

Vom Demokratiedefizit europäischer Nationalstaaten: Elektorale Exklusivität im Vergleich

I. Einleitung und Überblick

Im Vor- und Nachgang zum BREXIT wurde wieder überall vom Demokratiedefizit der Europäischen Union (EU) gesprochen. In der akademischen Literatur findet sich eine intensive Diskussion zu diesem Thema (einen exzellenten Überblick über die Debatte liefert Jensen 2009). Viel weniger diskutiert wird über die Demokratiedefizite europäischer Nationalstaaten. In unserem Beitrag betrachten wir eines der fundamentalsten dieser Demokratiedefizite auf nationalstaatlicher Ebene: Dem ungerechtfertigten Ausschluss von Immigrant*innen aus dem Stimmvolk. Darüber hinaus zeigen wir, dass und wie die dazu beiträgt, dieses nationalstaatliche Demokratiedefizit zu reduzieren.

Um die fundamentale Bedeutung des Demokratiedefizits europäischer Nationalstaaten darzulegen, beginnen wir mit der berühmten Beschreibung der Demokratie von Abraham Lincoln als „government of the people, by the people, and for the people“. Während die letzten beiden Definitionselemente seit vielen Jahren unter den Bezeichnungen der „Input-Legitimität“ bzw. der „Output-Legitimität“ für die Evaluierung der demokratischen Qualität von nationalen und supranationalen Herrschaftssystemen herangezogen wurden (z.B. Scharpf 1999), hat sich die Demokratietheorie erst in den letzten Jahren dem ersten und wohl grundlegendsten Aspekt zugewandt: Der Legitimität der Grenze des *demos* bzw. der Frage nach der legitimen Inklusion oder Exklusion von Individuen in das oder aus dem Stimmvolk (zur Differenzierung von input-, output, und in/out-Legitimation vgl. Blatter 2007; grundlegend zur Frage der Inklusion und Exklusion vgl. Benhabib 2004; Bosniak 2006; Beckmann 2009). Dabei hat sich in der akademischen Diskussion so etwas wie ein „überlappender Konsens“ (Rawls 1987) aus verschiedensten demokratietheoretischen Perspektiven herausgebildet: Um ihre volle Legitimität zu wahren, müssen Demokratien allen erwachsenen, legal und sich dauerhaft auf dem Staatsgebiet aufhaltenden Bewohner*innen das Stimm- bzw. Wahlrecht gewähren (z.B. Walzer 1983; Dahl 1989; Rubio-Marin 2000; Miller 2008; Pettit 2012).

Die grösste Gruppe von Menschen, denen dieses demokratische Grundrecht bis heute nicht gewährt wird, sind Immigrant*innen. Im ersten Abschnitt des Aufsatzes zeigen wir mit Bezugnahme auf relevante Demokratietheorien, dass Immigrant*innen nach einem legalen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren in den *demos* inkludiert werden müssten. Demokratien können dieser demokratischen Pflicht gerecht werden, indem sie Immigrant*innen einbürgern oder indem sie ein entsprechendes Ausländerstimmrecht einführen. Auf der Basis dieser theoretisch fundierten Norm entwickeln wir dann im zweiten Abschnitt des Aufsatzes ein Messinstrument, mit dem sich die elektorale Inklusion nationaler Demokratien gegenüber Immigrant*innen systematisch vergleichen und bewerten lässt. Der resultierende *Immigrant Inclusion Index* (IMIX) kombiniert bereits existierende Datensätze mit Indikatoren, zu denen wir eigenständig Daten in europäischen Ländern erhoben haben. Wir wenden den IMIX für 20 Länder der EU und für die Schweiz an. Das Ergebnis zeigt, dass wir selbst in diesen relativ alten und stabilen Demokratien noch sehr weit von einem wirklich universellen Wahl- und Stimmrecht entfernt sind. Zwischen den Ländern gibt es allerdings deutliche Unterschiede. Die deutschsprachigen Länder, v.a. aber auch die Schweiz, schneiden vergleichsweise schlecht ab und müssen als Länder mit einem diesbezüglich massiven Demokratiedefizit bezeichnet werden. Darüber hinaus zeigen wir, dass die EU dazu beiträgt, dieses weitverbreitete Demokratiedefizit europäischer Nationalstaaten zu reduzieren, indem sie die Mitgliedsländer dazu verpflichtet, andere EU-Bürger*innen bei Gemeindewahlen an ihrem Wohnort mitstimmen zu lassen. Die Schweiz als Nicht-Mitglied unterliegt nicht dieser Verpflichtung – und nur wenige Kantone und Gemeinden haben von sich aus beschlossen, ihr deutliches Demokratiedefizit durch ein Ausländerstimmrecht etwas abzumildern. Mit dem IMIX zeigen wir, dass ein Beitritt zur EU das wohl gravierendste Demokratiedefizit der Schweiz signifikant reduzieren würde.

II. Weshalb, wie, wann und unter welchen Bedingungen müssen Demokratien Immigrant*innen inkludieren?

1. Weshalb sollten Demokratien Immigrant*innen in ihren *demos* inkludieren?

Internationale Migration – die Bewegung von Menschen über nationalstaatliche Grenzen hinweg – hat in den letzten Jahren in der normativen politischen Theorie viel Beachtung erfahren (z.B. Benhabib 2004; Bosniak 2006; Carens 2013). Ihre Hauptströmungen sind sich in vielen Fragen, welche dieses Phänomen aufwirft, uneinig. Doch sowohl Liberale mit ihren Leitprinzipien der individuellen Autonomie und Gleichheit (Dahl 1989, 2000; Rubio-Marin 2000; Miller 2008), als auch Republikaner, welche die politische Partizipation ins Zentrum des menschlichen Lebens stellen (Barber 2003 [1984]), sowie Neo-Republikaner, welche Freiheit als sogenannte Nicht-Dominierung betonen (Pettit 2012), und sogar Kommunitaristen, die sich mit den konstitutiven Funktionen und dem Zusammenhalt politischer Gemeinschaften auseinandersetzen (Walzer 1983), sind sich prinzipiell einig: Immigrantinnen und Immigranten, die sich langfristig niedergelassen haben, sollten in den nationalstaatlichen *demos* inkludiert werden. Nur so können alle, die den Gesetzen des Staates unterworfen sind, auch an der Formulierung dieser Gesetzgebung teilhaben. Welche konkreten Bedingungen ein Staat legitimer Weise an die Immigrant*innen stellen darf, bevor sie einen moralischen Anspruch zur Inklusion haben, ist zwar umstritten (wir werden diese Bedingungen weiter unten diskutieren). Aber der Umstand, dass keine der Theorien die dauerhafte Exklusion von Immigrant*innen rechtfertigt, stellt einen bemerkenswerten „überlappenden Konsens“ (Rawls 1987) dar. Dies ist die normative Grundlage für unser Bewertungsinstrument, den *Immigrant Inclusion Index* (IMIX).

2. Wie sollen Demokratien Immigrant*innen inkludieren?

Wir konzentrieren uns auf die *elektorale* Inklusion von Immigrant*innen. Mit dieser Entscheidung folgen wir der dominierenden Strömung der Demokratiemessung, welche von ihrem Gründungsvater Robert Dahl bis zum neusten und am weitesten entwickelten Instrument, dem sogenannten *Varieties of Democracy* (V-Dem) Projekt, reicht. In *Polyarchy: Participation and Opposition* – einer Publikation, die als zentraler Referenzpunkt für praktisch alle darauffolgenden Ansätze diente, welche die Demokratisierung und die

Qualität von Demokratien im 20. Jahrhundert zu messen versuchten – argumentiert Robert Dahl, dass das Wahlrecht zu beiden fundamentalen Dimensionen der Demokratie beiträgt: Liberalisierung/Wettbewerb und Inklusion/Partizipation (Dahl 1971: 4). Das V-Dem Projekt dagegen hat seinen Ausgangspunkt darin, die Pluralität normativer Demokratietheorien anzuerkennen. Es werden sieben unterschiedliche Demokratieverständnisse identifiziert (z.B. liberal, deliberativ und partizipativ) und entsprechend ausdifferenzierte Indizes entwickelt. Jedoch wird auch hier der *elektorale* Aspekt der Demokratie als grundlegend betrachtet. „Wir würden ein politisches Regime ohne Wahlen in keiner Weise als ‚demokratisch‘ bezeichnen“, argumentieren die Autoren (Coppedge et al. 2014: 4, Übersetzung JB/SDS/ACB). Freie und faire Wahlen werden somit als notwendige Bedingung für Demokratie definiert – und der entsprechende *Electoral Component Index* ist Teil jedes Indizes des V-Dem-Projektes.

3. Wann sollen Demokratien Immigrant*innen inkludieren?

Während Demokratien aus normativer Sicht dazu verpflichtet sind, alle Immigrant*innen zu inkludieren, die ihren Gesetzen unterworfen sind, würde kaum jemand fordern, alle Menschen zu inkludieren, die sich auf gerade auf dem Territorium der Demokratie befinden. Eine solche Haltung wäre dem offensichtlichen Einwand ausgesetzt, dass dann auch Touristen und temporär Anwesende das Stimmrecht erhalten müssten, was viele als absurd betrachten (Beckman und Erman 2012: xiv). Doch ab wann sollen Immigrant*innen inkludiert werden? Im Folgenden werden wir zuerst eine Antwort formulieren, die sich auf die Kernprinzipien der verschiedenen Demokratietheorien bezieht. Danach diskutieren wir mögliche Gegenargumente.

Die liberale Demokratietheorie hält fest, dass jedes Individuum am besten selbst über sein eigenes Wohl entscheiden kann. Dementsprechend sollte jedes erwachsene Subjekt, das staatlichen Gesetzen unterworfen ist, als genügend kompetent betrachtet werden, um am demokratischen Prozess dieses Staates teilzunehmen (Dahl 2000: 76). Es gibt bloss zwei Voraussetzungen, welche diesen Imperativ der Inklusion qualifizieren: Die zu inkludierenden Individuen müssen autonom bzw. eigenständig urteilsfähig sein, und sie müssen die Konsequenzen ihrer eigenen Entscheidungen tragen (Dahl 1989: 129).

Kommunitaristinnen würden dagegen einwenden, dass der Liberalismus die Wichtigkeit einer stabilen und kulturell verankerten politischen Gemeinschaft unterschätzt – einer Gemeinschaft, die loyale Mitglieder braucht, die

sich mit dem politischen System identifizieren. Eine konservative Auslegung dieser Annahme würde demnach schliessen, dass die politische Inklusion erst dann geschehen soll, nachdem Immigrant*innen kulturell und sozial assimiliert sind. Da Assimilation Zeit benötigt, scheint aus dieser Sicht legitim, eine eher lange Niederlassungsdauer vor der Inklusion zu verlangen. Progressive Denkerinnen argumentieren dagegen auf der Basis von empirischer Evidenz, dass die Identifikation der Immigrant*innen mit dem politischen System durch die Inklusion stimuliert wird (Fick 2016) und diese deshalb früher stattfinden sollte.

Der klassische Republikanismus betrachtet die politische Partizipation als ein intrinsisches Gut, das ein würdevolles Leben ermöglicht. Zugleich gilt diese Partizipation aber als Voraussetzung dafür, dass eine Gesellschaft über sich selber bestimmen kann. Damit ergibt sich ein Zielkonflikt: Individuelle Selbstverwirklichung und kollektive Selbstbestimmung können im Prinzip durch eine frühe Inklusion von Immigrant*innen gestärkt werden, da sie die Kapazitäten des Individuums und des Kollektivs erhöht. Aber wenn wir davon ausgehen, dass nur diejenigen produktiv partizipieren können, die mit dem politischen System vertraut sind, wird klar, dass eine gewisse Aufenthaltsdauer notwendig ist. Daher sind aus dieser Sicht weder die sofortige Inklusion noch die Forderung nach einem sehr langen Aufenthalt gerechtfertigt.

Auch Neo-Republikaner sind mit Zielkonflikten konfrontiert: Während, *prima facie*, die elektorale Inklusion von Immigrant*innen der beste Weg ist, sie vor Fremdbestimmung und Dominierung durch die Bewohner*innen mit Bürgerrecht zu schützen, scheint die Forderung nach Inklusion nicht mehr so eindeutig, wenn die Vielfältigkeit der heutigen Migration berücksichtigt wird. Einerseits sind Immigrant*innen, die aus ihrem Herkunftsland fliehen mussten, im Aufenthaltsland in einer verletzlichen Position, da sie nicht zurückkehren können. Um diese Verletzlichkeit zu reduzieren, wäre eine möglichst schnelle Inklusion angezeigt. Andererseits nutzt eine Klasse reicher und mobiler Menschen die wachsende Bewegungsfreiheit, um ihr Aufenthaltsland (oder ihre Aufenthaltsländer) frei zu wählen und so ihr persönliches Wohlergehen zu maximieren. Um eine ungerechtfertigte Beherrschung nationaler Gemeinschaften und sesshafter Menschen durch diese globale Elite zu verhindern, scheint ein restriktiverer Ansatz der elektoralen Inklusion von Immigrant*innen angemessen.

Wie lange müssen also Immigrant*innen in einem Staat leben, um einen legitimen Anspruch auf Inklusion erheben zu können? Eine Antwort auf

diese Frage wird immer etwas willkürlich bleiben. Doch es fällt auf, dass alle normativen Theoretiker, die sich dazu explizit äussern, eine Niederlassungsdauer von fünf Jahren befürworten (z.B. Bauböck und Joppke 2010: 43; Carens 2010: 20-1, Owen 2013: 331; Ruhs 2013). Tatsächlich ist dieser spezifische Zeitrahmen nicht nur ein angemessener Kompromiss zwischen verschiedenen Positionen der Demokratietheorie, sondern lässt sich auch konkret begründen. Erstens entsprechen fünf Jahre einer langen Legislaturperiode, wie sie in manchen Ländern üblich ist (in den meisten sind es nur vier Jahre). Eine entsprechende Wohnsitzdauer sollte somit sicherstellen, dass Neuzuzüger sich mit dem Funktionieren des jeweiligen politischen Systems vertraut machen können, bevor sie das Stimmrecht bekommen. Zudem führt dieses Kriterium dazu, dass die sesshafte Bevölkerung nicht durch äusserst mobile Menschen, die nur kurzfristige Interessen an einem politischen System haben, beherrscht wird. Schliesslich ist nach dieser Periode eine Rückkehr in das Herkunftsland eher selten (OECD 2008). Deshalb sollte diese Bedingung all diejenigen beruhigen, die eine Inklusion inkompetenter oder verantwortungsloser Mitglieder in den *demos* fürchten. Für diejenigen, denen die Autonomie und die Nichtfremdbeherrschung der Immigrant*innen am Herzen liegen, stellt sie jedoch das Maximum dar.

4. Hängt die Forderung nach Inklusion von Immigrant*innen vom Kontext ab?

Im Folgenden diskutieren wir drei mögliche Einwände gegen eine universelle Forderung nach Inklusion langfristig wohnhafter Immigrant*innen. Der erste Einwand betrachtet unterschiedliche Kategorien von Immigrant*innen. Müssen beispielsweise rekrutierte Gastarbeiter*innen anders behandelt werden als Flüchtlinge? Wir würden dies verneinen. Der gesellschaftliche Vertrag, welcher der elektoralen Inklusion zugrunde liegt, ist ein politischer, nicht ein sozialer oder ökonomischer (im Gegensatz z.B. zu Sozialversicherungen). Die zu inkludierende Person willigt ein, die Gesetze des Staates einzuhalten und bekommt im Gegenzug das Recht auf Partizipation im Gesetzgebungsprozess. Dieser Vertrag ist nicht freiwillig. Somit haben Immigrant*innen nicht die Wahl, den Gesetzen des Landes, in dem sie wohnen, nicht zu folgen - es sei denn sie nehmen die Kosten einer Bestrafung in Kauf. Da Immigrant*innen in jedem Fall dem Gesetz unterworfen sind ist die Inklusion in den *demos* kein Geschenk, sondern ein Recht.

Der zweite Einwand befasst sich mit den verschiedenen Folgen für die Staaten. Müssen wir kleine Staaten mit grossen Gruppen von Immigrant*innen

anders behandeln als grosse Staaten mit kleinen Gruppen von Immigrant*innen? Auch das würden wir verneinen. Wir akzeptieren das Argument, dass etablierte Gemeinschaften ein Recht auf Selbstbestimmung haben; und wir sind uns des Problems bewusst, dass dieses Recht durch grosse Gruppen an Neuzuzügerinnen untergraben werden kann. Trotzdem ist eine weitgehende Exklusion der Immigrant*innen nicht gerechtfertigt, da es genügend Möglichkeiten gibt, eine Beherrschung der autochthonen Bevölkerung durch die einwandernde Bevölkerung zu vermeiden. Der Fall Luxemburg ist ein bezeichnendes Beispiel dafür. Aufgrund des hohen Ausländeranteils erlaubt die EU Luxemburg, vom üblichen Gebot der sofortigen Inklusion der gesamten nicht-nationalen EU-Bevölkerung auf lokaler Ebene abzuweichen; es kann stattdessen eine Aufenthaltspflicht von bis zu fünf (!) Jahren eingeführt werden. Eine andere Möglichkeit wäre es, speziell designierte Repräsentant*innen von Immigrant*innen einzurichten, ähnlich wie es in einigen Ländern für Auslandsbürger*innen der Fall ist. Die Stimmen der Nicht-Bürger*innen würden dann separat ausgezählt und einer bestimmten Anzahl Sitze im Parlament zugeordnet. Dadurch könnte eine Beherrschung durch «Fremde» leicht vermieden werden. Zudem ist die dadurch resultierende Ungleichheit in Bezug auf das Gewicht der einzelnen Stimmen in etablierten Demokratien nichts Neues (denken wir beispielsweise an das unterschiedliche Gewicht der Stimmen von Bürger*innen aus verschiedenen Kantonen für den schweizerischen Ständerat) und würde somit die demokratische Qualität eines Systems nicht beeinträchtigen.

Der letzte Einwand basiert auf dem Unterschied zwischen einer Situation, in der sich Menschen bewegen, und einer Situation, in der sich Grenzen bewegen. Besonders in Zentral- und Osteuropa sind wir mit Inklusionsproblemen konfrontiert, die das Ergebnis veränderter Grenzen sind, weil diese Veränderungen zu Minderheiten geführt haben, die aus ethnischer Sicht dem Nachbarstaat angehören. In der normativen Theorie ist es umstritten, ob man in solchen Kontexten inklusive Bürgerschaftsrechte – etwa die Anerkennung von doppelter Staatsbürgerschaft – verlangen kann (Bauböck 2010). Für uns sind diese Bedenken jedoch nur in Kontexten überzeugend, in denen die Existenz eines Staates oder die Stabilität der territorialen Grenzen in Gefahr sind. Wir denken, dass dies unter den EU-Staaten zurzeit bei den baltischen Staaten mit ihren russischen Minderheiten der Fall ist, nicht aber in Ungarn und seinen Nachbarstaaten. Dies berücksichtigen wir bei unserer Fallauswahl.

III. Wie messen wir die Inklusivität von Demokratien in Bezug auf Immigrant*innen?

Die Begriffe *Inklusion* und *Inklusivität* weisen darauf hin, dass wir uns mit der *elektoralen Inklusion* von Immigrant*innen in den *demos* beschäftigen, nicht aber mit deren breiteren *Integration* oder *Assimilation* im sozioökonomischen oder kulturellen Sinne. Mit der Spezifizierung «langfristig wohnhafte Immigrant*innen» machen wir deutlich, dass wir alle Menschen mit einem Migrationshintergrund berücksichtigen, nicht nur die ausländischen Bewohner*innen. Darüber hinaus erinnert sie uns daran, dass unser Messinstrument *Immigrant Inclusion Index* (IMIX) auf der normativen Annahme beruht, dass nur diejenigen, die mindestens fünf Jahre lang ununterbrochen in einem Land gelebt haben, einen legitimen Anspruch auf Inklusion haben.

Der IMIX besteht aus zwei Dimensionen. Die erste Dimension beruht auf einem Verständnis von *de facto* Inklusivität. Dafür zählen wir die Anzahl Menschen, die tatsächlich in- oder exkludiert werden. Die zweite Dimension betrachtet *de jure* Inklusivität, wofür wir die Gesetze bewerten, die den Zugang für Immigrant*innen zum *demos* regulieren. Diese Unterscheidung ist sowohl für kausale als auch für evaluative Analysen wichtig. Da sich die Gründe und Folgen der *de jure* Inklusivität wahrscheinlich von den Gründen und Folgen der *de facto* Inklusivität unterscheiden, ist es nicht angemessen, die zwei Dimensionen zu aggregieren, wenn der Index für kausale Analysen verwendet wird. Unser Ziel ist jedoch die evaluative Analyse – und dafür bringen diese beiden Verständnisse von Inklusivität folgende komplementäre Stärken und Schwächen mit sich.

Intuitiv macht es Sinn, eine Evaluation aufgrund der *de facto* Inklusivität vorzunehmen. Schliesslich impliziert der Begriff Inklusivität, dass wir wissen wollen, wie inklusiv eine Demokratie tatsächlich ist. Dies lässt sich am besten mit folgender Frage ausdrücken: Wie viele von denen, die inkludiert sein sollten, sind tatsächlich inkludiert? Gegen eine solche Evaluation spricht jedoch folgender Umstand: Die Anzahl derer, die in- oder exkludiert sind, ist von sehr vielen Faktoren abhängig – nicht nur von solchen, die das jeweilige Land auf gesetzlicher Ebene beeinflussen kann. Zum Beispiel ist die Anzahl Einbürgerungen zwar hauptsächlich von den Gesetzen des Einwanderungslandes abhängig, aber teilweise auch von den Gesetzen des Auswanderungslandes (z.B. bezüglich der Akzeptanz doppelter Staatsbürgerschaften) sowie von den individuellen Präferenzen der jeweiligen Immigrant*innen. Dadurch stellt die *de facto* Inklusivität eine Realität dar, für die eine Demokratie nicht voll verantwortlich gemacht werden kann.

Wenn wir stattdessen die Gesetze analysieren, welche die Inklusion von Immigrant*innen betreffen, dann messen wir nur, was klar durch explizite demokratische Entscheidungen der betrachteten Demokratie entstanden ist. Die *de jure* Inklusivität drückt somit den Willen einer politischen Gemeinschaft aus. Doch die Betrachtung spezifischer Gesetze und Regeln hat den Nachteil, dass sie das tatsächliche Funktionieren einer Demokratie ausblendet – sie misst bloss die sogenannten *rules in law*, nicht aber die *rules in use* (Bühlmann et al. 2012: 527). Ein Land kann beispielsweise trotz eines offenen Einbürgerungsrechts eine tiefe Einbürgerungsrate haben, weil es Kosten und Hürden gibt, die über das Bürgerrecht hinausgehen (z.B. ein obligatorischer Militärdienst oder die Einstellung, mit der die autochthone Bevölkerung den Immigrant*innen begegnet; Howard 2009: 24).

Ansichts dieser komplementären Stärken und Schwächen eines *de jure* und eines *de facto* Verständnisses von Inklusivität sollte eine Evaluation beide Dimensionen abdecken. Wir würden somit keine Demokratie als inklusiv bezeichnen, wenn zwar ihre Gesetze, nicht aber ihre tatsächliche Funktionsweise inklusiv sind. Genauso wenig würden wir allerdings eine Situation positiv bewerten, in der zwar eine kleine Differenz zwischen denen, die inkludiert werden sollen, und denen, die tatsächlich inkludiert sind, existiert, aber die Gesetze eines Staates keine Bereitschaft zur Inklusion zeigen. Abstrakt ausgedrückt bedeutet das, dass die sogenannte Substituierbarkeit der zwei Dimensionen deutlich eingeschränkt sein muss – vor allem dann, wenn eine der zwei Dimensionen sehr schwach ausgeprägt ist (Blatter, Schmid und Blättler 2015: 19-21; Goertz 2006: 35-67).

Die zwei Mechanismen, die zur elektoralen Inklusion von Bewohner*innen mit Migrationshintergrund führen – die *Einbürgerung* und das *Ausländerstimmrecht* – bilden die zwei Komponenten jeder Dimension. Mit dem Zugang zur Staatsbürgerschaft meinen wir den formalen Status, welcher der Staat einer Bewohnerin oder einem Bewohner mit Migrationshintergrund entweder durch Geburtsrecht oder durch Einbürgerung garantiert, und der – ausser in einigen Ausnahmen wie dem Ausschluss von Straftäter*innen und/oder geistig Behinderten (Paxton et al. 2003) – im Allgemeinen zu elektoraler Inklusion führt. Die andere Option ist, den Bewohner*innen mit Migrationshintergrund direkt das Stimmrecht zu gewähren. Da beide Mechanismen hinreichende Bedingungen für elektorale Inklusion darstellen, zeichnet sich ihre Beziehung durch eine hohe Substituierbarkeit aus (Blatter, Schmid und Blättler 2015: 21-24; Goertz 2006: 35-67).

Wir operationalisieren die vier Komponenten folgendermassen. In der *de facto* Dimension messen wir die sogenannte *Bürgerschaftsquote* (das Spiegelbild des Ausländeranteils), die *Einbürgerungsrate* und die sogenannte *Ausländerstimmrechtsrate*. Die *Bürgerschaftsquote* drückt die grundlegende Inkongruenz zwischen Bürger*innen und der langfristigen Gesamtbevölkerung aus. Durch die anderen zwei Elemente erfassen wir, wie weit diese Lücke reduziert wird, entweder durch Einbürgerungen oder durch ein Ausländerstimmrecht. Die *Bürgerschaftsquote* entspricht der Anzahl aller erwachsenen Bewohner*innen mit Bürgerrecht im Verhältnis zu allen erwachsenen Bewohner*innen mit Bürgerrecht plus allen erwachsenen, legalen und langfristig niedergelassenen ausländischen Bewohner*innen. Letztere Gruppe beinhaltet also immer die Personen, welche inkludiert werden sollten. Die *Einbürgerungsrate* wird definiert als die durchschnittliche Anzahl Einbürgerungen pro Jahr während der letzten fünf Jahre im Verhältnis zu allen erwachsenen, legalen und langfristig niedergelassenen ausländischen Bewohner*innen. Zuletzt messen wir die *Ausländerstimmrechtsrate*, welche der Anzahl Ausländerinnen und Ausländer mit Stimmrecht im Verhältnis zu allen erwachsenen, legalen und langfristig niedergelassenen ausländischen Bewohner*innen entspricht.

Für die *de jure* Dimension untersuchen wir die jeweilige Gesetzgebung zum Bürgerrecht und zum Ausländerstimmrecht. Um die Komponente *de jure* *Einbürgerung* zu messen, verwenden wir die sogenannten CITLAW Indikatoren (Vink und Bauböck 2013). Wir berechnen das einfache arithmetische Mittel dreier Sub-Komponenten: *ius soli* (Einbürgerung bei Geburt auf dem Territorium), die wichtigsten *Einbürgerungsbedingungen* und die *Akzeptanz multipler Staatsbürgerschaft für Immigrant*innen* (vgl. Howard 2009: 19-26). Das Messniveau der daraus resultierenden Komponente ist ordinal und variiert von 0 (theoretisches Minimum) bis 100 (theoretisches Maximum). Um das *de jure* *Ausländerstimmrecht* zu messen, verwenden wir die ELEC-LAW Indikatoren (EUDO CITIZENSHIP 2015), verändern jedoch leicht deren Aggregation im Lichte unseres normativen Rahmens. Wir decken das aktive Wahlrecht für alle Arten von Wahlen oder Abstimmungen – Legislativwahlen, Exekutivwahlen und Referenden – ab, beschränken uns aber auf die lokale und nationale Ebene. Die regionale Ebene spielt in gewissen Ländern keine Rolle und birgt Probleme für eine einheitliche und systematisch vergleichbare Kodierung (Schmid, Arrighi und Bauböck 2015: 5-7). Zudem ist die Unterscheidung zwischen der lokalen und der nationalen Ebene in der normativen Debatte viel prominenter vertreten (z.B. Pedroza 2013). Für die Aggregation der beiden Ebenen verwenden wir wieder das einfache arithme-

tische Mittel. Die normativen Argumente sind für das Ausländerstimmrecht auf der lokalen Ebene zwar stärker (z.B. Bauböck 2003) – und für die nationale Ebene wird manchmal die Einbürgerung als angemessener betrachtet (z.B. Bauböck 2015). Eine höhere Gewichtung der lokalen Ebene würde jedoch der höheren Inklusivität von Ländern, die ausländischen Bewohner*innen das Ausländerstimmrecht auf der nationalen Ebene gewähren, nicht gerecht. Auch das Messniveau dieser Komponente ist ordinal und variiert von 0 (theoretisches Minimum) bis 100 (theoretisches Maximum). Alle Details zur Selektion und Aggregation der *de jure* Komponenten finden sich im Anhang I in Blatter, Schmid und Blättler (2016).

Sowohl die *de jure* Komponenten als auch die *Ausländerstimmrechtsrate* sind von 0 bis 100 skaliert, erstere jedoch ordinal. Das Minimum der Skala für die *Bürgerschaftsquote* legen wir bei 90% fest (dieser Wert entspricht dann einer 0 auf einer 0-100 Skala; alle Werte darunter werden mit 0 kodiert). Zwei der prominentesten Wissenschaftler im Bereich der Demokratiemessung, Robert Dahl und Gerardo Munk, haben diesen Wert als Schwelle für die Definition von vollwertigen Demokratien verwendet, basierend auf der Inklusion aller langfristig niedergelassenen, erwachsenen Bewohner*innen (Dahl 1971: 232-3, 246-8; Munck 2009: 43, 149-50).

Für die *Einbürgerungsrate* definieren wir den Wert von 10% als das anzustrebende Ideal (dieser Wert entspricht dann einer 100 auf einer 0-100 Skala; alle Werte darüber werden mit 100 kodiert). Diese Entscheidung basiert auf den folgenden Überlegungen: Laut unseren normativen Standards sollen Immigrant*innen nach fünf Jahren inkludiert werden. Wenn wir nun die kontrafaktische Überlegung anstellen, dass sich internationale Migration als regelmässiger und konstanter Fluss von Menschen über Staatsgrenzen hinweg äussert und dass alle Immigrant*innen im neuen Aufenthaltsland bleiben, so erreichen jedes Jahr 20% aller Immigrant*innen die für die Inklusion erforderlichen fünf Aufenthaltsjahre. Weil Migration auch temporärer und zirkulärer Natur sein kann, passen wir diesen idealtypisch konstruierten Endpunkt allerdings an. Aufgrund entsprechender Statistiken (EMN 2011) scheint es angemessen, dieses theoretische Maximum zu halbieren, d.h. von 20% auf 10%. Für die Aggregation werden diese verschiedenen (und teilweise reskalierten) Komponenten direkt kombiniert, ohne ihre Messniveaus zu harmonisieren. So können wir ihre vollständige Variation berücksichtigen. Obwohl die so resultierenden Werte numerisch anmuten, müssen wir sie als ordinal behandeln (sie reflektieren eine Kombination von Prozentwerten oder linear transformierten Prozentwerten mit ordinalen 0-100 Skalen; ordinal

bedeutet, dass die Abstände der Werte nicht bedeutsam sind - was zählt ist bloss die Rangordnung der Werte).

Um die verschiedenen Komponenten in den jeweiligen Dimensionen zu aggregieren, verwenden wir das arithmetische Mittel – weil sowohl die *Einbürgerung* als auch das *Ausländerstimmrecht* eine hinreichende Bedingung für Inklusion darstellt, was eine hohe Substituierbarkeit impliziert. Weiter wählen wir folgende Gewichtungen: Auf der *de facto* Dimension vergeben wir gleiche Gewichtungen für die *Bürgerschaftsquote*, die *Einbürgerungsrate* und die *Ausländerstimmrechtsrate*. Die *Bürgerschaftsquote* ist in vielerlei Hinsicht das fundamentalste Kriterium, da sie die Inkongruenz zwischen den Bürger*innen und der langfristig niedergelassenen Bevölkerung zeigt. Da aber diejenigen Länder, die eine eher offene Immigrationspolitik betreiben, in unserem Kontext nicht bestraft werden sollten, dürfen wir die *Bürgerschaftsquote* nicht höher gewichten. Die anderen zwei Elemente zeigen, wie gut Demokratien diese elementare Lücke zwischen Bürgerschaft und Bevölkerung tatsächlich schliessen, indem sie entweder Nicht-Bürger*innen einbürgern oder indem sie die Grenzen des *demos* über die formelle Bürgerschaft hinaus ausdehnen. Sie sind damit gleich hoch zu gewichten wie die *Bürgerschaftsquote*.

Da die *Bürgerschaftsquote* und die *Einbürgerungsrate* Sub-Komponenten der *de facto* Komponente *Einbürgerung* sind, gewichten wir diese Komponente doppelt im Vergleich zur Komponente des *Ausländerstimmrechts*, welche nur aus der *Ausländerstimmrechtsrate* besteht. Dementsprechend gewichten wir die Komponente der *Einbürgerung* auch in der *de jure* Dimension doppelt. Der erste Grund dafür ist, dass die Aggregationsregeln innerhalb desselben Abstraktionsniveaus analog sein sollten. Wichtiger jedoch ist, dass wir damit einen Inklusionsmechanismus priorisieren. Die *Einbürgerung* ist deutlich höher zu gewichten, wenn wir den dominierenden Verständnissen der unterschiedlichen Demokratietheorien folgen, da er Immigrant*innen einen sicheren Status ermöglicht (für eine detailliertere Reflexion dieses Punktes, siehe Blatter, Schmid und Blättler 2015: 21-24, 40-44; vgl. auch: Lovett und Pettit 2009: 17 und Bosniak 2008: 127-128). Schliesslich aggregieren wir die *de jure* und die *de facto* Dimensionen mit dem geometrischen Mittel (Multiplikation mit anschliessender Wurzelziehung). Dies entspricht unserer Argumentation, dass eine Kompensation zwischen den zwei Dimensionen strikt eingeschränkt bleiben sollte. Die folgende Tabelle fasst die Komponenten und die Aggregationsregeln des IMIX zusammen (Tabelle 1).

Tabelle 1: Der *Immigrant Inclusion Index* und seiner Bestandteile

Komponenten/Dimensionen	Abkürzung	Normalisierung und Skalierung	Aggregation
Bürgerschaftsquote	DFcit_cr	0 = <90% 100 = 100%	
Einbürgerungsrate (<i>de facto</i>)	DFcit_nr	0 = 0% 100 = 10%<	
Ausländer*innenstimmrechtsrate (<i>de facto</i>)	DFae	0 = 0% 100 = 100%	
<i>de facto</i> Inklusivität	DF	numerische Skala von 0-100	$= (DFcit_cr + DFcit_nr + DFae) / 3$
<i>de jure</i> Einbürgerung	DJcit	ordinale Skala von 0-100	
<i>de jure</i> Ausländer*innenstimmrecht	DJae	ordinale Skala von 0-100	
<i>de jure</i> Inklusivität	DJ	ordinale Skala von 0-100	$= (2 * DJcit + DJae) / 3$
Immigrant Inclusion Index	IMIX	0-100	$= (DF * DJ) ^ {0.5}$ // geometrisches Mittel

IV. Wie inklusiv sind europäische Demokratien in Bezug auf Immigrant*innen?

1. Fallauswahl und Daten

Wir haben die Forderung nach Inklusion von Immigrant*innen aus den normativen Demokratietheorien abgeleitet, welche wiederum mit dem Fokus auf *etablierte Demokratien mit stabilen Grenzen* entwickelt wurden. Diese Forderung kann modifiziert werden, wenn die Grenzen eines Nationalstaates umstritten sind und seine Einheit gefährdet ist. Ebenso scheint es gerechtfertigt, dass Demokratien, die noch nicht „etabliert“ sind, andere Prioritäten besitzen. Für solche Fälle müssten wir unsere Evaluationskriterien anpassen. Deshalb beschränken wir uns bei der ersten Anwendung des IMIX auf Länder, deren Existenz nicht bedroht und deren Grenzen nicht (in nennenswertem Masse) umstritten sind. Zudem wählen wir nur EU-Staaten aus, weil sich unser Argument der Rolle der EU nur auf diese bezieht. Als einzige Kontrastfolie für ein Nicht-EU-Mitgliedsland benutzen wir die Schweiz. Für das erste Kriterium der etablierten Demokratien bezieht sich unsere Fallauswahl auf das *blueprint sample* des *Demokratiebarometers* – einen Index, der vor dem Hintergrund einer ähnlichen evaluativen Motivation entwickelt wurde. Darin enthalten sind 30 Länder, die aufgrund ihrer langfristig perfekten Bewertung durch *Polity IV* und den *Freedom House Index* als etablierte Demokratien klassifiziert wurden (Bühlmann et al. 2012: 527). Innerhalb der Gruppe dieser etablierten Demokratien in der EU (plus der Schweiz) schliessen wir jedoch die baltischen Staaten aus, da sie unsere zweite Bedingung nicht hinreichend erfüllen. Kombiniert mit der Verfügbarkeit aller unserer Datenquellen führt dies zu einem Querschnitt von 20 EU-Mitgliedstaaten plus der Schweiz (siehe Tabelle 3). Die Daten stammen aus dem Jahr 2010 oder dem nächstmöglichen Datenpunkt. Wie oben erwähnt haben wir für die Messung der *de jure* Komponenten Daten von EUDO CITIZENSHIP verwendet. Für die *de facto* Komponenten sammelten wir Daten von Eurostat, dem European Social Survey (ESS 2010) und offiziellen Länderstatistiken.

2. Ergebnisse

Um unsere Ergebnisse zu interpretieren, verwenden wir folgendes Klassifikationsschema (Tabelle 2). Es unterteilt den Wertebereich der IMIX-Skala linear in vier Kategorien, die numerisch und sprachlich das dahinterliegende Konzept der elektoralen Inklusivität abbilden. Die Unterschiede der absoluten Werte sind immer noch als mehr oder weniger inklusiv interpretierbar,

aber nur eine solche ordinale Klassifikation erlaubt eine genauere normative Beurteilung. Eine lineare Unterteilung der Skala mit 50 als Mittelpunkt ist darum angemessen, weil vier von fünf (Sub-)Komponenten entweder (re-skalierte) Prozentwerte (alle *de facto* Messungen) oder *de jure* Messwerte (Ausländerstimmrecht auf lokaler und nationaler Ebene als zwei gleichwertige Anteile) sind, die plausibel diese Skalierung abbilden.

Tabelle 2: Ordinales Klassifikationsschema

Sehr inklusiv	75.00 – 100.0
Eher inklusiv	50.00 – 74.99
Eher exklusiv	25.00 – 49.99
Sehr exklusiv	00.00 – 24.99

Das erste und wichtigste Resultat unserer Studie ist die hohe Diskrepanz zwischen dem Recht und der Praxis der elektoralen Inklusivität in etablierten und stabilen europäischen Demokratien einerseits und dem Ideal des universalen Wahl- und Stimmrechts andererseits (Tabelle 3). Schweden kommt einer „sehr inklusiven“ Demokratie am nächsten, fällt aber immer noch deutlich in die Kategorie einer „eher inklusiven“ Demokratie, mit grossem Spielraum nach oben. Es erreicht die gute Bewertung unter anderem deshalb, weil es in der *de facto* und der *de jure* Dimension ähnlich hohe Werte erreicht. Schwedens Nachbar Finnland verhält sich ähnlich, wenn auch auf einem etwas tieferen Niveau. Das dritte skandinavische Land, Dänemark, fällt nicht annähernd so gut aus und landet in der Kategorie „eher exklusiv“. Belgien, sowie vor allem Grossbritannien und Portugal sind „eher inklusive“ Demokratien, hauptsächlich deswegen, weil ihre Gesetze eher inklusiv sind; in der Praxis sind sie jedoch exklusiver. Die Lücke zwischen dem *de jure* und dem *de facto* Wert ist noch stärker ausgeprägt bei Irland, Luxemburg und Spanien. Die zwei letzten Länder sind am unteren Ende des IMIX gelandet, weil in deren demokratischer Praxis viele Bewohner*innen mit dauerhaftem Wohnsitz ausgeschlossen sind. Trotzdem, im Gegensatz zu Österreich, Zypern, Italien, Deutschland und Tschechien, scheinen ihre Bürgerschafts- und Wahlregulierungen nicht die Hauptgründe für diese problematische Situation zu sein, was auf eine vergleichsweise höhere Bereitschaft dieser beiden Länder zur Inklusion von Immigrant*innen hinweist. Die Situation in Ungarn und den Niederlanden, und in kleinerem Ausmass auch in Malta und Polen, ist dadurch charakterisiert, dass die *de jure* Werte viel tiefer sind als die *de facto*

Werte. Das eher exklusive respektive sehr exklusive Recht hat dort in der Praxis (noch) keine ähnlich stark exklusiven Konsequenzen.

Tabelle 3: Ergebnisse¹

Land	Kategorie	IMIX	DF	DJ	DFcit_cr	DFcit_nr	DFae	DJcit	DJae	DF EU%	DJ EU%	IMIX - EU
SE	eher inklusiv	62.77	67.44	58.42	50.28	97.85	54.19	62.63	50.00	19.72	14.26	52.08
FI		58.40	56.85	60.00	76.40	47.42	46.73	65.00	50.00	24.65	13.88	47.05
NL		55.00	57.26	52.83	62.04	58.70	51.04	54.24	50.00	23.91	15.77	44.03
BE		54.97	44.39	68.07	20.87	52.06	60.22	78.36	47.50	33.89	12.24	41.87
UK		54.75	49.25	60.87	42.35	61.25	44.15	68.65	45.31	12.25	12.32	48.03
HU		52.38	58.29	47.08	83.26	50.68	40.92	48.12	45.00	16.96	15.92	43.77
PT	eher exklusiv	51.41	43.94	60.14	65.70	58.90	7.23	76.61	27.20	0.90	5.54	49.74
FR		46.01	35.94	58.89	48.29	54.06	5.47	77.08	22.50	5.08	12.73	41.87
IE		44.06	29.21	66.46	23.07	19.86	44.71	74.69	50.00	23.05	12.53	36.15
MT		41.85	48.18	36.34	62.89	55.88	25.78	49.52	10.00	17.84	9.17	36.15
SI		41.17	32.18	52.66	58.77	28.87	8.91	56.49	45.00	6.67	15.82	36.49
PL		38.09	49.54	29.28	98.71	49.29	0.63	39.76	8.33	0.42	9.48	36.16
DK	sehr exklusiv	37.85	45.85	31.25	48.89	26.16	62.50	21.87	50.00	26.69	26.66	27.75
CH-EU		33.54	30.96	36.34	0.00	37.89	55.00	40.76	27.50	48.44	16.05	19.83
IT		30.36	24.25	37.99	49.76	20.98	2.02	49.91	14.17	2.78	12.42	28.01
DE		27.08	19.89	36.87	19.41	19.55	20.70	46.93	16.75	34.70	15.14	20.16
CZ		26.42	27.10	25.76	58.07	4.50	18.71	34.89	7.50	23.02	9.70	22.03
LU		24.67	10.49	58.06	0.00	19.05	12.40	65.84	42.50	25.42	11.48	20.05
ES	sehr exklusiv	23.77	11.70	48.29	4.76	24.17	6.18	58.52	27.83	16.73	11.50	20.41
AT		23.29	23.04	23.55	19.49	23.98	25.65	29.74	11.17	37.11	15.80	16.95
CH		22.07	15.96	30.51	0.00	37.89	10.00	40.76	10.00	0.00	0.00	22.07
CY		21.52	13.73	33.71	0.00	38.12	3.08	46.40	8.33	7.47	8.24	19.83
Mittelwert	eher exklusiv	39.90	36.40	46.53	42.52	40.44	26.25	54.57	30.43	17.11	12.41	33.84

IMIX = Immigrant Inclusion Index; DF = *de facto* Inklusivität; DJ = *de jure* Inklusivität; DFcit_cr = Bürgerschaftsquote; DFcit_nr = Einbürgerungsrate; DFae = Ausländer*innenstimmrechtsrate; DJcit = *de jure* Einbürgerung; DJae = *de jure* Ausländer*innenstimmrecht; DF EU % = Prozent 'EU Unterstützung' für *de facto* Inklusivität; DJ EU = Prozent 'EU Unterstützung' für *de jure* Inklusivität; IMIX - EU = IMIX ohne 'EU Unterstützung' Einige Werte für die Schweiz und ihre hypothetischen Werte als EU-Mitgliedsland sind Schätzungen auf Basis verschiedener Indikatoren. Für die Mittelwert-Berechnung wird der hypothetische Fall CH-EU nicht einbezogen. Die Ergebnisse sind im Appendix III in Blatter, Schmid und Blättler (2016) visualisiert. Die vollständige Dokumentation und die Daten sind auf www.unilu.ch/imix verfügbar.¹

Für die Bedeutung der Abkürzungen siehe Tabelle 1. Einige Werte für die Schweiz und ihre hypothetischen Werte als EU-Mitgliedsland sind Schätzungen auf Basis verschiedener Indikatoren und zusätzlichen qualitativen Daten. Sie sind daher als Approximation zu sehen. Für die Mittelwert-Berechnung wird der hypothetische Fall CH-EU nicht einbezogen. Die Ergebnisse sind im Appendix III in Blatter, Schmid und Blättler (2016) visualisiert.

¹ Die Ergebnisse sind im Appendix III in Blatter, Schmid und Blättler (2016) visualisiert.

Unser zweitwichtigstes Ergebnis ist, dass europäische Demokratien dazu tendieren, das Ausländerstimmrecht weder als Alternative zur Einbürgerung zu verstehen, bzw. ein solches Stimmrecht nicht als Kompensation für eine restriktive Einbürgerung zu vergeben. Diejenigen Länder, die ihren Nicht-Bürger*innen das Stimmrecht gewähren, tendieren auch zu einer inklusiven Einbürgerung (für die *de jure* Komponenten: Spearman's $\rho=0.45$; für die *de facto* Komponenten: $\rho=0.23$). Dieses Ergebnis einer moderat positiven Korrelation steht im Einklang mit bisherigen Studien zur empirischen Beziehung zwischen gesetzlichen Bestimmungen zur Einbürgerung und zum Ausländerstimmrecht (z.B. Huddleston and Vink 2015). Zudem zeigen unsere Ergebnisse, dass bezüglich der gesamthaften elektoralen Inklusion die Rolle des Ausländerstimmrechts am auffälligsten ist. Die ersten sechs Länder im IMIX Ranking erreichen einen aussergewöhnlich hohen Wert bezüglich des Ausländerstimmrechts; und nur zwei Länder erreichen einen Wert in der oberen Hälfte des IMIX ohne ein Ausländerstimmrecht einzuführen, welches über die nicht-nationalen EU-Bürger*innen hinausgeht (Frankreich und Malta). Ebenfalls können wir feststellen, dass Länder mit exklusiven Bürgerschaftsgesetzen normalerweise auch kein Ausländerstimmrecht gewähren; Dänemark ist eine bemerkenswerte Ausnahme. Es scheint also, dass die Einführung eines Ausländerstimmrechts über EU-Bürger*innen hinaus eine allgemeine Bereitschaft des Landes zeigt, Bewohner*innen mit Migrationshintergrund in den *demos* zu inkludieren.

Ein drittes Ergebnis ist die positive Funktion der EU-Mitgliedschaft. Gemäss EU-Recht müssen EU-Mitgliedstaaten ihren nicht-nationalen EU-Bürger*innen das Wahlrecht in lokalen, legislativen Wahlen gewähren. Wahlrechte für lokale Wahlen der Exekutive sowie Referenden sind optional; weil sie aber empfohlen werden behandeln wir diese Aspekte auch als Teil der „EU-Unterstützung“ (für Details bezüglich der Schätzung dieses Aspekts, siehe Appendix II in Blatter, Schmid und Blättler 2016). Zwei Staaten müssten als „sehr exklusiv“ klassifiziert werden, wären sie nicht EU-Mitglieder. Deutschland und Tschechien überschreiten die Schwelle von „sehr exklusiv“ zu „eher exklusiv“ nur, weil sie das EU-Recht umsetzen (siehe letzte Spalte, welche die IMIX-Werte „ohne EU-Unterstützung“ zeigt). Und Luxemburg und Spanien würden es ohne ihre EU-Mitgliedschaft nur knapp über die „eher exklusiv“-Schwelle schaffen. Der Anteil „EU-Unterstützung“ kann bis zu 37% hoch werden – im Falle von Österreichs *de facto* Wert; ohne ihn wäre Österreich noch viel exklusiver. Deshalb sollte die EU als diejenige Institution angesehen werden, die innerhalb ihrer Mitglied-

staaten ein Minimum an elektoraler Inklusion von Immigrant*innen garantiert.

Die positive Wirkung einer EU-Mitgliedschaft zeigt sich aber nicht nur bei den am wenigsten inklusiven europäischen Demokratien. Fast alle Länder, welche in die Kategorie „eher inklusiv“ fallen, erreichen diese Klassifizierung nur, weil sie das EU-Recht umsetzen. So ist zum Beispiel Belgiens *de facto* Wert zu 34% auf nicht-nationale EU-Bürger*innen zurückzuführen, die in Belgien wählen dürfen; und in der „eher inklusiv“ Kategorie würde, wenn die „EU-Unterstützung“ von ihrem IMIX-Wert abgezogen würde, nur Schweden verbleiben. Daraus folgern wir, dass die EU eine erhebliche demokratiefördernde Rolle spielt, wenn es um die elektorale Inklusion von Immigrant*innen in EU-Mitgliedstaaten geht.

Diese positive Funktion einer EU-Mitgliedschaft für die Inklusivität nationaler Demokratien können wir auch für die Schweiz aufzeigen. Die Schweiz muss heute als „sehr exklusiv“ eingestuft werden; sie kommt auf den zweitletzten Platz. Das liegt v.a. an ihrer geradezu „unterirdischen“ Bürgerschaftsquote (die weit unter den 90% liegt, die Dahl u.a. als Mindestniveau für volle Demokratien betrachtet haben). Es liegt aber auch daran, dass nur wenige Gemeinden ihren ausländischen Bewohner*innen erlauben, mitzustimmen und dies *de facto* dazu führt, dass von denen, die eigentlich mitstimmen sollen, nur ganz wenige dies auch tun können. Letzteres würde sich durch die EU-Mitgliedschaft drastisch ändern (siehe die Werte für den Fall CH-EU, der angibt, wie sich die Inklusivität verändern würde, wenn die Schweiz der entsprechenden EU-Direktive folgen würde). Mit einer mit der EU-Mitgliedschaft verbundenen deutlichen Ausweitung des Ausländerstimmrechts auf kommunaler Ebene würde die Schweiz den Makel einer „sehr exklusiven“ Demokratie ablegen können und einige Plätze weiter oben in unserem Ranking platziert sein!

Man könnte nun richtigerweise auf die Tatsache hinweisen, dass es in einigen europäischen Ländern nicht die EU war, sondern andere europäische Institutionen, die eine angemessenere Inklusion von Immigrant*innen in den *demos* gefördert haben. Die drei nordischen Staaten (Schweden, Finnland, Dänemark), sowie die Niederlande haben alle das *Europäische Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben* des Europarats ratifiziert – das wichtigste internationale Instrument in diesem Feld (Lansbergen und Shaw 2010: 51). Aus diesem Grund haben sie alle perfekte Werte beim *de jure* Ausländerstimmrecht auf der lokalen Ebene. Somit kann man kritisieren, dass es nicht korrekt ist, die EU dafür zu

loben, diese Länder inklusiver gemacht zu haben. Trotzdem argumentieren wir in unserer normativen Analyse, dass ein Teil der guten Werte solcher Länder auf deren EU-Mitgliedschaft zurückzuführen ist. Auch wenn es stimmt, dass die Inklusion von Immigrant*innen in diesen Ländern die Folge ihrer Ratifikation des Übereinkommens des Europarats war, so ist es doch die EU-Mitgliedschaft, welche die Inklusion der meisten Immigrant*innen dauerhaft garantiert. Nationalstaaten können frei entscheiden, internationale Konventionen zu ratifizieren, aber auch, sich davon wieder zurückzuziehen. Im Gegensatz dazu können sie als EU-Mitgliedstaaten nicht unilateral entscheiden, den obligatorischen *EU Acquis* zu verändern oder nicht umzusetzen – sie könnten sich nur dazu entscheiden, die EU zu verlassen. In Zeiten, in denen viele europäische Nationalstaaten autonom und egoistisch handeln, kann dieser Unterschied entscheidend sein. Auch dies hebt die Rolle dieser EU-Bestimmung als eines Schutzmechanismus hervor, der ein Minimum an demokratischer Inklusivität für Immigrant*innen sicherstellt.

Da der IMIX in seinem Ansatz evaluativ ist, möchten wir einige potentiell kontroverse konzeptionelle Entscheidungen noch einmal im Lichte dieser Ergebnisse rechtfertigen. Erstens befassen wir uns mit der Frage, ob es akzeptabel ist, die *Bürgerschaftsquote* als Kriterium dafür heranzuziehen, die Inklusivität von Demokratien zu bewerten, da dies Länder bestraft, die in ihrer Einwanderungspolitik eher offen sind. Zweitens zeigen einige Ergebnisse klar, weshalb unsere Entscheidung, sowohl das *de facto* als auch das *de jure* Verständnis von Inklusivität zu berücksichtigen, für einen evaluativen Ansatz wichtig ist.

In unserer Bewertung der *de facto* Situation erreichen Länder mit hohen Immigrationsraten (wie Spanien oder die Schweiz) teilweise deswegen einen tiefen Wert, weil wir die *Bürgerschaftsquote* als Indikator für die Einbürgerung verwenden. Angesichts dessen, dass ausländische Bewohner*innen, die einen legalen Niederlassungsstatus auf dem Territorium einer etablierten Demokratie haben, heute viele politische, aber auch zivile, soziale und ökonomische Rechte besitzen (Soysal 1994), kann dieser Indikator fragwürdig erscheinen. Jedoch beurteilen wir unsere Entscheidung im Kontext der Debatte zu Demokratiedefiziten aus verschiedenen Gründen als korrekt. Zuerst muss noch einmal betont werden, dass unsere Messung – gemäss unserem normativen Rahmen – nur langfristig niedergelassene Immigrant*innen abdeckt, die seit mindestens fünf Jahre auf einem Territorium leben. Zweitens zeigt der IMIX, dass einige Länder zwar eher offen sind, wenn es darum geht, Ausländer*innen auf ihrem Territorium leben und arbeiten zu lassen, aber geschlossen, wenn es darum geht, diesen Menschen eine Stimme zu

geben, um über die Regeln, denen sie gehorchen müssen, mitbestimmen zu können. Aus einem normativen Standpunkt ist eine offene Immigrationspolitik für eine Demokratie keine Entschuldigung für die langfristige elektorale Exklusion von Immigrant*innen – zumindest nicht, wenn diese Demokratien ihrem Namen gerecht werden wollen – ist doch eine offene Immigrationspolitik eine politische Entscheidung, die meist auf den eigenen (ökonomischen) Interessen des betreffenden Staates basiert. Drittens unterstreicht die gemeinsame Präsentation der *Bürgerschaftsquote* und der *Einbürgerungs-* und der *Ausländerstimmrechtsrate* die Tatsache, dass einige Länder (wie Belgien) das Demokratiedefizit, das mit ihrer tiefen *Bürgerschaftsquote* einhergeht, substantiell reduzieren können, während viele andere das nicht können bzw. wollen. Zudem zeigt die gemeinsame Präsentation der *de facto* und der *de jure* Werte, dass einige Länder (wie Spanien) Bereitschaft zeigen, die Lücke zwischen der Bevölkerung und dem *demos* zu schliessen, während andere Länder (wie Österreich) das nicht tun. Trotzdem sind wir der Überzeugung, dass in einer umfassenderen Bewertung von Demokratien auch andere politische Rechte sowie nicht-elektorale Formen der Inklusion berücksichtigt werden sollten. Falls man davon ausgeht, dass andere Formen der Inklusion (z.B. den Immigrant*innen durch Ausländer-Beiräte eine Stimme zu geben) einen angemessenen Ersatz für ihre elektorale Inklusion darstellen – und nur unter dieser sehr fragwürdigen Annahme – könnte das Demokratiedefizit nationaler Demokratien weniger ausgeprägt sein, als wir es hier feststellen.

Einige Leser*innen könnten das Einbeziehen der *de facto* Dimension als Bewertungsinstrument insgesamt in Frage stellen. So liesse sich argumentieren, dass die Quoten und Raten, die wir messen, von zu vielen Faktoren beeinflusst werden, die ausserhalb der Kontrolle der Nationalstaaten sind. Doch zeigt der Fall Portugal, dass eine reine Analyse der Gesetze irreführend wäre. Wenn wir die Gesetze betrachten, scheint Portugal sehr inklusiv, weil es das Ausländerstimmrecht vergibt, doch äussert sich das nicht in hohen Zahlen von Immigrant*innen mit Stimmrecht. Fallstudien wie die von Pedroza (2013) helfen uns dabei, zu verstehen, weshalb das so ist. Doch für ein quantitatives Bewertungsinstrument wie den IMIX ist die pragmatischste Lösung, beide Verständnisse zu berücksichtigen. Der Fall Polen zeigt am besten, weshalb es genauso irreführend ist, nur die Zahlen zu betrachten. In unserer Gesamtbewertung erreicht Polen die Kategorie „eher exklusiv“ hauptsächlich dank einer sehr hohen *Bürgerschaftsquote*, welche wiederum widerspiegelt, dass kaum Migrant*innen (legal) nach Polen ziehen und dass die Regierung das weder fördert noch erlaubt. Da das polnische Bürgerschaftsrecht exklusiv ist und nebst EU-Bürger*innen auf lokaler Ebene Ausländer*innen kein

Stimmrecht bekommen, zeigt die *de jure* Dimension eine tiefe Bereitschaft zur Inklusion. Nur wenn wir beide Dimensionen berücksichtigen, erreichen wir eine akkurate und faire Bewertung von Polens elektoraler Inklusivität von Immigrant*innen.

V. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Basierend auf einem überlappenden Konsens innerhalb der wichtigsten Demokratietheorien haben wir den *Immigrant Inclusion Index* (IMIX) entwickelt. Damit bewerten wir, wie gut etablierte Demokratien ihrer Pflicht zur elektoralen Inklusion ihrer zugewanderten Mitbewohner*innen gerecht werden. Im IMIX werden beide möglichen Pfade zur Inklusion von Zugewanderten berücksichtigt: die Einbürgerung und das Ausländerstimmrecht. Darüber hinaus werden sowohl die rechtlichen Regelungen wie auch die tatsächliche Situation berücksichtigt. Die Evaluierung von 20 EU-Ländern und der Schweiz zeigt, wie weit die europäischen Nationalstaaten immer noch von einem universellen Wahlrecht entfernt sind. Selbst diejenigen Länder mit den besten IMIX-Werten zeigen deutliche Lücken im Vergleich zu dem, was aus demokratischer Sicht notwendig wäre; und viele Länder, einschliesslich der Schweiz, sind sowohl *de jure* wie auch *de facto* extrem weit von dem entfernt, was Demokratien in Bezug auf die elektorale Inklusion von Immigrant*innen eigentlich leisten müssten, um ihrer Selbstbezeichnung gerecht zu werden.

Der Hinweis auf die massiven Demokratiedefizite europäischer Nationalstaaten und die Betonung der positiven Rolle der EU bei der Reduzierung dieser Defizite ist heute wichtiger denn je. In vielen Ländern Europas und insbesondere auch in der Schweiz wird allzu einseitig auf die demokratischen Defizite der EU verwiesen, während die erheblichen Defizite nationaler Demokratien oft völlig ignoriert werden. Man kann mit Fug und Recht behaupten, dass die Exklusion von fast 25% der erwachsenen Bewohner*innen der Schweiz das grösste Demokratiedefizit der Schweiz darstellt. Die Schweiz hat eines der hürdenreichsten Einbürgerungsregime in Europa. Darüber hinaus wird den Zuzüglern vielfach ein so grosses Misstrauen entgegengebracht, dass viele Zuwanderer, die schon sehr lange in der Schweiz wohnhaft sind und damit eigentlich die Voraussetzungen zur Einbürgerung erfüllen, keinen Einbürgerungsantrag stellen. Gleichzeitig gibt es vielerorts Bemühungen, das demokratische Problem, welches durch restriktive Einbürgerungsregelungen und -praktiken entsteht, durch die Einführung von Ausländer- bzw. Bewohner*innenstimmrechte zu entschärfen. Leider scheitern diese Bemühungen

fast immer an der Urne, denn wie sich bereits bei der Einführung des Frauenstimmrechtes gezeigt hat, ist die direkte Demokratie keineswegs förderlich für die Überwindung der „Tyrannei der Alteingesessenen“ (Blatter 2016). Ähnliches ist bei Einbürgerungsreformen selbst zu erwarten. Die Abstimmung zur erleichterten Einbürgerung für die dritte Ausländergeneration vom 12. Februar 2017 dürfte knapp ausgehen (Tamedia-Umfrage vom 2. Januar 2017; dieser Text wurde vor der Abstimmung verfasst). Diese Tatsache alleine ist schon entmutigend, handelt es sich doch um eine sehr moderate Reform für Menschen, dessen Eltern schon hier geboren sind. In vielen anderen Ländern gelten diese „Terzos“ längst als vollwertige Mitglieder der nationalen Gemeinschaft.

Deswegen bleiben im Moment vor allem kreative Aktionen der Zivilgesellschaft und einzelner engagierter Bürger*innen, um etwas gegen die ungerechtfertigte Exklusion der Immigrant*innen zu tun. Beispiele und Vorbilder dafür sind Aktionen wie der „Wahlkreis 100%“ und die „Electoral Rebellion“. Der „Wahlkreis 100%“ ist ein Verein in Freiburg im Brsg., der bei Landtags- und Bundestagswahlen den nichtstimmberechtigten Ausländer*innen, die in Freiburg wohnen, die Möglichkeit einer symbolischen Stimmabgabe bereitstellt. Man ist mit eigenen Abstimmungskampagnen präsent und die Ergebnisse der Parallelabstimmung werden den offiziell gewählten Parlamentariern in einer feierlichen Zeremonie als weiterer „Wahlerauftrag“ übergeben. Die Kampagne der „Electoral Rebellion“ hat ihren Ausgangspunkt in Israel, als wahlberechtigte Israeli ausgeschlossenen Palästinensern anboten, an ihrer Stelle und gemäss ihrer Präferenz bei israelischen Wahlen zu stimmen. Die Idee, dass stimmberechtigte Bürger*innen ihre Stimme an nichtstimmberechtigte Bewohner*innen eines Landes „verschenken“ hat sich dann in einigen weiteren Ländern Europas verbreitet. Aus demokratischer Sicht besonders sinnvoll erscheint es, wenn Emigrant*innen, die nicht mehr der Herrschaft der Regierung ihres Herkunftslandes unterworfen sind, aber dort immer noch das Stimmrecht besitzen, ihr Stimmrecht im Auftrag derjenigen ausführen, die sich als zugewanderte Bewohner*innen den Gesetzen dieses Landes unterwerfen (müssen) ohne ein Mitbestimmungsrecht zu erhalten (für Details zu diesen Initiativen vgl. Blatter, Hauser und Wyrsh 2016).

Literaturverzeichnis

- Barber, Benjamin R. (2003 [1984]). *Strong Democracy*. Berkeley, California: University of California Press.
- Bauböck, Rainer (2003). 'Reinventing Urban Citizenship', *Citizenship Studies* 7:2, 139-160.
- Bauböck, Rainer, ed. (2010). 'Dual citizenship for transborder minorities? How to respond to the Hungarian-Slovak tit-for-tat', *EUI Working Paper RSCAS 2010/75*, Florence: Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- Bauböck, Rainer (2015). 'Morphing the Demos into the right shape', *Democratization*, 22:5, 820-39.
- Bauböck, Rainer, and Christian Joppke, eds. (2010). 'How liberal are citizenship tests?' *EUI Working Papers RSCAS 2010/14*. Florence: Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- Bauböck, Rainer, Iseul Honohan, Thomas Huddleston, Derek Hutcheson, Jo Shaw and Maarten Peter Vink (2010). 'Access to citizenship and its impact on immigrant integration. European summary and standards.' <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29828/AccessToCitizenshipanditsImpactonImmigrantIntegration.pdf?sequence=1>.
- Beckman, Ludvig (2009). *The Frontiers of Democracy*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Beckman, Ludvig, and Eva Erman (2012). 'Introduction', in: Ludvig Beckman and Eva Erman (eds.), *Territories of citizenship*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, ix-xviii.
- Benhabib, Seyla (2004). *The Rights of Others*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blatter, Joachim (2007). 'Legitimacy'. in: Bevir, Mark (ed.), *Encyclopedia of Governance*. Thousand Oaks: Sage, 518-521.
- Blatter, Joachim (2016). Bringt die EU tatsächlich weniger Demokratie? NZZ 14.7. 2016: 10.
- Blatter, J., C. Hauser, und S. Wyrsh (2016): Innovative Wege aus der politischen Exklusivität. In: Abbt, Ch. und J. Rochel (Hg.): *Migrationsland Schweiz. Vorschläge für eine Politik der Öffnung*. Verlag Hier und Jetzt.

- Blatter, Joachim, Samuel D. Schmid, and Andrea Blättler (2015). "The Immigrant Inclusion Index (IMIX). A Tool for Assessing the Electoral Inclusiveness of Democracies with Respect to Immigrants." Working Paper No. 08, 2nd edition, Working Paper Series *Glocal Governance and Democracy*, Department of Political Science, University of Lucerne.
https://www.unilu.ch/fileadmin/fakultaeten/ksf/institute/polsem/WP8_The_Immigrant_Inclusion_Index_Second_Edition_2015.pdf.
- Blatter, Joachim, Samuel D. Schmid, und Andrea C. Blättler (2016): Democratic deficits in Europe: The overlooked exclusiveness of nation-states and the positive role of the European Union. *Journal of Common Market Studies*, online first, DOI: 10.1111/jcms.12491.
- Bosniak, Linda (2006). *The Citizen and the Alien*. Princeton: Princeton University Press.
- Bosniak, Linda (2008). 'Being Here. Ethical Territoriality and the Rights of Immigrants', in: Engin F. Isin, Peter Nyers and Bryan S. Turner (eds.), *Citizenship Between Past and Future*. London: Routledge, 123-38.
- Bühlmann, Marc, Wolfgang Merkel, Lisa Müller, and Bernhard Wessels (2012). 'The Democracy Barometer. A new instrument to measure the quality of democracy and its potential for comparative research', *European Political Science*, 11:4, 519-36.
- Carens, Joseph, H. (2010). *Immigrants and the right to stay*. Cambridge: MIT Press.
- Carens, Joseph H. (2013). *The ethics of immigration*. Oxford: Oxford University Press.
- Coppedge, Michael, John Gerring, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell, et al. (2014). 'Varieties of Democracy Methodology v3'. https://www.v-dem.net/media/filer_public/5f/82/5f82bf93-251f-4b93-a2d6-2494810422ea/v-dem_methodology_v3.pdf.
- Dahl, Robert A. (1971). *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (2000). *On democracy*. New Haven: Yale University Press.
- EMN (2011). 'Temporary and Circular Migration'. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/circular-

migrati-
on/0a_emn_synthesis_report_temporary__circular_migration_final_sept_2011_en.pdf.

ESS (2010). 'European Social Survey Round 5. Data file edition 3.0.'. Norwegian Social Science Data Services, Norway - Data Archive and distributor of ESS data.

EUDO CITIZENSHIP Observatory (2015). *ELECLAW Indicators. Version 2.0*, San Domenico di Fiesole: European University Institute.

Fick, Patrick (2016). 'Does Naturalization Facilitate Integration?', *Zeitschrift für Soziologie*, 45:20, 107–21.

Goertz, Gary (2006). *Social science concepts*. Princeton: Princeton University Press.

Howard, Marc M. (2009). *The politics of citizenship in Europe*. New York: Cambridge University Press.

Huddleston, Thomas, Vink, Maarten P. (2015): 'Full membership or equal rights? The link between naturalisation and integration policies for immigrants in 29 European states', *Comparative Migration Studies*, 3:8, available online. <http://www.comparativemigrationstudies.com/content/3/1/8>.

Jensen, Thomas (2009). 'The Democratic Deficit of the European Union'. *Living Reviews in Democracy*, 1, 1–8.

Lansbergen, Anja and Jo Shaw (2010). 'National membership models in a multilevel Europe'. *International Journal of Constitutional Law*, 8:1, 50–71.

Lovett, Frank, and Philip Pettit (2009). 'Neorepublicanism: A Normative and Institutional Research Program', *Annual Review of Political Science*, 12:1, 11–29.

Miller, David (2008). 'Immigrants, Nations, and Citizenship', *Journal of Political Philosophy*, 16:4, 371–90.

Munck, Gerardo L., ed. (2009). *Measuring Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

OECD (2008). *International Migration Outlook*, Part III – Return Migration: A New Perspective. <https://www.oecd.org/migration/mig/43999382.pdf>.

Owen, David (2013). 'Citizenship and the marginalities of migrants'. *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 16, 3, 326–343.

Paxton, Pamela, Kenneth A. Bollen, Lee, Deborah M., and HyoJoung Kim (2003). 'A Half-Century of Universal Suffrage: New Data and a Comparative Analysis', *Studies in Comparative International Development*, 38:1, 93–122.

Pedroza, Luicy (2013). 'Policy framing and denizen enfranchisement in Portugal', *Citizenship Studies*, 17:6–7, 852–72.

Pettit, Philip (2012). *On the people's terms*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rawls, John (1987). 'The Idea of an Overlapping Consensus', *Oxford Journal of Legal Studies*, 7:1, 1–25.

Rubio-Marin, Ruth (2000). *Immigration as a Democratic Challenge*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ruhs, Martin (2013). *The Price of Rights*. Princeton: Princeton University Press.

Scharpf, Fritz (1999). *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.

Schmid, Samuel D., Jean-Thomas Arrighi, and Rainer Bauböck (2015). *ELECLAW Indicators: Measuring Voting and Candidacy Rights of Resident Citizens, Non-Resident Citizens and Non-Citizen Residents. Version 2.0*, EUDO CITIZENSHIP Observatory, San Domenico di Fiesole: European University Institute.

Soysal, Yasemin N. (1994). *Limits of Citizenship*. Chicago: University of Chicago Press.

Vink, Maarten P., and Rainer Bauböck (2013). 'Citizenship configurations: Analysing the multiple purposes of citizenship regimes in Europe', *Comparative European Politics*, 11:5, 621–48.

Walzer, Michael (1983). *Spheres of justice*. New York: Basic Books.

Schriften zur Demokratieforschung

Herausgegeben durch das Zentrum für Demokratie Aarau

zde |
Zentrum für
Demokratie
Aarau

Andreas Glaser (Hrsg.)

Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer?

Schulthess § 2017

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, vorbehalten. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.

© Schulthess Juristische Medien AG, Zürich · Basel · Genf 2017
ISBN 978-3-7255-7547-3

www.schulthess.com

Vorwort

Die am 17. und 18. März 2016 nunmehr bereits zum achten Mal durchgeführten Aarauer Demokratietage standen erstmals unter einem in Frageform formulierten Generalthema: „Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer?“. Damit ist bereits angedeutet, dass es sich um einen ebenso politisch umstrittenen wie über weite Strecken hypothetischen Forschungsgegenstand handelt.

Das Eingangsreferat von *Walter Leimgruber* und die anschliessende Podiumsdiskussion am Vorabend der wissenschaftlichen Tagung liessen darauf schliessen, dass jedenfalls in der Politik die Meinungen weitgehend als gemacht gelten können und sich die Diskussion kaum noch weiter entwickelt. Dass die bislang sehr behutsam, aber stetig voranschreitende Entwicklung auf kantonaler und kommunaler Ebene in Richtung einer Ausweitung der politischen Rechte auf Ausländerinnen und Ausländer mittlerweile auch in den traditionell wohlwollend eingestellten Regionen zum Stillstand gekommen ist, wird durch die Ablehnung der Verleihung des passiven Wahlrechts an Ausländerinnen und Ausländer auf kantonaler Ebene in Neuenburg in der Volksabstimmung vom 25. September 2016 belegt.

Die Beiträge an den wissenschaftlichen Panels behandelten vor diesem Hintergrund entweder die wenigen vorhandenen Anschauungsbeispiele und ordneten diese aus politologischer, juristischer beziehungsweise bildungswissenschaftlicher Sicht normativ ein oder bewegten sich im experimentellen Bereich.

Ein Teil der Beiträge ist auf die Analyse des Bestehenden ausgerichtet. So orten *Joachim K. Blatter*, *Samuel D. Schmid* und *Andrea C. Blättler* mithilfe eines Immigrant Inclusion Index (IMIX) ein ihrer Ansicht nach bestehendes Demokratiedefizit. *Andreas Müller* und *Tobias Schlegel* werten empirische Befragungen mit dem passiven Wahlrecht auf Gemeindeebene aus. *Corsin Bisaz* analysiert die bestehende Ausgestaltung der politischen Rechte für Ausländerinnen und Ausländer in Kantonen und Gemeinden, ohne hierbei auftretende Probleme mit dem Gleichheitsgebot zu verschweigen. *Béatrice Ziegler* unterstreicht in einem freundlicherweise zusätzlich eingereichten Beitrag die Bedeutung der Politischen Bildung insbesondere in der Migrationsgesellschaft. *Claudia Schneider* zeigt neuere Partizipationsansätze und Beispiele aus Unterrichtsmaterialien auf.

Die übrigen Beiträge greifen Gedankenexperimente auf oder berichten von praktischen Experimenten. *Oliver Strijbis* überlegt anhand von Umfragedaten, was wäre, wenn AusländerInnen wählen und abstimmen dürften. *Vanessa Rüegger* überträgt den sich in der rechtswissenschaftlichen Literatur stetig ausweitenden Volksbegriff konsequent auf die politischen Rechte, was bei einer linearen Fortentwicklung der Auslegung und des Grundverständnisses zu einer Ausweitung der politischen Rechte auf Ausländerinnen und Ausländer führen müsste. *Ardita Driza Maurer* und *Thierry Apothéloz* stellen mit den Quartierverträgen in der Genfer Gemeinde Vernier ein gelungenes praktisches Experiment unterhalb der Schwelle politischer Rechte vor, das sich ohne Weiteres auf andere urbane Regionen der Schweiz übertragen liesse. *Andreas Petrik* schliesslich lässt die Leserinnen und Leser an einem Streit zum Thema Migration zwischen fremdenfeindlichen und immigrierten Jugendlichen teilhaben und zieht hieraus Rückschlüsse für die Politische Bildung.

Aus diesen sehr unterschiedlich gelagerten, jedoch stets innovativen Forschungsansätzen erhellt, dass die Frage nach politischen Rechten für Ausländerinnen und Ausländer in einer von Mobilität, Bildung und Partizipation geprägten Gesellschaft nicht obsolet ist, sondern im Gegenteil auf der wissenschaftlichen wie auf der politischen Agenda bleiben wird. In diesem Zusammenhang soll der vorliegende Band einen Beitrag zur weiteren Ausdifferenzierung der Diskussion leisten.

Für die zuverlässige Redaktion der Beiträge und die technische Erstellung des Manuskriptes gebührt meinen Mitarbeiterinnen *Nevin Martina Bucher* und *Elena Merico* grosser Dank.

Aarau, im November 2016

Andreas Glaser

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	I
--------------	---

Teil 1: Wenn Ausländerinnen und Ausländer abstimmen und wählen könn(t)en 1

<i>Joachim K. Blatter / Samuel D. Schmid / Andrea C. Blättler</i> - Vom Demokratiedefizit europäischer Nationalstaaten: Elektorale Exklusivität im Vergleich	3
--	---

<i>Andreas Müller / Tobias Schlegel</i> - Passives Wahlrecht für aktive Ausländer.....	31
--	----

<i>Oliver Strijbis</i> - Wenn AusländerInnen wählen und abstimmen dürften: Überlegungen anhand von aktuellen Umfragedaten	57
---	----

Teil 2: Politische Rechte der Ausländerinnen und Ausländer – Und es gibt sie doch!..... 73

<i>Vanessa Rüegger</i> - Demokratie – Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer.....	75
---	----

<i>Corsin Bisaz</i> - Das Ausländerstimmrecht in der Schweiz – Formen und Rechtsungleichheiten.....	107
---	-----

<i>Ardita Driza Maurer / Thierry Apothéloz</i> - Participation des étrangers à la vie locale: l'exemple des contrats de quartier de Vernier	141
---	-----

Teil 3: Politische Bildung für Ausländerkinder: Vorbereitung auf eine eingeschränkte politische Partizipation? 155

<i>Béatrice Ziegler</i> - Politische Bildung in der Migrationsgesellschaft.....	157
---	-----

<i>Andreas Petrik</i> - "Wenn jemand im Iran im Gefängnis ist, dann heißt das nicht, dass der gefährlich ist". Was politische Bildung aus einem Streit zum Thema Migration zwischen fremdenfeindlichen und immigrierten Jugendlichen lernen kann.....	161
<i>Claudia Schneider</i> - Politische Bildung für alle – neuere Partizipationsansätze und Beispiele aus Unterrichtsmaterialien.....	181
Autorenverzeichnis	197

Teil 1: Wenn Ausländerinnen und Auslän- der abstimmen und wählen könn(t)en