

Das kommunale AusländerInnenwahlrecht im europäischen Vergleich

Dr. Werner T. Bauer

Aktualisierte Fassung

Wien, Januar 2007

Inhalt

Vorwort	3
1. Der <i>Vertrag von Maastricht</i> und das kommunale Wahlrecht für EU-BürgerInnen ...	4
2. Das kommunale Wahlrecht für Nicht-EU-BürgerInnen	6
2.1. Belgien.....	6
2.2. Dänemark	7
2.3. Deutschland.....	7
2.4. Finnland.....	8
2.5. Frankreich.....	9
2.6. Griechenland	9
2.7. Großbritannien.....	9
2.8. Irland.....	10
2.9. Italien	10
2.10. Luxemburg.....	10
2.11. Niederlande	11
2.12. Österreich	11
2.13. Portugal	12
2.14. Schweden	12
2.15. Spanien	13
Tabelle: Zahl der über 18-Jährigen in den Ländern der EU (2000)	14
3. Zusammenfassung	15

Vorwort

Wenn Demokratiequalität daran gemessen wird, dass möglichst alle von politischen Machtverhältnissen betroffenen Menschen an der Gestaltung dieser Verhältnisse mitwirken dürfen, so erleben wir (...) einen deutlichen Verlust an Demokratiequalität. Soweit Anton Pelinka („Demokratie zwischen Utopie und Wirklichkeit“, 1994). Und wenn wir Sonja Puntischer Riekmanns Aussage, *Demokratie ist die Herrschaft des Demos, nicht des Ethnos*, („Demokratie im Cyberspace? Über Demokratie, nationale Souveränität und Weltmarkt“, 1994) zustimmen wollen, und darüber hinaus bedenken, dass etwa 10% der Wohnbevölkerung Österreichs wegen ihrer Staatsbürgerschaft vom demokratischen Prozess völlig ausgeschlossen sind – wobei dieser Wert regional, also etwa in Wien, Vorarlberg oder Teilen Nieder- und Oberösterreichs noch wesentlich höher liegt –, so ergibt sich daraus, dass das Thema der politischen Partizipation von MigrantInnen von allerhöchster Aktualität ist.

Die vom Wiener Gemeinderat mit den Stimmen von SPÖ und Grünen im Jahr 2002 beschlossene und vom Verfassungsgerichtshof im Jahr 2004 als verfassungswidrig aufgehobene Einführung eines Wahlrechts für Drittstaatsangehörige bei Bezirksvertretungswahlen wäre zwar grundsätzlich zu begrüßen gewesen, allerdings hätte seine Einführung noch keinen wirklichen Durchbruch für die demokratische Inklusion von ImmigrantInnen auf kommunaler Ebene dargestellt. Eine längst überfällige Verfassungsreform sollte deshalb zumindest – dem Schweizer Vorbild folgend – den Ländern und Gemeinden die Möglichkeit zur Einführung eines AusländerInnenwahlrechtes einräumen, noch besser jedoch dieses im gesamten Bundesgebiet zwingend vorschreiben. Allerdings konnte auch im „Österreich-Konvent“, in dem von Juni 2003 bis Januar 2005 über Vorschläge für eine grundlegende Staats- und Verfassungsreform beraten wurde, keinerlei Einigung in dieser Frage erzielt werden.

Zusätzlich zu den bereits weiter oben erwähnten demokratiepolitischen Gründen hätte ein kommunales AusländerInnenwahlrecht 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 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 WohnbürgerInnen 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 AusländerInnen handelt, sondern um die gleichberechtigte Mitwirkung aller BürgerInnen an der kommunalen Demokratie. Die Wohnbürgerschaft wäre demnach ein Zwischenstatus mit weitestgehender rechtlicher Gleichstellung von Aus- und InländerInnen, und „WohnbürgerInnen“ hätten nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer die gleichen Rechte wie StaatsbürgerInnen.

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

Der Maastrichter Vertrag, der am 7.2.1992 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* (Art. 8b (2) EG-Vertrag).

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

Dieselbe Richtlinie legte für alle Mitgliedstaaten den 1.1.1996 als spätestes Datum für die Umsetzung in nationales Recht fest. Diese erfolgte weitgehend fristgerecht, mit Ausnahme von Belgien und Frankreich, die vertragswidrig erst 1998 umsetzten (obwohl in Frankreich im Jahr 1995 Kommunalwahlen abgehalten wurden). In den meisten EU-Mitgliedsstaaten war dazu eine Verfassungsänderung notwendig, da (auch das kommunale) Wahlrecht in der Regel an die Staatsangehörigkeit gebunden bzw. durch zwischenstaatliche Verträge (Reziprozität) nur auf bestimmte Personengruppen beschränkt war.

In **Österreich** dauerte die Anpassung an die neuen EU-Normen unterschiedlich lange (Tirol 1995, NÖ erst 1999) und führte zu unterschiedlichen Regelungen, was die mögliche Wahl eines „ausländischen“ Bürgermeisters betrifft. Ähnlich verhält es sich in Deutschland (Bayern und Sachsen haben die restriktivsten Regelungen).

Auch Spanien ließ sich mit der Umsetzung der Maastricht-Vorgaben bis 1997 Zeit, möglicherweise eine Retourkutsche an Frankreich und Belgien, zwei Länder mit zahlreichen spanischen MigrantInnen, vielleicht aber auch der Wunsch der damaligen sozialistischen Regierung, die zahlreichen Besitzer von Zweitwohnungen, die tendentiell wohl eher „bürgerlich“ gewählt hätten, von den Kommunalwahlen fernzuhalten.

Im Fall **Griechenlands** hat die Kommission festgestellt, dass die neue griechische Gesetzgebung die Vorgaben der EU missachtet. So etwa wurde eine Klausel eingeführt, die eine Kenntnis der griechischen Sprache verlangt, weiters eine nicht-EU-konforme Mindestaufenthaltsdauer von 2 Jahren, und die Vorlage einer Bestätigung, wonach der potentielle Wähler in seinem eigenen Land vom Wahlrecht nicht ausgeschlossen ist (die Vorlage eines solchen Dokuments ist in den Brüsseler Direktiven nicht vorgesehen). Dies hat die Kommission bewogen, Klage gegen Griechenland zu erheben.

2. Das kommunale Wahlrecht für Nicht-EU-BürgerInnen

Das kommunale Wahlrecht für EU-BürgerInnen 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 Mio. 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 Mio. Menschen oder 3% der erwachsenen Wohnbevölkerung innerhalb der EU).

Ganz allgemein können drei verschiedene Gruppen von Staaten unterschieden werden. Zur ersten Gruppe, den „**Vorreitern**“, zählen Dänemark, Schweden, Finnland, Irland und die Niederlande, die schon vor dem Jahr 1994 das aktive und passive Kommunalwahlrecht auf alle dort wohnenden AusländerInnen ausgedehnt hatten.

Zur zweiten Gruppe, den „**Pragmatikern**“, gehören Großbritannien, Spanien und Portugal, wo das aktive (und z.T. das passive) Wahlrecht auf bestimmte Personengruppen beschränkt ist (gemeinsame Geschichte und/oder kulturelle Tradition/Sprache bzw. Gegenseitigkeit); mittlerweile haben sich auch Belgien und Luxemburg durch die Gewährung eines kommunalen Wahlrechts für Ausländer aus Drittstaaten zu dieser Gruppe gesellt.

In der dritten Gruppe, den „**Bremsern**“ Frankreich, Italien, Griechenland, Deutschland und Österreich bleibt das kommunale Wahlrecht bis heute an die Staatsbürgerschaft gekoppelt.

Von den 12 „**neuen**“ **Mitgliedsstaaten** der EU gewährt derzeit nur Estland allen ständigen EinwohnerInnen über 18 Jahren, unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft, sofern sie seit 5 Jahren im Land registriert sind, das aktive Wahlrecht bei Kommunalwahlen. 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. Die Aufenthaltsperioden werden jedenfalls relativ lange sein: 5 Jahre in Litauen, 8 Jahre in der Tschechischen Republik und Slowenien, 10 Jahre in der Slowakei!

Im folgenden ein Überblick über die sehr unterschiedlichen gesetzlichen Voraussetzungen in verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten.

2.1. Belgien

Grundsätzlich lassen sich relativ deutliche Unterschiede zwischen der wallonischen und der flämischen Integrationspolitik ausmachen. Während sich die Maßnahmen in Wallonien eher am französischen, individualrechtlich geprägten republikanischen Modell orientieren, lehnt sich Flandern deutlich am traditionellen niederländischen Ansatz an, bei dem zugewanderte ethnische Gruppen (bzw. deren VertreterInnen) als kollektive Partner der Integrationspolitik akzeptiert und gefördert werden. Durch die Verabschiedung (1998) und Implementierung (ab 2000) einer neu entworfenen, in sich geschlossenen flämischen Integrationspolitik akzentuierten sich diese Unterschiede noch weiter.

Fragen der politischen Teilhabe stellen jenen Bereich dar, in dem ZuwanderInnen am stärksten unter der heiklen Balance bzw. den häufigen Auseinandersetzungen zwischen den belgischen Volksgruppen zu leiden haben. Selbst die Einführung des kommunalen Wahlrechts für EU-BürgerInnen nach den Vorgaben des Maastrichter Vertrags war lange Zeit durch wahlpolitische Überlegungen der flämischen Parteien im Großraum Brüssel blockiert und musste letztlich vom EuGH erzwungen werden.

Seit den fremdenrechtlichen Reformen des Jahres 1998 ist die Möglichkeit, das allgemeine kommunale Wahlrecht für Drittstaatsangehörige (also Nicht-EU-AusländerInnen) einzuführen, zwar verfassungsrechtlich vorgesehen, doch 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.

Im Februar 2004 verabschiedete die belgische Abgeordnetenversammlung schließlich ein neues Gesetz, das auch Nicht-EU-AusländerInnen das – ausschließlich aktive! – Wahlrecht auf kommunaler Ebene einräumt. Voraussetzung für die 2006 erstmals wirksam gewordene Wahlberechtigung sind ein zumindest fünfjähriger legaler Aufenthalt und die Eintragung in die Wählerliste. Außerdem müssen die AusländerInnen eine Erklärung unterzeichnen, in der sie sich ausdrücklich zu den Prinzipien der Demokratie und zur Einhaltung der belgischen Gesetze bekennen.

Aufgrund der nach der Reform von 2000 äußerst großzügigen Einbürgerungspolitik (einfache Einbürgerung nach nur 3 Jahren legalem Aufenthalt, nach 7 Jahren durch simple Deklaration; Doppelstaatsbürgerschaft möglich) liegt der Anteil an Nicht-EU-AusländerInnen in Belgien (trotz starker Zuwanderung) etwas unter dem EU-Schnitt von 3%.

Die Stimmabgabe von eingebürgerten MigrantInnen spielt schon seit geraumer Zeit eine Rolle im belgischen Parteienwettbewerb und führt im Kontext des belgischen Sprachenstreits zu mitunter grotesken Situationen. So kam es schon vor, dass die nationalistische *Flämische Volksunion* (nicht ident mit dem rechtsextremen *Vlaams Belang*) in den Teilgemeinden von Brüssel um die Stimmen der eingebürgerten ZuwanderInnen wirbt, dies allerdings in französischer Sprache (!), da die meist aus dem Maghreb stammenden MigrantInnen vorwiegend frankophon sind. Umgekehrt betreibt der *Vlaams Belang* in Brüssel Wahlkampagnen auf französisch, um ausländerfeindliche Ressentiments in der frankophonen Brüsseler Mehrheitsbevölkerung wahlpolitisch auszuschlachten.

Die letzten belgischen Kommunal- und Regionalwahlen brachten eine deutliche Zunahme von MandatarInnen mit Zuwanderungshintergrund, allerdings mit beträchtlichen regionalen Unterschieden. Spitzenreiter sind hier wohl 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 nun wahlberechtigten Ausländer den Sozialisten (PS) des beliebten Bürgermeisters *Patrick Janssen* zu einem überraschenden Sieg.

2.2. Dänemark

In Dänemark sind BürgerInnen nordischer Staaten bereits seit 1974 auf lokaler und regionaler Ebene (*municipal und county councils*) wahlberechtigt. Drittstaatsangehörige 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.

Mit 2,2% der erwachsenen Wohnbevölkerung liegt der Anteil der Nicht-EU-AusländerInnen in Dänemark etwas unter dem EU-Schnitt, was zweifellos auch auf die sukzessive Verschärfung des Aufenthalts- und Asylrechtes seit Mitte der 90er-Jahre und die EU-weit längsten Wartezeiten (de facto 6 Jahre) für Familienzusammenführungen zurückzuführen ist.

Trotz ihrer gesetzlich verankerten Rechte sind ethnische Minderheiten und NichtstaatsbürgerInnen weder als WählerInnen noch als gewählte PolitikerInnen proportional zu ihrem Bevölkerungsanteil repräsentiert.

2.3. Deutschland

AusländerInnen genießen in Deutschland grundsätzlich Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. Sie können in politischen Parteien und kommunalen Ausschüssen (soweit das Landesrecht dies vorsieht) mitwirken. Das Grundgesetz lässt jedoch mit Ausnahme des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger kein Wahlrecht für Ausländer bei Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen zu.

Die Diskussion um ein kommunales AusländerInnenwahlrecht reicht bereits in die 80er-Jahre zurück, als in mehreren deutschen Landtagen die Einführung eines Kommunalwahlrechtes für AusländerInnen erwogen wurde. Es war v.a. Bayern, das ein generelles kommunales AusländerInnenwahlrecht stets vehement ablehnte.

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 GG allein die Staatsgewalt ausgehe. Eine Ausdehnung der Staatsgewalt mittels eines Ausländerwahlrechts auf Nichtdeutsche sei mit dem Grundgesetz unvereinbar.

1997 brachte das Land Hessen eine Bundesratsinitiative zur Änderung des Grundgesetzes ein, mit der ein generelles kommunales AusländerInnenwahlrecht in Deutschland eingeführt werden sollte. 1999, wenige Tage vor der hessischen Landtagswahl, erklärte der hessische Regierungssprecher jedoch, dass die hessische Initiative im Bundesrat auf Eis gelegt werde.

1998 kündigten *SPD* und *Bündnis 90/Die Grünen* in ihrer Koalitionsvereinbarung an, sich erneut für das allgemeine kommunale Ausländerwahlrecht einzusetzen, das auch Staatsangehörigen aus Nicht-EU-Staaten gewährt werden soll, die auf Dauer im Bundesgebiet leben. Diese Willensbekundung ist allerdings – u.a. auch durch den Widerstand gegen die doppelte Staatsbürgerschaft – nie durch konkrete gesetzliche Initiativen untermauert worden. Die gesetzestechnische Umsetzung dieses Vorhabens würde eine Grundgesetzänderung erfordern, die der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates bedarf. Angesichts dieser qualifizierten Mehrheitsanforderungen kann eine entsprechende Gesetzesinitiative nur im parteiübergreifenden Konsens beschlossen werden, der derzeit – und wohl auf absehbare Zeit – nicht besteht.

Hohe Hürden bei der Erlangung der Staatsbürgerschaft, die Verweigerung von direkten politischen Partizipationsrechten sowie das anachronistische Beharren auf dem – eine Rückkehrabsicht implizierenden – Gastarbeiter-Paradigma machen die deutsche Integrationspolitik zum klassischen Beispiel des Exklusionsmodells für den Umgang mit ZuwanderInnen.

Auch die Reform des Staatsbürgerschaftsrechts im Jahr 1999 und die damit verbundene Erleichterung beim Zugang zur Einbürgerung für die im Land geborene zweite und dritte Generation, die somit Zugang zu regulären Partizipationsrechten erhält, änderte wenig an der grundsätzlichen Ausrichtung der Migrationsdebatte auf die Kategorie „AusländerInnen“ (und nicht etwa „Minderheiten“ oder „ZuwanderInnen“) sowie dem deutschen Selbstverständnis, kein Einwanderungsland zu sein. In diesem Sinn konnte sich ein modernes, vom Prinzip der Bürgerschaft her entwickeltes Konzept der sozialen, rechtlichen und demokratischen Teilhabe noch nicht gegen die überkommene ethnische, am Abstammungsprinzip festhaltende Definition der nationalen Zugehörigkeit durchsetzen.

2.4. Finnland

Bereits seit 1976 waren die „nordischen Staatsbürger“ nach 2 Jahren Aufenthalt bei Kommunal- und Regionalwahlen aktiv und passiv wahlberechtigt. 1991 wurde dieses Recht auch auf alle übrigen AusländerInnen ausgeweitet.

Laut finnischer Verfassung ist jeder finnische Staatsbürger und jeder ausländische Staatsbürger mit permanentem Aufenthalt bei kommunalen Wahlen und Abstimmungen wahlberechtigt, wobei für Nicht-EU-StaatsbürgerInnen (und Nicht-SkandinavierInnen) weiterhin eine zweijährige Mindestaufenthaltsdauer im Land gilt. De facto spielt das AusländerInnenwahlrecht in Finnland, das auf einen gesamten Ausländeranteil von nur knapp mehr als 1% kommt, jedoch keine besondere Rolle.

2.5. Frankreich

Der spezifisch französische, „assimilative“ Typ der Integrationspolitik unterscheidet sich klar vom pluralistisch-multikulturellen Typ, wie er etwa in den Niederlanden oder in Großbritannien praktiziert wird. Der sich stark an den Normen der Aufnahmegesellschaft orientierende Begriff der *insertion* wurde in der französischen Debatte folglich auch lange Zeit als Gegenentwurf zur in anderen Ländern verfolgten *intégration* verwendet. Die starke Betonung der individualrechtlichen Komponente im Integrationsprozess, die auf den Erwerb der Staatsbürgerschaft (liberale Einbürgerungsgesetzgebung für in Frankreich geborene Kinder von Zuwanderern; doppelte Staatsbürgerschaft akzeptiert), auf rechtliche Gleichstellung und Garantie des Zugangs zu Arbeitsmarkt, Sozialleistungen und Bildung abzielt, ersparte Frankreich auf der anderen Seite jene Erfahrungen mit einer übermäßig „ethnisierten“ Politik, wie sie z.B. in Großbritannien oder den Niederlanden gemacht wurden.

Im Jahr 2000 brachte die französischen Kommunisten (*KPF*) und die Grünen (*Les Verts*) jeweils einen eigenen Gesetzentwurf für ein kommunales Wahlrecht für Nicht-EU-BürgerInnen in die Nationalversammlung ein. Die Sozialisten, damals führende Kraft der regierenden Links-Koalition, unterstützten den Vorstoß, da die in Frankreich lebenden ImmigrantInnen eher zum linken Lager tendieren. Allerdings scheiterte die Initiativen an der konservativen Mehrheit im französischen Senat.

Heute zeichnet sich in Frankreich keine Verfassungsmehrheit für die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige ab. Obwohl es sich um eine langjährige integrationspolitische Forderung handelt, sind die aus dem republikanischen Staatsverständnis ableitbaren Vorbehalte immer noch zu stark, um einen Konsens in dieser Frage zu erzielen. Es ist allerdings einzuräumen, dass angesichts der grundsätzlich großzügigen Einbürgerungspraxis das Problem der nicht gewährleisteten Partizipationsmöglichkeit für AusländerInnen wesentlich weniger krass ausfällt als z.B. in Deutschland oder Österreich.

Die Existenz des Mehrheitswahlrechts auch auf Gemeinde- und Bezirksebene erleichtert es KandidatInnen mit Zuwanderungshintergrund grundsätzlich, in Stadtteilen mit hohem ImmigrantInnenanteil ein Mandat zu erlangen. Dies muss allerdings vor dem Hintergrund der in Frankreich relativ schwachen Stellung der Gemeinderäte gegenüber der kommunalen Exekutive sowie des starken Einflusses von Parteigremien bei der Aufstellung von KandidatInnen gesehen werden.

2.6. Griechenland

In Griechenland ist laut Verfassung von 1975 das Wahlrecht bei Parlamentswahlen ausschließliches Vorrecht griechischer BürgerInnen. Beim aktiven Kommunalwahlrecht existiert eine solche Beschränkung zwar nicht explizit, allerdings wurde die Beschränkung des passiven Wahlrechts auf griechische StaatsbürgerInnen bis dato restriktiv auf das gesamte Kommunalwahlrecht ausgelegt. Der Anteil ausländischer BürgerInnen liegt in Griechenland deutlich unter dem EU-Schnitt.

2.7. Großbritannien

In Großbritannien stammt die große Mehrheit der ImmigrantInnen aus dem *Commonwealth* und aus Irland. Diese AusländerInnen sind bei allgemeinen Wahlen nicht nur aktiv (ab dem 18. Lebensjahr), sondern auch passiv (ab dem 21. Lebensjahr) wahlberechtigt, d.h. sie können auch ohne britische Staatsangehörigkeit Abgeordnete werden. Das Wahlrecht für irische und für *Commonwealth*-BürgerInnen ist jedoch 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 geschaffen wurde. Darin wird auch festgehalten, dass die Bürger des *Commonwealth* als *british subjects* anzusehen sind.

Die Herkunft der meisten ImmigrantInnen aus *Commonwealth*-Ländern, die großzügige Verleihung der Staatsbürgerschaft an ZuwanderInnen bzw. die automatische Einbürgerung von im Land geborenen Kindern von langfristig Niedergelassenen haben darüber hinaus dazu geführt, dass eine große Mehrheit der Bevölkerung nicht-britischer Abstammung bereits über die britische Staatsbürgerschaft verfügt.

Das britische Mehrheitswahlrecht, das auf kommunaler Ebene auf einer sehr kleinräumigen Wahlkreiseinteilung basiert, führte schon früh zur Aufstellung von MinderheitenkandidatInnen durch die großen Parteien in den entsprechenden Stadtteilen. Es ist heute durchaus normal, dass die Gemeinderäte von Städten mit hohem Minderheitenanteil zu 10 bis 20% aus VertreterInnen von ethnischen Minderheiten bestehen. Aber auch dort, wo „weiße“ GemeinderätInnen Stadtteile mit hohem MigrantInnen-Anteil zu vertreten haben, besteht aus wahltaktischen Überlegungen ein Zwang zur Einbeziehung von Minderheiteninteressen; gleichzeitig besteht allerdings auch die Gefahr eines übermäßigen Klientelismus gegenüber *community leaders* und ihren Mobilisierungsressourcen.

2.8. Irland

In Irland ist die Staatsbürgerschaft kein Kriterium für politische Rechte auf Gemeindeebene. Das kommunale Wahlrecht ist vielmehr an das Wohnrecht geknüpft, d.h. jede Person (also auch jeder Ausländer) über 18 Jahren, der sich seit mindestens 6 Monaten in Irland aufhält, ist wahlberechtigt (*Electoral Act 1963*). Der *Local Elections Act* von 1974 dehnte dieses Recht auch auf das passive Wahlrecht aus.

Auf nationaler Ebene wird denjenigen ausländischen StaatsbürgerInnen das Wahlrecht zum irischen Parlament gewährt, welche aus Ländern stammen, die den dort ansässigen Iren gleiche oder zumindest ähnliche Rechte einräumen (*Electoral Amendment Act 1985*). Bis heute steht das Wahlrecht auf nationaler Ebene deshalb einzig den britischen BürgerInnen zu.

2.9. Italien

Italien kennt kein kommunales Wahlrecht für Nicht-EU-AusländerInnen. Aufgrund des – trotz steigender Zuwanderung – immer noch relativ geringen AusländerInnenanteils spielte dieses Thema bis dato auch nur eine geringe Rolle in der politischen Auseinandersetzung.

2005 wurde das in einigen italienischen Städten eingeführte kommunale Wahlrecht für Ausländer vom Obersten Verwaltungsgericht gestoppt. Zuletzt ließ allerdings ausgerechnet der Führer der rechten *Alleanza Nazionale*, *Gianfranco Fini*, mit dem Vorschlag eines kommunalen AusländerInnenwahlrechts 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.

2.10. Luxemburg

Luxemburg weist mit beinahe 40% einen der höchsten AusländerInnenanteile weltweit auf. Der weitaus größte Teil (34% der Wohnbevölkerung) entfällt allerdings auf EU-BürgerInnen. Seit dem Jahr 2005 dürfen auch Bürger aus Nicht-EU-Staaten ihre Stimme bei Kommunalwahlen abgeben – vorausgesetzt, sie leben seit mindestens fünf Jahren im Großherzogtum.

2.11. Niederlande

Die Niederlande gewähren seit der Verfassungsänderung von 1983 und der darauf folgenden Gesetzesänderung von 1985 allen AusländerInnen, die seit 5 Jahren im Land leben, das aktive und passive Wahlrecht auf kommunaler Ebene.

Um die AusländerInnen über ihr Wahlrecht zu informieren, startete die Regierung 1985 eine großangelegte Informationskampagne unter dem Motto „Zusammen leben, zusammen wählen“. Die Kampagne sollte die Öffentlichkeitsarbeit der Gemeinden und der Minderheitenorganisationen unterstützen und ergänzen. Material stand in 13 Sprachen zur Verfügung, Fernseh- und Radioprogramme wurden produziert, Plakate gedruckt, Anzeigen veröffentlicht und Broschüren herausgegeben.

Bei den ersten Wahlen im März 1986 beteiligten sich rund 46% der AusländerInnen; allerdings gingen nur 36 von insgesamt rund 11.000 Mandaten an ausländische BürgerInnen.

Bei den Kommunalwahlen vom März 1998 wurden die ausländischen WählerInnen von den verschiedenen Parteien besonders umworben und viele Angehörige ethnischer Minderheiten als KandidatInnen aufgestellt. Dies führte dazu, dass die Zahl der gewählten Türkinnen und MarokkanerInnen auf 74 bzw. 21 anstieg und die Gesamtzahl der Gemeinderatsmitglieder aus ethnischen Minderheiten sich mehr als verdoppelte. Die Wahlbeteiligung der (eingebürgerten und nicht-eingebürgerten) ZuwanderInnen lag 1998 im Durchschnitt bei 25%, variierte aber stark nach Herkunftsgruppen. Die stärkste Mobilisierung fand sich mit etwa 40% unter den türkischen ZuwanderInnen und lag damit in einigen Kommunen sogar über dem allgemeinen Durchschnitt.

Angehörige von ethnischen Minderheiten versuchten in den Niederlanden wiederholt, über eigene Listen in die Gemeinderäte zu kommen. Keine dieser Listen errang auch nur einen einzigen Sitz. Seit der Einführung des kommunalen Wahlrechts haben die MigrantInnen übrigens ihre anfängliche starke Präferenz für die *Sozialdemokratische Partei der Arbeit* immer mehr dem Wahlverhalten der niederländischen Bevölkerung angeglichen.

Das kommunale AusländerInnenwahlrecht stellt eine der wichtigsten direkten Einflusskanäle von Minderheiteninteressen auf kommunale Entscheidungsprozesse dar. Nicht nur auf gesamtstädtischer Ebene, sondern auch auf Bezirksebene (die z.B. in Amsterdam nach der Dezentralisierung von 1990 eine wichtige Rolle spielt) finden sich zahlreiche gewählte VertreterInnen mit einem „ethnischen Background“. Die Parteien sind gezwungen bzw. haben einen Anreiz, Minderheiteninteressen gebührend zu berücksichtigen, und können sich dadurch auch neue Wählergruppen erschließen. Vor der Einführung des Kommunalwahlrechts für AusländerInnen war die Mehrzahl der Niederländer übrigens gegen diese Mitbestimmungsmöglichkeit. Heute befürwortet die Mehrzahl der Einheimischen das neue Kommunalwahlrecht.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die relativ hohe Zahl bereits eingebürgerter ImmigrantInnen zu verweisen, denen selbstverständlich die volle Bandbreite politischer Partizipationsmöglichkeiten offen steht. Zur großzügigen Naturalisierungspraxis und der erleichterten (bzw. automatischen) Einbürgerung von Angehörigen der zweiten (bzw. dritten) Generation gesellt sich die Tatsache, dass die große Gruppe der Antillianer und die vor der Unabhängigkeit zugewanderten Surinamesen von vorneherein niederländische StaatsbürgerInnen sind. 11 der insgesamt 150 Parlamentsabgeordneten stammen aus ethnischen Minderheiten.

2.12. Österreich

Österreich ist europaweit eines der Länder mit dem höchsten Anteil an Nicht-EU-BürgerInnen – u.a. auch eine Folge der restriktiven Einbürgerungspolitik. Politische

Partizipationsmöglichkeiten für Drittstaatsangehörige fehlen jedoch selbst auf unterster Ebene; AusländerInnen wird weder das kommunale Wahlrecht noch das passive Wahlrecht bei Betriebsrats- und Arbeiterkammerwahlen gewährt. Letzteres führt zu einem Ausschluss von AusländerInnen aus der gewerkschaftlichen Interessenvertretung und zur Verhinderung des Aufstiegs von ArbeitsmigrantInnen in die Entscheidungsgremien der Sozialpartnerschaft.

Das Thema „kommunales Wahlrecht für Drittstaatangehörige“ ist emotional jedoch so stark aufgeheizt, dass aufgrund der extremen Polarisierung eine landesweite Einführung des kommunalen Wahlrechts für AusländerInnen wohl in weiter Ferne liegt.

In Wien, wo der Anteil an AusländerInnen über 18 mit 15,4% am höchsten ist, beschloss der Landtag mit den Stimmen der SPÖ und der Grünen im Jahr 2002 die Einführung eines AusländerInnenwahlrechts auf Bezirksebene. Nachdem die Bundesregierung das Gesetz beeinsprucht hatte, wurde es durch einen Beharrungsbeschluss des Landtages im Frühjahr 2003 wieder in Kraft gesetzt, vom Verfassungsgerichtshof im Jahr 2004 allerdings als verfassungswidrig aufgehoben.

Laut einer SORA-Umfrage im Auftrag des Wiener Integrationsfonds wollen fast 70% der MigrantInnen aus Nicht-EU-Ländern mehr demokratische Mitbestimmungsmöglichkeiten; und 60% interessieren sich mehr für die Politik in Österreich als in ihrem Heimatland.

Der Erwerb der Staatsbürgerschaft bleibt vorläufig der einzige Weg zur Erlangung politischer Teilhaberechte. Allerdings ist eine Repräsentation der eingebürgerten Migrationsbevölkerung in den demokratischen Regelinstitutionen kaum gegeben. Inmitten von Abgeordneten, deren Namen zu einem Gutteil auf Nachkommen von Zuwanderern in der dritten, vierten oder fünften Generation verweisen, sind MandatarInnen der ersten oder zweiten ZuwanderInnengeneration die seltene Ausnahme. Im Nationalrat und in den Landtagen finden sich – mit Ausnahme Wiens – kaum, in Gemeinde- und Bezirksräten nur punktuell MigrantInnen. In exekutiver politischer Funktion, auch auf lokaler Ebene, findet sich österreichweit kein einziger Migrant.

Im Februar 2004 ließ der Grazer Gemeinderat mit einem – nur gegen die Stimmen der FPÖ – beschlossenen Antrag an den Bundesgesetzgeber aufhorchen, den Ländern die verfassungsrechtliche Möglichkeit zur Einführung eines kommunalen AusländerInnenwahlrechts einzuräumen.

2.13. Portugal

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

2.14. Schweden

Schweden kommt in Skandinavien eine Vorreiterrolle zu. Bereits 1975 erhielten alle seit zumindest 3 Jahren in Schweden lebenden AusländerInnen über 18 Jahren das aktive und passive Wahlrecht auf kommunaler und – europaweit einzigartig – auch auf regionaler Ebene (Provinziallandtage), und das in einem Konsens aller im Parlament vertretenen Parteien. An den ersten Wahlen des Jahres 1976 beteiligten sich etwa 225.000 AusländerInnen.

Die Modifizierung des Listenwahlrechts durch Elemente eines wahlkreisbasierten Mehrheitswahlrechtes brachte bei der letzten Kommunalwahl 1998 eine starke Zunahme von KandidatInnen mit Migrationshintergrund. Zwar sind MinderheitenmandatarInnen auch in lokalen politischen Institutionen nach wie vor unterrepräsentiert, doch besteht bei den Parteien ein deutlicher Trend zur verstärkten Aufstellung (und Wahl) von entsprechenden KandidatInnen.

Die Wahlbeteiligung der ausländischen Bevölkerung lag in den 90er-Jahren bei etwa 40% gegenüber ca. 50% in den 80er-Jahren und beinahe 60% bei den mit viel Publizität begleiteten ersten Wahlen im Jahr 1976. Dieser Rückgang mag einerseits mit der nach Herkunftsländern veränderten Zusammensetzung der ausländischen Wahlbevölkerung, andererseits aber auch durch eine gewisse Verfestigung von sozialen Ausschlusserscheinungen (mit denen Desillusionierung und ein Rückgang politischer Partizipationsneigung verbunden ist) zu erklären sein.

Die Möglichkeit der vergleichsweise raschen und unbürokratischen Einbürgerung schafft überdies einen leichten Zugang zu vollen politischen Partizipationsrechten (1996 standen 525.000 AusländerInnen 670.000 eingebürgerten ImmigrantInnen gegenüber). Die von der Wahlrechtskommission im Jahr 1983 empfohlene Ausweitung des kommunalen und regionalen AusländerInnenwahlrechts auf nationale Parlamentswahlen und Referenden wurde von der schwedischen Regierung bis dato nicht umgesetzt.

2.15. Spanien

Die spanische Verfassung von 1978 erkennt das Wahlrecht nur spanischen StaatsbürgerInnen zu, wobei ausdrücklich „Ausnahmen“ für Kommunalwahlen aufgrund von **Reziprozität** vorgesehen sind. Das Wahlgesetz von 1985 präzisiert die Voraussetzungen und Beschränkungen: Reziprozität, kein passives Wahlrecht, 3 Jahre Mindestaufenthalt. Entsprechende Abkommen wurden noch vor Maastricht mit Dänemark, Norwegen, den Niederlanden und Schweden geschlossen. Außerdem besitzen die BürgerInnen einiger lateinamerikanischer Staaten aufgrund der besonderen kulturellen und sprachlichen Verwandtschaft das kommunale Wahlrecht.

Auf Basis weiterer bilateraler Abkommen will die sozialistische Regierung von Ministerpräsident *José Luis Rodríguez Zapatero* nun bis zu zwei Millionen weiteren Ausländern aus Nicht-EU-Staaten die Teilnahme an Kommunalwahlen ermöglichen. Diese Entscheidung würde die Balearen in besonderem Maße betreffen, da hier der Anteil der Eingewanderten mit knapp 16% etwa doppelt so groß ist wie auf dem spanischen Festland.

Tabelle: Zahl der über 18-Jährigen in den Ländern der EU (2000)

	Wohnbevölkerung gesamt	Staatsbürger	Nicht-EU-Bürger	EU-Bürger
Deutschland	65,92	60,60	3,8 (5,7%)	1,5 (2,5%)
Italien	46,92	46,55	0,3 (0,7%)	0,05 (0,1%)
Großbritannien	44,91	42,87	1,2 (2,8%)	0,8 (1,8%)
Frankreich	44,52	41,81	1,7 (3,8%)	1,00 (2,4%)
Spanien	31,71	31,36	0,2 (0,7%)	0,13 (0,4%)
Niederlande	12,18	11,61	0,37 (3,0%)	0,2 (1,6%)
Griechenland	8,46	8,24	0,2 (2,4%)	0,01 (0,2%)
Belgien	8,07	7,40	0,2 (2,8%)	0,4 (5,8%)
Portugal	7,89	7,75	0,1 (1,4%)	0,02 (0,3%)
Schweden	6,91	6,56	0,2 (2,9%)	0,14 (2,2%)
Österreich	6,30	5,80	0,4 (6,5%)	0,1 (1,6%)
Dänemark	4,19	4,06	0,1 (2,2%)	0,03 (0,8%)
Finnland	4,00	3,96	0,04 (0,9%)	0,01 (0,2%)
Irland	2,76	2,66	0,03 (1,0%)	0,07 (2,8%)
Luxemburg	0,33	0,21	0,01 (4,5%)	0,1 (34,0%)
Total	295,10	281,45	9,0 (3,0%)	4,66 (1,6%)

Quelle: Eurostat 2000.

3. Zusammenfassung

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

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

In einigen Staaten ist das Wahlrecht auf kommunaler Ebene auch an eine spezielle „ständige Aufenthaltsgenehmigung“ gebunden, was in der Regel wieder eine bestimmte Mindestaufenthaltsdauer impliziert: z.B. in Estland (nach zumindest 3 Jahren).

In Deutschland, Frankreich und Österreich, jenen Staaten mit dem höchsten Anteil von AusländerInnen an der gesamten Wohnbevölkerung, bleibt den MigrantInnen das kommunale Wahlrecht mit dem Hinweis auf die Möglichkeit des Erwerbs der Staatsbürgerschaft bis auf weiteres verwehrt. Die rechtliche Benachteiligung von AusländerInnen durch ihren Ausschluss von demokratischen Grundrechten führt allerdings keineswegs zu der v.a. von konservativen PolitikerInnen immer wieder geforderten „Aufwertung der Staatsbürgerschaft“, sondern trägt ganz im Gegenteil zu ihrer Abwertung bei, treibt diese Politik die ImmigrantInnen doch dazu, sich aus bloßen Nützlichkeitsabwägungen einbürgern zu lassen.

Was alle betrifft, soll von allen gebilligt werden. Rainer Bauböck (2003) stellte diesen Leitsatz seinen Überlegungen zum AusländerInnenwahlrecht voran. Und dieser Leitsatz politischer Mitbestimmung besagt, dass die Frage, ob eine Person oder Personengruppe von den politischen Entscheidungen in einem Land betroffen ist, in allererster Linie davon abhängt, ob er oder sie sich längerfristig dort aufhalten, und nicht von ihrer Staatszugehörigkeit. Niedergelassene AusländerInnen sind nämlich ebenso Rechtsunterworfenen wie die Einheimischen und sollten demzufolge auch in der Rechtssetzung repräsentiert sein.

Eine etwas differenzierte Betrachtung des passiven Wahlrechts hält Bauböck dagegen für durchaus legitim. Denn während die Forderung nach exklusiver Loyalität als Preis für das aktive Stimmrecht in modernen Migrationsgesellschaften eher lebensfremd und unangemessen erscheint, macht sie für das passive Wahlrecht – und hier wiederum v.a. für höhere Staatsämter – durchaus immer noch Sinn.

Abschließend ist festzuhalten, dass Einwanderungsminderheiten in vielen Gesellschaften eine quantitativ bedeutende Wählerreserve mit überdurchschnittlichen Anteilen von Erst- und Jungwählern darstellen, die meist noch keine feste Parteibindung aufweisen. Ob es innerhalb dieser Gruppe tatsächlich Parteipräferenzen in Richtung Sozialdemokratie gibt, ist angesichts der Tatsache, dass die meisten MigrantInnen in Österreich aus der Türkei, dem ehemaligen Jugoslawien und den Reformstaaten Osteuropas kommen, zumindest diskussionswürdig. Internationale Erfahrungen haben jedenfalls gezeigt, dass nahezu alle politischen Parteien, also auch konservative, grünalternative und liberale, bei entsprechend minderheitenfreundlicher Politik ihr Stimmenpotenzial innerhalb dieser Gruppe steigern konnten.