

IM SPANNUNGSFELD ZWISCHEN STAATLICHER UND LOKALER INTEGRATIONSPOLITIK: POLITISCHE PARTIZIPATION VON MIGRANTEN IN DEN EINWANDERUNGSSTÄDTEN BERLIN UND WIEN*

MICHAL DIMITROV

Abstract

The Tension between State and Local Integration Policy: Political Participation of Migrants in the Cities of Immigration Berlin and Vienna

Political participation is one of the key topics concerning integration of migrants: the right to vote and take part in the decision-making process in one's country of residence is not only a basic democratic principle but also has symbolic value as an acknowledgement by the majority of migrants. However, in many new European immigration countries, such as Germany and Austria, the country's nationals, EU citizens and third-country nationals possess vastly different political rights. This situation leads to a democratic and integration deficit, especially in major cities with large numbers of migrants that serve as primary places of integration. In addition, the exclusion of urban migrants from political participation causes tension between state and local integration policies, in particular under different political constellations at the national and local level. This article examines how local authorities in Berlin and Vienna have dealt with the challenge of increasing political participation of migrants. It shows that the local authorities in Berlin and Vienna try to develop their own naturalization policies and laws on local voting rights for migrants and establish migrant counseling bodies in order to advance political participation of migrants. Indeed, the issue of political participation rights for migrants is still being hotly debated not only between major political parties but also inside the political parties themselves. The article concludes by arguing that the debate on migrants' political participation rights in Berlin and Vienna reflects the challenging transition process underway in both Germany and Austria from states based on ethnic heritage to de facto immigration countries.

Keywords: migrants, integration, political participation, local level, cities, Berlin, Vienna

* Dieser Aufsatz entstand an der Karlsuniversität Prag im Rahmen des Projekts SVV 2011-263505.

1. Einleitung – Integration und Partizipation als Herausforderung für lokale Politik

Die moderne Geschichte Europas ist nicht zuletzt eine Mobilitäts- und Migrationsgeschichte. Der Boom vieler Städte (und ganzer Staaten) seit dem Anfang der Industrialisierungsprozesse wurde durch Wanderungen von Menschen aus dem Inland sowie später aus dem Ausland überhaupt erst ermöglicht.¹ Die Erfolgsgeschichte einer (Groß-)Stadt wäre daher ohne Zuwanderung oft kaum denkbar. Mit der fortschreitenden Globalisierung wurden auch die Migrationsströme global, und die weit überdurchschnittlichen Anteile von Migranten in vielen europäischen Großstädten und Metropolen – seien es Ausländer oder im weiteren Sinne des Wortes Menschen mit Migrationshintergrund² – sind inzwischen zur Normalität geworden. Diese Normalität wird vom Zusammenleben von Menschen verschiedener Kulturen und Religionen und vielfältiger Lebensweisen geprägt. Die Zuwanderung im industriellen und postindustriellen Zeitalter wird dabei von vielen positiven wie negativen Tendenzen begleitet: „Noch kein Land im industriellen Zeitalter hat ein bedeutendes wirtschaftliches Wachstum ohne Urbanisierung erreicht. Städte konzentrieren Armut, zugleich stellen sie aber die beste Hoffnung dar, ihr zu entkommen,“ fasste der Weltbevölkerungsbericht der Vereinten Nationen aus dem Jahre 2007 zusammen.³ Die Frage einer erfolgreichen Integration im Sinne eines gelungenen Zusammenlebens von Menschen unterschiedlicher Herkunft ist neben der Vorstellung der Mehrheitsgesellschaft, wer zu ihr gehören kann und wer nicht, nicht zuletzt eine soziale Frage.

Über den Erfolg oder Misserfolg der Integration wird vor allem gerade in den Großstädten entschieden, wo sich die meisten Migranten konzentrieren.

¹ Zum Thema siehe z. B. Klaus J. Bade, *Europa in Bewegung: Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart* (München: C. H. Beck, 2002).

² Im Weiteren bezieht sich der Begriff Ausländer auf alle Menschen, die nicht die Staatsbürgerschaft ihres Wohnstaates (in diesem Fall Deutschlands oder Österreichs) besitzen. Der Begriff Migranten schließt auch Menschen mit einem Migrationshintergrund ein, d. h. alle Personen, die selbst oder deren Eltern bzw. Großeltern nach Deutschland bzw. nach Österreich nach 1955 eingewandert sind (sekundärer bzw. tertiärer Migrationshintergrund) – sofern nicht anders dargestellt. Aus Gründen einer besseren Lesbarkeit wird nachfolgend weitgehend auf Zusätze in der weiblichen Form verzichtet.

³ Der Weltbevölkerungsbericht 2007 bezeichnete das 21. Jahrhundert als „Jahrhundert der Städte“, vgl. United Nations Population Fund, Hrsg., *The State of World Population 2007. Unleashing the Potential of Urban Growth* (New York: UNPF, 2007). Zit. von Franz Nuscheler, „Das Jahrhundert der Städte – ein Kommentar zum Weltbevölkerungsbericht“, in *Migrationsreport 2008. Fakten-Analysen-Perspektiven*, hrsg. v. Michael Bommers und Marianne Krüger-Potratz (Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag, 2008), 195–203, 201.

Die Kommunen stehen vor der Aufgabe, das Zusammenleben zwischen Einheimischen und Ausländern in der Kommune unter der Voraussetzung einer rechtlichen Chancendifferenzierung zu gestalten.⁴ Die integrationspolitischen Herausforderungen sind dabei für die meisten Städte und Gemeinden gleich: Wie können Einwanderer angemessen mit Wohnraum, Arbeitsplätzen, Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen versorgt werden? Wie kann mit religiösen und kulturellen Bedürfnissen von Migranten umgegangen werden? Wie kann man zum Diskriminierungsabbau und zur Erhöhung von sozialen und politischen Partizipationsmöglichkeiten der zugewanderten Bevölkerung beitragen?

Die Bedeutung der Städte und Kommunen für die Gestaltung der Integrationsprozesse wird in den letzten Jahren verstärkt auch von der Politik anerkannt. Die Losung der aktuellen politischen wie wissenschaftlichen Debatte in vielen europäischen Staaten und Städten heißt: „Integration findet vor Ort statt“.⁵ Wie Bommes bemerkt, ist eine städtische Integrationspolitik an sich nichts Neues, denn „Integration war für Kommunen, sofern sie Migranten nicht abweisen konnten, immer schon als Aufgabenstellung alternativlos“.⁶ Trotzdem wird die Frage einer erfolgreichen lokalen Integrationspolitik für Europa und seine Großstädte in den letzten Jahrzehnten aktueller als je zuvor. Penninx bezeichnet den Bedeutungszuwachs der Städte hinsichtlich der Integration von Migranten als Folge eines Bedeutungsverlustes des Nationalstaates im Gefolge des Globalisierungsprozesses und Bedeutungszuwachses der supranationalen (EU) sowie der lokalen Entscheidungsträger (Kommunen, Städte).⁷ Vor diesem Hintergrund zeichnet sich in der Frage der Gestaltung einer kommunalen bzw. lokalen Integrationspolitik jedoch ein deutlicher Widerspruch ab: Einerseits sind Städte und Kommunen von der Herausforderung einer erfolgreichen Eingliederung der

⁴ Jürgen Feldhoff und Thomas Scheffler, „AussiedlerInnen, Asylsuchende und ausländische Wohnbevölkerung“, in *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, hrsg. v. Roland Roth und Hartmut Wollmann (Opladen: Leske+Budrich Verlag, 1993), 584–605, 584.

⁵ Vgl. etwa Michael Bommes, „Integration findet vor Ort statt – über die Neugestaltung kommunaler Integrationspolitik“, in *Migrationsreport 2008. Fakten-Analysen-Perspektiven*, hrsg. v. Michael Bommes und Marianne Krüger-Potratz (Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag, 2008), 159–194; Stephan Articus, „Herausforderungen kommunaler Integrationspolitik“, in *Integration von Zuwanderern. Erfahrungen, Konzepte, Perspektiven*, hrsg. v. Stephan Luft und Peter Schimany (Bielefeld: Transcript Verlag, 2010), 159–186.

⁶ Bommes, „Integration findet vor Ort statt“, 162; Vgl. auch Michael Bommes, „Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik“, in *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung für Kommunen*, hrsg. v. Frank Gesemann und Roland Roth (Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2009), 89–110.

⁷ Rinus Penninx, „Vergleichende Studien zu Integrationspolitiken europäischer Städte“, in Gesemann und Roth, Hrsg., *Lokale Integrationspolitik*, 611–633.

ausländischen Wohnbevölkerung am meisten betroffen, andererseits fällt eine Reihe von Entscheidungen, die allgemeine politische, rechtliche oder finanzielle Rahmenbedingungen der Integration betreffen, oft nicht in ihre Kompetenz. Das kann als Ursache dafür angesehen werden, warum auch innerhalb eines Staates, beispielsweise Deutschland, auf die mit Integration verbundenen Probleme von vielen Städten – etwa die Kataloge der integrationsfördernden Maßnahmen oder die institutionelle Verankerung der Integration in der Stadtverwaltung – in den letzten Jahrzehnten oft unterschiedlich reagiert wurde.⁸ Die staatlichen Zuwanderungs- und Integrationspolitiken stellen einen Basisrahmen für den Prozess der strukturellen Integration von Migranten dar. Auch die Europäische Union spielt im Rahmen einer mühseligen Entwicklung einer gemeinsamen Migrations- und Integrationspolitik eine nicht unbedeutende Rolle, etwa durch die Unterstützung und Verbreitung von Best-Practice-Maßnahmen oder das Streben nach einer möglichst großen rechtlichen Gleichstellung von Migranten aus Drittstaaten mit den EU-Bürgern.⁹ Daher muss jede Erforschung einer lokalen Integrationspolitik das Mehrebenensystem berücksichtigen, weil die Städte zwangsläufig (supra)nationale Politiken und Paradigmen reflektieren müssen. Aus diesem Grund kommt eine Untersuchung an den allgemeinen institutionellen Regelungen auf nationaler bzw. supranationaler Ebene nicht vorbei, umso mehr wenn (wie in diesem Aufsatz am Beispiel der Einbürgerungspolitik und des Ausländerwahlrechts gezeigt wird) zwischen der staatlichen und kommunalen Ebene oft in vielen Themen ein kritischer Dialog zu den Voraussetzungen und Maßnahmen für eine erfolgreiche Integrationspolitik stattfindet.

Diese Tatsache erschwert maßgeblich einen transnationalen Vergleich von lokalen Integrationspolitiken und kann erklären, warum sich die bisherigen vergleichenden Untersuchungen insbesondere auf die nationale (bzw. staatliche) Ebene konzentrierten.¹⁰ Auch wenn die Forderung transnationaler Vergleiche von lokalen Integrationspolitiken bereits vor einer Dekade gestellt wurde¹¹ und

⁸ Vgl. beispielsweise die Analysen von Integrationspolitiken der Städte Berlin, München, Frankfurt am Main, Stuttgart, Essen, Leipzig und Osnabrück in Gesemann und Roth, Hrsg., *Lokale Integrationspolitik*, 311–427.

⁹ Zum Thema siehe z. B. Petra Bendel, *Integrationspolitik der Europäischen Union* (Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO-Diskurs, 2010).

¹⁰ Näher siehe Rinus Penninx, Maria Berger und Karen Kraal, Hrsg., *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe. A State of the Art* (Amsterdam: AUP, 2006); Rinus Penninx, Dimitrina Spencer und Nicolas van Hear, *Migration and Integration in Europe. The State of Research* (Oxford: University of Oxford, ESRC Centre on Migration, Policy and Society, 2008).

¹¹ Vgl. etwa Rainer Bauböck, „Föderalismus und Immigration: Fragen an die komparative Forschung“, in *Integrationspolitik in föderalistischen Systemen*, hrsg. v. Dietrich Thränhardt (Münster, Hamburg: LIT-Verlag, 2001), 249–272.

es inzwischen viele Studien zu integrationspolitischen Maßnahmen etlicher Städte gibt, bleibt der systematische Vergleich von Städten in verschiedenen Staaten doch immer noch ein relativ neues Feld. Die bisherigen Vergleiche konzentrierten sich – sicher auch wegen einer finanziell und personell anspruchsvollen Durchführung der Studien – insbesondere auf einzelne Teilaspekte der breiten Themenpalette der lokalen Integrationspolitik. Eine systematischere komparative Untersuchung des Themas in seiner Gesamtheit wurde auf der Ebene der Städte nur in zwei Fällen unternommen:¹² Zum einen mit dem Projekt Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities (MPMC) im Rahmen des UNESCO-MOST-Programms von 1996 bis 2004,¹³ zum anderen mit dem seit 2006 laufenden Projekt Cities for Local Integration Policies (CLIP) der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen.¹⁴ Während sich das erste, von Wissenschaftlern initiierte Projekt im Rahmen eines allgemeinen Vergleichs von 17 europäischen Städten insbesondere auf die politische Mitwirkung von Migranten konzentrierte, wurde das zweite Projekt von den politischen Entscheidungsträgern selbst auf den Weg gebracht mit dem Ziel, mittels Fallstudien ihre Erfahrungen in zentralen integrationspolitischen Handlungsfeldern auszutauschen und voneinander zu lernen. Die Analysen des umfassenden Materials beider Projekte zeigen die Heterogenität lokaler Integrationspolitiken, die von vielen Variablen abhängig sind, sowohl auf der Seite der Einwanderer (geographische, demographische, soziale oder kulturelle Aspekte der Migrationshintergründe, Zweck der Einwanderung, räumliche Konzentration von Migranten bzw. Migrantengruppen, ihr Organisationsgrad, Kontakte der Gruppe zum Herkunftsland usw.) als auch auf der Seite der Aufnahmegesellschaft (nationale institutionelle Systeme, lokale politische Konstellationen, geographische und wirtschaftliche Lage der Stadt, geschichtliche Erfahrungen mit Einwanderung, Instrumente, die lokalen politischen Entscheidungsträgern für die Gestaltung der eigenen Integrationspolitik zur Verfügung stehen usw.). Eine nicht zu unterschätzende Rolle spielt auch der Faktor der Zeit, denn die Prozesse der Integration von zugewanderten Menschen sind von Natur aus langfristig und erstrecken sich oft über mehrere

¹² Penninx, „Vergleichende Studien“, 611.

¹³ Näher zum MPMC-Projekt siehe <http://www.unesco.org/most/p97.htm> (letzter Zugriff: 4. 9. 2011).

¹⁴ Das „European Network of Cities for Local Integration Policy of Migrants“ schließt inzwischen 30 europäische Großstädte ein. Die Fallstudien wurden thematisch in vier Module gegliedert: Das erste Modul beleuchtete das Thema Wohnraum für Migranten, das zweite konzentrierte sich auf die Beschäftigung von Migranten und Bereitstellung sozialer Dienstleistungen, das dritte auf interkulturelle Politik und das vierte auf die ethnische Ökonomie von Migranten. Für Abschlussberichte sowie ausgewählte Fallstudien siehe <http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/clip.htm> (letzter Zugriff: 4. 9. 2011).

Generationen. Penninx fasst zusammen, dass aufgrund der Unterschiede zwischen den Städten mittels „der vorliegenden Daten schwer zu sagen [ist], welche davon prognostischen Wert für das Entstehen und die Orientierung von Einwanderungspolitik haben“.¹⁵

Die beiden genannten Projekte zeigen aber, dass die Bedeutung transnationaler Vergleiche sowohl von der Politik als auch von der Wissenschaft anerkannt und wohl auch in der Zukunft nachgefragt wird. Die folgende komparative Untersuchung konzentriert sich auf die politischen Teilhabechancen der Migranten in Berlin und Wien im Kontext des Spannungsfeldes zwischen staatlicher und lokaler Integrationspolitik.¹⁶ Die beiden Hauptstädte im mitteleuropäischen, deutschsprachigen Raum und mit einer ähnlichen Migrationsgeschichte stellen in vielerlei Hinsicht vergleichbare Fälle dar: Beide wurden bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts als politische, wirtschaftliche und kulturelle Metropolen ihrer Staaten zum Magnet für eine multiethnische Zuwanderung, beide wurden in Folge der Turbulenzen der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts temporär zu „Nationalhauptstädten“, beide erleben seit den 1960er Jahren einen rapiden Zuwachs von Zuwanderern – seien es Gastarbeiter, Asylwerber oder Aussiedler – und wurden so von ethnisch verhältnismäßig homogenen Städten zu Einwanderungsstädten „wider Willen“.¹⁷ In beiden Metropolen ist der Anteil von Ausländern bzw. Menschen mit Migrationshintergrund relativ hoch und die ethnische Zusammensetzung der Migranten relativ ähnlich. In Berlin erreichte der Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung im Jahre 2009 über 14 % (460 181 Personen) bzw. der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund beinahe 25 % (859 253), in Wien waren die Zahlen in demselben Jahr mit 19 % Ausländern (339 134) bzw. mit 32 % Migranten (545 729) noch höher. In Berlin wie in Wien gibt es unter den Ausländern einen hohen Anteil von Drittstaatsangehörigen (ca. 67 % in beiden Städten), auch wenn die Herkunft der zahlenmäßig größten Gruppen aus den Nicht-EU-Ländern

¹⁵ Penninx, „Vergleichende Studien“, 619.

¹⁶ Dieser Beitrag entstand als Teil des Dissertationsvorhabens des Autors am Institut für internationale Studien der Karlsuniversität Prag, das sich als Ziel einen systematischen Vergleich der lokalen Integrationspolitiken beider Städte setzt. Neben Partizipationschancen werden im Dissertationsvorhaben, das in den Vergleich auch die Hauptstadt Tschechiens, Prag, einbezieht, die Schwerpunkte der lokalen Integrationspolitik in allen drei Städten analysiert wie etwa Arbeitsmarkt- und Sozialintegration, Bildungspolitik, räumliche Konzentration von Migranten und Wohnpolitik oder Diversitätspolitik.

¹⁷ Heinz Fassmann und Rainer Münz, „Österreich – Einwanderungsland wider Willen“, in *Migration in Europa: historische Entwicklung, aktuelle Trends und politische Reaktionen*, hrsg. v. Heinz Fassmann und Rainer Münz (Frankfurt am Main: Campus Verlag, 1996), 209–229, 209. Zur Geschichte der Migrations- und Integrationspolitik Österreichs seit 1945 siehe Rainer Bauböck und Bernhard Perchinig, „Migrations- und Integrationspolitik“, in *Politik in Österreich. Das Handbuch*, hrsg. v. Herbert Dachs et al., 4. Auflage (Wien: Manz, 2006), 726–742.

unterschiedlich ist: In Berlin stellen die stärkste Minderheit die Staatsbürger der Türkei (108 000, 34 %) dar, gefolgt von den Angehörigen der Staaten des ehemaligen Jugoslawien (46 789, 15 %) und der arabischen Länder (31 000, 10 %), in Wien hingegen bilden die stärkste Gruppe die Staatsbürger des ehemaligen Jugoslawien (115 196, 52 %), gefolgt von den Türken (41 130, 18,6 %).¹⁸ Entsprechend der demographischen Zusammensetzung der Stadtbevölkerung gehört der Bereich Migration und Integration zu den am meisten diskutierten Themen der lokalen Politik. Der Gestaltungsraum für die politischen Entscheidungen auf lokaler Ebene ist dabei vom politischen System des jeweiligen Landes abhängig; sowohl Berlin als auch Wien haben im Rahmen der föderalen Struktur Deutschlands bzw. Österreichs als Bundesländer im Vergleich zu Großstädten in zentralistischen Staaten relativ stärkere Kompetenzen zur Gestaltung einer eigenen Integrationspolitik.¹⁹ Darüber hinaus verfügen beide Staaten über ein relativ großzügiges und umfassendes Sozialsystem und repräsentierten im europäischen Kontext traditionell den „wohlfahrtstaatlich-sozialpolitischen Typus“ der Integrationspolitik im Gegensatz zum Multikulturalismus niederländischer Prägung, zur britischen oder schwedischen Antidiskriminierungspolitik und zum französischen Assimilations-Modell, auch wenn sich die unterschiedlichen Politiken im Rahmen der genannten Modelle in den letzten zehn Jahren allmählich annähern.²⁰ Gerade die Frage der Teilhabechancen im politischen Leben, die in erster Linie durch Einbürgerung und kommunales Wahlrecht gesichert werden, wird jedoch in vielen europäischen Staaten traditionell anders angegangen.²¹ Deutschland und

¹⁸ In beiden Fällen werden die Staatsbürger Sloweniens in die Gruppe der Staatsbürger des ehemaligen Jugoslawiens nicht einbezogen, da Slowenien seit 2004 ein EU-Mitgliedstaat ist. Vgl. „Melderechtlich registrierte Einwohner im Land Berlin am 31. 12. 2009“, in *Statistischer Bericht A I 5 – hj 2/09*, hrsg. v. Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (Berlin: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, 2010), 7 und 38; *Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 2011*, hrsg. v. Stadt Wien (Wien: Stadt Wien, 2011), 56f., eigene Berechnungen.

¹⁹ Im Vergleich zu Wien hat Berlin als Bundesland in Deutschland stärkere Kompetenzen insbesondere im Schulwesen. Zur Verteilung der integrationspolitischen Kompetenzen zwischen Bund, Länder und Kommunen in Österreich siehe Rudolf Thienel, „Integration als rechtliche Querschnittmaterie“, in *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht (2001–2006)*, hrsg. v. Heinz Fassmann (Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag, 2007), 83–126. Zu demselben Thema in Deutschland siehe z. B. Dietrich Thränhardt, „Migration und Integration als Herausforderung von Bund, Ländern und Gemeinden“, in *Lokale Integrationspolitik*, hrsg. v. Gesemann und Roth, 267–278; in demselben Band auch Bommes, „Die Rolle der Kommunen“, 89–109.

²⁰ Bendel, *Integrationspolitik der Europäischen Union*, 4f.

²¹ Die Entwicklung der letzten Dekade kann in zeitlichen Abständen in drei Berichten des Migrant Integration Policy Index (2005, 2007 und 2011) verfolgt werden: British Council Brussels, Hrsg., *European Civic Citizenship and Inclusion Index 2004* (Brussels: British Council Brussels, 2005); British Council Brussels und Migrant Policy Group, Hrsg., *Migrant Integration Policy Index* (Brussels:

Österreich gehören in dieser Hinsicht zu den Staaten mit einer weniger inklusiven Politik als etwa Schweden, Belgien oder die Niederlande. Dabei werden die Fragen der Naturalisierung und politischer Teilhaberechte in beiden Ländern seit Jahrzehnten umstritten diskutiert. Die folgende Untersuchung fokussiert auf die lokale Dimension der politischen Integration von Migranten in Berlin und Wien. Den Schwerpunkt des Aufsatzes bilden zwei Bereiche: Erstens wird in beiden Fällen die Konvergenz bzw. Divergenz der lokalen und der staatlichen Integrationspolitik bei den zentralen Themen bezüglich der politischen Partizipation von Migranten untersucht, zweitens werden das Bestreben beider Städte bzw. Bundesländer um die Erhöhung der politischen Teilhabe von Migranten sowie die jeweiligen Ergebnisse verglichen.

2. Politische Partizipationsmöglichkeiten von Migranten in der Einwanderungsgesellschaft

Gleiche Rechte für die Teilhabe an der Gesellschaft gehören zu den zentralen normativen, funktionalen und symbolischen Voraussetzungen für eine gelungene (politische) Integration von Zuwanderern.²² Solange die Migranten nicht über dieselben Rechte verfügen und nicht denselben (rechtlichen) Zugang zu Dienstleistungen der Gesellschaft haben, können sie aus der Perspektive der strukturellen Integration nicht als erfolgreich eingegliedert bzw. rechtlich assimiliert gelten, weil sie aus bestimmten Bereichen der Gesellschaft ausgeschlossen bleiben und nicht die gleichen Partizipationsmöglichkeiten haben. Wenn ein großer Teil der Gesellschaft keine Bürgerrechte und insbesondere kein Recht zu wählen, zu kandidieren und mitzubestimmen hat, so ist die Demokratie defizitär, weil sich die politische Willensbildung nicht an der Gesamtbevölkerung ausrichtet, sondern nur an ihrem wahlberechtigten Teil.²³ Dadurch wird der alte römische Grundsatz *Quod omnes tangit de omnibus approbetur*²⁴ gebrochen: Ob jemand von den politischen Entscheidungen in einem Land betroffen ist, hängt in der Realität in erster Linie davon ab, ob man dort seinen Lebensmittelpunkt hat und sich dort langfristig

British Council Brussels, 2007); dies., Hrsg., *Migrant Integration Policy Index III* (Brussels: British Council Brussels, 2011).

²² Ausführlich dazu siehe Norbert Cyrus und Dita Vogel, *Förderung politischer Integration von Migrantinnen und Migranten. Begründungszusammenhänge und Handlungsmöglichkeiten* (Oldenburg: POLITIS, 2008), 10ff.

²³ Dietrich Thränhardt, *Einbürgerung. Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit* (Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO-Diskurs, 2008), 7.

²⁴ Was alle betrifft, soll von allen gebilligt werden.

aufhält, und nicht primär vom inländischen oder ausländischen Pass.²⁵ Der amerikanische Philosoph Michael Walzer bezeichnete die „Herrschaft von Bürgern über Nichtbürger, von Mitgliedern über Fremde“ treffend als „die häufigste Form der Tyrannei in der Geschichte der Menschheit“.²⁶

Unabhängig davon, ob sie als Mittel zur Integration oder als Schlusspunkt eines Integrationsprozesses bewertet wird, spielt daher die Einbürgerung die zentrale Rolle für die Partizipationsmöglichkeiten von zugewanderten Menschen – nur ein eingebürgerter Migrant kann uneingeschränkt an allen demokratischen Prozessen teilhaben, denn Ausländer dürfen in der Regel nicht nur nicht wählen und sich zur Wahl stellen, sondern auch keine politischen Parteien gründen. Da Integration vor allem vor Ort stattfindet, spielen neben der Einbürgerung das kommunale Wahlrecht für Migranten sowie andere Mittel, die Migranten in die Entscheidungsprozesse auf lokaler Ebene einbeziehen, eine Schlüsselrolle. Die Instrumente der Einbürgerung und des kommunalen Wahlrechts als zwei entscheidende Wege demokratischer Inklusion für Ausländer können nach Bauböck als unabhängige Variablen kombiniert werden. Abgeleitet von ihrem Verständnis der Nation (Abstammungsprinzip vs. Territorialprinzip) entscheiden sich die Staaten, ob sie die Rechte auf „ihre“ Ausländer durch einen erleichterten Zugang zur Staatsbürgerschaft oder die Einführung des kommunalen Wahlrechts ausdehnen oder eben nicht.²⁷ Dabei fällt auf, dass Kommunalwahlrechte für Ausländer in der Praxis gerade in Staaten mit einer liberalen Zuwanderungspolitik und einem leichten Zugang zur Staatsbürgerschaft eingeführt wurden. Sie dienen daher nicht als Ersatz für eine restriktivere Einbürgerungspraxis, sondern eher als Ergänzung einer liberalen Integrationspolitik im Sinne der Erweiterung der Rechte lang angesessener Ausländer, die noch nicht die Voraussetzungen für die Naturalisierung erfüllen oder die Staatsbürgerschaft des Wohnlandes nicht besitzen wollen.²⁸ Wie Cyrus und Vogel in ihrer

²⁵ Rainer Bauböck, „Wessen Stimme zählt? Thesen über demokratische Beteiligung in der Einwanderungsgesellschaft“, *Wiener Hefte zu Migration und Integration in Theorie und Praxis*, Nr. 1 (2003): 26–44, 27.

²⁶ Michael Walzer, *Spheres of Justice. A Defence of Pluralism and Equality* (New York: Basic Books, 1983), 62. Zitiert in Bauböck, „Wessen Stimme zählt?“, 26.

²⁷ Bauböck plädiert für einen erleichterten Zugang zur Staatsbürgerschaft und zugleich für ein kommunales Ausländerwahlrecht. Vgl. Bauböck, „Wessen Stimme zählt?“, 32.

²⁸ Vgl. Harald Waldrauch, „Wahlrechte ausländischer Staatsangehöriger in europäischen und klassischen Einwanderungsstaaten: Ein Überblick“, in *Wiener Hefte zu Migration und Integration in Theorie und Praxis*, Nr. 1 (2003): 55–75; Norbert Cyrus und Ruby Gropas et al., *Opportunity structures for immigrants' active civic participation in the European Union: sharing comparative observations. Building Europe with New Citizens? An Inquiry into the Civic Participation of Naturalised Citizens and Foreign Residents in 25 Countries* (Luxembourg: POLITIS, 2005), 67–86. Für den Vergleich der EU-27, Kanada und Norwegen siehe British Council Brussels und Migrant Policy Group, Hrsg., *Migrant Integration Policy Index III*.

Bilanz der Erfahrungen mit der Einführung des kommunalen Wahlrechts in Ländern wie Finnland, Schweden, Dänemark oder den Niederlanden zeigten, führte die Ermöglichung der politischen Partizipation der Migranten auf kommunaler Ebene in keinem Land zu besonderen Problemen (z. B. etablierten sich nur selten ethnische Listen, vor denen die Gegner des Kommunalwahlrechts für Ausländer oft warnen), auch wenn die Autoren zugleich betonen, dass das kommunale Wahlrecht sicherlich nicht alle Integrationsprobleme lösen kann.²⁹

In Ländern, in denen das kommunale Wahlrecht fehlt und auch die Einbürgerung schwer zu erreichen ist,³⁰ werden in der Regel andere Partizipationsmechanismen entwickelt, die die Teilhabechancen von Migranten bzw. Ausländern erhöhen sollen. Die schon seit den frühen 1970er Jahren eingesetzten Ausländerbeiräte oder -ausschüsse (in letzter Zeit häufig in Integrationsbeiräte oder -ausschüsse umbenannt) haben jedoch als „eine Beteiligungsmöglichkeit zweiter Klasse“³¹ oder „Integration durch die Hintertür“³² nur eine begrenzte politische Macht, insbesondere wenn sie an die Exekutive und nicht an die Legislative gebunden sind.³³ Dabei ist es nicht überraschend, dass die unterschiedlichsten Gremien gerade auf lokaler Ebene entstehen, denn diese ist mit der politischen Exklusion ihrer Wohnbürger im Alltag direkt konfrontiert. Der Ausschluss von Ausländern betrifft nicht nur die „großen“ Wahlen, sondern auch die Möglichkeit, über lokale Angelegenheiten zu entscheiden, die für die kulturelle und soziale Integration zentral sind, wie etwa die Fragen der Schul-, Sozial-, Kultur-, Wohnungs- oder Gesundheitspolitik.

²⁹ Cyrus und Vogel, *Förderung politischer Integration*, 23ff.

³⁰ Für Vergleich der EU-27, Kanada und Norwegen siehe British Council Brussels und Migrant Policy Group, Hrsg., *Migrant Integration Policy Index III*.

³¹ Cyrus und Vogel, *Förderung politischer Integration*, 30.

³² Maria Berger, Christian Galonska und Ruud Koopmans, „Integration durch die Hintertür. Ethisches Sozialkapital und politische Partizipation von Migranten in Berlin“, in *Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration*, hrsg. v. Ansgar Klein et al. (Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2004), 251–272.

³³ In Deutschland wurden Ende der 1990er Jahre etwa 400 Ausländerbeiräte gezählt, die sich teilweise über Landesverbände und einen Bundesverband koordinierten. In der Alltagspraxis ist es zu unterschiedlichen Ausprägungen gekommen. Nach Scheffler differieren die Beiräte in ihren politischen Kompetenzen (z. B. Anhörungs- und Beteiligungsrechte), der Ausstattung (eigener Etat, hauptamtliche Geschäftsführung), der Zusammensetzung (Ernennung oder Wahl, Ausländer oder auch Deutsche, Sitze für Parteien usw.) oder auch dem Wahlmodus. Vgl. Thomas Scheffler, „Ausländerpolitik in der Kommune“, in *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, hrsg. v. Hartmut Wollmann und Roland Roth, 2. Auflage (Opladen: Leske + Budrich, 1999), 764–779.

2.1 Einbürgerungspolitik in Berlin und Wien: Der ewige Kampf mit dem Nationalstaat?

Angesichts der Tatsache, dass eine volle rechtliche Gleichstellung für die zahlenstarken Gruppen der Ausländer erst durch Einbürgerung zu erreichen ist, spielt die Frage der Regeln und Voraussetzungen für ihre Realisierung im Kontext der strukturellen Integration sowohl in Deutschland (Berlin) als auch in Österreich (Wien) eine äußerst wichtige Rolle. Insbesondere in Österreich bzw. Wien geht es dabei nicht nur um die symbolische Bedeutung der Verleihung des Passes im Rahmen des Integrationsprozesses oder um politische Partizipation (Wahlrecht); die Staatsbürgerschaft ist entscheidend u. a. auf dem Arbeitsmarkt oder in solchen Fragen wie dem Zugang zum Gemeindewohnbau oder zu einer Reihe von Sozialleistungen.³⁴ Die Bedeutung der Einbürgerung im gesamten Integrationsprozess wird auch durch die These des „Staatsbürgerschaftsbonus“ unterstützt, nach der die naturalisierten Zuwanderer in Österreich sowie in Deutschland im Durchschnitt bessere Ergebnisse auf dem Arbeitsmarkt oder im Ausbildungsprozess erreichen als Ausländer.³⁵

Sowohl für Deutschland als auch für Österreich war eine lange historische Kontinuität ähnlicher gesetzlicher Naturalisierungsprinzipien charakteristisch, die mehr oder weniger über das gesamte 20. Jahrhundert den Grundstein einer staatlichen „Abwehrpolitik“ gegenüber „Fremden“ darstellten. Bereits das österreichische Staatsbürgerschaftsgesetz aus dem Jahre 1925 basierte auf Grundsätzen, die bis heute immer noch weitgehend gültig sind: auf den Prinzipien der Abstammung (*ius sanguinis*) und der Vermeidung von Mehrfachstaatsangehörigkeiten sowie auf langen Wartefristen für den Rechtsanspruch auf Einbürgerung bzw. auf Ermessenseinbürgerung, auch wenn die Bundesländer mit Zustimmung der Bundesregierung über Instrumente verfügten, die die Wartefrist bis auf vier Jahre

³⁴ Albert Kraller und Karin Sohler, *Active Civic Participations of Immigrants in Austria* (Oldenbourg: POLITIS, 2005), 15ff. Näher für Wien siehe auch Michal Dimitrov, *Integrace imigrantů v Rakousku po roce 1990 na příkladu spolkového hlavního města Vídně* [Die Integration von Zuwanderern in Österreich nach 1990 am Beispiel der Integrationspolitik der Bundeshauptstadt Wien] (Praha: FSV UK, 2010).

³⁵ Für Österreich siehe Barbara Herzog-Punzenberger, „Gibt es einen Staatsbürgerschaftsbonus? Unterschiede in der Bildung und auf dem Arbeitsmarkt anhand der österreichischen Volkszählungsdaten 2001 – Ergebnisse für die zweite Generation der Anwerbegruppen“, in 2. *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht*, hrsg. v. Fassmann, 242–246, 243. Für Deutschland siehe Stefan Luft, „Staatsangehörigkeitspolitik und Integration“, in *Integration von Zuwanderern. Erfahrungen, Konzepte, Perspektiven*, hrsg. v. Stefan Luft und Peter Schimany (Bielefeld: Transcript Verlag, 2010), 325–353.

reduzieren konnten.³⁶ Zu bedeutenden Änderungen kam es in Österreich erst im Jahre 1998, als das bis heute gültige Gesetz aus dem Jahre 1985 novelliert wurde, und zwar angesichts der großen innenpolitischen Kontroversen im Zusammenhang mit der rapide gestiegenen Zahl von positiv erledigten Anträgen auf Einbürgerung. Die Einbürgerungsrate³⁷ war während der 1990er Jahre zwar deutlich niedriger als in den Niederlanden, Schweden oder auch Frankreich; immerhin war sie aber mit einem Durchschnittswert von 2,4 ungefähr doppelt so hoch wie in Deutschland oder in der Schweiz.³⁸ Die von der damaligen Großen Koalition von SPÖ und ÖVP vorgelegte Novelle brachte eine wesentliche Verschärfung der Voraussetzungen zum Erwerb der Staatsbürgerschaft nach dem Grundsatz, dass die Einbürgerung „der letzte Schritt einer geglückten Integration Fremder in Österreich“ darstellte – etwa durch die Einführung der Überprüfung von Kenntnissen der deutschen Sprache als einer gesetzlich festgelegten Einbürgerungsvoraussetzung.³⁹ Ein zentrales Anliegen der Novelle war jedoch, die Voraussetzungen für die „vorzeitige“ Einbürgerung neu festzulegen und zu verschärfen und die Unterschiede in der Vollzugspraxis einzelner Bundesländer zu beseitigen. Seitens der ÖVP und FPÖ wurde vor allem die liberale Politik der SPÖ-Mehrheitsregierung in Wien kritisiert, die auf dem Feld der Ermessenseinbürgerungen die Vorreiterrolle spielte. Zwischen 1986 und 1998 wurden mit der Ausnahme des Jahres 1995 mehr als die Hälfte aller Naturalisierungen in Wien durchgeführt, obwohl in der Bundeshauptstadt weniger als 40 % aller Ausländer lebten; in den Anfangsjahren der 1990er Jahre betrug der Anteil der Einbürgerungen sogar mehr als zwei Drittel.⁴⁰ Ein wichtiges Merkmal der aktiven Wiener Einbürgerungspolitik war auch die langfristige vergleichsweise niedrige Gebühr: Während im Jahre 2001 die Kosten der Einbürgerungsprozedur für Antragsteller mit einem zehnjährigen Aufenthalt

³⁶ Harald Waldrauch und Dilek Çinar, „Staatsbürgerschaftspolitik und Einbürgerungspraxis in Österreich“, in *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. Demographische Entwicklungen – sozioökonomische Strukturen – rechtliche Rahmenbedingungen*, hrsg. v. Heinz Fassmann und Irene Stacher (Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag, 2003), 261–283, 261.

³⁷ Die Einbürgerungsrate stellt den Anteil der eingebürgerten Ausländer an der gesamten ausländischen Wohnbevölkerung eines Staates zu Beginn des jeweiligen Jahres dar. Die Höhe der Einbürgerungsrate wird von unterschiedlichen Faktoren bestimmt. Neben den Einbürgerungsrichtlinien des jeweiligen Staates spielt eine wichtige Rolle etwa die Frage, unter welchen Voraussetzungen die Staatsbürgerschaft erteilt wird, ob Mehrstaatigkeit akzeptiert wird, ob die Einbürgerung eine Verbesserung des Status quo mit sich bringt oder ob die Zuwanderer eine dauerhafte Niederlassung in dem Staat beabsichtigen.

³⁸ Waldrauch und Çinar, „Staatsbürgerschaftspolitik“, 267. Einbürgerungen von Aussiedlern in Deutschland wurden in dieser Statistik nicht berücksichtigt.

³⁹ Dilek Çinar, „Integration vor Einbürgerung: die Staatsbürgerschaftsnovelle 2005“, in *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht*, hrsg. v. Fassmann, 41–46, 43.

⁴⁰ Waldrauch und Çinar, „Staatsbürgerschaftspolitik“, 266.

in Wien maximal 958 Euro betragen, bewegten sich die Kosten in anderen Bundesländern zwischen 1 168 Euro in Tirol und 1 878 Euro in Vorarlberg.⁴¹ Die SPÖ hat wohl durch Früheinbürgerungen eine Doppelstrategie verfolgt: Erstens vermochte sie den seit dem Ende der 1980er Jahre zu verzeichnenden rapiden Anstieg der Anzahl der (rechtlich benachteiligten) Ausländer in Wien zu bremsen und zweitens hoffte sie auf eine neue Wählergruppe angesichts der Tatsache, dass die meisten Zuwanderer der Arbeiterschicht angehörten, aus der die SPÖ traditionell ihre Stammwählerschaft rekrutiert.

Die Verschärfung der Einbürgerungsvoraussetzungen im Jahre 1998 brachte jedoch nicht den gewünschten Effekt; vielmehr setzte sich der Trend einer steigenden Anzahl von Eingebürgerten in Österreich auch zu Beginn des neuen Jahrhunderts fort. Seinen Höhepunkt erreichte er im Jahre 2003, als 44 694 Ausländer den österreichischen Pass bekamen, die Hälfte davon im Rahmen der „Miteinbürgerung“ von Familienangehörigen.⁴² Aufgrund dieser Tatsache setzte sich die damalige schwarz-blaue Koalition von ÖVP und FPÖ für eine weitere Verschärfung des Gesetzes ein. In der neuen Novelle des Staatsbürgerschaftsgesetzes, die im Jahre 2005 unter scharfer Kritik der Opposition (SPÖ und Grüne) verabschiedet wurde, war u. a. erstmals ein Staatsbürgerschaftstest zur Prüfung von Deutsch- und Reali- enkenntnissen vorgesehen. Zudem wurden die Wartefristen wieder verschärft, die Verwaltungsgebühren erhöht und der Erwerb eines österreichischen Passes an das aktuelle Mindesteinkommen gebunden.⁴³ Auch die Bundesregierungen der Großen Koalition setzten den Trend der Erhöhung der Einbürgerungshürden in den folgenden Jahren fort: Infolge der umfassenden Fremdenrechtsnovelle im Dezember 2009 muss der Antragsteller beispielsweise nachweisen, dass er von seinen Einkünften regelmäßige Aufwendungen wie Miete, Strom, Heizung oder eventuell auch Kredite an dritte, nicht im gemeinsamen Haushalt lebende Personen bezahlt.⁴⁴ Nach der weiteren Reform des Fremdenrechts im Jahre 2011 wurden die Anforderungen bezüglich der Kenntnisse der deutschen Sprache von A2 auf B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens erhöht.⁴⁵ Die beiden Novellen der Großen Koalition bestätigten die Tatsache, dass Österreich im Vergleich zu anderen EU-Ländern mit der Ausnahme der baltischen Staaten mittlerweile über

⁴¹ Ibid., 277.

⁴² Vgl. Çinar, „Integration vor Einbürgerung“, 41; Waldrauch und Çinar: „Staatsbürgerschaftspolitik“, 268–270.

⁴³ Çinar, „Integration vor Einbürgerung“, 42.

⁴⁴ Vgl. Fremdenrechtsänderungsgesetz 2009, BGBl. I Nr. 122/2009, 43.

⁴⁵ Vgl. Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011, BGBl. I Nr. 38/2011, 50.

das strengste Staatsbürgerschaftsrecht verfügt.⁴⁶ Während in vielen westeuropäischen Ländern die Einbürgerung eher als Voraussetzung für den weiteren Integrationsprozess angesehen wird, wird die Verleihung der Staatsbürgerschaft in Österreich traditionell als „letzter Schritt“ einer „geglückten Integration“ verstanden. Vor diesem Hintergrund wurden die Anforderungen für potenzielle Antragsteller in den letzten zwei Dekaden kontinuierlich erhöht, und in der Folge stieg auch die Exklusivität des österreichischen Passes.

Zusammen mit der Tatsache, dass nach 1993 die Zuwanderung nach Österreich stark zurückging und daher zeitversetzt in den letzten Jahren der Kreis der potenziellen Antragsteller kleiner wurde, spiegelt sich die Verschärfung der Gesetzgebung im starken und kontinuierlichen Rückgang der Anzahl der tatsächlich naturalisierten Ausländer wider: Wurde noch 2005 in Österreich die Staatsbürgerschaft laut Statistik Austria insgesamt an 35 417 Menschen verliehen, umfasste diese Gruppe im folgenden Jahr nur noch 14 014 Personen. Im Jahre 2009 wurde die Staatsbürgerschaft an 7 978 Antragsteller verliehen, also an so wenige wie zuletzt 1989, und im Jahre 2010 wurden nur noch 6 190 Personen eingebürgert. Die Einbürgerungsrate sank mit 0,7 Eingebürgerten auf 100 in Österreich mit Hauptwohnsitz lebende Ausländer auf das Niveau des Jahres 1961.⁴⁷ Am deutlichsten zeigte sich dabei der Rückgang der Einbürgerungen gerade im Bundesland Wien. Im Jahre 2007 entfielen nur noch 4 % aller in Wien verliehenen Staatsbürgerschaften auf die „vorzeitigen“ Einbürgerungen nach vier bzw. sechs Jahren Wohnsitz in Österreich, im Vergleich zu 25 % im Jahre 1994 und noch 16 % im Jahre 1998. Dabei sank die Einbürgerungsrate in Wien 2007 sogar unter den österreichischen Durchschnitt, und dieser Trend setzte sich auch in den folgenden drei Jahren fort. Neben den strengeren gesetzlichen Regelungen trug dazu auch die Tatsache bei, dass viele Zuwanderer, die ihre Naturalisierung mittelfristig geplant hatten, den Antrag auf Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft noch vor dem Inkrafttreten der verschärften Novelle stellten, um günstigere Bedingungen im Einbürgerungsverfahren zu haben. Während im Jahre 2005 noch 12 240 Menschen in Wien naturalisiert wurden, waren es zwei Jahre später 5 200 und 2009 sogar nur noch 2 855 Personen.⁴⁸ Damit verlor die aktive lokale Einbürgerungs-

⁴⁶ Vgl. British Council Brussels und Migrant Policy Group, Hrsg., *Migrant Integration Policy Index III*, 22f.

⁴⁷ „Zahl der Einbürgerungen auch im Jahr 2010 gesunken; 6 190 Personen erhielten die Staatsbürgerschaft“, Statistik Austria, Pressemitteilung vom 14. Februar 2011, http://www.statistik.at/web_de/presse/055226 (letzter Zugriff: 16. 2. 2011).

⁴⁸ Statistik Austria, Hrsg., *Migration & Integration 2010. Zahlen, Daten, Indikatoren* (Wien: Statistik Austria, 2010), 81; Stadt Wien, Hrsg., *MigrantInnen in Wien 2007* (Wien: Magistratsabteilung 17, 2008), 76, 107.

politik in Wien als integrationspolitisches Instrument maßgeblich an Bedeutung, und es kann kaum mehr über einen Wiener Weg in der Einbürgerungspolitik gesprochen werden, auch wenn die Kosten der Einbürgerung in Wien nach wie vor vergleichsweise niedrig sind.⁴⁹

Ähnlich wie in Wien wurde die Einbürgerungspolitik in Westberlin zum Aushängeschild eines liberalen Umgangs mit der Ausländerfrage. Der Westberliner Senat unter Führung der konservativen CDU und mit Unterstützung von Kampagnen der im Jahre 1981 einberufenen Ausländerbeauftragten Barbara John bemühte sich seit Anfang der 1980er Jahre um eine Erleichterung der Einbürgerungsprozeduren, und zwar mit dem Ziel, die Zahl der ausländischen Bevölkerung (insbesondere in der zweiten Generation der türkischstämmigen Kinder) zu reduzieren und dabei zu signalisieren, dass Westberlin an der Integration von Zuwanderern Interesse hat.⁵⁰ Diese Politik beruhte auf der Regierungserklärung des Regierenden Bürgermeisters von Weizsäcker aus dem Jahre 1981, nach der es im Sinne eines assimilativen Integrationsverständnisses nur zwei Möglichkeiten für die Lösung der Ausländerfrage gab: „Entweder Rückkehr in die alte Heimat [...] oder Verbleib in Berlin; dies schließt die Entscheidung ein, auf Dauer Deutscher zu werden.“⁵¹ Bereits zu dieser Zeit verzeichnete Westberlin im Vergleich zu anderen Bundesländern die höchsten Einbürgerungsraten und nutzte am aktivsten die Spielräume des nur mühsam reformierten wilhelminischen Rechts aus dem Jahre 1913. Dieses ähnelte in zentralen Prinzipien wie dem *ius sanguinis* oder der Vermeidung von Mehrfachstaatsangehörigkeiten dem österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetz aus dem Jahre 1925 in vielerlei Hinsicht. Das Jahrzehnte lang gültige Dogma „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ war für die Einbürgerungspolitik entscheidend, auch wenn es bis heute umstritten bleibt, ob die niedrigen

⁴⁹ Die Kosten für die Einbürgerung setzen sich aus der Bundesgebühr einerseits (976,80 Euro im Jahre 2011) und der Landesverwaltungsabgabe andererseits zusammen. Über die Höhe der Landesgebühren können die jeweiligen Landesregierungen entscheiden. Während in Wien eine pauschale Summe festgelegt wurde und die Höhe der Gebühren für volljährige Antragsteller ohne Rechtsanspruch 150 Euro beträgt, variiert die Verwaltungsabgabe nach der Höhe des Einkommens des Antragstellers zwischen 120 und 930 Euro in Niederösterreich, 118,50 und 1 357 Euro in der Steiermark, 103,40 und 545 Euro in Vorarlberg, 100 und 1 000 Euro in Salzburg oder bis zu 720 Euro in Oberösterreich. In Tirol betragen die Kosten für eine Einzelperson zwischen 1 500 und 1 700 Euro. Eigene Recherche auf den Webseiten der jeweiligen Bundesländer zum 10. 10. 2011.

⁵⁰ Hans Mahnig, „The Politics of Minority-Majority Relations: How Immigrant Policies Developed in Paris, Berlin and Zurich“, in *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Policies and Integration Policies*, hrsg. v. Rinus Penninx et al. (Aldershot: Ashgate, 2004), 26.

⁵¹ Regierungserklärung des Regierenden Bürgermeisters Richard von Weizsäcker vom 2. Juli 1981. Zitiert in Der Senator für Gesundheit, Soziales und Familie/Ausländerbeauftragter, Hrsg., *Miteinander leben. Ausländerpolitik in Berlin*. 3. Auflage (Berlin: Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Familie, 1984), 5.

Einbürgerungszahlen eher durch die traditionelle Wahrnehmung der Staatsbürgerschaft als Nachweis der Zugehörigkeit zu einer ethnischen (deutschen) Einheit zu erklären sind⁵² oder vielmehr durch pragmatische politische Entscheidungen und Interessen, die darauf ausgerichtet waren, Einbürgerungen nur in Ausnahmefällen und unter Nachweis eines „öffentlichen Interesses“ zu vollziehen.⁵³

Mit der Wiedervereinigung und dem Ende des Ost-West-Konflikts wurden unter den neuen Bedingungen die gesetzlichen Spielräume für Einbürgerungen kontinuierlich erleichtert. Die Entwicklungen im Bereich des Ausländer-, Asyl-, und Staatsbürgerschaftsrechts, über die Regeleinbürgerung (1990) und die Anspruchseinbürgerung (1993) bis zur „automatischen“ Einbürgerung (1999), spiegeln maßgeblich die gesellschaftspolitische Debatte über die Migrationspolitik wider.⁵⁴ Auch unter den neuen Bedingungen behielt das nun wiedervereinigte Berlin zusammen mit Hamburg seine Spitzenposition bei der Einbürgerung. Über die ganze Dekade der 1990er Jahre hinweg wurden in der wiedervereinigten Hauptstadt Deutschlands insgesamt 100 979 Menschen eingebürgert, auf der Grundlage der Ermessenseinbürgerung wurde ein Durchschnittswert der Einbürgerungsrate von 11,6 % erreicht (gegenüber einem bundesweiten Durchschnitt von 5,6 %).⁵⁵ Zusammen mit den gesetzlichen Erleichterungen sorgten für die hohen Einbürgerungszahlen in Berlin vor allem eine aktive Informationspolitik der Ausländerbeauftragten, NGOs und Migrantenorganisationen, die eine hohe Zahl von Einbürgerungsanträgen zur Folge hatte, sowie eine einbürgerungsfreundliche Verwaltungspraxis, welche die Hinnahme von Mehrstaatigkeit und Erleichterungen im Einbürgerungsverfahren im Rahmen des Gesetzes ermöglichte.⁵⁶ Gleichzeitig

⁵² Vgl. etwa Klaus J. Bade und Jochen Oltmer, *Normalfall Migration* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2004), 129.

⁵³ Vgl. etwa Heike Hagedorn, *Wer darf Mitglied werden? Einbürgerungen in Deutschland und Frankreich im Vergleich* (Opladen: Leske + Budrich, 2001), 51ff.; Siehe auch Ingo von Münch, *Die deutsche Staatsangehörigkeit. Vergangenheit – Gegenwart – Zukunft* (Berlin: Gruyter, 2007), 186ff.; Luft, „Staatsangehörigkeitspolitik“, 339f.

⁵⁴ Im Ausländergesetz von 1990 wurde die Einbürgerung von jungen Ausländern und von Anwerbe-Ausländern mit langem Aufenthalt erleichtert, die Gebühren gesenkt und die Hinnahme von Mehrstaatigkeit erweitert. Mit dem „Asyl-Kompromiss“ im Jahre 1993 wurde dann auf Drängen der SPD die Ermessenseinbürgerung für diesen Personenkreis in einen Rechtsanspruch umgewandelt, die Regelung zum Nachweis eines gesicherten Lebensunterhalts gelockert und die Gebühren wieder gesenkt, gleichzeitig wurde aber die Mindestaufenthaltszeit auf 15 Jahre verlängert. Siehe Hagedorn, *Wer darf Mitglied werden?*, 51ff.

⁵⁵ Frank Gesemann, „Berlin: Einwanderungsstadt ‚under construction““, in *Lokale Integrationspolitik*, hrsg. v. Gesemann und Roth, 327.

⁵⁶ Uwe Hunger und Dietrich Thränhardt, „Die Berliner Integrationspolitik im Vergleich der Bundesländer“, in *Migration und Integration in Berlin. Wissenschaftliche Ergebnisse und politische Perspektiven*, hrsg. v. Frank Gesemann (Opladen: Leske + Budrich, 2001), 120f.

wurde in Berlin aber ein beachtlicher Antragsstau offenbar: Allein im Jahre 1998 wurden etwa 40 000 Anträge in einer verzögerten Bearbeitung registriert. Zu diesem Stau trug insbesondere die Übertragung des Verfahrens an die Berliner Bezirke bei, die zu wenig Personal einsetzten, in den ersten Jahren über wenig Erfahrung verfügten und in der Folge die Ausländerbehörde einbeziehen mussten. Mitverantwortlich für diesen Zustand war nach Thränhardt auch die Tatsache, dass sich die Landesverwaltung die Zustimmung bei allen Fällen von Doppelstaatsangehörigkeit vorbehielt, was die bürokratische Prozedur verlängerte.⁵⁷

Die grundlegende Reform des Staatsbürgerschaftsrechts während der ersten Legislaturperiode der rot-grünen Bundesregierung im Jahre 1999 erweiterte und verfestigte die Rechtsansprüche und verkürzte erneut die Wartezeiten; ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung besteht seitdem nach acht (statt bisher fünfzehn) Jahren rechtmäßigen Aufenthalts. Einbürgerungskandidaten müssen wieder Sprachkenntnisse nachweisen, darüber hinaus auch Kenntnisse über Staatsordnung, Geschichte und Kultur, und sie müssen sich zur freiheitlich-demokratischen Ordnung bekennen. Die wichtigste Reform des Jahres 1999 bestand jedoch in der Einführung des Prinzips *ius soli* für die zweite bzw. folgende(n) Generation(en) von Migranten. Nach innenpolitischen Kontroversen um die Frage der doppelten Staatsbürgerschaft (*de facto* nur für Drittstaatsangehörige) konnte sich die FDP mit dem sog. Optionsmodell durchsetzen: Die Kinder von langfristig und rechtmäßig sich in Deutschland aufhaltenden Ausländern erhalten kraft Geburt zusätzlich zur ausländischen auch die deutsche Staatsangehörigkeit, wobei sie sich zwischen dem 18. und 23. Lebensjahr für eine der beiden Staatsangehörigkeiten entscheiden müssen.⁵⁸ Zwischen 2008 und 2026 werden laut Bundesamt für Migration und Flüchtlinge diese Entscheidung ungefähr 386 000 Personen treffen müssen.⁵⁹

Die Reform des Staatsbürgerschaftsrechtes hatte auf die Zahl der Einbürgerungen nur eine begrenzte Wirkung. Zwar sind die absoluten Einbürgerungszahlen höher als vor der Reform. Im internationalen Vergleich bleibt die Einbürgerungsrate aber außerordentlich niedrig. Angesichts der Tatsache, dass die deutsche Einwanderungspolitik der letzten Jahre grundsätzlich darauf abzielt, den Zuzug neuer Migranten ins Land streng zu beschränken, bleibt die Zahl der Ausländer in Deutschland seit einer Dekade beinahe konstant. Nach der Reform sanken insbesondere die Einbürgerungszahlen und Einbürgerungsraten bei den

⁵⁷ Thränhardt, *Einbürgerung*, 21ff.

⁵⁸ Ausführlich zur Debatte über das Optionsmodell siehe Luft, „Staatsangehörigkeit“, 330ff.

⁵⁹ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Hrsg., *Migrationsbericht 2008, im Auftrag der Bundesregierung* (Nürnberg: BAMF, 2010), 246.

türkischstämmigen Migranten. Laut Thränhardt ist dafür vor allem die Rücknahme der Tolerierung mehrfacher Staatsangehörigkeiten verantwortlich, wie sie bis 1999 gegeben war.⁶⁰

Bereits im ersten Jahr nach der Einführung des neuen Staatsangehörigkeitsrechts im Jahre 2000 wurden in Berlin ca. 44 % weniger Menschen eingebürgert als im Vorjahr. Diese Zahl steht in einer bemerkenswerten Diskrepanz zum bundesweiten Trend, denn im selben Zeitraum wurde in Deutschland eine Zunahme der Einbürgerungen um 33 % erfasst. Die Hauptstadt war das einzige Bundesland, das nach der Reform des Staatsbürgerrechts einen Rückgang der Einbürgerungszahlen zu verzeichnen hatte. Auch die intensiven Einbürgerungskampagnen des Integrationsbeauftragten seit dem Jahre 2006 unter dem Motto „Deutschland PASSt mir“, oder die Tatsache, dass die Einbürgerungsgebühren in Deutschland wesentlich niedriger sind als in Österreich,⁶¹ konnten diesen Trend nur temporär stoppen. So wurde mit den 6 309 eingebürgerten Menschen im Jahre 2009 die niedrigste Zahl seit dem Jahre 2000 erreicht.⁶² Zu den wichtigsten Gründen für den Rückgang der Einbürgerungsraten gehören nach Gesemann vor allem eine restriktivere Praxis bei der Hinnahme von Mehrstaatigkeit sowie die hohe Abhängigkeit vieler Migranten von staatlichen Transferleistungen, die nach dem Gesetz einen Grund für die Zurückweisung eines Einbürgerungsantrages schafft; insbesondere bei der Gruppe der in der Hauptstadt niedergelassenen Türken stellen diese zwei Faktoren eine entscheidende Einbürgerungshürde dar.⁶³ Die Praxis der letzten Jahre ist dafür mitverantwortlich, dass Berlin nach der Reform seine Vorreiterposition verloren hat und inzwischen im Vergleich zu den alten Bundesländern – mit Ausnahme von Bayern und Baden-Württemberg – die niedrigsten Einbürgerungsraten ausweist.⁶⁴

Zusammenfassend ist festzustellen, dass für die sinkenden Einbürgerungszahlen in Berlin und Wien unterschiedliche Gründe verantwortlich zu sein scheinen. In Wien wurde die bisherige aktive Einbürgerungspolitik des Magistrats vor allem durch die Reformen des Staatsbürgerschaftsrechts praktisch aufgehoben, die die Einbürgerungspraxis der Bundesländer vereinheitlicht und ihre Spielräume maßgeblich eingengt haben. Dazu sank der Kreis der potenziellen Antragssteller

⁶⁰ Thränhardt, *Einbürgerung*, 12.

⁶¹ In Deutschland betrug die Einbürgerungsgebühr im Jahre 2011 bundesweit grundsätzlich 255 Euro. Die Einbürgerung ist hiermit durchschnittlich fünfmal billiger als in Österreich. Vgl. Anm. 50.

⁶² „Eingebürgerte Personen in Berlin 1963–2009“, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, <http://www.berlin.de/lb/intmig/statistik/integration/einbuengerungen.html> (letzter Zugriff: 6. 7. 2011).

⁶³ Gesemann, „Berlin: Einwanderungsstadt“, 327.

⁶⁴ Thränhardt, *Einbürgerung*, 14.

beachtlich. Es ist wahrscheinlich, dass die hohen gesetzlichen Hürden sowie relativ hohe Verwaltungsgebühren viele dieser Menschen davon abschrecken, überhaupt einen Antrag zu stellen. Auch in Berlin spielte die Reform des Bundesgesetzes eine entscheidende Rolle. Zum Ersten fallen seit dem Inkrafttreten des neuen Staatsbürgerschaftsgesetzes im Jahre 2000 die in Deutschland geborenen Kinder ausländischer Eltern aus der Gruppe der potenziellen Antragsteller, weil sie zumindest temporär die deutsche Staatsbürgerschaft kraft Geburt erhalten. Zum Zweiten erfüllt in Berlin ein Großteil der Ausländer wegen Arbeitslosigkeit bzw. Abhängigkeit von Transferleistungen die Voraussetzungen für die Einbürgerung nicht. Eine nicht unbedeutende Rolle kann, drittens, die Tatsache spielen, dass die Einbürgerung den Migranten in Deutschland keinen entscheidenden rechtlichen Nutzen bringt, da die ausländischen Arbeitnehmer bei verfestigtem und rechtmäßigem Aufenthalt den einheimischen Arbeitnehmern bereits seit den 1970er Jahren arbeits- und sozialrechtlich gleichgestellt wurden, einschließlich eines aktiven und passiven Wahlrechts zum Betriebsrat, das bereits 1972 eingeführt wurde. Wie Luft hervorhebt, gilt für Drittstaatsangehörige abgesehen von politischen Rechten ein rechtlicher Ausschluss nur in Ausnahmefällen – beispielsweise sind der Beamtenstatus oder auch die Approbation als Ärzte und Apotheker deutschen Staatsangehörigen und EU-Bürgern vorbehalten.⁶⁵ Die Optionsregelung im Staatsbürgerschaftsgesetz kann andererseits potentiell zu einer paradoxen Situation führen, indem die in Deutschland geborenen Migranten ihre mit 16 bzw. 18 Jahren erworbenen Wahlrechte wieder verlieren können, falls sie sich während der Optionsfrist für den Pass ihrer Eltern entscheiden und nicht für die deutsche Staatsbürgerschaft.

2.2 Kommunales Wahlrecht und politische Partizipation auf lokaler Ebene

Ähnlich wie die Einbürgerungspraxis ist die Frage der Einführung des kommunalen Wahlrechts für Ausländer in Berlin sowie in Wien ein Beispiel für die Unterordnung der lokalen Integrationspolitik unter die nationale (staatliche) Ebene. Beide Bundesländer setzen sich mit ihren Initiativen langfristig für die Ausweitung der politischen Rechte auch auf Drittstaatsangehörige ein, scheiterten bisher jedoch an den Urteilen der Verfassungsgerichte bzw. der Absenz einer Zweidrittelmehrheit in den nationalen legislativen Organen, die die Verfassungen ändern könnten.

⁶⁵ Luft, „Staatsangehörigkeitspolitik“, 339.

Während in vielen europäischen Staaten wie Schweden, Dänemark, Norwegen oder in den Niederlanden in den 1970er und 1980er Jahren das allgemeine, aktive und passive kommunale Wahlrecht für Ausländer verabschiedet wurde und viele Staaten wie Großbritannien, Spanien oder Portugal mit der Frage „pragmatisch“ umgehen, indem sie diese Rechte für bestimmte Gruppen von Migranten aus den ehemaligen Kolonien vorbehalten,⁶⁶ bleibt die politische Partizipation in Deutschland und Österreich traditionell eng an die Staatsbürgerschaft geknüpft. Diejenigen Migranten, die seit Jahren in Österreich oder in Deutschland leben und die jeweilige Staatsbürgerschaft nicht besitzen (bzw. sie auch nicht besitzen wollen), dürfen nicht nur nicht an der Gestaltung der Gesetze direkt mitwirken, sondern auch nicht an Gemeinde- oder Bezirkswahlen. Auch wenn die Kommunen keine legislative Kompetenz haben, sind viele Materien, die in ihre politische Kompetenz fallen – etwa Fragen der Gesundheits-, Wohnungs-, Schul- und Kulturpolitik – für diejenigen Migranten, die sich vielmehr mit der Stadt oder Gemeinde, in der sie ihren Lebensmittelpunkt haben, als mit dem Aufnahmeland identifizieren, zentral.⁶⁷

Das demokratische Defizit wurde noch dadurch erhöht, dass nach dem im Jahre 1993 in Kraft getretenen Maastrichter Vertrag die EU-Bürger mit einem Hauptwohnsitz in einem EU-Mitgliedstaat nach einem bestimmten Mindestzeitraum ihres Wohnsitzes das Recht haben, an den kommunalen Wahlen aktiv und passiv teilzunehmen. Sowohl Deutschland als auch Österreich (vor seinem Beitritt im Jahre 1995) mussten also ihre Verfassungen entsprechend ändern.⁶⁸ Dabei gilt in Wien sowie in Berlin eine außerordentliche Regelung: Da beide Städte zugleich Bundesländer mit legislativer Kompetenz sind, haben die EU-Bürger nach der dortigen Regelung das Wahlrecht nur auf Bezirksebene. Bei den Bezirksvertretungswahlen 2005 in Wien waren über 64 000 EU-Bürger aus 24 EU-Ländern wahlberechtigt, die aber zugleich von den Wahlen in der mit Abstand größten Gemeinde Österreichs ausgeschlossen waren. Im Vergleich zu anderen Gemeinden und auch zu Berlin besitzen die Unionsbürger in Wien dazu nur das aktive Wahlrecht.⁶⁹

⁶⁶ Zusammenfassend siehe z. B. Werner T. Bauer, *Das kommunale AusländerInnenwahlrecht im europäischen Vergleich* (Wien: ÖGPP, 2007); vgl. auch Cyrus und Vogel, *Förderung politischer Integration*, 23ff.

⁶⁷ Bauböck, „Wessen Stimme zählt“, 13.

⁶⁸ In Deutschland darf ein EU-Bürger an einer Kommunalwahl aktiv und passiv teilnehmen, wenn er seit mindestens drei Monaten zum Hauptwohnsitz in der Gemeinde angemeldet ist. In Österreich werden nichtösterreichische EU-Bürger bei der Anmeldung ihres Hauptwohnsitzes grundsätzlich automatisch in die lokale Wählererevidenz eingetragen.

⁶⁹ Näher siehe Gerd Valchars, „Wahlrechte von NichtstaatsbürgerInnen in Österreich“, in 2. *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht*, hrsg. v. Fassmann, 127–131.

In vielen Städten und Gemeinden bedroht der Ausschluss der Drittstaatsangehörigen (bzw. auch der EU-Bürger) von der politischen Partizipation und Repräsentation mittlerweile die politische Legitimität der Bezirks- und Gemeindevertretungen. Im Wiener Durchschnitt besaßen im Jahre 2010 rund 20 % der Bevölkerung im wahlfähigen Alter kein Wahlrecht zu den Nationalrats- und Gemeinderatswahlen, 13 % der Bevölkerung (235 009 Drittstaatsangehörige im Wahlalter) verfügten nicht einmal auf Bezirksebene über ein solches. Auch wenn die EU-Bürger wahlberechtigt sind, sind in den Wiener Bezirken mit einer hohen Konzentration von Nicht-EU-Bürgern erhebliche Teile der Bevölkerung von der politischen Mitbestimmung ausgeschlossen. Den höchsten Anteil an Bewohnern im Wahlalter ohne Wahlbeteiligungsrechte hat mit rund 32,5 % der Bezirk Rudolfsheim-Fünfhaus, darunter sind etwa 24 % Drittstaatsangehörige.⁷⁰ In Berlin lebten im Jahre 2010 insgesamt 275 821 Ausländer ohne EU-Staatsangehörigkeit, die 16 Jahre oder älter waren und potenziell an den Wahlen zur Bezirksverordnetenversammlung oder an Bürgerentscheiden hätten partizipieren können (9,4 % der Bevölkerung); dabei lag der prozentuale Anteil dieser Gruppe im Bezirk Mitte bei 19,6 %, in Neukölln bei 15,9 % und in Friedrichshain-Kreuzberg bei 15,0 %.⁷¹ Inklusiv der EU-Bürger durften fast 400 000 in Berlin wohnhafte Ausländer an den Landtagswahlen 2011 nicht teilnehmen.

In dieser Situation sind daher als politische Vertreter der Migranten in Berlin und Wien (zumindest theoretisch) vor allem eingebürgerte Mandatsträger tätig. Sowohl in Deutschland als auch in Österreich sind sie aber stark unterrepräsentiert, auch wenn ihre Zahl in beiden Ländern vor allem auf lokaler Ebene langsam steigt.⁷² Zwischen 2002 und 2011 hat sich die Zahl der Landtagsabgeordneten bzw. Gemeinderäte in Wien von vier auf sechs erhöht, trotzdem entspricht die

⁷⁰ Stadt Wien, Magistratsabteilung 17, Hrsg., *Integrations- und Diversitätsmonitor der Stadt Wien 2009* (Wien: Magistrat der Stadt Wien, 2011), 28; Stadt Wien, Magistratsabteilung 5, Hrsg., *Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 2010* (Wien: Magistrat der Stadt Wien, 2011), 59, 66.

⁷¹ Abgeordnetenhaus Berlin, Hrsg., *Kein Wahlrecht – politische Partizipation unerwünscht? Kleine Anfrage der Abgeordneten Canana Bayram (Bündnis 90/Die Grünen) vom 31. März 2011 und Antwort*. Drucksache 16/15320, 1, <http://www.parlament-berlin.de:8080/starweb/adis/citat/VT/16/KlAnfr/ka16-15320.pdf> (letzter Zugriff: 30. 10. 2011).

⁷² Zu Deutschland siehe ausführlich Andreas M. Wüst und Dominic Heinz, „Die politische Repräsentation von Migranten in Deutschland“, in *Die politische Repräsentation von Fremden und Armen*, hrsg. v. Markus Linden und Winfried Thaa (Baden-Baden: Nomos, 2008), 183–199; Norbert Cyrus, *Active Civic Participation of Immigrants in Germany* (Oldenbourg: POLITIS, 2005). Zu Österreich und Wien siehe Alexandra Grasl, „MigrantInnen als Akteure der österreichischen Politik. Politische Partizipation der neuen Minderheiten: Teilhabemöglichkeiten und -barrieren, erste Erfahrungen ethnischer MandatsträgerInnen“ (Diplomarbeit, Universität Wien, 2002); Kraler und Sohler, *Active Civic Participation of Immigrants in Austria*, 16f.

Zahl der Mandatsträger mit Migrationshintergrund im Stadtparlament (6,0 %) bei weitem nicht dem Anteil der Migranten an der Wiener Bevölkerung (fast 33 %).⁷³ Noch schwächer sind die Migranten auf Bezirksebene repräsentiert. Nach Grasl hatten im Jahre 2002 nur 30 von insgesamt 1 108 Bezirksräten (2,7 %) einen Migrationshintergrund.⁷⁴ Die Absenz des kommunalen Wahlrechts wirkt sich auch auf die Zusammensetzung des Berliner Abgeordnetenhauses aus, auch wenn die Zahl der Migranten im Parlament schneller steigt als in Wien. Vor den Wahlen im Herbst 2011 hatten nur 14 von 149 Abgeordneten einen Migrationshintergrund (9,3 %) im Vergleich zu vier Migranten von insgesamt 169 Mandatsträgern im Jahre 2000 (2,4 %);⁷⁵ dabei hatte 2010 etwa ein Viertel der Bevölkerung in Berlin einen Migrationshintergrund.

Die Frage der Einführung des Kommunalwahlrechts für Ausländer ist dabei ein Thema, das in Deutschland spätestens seit Ende der 1970er Jahre auf der politischen Agenda ist. Auch wenn bereits das berühmte Memorandum des ersten Ausländerbeauftragten der Bundesregierung Heinz Kühn aus dem Jahre 1979 die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Ausländer in Deutschland forderte,⁷⁶ gehörte Westberlin während der Zeit des von der CDU geführten Senats in den 1980er Jahre zu denjenigen Bundesländern, die sich gegen das Ausländerwahlrecht entschlossen wehrten. Während es auf Bezirksebene Mitte der 1980er Jahre bereits vier Ausländerbeiräte (Kreuzberg, Wedding, Tiergarten und Charlottenburg) gab sowie zwei Sonderausschüsse für Ausländerfragen in der Bezirksverordnetenversammlung (Neukölln und Reinickendorf),⁷⁷ wurde kein ähnliches Gremium auf Lan-

⁷³ Grasl, „MigrantInnen“, 89; Eigene Recherchen nach biographischen Angaben der Landtagsabgeordneten auf der Website des Wiener Landtags zum 10. Oktober 2011. Nach der Gemeinderatswahl 2010 gab es im Wiener Landtag Abgeordnete mit Migrationshintergrund lediglich in der SPÖ-Fraktion (4 von 49) und in der Fraktion der Grünen (2 von 11). Die ÖVP-Fraktion sowie die FPÖ-Fraktion stellen in der laufenden Wahlperiode keine Abgeordnete mit Migrationshintergrund. Die in Athen geborene Klubobfrau der Grünen Maria Vassilakou wurde am 25. 11. 2010 zur Vizebürgermeisterin und Landeshauptmann-Stellvertreterin sowie zur amtsführenden Stadträtin für Stadtentwicklung, Verkehr, Klimaschutz, Energieplanung und BürgerInnenbeteiligung gewählt.

⁷⁴ Grasl, „MigrantInnen“, 90.

⁷⁵ Eigene Recherchen nach biographischen Angaben der Landtagsabgeordneten auf der Website des Berliner Abgeordnetenhauses. Vor dem Ende der 16. Wahlperiode in Berlin gab es in jeder Parlamentsfraktion zumindest einen Abgeordneten mit Migrationshintergrund: SPD und Bündnis 90/Die Grünen (je 4 Abgeordnete), Die Linke (3), CDU (2) und FDP (1). Im Senat von Berlin gab es in derselben Wahlperiode keinen Senator mit Migrationshintergrund.

⁷⁶ Heinz Kühn, *Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland* (Bonn: Ausländerbeauftragter der Bundesregierung, 1979), zit. in Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2003), 245.

⁷⁷ Der Senator für Gesundheit, Soziales und Familie/Ausländerbeauftragter, Hrsg., *Miteinander leben*, 66.

desebene eingerichtet und nicht einmal ernsthaft angestrebt. Erst der Amtsantritt der rot-grünen Regierung in Westberlin im Jahre 1989, die sich zur „multikulturellen“ Gesellschaft bekannte, bedeutete einen kurzzeitigen Wendepunkt. Der in der Regierungserklärung angekündigte Plan des Senats, dem Abgeordnetenhaus einen Gesetzesentwurf vorzulegen, mit dem das Wahlrecht für Ausländer zu den Bezirksverordnetenversammlungen eingeführt werden sollte, konnte sich aber in der Realität kaum durchsetzen. Das Bundesverfassungsgericht erklärte im Oktober 1990 in zwei Urteilen das von Schleswig-Holstein und Hamburg im Jahr zuvor beschlossene kommunale Ausländerwahlrecht als verfassungswidrig mit der Begründung, dass Ausländer zwar zur Bevölkerung, nicht aber zum deutschen Volk gehörten, von dem gemäß des Grundgesetzes die Staatsgewalt – auch auf kommunaler Ebene – ausgehe.⁷⁸ In der Deutschen Demokratischen Republik wurde zwar im März 1990 in der Volkskammer ein ähnliches Gesetz beschlossen, aber im Einigungsvertrag wurde das kommunale Wahlrecht ausgeklammert und kam daher nie zur Anwendung.

Seit den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts vom Jahre 1990 kann das Ausländerwahlrecht nur nach einer Grundgesetzänderung eingeführt werden. Während das Bundesverfassungsgericht die Ausdehnung des kommunalen bzw. EU-Wahlrechts für EU-Bürger in Deutschland gebilligt hat, ist eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat als grundsätzliche Bedingung für die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige nicht in Sicht. Nach dem Amtsantritt der rot-grünen Bundesregierung im Jahre 1998 und der rot-roten Regierung in Berlin im Jahre 2001 wurde die Forderung in den jeweiligen Koalitionsverträgen zwar wieder auf den Tisch gebracht, aber die Ablehnung insbesondere bei Union und FDP konnte bisher nicht durchbrochen werden. Der Berliner Senat brachte zwar im September 2007 zusammen mit Rheinland-Pfalz einen entsprechenden Gesetzentwurf beim Bundesrat ein, der Antrag bekam jedoch keine Mehrheit und wurde nicht an den Bundestag weitergeleitet. Mit einem ähnlichen Misserfolg endeten auch der Gesetzentwurf der SPD im Bundestag im Jahre 2009 oder der Antrag Berlins zur Integrationskonferenz im Februar 2011.⁷⁹ Das Ausländerwahlrecht bleibt dabei ein politisch äußerst empfindliches Thema, das keine klaren Trennlinien zwischen den Parteien kennt – in jeder Partei gibt es sowohl Befürworter als auch Gegner. Diese Tatsache spiegelte sich beispielsweise in dem Antrag der grünen Berliner Abgeordneten Canan Bayram vom

⁷⁸ Urteil des Bundesverfassungsgerichtes BVerfGE (83/37) vom 31. Oktober 1990 „Ausländerwahlrecht I“ und Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG 83/60) vom 31. Oktober 1990 „Ausländerwahlrecht II“.

⁷⁹ Abgeordnetenhaus Berlin, Hrsg., Kein Wahlrecht – politische Partizipation unerwünscht?, 2. (Wie Anm. 72.)

Frühjahr 2011 wider, der durch eine entsprechende Landesverfassungsänderung eine erneute Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes provozieren wollte. Der Gesetzentwurf wurde von der Regierungskoalition SPD-Die Linke abgelehnt, obwohl sich beide Parteien sowohl auf Berlin- als auch Bundesebene für das kommunale Wahlrecht offiziell einsetzten.⁸⁰ Die Wahlbeteiligung von Ausländern bleibt daher seit 30 Jahren auf eine symbolische Ebene beschränkt. Ähnlich wie bereits im Jahre 1985, als in Kreuzberg das Projekt „Eine Wahlurne neben der Wahlurne“ durchgeführt wurde, konnten in Berlin lebende Ausländer im Jahre 2011 nur an einer symbolischen Wahl zum Abgeordnetenhaus teilnehmen.⁸¹

Auch in Wien gelangte das Thema Ausländerwahlrecht bereits vor mehr als zwei Jahrzehnten ernsthaft auf die integrationspolitische Agenda. Der Klub der SPÖ-Wien forcierte bereits im Jahre 1988 die Einführung des Wahlrechts für die ausländische Bevölkerung zur Bezirksvertretung nach vier Jahren Wohnsitz in Wien mit dem Argument, dass „die Mehrheitsgesellschaft dadurch diesen Menschen signalisieren würde, dass sie auf ihre Meinung, auf ihre Mitwirkung Wert legt“.⁸² Gleichzeitig wurde auch die Forderung gestellt, die entsprechenden verfassungsrechtlichen Regelungen auf Bundesebene zu verabschieden. Gerade die verfassungsrechtlichen Hindernisse gehörten aber zu den Hauptgründen dafür, dass Mitte der 1990er Jahren die Frage der politischen Partizipation von Ausländern vor allem mit der Einführung von Ausländerbeiräten verknüpft wurde. Nachdem die Beiräte in Graz (1995) oder Linz (1996) der ausländischen Wohnbevölkerung die Möglichkeit boten, eigene Meinungen und Vorschläge zur Integrationspolitik zu formulieren (jedoch ohne Stimmrecht), wurde auch in Wien über die Errichtung eines Ausländerbeirats diskutiert. Sowohl die SPÖ als auch die Grünen stellten zwar 1997 ihre Modelle für Ausländervertretungen vor, diese waren aber so unterschiedlich, dass in der Folge kein Konsens gefunden wurde.⁸³

⁸⁰ Abgeordnetenhaus Berlin, Hrsg., Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin (Wahlrecht für Drittstaatsangehörige zu Bezirksverordnetenversammlungen). Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 9. 2. 2011. Drucksache 16/3860, <http://www.parlament-berlin.de:8080/starweb/adis/citat/VT/16/DruckSachen/d16-3860.pdf> (letzter Zugriff: 30. 10. 2011).

⁸¹ Im Rahmen der Initiative „Jede Stimme 2011“ konnten die Berliner Migranten bei rund 40 Vereinen und Organisationen und in mobilen Wahlurnen, also vor Jobcentern, Moscheen oder der Ausländerbehörde stehenden Wahlbüros, eine Woche vor den Landtagswahlen ihre Stimme abgeben. In insgesamt 79 Wahllokalen wählten etwa 3 000 Ausländer, davon stimmten mehr als zwei Drittel für die „linken“ Parteien ab, die sich wenigstens programmatisch für die Einführung des Ausländerwahlrechts einsetzten. Für mehr zum Thema siehe <http://citizensforeurope.org/2011/09/08/symbolic-elections-giving-berlins-foreigners-a-voice/> (letzter Zugriff 8. 10. 2011).

⁸² „Gemeinsam Leben in der Stadt. Ausländer in Wien“, *SPÖ Kommunal*, Nr. 9 (1988): 13.

⁸³ Vgl. „SPÖ präsentiert Modell für AusländerInnenbeiräte“, Archivmeldung der Rathauskorrespondenz (weiter ARK), 10. 7. 1997, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE>

Die Frage der politischen Partizipation wurde in Wien allmählich im Rahmen der integrationspolitischen Diskussion zur Frage des politischen Handelns: SPÖ und Grüne vereinbarten 1996 schriftlich, gemeinsam die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Ausländer anzustreben. Die Forderung der Grünen, das Wahlrecht schon nach drei Jahren Wohnsitz in Wien zu ermöglichen, war aber für die SPÖ inakzeptabel, genauso wie das eher wahltaktische Angebot der damals mitregierenden ÖVP, die Zustimmung zum Wahlrecht gegen die Zustimmung der SPÖ zur Öffnung des Gemeindewohnbaus für nicht-österreichische Staatsbürger einzutauschen.⁸⁴ Zum Katalysator für die Diskussion über das kommunale Wahlrecht wurde der scharfe innenpolitische Streit um die Pflichtkurse für neu zugewanderte Migranten aus Drittstaaten, die seit dem Jahre 2000 in der neuen schwarz-blauen Bundesregierung diskutiert und als sog. „Integrationsvereinbarung“ im Rahmen der Fremdenrechtsnovelle 2002 verabschiedet wurden. Der Wiener Integrationsfonds (WIF), der 1992 von der SPÖ-Mehrheitsregierung außerhalb der Magistratsstruktur gegründet worden und eine von der Partei weitgehend kontrollierte Institution für die Integration von Zuwanderern war, stellte im Februar 2002 das Konzept der „Wohnbürgerschaft“ als Gegenmodell zum „Integrationsdiktat des Desintegrationspakets“ vor. Das Ziel war es u. a., die politische Partizipation der Migranten im Sinne des kommunalen Wahlrechtes zu ermöglichen.⁸⁵ Das Thema war bereits ein Jahr zuvor zu einem der wichtigsten Wahlversprechen der SPÖ in Wien geworden – im Gegensatz zur Wiener ÖVP, die schließlich im Januar 2002 nach einer innerparteilichen Diskussion das kommunale Wahlrecht strikt ablehnte, u. a. mit dem Argument, dass das Ausländerwahlrecht „mit Sicherheit die Bildung von ethnischen Wahllisten begünstigen [würde]; die Folge wären Stellvertreterwahlkämpfe ausländischer Gruppierungen auf österreichischem Boden“.⁸⁶ Durch die Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes konnte die Wiener SPÖ in der Öffentlichkeit das Bild einer liberalen und integrationsfreundlichen Partei aufrecht erhalten, und zwar im Gegensatz zur schwarz-blauen Bundesregierung. Das kommunale Wahlrecht für Drittstaatsangehörige wurde im Rahmen des „Demokratiepakets“ von Bürgermeister Häupl

=%2F1997%2F0710%2F007.html (letzter Zugriff: 20. 12. 2008); „Grüne stellen Modell zu AusländerInnenbeiräte vor“, ARK, 31. 7. 1997, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F1997%2F0731%2F009.html> (letzter Zugriff 20. 12. 2008).

⁸⁴ Grasl, „MigrantInnen“, 62–64.

⁸⁵ „Integrationsfonds: WohnbürgerInnenschaft statt Integrationsdiktat“, ARK, 25. 2. 2002, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F2002%2F0225%2F012.html> (letzter Zugriff: 23. 12. 2008).

⁸⁶ „Die Forderungen der Wiener ÖVP an das Wahlrecht“, ARK, 25. 1. 2002, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F2002%2F0125%2F014.html> (letzter Zugriff: 22. 11. 2008).

im Dezember 2002 verabschiedet, obwohl die neue Mehrheitsregierung der Sozialdemokratie letztlich nicht die Unterstützung der Grünen erhielt.⁸⁷ Auch war von vornherein klar, dass die schwarz-blaue Bundesregierung gegen das Gesetz eine Klage beim Verfassungsgerichtshof (VfGH) einreichen würde. Die Regelung, die das aktive und passive kommunale Wahlrecht für Drittstaatsangehörige nach einem mindestens fünfjährigen ununterbrochenen Aufenthalt in der Gemeinde Wien (lediglich für die Bezirkswahlen) vorsah, kam nie zur Anwendung, weil der VfGH im Juni 2004 die entsprechenden Passagen des Gesetzes für verfassungswidrig erklärte und diese mit dem Argument aufhob, dass der Begriff „Volk“ – ähnlich wie im Falle der oben genannten Entscheidungen des deutschen Bundesverfassungsgerichtes – zweifelsfrei mit der österreichischen Staatsbürgerschaft verbunden sei.⁸⁸ Wie Valchars bemerkt, „distanzierte sich [das VfGH] damit deutlich vom Demokratieverständnis anderer Staaten [...] und zog sich gleichzeitig auf eine Rechtsansicht zurück, die nur schwer mit dem Konzept der europäischen Unionsbürgerschaft und dem kommunalen Wahlrecht für UnionsbürgerInnen vereinbar erscheint“.⁸⁹

Die Wiener SPÖ hat zwar nach ihrem gescheiterten Versuch wiederholt die Verabschiedung einer entsprechenden Änderung der Verfassung gefordert, gleichzeitig hat sie aber die Idee des zuvor präferierten Beiratsmodells nicht wiederbelebt und sich für diese Möglichkeit als eine Art Ersatzlösung nicht eingesetzt.⁹⁰ Die Durchsetzung des kommunalen Wahlrechts für Ausländer wird durch die Tatsache erschwert, dass die Bundes-SPÖ die Forderung ihrer Wiener Organisation – gegen die eigenen parteipolitischen Grundsätze – im politischen Alltag nicht unterstützt. Solange die österreichische Bundesverfassung nicht geändert wird – was in mittelfristiger Perspektive sehr unwahrscheinlich erscheint, weil auf Bundesebene nur die Grünen diese Regelung unterstützen –, bleiben in Österreich Drittstaatsangehörige auf allen politischen Ebenen vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen.⁹¹

⁸⁷ Die Grünen stimmten zwar der Regelung bezüglich des kommunalen Wahlrechts nicht zu, weil sie die Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen und EU-Bürgern gefordert hatten, unterstützten aber zuletzt das ganze Demokratiepaket, das u. a. das Wahlalter für Wahlen in Wien auf 16 Jahre senkte. Interview mit der Wiener Gemeinderätin Alev Korun (Grüne), 29. 11. 2007, in *Integrace imigrantů*, Dimitrov, 136.

⁸⁸ VfGH-Erkenntnis G 218/03-16 vom 30. Juni 2004.

⁸⁹ Valchars, „Wahlrechte von NichtstaatsbürgerInnen“, 130.

⁹⁰ Assimina Gouma et al., „Migration – Fangfragen für das ‚rote‘ Wien“, *Perspektiven*, Nr. 11(2010), 6, http://www.univie.ac.at/kritische-migrationsforschung/texte/KriMi_Perspektiven_Migration_Rotes_Wien.pdf (letzter Zugriff: 15. 8. 2010).

⁹¹ Die Grünen haben seit 2002 ohne Erfolg mehrere Anträge im Nationalrat für die notwendige Verfassungsänderung eingebracht. Die Bundes-SPÖ hält aber die Einführung des kommunalen Wahlrechts

Sowohl in Berlin als auch in Wien werden also Migranten, die über die jeweilige Staatsbürgerschaft nicht verfügen, auf eine indirekte politische Partizipation und eine lediglich beratende Funktion beschränkt. In Wien wurde im Jahre 1998 die Wiener Integrationskonferenz (WIK) als Gremium des im Jahre 1992 gegründeten Wiener Integrationsfonds (WIF) errichtet. Nach Hammer erfolgte die Einsetzung der WIK nach einem enormen Druck der Migrantenorganisationen auf die Präsidentin des WIF, die Integrationsstadträtin Brauner (SPÖ),⁹² die den Integrationsfonds *de facto* unter ihrer Kontrolle hatte. Die Integrationskonferenz, die sich aus gewählten Vertretern von Vereinen, Initiativen und Institutionen mit dem Schwerpunkt Integration in Wien zusammensetzte, hatte neben einer beratenden Funktion die Möglichkeit, bis zu drei Mitglieder in das Kuratorium des Fonds zu entsenden.⁹³ Die Einberufung der WIK kann dabei im Kontext der politischen Auseinandersetzung um den Einfluss der Parteien im Wiener Integrationsfonds als ein Versuch der Wiener SPÖ bewertet werden, wenigstens formell eine Entscheidungspluralität und die Einbeziehung von Migranten zu simulieren. Trotzdem zogen sich im Jahre 1999 die Grünen und LIF, gefolgt von der ÖVP, aus Protest vom WIF zurück.⁹⁴ Nach diesem Schritt wurde die Position der SPÖ im Integrationsfonds noch gestärkt, die Wiener Integrationskonferenz spielte nie eine bedeutende politische Rolle. Ihre Einflussmöglichkeiten wurden dazu nach dem Jahre 2004 zusätzlich marginalisiert, als der WIF aufgelöst und an seiner Stelle die Magistratsabteilung 17 (MA 17) gegründet wurde. Mit diesem Schritt wurde das Thema Integration fest in den Magistratsstrukturen verankert und völlig von der damaligen SPÖ-Mehrheitsregierung gesteuert. Die Wiener Integrationskonferenz wurde zu einem unabhängigen, von der Stadt Wien subventionierten Verein umgewandelt mit der Aufgabe, die Vernetzung der Vereine untereinander und den Dialog zwischen Politik, Verwaltung und Migrantenorganisationen zu fördern. Die eher formellen Einflussmöglichkeiten der WIK auf die Politik wurden dadurch noch geschwächt; in den folgenden Jahren zeigte sich dazu, dass die Konferenz sich eher mit inneren Problemen als mit ihren tatsächlichen Aufgaben beschäftigte. Die Subvention wurde nach einer Vereinbarung von SPÖ, ÖVP und

langfristig für unrealistisch mit dem Hinweis darauf, dass der Koalitionspartner, ÖVP dagegen sei. Vgl. „Ausländerwahlrecht: Ohne Bund geht in Wien gar nichts“, *Der Standard*, 21. April 2010.

⁹² Elisabeth Hammer, *Teilhabe an öffentlichen Einrichtungen am Beispiel des Wiener Integrationsfonds. Studie im Auftrag der Wiener Grünen* (Wien: Grüne Bildungswerkstatt Wien, 2000), 5.

⁹³ Wiener Integrationsfonds, Hrsg., *Satzung des Wiener Integrationsfonds* (Wien: WIF, 2000), 10f.

⁹⁴ „Grüne und LIF ziehen sich aus Integrationsfonds zurück“, ARK, 1. 3. 1999, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F1999%2F0301%2F007.html> (letzter Zugriff: 29. 12. 2008); „Görg: Integrationspolitik der SPÖ inakzeptabel“, ARK, 20. 8. 1998, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F1998%2F0820%2F007.html> (letzter Zugriff: 29. 12. 2008).

Grünen im Dezember 2008 gestrichen mit der Begründung, dass sich wegen einer schwierigen Kommunikation unter den Migrantenvereinen etliche Organisationen von der WIK abgewandt hätten und in der Folge die Konferenz ihre Repräsentativität verloren habe.⁹⁵ Die Verlierer dieser Entwicklung sind die Migranten selbst. Auch wenn die Konferenz immer noch mehr oder minder formell tätig ist, hatten Migranten im Jahre 2010 in Wien keine institutionelle Basis mehr, auf der sie die städtische Integrationspolitik beeinflussen und mitgestalten könnten.

In Berlin gehörte zu den wichtigsten institutionellen Änderungen der ersten rot-roten Amtszeit (2001–2006) auf dem Gebiet der Integrationspolitik die Errichtung des Landesbeirates für Migrations- und Integrationsfragen im April 2003. Der Beirat hat die Aufgabe, den Migranten eine Mitwirkungsmöglichkeit bei der Entwicklung der Politik des Senats zu gewährleisten. Neben dem Integrationsbeauftragten als Geschäftsführer gehörten dem Beirat in der ersten Stunde sieben Staatssekretäre, zwei Vertreter des Rats der Bürgermeister, sechs Mitglieder von Verbänden und zwölf von Migrantenvereinen an, die festgelegte Herkunftsregionen repräsentierten und aus den Wahlen von Vertretern von beinahe 100 Migrantenvereinen hervorgingen. Der Beirat initiierte den jährlichen Berliner Integrationstag und beschloss im Juni 2005 „Empfehlungen zu den Handlungsfeldern Arbeit und Erwerbstätigkeit, Bildung und interkulturelle Öffnung“.⁹⁶ Dieses Dokument diente als Vorlage für das „Integrationskonzept für Berlin“, das unter dem neuen Leitmotiv der Berliner Integrationspolitik „Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken“ zwei Monate später im Abgeordnetenhaus verabschiedet wurde.⁹⁷ Obwohl Gesemann die Errichtung des Integrationsbeirats als Schwächung des „politischen Gewichtes und der öffentlichen Wirksamkeit der Migrantenvertreter“ wertete, weil das Gremium nicht an legislative, sondern an exekutive Organe angebunden sei, und somit eine „Inszenierung von Partizipation“ bedeute,⁹⁸ ist das geforderte Konzept zumindest dem Ziel näher gekommen, „eine abgestimmte Politik mit einer klaren Perspektive zu setzen“.⁹⁹

⁹⁵ „Yilmaz/ Ekici/ Vassilakou, ‚Integrationsarbeit in Wien muss gemeinsam mit den Communities geschehen!‘“, Presseaussendung OTS, 12. 12. 2008, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20081212_OTS0125/yilmaz-ekici-vassilakou-integrationsarbeit-in-wien-muss-gemeinsam-mit-den-communities-geschehen (letzter Zugriff 4. 9. 2011).

⁹⁶ Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen, Hrsg., *Integration und Migration in Berlin. Empfehlungen zu den Handlungsfeldern Arbeit und Erwerbstätigkeit, Bildung und Interkulturelle Öffnung* (Berlin: Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz, 2005).

⁹⁷ Der Beauftragte für Integration und Migration, Hrsg., *Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken. Das Integrationskonzept für Berlin* (Berlin: Berliner Beiträge zur Integration und Migration, 2005).

⁹⁸ Gesemann, „Berlin: Einwanderungsstadt“, 329.

⁹⁹ Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen, Hrsg., *Integration und Migration in Berlin*, 5.

Der Integrationsbeirat nahm auch an der Vorbereitung des Partizipations- und Integrationsgesetzes teil, das im Dezember 2010 verabschiedet wurde mit dem Ziel, die Partizipationschancen der Migranten zu erhöhen. Bereits zu Beginn der Beratungen wurde das Wort „Partizipation“ zum Schlüsselbegriff des geplanten Gesetzes, denn „solange viele Migrantinnen und Migranten nicht als Wählerinnen und Wähler gleichberechtigte Partner im politischen Entscheidungsprozess sind, wäre ein Integrationsgesetz ein geeignetes Mittel, ihre gleichberechtigte Beteiligung in allen Bereichen auf eine verlässliche Grundlage zu stellen“.¹⁰⁰ Die Idee eines Integrationsgesetzes, dessen Grundidee der Abbau struktureller Diskriminierung und eine erweiterte Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund war, löste eine intensive Diskussion aus. Es dauerte mehr als ein Jahr, bis der Entwurf des Gesetzes vom Senat beschlossen wurde, u. a. aufgrund der Tatsache, dass das Gesetz auch wegen der Stimmen des SPD-Bürgermeisters Heinz Buschkowsky (Neukölln) und Christian Hanke (Mitte) vom Rat der Bürgermeister abgelehnt wurde mit der Begründung, das Gesetz bringe den Bezirken nichts, vielmehr handle es sich – nach den Worten Buschkowskys – um eine „Karikatur“ eines Gesetzes.¹⁰¹ Bei der Entwicklung des Gesetzes spielte zudem offenbar der Widerstand innerhalb der Verwaltung keine unbedeutende Rolle, da diese von dem Gesetz am meisten betroffen gewesen wäre.¹⁰² Der Senat gab im Anhang zu dem im Dezember 2010 im Berliner Abgeordnetenhaus verabschiedeten Gesetz die Vorbehalte der Verwaltung gegenüber einer interkulturellen Öffnung indirekt zu: „Eine chancengleiche Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ist mitnichten erreicht. [...] Das Gesetz zielt darauf ab, gleiche Zugangschancen für Migrantinnen und Migranten im Öffentlichen Dienst und in anderen zentralen Bereichen der Gesellschaft zu schaffen bzw. Zugangsbarrieren abzubauen.“¹⁰³ So gilt das Gesetz also insbesondere für die Berliner Verwaltung und landeseigene Betriebe, Anstalten und Stiftungen.

Gleichzeitig wurde eine gesetzliche Basis dafür geschaffen, was in vielen Fällen schon seit mehreren Jahren auf der Grundlage von Senatsbeschlüssen Bestand

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Jop, „Senatsvorhaben. Bürgermeister stimmen gegen Integrationsgesetz“, *Berliner Morgenpost*, 16. Oktober 2010, <http://www.morgenpost.de/berlin-aktuell/article1396836/Buergermeister-stimmen-gegen-Integrationsgesetz.html> (letzter Zugriff: 6. 7. 2011).

¹⁰² Vgl. z. B. Interview mit Kerstin Liebich, Staatssekretärin für Integration und Arbeit (Die Linke), 29. 6. 2011; Interview mit Elke Breitenbach, Integrationssprecherin Der Linke in Berlin, 15. 4. 2011; Interview mit Günter Piening, Integrationsbeauftragter von Berlin, 12. 1. 2011; Interview mit Ülker Radziwill, Sozialsprecherin der Berliner SPD, 11. 5. 2011. Alle Interviews unveröffentlicht. Archiv des Autors.

¹⁰³ Abgeordnetenhaus von Berlin, HrsG., Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin, Drucksache 16/3524, 14, <http://www.parlament-berlin.de/ados/16/IIIPlen/protokoll/plen16-074-bp.pdf> (letzter Zugriff: 5. 5. 2011).

hatte, etwa das seit Jahrzehnten bestehende Amt des Ausländerbeauftragten (bzw. des Integrationsbeauftragten) oder der seit 2003 amtierende Landesbeirat für Migrations- und Integrationsfragen. Neu wurde für die Bezirke die Pflicht eingeführt, auf einheitlicher Basis bezirkliche Integrationsbeauftragte und bezirkliche Integrationsausschüsse zu errichten. Für die Einrichtung der Integrationsausschüsse fallen praktisch die einzigen Kosten des Integrationsgesetzes an, wobei die Sitzungsgelder von etwa 34 000 Euro monatlich für alle 12 Bezirke im Rahmen der bestehenden Budgetregelungen auszugleichen sind. Die Wirksamkeit des Gesetzes für die „interkulturelle Öffnung“ des Öffentlichen Dienstes sowie für eine erhöhte (politische) Partizipation von Migranten wird sich erst in den folgenden Jahren zeigen. Die faktische Absenz von Sanktionen und unmittelbaren Kosten impliziert, dass das Gesetz seit seinem Inkrafttreten im Frühjahr 2011 in der Praxis eher auf eine symbolische Ebene beschränkt bleibt. Die im Gesetz vorgesehenen Partizipationsmechanismen können jedenfalls klassische politische Beteiligungsrechte kaum ersetzen.

3. Zusammenfassung

Politische Rechte sind sicherlich nicht der einzige und auch nicht der wichtigste Schlüssel zur Integration der zugewanderten Bevölkerung. Koopmans weist zu Recht auf den Zielkonflikt von Gleichheit und Diversität in Einwanderungsgesellschaften hin: Wie seine vergleichende Untersuchung von Integrationspolitiken und -ergebnissen in ausgewählten westeuropäischen Staaten zeigt, haben konservative Wohlfahrtsstaaten mit strengen Einbürgerungsverfahren und ohne kommunales Wahlrecht keine schlechteren Integrationsindikatoren in den Bereichen Arbeitsmarkt und Schulwesen als Staaten, die über Jahrzehnte eine multikulturelle Politik umgesetzt haben.¹⁰⁴ Die normativ-rechtliche Perspektive der integrationspolitischen Diskussion, die auf eine möglichst große rechtliche Gleichstellung der Migranten ausgerichtet ist, bringt daher an sich keine automatische Lösung der mit Integration verbundenen Probleme.

Nichtsdestotrotz sind politische Rechte eine unerlässliche Voraussetzung für die gleichberechtigte Teilhabe von Migranten an der Gesellschaft, im rechtlichen wie im symbolischen Sinne. Die Frage der Einbürgerungspolitik und des kommunalen Wahlrechts spiegelt in großem Maße den Stand der Integrationsdiskussion

¹⁰⁴ Ruud Koopmans, „Der Zielkonflikt von Gleichheit und Diversität. Integration von Immigranten, Multikulturalismus und der Wohlfahrtsstaat im internationalen Vergleich“, in *Integration von Zuwanderern. Erfahrungen, Konzepte, Perspektiven*, hrsg. v. Stephan Luft und Peter Schimany (Bielefeld: Transcript Verlag, 2010), 55–93.

in der Aufnahmegesellschaft wider, die entscheidet, wer und unter welchen Bedingungen zu ihr gehören kann. Eine strenge Einbürgerungspolitik und die Absenz des (kommunalen) Wahlrechts ziehen eine relativ klare Linie zwischen den „Einheimischen“ und den „Fremden“, auch wenn in anderen zentralen Bereichen der Integration alteingesessene Migranten rechtlich gleichberechtigt sein können. Während das österreichische Staatsbürgerschaftsrecht in den letzten Jahren noch verschärft wurde und die Einbürgerung weiterhin streng als Schlusspunkt einer gelungenen Integration wahrgenommen wird, hat Deutschland mit der Staatsbürgerschaftsreform des Jahres 1999 einen wichtigen Schritt nach vorne gemacht, auch wenn die Optionsregelung aus den in der Bundesrepublik geborenen Migranten unter Umständen Staatsbürger und Wähler nur „auf Zeit“ macht. Die faktische Trennung zwischen Staatsbürgern, EU-Bürgern und Drittstaatsangehörigen und eine davon abgeleitete dreistufige Rechtsstellung in beiden Ländern birgt aber ein hohes diskriminierendes Konfliktpotenzial.

Dieses Konfliktpotenzial ist vor allem auf lokaler Ebene merkbar. Diejenigen Kommunen und Städte mit einer hohen Konzentration von Migranten – insbesondere von Nicht-EU-Bürgern als *de facto* primäre Integrationszielgruppe – sind damit konfrontiert, dass ihre Wohnbürger in vielerlei Hinsicht benachteiligt sind und ihre Exklusion von Partizipationsmechanismen demokratisch defizitär und schwer zu rechtfertigen ist. Die hohen Anteile von nicht wahlberechtigten Ausländern zusammen mit der niedrigen Wahlbeteiligung der eingebürgerten und einheimischen Bewohner insbesondere in sozial schwächeren Stadtteilen können dazu beitragen, dass die politisch desinteressierte Bevölkerung in der Politik marginalisiert bzw. unterrepräsentiert wird, auch wenn diese These durch die empirische Untersuchung von Häußermann et al. in acht ausgewählten Stadtteilen in vier deutschen Großstädten (in Berlin wurden Wedding und Zehlendorf untersucht) in Frage gestellt wurde. Nach den Schlussfolgerungen der Autoren ließ sich trotz formaler Unterrepräsentation grundsätzlich keine systematische Vernachlässigung der marginalen Viertel feststellen, da die lokalen Politiker und die Verwaltung der Städte – u. a. auch unter dem Druck der Medien – sich der Problemlage bewusst sind und die Probleme der marginalisierten Stadtteile in ihren Entscheidungsprozessen beachten.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Die Reaktion der Politik ist nach Häußermann et al. damit zu begründen, dass sie einerseits Interesse an einer sozial ausgleichenden Stadtpolitik hat und andererseits sich vor einem Negativimage der Stadt fürchtet. Vgl. Hartmut Häußermann, „Die politische Repräsentation marginalisierter Stadtteile“, in *Die politische Repräsentation von Fremden und Armen*, hrsg. v. Markus Linden und Winfried Thaa (Baden-Baden: Nomos, 2008), 183–199. Siehe auch Hartmut Häußermann, „Desintegration durch Politik?“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 40–41 (2006): 14–22.

Auch wenn sich die lokalen und kommunalen Politiker mit der Lösung der Probleme der Wohnbevölkerung (mit oder ohne Migrationshintergrund) aktiv beschäftigen, schwindet dadurch das demokratische Defizit im Sinne der Exklusion eines beachtlichen Anteils der langangesessenen Wohnbürger von lokalen Partizipationsprozessen nicht. Diese Tatsache kann als einer der Gründe dafür angesehen werden, warum sowohl Berlin als auch Wien einen divergierenden Zugang zur Einbürgerungspolitik und insbesondere zum kommunalen Wahlrecht (wie auch zum Thema Integration allgemein) haben als die jeweiligen Bundesregierungen. Angesichts der defizitären rechtlichen Stellung geraten die lokalen Verwaltungen unter den direkten Druck von Migrantenorganisationen, NGOs, den Medien usw.; zugleich sind sie sich ihrer Abhängigkeit von der nationalen Ebene bewusst. Diese Situation scheint dazu beizutragen, dass beide Städte einen erleichterten Zugang zur Staatsbürgerschaft und die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Menschen aus Drittstaaten fordern. Sicher ist dabei die politische Zusammensetzung der Städte bzw. Bundesländer nicht unwichtig: Sowohl in Berlin als auch in Wien haben sich die „linken“ Regierungen in der letzten Dekade für die Erhöhung der politischen Partizipation von Migranten durch Einbürgerung und Ausländerwahlrecht eingesetzt. Die Gründe dafür reichen über die langfristigen Parteiprogramme hinaus. Dabei spielte sicher die These der bisherigen Forschungen eine wichtige Rolle, dass die Migranten wegen ihres sozialen Status bei den Wahlen eher die linken Parteien unterstützen würden.¹⁰⁶ Eine aktive Einbürgerungspolitik kann die Zahl der rechtlich benachteiligten Bürger reduzieren und dazu medial thematisierte Integrationsprobleme statistisch unsichtbarer machen, auch wenn in der Diskussion immer mehr mit der Kategorie Migrationshintergrund gearbeitet wird. Eine nicht unbedeutende Rolle scheint auch die jeweilige aktuelle politische Konstellation auf Bundesebene zu spielen. Die Einführung des kommunalen Wahlrechts in Wien im Jahre 2002 und teilweise auch die frühere aktive Einbürgerungspolitik der 1990er Jahre können nicht zuletzt als Versuche bewertet werden, sich von der Integrationspolitik der nationalen Regierung zu distanzieren und politisches Kapital aus dem Thema zu schlagen. Auch in (West-)Berlin galt die Einbürgerungspolitik bereits seit den 1980er Jahren als liberales Aushängeschild der sonst rigiden Einbürgerungspolitik der Bundesländer und implizierte einen anderen Zugang zur Integrationspolitik, auch wenn auf Bundesebene ebenfalls die Union regierte. Ein ähnlicher Schritt wie im Falle des kommunalen Wahlrechts in Wien ist allerdings bis heute ausgeblieben: Der rot-rote Senat unterstützte im Jahre 2011 die Forderung

¹⁰⁶ Roland Roth, „Integration durch politische Partizipation und bürgerschaftliches Engagement“, in *Lokale Integrationspolitik*, hrsg. v. Gesemann und Roth, 197.

der Grünen zu Beginn des Wahlkampfes 2011 nicht, mittels einer Landesverfassungsänderung ein erneutes Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu provozieren.

Die eingerichteten Ersatzgremien können das Ausländerwahlrecht nicht ersetzen. Die Migranten haben nur begrenzte Einflussmöglichkeiten auf die Politik und sind daher nicht gut genug repräsentiert, in Wien allerdings stärker als in Berlin, wo während der letzten Dekade wenigstens der Landesbeirat für Migrations- und Integrationsfragen eingesetzt und das Integrationsgesetz verabschiedet wurde. Diese Maßnahmen stellen aber keinen Ersatz für eine gleichberechtigte politische Partizipation dar. Wie Koopmans treffend bereits im Jahre 2001 bemerkte, hatte die Weigerung der deutschen Politik (die sich leicht auch auf die österreichische Politik übertragen lässt), eine aktive Integrationspolitik zu entwickeln und Migranten zu gleichberechtigten Bürgern zu machen, „nur genau jene Konsequenz, welche die Befürworter dieser Politik vermeiden wollten: Migranten selbst der zweiten und dritten Generation in diesen Ländern identifizieren sich auch Jahrzehnte nach ihrer Ankunft mit ihrer Heimatnation und Ursprungskultur und agieren als Mitglieder dieser Nation, anstatt einen konstruktiven Beitrag zum demokratischen Prozess [...] zu leisten“.¹⁰⁷ Eine grundlegende, institutionell garantierte Aufwertung von Migranten ist weder in Deutschland noch in Österreich in Sicht, da die „großen nationalen Diskurse über Zuwanderung“ noch nicht darauf angelegt sind, die bürgerrechtlichen Einschränkungen für Menschen ohne deutschen bzw. österreichischen Pass abzubauen.¹⁰⁸

Die Frage der politischen Partizipation ist nur ein Baustein in der lokalen Integrationspolitik. Die Beispiele von Berlin und Wien verdeutlichen aber die komplexen Abhängigkeiten und Einschränkungen der Kommunen und Städte in der Gestaltung einer eigenen integrationspolitischen Agenda. Erst mittels einer systematischen vergleichenden Analyse mehrerer Großstädte kann man sich erhoffen, die komplexen Abhängigkeiten in unterschiedlichen politischen Systemen mit unterschiedlichen Migrationsgeschichten zu verstehen und möglicherweise auch verallgemeinernde Schlussfolgerungen über Variablen einer lokalen Integrationspolitik zu ziehen.

¹⁰⁷ Ruud Koopmans, „Partizipation der Migranten, Staatsbürgerschaft und Demokratie: Nationale und lokale Perspektiven“, in *Strategien und Integration. Handlungsempfehlungen für eine interkulturelle Stadtpolitik*, hrsg. v. Marga Pröhl und Hauke Hartmann (Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, 2001), 111.

¹⁰⁸ Roth, „Integration durch politische Partizipation“, 211.