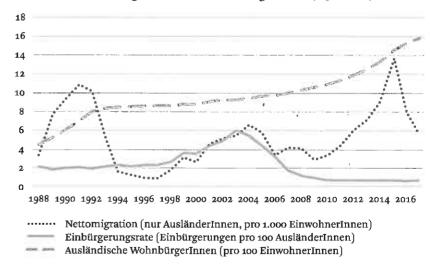
Kern der Argumentation – die den Beitrag strukturiert – ist zu zeigen, dass die Inklusion/Exklusion von ausländischen WohnbürgerInnen nicht nur eine Frage politischer Ideologien beziehungsweise Parteien ist, sondern auch eine Frage des österreichischen politischen Mehrebenensystems: Vorstellungen zu politischer Teilhabe von Fremden variieren nach Parteien, aber auch zwischen kommunaler, Landes- und Bundesebene. Indem Möglichkeiten politischer Teilhabe weitestgehend auf Bundesebene normiert sind, die konkreten Herausforderungen aber primär größere Städte betreffen, ergibt sich ein Interessenskonflikt, der unter den gegenwärtigen Mehrheitskonstellationen nur schwierig zu bewältigen ist.

II. Wer sind die »Fremden«?

Wenngleich der Begriff des oder der Fremden rechtlich eindeutig ist, ist er für die Beschreibung der demografischen Entwicklung in Österreich mit Vorsicht zu betrachten. Als soziale Gruppe gibt es Fremde nicht, zumindest nicht als homogene Gruppe. Ausländische WohnbürgerInnen variieren in ihrer – oftmals Generationen zurückliegenden – Herkunftsregion, Religion, in ihrem Geschlecht, Alter und sozialem Status. Dementsprechend kann eine Darstellung hier nur einige Aspekte aufgreifen, die dieser Heterogenität nur ansatzweise gerecht wird.

Grafik 1 zeigt die Entwicklung ausländischer WohnbürgerInnen in Österreich der letzten dreißig Jahre. Während Nettomigration – Einwanderung abzüglich Auswanderung – von ausländischen StaatsbürgerInnen größeren Schwankungen unterworfen ist, steigt der Anteil von AusländerInnen in der Wohnbevölkerung relativ kontinuierlich. Anfang bis Mitte der 2000er-Jahre nahm die Anzahl der Einbürgerungen zu, was primär auf die Einbürgerung von Flüchtlingen der frühen 1990er aus dem ehemaligen Jugoslawien zurückzuführen ist. Als Folge der Staatsbürgerschaftsreform von 2005/2006 nahm die Zähl der Einbürgerungen wieder ab, respektive nimmt der Anteil von AusländerInnen in der Wohnbevölkerung wieder stärker zu.

Grafik 1: Migration und Staatsbürgerschaft, 1988-2017⁵



Im Vergleich zu ÖsterreicherInnen sind ausländische WohnbürgerInnen deutlich jünger, etwas eher männlich, häufiger arbeitslos und haben ein

⁵ Eigene Darstellung; Quelle: Statistik Austria (Statcube Application).

niedrigeres Einkommen (vergleiche Tabelle 1). Hinsichtlich formaler Bildung ergibt sich ein komplexeres Bild, bei dem starke Unterschiede je nach Staatsbürgerschaft auftreten: So haben EU-BürgerInnen in Österreich eine durchschnittlich höhere Bildung als ÖsterreicherInnen, vor allem einen hohen Anteil an universitären Abschlüssen. StaatsbürgerInnen der Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens haben verhältnismäßig hohe Anteile an Personen mit Pflichtschulabschluss oder Lehre und einen unterdurchschnittlichen Anteil an UniversitätsabsolventInnen. Bei türkischen StaatsbürgerInnen in Österreich ist der Anteil an Personen mit Pflichtschule als höchstem Bildungsabschluss besonders hoch, während eine Kategorie mit allen anderen ausländischen WohnbürgerInnen relativ hohe Anteile an Pflichtschul- und UniversitätsabsolventInnen aufweist. Unterschiede innerhalb verschiedener StaatsbürgerInnen in Österreich sind auch bei Einkommen und Arbeitslosigkeit bedeutsam. So verfügen BürgerInnen der EFTA und EU-15 Staaten über ein deutlich höheres Medianeinkommen als andere ausländische WohnbürgerInnen und sind seltener von Arbeitslosigkeit betroffen. Arbeitslosigkeitsraten weichen zudem besonders bei türkischen StaatsbürgerInnen in Österreich und der Kategorie »andere« ab. In der letzteren Gruppe ist die Arbeitslosigkeit gar dreimal so hoch als unter allen WohnbürgerInnen gesamt.

Auf Basis dieser einfachen demografischen Merkmale ist die soziale Heterogenität ausländischer WohnbürgerInnen klar ersichtlich.⁶ Zudem ist zu berücksichtigen, dass ausländische WohnbürgerInnen keineswegs gleichmäßig über Österreich verteilt sind, sondern primär in größeren Städten, insbesondere Wien, leben (vergleiche Tabellen 5 und 6).

Neben einer Darstellung unterschiedlicher Herkunftsländer ist insbesondere eine Differenzierung nach rechtlichen Statuskategorien zur Beschreibung der Heterogenität der Gruppe der »Fremden« von Bedeutung, etwa zwischen Personen mit zeitlich begrenzten Aufenthaltstiteln, mit dauerhaften Aufenthaltstiteln, mit Flüchtlingsstatus, et cetera. Siehe dazu Ataç/Rosenberger, Politik der Inklusion und Exklusion.

Tabelle 1: Demografische Indikatoren zur Österreichischen Wohnbevölkerung nach Staatsbürgerschaft⁷

	Osterreich	Auskand	EU vor 2004/EFTA	EU seit 2004	Ehem. Jugo- slawien	Turkeı	Andere	Gesamt
% Alter 0-14 Jahre (2017)	41	16	12	17	Management of the same of the	16	THE STREET SECTION AND ADDRESS OF THE SECTION ADDRESS OF T	41
% Alter 15-29 Jahre (2017)	17	25	22	24		23		. 81
% Alter 65+ Jahre (2017)	2.1	9	10	3		7		19
% Frauen (2017)	rs.	49	49	В		49		, 14
Median-Nettoeinkommen in EUR 1.000,- (2015)	25	19	24	19	19	19	18	24
% Arbeitslosigkeit (2016)	8	, 41	8	10	41	20	27	6
% Pflichtschule (2016)		é	7	10	33	61	27	15
% Lehre, BMS (2016)			ñ	38	4	26	18	52
% AHS, BHS, Kolleg (2016)			8	23	16	6	20	17
% Uni, FH, Akademie (2016)			Ä	29	4	4	75	ď.

Eigene Darstellung; Quellen: Statistik Austria: Statcube Application (Alter, Geschlecht); Jahresbericht Migration & Integration 2017 (Bildung, Einkommen, Arbeitslosigkeit).

1

III. Inklusion/Exklusion von demokratischer Mitbestimmung im politischen Mehrebenensystem

Im Folgenden werden die rechtlichen Rahmenbedingungen und Debatten um die politische Teilhabe von AusländerInnen in Österreich skizziert, wobei hier zwei Politikfelder von Relevanz sind: Einerseits das Wahlrecht, andererseits das Staatsbürgerschaftsrecht. Zuerst werden jedoch normative Perspektiven politischer Theorie zum Thema der Grenzen politischer Teilhabe betrachtet, die als Grundlage der Analyse der österreichischen Wahlrechts- und Staatsbürgerschaftspolitik dienen.

A. Alle betroffenen Interessen, alle Rechtsunterworfenen, oder alle Stakeholder?

Die Frage der Grenzen der Wahlbevölkerung (des *Demos*) wird in der zeitgenössischen politischen Theorie nach drei Prinzipien betrachtet: Dem Prinzip der Berücksichtigung aller betroffenen Interessen (all affected interests, AAI), dem Prinzip der Rechtsunterworfenheit (all subjected to coercion, ASC) oder dem Stakeholder-Prinzip (all citizenship stakeholders, ACS). Unstrittig ist dabei, dass Demokratien grundsätzlich einem Anspruch der Inklusion unterliegen, gleichzeitig jedoch territoriale und personelle Grenzen für das Funktionieren eines politischen Systems notwendig sind. Dementsprechend ist zu präzisieren, nach welchen Inklusionsprinzipien diese Grenzen gezogen werden sollen.

Dem Prinzip der betroffenen Interessen, AAI, zufolge ist ausschlaggebend, dass diejenigen an politischen Entscheidungen mitwirken können sollen, die von dieser Entscheidung (unmittelbar) betroffen sind. Ein solches Prinzip steht in einem Spannungsverhältnis mit territorialen politischen Grenzen, da politische Entscheidungen vielfach auch grenzübergreifend von Relevanz sein können und dementsprechend auch die Interessen anderer Staaten oder politischen Einheiten berücksichtigt werden müssten. Zudem stellt sich die Frage, ob für bestimmte Sachentscheidungen nicht jeweils verschiedene Betroffene zu identifizieren

sind: Für den Bau eines Atomkraftwerks in Grenznähe mag etwa räumliche Nähe das Kriterium der Betroffenheit erfüllen, unabhängig von der Staatsbürgerschaft und des Wohnorts auf der einen oder anderen Seite der Grenze. Zuletzt ist zu klären, welche Formen der Mitsprache hier adäquat sind: Ein allgemeines Stimmrecht für Parlamentswahlen ist hier nicht zwingend notwendig, betroffene Interessen können auch durch gruppenspezifische Institutionen oder durch intergouvernementale Verhandlungen artikuliert werden. Für ausländische WohnbürgerInnen ergibt sich nach dem all affected interests-Prinzip ein Inklusionsanspruch ab einer bestimmten Aufenthaltsdauer: Während sich für durchreisende Personen kein plausibler Anspruch auf politische Mitsprache ableiten lässt, sind dauerhaft im Territorium wohnhafte AusländerInnen unzweifelhaft von politischen Entscheidungen betroffen und folglich mit demokratischen Mitspracherechten auszustatten. Nach Blatter et al. stellt eine Aufenthaltsdauer von fünf Jahren einen typischen Richtwert für Inklusion nach dem all affected interests-Prinzip dar.9

Stellt man auf Rechtsunterworfenheit, ASC, als Inklusionsprinzip ab, sollten alle Personen über einen Schutz ihrer Rechte verfügen, die an die Einhaltung der Gesetze eines politischen Systems gebunden sind, was weitgehend mit territorialer Präsenz gleichzusetzen ist. In Gesellschaften, die von teilweiser Mobilität gekennzeichnet sind, bedarf es im Rahmen des all subjected to coercion-Prinzips einer Klärung, inwieweit kurzfristige Präsenz (von AusländerInnen) oder Absenz (von StaatsbürgerInnen) zu berücksichtigen ist, 10 Für Fragen der Rechtsetzung ist dieses Inklusionsprinzip nur wenig erglebig, vielmehr liefert es Implikationen für die Rechtsstaatlichkeit: Nach dem all subjected to coercion-Prinzip ist allen Rechtsunterworfenen der gleiche Zugang zu jenen Institutionen zu gewähren, die der Wahrung von Rechten und dementsprechend der Begrenzung von Regierungsgewalt dienen. Dies wären also insbesondere Gerichte. Zur weiteren Erörterung politischer Teilhabemöglichkeiten von AusländerInnen im Rahmen von Wahlen und direkter Demokratie ist das all subjected to coercion-Prinzip entsprechend nicht hilfreich.

Blatter et al, Journal of Common Market Studies 2017, 449.

In der Interpretation von Bauböck legitimiert eine kurzfristige Abwesenheit von StaatsbürgerInnen keinen Ausschluss nach dem all subjected to coercion-Prinzip, genauso wenig eine kurzfristige Präsenz von AusländerInnen einen Einschluss, siehe Bauböck, Democratic Inclusion, 31.

Nach dem Prinzip der Citizenship Stakeholders, ACS, hätten nach Bauböck diejenigen Anspruch auf politische Teilhabe, »deren Freiheit und Wohlergehen mit der Selbstregierung und dem Gemeinwohl eines bestimmten politischen Gemeinwesens verknüpft sind. «11 Das Stakeholder-Prinzip unterscheidet sich dabei von dem Prinzip der all affected interests, indem nicht die Betroffenheit von einer spezifischen Entscheidung bemessen wird, sondern die Frage, inwieweit die individuelle Möglichkeit der Selbstbestimmung von der Fähigkeit der kollektiven Selbstbestimmung eines Demos abhängt. Der Demos wiederum hätte einen Anspruch auf Exklusion, wenn kollektive Selbstbestimmung durch Individuen beeinträchtigt wird, deren Selbstbestimmung eben nicht von diesem Demos abhängt. Damit ist das Stakeholder-Prinzip gegenüber temporär präsenten AusländerInnen weniger inklusiv als das all affected interests-Prinzip, jedoch prinzipiell offen gegenüber langfristig im Territorium wohnhaften AusländerInnen, insbesondere wenn eine Selbstbestimmung eben nicht durch andere politische Systeme ermöglicht wird. Konkret betrifft dies etwa Flüchtlinge, deren Herkunftsländer oftmals keine entsprechenden Möglichkeiten bieten. Aus der Perspektive mittelfristig im Ausland wohnhafter StaatsbürgerInnen ist das Stakeholder-Prinzip wiederum inklusiver als das Prinzip der all affected interests, da auch Individuen, die zwar von einzelnen Entscheidungen nicht unmittelbar betroffen sind, in ihrer Selbstbestimmung von der langfristigen Entwicklung ihres Herkunftslandes abhängig sein könnten, etwa im Falle einer geplanten Rückkehr.

Für verschiedene Formate politischer Teilhabe sind diese Prinzipien von unterschiedlicher Relevanz. In Anlehnung an die von Bauböck entwickelte Verbindung der drei Inklusionsprinzipien kann jenes der all affected interests vor allem für Sachentscheidungen und Agenda-Setting herangezogen werden, das all subjected to coercion-Prinzip für Institutionen des Rechtsschutzes und das Stakeholder-Prinzip für die Wahl politischer RepräsentantInnen. Zudem kann eine Differenzierung nach Ebenen des politischen Systems vorgenommen werden. Insbesondere auf kommunaler Ebene kommt dem all affected interests-Prinzip eine gesteigerte Relevanz zu, da die Grenzen von Kommunen weitestgehend offen und individuelle Selbstbestimmung durch kommunale Entscheidungen nur bei Präsenz von Relevanz sind. Auf nationaler Ebene wiederum

Fremde und das österreichische Wahlrecht

Die österreichische Bundesverfassung normiert, dass das aktive und passive Wahlrecht zum Nationalrat als Organ der Bundesgesetzgebung ausschließlich dem so genannten Bundesvolk zukommt, für das wiederum die österreichische Staatsbürgerschaft als Kriterium relevant ist.12 Diese Regelung trifft ebenso für Landtagswahlen zu, 13 nicht jedoch für Wahlen auf kommunaler Ebene 14 und Europawahlen, bei denen neben österreichischen StaatsbürgerInnen allen in Österreich wohnhaften UnionsbürgerInnen das Wahlrecht zukommt. 15 Abseits der Sonderstellung der EU-BürgerInnen, sieht der Verfassungsgerichtshof jedoch auch auf kommunaler Ebene das Wahlrecht auf Personen mit österreichischer Staatsbürgerschaft beschränkt. Dementsprechend räumt die österreichische Bundesverfassung Drittstaatsangehörigen weder auf Bundes- oder Länderebene, noch auf kommunaler Ebene ein Wahlrecht ein. 16 Diese Einschränkungen in der Bundesverfassung sind nur von einer Verfassungsmehrheit abänderbar.¹⁷ Ob eine allfällige Änderung als Gesamtänderung des in Art 1 B-VG verankerten demokratischen

kann aus dem Stakeholder-Prinzip abgeleitet werden, dass Entscheidungen, die die ganze politische Gemeinschaft betreffen, für alle von Bedeutung sind, deren Selbstbestimmung langfristig vom Gedeihen dieser politischen Gemeinschaft abhängt. Dementsprechend kann nach dieser Skizze rezenter Debatten in der politischen Theorie nach Bauböck zwischen Staatsbürgerschaft – als Status der Citizenship Stakeholders – und partiellen politischen Teilhabemöglichkeiten auf der Basis von betroffenen Interessen unterschieden werden.

Art 26 Abs 1 B-VG; § 21 Abs 1 NRWO; Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, Rz 364.

Art 95 Abs 1 iVm Art 6 Abs 2 B-VG.

Art 117 Abs 2 B-VG iVm Art 22 Abs 1 AEUV.

Art 22 Abs 2 AEUV. Siehe auch Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, Rz 162.

Stern/Valchars, Access to Electoral Rights, 3-4; VfGH 30.06.2004, G 218/03. Im Gegensatz zu gesetzgebenden Körperschaften (Nationalrat, Landtag) und Einheiten territorialer Selbstverwaltung (Gemeinden) kommt ein Wahlrecht innerhalb von Interessensvertretungen wie Parteien oder Verbänden auch ausländischen Mit-

Die erforderlichen Präsenz- und Konsensquoren zur Abänderung von Bundesverfassungsgesetzen regelt Art 44 Abs 1 B-VG.

Bauböck, Austrian Journal of Political Science 2017, 80.

Grundprinzips überdies einer Volksabstimmung bedürfte, wird in der Rechtswissenschaft diskutiert.¹⁸ Der Inklusion von AusländerInnen in die Wahlbevölkerung sind also enge verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt, die nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes auf alle Ebenen des politischen Systems durchschlägt.

Die politische Debatte¹⁹ um ein AusländerInnenwahlrecht ist einer Konjunktur unterworfen (vergleiche Grafik 2), in der ein Ereignis besonders hervorzuheben ist: Die Debatte um das Wiener AusländerInnenwahlrecht auf kommunaler Ebene in den Jahren 2001 bis 2004. Die Pole der Auseinandersetzung um ein kommunales Wahlrecht für ausländische WohnbürgerInnen in Wien sind recht deutlich, indem sich ÖVP und FPÖ/BZÖ gegen eine Expansion des Wahlrechts aussprechen. während SPÖ (vor allem in Wien) und Grüne für eine Erweiterung des Wahlrechts für dauerhaft in Österreich wohnende Personen eintreten. Kern der Argumentation der ÖVP und FPÖ bildet die Ansicht, dass Wählen ein Privileg für StaatsbürgerInnen sei und gut integrierte AusländerInnen österreichische StaatsbürgerInnen werden könnten und damit eine Expansion des Wahlrechts nicht notwendig sei.20 Dem gegenüber steht die Argumentation, dass eine Expansion des Wahlrechts einen grundsätzlichen Zuwachs an Demokratie bedeute und alle von lokalen Entscheidungen betroffenen Personen auch an diesen Entscheidungen mitwirken können sollten.21 Dass diese Debatte jedoch nicht nur durch parteipolitische Konflikte, sondern auch durch Konflikte des politischen Mehrebenensystems geprägt ist, zeigt der zeitnahe Vorstoß des Grazer Bürgermeisters Siegfried Nagl (ÖVP), der ebenfalls eine Expansion des kommunalen Wahlrechts in Graz andachte.²² In Wien wurde

2003 ein kommunales Wahlrecht für drittstaatsangehörige WohnbürgerInnen mit mindestens fünf Jahren Wohnsitz beschlossen, ²³ das letztlich jedoch vom Verfassungsgerichtshof aufgehoben wurde, ohne vorher in Anwendung gekommen zu sein. ²⁴ Von Seiten der ÖVP und FPÖ sah man sich dabei in der Ansicht bestätigt, dass Staatsbürgerschaft und Wahlrecht untrennbar verknüpft seien. ²⁵

In der Folge des Verfassungsgerichtshofs-Urteils verlor das AusländerInnenwahlrecht an Aufmerksamkeit (vergleiche Grafik 2), wobei gelegentliche Statements der politischen Parteien davon zeugen, dass sich an der grundlegenden Haltung zum Thema bis heute wenig geändert hat. Rund um die Nationalratswahlen 2013 und 2017 trat eine erneute Politisierung des Themas ein, indem die Nichtregierungsorganisation SOS Mitmensch mittels der symbolischen **Pass egal Wahl** – bei der alle interessierten Personen wählen dürfen – die Divergenz zwischen Wahl- und Wohnbevölkerung thematisierte, inklusive Kritik von ÖVP und FPÖ mit Verweis auf das Wahlrecht als essentielles Privileg für StaatsbürgerInnen. ²⁶

Während über den ganzen Zeitraum AkteurInnen aller Parteien, aber primär der Wiener Gemeindepolitik und der Bundespolitik in den untersuchten Presseaussendungen zu Wort kommen, ist vor allem an der SPÖ augenscheinlich, dass Vorstöße zur Expansion des Wahlrechts aus der Wiener SPÖ von SPÖ-BundespolitikerInnen kaum aufgegriffen wurden. Dies kann als Hinweis darauf interpretiert werden, dass das Thema primär ein städtisches ist und auf Bundesebene – zumindest innerhalb der großen Koalition der Jahre 2006 bis 2017 – kein entsprechendes Interesse bestand.

Während viele PolitikwissenschafterInnen auf die Problematik der Diskrepanz zwischen Wohn- und Wahlbevölkerung hinweisen,²⁷ rückt aufgrund der starken bundesverfassungsrechtlichen Verankerung der Beschränkung des Wahlrechts für StaatsbürgerInnen das Staatsbürgerschaftsrecht anstelle des Wahlrechts in das Zentrum der Debatte: Wer

¹⁸ Siehe dazu unter anderem Rill/Schäffer in Kneihs/Lienbacher, B-VG Art 1 Rz 38 und Weiser in diesem Band.

Die Analyse der Debatten um Staatsbürgerschafts- und Wahlrecht basiert neben politikwissenschaftlicher Literatur auf einer qualitativen Auswertung von Presseaussendungen zu den Suchbegriffen »Ausländer« UND »Wahlrecht« sowie »Einbürgerung«. Diese Daten sind auf der Homepage der Austria Presse Agentur (APA) öffentlich zugänglich. Presseaussendungen eignen sich insbesondere deshalb zur Beschreibung von politischen Debatten, da die jeweiligen AkteurInnen selbst Kontrolle über den Inhalt und die Wortwahl der Presseaussendungen haben, während etwa bei Zeitungsberichten immer auch die Position der jeweiligen Zeitung oder JournalistIn mitberücksichtigt werden muss.

²⁰ Zum Beispiel APA, OTS0097, 6. Sep. 2002; OTS0215, 13. Dez. 2002.

²¹ Zum Beispiel APA, OTS0153, 10. Dez. 2002.

²² Der Standard, 10. Februar 2004 (https://derstandard.at/1564713/Graz-plant-Wahl-recht-fuer-die-Zuwanderer).

^{23 § 16} Abs 2 Z 2 Wiener GemeindewahlO idF wr LGBl 22/2003.

²⁴ VfGH 30.6.2004, G 218/03.

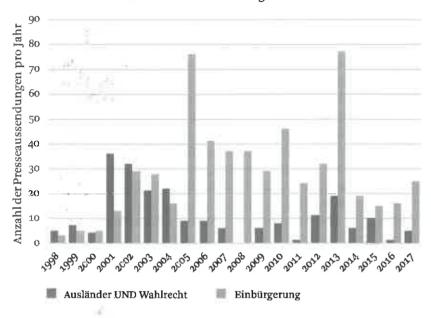
²⁵ Zum Beispiel APA, OTS0111, 30. Juni 2004.

²⁶ Zum Beispiel APA, OTS0013, 29. Aug. 2017, OTS0198, 16. Nov. 2017.

²⁷ Bauböck in Martiniello/Rath, Selected Studies in International Migration and Immigrant Incorporation; Pelinka in Fröschl/Kozeluh/Schaller, Democratisation and De-democratisation in Europe; Stadlmair, International Migration 2018, 63; Ucakar in Ehs/Gschiegl/Ucakar/Welan, Politik und Recht; Valchars, Defizitäre Demokratie.

(nicht) wählen darf, ist dementsprechend eine Frage des Staatsbürgerschaftsrechts, nicht (nur) des Wahlrechts.

Grafik 2: Salienz von AusländerInnenwahlrecht und Einbürgerung in Presseaussendungen²⁸



C. Staatsbürgerschaftspolitik: Von Fremden zu StaatsbürgerInnen

Die österreichische Staatsbürgerschaft wird bei Geburt grundsätzlich durch Abstammung – von Vater oder Mutter – erlangt, sowie nach der Geburt durch Einbürgerung, wobei hier viele verschiedene Bestimmungen für unterschiedliche soziale Gruppen vorliegen, etwa für Flüchtlinge, EU-BürgerInnen, oder EhepartnerInnen von ÖsterreicherInnen. Im Gegensatz zum Wahlrecht ist das Staatsbürgerschaftsrecht weitgehend einfachgesetzlich geregelt und häufiger Gegenstand politischer Reformen. Folglich kommt auch eine kurze Darstellung des Staatsbürgerschafts-

rechts nicht um eine historische Kontextualisierung innerhalb der letzten Jahrzehnte umhin. ²⁹

Entgegen dem langfristigen Trend in kontinentaleuropäischen Staaten, in dem historisch restriktive Zugänge zu Staatsbürgerschaft für ImmigrantInnen schrittweise liberalisiert wurden, hat sich Österreich von einem moderat restriktiven Staatsbürgerschaftsregime hin zu einem extrem restriktiven System entwickelt.30 Der Zugang zu Staatsbürgerschaft bei Geburt ist demnach nur durch Abstammung (ius sanguinis) vorgesehen, entgegen internationalen Trends wurde in Österreich keine Möglichkeit des Staatsbürgerschaftserwerbs durch Geburt in Österreich eingeführt.31 Die Möglichkeit der Einbürgerung besteht grundsätzlich nach zehn Jahren, wobei für bestimmte Gruppen kürzere Fristen vorgesehen sind, und ist abhängig von zahlreichen Bedingungen. So müssen BewerberInnen neben einem durchgehend rechtmäßigen Aufenthalt unter anderem unbescholten sein, über einen gesicherten Lebensunterhalt verfügen, Deutsch- und Landeskenntnisse nachweisen, sowie ihre bisherige Staatsbürgerschaft aufgeben.³² Diese Bedingungen wurden im Laufe der letzten Jahrzehnte in einer restriktiven Weise konkretisiert und Ermessenspielräume der ausführenden Behörden eingeschränkt, was insbesondere an den Regelungen zu Lebensunterhalt und Deutschund Landeskenntnissen verdeutlicht werden kann.33

Zusätzlich zu den materiellen Einbürgerungskriterien stellen Gebühren im Einbürgerungsverfahren eine praktische Hürde dar. Auch hinsichtlich der Kosten für ein Einbürgerungsverfahren liegt Österreich unter den anspruchsvollsten Ländern in der EU³⁴ Tabelle 2 bietet einen Überblick über die Gebühren für Einbürgerung, wobei zwischen Bundesgebühren und zusätzlichen (relativ heterogenen) Ländergebühren

Eigene Darstellung; Quelle: APA OTS, Presseaussendungen im Themenbereich »Politik« zu den Suchbegriffen »Ausländer« UND »Wahlrecht« (n=218) sowie »Einbürgerung« (n=573).

Die Beschreibung der Staatsbürgerschaftsbestimmungen Österreichs in diesem Text soll einen groben Überblick ermöglichen, kann aber den Anspruch der in rechtswissenschaftlichen Werken üblichen Detailtreue nicht erfüllen. Für eine detaillierte Erörterung des Staatsbürgerschaftsregimes mit Verweis auf die entsprechenden Quellen sei auf *Peyrl et al*, Fremdenrecht, verwiesen.

³⁰ Howard, The Politics of Citizenship in Europe; Koopmans et al, American Journal of Sociology 2012, 1202; Stadlmair, Journal of Contemporary European Studies 2018, 42.

³¹ Vink/de Groot, Journal of Ethnic and Migration Studies 2010, 713. Es bestehen jedoch teilweise erleichterte Bedingungen für in Österreich geborene Personen hinsichtlich Einbürgerung.

^{§ 10} StbG; Peyrl et al, Fremdenrecht, 353.

³³ Siehe unten.

Goodman, Naturalisation policies in the EU; Stadlmair, Journal of Contemporary European Studies 2018, 42.

ίŅ züglich weiterer Gebühren; *einkommensabhängige Gebührenhöhe Aktualisierte Darstellung nach Stern/Valchars, Naturalisation Procedures for Immigrants, 8; Gebührenstand 01.07.2018, teilweise

And the state of t	Verleihung nach	Rechts	Verleihung nach Ermessen	ach E	rniessen	
	Einzelperson		Einzelperson		Paar	Paar (Erstre-ckung)
Bundesgebühren	876,40	1,752,80	1.115,30		1.991,70	1.991,70 247,90
Burgenland	309,60	513,00	618,20		821,60	
Kärnten	323,50	485,25	666,30		999,45	999,45 47,60
Niederösterreich	136,00-1.056,00*	272,00-2.112,00*	136,00-1.056,00*	*		
Oberösterreich	104,00-864,00*	208,00-1,728,00*	104,00-864,00*	*	* 208,00-1,728,00*	
Salzburg	1.000,00	2.000,00	1.000,00		2.000,00	2.000,00 500,00
Steiermark	137,20-1.357,00*	174,40-2.714,00*	137,20-1.357,00*	~		
Tirol	300,00/400,00	480,00/580,00	500,00		680,00	
Vorarlberg	59,95-545,00*	119,90-1090,00*	119,90-1090,00*	*	Į2	
Wien	76,00	152,00	150,00		226,00	226,00 76,00
	phi s					

Tabelle 2:

Bundes- und Ländergebühren im Einbürgerungsverfahren, 20183

zu unterscheiden ist. Die niedrigeren Gebühren für Verfahren mit Rechtsanspruch betreffen einige begünstigte Gruppen, etwa Flüchtlinge, EU-BürgerInnen, EhepartnerInnen, oder in Österreich geborene Personen. In manchen Bundesländern wird die Gebührenhöhe auf Basis des Einkommens des/der EinbürgerungsbewerberIn berechnet. Dabei sind tendenziell die höheren Gebührensätze zu beachten, da ein gesicherter Lebensunterhalt und damit in der Praxis ein beachtliches Einkommen Voraussetzung für eine Einbürgerung ist, was zu höheren Gebühren führt.³⁶

1. Restriktive Konkretisierung: Deutsch- und Landeskenntnisse, gesicherter Lebensunterhalt

Während das Staatsbürgerschaftsgesetz in der Fassung von 1985 noch kein formelles Kriterium von Deutsch- oder Landeskenntnissen kennt, die Behörde aber bei Einbürgerungsverfahren in ihrem freien Ermessen Rücksicht »auf das allgemeine Wohl, die öffentlichen Interessen und das Gesamtverhalten der Partei« nehmen solle, 37 wurde dieser Passus 1998 dahingehend konkretisiert, dass anstelle des Gesamtverhaltens der StaatsbürgerschaftwerberIn »das Ausmaß der Integration des Fremden« in der Ausübung des freien Ermessens zu bedenken sei.38 Zudem sind ab 1998 »unter Bedachtnahme auf die Lebensumstände« auch Kenntnisse der deutschen Sprache Voraussetzung für eine Einbürgerung.³⁹ Vor dem Hintergrund von föderalen Implementierungsdifferenzen und einem Regierungswechsel von SPÖ/ÖVP zu FPÖ/ÖVP beziehungsweise ÖVP/FPÖ/BZÖ wurden diese relativ vagen Bestimmungen 2006 dahingehend konkretisiert, dass der Nachweis der deutschen Sprachkompetenz mittels Zertifikaten (Level A2) oder Schulzeugnissen nachzuweisen ist. Eine vorherige Bedachtnahme der Lebensumstände wurde ersetzt durch Ausnahmen aufgrund hohen Alters, dauerhaft schlechter Gesundheit oder anderer Gründe von Handlungsunfähigkeit. Zudem kommt ab 2006 eine Prüfung der Grundkenntnisse der »demokratischen Ordnung sowie der Geschichte Österreichs und des jeweiligen Bundeslandes«; umzuset-

³⁶ Beispielsweise wird in Niederösterreich der Höchstsatz von €1.056,00 bereits bei einem Jahresnettoeinkommen von €17.000,01 eingehoben; http://www.noe.gv.at/noe/Persoenliche-Ausweise-Dokumente/Kosten_Gebuehrensaetze_2018.pdf>

^{§ 11} StbG idF BGBl 311/1985.

 ^{§ 11} StbG idF BGBl I 124/1998.
 § 10a StbG idF BGBl I 124/1998.

zen in Form einer schriftlichen Prüfung.⁴⁰ Die Voraussetzung der deutschen Sprachkompetenz wurde 2011 vom Level A2 auf B1 angehoben.⁴¹

Eine ähnliche schrittweise restriktive Präzisierung ist in der Bedingung des gesicherten Lebensunterhaltes ersichtlich. Bereits nach den Bestimmungen von 1985 (und früher) ist ein gesicherter Lebensunterhalt Voraussetzung für Einbürgerung. Von der Voraussetzung entbunden ist nur der/die BewerberIn, der/die sich »ohne [...] Verschulden in einer finanziellen Notlage befindet«.42 Die Höhe des Einkommens sowie die Beurteilung möglicher Entschuldigungsgründe lagen in der Praxis im Ermessen der Behörden. 43 Dieser Umstand führte zu Kritik der FPÖ, insbesondere in Person von Jörg Haider, 44 und wurde im Rahmen der Staatsbürgerschaftsreform 2005/2006 geklärt: Maßgeblich sind ab 2006 bundeseinheitliche Richtwerte nach § 293 ASVG, die ohne Inanspruchnahme von Sozialleistungen im Zeitraum der letzten drei Jahre nachgewiesen werden müssen. 45 Etwaige Ausnahmen von dieser Bedingung wurden gestrichen. Diese Regelungen wurden wiederum 2009 verschärft, indem der Richtwert auch noch nach Abzug »regelmäßiger Aufwendungen« wie etwa Miete, Kreditzahlungen und Unterhalt nachgewiesen werden muss. Auf Basis dieser Regelungen berechnet Stern, dass eine Einbürgerung unter einem Nettomonatseinkommen von € 1.000,- (Stand 2010) unrealistisch sei. 46 Nach Aufhebung des Einkommenskriteriums durch den Verfassungsgerichtshof aufgrund der den Regelungen inhärenten Diskriminierung von Menschen mit Behinderung 47 wurden 2013 neue Regelungen beschlossen, die einen flexibleren Berechnungszeitraum sowie eine Ausnahme von Menschen mit Behinderung umfassen.⁴⁸ Nichtsdestotrotz gelangt die Stadt Wien auf Basis von Einkommens- und Mieterhebungen zu der Schätzung, dass zirka 21 Prozent der Haushalte von AusländerInnen in Wien mit mindestens zehnjährigem Wohnsitz die Einkommenserfordernisse nicht erfüllen würden (Stand 2014).49

Die Beispiele der Deutsch- und Landeskenntnisse und des gesicherten Lebensunterhalts illustrieren, wie im Zeitverlauf immer konkretere Regelungen erlassen wurden, die den Ermessenspielraum der Behörden einschränken und zu einer inhaltlichen Verschärfung des Staatsbürgerschaftsrechts beitragen.

2. Staatsbürgerschaft zwischen Migrationsmanagement und Integration durch Leistung

Versucht man nun nachzuvollziehen, warum Österreich von einem Staatsbürgerschaftsregime geprägt ist, das besonders exklusive Züge aufweist, sind zwei Perspektiven maßgeblich: Institutionelle Pfadabhängigkeiten einerseits und Staatsbürgerschaft als parteipolitisches Konfliktfeld andererseits.

Die vergleichende Forschung zu Staatsbürgerschaftsregimes zeigt, dass weitreichende Reformen in diesem Politikfeld nur sehr selten stattfinden. 50 Gründe für diese Beständigkeit können etwa in der verfassungsrechtlichen Verankerung von Staatsbürgerschaftsbestimmungen liegen (trifft für Österreich kaum zu), in der sensiblen Materie aus der Perspektive der internationalen Politik, aber auch in der innenpolitischen Bedeutung von Zuwanderung und nationalem Selbstverständnis. So zeigt etwa Howard,52 dass die meisten kontinentaleuropäischen Staaten bis in die 1980er Jahre über Staatsbürgerschaftsregimes verfügten, die für ImmigrantInnen relativ unzugänglich waren. Nur unter bestimmten Voraussetzungen, insbesondere der Abwesenheit rechtspopulistischer Akteure, haben diese Staaten ihre Staatsbürgerschaftsregimes an neue demografische Strukturen - der Zunahme von AusländerInnen in der Wohnbevölkerung – angepasst. Eben diese Konstellation der langfristigen Zuwanderung bei gleichzeitiger Abwesenheit einer rechtspopulistischen Partei war und ist in Österreich nicht gegeben, entsprechend blieb eine Liberalisierung des Staatsbürgerschaftsregimes weitgehend aus. Im Gegensatz zu den meisten anderen westeuropäischen Staaten wurde der Zugang zu Staatsbürgerschaft für ImmigrantInnen im Vergleich zu den 1980ern in Österreich erschwert,

^{40 § 10}a StbG idF BGBl I 37/2006.

^{41 § 10}a StbG idF BGBl I 38/2011.

^{42 § 10} Abs 1 Z 7 StbG idF BGBl 311/1985.

⁴³ Schumacher, Fremdenrecht, 45 f, 160 f.

⁴⁴ Zum Beispiel APA, OTS0074, 18. Aug. 2003.

^{45 § 10} Abs 5 StbG idF BGBl I 37/2006.

⁴⁶ Stern in Dahlvik, Migration und Integration, 60 f.

⁴⁷ VfGH 1.3.2013, G 106/12 ua.

^{48 §§ 10} ff StbG idF BGBl I 136/2013.

⁴⁹ Stadt Wien, 4. Wiener Integrations- und Diversitätsmonitor 2013–2016, 53.

Howard, The Politics of Citizenship in Europe; Stadlmair, Journal of Contemporary European Studies 2018, 42; Weil in Aleinikoff/Klusmeyer, Citizenship Today.

⁵¹ Howard, The Politics of Citizenship in Europe.

nicht erleichtert.⁵² Diese Entwicklung kann als Reaktion der rechtskonservativen Regierung der Jahre 2000–2006 auf steigende Einbürgerungsraten in einem föderalen Einbürgerungssystem gedeutet werden.

Bis 2004 lagen die Einbürgerungsraten Österreichs durchaus im oder sogar über dem Durchschnitt vergleichbarer europäischer Staaten.53 Dies liegt zum einen in den hohen Zuwanderungszahlen in den frühen 1990er Jahren, die - um die geforderte Aufenthaltsdauer verzögert - zu zunehmenden Einbürgerungen geführt haben. Weiters ermöglichte das damalige Staatsbürgerschaftsregime eine gewisse Flexibilität in der Implementierung von Einbürgerungskriterien, insbesondere was den Nachweis von »Integration« beziehungsweise Deutschkenntnissen und eines gesicherten Lebensunterhalts angeht. Da die Vollziehung des Staatsbürgerschaftsrechts in die Kompetenz der Länder fällt,54 ergaben sich Unterschiede in der administrativen Praxis, die sich in unterschiedlichen Einbürgerungsraten je nach Bundesland widerspiegelt.55 In der politischen Konstellation einer von der SPÖ geführten Landesregierung und der ÖVP-FPÖ Bundesregierung kristallisierten sich uneinheitliche Praxen als ein Konflikt zwischen dem »Roten Wien« und der Bundesregierung heraus, in dem PolitikerInnen der ÖVP und FPÖ eine Reform des Staatsbürgerschaftsrechts anstrebten, um die vorgeblich großzügigere Einbürgerungspraxis in Wien unter Bundeskontrolle zu bringen. 56 Federführend war dabei unter anderem Jörg Haider, der als Kärntner Landeshauptmann als Gegenpol zu Wien auftrat und Vorstellungen der FPÖ in den Gesetzesentwurf der Bundesregierung einbrachte. Erklärtes Ziel der Gesetzesreform, die 2005 initiiert wurde, war es einerseits, Kriterien für Einbürgerung so zu konkretisieren, dass Implementationsspielräume beschränkt werden, andererseits aber auch explizit eine schlichte Reduktion der Einbürgerungszahlen.⁵⁷ Staatsbürgerschaftspolitik wurde dabei primär als eine Form des Migrationsmanagements betrachtet, welches suggeriert, dass Ein- und Ausschlusskriterien für Staatsbürgerschaft einen Einfluss auf die Quantität und

Charakteristika von ImmigrantInnen hätten.⁵⁸ In dieser Logik brachte die FPÖ ein wohlfahrtschauvinistisches Narrativ in die Debatten um Staatsbürgerschaft ein, in dem die Verweigerung der Staatsbürgerschaft für ökonomisch schwache Personen eine Maßnahme gegen »*Zuwanderung in den Wohlfahrtsstaat*« darstellt, obwohl soziale Rechte per se nicht vom Status der Staatsbürgerschaft abhängig sind.⁵⁹ Folglich wurde mit den Stimmen der Regierungsparteien ÖVP und BZÖ eine Reform des Staatsbürgerschaftsrechts beschlossen, das 2006 in Kraft trat und eine substantielle Verschärfung zahlreicher Einbürgerungskriterien mit sich brachte. Diese umfassen unter anderem eine Konkretisierung der Einkommensvoraussetzungen auf einem sehr hohen Niveau, ⁶⁰ der Nachweis von Deutschkenntnissen auf dem Level B1, der Absolvierung eines Staatsbürgerschaftstests, eine Verschärfung der Bestimmungen zu Unbescholtenheit, sowie eine Erhöhung der Einbürgerungsgebühren. ⁶¹

Trotz des Regierungswechsels im Herbst 2006 wurden die neuen Regelungen zum Staatsbürgerschaftserwerb beibehalten, und zahlreiche PolitikerInnen vermeldeten regelmäßig Erfolge der neuen Staatsbürgerschaftspolitik, in Form stark rückläufiger Einbürgerungsraten.⁶² Die SPÖ – jetzt Teil der Bundesregierung – nahm nur mehr seltener zum Thema Staatsbürgerschaft Stellung, während die Opposition zur Staatsbürgerschaftspolitik vor allem von den Grünen getragen wurde, die die exklusiven Einkommenskriterien kritisierten und eine Bevorzugung von in Österreich geborenen Personen mittels beschränktem Ius Soli forderten. Ab 2011 bekam das Thema Staatsbürgerschaft erneut gesteigerte Aufmerksamkeit, als mit Einführung des Staatssekretariats für Integration die Integrationspolitik gegenüber MigrantInnen eine institutionelle Aufwertung erfuhr.⁶³ Diese Politik ist vom Narrativ »Integration durch Leistung« gekennzeichnet, das zentral auf Staatsbürgerschaft Bezug nimmt: Teilhabemöglichkeiten sollten nicht von der Herkunft einer Person abhängen, sondern von individueller Leistung. Davon blieb der Grundsatz des Ius Sanguinis bemerkenswerterweise völlig unbe-

⁵² Howard, The Politics of Citizenship in Europe; Koopmans et al, American Journal of Sociology 2012, 1202; Stern/Valchars, Country Report Austria.

⁵³ Stadlmair, Austrian Journal of Political Science 2017, 59; Janoski, The Ironies of Citizenship.

⁵⁴ Art 11 Abs 1 Z 1 B-VG.

⁵⁵ Stern/Valchars, Naturalisation Procedures for Immigrants.

⁵⁶ Stadlmair, International Migration 2018, 63.

⁵⁷ APA, OTS0014, 19. März 2005; OTS0262, 13. Sep. 2005.

⁵⁸ Valchars, Journal für Entwicklungspolitik 2017, 47.

⁵⁹ Stadlmair, International Migration 2018, 63.

Die konkrete Bemessung des Einkommens hängt von »regelmäßigen Aufwendungen« des Einbürgerungsbewerbers ab und kann daher individuell unterschiedlich ausfallen; siehe dazu Stern in Dahlvik, Migration und Integration.

⁶¹ Schumacher/Peyrl, Fremdenrecht, 163ff.

⁶² Zum Beispiel APA, OTS0122, 23. Feb. 2006; OTS0240, 20. Mai 2008.

⁶³ Gruber/Rosenberger, Politikwandel durch Institutionalisierung.

141

rührt. Einbürgerungskriterien erfuhren aber eine Umdeutung als leistungsorientierte Kriterien; die Staatsbürgerschaft stellt gewissermaßen einen Anreiz, eine Belohnung für Integration durch Leistung dar.⁶⁴ Dabei wurde - entgegen den konkreten gesetzlichen Regelungen - nicht von Inklusion/Exklusion von politischer Teilhabe gesprochen, sondern von unterschiedlichen Geschwindigkeiten der Einbürgerung: Neu wurde 2013 die Möglichkeit eingeführt, dass bestimmte Berufsgruppen, Personen mit besonders guten Deutschkenntnissen (Level B2), oder einem Nachweis zivilgesellschaftlichen Engagements bereits nach sechs Jahren Zugang zur Staatsbürgerschaft bekommen können, während andere Gruppen nach zehn, 15 oder 30 Jahren StaatsbürgerInnen werden können.⁶⁵ Dieser Rhetorik nach geht es nicht um Inklusion/Exklusion, sondern um unterschiedliche Inklusionsgeschwindigkeiten. Dass alle Gruppen nach wie vor die übrigen Kriterien erfüllen müssen, bleibt dabei unerwähnt. Dieses Narrativ bleibt in der politischen Debatte sehr dominant, Opposition zur Staatsbürgerschaftspolitik bezieht sich zumeist auf die Frage, welche sozialen Gruppen von den bestehenden Regelungen besonders betroffen sind und einen leichteren Zugang haben sollten. Die Logik, dass der Zugang zu Staatsbürgerschaft grundsätzlich an performativen Kriterien bemessen wird, ist dabei relativ unbestritten.

IV. Inklusion/Exklusion und Demokratiequalität

Im Folgenden skizziere ich die Konsequenzen der österreichischen Staatsbürgerschaftspolitik für die Demokratiequalität des politischen Systems. Kern der Argumentation bildet der Befund, dass die restriktive Staatsbürgerschaftspolitik vor allem eine Herausforderung für Städte darstellt, was im Vergleich von Wien mit den anderen Bundesländern gezeigt werden kann.

Einbürgerungsverhalten

Im EU-Vergleich wird rasch deutlich, dass die restriktiven Bestimmungen des österreichischen Staatsbürgerschaftsregimes mit sehr niedrigen Einbürgerungsraten einhergehen.66 Während die Einbürgerungsraten in den frühen 2000er-Jahren noch über dem Durchschnitt vergleichbarer EU-Staaten liegen, setzt ab 2004 ein deutlicher Rückgang der Einbürgerungen ein, der sich ab 2010 auf einem sehr niedrigen Level stabilisiert hat (Grafik 1). Angesichts der oben skizzierten Zielsetzung der Bundesregierung der Jahre 2000-2006 hat sich also der erwünschte Rückgang der Einbürgerungen eingestellt.

Hinsichtlich verschiedener sozialer Gruppen lässt die bestehende Forschung zu Einbürgerungsverhalten höhere Einbürgerungsraten für Frauen, Drittstaatsangehörige, Staaten mit niedrigem Human Development Index, sowie von Personen, die bereits im betreffenden Land geboren wurden, erwarten.⁶⁷ Vergleicht man nun Einbürgerungsraten dieser Gruppen in Österreich, sind klare Unterschiede ersichtlich: So liegt etwa die mittlere Einbürgerungsrate von in Österreich geborenen AusländerInnen bei 1,94, die von im Ausland geborenen Ausländern nur bei 0,58. Ähnlich starke Differenzen bestehen zwischen EU-BürgerInnen (0,24) und Drittstaatsangehörigen (1,62). Hinsichtlich Geschlecht sind die Unterschiede hingegen wesentlich geringer (0,72/0,85). Diese Differenzen implizieren, dass demografische Unterschiede zwischen Wohn- und Wahlbevölkerung auch Konsequenz von Einbürgerungsverhalten und den entsprechenden Regelungen sind.

Im Vergleich der Herkunftsländer können Unterschiede insbesondere durch den unterschiedlichen Nutzen der österreichischen Staatsbürgerschaft interpretiert werden: So haben zwar EU-BürgerInnen im Vergleich zu Drittstaatsangehörigen einen etwas leichteren Zugang zur Staatsbürgerschaft (kürzere Aufenthaltsdauer, niedrigere Gebühren), gewinnen aber als EU-BürgerInnen relativ weniger Rechte dazu. Entsprechend ist die Einbürgerungsrate von EU-BürgerInnen nicht höher (geringere Hürden), sondern deutlich niedriger (geringerer Nutzen). Ähnlich gestaltet sich der Vergleich von EU-BürgerInnen und Flüchtlingen: hier waren bis 2018 die materiellen Kriterien dieselben, der Nutzen -

Zum Beispiel APA, OTS0314, 27. Jun. 2013; Gruber et al, Austrian Journal of Political Science 2016, 65; Stadlmair, International Migration 2018, 63.

Stadlmair, International Migration 2018, 63; Valchars, Journal für Entwicklungspolitik 2017, 47.

Stadlmair, Austrian Journal of Political Science 2017, 63.

Vink et al, International Migration 2013, 1; Yang, International Migration Review 1994, 449.

Aufenthaltssicherheit, Reisemöglichkeiten – ist für Flüchtlinge aber wesentlich größer, was sich in höheren Einbürgerungsraten widerspiegelt.

Tabelle 3: Einbürgerungsraten in Österreich nach ausgewählten Merkmalen, 2008–2017⁶⁸

	Minimum	Mittelwert	Maximum
Männer	0,60	0,72	1,13
Frauen .	0,74	0,85	1, 34
Geburt im Ausland	0,51	0,58	0,91
Geburt in Österreich	1,66	1,94	3,17
EU-BürgerIn	0,17	0,24	0,41
Drittstaatsangehörige	1,29	1,62	2,12
Flüchtlinge	1,01	1,65	2,31

Die Differenzen der Einbürgerungsraten nach Geburtsort können eventuell durch selektive Regelungen (Aufenthaltsdauer, Gebühren) erklärt werden. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass – durch die Abwesenheit von Ius Soli – eine Einbürgerungsrate von MigrantInnen der zweiten Generation von 1,94 nicht als eine hohe Einbürgerungsrate interpretiert werden sollte. Während also in manchen EU-Staaten im Land geborene Kinder ausländischer Eltern iure soli als Staatsbürger ihres Aufenthaltslandes geboren werden, bedarf es in Österreich dafür einer Einbürgerung unter Erfüllung der diesbezüglichen Kriterien, die von durchschnittlich zwei von hundert betroffenen Personen pro Jahr erlangt wird. So nahm etwa die Anzahl von in Österreich geborenen AusländerInnen von 2008 (rund 121.000 Personen) bis 2017 (rund 194.000 Personen) deutlich zu. In anderen Worten: Einbürgerungen kompensieren nicht annähernd die Zunahme in Österreich geborener Kinder mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft.

Es bestehen in Österreich zwar selektive Bestimmungen, die den Zugang zur Staatsbürgerschaft für EU-BürgerInnen, Familienmitglieder, Flüchtlinge und im Land geborene Personen geringfügig erleichtern, ⁶⁹ Einbürgerungsraten spiegeln diese Differenzen jedoch nur sehr eingeschränkt wider. Die »höheren« Einbürgerungsraten von Flüchtlingen, Drittstaatsangehörigen und in Österreich geborenen Personen lassen sich vielmehr durch die größere Relevanz der Staatsbürgerschaft für diese Gruppen, als durch unterschiedliche Voraussetzungen herleiten.

Tabelle 4: Staatsbürgerschaftsverleihungen in Österreich nach rechtlichen Kategorien 2008–2017⁷⁰

	Gesamt	Prozent **	Prozent ohne Erstre- ckung
Einburgerung ohne begünstigende Gruppenzugehörigkeit	21.512	27,3	39,8
10j. Aufenthalt (§ 10 (1))	13.144	16,7	24,3
15j. Aufenthalt und nachhaltige Integration (§ 12 Z 1 lt b)	5.124	6,5	9,5
Seit 2013: 6j. Aufenthalt, bes. Deutsch- kenntnisse und bes. Integration (§ 11a (4))	3.004	3,8	5,6
Außerordentliche Leistungen im Staats- interesse (§ 10(6))	2 40 ,	0,3	0,4
Familienbezug	38.713	49,1	25,8
Transfer Ehepartner (§ 11a)	8.054	10,2	14,9
Transfer Kinder (§§ 11b, 12 Z 3, 12 (2))	5.892	7,5	10,9

Erleichterungen für diese Gruppen umfassen einen Rechtsanspruch bei Vorliegen aller Einbürgerungsvoraussetzungen anstelle eines Einbürgerungsverfahrens nach behördlichem Ermessen, zudem ist anstelle des zehnjährigen rechtmäßigen Aufenthalts eine sechsjährige Frist vorgesehen. Diese Verkürzung wurde mit 1,9,2018 für Flüchtlinge abgeschafft, siehe § 11a StbG idF BGBI I 56/2018.

⁶⁸ Eigene Darstellung. Die Anzahl der Flüchtlinge basiert auf Schätzungen des United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Quelle für alle übrigen Daten ist die Statistik Austria (Statcube Application).

Eigene Darstellung; Daten zur Verleihung der Staatsbürgerschaft an Asylberechtigte, in Österreich geborene Personen und EU-BürgerInnen sind nur bis 2014 verfügbar, die Prozentwerte für 2014–2017 beziehen sich für diese Kategorien ausschließlich auf 2014, die Gesamtwerte auf den Zeitraum 2008–2014; Quelle: Statistik Austria.

145

Erstreckung Ehepartner (§ 16)	3.070	3,9	
Erstreckung Kinder (§ 17)	21.697	27,5	
Sonstige begunstigte Gruppen			
Asylberechtigung (§ 11a (4) Z 1)	3-157	6,0	8,8
Geburt in Österreich (§ 112 (4) Z 3)	4.813	9,1	13,4
EU-BürgerIn (§ 11a (4) Z 2)	3.025	5,7	8,4
Andere , Andere ,	7.607	2,0	14,1
Gesamt	78.827		

Angesichts der umfangreichen Einbürgerungskriterien und prozeduralen Herausforderungen eines Einbürgerungsverfahrens überrascht es wenig, dass Personen, die die österreichische Staatsbürgerschaft erlangen, sich in ihrer sozio-ökonomischen Stellung von ausländischen WohnbürgerInnen unterscheiden. Auf Basis einer Analyse von Zensusdaten zeigen Reichel und Perchinig, dass Personen mit höheren Bildungsabschlüssen, in Beschäftigung, mit Immobilieneigentum, sowie mit höherem Einkommen eher die Staatsbürgerschaft erlangt haben als Personen, auf die diese Charakteristika nicht zutreffen. ⁷¹ Das Narrativ »Integration durch Leistung«72 scheint also insofern erfolgreich, dass nur jene politisch teilhaben können, die ökonomisch erfolgreich sind. während weniger »leistende« Personen keine staatsbürgerlichen Rechte erlangen.

Hinzu kommt, dass die Kosten und der Nutzen der Staatsbürgerschaft für unterschiedliche Gruppen ungleich verteilt sind.⁷³ Während also die Kriterien manche Personen schlicht ausschließen, sich also keine individuellen Kosten-/Nutzenüberlegungen stellen, fällt für andere Personen die Kosten-/Nutzenabwägung negativ aus, da die Vorteile der Staatsbürgerschaft den Aufwand möglicherweise nicht rechtfertigen. Diese Frage stellt sich insbesondere für EU-BürgerInnen, die weniger Rechte mit Einbürgerung gewinnen, aber auch für Personen mit sicherem Arbeitsplatz und gutem Einkommen, die Aufenthalts-

sicherheit und sozialen Rechten eventuell relativ geringere Bedeutung beimessen. Politische Teilhabe spielt in dieser Abwägung mutmaßlich nur eine periphere Rolle.⁷⁴ Aus einer individuellen Perspektive rechtfertigt der Gewinn des Wahlrechts die Kosten einer Einbürgerung (Aufgabe der bisherigen Staatsbürgerschaft, Verfahrensaufwand, Gebühren) kaum. Für das Funktionieren einer demokratischen Gemeinschaft sind Inklusion und politische Partizipation jedoch unverzichtbar. Dieses Dilemma resultiert aus einem Verständnis von Staatsbürgerschaft als Belohnung für erbrachte Leistungen, in Abgrenzung zu Staatsbürgerschaft als Grundrecht auf politische Teilhabe.

В. Repräsentationsdefizite: Verzerrungen in Sozialstruktur von Wohn- und Wahlbevölkerung

Die Folgen eines Wahlrechts nur für StaatsbürgerInnen in Verbindung mit einer Einbürgerungspolitik mit hohen Hürden und geringen Anreizen sind nicht nur auf AusländerInnen beschränkt, sondern auch für die Legitimationsfunktion von Wahlen an sich bedeutsam. 75 Dies kann an zwei Beispielen gezeigt werden: Einerseits in Verzerrungen der Sozialstruktur von Wohn- und Wahlbevölkerung, andererseits in der Entstehung entpolitisierter Räume, in denen de facto ein geringer Teil der Wohnbevölkerung an Wahlen teilnimmt.

Tabelle 5 stellt die Repräsentation verschiedener Altersgruppen und Bundesländer am Anteil ihrer Wohnbürger Innen im Wahlalter dar. 76 Sie zeigt zum einen, dass jüngere Personen (Altersgruppe 16-29 Jahre) in allen Bundesländern unterrepräsentiert sind, da in dieser Altersgruppe der Anteil an nicht wahlberechtigten AusländerInnen besonders hoch

Reichel/Perchinig, Austrian Journal of Political Science 2015, 32. 71

Gruber et al, Austrian Journal of Political Science 2016, 65. 72

Yang, International Migration Review 1994, 449; Reichel/Perchinig, Austrian Journal 73 of Political Science 2015, 32.

Die Forschung ist zu diesem Punkte etwas ambivalent: Zwar zeigt etwa Alex Street, dass eingebürgerte Personen bereits vor Einbürgerung tendenziell ein höheres politisches Interesse aufweisen als nicht-eingebürgerte Personen, in der Forschung zu Motiven für Einbürgerung stehen aber vorrangig andere Aspekte im Fokus, etwa Aufenthaltssicherheit oder Familiendynamiken; Street, International Migration Review 2015, 1; Peters et al, Journal of Ethnic and Migration Studies 2016, 359; Thränhardt in Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs.

Pelinka in Fröschl/Kozeluh/Schaller, Democratisation and De-democratisation in Europe; Ucakar in Ehs/Gschiegl/Ucakar/Welan, Politik und Recht.

Diese Perspektive stammt von Gerd Valchars, erörtert im Rahmen seines Vortrags »Wachsende Wahlrechtslücke und defizitäre Demokratie in Österreich«, 9. Jahrestagung der Interessensgemeinschaft Politische Bildung, Wien, 2.3.2018.

ist. Konkret macht diese Altersgruppe 20,48 Prozent der Wohnbevölkerung aus, aber nur 19,00 Prozent der Wahlbevölkerung, was einer Unterrepräsentation um den Faktor 0,91 gleichkommt. Ältere Personen hingegen sind in der Wahlbevölkerung (24,42 Prozent) deutlich stärker vertreten als in der Wohnbevölkerung (21,89 Prozent) und sind folglich um den Faktor 1,15 politisch überrepräsentiert. Für beide Altersgruppen trifft zu, dass die Verzerrung in Wien besonders stark ausfällt, was auf den relativ höheren Anteil von AusländerInnen in der Wohnbevölkerung zurückzuführen ist. Diese Auswertung der Repräsentation bei Wahlen nach Altersgruppen stellt nur einen Aspekt von Verzerrungen in der Sozialstruktur von Wohn- und Wahlbevölkerung dar. Ähnliche Befunde ließen sich für Einkommens- und Bildungsgruppen ziehen, da auch hier Differenzen zwischen ÖsterreicherInnen und ausländischen WohnbürgerInnen bestehen.

Vergleicht man nun die Anteile der Bundesländer an der österreichischen Wohn- und Wahlbevölkerung, so zeigt sich, dass das Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich und die Steiermark überrepräsentiert sind. Für die westlichen Bundesländer ergibt sich eine annähernd gleichmäßige Repräsentation, für Wien jedoch eine massive Unterrepräsentation. So kommen in Wien auf 21,29 Prozent der österreichischen Wohnbevölkerung nur 17,99 Prozent der Wahlbevölkerung, was einer Unterrepräsentation um den Faktor 0,81 entspricht.

Angesichts eines hohen Anteils von AusländerInnen in der Wohnbevölkerung macht es also einen Unterschied, ob die Repräsentation unterschiedlicher sozialer Gruppen und geographischer Räume auf der Basis der Wahlbevölkerung oder der Wohnbevölkerung gedacht wird. Letztere Perspektive unterstreicht die Herausforderungen einer alternden Gesellschaft und sozialer Ungleichheit⁷⁷ für Demokratie, wirft aber auch Fragen der regionalen Betroffenheit von ungleicher Repräsentation in Österreich auf: So sind es insbesondere Städte, deren EinwohnerInnen unterrepräsentiert sind und innerhalb von Städten wiederum manche »Grätzel« stärker als andere (siehe Wien XV. Bezirk in Tabelle 6). Dementsprechend sind auch heterogene Interessenkonstellationen zu erwarten: Von überrepräsentierten Regionen ist keine Initiative hinsichtlich einer Expansion des Wahlrechts oder einer Liberalisierung der Staatsbürgerschaftspolitik zu erwarten, da vor Ort ein

Tabelle 5: Repräsentation bei Nationalratswahlen (2017)**	-nagand basi	Karnten	Viederos- rioterren	Ober- oeterreich	grudzisč	Steler	louT	Vorarl- grad	пэтМ	-rateO fixer
Wohnbevölkerung im Wahlalter gesamt (in 1.000)	251	480	1.407	1.229	463	1.061	630	322	1.581	7.425
% AusländerInnen im Wahlalter	7,87	9,73	9,28	11,32	16,18	9,63	15,25	17,16	28,12	14,94
Wahlberechtigte Personen im Inland (in 1.000)	232	435	1,286	1.095	391	961	537	268	1.140	6.340
% Altersgruppe 16–29 Wohnbevölkerung im Wahlalter	16,56	17,80	18,64	20,52	20,48	19,89	21,77	20,90	23,34	20,48
% Altersgruppe 16–29 Wahlbevölkerung	15,95	16,97	17,96	19,38	19,03	18,54	20,59	20,48	20,48	19,00
Repräsentationsdefizit Altersgruppe 16–29 (Prozentsatzdifferenz)	0,61	0,83	89'0	1,15	1,46	1,35	1,18	0,42	2,86	1,49
Reprüsentationsdefizit Altersgruppe 16–29 (Odds Ratio)	96'0	0,94	96'0	0,93	16'0	26,0	0,93	26'0	0,85	0,91
% Altersgruppe 65+ Wohnbevölkerung im Wahlalter	24,67	24,61	23,39	21,52	23,62	23,20	20,80	20,44	19,53	21,89
% Altersgruppe 65+ Wahlbevölkerung	25,09	26,10	24,98	23,44	24,14	25,05	22,87	22,43	24,50	24,42
Repräsentationsdefizit Altersgruppe 65+ (Prozentsatzdifferenz)	1,42	-1,49	1,59	-1,92	-2,52	-1,85	-2,07	-1,99	-4,98	-2,52
Repràsentationsdefizit Altersgruppe 65+ (Odds Ratio)	1,08	1,08	1,09	1,12	1,15	1,11	1,13	1,13	1,34	1,15
% Bundesland Wohnbevölkerung im Wahlalter	3,37	6,47	18,96	16,56	6,24	14,29	8,49	4,33	21,29	100,00
% Bundesland Wahlbevölkerung	3,66	6,86	20,22	17,26	6,15	15,18	8,46	4,22	17,99	100,00
Repräsentationsdefizit Bundesland (Prozentsatzdifferenz)	82,0	040	1,26	0,70	60'0-	68,0	-0,03	-0,11	-3,30	1,00
Reprizentationsdefrait Bundesland (Odds Ratio)	7,09	1,07	1,08	1,05	86,0€	1,07	1,00	26'0	0,81	1,00
				-						

Eigene Darstellung; Quellen: bmi.gv.at (wahlberechtigte Personen), Statistik Austria (Altersgruppen, AusländerInnen); Anmerkung: Bevölkerung zum 01.01.2017; Wahlberechtigte Personen zum Wahltag (15.10.2017), diese umfassen keine ÖsterreicherInnen im Ausland.

geringeres Problem besteht und man zudem im Repräsentationsverhältnis profitiert. Ein Interesse an demokratischer Inklusion gegenüber AusländerInnen müssten demnach Städte, insbesondere die Stadt Wien, und gegebenenfalls die westlichen Bundesländer haben.

Tabelle 6: AusländerInnen in der Wohnbevölkerung in den Landeshauptstädten, 2017⁷⁹

	Einwohner- Innen gesamt	Auskinder- Innen (%)	EU-Burger- Innen (%)	Drittstaats- angehorige (%)	Wahlbeteili- gung bei NR-Wahl 2017
Eisenstadt	14.339	14,5	8,4	6,1	82,1
Klagenfurt	99.790	15,7	8,0	7,6	75,3
Sankt Pölten	54.213	16,8	4,9	11,9	80,3
Linz	203.012	21,7	8,5	13,1	75,1
Salzburg	152.367	26,0	10,7	15,3	7 4. 3
Graz	283.869	21,1	10,2	10,8	76,7
Innsbruck	132.236	24,8	14,0	10,8	75,5
Bregenz	132.933	17,7	9,1	8,6	72,5
Wien	1.867.582	28,6	12,2	16,4	76,1
Wien XV. Bezirk	78.999	41,6	16,9	24,7	69,5
Österreich gesamt	8.772.865	15,3	7,5	7,8	80,0

C. Reaktionen auf kommunaler Ebene: Informelle und deliberative Partizipationsformen

Reaktionen auf die Repräsentationsdefizite von WohnbürgerInnen können verschiedene Zugänge umfassen. Eine Expansion des Wahlrechts

auf WohnbürgerInnen ohne österreichischer Staatsbürgerschaft wäre eine Option, für die es zahlreiche internationale Beispiele gibt. 80 Eine solche Expansion ist vor allem auf der kommunalen Ebene für AusländerInnen mit einer längeren Aufenthaltsdauer gängige Praxis, auf der nationalen Ebene hingegen eher unüblich. Für EU-BürgerInnen besteht auch in Österreich ein aktives und passives Wahlrecht auf kommunaler Ebene, nicht jedoch für Drittstaatsangehörige. Eine solche Expansion ist aufgrund der bundesverfassungsgesetzlichen Beschränkung des Wahlrechts politisch sehr unwahrscheinlich, da eine allfällige Änderung einer Verfassungsmehrheit und eventuell auch einer Volksabstimmung bedürfte.81 Eine solche Mehrheit ist einerseits deshalb unwahrscheinlich, da die Kosten und Nutzen einer solchen Reform regional unterschiedlich verteilt sind: Städte sind von Unterrepräsentation betroffen, ländliche Regionen profitieren - relativ gesprochen - von den Verzerrungen zwischen Wohn- und Wahlbevölkerung. Andererseits erscheint eine solche Änderung aufgrund der politischen Mehrheitsverhältnisse auf Bundesebene höchst unrealistisch: Neben den oben skizzierten politischen Positionen der Bundes-ÖVP und -FPÖ haben diese Parteien auch keinen Grund, sich von einer Expansion des Wahlrechts überproportionale Stimmengewinne zu erwarten.82

Im Hinblick auf demokratische Teilhabemöglichkeiten abseits von Wahlen besteht für Kommunen durchaus Potenzial zur Inklusion von ausländischen WohnbürgerInnen. So haben etwa Graz und Linz bereits Mitte der 1990er-Jahre Beiräte eingeführt, in denen RepräsentatInnen der ausländischen Wohnbevölkerung die Interessen nicht wahlberechtigter WohnbürgerInnen vertreten. ⁸³ Solche Beiräte können im Sinne des *all affected interests*-Prinzips die von kommunalen Entscheidungen betroffenen Interessen nicht wahlberechtigter EinwohnerInnen wahrnehmen, stärken aber letztlich die Unterscheidung zwischen Ausländer-

⁷⁹ Quelle: Statistik Austria (Statcube Application), Bundesministerium für Inneres, 19.7.2018.

⁸⁰ Bauböck in Oberlechner, Die missglückte Integration?; Arrighi/Bauböck, European Journal of Political Research 2017, 619; Earnest, Journal of International Migration and Integration 2015, 1.

⁸¹ Siehe dazu bereits oben.

⁸² Filzmaier et al, Austrian Journal of Political Science 2015, 29; Bird et al, The Political Representation of Immigrants and Minorities.

⁸³ Graz (seit 1995): https://www.linz.at/soziales/5207.asp.

Innen und wahlberechtigten Personen als Gruppen mit unterschiedlichen Teilhabemöglichkeiten.

Eine Tendenz zur allgemeinen Inklusion auf Basis des Wohnorts anstelle der Staatsbürgerschaft ist im Rahmen von BürgerInnenbefragungen zu beobachten. Im Zuge der Umgestaltung der Mariahilfer Strasse in Wien in eine so genannte Begegnungszone wurde 2014 seitens der Stadt Wien eine Befragung durchgeführt, die mehrere Fragen der adäguaten Grenzziehung von politischer Teilhabe aufwirft: So stand etwa zur Debatte, ob die ganze Stadt Wien befragt werden sollte, oder nur die EinwohnerInnen der unmittelbar betroffenen VI. und VII. Wiener Gemeindebezirke. Weiters war zu klären, ob auch betroffene Gewerbetreibende (ohne Wohnsitz) ein Stimmrecht erhalten sollten; zudem die Frage, ob EU-BürgerInnen und Drittstaatsangehörige, die im VI. und VII. Gemeindebezirk wohnen, ebenfalls befragt werden sollten.⁸⁴ Letztendlich entschied sich die SPÖ/Grüne-Stadtregierung für postalische Befragung der im VI. und VII. Gemeindebezirk wohnhaften EU-BürgerInnen und österreichischen StaatsbürgerInnen. Diese Befragung stellt keine Volksbefragung im Sinne der Wiener Landesverfassung dar, 85 sondern eine privatwirtschaftliche Umfrage und kann als Ausdruck eines allgemeinen Trends zur »Entformalisierung« direkter Demokratie gedeutet werden. 66 Dieses Vorgehen brachte neben parteipolitischer Polarisierung auch Kritik von RechtswissenschafterInnen ein, da man - in den Worten von Heinz Mayer - »nicht auf informellem Weg sich neue Instrumente [direkter Demokratie] zuschneidern und die bestehenden außer Acht lassen« solle. 87 Ein ähnliches Beispiel für die Umgehung formeller Instrumente direkter Demokratie mit dem Zweck, die Wohnbevölkerung unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft zu befragen, zeigt eine Befragung zu Umweltschutz in Graz 2012, in der auch Drittstaatsangehörige eingebunden wurden. 88 In die gleiche Richtung zielt ein 2017 von der Stadt Wien publiziertes Papier zu Strategien partizipativer Stadtentwicklung, in der BürgerInnenbefragungen ausschließlich auf Basis des Wohnortes und nicht der Staatsbürgerschaft für künftige Projekte

der Stadtentwicklung vorgesehen sind. Unter der Headline »Systematisierung der informellen Beteiligung« werden Befragungen von BewohnerInnen angekündigt, einen Verweis auf formelle Beteiligungsinstrumente der Wiener Landesverfassung findet man in dieser Strategie nicht. ⁸⁹ Auf kommunaler Ebene, und im Sonderfall Wiens auf Landesebene, besteht ein Bestreben, die für Wahlen und direkte Demokratie eng gesetzten Grenzen hinsichtlich der Bestimmung des Demos mittels alternativer Partizipationsformen zu umgehen. Dieses Vorgehen wirft neue Fragen von Demokratiequalität auf, etwa, indem exekutive Akteure nach eigenem Ermessen eine Erhebung und Interpretation des Willens der WohnbürgerInnen vornehmen. Es kompensiert jedoch ein Defizit äußerst exklusiver Elektorate, die Folge einer restriktiven Staatsbürgerschaftspolitik sind.

V. Conclusio

Der demokratischen Mitbestimmung von Fremden – ausländischen StaatsbürgerInnen mit Wohnsitz in Österreich – sind durch die österreichische Bundesverfassung enge Grenzen gesetzt. Konkret kommt EU-BürgerInnen zumindest ein Wahlrecht auf kommunaler Ebene und bei Europawahlen zu. Drittstaatsangehörige hingegen sind vom Wahlrecht sowohl auf Bundes-, als auch auf Landes- und Gemeindeebene ausgeschlossen. Da der Anteil von AusländerInnen in der österreichischen Wohnbevölkerung durch Nettozuwanderung und restriktive Staatsbürgerschaftspolitik zunimmt, entsteht ein Defizit in der Legitimationsfunktion von Wahlen: Das Verhältnis zwischen jenen, die von politischen Entscheidungen betroffen sind und jenen, die diese Entscheidungen legitimieren, wird immer ungleicher.

Wie dieser Beitrag zeigt, sind die Konsequenzen dieser Divergenz unterschiedlich auf verschiedene soziale Gruppen und Regionen verteilt und betreffen indirekt auch österreichische StaatsbügerInnen. Unterrepräsentiert sind demnach vor allem jüngere Menschen sowie BewohnerInnen von Städten, vor allem von Wien. Ein solches Legitimationsdefizit könnte einerseits durch eine Expansion des allgemeinen

⁸⁴ Mertens/Pleschberger, Österreichisches Jahrbuch für Politik 2014, 68 ff.

⁸⁵ Vergleiche § 112a Wiener Stadtverfassung.

⁸⁶ Rosenberger/Stadlmair in Öhlinger/Poier, Direkte Demokratie und Parlamentarismus, 243 ff.

⁸⁷ Mayer in ORF Online (https://wien.orf.at/news/stories/2625024/).

⁸⁸ Merli in FS Walter, 491 ff.

⁸⁹ Stadt Wien, Masterplan partizipative Stadtentwicklung, 54ff.

Wahlrechts auf EU-BürgerInnen und Drittstaatsangehörige ab einer bestimmten Wohnsitzdauer reduziert werden, oder aber durch eine liberalere Staatsbürgerschaftspolitik, in der Voraussetzungen, Kosten und Nutzen von Staatbürgerschaft in Einklang stehen.

Der politische Dissens um die demokratische Teilhabe von ausländischen WohnbürgerInnen verläuft zwar einerseits entlang der politischen links-rechts Verortung von Parteien, ist aber auch vom föderalen Charakter des österreichischen politischen Systems geprägt: Erstens bestehen nermativ unterschiedliche Inklusionsprinzipien auf kommunaler Ebene und auf Bundesebene. So ist die Inklusion unmittelbar betroffener Interessen als Prinzip für Mitbestimmung auf kommunaler Ebene plausibler als auf Bundesebene. Auf Bundesebene wiederum kann eine Verknüpfung von Staatsbürgerschaft und Wahlrecht als Citizen Stakeholdership argumentiert werden, in dem nur jene teilhaben sollten, deren individuelle Selbstbestimmung dauerhaft von der Entwicklung der politischen Gemeinschaft abhängt. Zweitens stellt die Divergenz von Wohn- und Wahlbevölkerung keine österreichweit einheitliche Herausforderung dar, sondern konzentriert sich auf Städte. Dementsprechend ist es verständlich, warum primär von PolitikerInnen der Gemeinde Wien Initiativen zur Expansion von Beteiligungsmöglichkeiten ausgehen, und nicht von BundespolitikerInnen.

Während eine Initiative zur Expansion des Wahlrechts auf kommunaler Ebene in Wien an einem Urteil des Verfassungsgerichtshofes scheiterte, zeigt die BürgerInnenbefragung über die Umgestaltung der Wiener Mariahilfer Straße 2014, dass eine Expansion politischer Mitbestimmung bei Sachentscheidungen praktisch möglich ist, wenn auch als informelle Befragung und nicht als formelles und verbindliches Instrument direkter Demokratie. Dementsprechend kann auch eine Differenzierung vorgenommen werden, zwischen Sachentscheidungen (als direkte Demokratie), bei denen allen betroffenen Personen eine Teilhabemöglichkeit offensteht und Personalentscheidungen (als repräsentative Demokratie) die StaatsbürgerInnen als Citizenship Stakeholders vorbehalten bleiben. Inwiefern ein solches Vorgehen mit den Rahmenbedingungen der Bundesverfassung vereinbar ist, ist eine Frage der Rechtswissenschaften. In der politischen Praxis ist ein solches Vorgehen – auf informelle Weise – ein Stück weit Realität.

VI. Literaturverzeichnis

- Arrighi Jean-Thomas/Bauböck Rainer, A multilevel puzzle. Migrants' voting rights in national and local elections, European Journal of Political Research 2017, 619.
- ► Ataç Ilker/Rosenberger Sieglinde (Hrsg), Politik der Inklusion und Exklusion (2013).
- Bauböck Rainer, Changing the boundaries of citizenship: the inclusion of immigrants in democratic polities, in Martiniello/Rath (Hrsg), Selected Studies in International Migration and Immigrant Incorporation (2010) 276.
- ▶ Bauböck Rainer, Democratic Inclusion. Rainer Bauböck in dialogue (2018).
- Bauböck Rainer, Drei demokratische Inklusionsprinzipien, Austrian Journal of Political Science 2017, 75.
- ▶ Bauböck Rainer, Migration und politische Beteiligung: Wahlrechte jenseits von Staatsgebiet und Staatsangehörigkeit, in Oberlechner (Hrsg), Die missglückte Integration? (2006) 209.
- ▶ Bird Karen/Saalfeld Thomas/Wüst Andreas M. (Hrsg), The political representation of immigrants and minorities: voters, parties and parliaments in liberal democracies (2011).
- Blatter Joachim/Schmid Samuel/Blättler Andrea, Democratic Deficits in Europe: The Overlooked Exclusiveness of Nation-States and the Positive Role of the European Union, Journal of Common Market Studies 2017, 449.
- Earnest David, Expanding the Electorate: Comparing the Noncitizen Voting Practices of 25 Democracies, Journal of International Migration and Integration 2015, 1.
- Filzmaier Peter/Patscheider Markus/Perlot Flooh, MigrantInnen als
 Wählergruppe in Österreich, Austrian Journal of Political Science 2015, 29.
- ► Goodman Sara W., Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion (2010).
- ► Gruber Oliver/Mattes Astrid/Stadlmair Jeremias, Die meritokratische Neugestaltung der österreichischen Integrationspolitik zwischen Rhetorik und Policy, Austrian Journal of Political Science 2016, 65.
- ► Gruber Oliver/Rosenberger Sieglinde, Politikwandel durch Institutionalisierung? Die österreichische Integrationspolitik und das Staatssekretariat für Integration (2011–2013), IPW Working Papers, 2016, 1.
- ► Howard Marc Morjé, The Politics of Citizenship in Europe (2009).
- Janoski Thomas, The Ironies of Citizenship. Naturalization and Integration in Industrialized Countries (2010).
- ► Koopmans Ruud/Michalowski Ines/Waibel Stine, Citizenship rights for immigrants: national political processes and cross-national convergence in western Europe, American Journal of Sociology 2012, 1202.

- ► Merli Franz, Langsame Demokratie, in FS Walter (2013), 487.
- Mertens Christian/Pleschberger Werner, Die »BürgerInnenbefragung« zur Umgestaltung der Wiener Mariahilfer Straße, Österreichisches Jahrbuch für Politik 2014, 61.
- Meyer Sarah/Peintinger Teresa, (K)eine Stimme für MigrantInnen? Inklusion und Exklusion in der Politisierung von Migration, in Ataç/Rosenberger (Hrsg), Politik der Inklusion und Exklusion (2013) 177.
- Pelinka Anton, Democratisation and De-democratisation in Austria, in Fröschl/Kozeluh/Schaller (Hrsg), Democratisation and De-Democratisation in Europe? (2008) 21.
- ▶ Peters Floris Vink Maarten/Schmeets Hans, The ecology of immigrant naturalisation: A life course approach in the context of institutional conditions, Journal of Ethnic and Migration Studies 2016, 359.
- Peyrl Johannes/Neugschwendtner Thomas/Schmaus Christian, Fremdenrecht⁶ (2017).
- Reichel David/Perchinig Bernhard, Reflections on the value of citizenship – explaining naturalisation practices, Austrian Journal of Political Science 2015, 32.
- Rill Heinz Peter/Schäffer Heinz in Kneihs/Lienbacher (Hrsg), Rill/Schäffer Kommentar zum Bundesverfassungsrecht Art 1 (1. Lfg 2001).
- Rosenberger Sieglinde/Stadlmair Jeremias, Direkte Demokratie
 Regierungstechnik oder Instrument der BürgerInnen?, in Öhlinger/Poier (Hrsg), Direkte Demokratie und Parlamentarismus (2015) 227.
- Schäfer Armin, Der Verlust politischer Gleichheit (2015).
- Schumacher Sebastian, Fremdenrecht² (2003).
- Schumacher Sebastian/Peyrl Johannes, Fremdenrecht3 (2007).
- Stadlmair Jeremias, Earning citizenship. Economic criteria for naturalisation in nine EU countries, Journal of Contemporary European Studies 2018, 42.
- Stadlmair Jeremias, Party Positions on Economic Criteria for Naturalization in Austria, International Migration 2018, 63.
- Stadlmair Jeremias, Which policies matter? Explaining naturalisation rates using disaggregated policy data, Austrian Journal of Political Science 2017, 59.
- ▶ Stadt Wien, Masterplan partizipative Stadtentwicklung (2017).
- Stadt Wien, 4. Wiener Integrations- und Diversitätsmonitor 2013–2016 (2017).
- ► Statistik Austria, migration&integration (2017).
- * Stern Joachim, Ius Pecuniae Staatsbürgerschaft zwischen ausreichendem Lebensunterhalt, Mindestsicherung und Menschenwürde, in Dahlvik (Hrsg), Migration und Integration (2012) 55.

- Stern Joachim/Valchars Gerd, Access to Electoral Rights. Austria, EUDO Citizenship Observatory Access to Electoral Rights Report 2013, 1.
- Stern Joachim/Valchars Gerd, Report on Austria, EUDO Citizenship Observatory Country Report 2013, 1.
- Stern Joachim/Valchars Gerd, Naturalisation Procedures for Immigrants.
 Austria, EUDO Citizenship Observatory Naturalisation Procedures
 Report 2013, 1.
- Street Alex, The Political Effects of Immigrant Naturalization, International Migration Review 2015, 1.
- Thränhardt Dietrich, Einbürgerung. Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit, in Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg) WISO Diskurs: Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik (2008) 1.
- Ucakar Karl, Politik und Wahlrecht zwischen Partizipation und Legitimation, in Ehs/Gschiegl/Ucakar/Welan (Hrsg), Politik und Recht (2012) 83.
- Valchars Gerd, »... was wir uns von einem Zuwanderer erwarten« –
 Die österreichische Staatsbürgerschaftspolitik als Migrationsmanagement,
 Journal für Entwicklungspolitik 2017, 47.
- ▶ Valchars Gerd, Defizitäre Demokratie (2006).
- Vink Maarten/de Groot Gerard-René, Citizenship Attribution in Western Europe: International Framework and Domestic Trends, Journal of Ethnic and Migration Studies 2010, 713.
- ▶ Vink Maarten/Prokic-Breuer Tijana/Dronkers Jaap, Immigrant Naturalization in the Context of Institutional Diversity: Policy Matters, but to Whom?, International Migration 2013, 1.
- Weil Patrick, Access to Citizenship: A Comparison of Twenty-Five Nationality Laws, in Aleinikoff/Klusmeyer (Hrsg), Citizenship Today (2001) 17.
- Yang Philip, Explaining Immigrant Naturalization, International Migration Review 1994, 449.