

Staatsbürgerschaft und Menschenrechte*

Anna Goppel

Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Die These und das Argument
- III. Der allgemeine Anspruch auf Wahlrecht
- IV. Was Staaten fordern dürfen
- V. Was Staaten nicht fordern dürfen
- VI. Staatsbürgerschaft und Menschenrechte

I. Einführung

Wie die Vergabe der Staatsbürgerschaft¹ geregelt wird, liegt heute rechtlich weitgehend im Belieben der jeweiligen Einzelstaaten. Zwar heißt es in Artikel 15 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte,² dass jeder das Recht auf eine Staatsbürgerschaft hat und dass diese nicht willkürlich entzogen werden darf, und es gibt völkerrechtlich verbindliche Abkommen, in denen sich die Staaten beispielsweise verpflichten, Staatenlosigkeit zu vermeiden³ und mit der Staatsbürgerschaft grundsätzlich das Recht zu verbinden, in das Land, dem man angehört, jederzeit einzureisen.⁴

* Der vorliegende Beitrag basiert auf meinem Aufsatz „Wahlrecht für Ausländer?“, in: Andreas Cassee/Anna Goppel (Hrsg.), *Migration und Ethik*, 2012, S. 255-274.

¹ Teilweise wird zwischen Staatsangehörigkeit als Status der Zugehörigkeit und Staatsbürgerschaft als Bündel einzelner Rechte unterschieden. Ich verzichte auf diese Unterscheidung und behandle Staatsbürgerschaft als Status der Zugehörigkeit, an den verschiedene individuelle Rechte geknüpft sein können.

² Vom 10. Dezember 1948, UN-Dok. A/RES/217.

³ Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit vom 30. August 1961, UNTS Bd. 989, S. 175; BGBl. II 1977, S. 597.

⁴ Artikel 12 des Internationalen Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte vom 16. Dezem-

Darüber hinaus schließen allgemeine Normen, etwa das Diskriminierungsverbot, gewisse Regelungen der Staatsbürgerschaft aus. Weitgehend dürfen die Staaten jedoch selbst entscheiden, wem sie unter welchen Voraussetzungen die Staatsbürgerschaft verleihen möchten. Die Möglichkeit völkerrechtlicher Kritik an den von den Staaten jeweils geschaffenen Regelungen ist folglich äußerst beschränkt.

Die Selbstverständlichkeit, mit der die Regelung der Staatsbürgerschaft als staatsinterne Angelegenheit betrachtet wird, möchte ich in diesem Beitrag in Frage stellen. Ich werde die These vertreten, dass die meisten Staaten mit ihren Regelungen zur Staatsbürgerschaft heute gegen moralische menschenrechtliche Ansprüche verstoßen. Genauer: Sie verletzen mit diesen Regelungen viele ausländische Migrantinnen,⁵ die in ihren Staatsgrenzen leben, in deren moralischem menschenrechtlichem Anspruch, sich an den nationalen Wahlen zu beteiligen. Das Argument, das ich zur Verteidigung dieser These vorbringen werde, wird die Formulierung moralischer Anforderungen an die Vergabe der Staatsbürgerschaft erlauben, mit denen ich diesen Beitrag schließen werde.

II. Die These und das Argument

Die These muss zunächst erläutert werden und dies erfordert die Darstellung einiger Fakten zu den vorherrschenden Regelungen zur Staatsbürgerschaft. Für Menschen,

ber 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II S. 1524 (im Folgenden Zivilpakt).

⁵ Wenn ich im Folgenden von (ausländischen) Migrantinnen, ausländischen Wohnbürgerinnen, Staatsbürgern und Touristen spreche, sind immer Frauen und Männer gemeint.

die die jeweilige Staatsbürgerschaft nicht schon durch Geburt erhalten haben, ist die Einbürgerung heute rechtlich häufig an vier (Gruppen von) Bedingungen geknüpft: (1.) eine gewisse retrospektive Aufenthaltsdauer, (2.) Kenntnisse einer der Landessprachen, der Verfassung und Rechtsordnung sowie der Geschichte, der Sitten und Gebräuche (3.) Integration und (4.) Bekenntnis zur Verfassung und Rechtsordnung.⁶

Nicht immer wird die Erfüllung all dieser Bedingungen, die ich im Folgenden auch als „Standardbedingungen“ bezeichnen werde, gefordert. Auch werden diese Standardbedingungen unterschiedlich interpretiert. Die geforderte Zeit, die sich Individuen im Einwanderungsland aufgehalten haben müssen, bevor ihnen die Staatsbürgerschaft zusteht, variiert von Staat zu Staat. Häufig fordern Staaten jedoch eine relativ lange rechtmäßige Aufenthaltsdauer. In Deutschland beträgt die geforderte retrospektive Aufenthaltsdauer zum Beispiel regulär acht und in der Schweiz zwölf Jahre. Unter Integration können zwei Bedingungen gefasst werden. Es wird darunter die Akzeptanz der in einer Gesellschaft vorherrschenden Werte und kulturellen Gewohnheiten verstanden oder – auch wenn hierfür die Begriffe „Assimilation“ oder „Anpassung“ angemessener wären –, dass ausländische Migrantinnen gemäß den vorherrschenden Sitten und Gebräuchen leben.⁷ Wenn Sprachkenntnis, Kennt-

nis der Verfassung und Rechtsordnung sowie der Geschichte, Sitten und Gebräuche als Bedingungen für Staatsbürgerschaft betrachtet werden, scheint es um Grundkenntnisse zu gehen.⁸ Mit „Bekenntnis zur Verfassung und der Rechtsordnung“ kann entweder ein Akt des Bekennens oder aber das Leben in Übereinstimmung mit den dort festgelegten Werten und Normen gemeint sein.⁹

Das nationale Wahlrecht – dieses umfasst das Recht zu wählen (aktives Wahlrecht) und das Recht, sich zur Wahl zu stellen (passives Wahlrecht) – ist in der Regel an die Staatsbürgerschaft geknüpft.¹⁰ Migrantinnen müssen folglich die Standardbedingungen erfüllen, um aktiv oder passiv an den nationalen Wahlen des Einwanderungslandes teilnehmen zu dürfen. Erfüllen sie diese nicht, haben sie keinen Anspruch auf Staatsbürgerschaft und ihnen ist damit auch der Zugang zum Wahlrecht verwehrt.

Diese wenigen Fakten genügen, um die eingangs formulierte These genauer zu fassen. Staaten, so lautet meine These, verstoßen gegen die Menschenrechte, weil sie das Wahlrecht an die Staatsbürgerschaft und letztere an Bedingungen knüpfen, die als Voraussetzungen für das Wahlrecht moralisch nicht begründet werden können. Sie verstoßen damit gegen den menschenrechtlichen Anspruch vieler Migrantinnen, an den Wahlen des Einwanderungslandes teilzunehmen, wobei mit „menschenrechtlichem Anspruch“ hier und im Folgenden nicht der rechtlich faktisch verankerte son-

⁶ Für die internationale Verbreitung einiger dieser Bedingungen siehe *André Blais/Louis Masicotte/Antoine Yoshinaka*, Deciding Who Has the Right to Vote. A Comparative Analysis of Election Laws, in: *Electoral Studies* 20 (2001), S. 41–62. Darüber hinaus beispielhaft für Deutschland: Staatsangehörigkeitsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 102-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 1. Juni 2012, BGBl. 2012 I S. 1224, geändert wurde (StAG), §§ 3, 8–16; für die Schweiz: Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 (Stand am 1. März 2011) (BüG), Art. 12–16, 26–32.

⁷ Vgl. die Leitkulturdebatte in Deutschland, hierzu z.B. *Rainer Bauböck*, Public Culture in Socie-

ties of Integration, in: *IWE – Working Paper Series* 14 (2001), S. 1–15.

⁸ Für Deutschland § 10 Satz 1 Nr. 6 und 7 StAG, § 11 Satz 1; für die Schweiz Art. 14 lit. b BüG.

⁹ Für Deutschland § 8 Satz 1 Nr. 2, § 10 Satz 1 Nr. 1 und 5 StAG; für die Schweiz Art. 14 lit. c BüG.

¹⁰ Ausnahmen bilden hier z.B. Neuseeland, Malawi, Chile und Uruguay, die Ausländern das Wahlrecht zugestehen, wenn diese eine Weile (je nach Land 1–15 Jahre) dort gelebt haben, vgl. *Rainer Bauböck*, Expansive Citizenship. Voting Beyond Territory and Membership, in: *Political Science and Politics* 38 (4) (2005), S. 683–687 (S. 684f.).

dem der moralisch begründete Anspruch gemeint ist.

Um diese These zu verteidigen, muss gezeigt werden, dass das Wahlrecht nicht an die Standardbedingungen geknüpft werden darf. Dies will ich in drei Schritten versuchen. Ich werde mit einer Diskussion der allgemeinen Begründung des moralischen Anspruchs auf Wahlrecht beginnen und argumentieren, dass aus einer überzeugenden Begründung lediglich zwei den Standardbedingungen nicht entsprechende Bedingungen für die Vergabe des Wahlrechts folgen. Zwar ist es grundsätzlich moralisch vertretbar, das Wahlrecht an weitere Bedingungen zu knüpfen, wie ich in Auseinandersetzung mit den Standardbedingungen zeigen werde, sind diese Standardbedingungen als Voraussetzungen für die Vergabe des Wahlrechts moralisch jedoch nicht vertretbar.

Entsprechend der weithin akzeptierten Überzeugung, dass politische Partizipationsrechte Menschenrechte und die Beteiligung an den Wahlen ein zentraler Aspekt politischer Partizipation sind, werde ich die Annahme, dass es sich beim Anspruch auf Wahlrecht um einen menschenrechtlichen Anspruch handelt, meiner Argumentation als Prämisse zugrunde legen.¹¹ Damit ist noch nichts darüber ausgesagt, wer wann und wo einen moralischen Anspruch auf das Wahlrecht besitzt. Besteht aber ein Anspruch, so die Prämisse, handelt es sich dabei um einen menschenrechtlichen Anspruch.

Ich werde ausschließlich das aktive Wahlrecht in den Blick nehmen. Meines Erachtens sprechen gewichtige Gründe dafür, dass denjenigen, die das aktive Wahlrecht haben, auch das passive Wahlrecht zukommen muss, das abschließende Ergebnis wird jedoch offenbleiben und ist für die hier vertretene Argumentation nicht von Bedeutung. Darüber hinaus werde ich mich nur auf das nationale aktive Wahlrecht beziehen, die Begründungen lassen

sich jedoch auf das regionale Wahlrecht übertragen.

III. Der allgemeine Anspruch auf Wahlrecht

Ein einflussreicher Vorschlag für ein das Wahlrecht begründendes Prinzip lautet, dass politische Mitbestimmungsrechte all jenen zustehen, die durch die jeweiligen politischen Entscheidungen in ihren (basalen) Interessen betroffen sind.¹² Dieses häufig unter dem Stichwort *All-affected-principle* diskutierte Prinzip scheidet jedoch, die einschlägige Beziehung zwischen dem Individuum und dem Land, in dem es wählen darf, zu identifizieren.

Der Vorschlag fasst die Gruppe derjenigen, die einen moralischen Anspruch auf Wahlrecht haben, sowohl zu weit als auch zu eng. Auf der einen Seite haben politische Entscheidungen nicht selten benennbare Auswirkungen, die über Landesgrenzen hinausweisen, oder betreffen die Interessen von Individuen, die sich nur kurzzeitig, zum Beispiel als Touristen, auf dem entsprechenden Staatsgebiet aufhalten. Auf der anderen Seite gibt es politische Entscheidungen, die in einem starken Sinn nicht für alle Staatsbürger Folgen haben, selbst dann nicht, wenn diese innerhalb des entsprechenden Landes leben. Dies trifft je nach sexueller Orientierung etwa auf Entscheidungen zum rechtlichen Status heterosexueller beziehungsweise homosexueller Paare zu. Geht man von der Prämisse aus, dass Touristen in ihrem Urlaubsland keinen moralischen Anspruch auf Wahlrecht haben und dass Staatsbürgern, die in ihrem Heimatland groß geworden sind und dort leben, das Wahlrecht in diesem Land auf jeden Fall zusteht, machen die genannten Fälle deutlich, dass in der beschriebenen Betroffenheit keine Begründung für das Wahlrecht liegen kann. Es ist zwar denkbar, dass sich mit dem *All-*

¹¹ Vgl. z.B. Artikel 25 Zivilpakt.

¹² Z.B. Robert Goodin, *Enfranchising All Affected Interests, and Its Alternatives*, in: *Philosophy and Public Affairs* 35 (1) (2007), S. 40–68 und Ian Shapiro, *The Moral Foundations of Politics*, 2003, S. 222.

affected-principle für einzelne politische Entscheidungen ein Mitspracherecht und Schadensersatzforderungen auch für Menschen begründen lassen, die außerhalb des betreffenden Staates leben oder als Touristen dort sind. Auch müssen Interessen und Rechte von Betroffenen in der politischen Entscheidung angemessen berücksichtigt werden, weshalb das *All-affected-principle* zu Recht herangezogen wird, um Gerechtigkeitsverpflichtungen zu begründen. Weil mit dem allgemeinen nationalen Wahlrecht, wie ich es hier im Blick habe, aber nicht nur über Einzelfragen entschieden wird, sondern über die politische Zusammensetzung der Regierung, und weil damit mittelbar unzählige Entscheidungen getroffen werden, begründet das Prinzip jedoch keinen Anspruch auf dieses Wahlrecht.

Auch wenn dieser Begründungsversuch also nicht überzeugen kann, hat er doch einen für das Wahlrecht relevanten Aspekt im Blick. Eine überzeugende Begründung für das Wahlrecht basiert darauf, dass Menschen von politischen Entscheidungen eines Landes in noch zu bestimmender Weise betroffen sind. Sie stützt sich auf die grundlegende Annahme, dass politische Entscheidungen nur dann legitim sind, wenn diejenigen, die in relevanter Weise davon betroffen sind, als Gleiche und Freie an der Entscheidungsfindung beteiligt waren. So allgemein formuliert scheint dieser Gedanke für jede Idee von demokratischer Legitimation grundlegend, unabhängig davon, wie sie im Einzelnen begründet wird. Wie diese Betroffenheit aussehen muss, muss aber näher gefasst werden und hierfür reichen die Interessen von Individuen nicht aus.

Zunächst könnte man argumentieren, dass diejenigen von den politischen Entscheidungen eines Staates im relevanten Sinn betroffen sind, die dem *Zwang* dieser Entscheidungen unterliegen. Diese Interpretation würde im Hinblick auf die Staatsbürger eine bessere Begründung liefern als der vorherige Vorschlag. Dennoch geht auch dieser häufig unter dem Stichwort *All-*

*coerced-principle*¹³ diskutierte Vorschlag zu weit. Das Prinzip verlangt das Wahlrecht für alle, die sich auf dem Staatsgebiet befinden; und dies auch dann, wenn sie dort nur kurzzeitig im Urlaub sind. Es würde auch denjenigen das Wahlrecht zuschreiben, die versuchen, auf das Staatsgebiet zu gelangen und von staatlichen Kräften davon abgehalten werden. Auch das *All-coerced-principle* mag deshalb zwar für Einzelentscheidungen ein Mitbestimmungsrecht begründen und für die Geltung von Gerechtigkeit ausschlaggebend sein. Es kann jedoch nicht die Grundlage für das hier verhandelte *allgemeine* nationale Wahlrecht darstellen.

Die überzeugende Formulierung dessen, was es bedeutet, von den Gesetzen eines Landes im relevanten Sinn betroffen zu sein, und damit die überzeugende Grundlage für eine Begründung des Wahlrechts, lautet vielmehr, dass Wahlberechtigte mit ihrem Leben den politischen Entscheidungen des jeweiligen Landes unterworfen sind.¹⁴ Unter politischen Entscheidungen wird die Gesamtheit der gesetzlichen Regelungen und der Festlegungen, die sich nicht in Rechtsnormen niederschlagen,

¹³ Z.B. *Arash Abizadeh*, Democratic Theory and Border Coercion. No Right to Unilaterally Control Your Own Borders. in: *Political Theory* 36 (1) (2008), S. 37–65 und *Nancy Fraser*, Abnormal Justice, in: *Critical Inquiry* 34 (3) (2008), S. 393–422 (S. 411f.); sie diskutiert ihre Position selbst unter dem Titel *All-subjected-principle*, scheint jedoch über Positionen, wie sie im nächsten Vorschlag thematisiert und die ebenfalls unter dem Begriff *all-subjected* gefasst werden, hinaus zu gehen.

¹⁴ Für das Wahlrecht ähnlich vertreten von *Bauböck* (Fn. 10), S. 686; *Claudio López-Guerra*, Should Expatriates Vote?, in: *The Journal of Political Philosophy* 13 (2) (2005), S. 216–234 (S. 222–227); *David Owen*, Resident Aliens, Non-Resident Citizens and Voting Rights, in: *Gideon Calder/Philip Cole/Jonathan Seglow* (Hrsg.), *Citizenship Acquisition and National Belonging*, 2009, S. 52–73 (S. 54–60). Für das Recht auf Staatsbürgerschaft vgl. z.B. *Joseph Carens*, Immigration, Democracy, and Citizenship, in: *Oliver Schmidtke/Saime Ozcurumez* (Hrsg.), *Of States, Rights, and Social Closure: Governing Migration and Citizenship*, 2008, S. 17–36 (S. 22).

verstanden. Was darüber hinaus genau unter dieser Formulierung zu verstehen ist, muss näher gefasst werden. Zumindest aber scheint dieser Vorschlag insofern eine überzeugende Eingrenzung vorzunehmen, als er eine Beziehung zwischen dem Individuum und den politischen Entscheidungen eines Landes beschreibt, die plausibel macht, dass bei fehlender Mitbestimmung nicht mehr von demokratisch legitimen politischen Entscheidungen gesprochen werden kann, sondern Fremdherrschaft vorliegt. Auch liefert der Vorschlag eine überzeugende Erklärung dafür, dass diejenigen, denen das Wahlrecht unzweifelhaft zusteht – die Staatsbürger, die im jeweiligen Land groß geworden sind und dort leben – einen Anspruch darauf haben und dass diejenigen, denen dieser Anspruch sicher nicht zusteht, zum Beispiel Touristen, kein allgemeines Mitbestimmungsrecht beanspruchen können. Der Vorschlag nimmt darüber hinaus nicht einzelne Entscheidungen, sondern die politischen Entscheidungen als Gesamtes in den Blick, und entspricht damit der umfassenden Mitbestimmung, die durch das nationale Wahlrecht zugesprochen wird.

IV. Was Staaten fordern dürfen

Besonders präzise ist damit die Frage danach, wem wann ein moralischer Anspruch auf Wahlrecht zukommt, nicht beantwortet. Denn es ist nicht *per se* klar, wer *mit seinem Leben den politischen Entscheidungen eines Landes unterworfen ist*. Es gilt also, diese Formulierung zu interpretieren und zu diskutieren, welche Bedingungen sich daraus für die Vergabe des Wahlrechts ableiten lassen.

Die Aufenthaltsdauer scheint zunächst ein naheliegender Faktor. Es wird oft argumentiert, die Aufenthaltsdauer könne den Unterschied zwischen Touristen und Personen erklären, die ihren Lebensmittelpunkt dauerhaft in das entsprechende Land verlegt haben. Bei genauerem Hinsehen scheint aber, anders als dies Staaten heute in der Regel fordern und Philosophinnen und Philosophen in der Regel ver-

treten¹⁵, nicht die *retrospektive*, das heißt die bisherige Aufenthaltsdauer ausschlaggebend dafür zu sein, ob man mit seinem Leben den politischen Entscheidungen eines Landes unterworfen ist. Wäre sicher, dass man für unbestimmte Zeit in ein Land gezogen ist, wäre man mit seinem Leben den politischen Entscheidungen ab dem Moment unterworfen, zu dem man das Land betritt.

Der entscheidende Aspekt scheint die Dauer zu sein, die man in dem Land verbringen *wird*, die *prospektive* Aufenthaltsdauer. Um sinnvoll davon sprechen zu können, dass man mit dem Leben den politischen Entscheidungen des jeweiligen Landes unterworfen ist, ist es notwendig, dass man die Konsequenzen der Entscheidungen mit seinem Leben tatsächlich tragen muss. Die Formulierung „mit seinem Leben“ umfasst also einen zeitlichen, aber auf die Zukunft gerichteten Aspekt.

Die genaue Zeitdauer festzulegen, ist schwierig. Es ist aber klar, dass man nicht sein gesamtes Leben an einem Ort verbringen muss, um sinnvoll davon sprechen zu können, dass man den politischen Entscheidungen *mit seinem Leben* unterworfen ist. Zwei bis drei Jahre scheinen zu genügen. Nach dieser Zeitspanne ist es nicht mehr plausibel zu behaupten, dass das Leben eigentlich woanders stattfindet. Auch würden zwei bis drei Jahre bei einer Legislaturperiode von vier bis fünf Jahren die Wahrscheinlichkeiten zweier Formen von Fremdbestimmung gleich verteilen, nämlich dass man die Konsequenzen der eigenen Wahl nicht tragen muss und so zu unrecht (über andere) mitbestimmt, oder

¹⁵ Siehe z.B. Carens (Fn. 14), S. 24; Joseph Carens, *The Integration of Immigrants*, in: *Journal of Moral Philosophy* 2 (1) (2005), S. 29–46 (S. 39); López-Guerra, (Fn. 14), S. 226; Rut Rubio Marín, *National Limits to Democratic Citizenship*, in: *Ratio Juris* 11 (1) (1998), S. 51–66 (S. 54f.); Simone Zurbuchen, *Gibt es ein Recht auf Bürgerschaft? Migration und die Grenzen demokratischer Selbstbestimmung am Beispiel der Schweiz*, in: Simone Zurbuchen (Hrsg.), *Bürgerschaft und Migration*, 2007, S. 113–145 (S. 128f.).

dass man selbst unter fremden Gesetzen leben muss.

Als einschlägige Bedingung für das Wahlrecht lässt sich aus der Relevanz der prospektiven Aufenthaltsdauer nur die Absicht zu bleiben ableiten. Die bereits in einem Land verbrachte Zeit kann hierfür ein Indiz sein. Denn das dauerhafte Bleiben scheint mit der Zeit, die man bereits in einem Land lebt, wahrscheinlicher zu werden. Als ausreichende Indizien für die Absicht zu bleiben reichen aber zum Beispiel auch die Art der Anstellung oder die persönlichen Lebensumstände aus. Zieht eine Person mit ihrer Familie in ein neues Land oder hat sie, wie viele Flüchtlinge, finanziell schlicht nicht die Möglichkeit, bald in ihr Herkunftsland zurück zu kehren, spricht dies zum Beispiel dafür, dass sie die Absicht hat, im Einwanderungsland eine Weile zu bleiben. Art der Anstellung, Wohnsituation und so weiter können daraus nicht selbst als eigenständige Bedingungen für das Wahlrecht abgeleitet werden. Diese Faktoren können jedoch als Indizien dienen, um zu entscheiden, ob die normativ begründete Bedingung der prospektiven Aufenthaltsdauer erfüllt ist.

Die prospektive Aufenthaltsdauer alleine genügt jedoch nicht, um sinnvoll davon sprechen zu können, dass eine Person mit ihrem Leben den politischen Entscheidungen eines Landes unterworfen ist. „Mit ihrem Leben“ beinhaltet neben dem zeitlichen einen auf Lebensbereiche bezogenen Aspekt. Im Falle eines Campers, der in völliger Abgeschiedenheit mit einem Touristenvisum, das er alle drei Monate erneuert, zwei Jahre durch Norwegen reist, Krankenversicherung, Altersversicherung und Sozialabgaben aber in einem anderen Land zahlt, ist es nicht nachvollziehbar, warum er mit seinem Leben den politischen Entscheidungen des Aufenthaltslandes unterworfen sein soll. Dazu müssten vielmehr *wesentliche* Lebensbereiche betroffen sein.

Welche Bereiche in welchem Umfang in einem Land angesiedelt sein müssen, damit *wesentliche* Lebensbereiche den politischen Entscheidungen dieses Landes unterwor-

fen sind, ist abstrakt nicht leicht abschließend festzulegen. Einfach ist die Festlegung zumindest für diejenigen, die ihren Lebensmittelpunkt vollständig und ausschließlich in einem Land haben und mit keinem anderen Land, etwa über Sozialversorgung oder Krankenversorgung, assoziiert sind. Diese Personen sind mit ihrem Leben den politischen Entscheidungen des Landes unterworfen, in dem sie leben. Für all die, die nicht ausschließlich mit einem Land assoziiert sind, müssen die wesentlichen Lebensbereiche näher gefasst werden. Auch wenn diese nicht als abschließende Liste betrachtet werden dürfen, lassen sich zumindest einige Bereiche anführen. Ausschlaggebend kann sein, in welchem Land die Alters- und Rentenversorgung geregelt ist, wo man krankenversichert ist, in welchem Land man arbeitet und damit den Arbeitsgesetzen unterworfen ist, wo die eigene Sozial- und Arbeitslosenversorgung geregelt ist, wo man Steuern zahlt, wo man seine Ausbildung erhält oder wo die Kinder in die Kinderbetreuung und zur Schule gehen. Klar scheint damit erstens, dass nicht alle der einschlägigen Bereiche in einem Land liegen müssen, damit wesentliche Lebensbereiche den politischen Entscheidungen dieses Landes unterworfen sind. Es ist zweitens aber auch nicht auszuschließen, dass eine Person den politischen Entscheidungen zweier oder mehrerer Länder mit ihrem Leben unterworfen ist. Dies trifft etwa auf Menschen zu, die in einem Land arbeiten und dort den Arbeitsgesetzen unterworfen sind, einen Teil der Woche aber in einem anderen Land leben und dort ihre Kinder groß ziehen. Drittens ist klar, dass dies nicht auf Menschen zutrifft, die im angrenzenden Ausland leben. Sie mögen zwar von einzelnen Entscheidungen des Nachbarlandes in ihren Interessen betroffen sein. Sie sind jedoch den politischen Entscheidungen dieses Landes nicht mit ihrem Leben unterworfen.

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass das Wahlrecht all jenen zusteht, die mit ihrem Leben den politischen Entscheidungen des jeweiligen Landes unter-

worfen ist. Der moralische Anspruch auf Wahlrecht hängt damit nur von der prospektiven Aufenthaltsdauer ab sowie davon, dass wesentliche Lebensbereiche den politischen Entscheidungen des Landes unterworfen sind. Indizien dafür, dass die erste Bedingung erfüllt ist, können zum Beispiel die retrospektive Aufenthaltsdauer, die Art des Arbeitsvertrages oder die Wohn- beziehungsweise Lebenssituation sein. Indizien dafür, dass die zweite Bedingung erfüllt ist, können zum Beispiel sein, dass die betreffende Person ausschließlich in einem Land lebt, dass sie Steuern, Alters- und Rentenvorsorge oder Krankenversicherung in dem jeweiligen Land zahlt, dass sie den Arbeitsgesetzen, Sozial- und Arbeitslosenregelungen dort unterworfen ist, oder dass ihre Kinder in dem Land in die Schule oder zur Kinderbetreuung gehen. All diese Faktoren sind ausschließlich Indizien und dürfen nicht als eigenständige Bedingungen für den Anspruch auf Wahlrecht verstanden werden.

Was diese Ergebnisse für das Wahlrecht von verschiedenen Personengruppen bedeuten, lässt sich beispielhaft aufzeigen. Das Wahlrecht steht damit all jenen zu, die ihren Lebensmittelpunkt ausschließlich in einem Land haben, sei dies ihr Heimat- oder ein Einwanderungsland, und die sich dort dauerhaft aufhalten wollen oder zumindest planen, für zwei bis drei Jahre dort zu bleiben. Hierunter fallen typischerweise Staatsbürger, die in ihrem Heimatland leben. Darunter fällt aber auch die sogenannte zweite Generation, das heißt die Kinder von Migrantinnen, politische Flüchtlinge, Wirtschaftsflüchtlinge sowie Arbeitsmigrantinnen, die ohne Not für eine Weile in ein anderes Land umgesiedelt sind. Sie alle haben Anspruch auf das Wahlrecht in dem Land, in dem sie leben. Schließlich steht auch denjenigen das Wahlrecht zu, die parallel dauerhaft oder zumindest für zwei bis drei Jahre in verschiedenen Ländern leben. Je nachdem, ob sie in wesentlichen Lebensbereichen den politischen Entscheidungen eines oder mehrerer Länder unterworfen sind, haben sie einen Anspruch darauf, in einem oder mehreren Ländern

zu wählen. Ein typisches Beispiel für diese Gruppe sind Menschen mit Familie, die (für eine gewisse Zeit) eine Stelle in einem anderen Land angenommen haben, die aber, weil ihre Familie dort lebt, weiterhin einen Teil ihres Lebens im Heimatland verbringen.

V. Was Staaten nicht fordern dürfen

Ließen sich nur diese Bedingungen als Bedingungen für die Vergabe des Wahlrechts begründen, wäre bereits an dieser Stelle gezeigt, dass die heute vorherrschenden Regelungen zur Vergabe der Staatsbürgerschaft viele Individuen in ihrem menschenrechtlichen Anspruch auf Wahlrecht verletzen. Es wäre gezeigt, dass diese Regelungen all diejenigen in ihrem menschenrechtlichen Anspruch verletzen, die mit ihrem Leben den politischen Entscheidungen des jeweiligen Landes unterworfen sind, aber weder dessen Staatsbürgerschaft besitzen noch die Standardbedingungen, das heißt die Voraussetzungen für den Erhalt der Staatsbürgerschaft, erfüllen. Denn die Bedingungen, die sich aus der allgemeinen Begründung des Wahlrechts ableiten lassen, entsprechen nicht den Standardbedingungen, und die Standardbedingungen wären folglich als Bedingungen für das Wahlrecht nicht begründbar. Grundsätzlich lässt sich jedoch die Erfüllung weiterer Bedingungen als Voraussetzung für den Erhalt des Wahlrechts rechtfertigen. So erscheint es etwa plausibel, dass das Wahlrecht zum Beispiel Säuglingen oder schwer mental behinderten Menschen verweigert werden darf. Die eingangs formulierte These ließe sich zurückweisen, wenn sich auch die Standardbedingungen verteidigen ließen. Hiergegen sprechen jedoch zwei grundlegende Einwände.

1. Prinzip der Gleichbehandlung

Der erste grundlegende Einwand gegen die Standardbedingungen folgt aus dem Prinzip der Gleichbehandlung. Es erfordert, dass das Wahlrecht von Ausländern nur an die Bedingungen geknüpft ist, die auch für

das Wahlrecht der Staatsbürger gelten, also an die aus der allgemeinen Begründung des Wahlrechts abgeleiteten Bedingungen, nicht aber an die genannten Standardbedingungen, die Staatsbürger nicht erfüllen müssen, um das Wahlrecht zu erhalten.

Will man dem Argument begegnen und an den Standardbedingungen festhalten, muss man begründen können, warum sich eine Ungleichbehandlung von Staatsbürgern und ausländischen Wohnbürgerinnen,¹⁶ wie ich die Gruppe derjenigen, die sich in einem Land über einen Touristenaufenthalt hinaus aufhalten ohne dessen Staatsbürgerschaft zu haben, im Folgenden auch nennen werde, hinsichtlich den Standardbedingungen rechtfertigen lässt. Die Aussage, dass die einen Staatsbürger sind und die anderen nicht, genügt nicht. Menschen- oder Grundrechte wie das Recht auf körperliche Unversehrtheit, das Recht auf ein faires Gerichtsverfahren oder das Recht auf Eigentum stehen allen Menschen gleichermaßen zu. Dies bedeutet nicht, dass Staatsbürgern nicht *auch* besondere Rechte zustehen können. Die Beispiele zeigen aber, dass Staaten Staatsbürger nicht in *jeder* Hinsicht anders behandeln dürfen und dass eine Andersbehandlung begründet werden muss.

Ein erster derartiger Begründungsversuch scheint mit der gerade in öffentlichen Diskussionen durchaus geläufigen Aussage „Die können ja wieder gehen.“ ausgedrückt: Die Verweigerung des Wahlrechts sei, so könnte man argumentieren, nur für die Menschen illegitim, die mit ihrem Leben den Gesetzen *zwingend* unterworfen sind. Darin, dass ausländische Bewohner, oder ausländische Wohnbürgerinnen das Land wieder verlassen können, liege ein Unterschied zu Staatsbürgern, der eine Ungleichbehandlung bezüglich des Wahlrechts rechtfertigt.

Dieser Versuch ist jedoch empirisch und normativ problematisch. Empirisch ist die Begründung fraglich, weil nicht alle ausländischen Wohnbürgerinnen beliebig in ein anderes Land wechseln können. Dies trifft zum Beispiel auf politische Flüchtlinge oder Wirtschaftsflüchtlinge zu. Empirisch ist die Begründung auch fraglich, weil es in vielen Fällen auch wahlberechtigten Staatsbürgern frei steht, das Heimatland zu verlassen. Unter Bezugnahme auf Zwang lässt sich folglich empirisch die Trennung zwischen Staatsbürgern und ausländischen Wohnbürgerinnen nicht aufrechterhalten. Normativ ist der Begründungsversuch nicht überzeugend, weil die Richtigkeit oder Falschheit einer Handlung nicht davon abhängt, ob man sich ihr entziehen kann. Die Androhung einer außergerichtlichen Haftstrafe zum Beispiel ist moralisch falsch, auch wenn feststehen sollte, dass die bedrohte Person niemals in den sie bedrohenden Staat zurückkehren wird.

Man könnte einwenden, dass Zustimmung ansonsten unmoralische Handlungen zu moralischen Handlungen macht, und so zweitens argumentieren, dass eine Ungleichbehandlung von ausländischen Wohnbürgerinnen hinsichtlich des Wahlrechts ethisch gerechtfertigt sei, weil sie mit der stillschweigenden Zustimmung der ausländischen Wohnbürgerinnen geschieht: Ausländische Wohnbürgerinnen stimmten mit ihrem Kommen, das in dem Wissen geschehe, dass sie sich nicht an Wahlen beteiligen werden können, dem Ausschluss vom Wahlrecht implizit zu.

Auch diese zweite Begründung der Ungleichbehandlung ist jedoch nicht überzeugend. Zustimmung kann zwar die moralische Bewertung von Handlungen verändern. Die Einreise in ein Land, das einem das Wahlrecht verweigert, lässt sich jedoch nicht als Zustimmung zum Ausschluss von Wahlen verstehen. Indem ich in ein Land ziehe, stimme ich nicht automatisch jeglicher Behandlung, wie zum Beispiel Gewalt oder Freiheitsentzug zu; ich tue dies ebenso wenig, wie ich gewalttätiger Behandlung zustimme, wenn ich eine Partnerschaft mit einem Menschen eingee, von

¹⁶ Ich fasse diesen Begriff, den *Bauböck* entsprechend dem von *Hammar*, *Democracy and the Nation State*. *Aliens and Citizens in a World of International Migration*, 1990, S. 13, geprägten Begriff *denizenship* erstmals verwendet hat, damit etwas anders als er ursprünglich eingeführt wurde.

dem ich weiß, dass er mir gegenüber gewalttätig sein wird. Vielmehr habe ich, sofern die jeweilige Behandlung falsch ist, weiterhin das Recht, mich dagegen zur Wehr zu setzen.

Es bleibt ein dritter Versuch, die Standardbedingungen für das Wahlrecht ausländischer Wohnbürgerinnen zu verteidigen. Da diese Bedingungen eine Anpassung der ausländischen Wohnbürgerinnen an die Gesellschaft des Einwanderungslandes verlangen, scheinen sie auf den ersten Blick lediglich etwas zu schützen, was für die Ausübung des Wahlrechts relevant und bei Staatsbürgern ohnehin gegeben ist. Es ist, so könnte das Argument lauten, dieser wahlrechtsrelevante Unterschied zwischen wahlberechtigten Staatsbürgern und ausländischen Wohnbürgerinnen, der es rechtfertigt, das Wahlrecht ausländischer Wohnbürgerinnen an die genannten Bedingungen zu knüpfen, auch wenn deren Erfüllung von Staatsbürgern formal nicht gefordert wird.

Das Argument ist als solches plausibel. Sofern eine Ungleichheit zwischen Staatsbürgern und ausländischen Wohnbürgerinnen bezüglich der Voraussetzungen für die Ausübung des Wahlrechts besteht, ist es gerechtfertigt, diesen Unterschied durch Ungleichbehandlung hinsichtlich der Bedingungen für das Wahlrecht auszugleichen. Problematisch sind jedoch die beiden Prämissen, auf denen das Argument beruht: erstens, dass alle Staatsbürger diese Bedingungen bereits erfüllen und zweitens dass alle Voraussetzungen, die durch die Bedingungen gewährleistet sein sollen, wahlrechtsrelevant sind. Nur bei wenigen der Standardbedingungen sind beide Prämissen erfüllt. Auch dieses letzte Argument für eine Ungleichbehandlung von Staatsbürgern und ausländischen Wohnbürgerinnen lässt die Bedingungen deshalb nur sehr selektiv zu.

Zur ersten Prämisse ist zunächst anzumerken, dass es keinen Grund gibt, anzunehmen, dass Staatsbürger, die nie im Land ihrer Staatsbürgerschaft gelebt haben, die Bedingungen besser erfüllen als ausländi-

sche Wohnbürgerinnen. Daraus folgt, dass das Prinzip der Gleichbehandlung nur dann eingehalten ist, wenn entweder dieser Gruppe auch nur ein bedingtes oder aber den ausländischen Wohnbürgerinnen ein Wahlrecht ohne zusätzliche Bedingungen zusteht.¹⁷

Zweitens erfüllen auch wahlberechtigte Staatsbürger, die im jeweiligen Land aufgewachsen sind, die meisten der Standardbedingungen nicht zwingend. Dies trifft auf die Kenntnis der Verfassung und Rechtsordnung, der Geschichte, Sitten und Gebräuche, auf das Bekenntnis zur Verfassung und Rechtsordnung und auf Integration zu. Sicher erfüllt ist bei Staatsbürgern, die in ihrem Heimatland aufgewachsen sind, nur die Bedingung der retrospektiven Aufenthaltsdauer. Für die Sprachkenntnis gilt dies zumindest für Länder, die von einer oder wenigen Sprachen geprägt sind. Wenn die geforderten Bedingungen wahlrechtsrelevante Unterschiede ausgleichen sollen, kommen also nur die retrospektive Aufenthaltsdauer und (mit Einschränkungen) die Sprachkenntnisse in Frage.

Auch diese beiden Bedingungen können mit Blick auf das Prinzip der Gleichbehandlung aber als Bedingungen für das Wahlrecht ausländischer Wohnbürgerinnen nur eingeschränkt Geltung beanspruchen. Der Grund hierfür ist, dass diese Bedingungen die zweite Prämisse des Arguments, nämlich dass die Bedingungen für die Ausübung des Wahlrechts relevant sind, nur unter gewissen Vorannahmen erfüllen.

Wenn überhaupt, sind diese beiden Bedingungen für die Wahl relevant, weil sie gewährleisten, dass die Wahlberechtigten auch über die dazu notwendigen Fähigkeiten verfügen. Diesen Bedingungen könnte die Funktion zukommen sicherzustellen, dass die Wahlberechtigten „überhaupt“, „kompetent“ oder „gut“ wählen können. Im ersten Fall können sie als Vorausset-

¹⁷ Zur Frage, ob Staatsbürger, die nicht mehr in ihrem Heimatland wohnen, dort das Wahlrecht haben sollten *López-Guerra* (Fn. 14), und *Owen* (Fn. 14), besonders S. 61-65.

zung dafür betrachtet werden, dass das Ankreuzen des Wahlscheins überhaupt als Wahl verstanden werden kann. Um wirklich eine Wahl zu treffen, so könnte man argumentieren, muss man die Angaben auf dem Wahlschein verstehen und wissen, über was abgestimmt wird; und dies gewährleisten die beiden Bedingungen. Wählen, so könnte man zweitens argumentieren, ist nicht nur die Fähigkeit zu wählen im dem beschriebenen technischen Sinn. Wählen müsse vielmehr in einem substantielleren Sinn als „kompetentes Wählen“ verstanden werden. „Kompetentes Wählen“ stehe dabei für wohl-überlegtes und wohl-informiertes Wählen, und retrospektive Aufenthaltsdauer und Sprachkenntnisse seien hierfür insofern wichtig, als sie umfassenden Zugang zu den Informationen zum Wahlgegenstand und den Auswirkungen möglicher Entscheidungen auf die jeweilige Gesellschaft ermöglichen. Wählen könnte drittens als „gutes Wählen“ im Sinn einer gemeinschaftsorientierten Entscheidung verstanden werden, in der egoistische Motive hinter das Wohl der Gesellschaft zurückgestellt werden. Wählen in diesem Sinn erfordert, so könnte das Argument lauten, die Identifikation mit der politischen Gemeinschaft und die Haltung, dass politische Partizipation Ausdruck eines der Gesellschaft gemeinsamen Projekts ist. Eine längere Aufenthaltsdauer, so könnte man fortfahren, trägt dazu bei, sich als Teil der Gesellschaft zu fühlen und deshalb die Fortentwicklung der Gemeinschaft statt egoistischer Ziele zum Motiv des Wählens zu machen; die Kenntnis der Landessprache ist ausschlaggebend, weil erst das gegenseitige Verstehen ein Gefühl der Teilhabe und Identifikation möglich macht.

Man kann die drei Anforderungen an das Wählen selbst kritisieren und fragen, ob sie Einschränkungen des Wahlrechts rechtfertigen. Hierauf werde ich im nächsten Abschnitt eingehen. Die Bedingungen der Sprachkenntnisse und der retrospektiven Aufenthaltsdauer sind auf der Grundlage dieser drei Vorschläge aber im Rahmen des Arguments der Gleichbehandlung schon

deshalb problematisch, weil sie (einzeln oder gemeinsam) für das geforderte Wahlverhalten weder hinreichend noch notwendig und damit nicht direkt relevant sind.

Dass die Bedingungen hierfür nicht hinreichend sind, wird bereits daran deutlich, dass auch Staatsbürger, die in ihrem Heimatland aufgewachsen sind, häufig weder die Wahlzettel richtig ausfüllen noch „kompetent“ oder „gut“ wählen, obwohl sie die Bedingungen der retrospektiven Aufenthaltsdauer und der Sprachkenntnisse erfüllen. Diese Bedingungen sind für richtiges Wahlverhalten aber auch nicht notwendig: Die Sprachkenntnisse, die man braucht, um den Wahlzettel zu verstehen, sind so gering, dass man dafür nicht zwingend eine der Landessprachen erlernen muss. Und das Wissen über den Wahlgegenstand kann häufig durch fremdsprachige Medien oder Austausch mit anderen fremdsprachigen Menschen gewonnen werden. Weder um überhaupt wählen zu können noch für „kompetentes Wählen“ sind die beiden Bedingungen deshalb notwendig. „Gutes Wählen“ schließlich erfordert weder die Identifikation mit der jeweiligen Gesellschaft, noch folgt Identifikation zwangsläufig aus der Kenntnis einer der Landessprachen oder aus retrospektiver Aufenthaltsdauer. Vielmehr scheint das Abstimmungsverhalten von individuellen Einstellungen zum Wählen generell und der Überzeugung oder Haltung abzuhängen, die Individuen zu gesellschaftlicher Solidarität und Gerechtigkeit im Allgemeinen nicht aber gegenüber einer bestimmten Gesellschaft haben.

Retrospektive Aufenthaltsdauer und Sprachkenntnisse lassen sich damit als wahlrechtsrelevante Bedingungen nur noch mit dem Argument rechtfertigen, dass sie die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass eine Person „überhaupt“, „kompetent“ oder „gut“ wählen kann beziehungsweise wählt. Da Staatsbürger, die in ihrem Heimatland aufgewachsen sind, die beiden Bedingungen erfüllen, ließe es das Prinzip der Gleichbehandlung zu, sie auch von ausländischen Wohnbürgerinnen zu

fordern. Beide Bedingungen wären wahlrechtsrelevant und würden auch bei wahlberechtigten Staatsbürgern vorliegen.

Für ein abschließendes Urteil müsste man zeigen, dass es die beiden Bedingungen tatsächlich wahrscheinlicher machen, dass die drei Wahlfähigkeiten ausgebildet und angewendet werden. Dies scheint aber zumindest nicht abwegig, weshalb diese Bedingungen zumindest dem Prinzip der Gleichbehandlung nicht widersprechen. Auf alle Fälle ließen sich dann aber nur die Bedingungen der retrospektiven Aufenthaltsdauer und der Sprachkenntnisse rechtfertigen.

Selbst dies lässt sich meines Erachtens anzweifeln, da eine Erhöhung der Wahrscheinlichkeit nicht hinreichend scheint, um in der Verweigerung des Wahlrechts eine verhältnismäßige Maßnahme zu sehen, zumal damit der Zwang verbunden ist, unter Fremdherrschaft zu leben. Da das nächste Argument weitere Einwände liefern wird, kann ich dies hier aber dahingestellt lassen.

2. *Einschlägige Fähigkeiten*

Ein zweites Argument schließt schließlich alle Standardbedingungen und damit auch die Forderung von Sprachkenntnissen und retrospektiver Aufenthaltsdauer aus: Dass das Wahlrecht an Bedingungen geknüpft werden darf, ist hinsichtlich der Bedingung eines gewissen Mindestalters für viele nachvollziehbar. Diese Bedingung scheint gerechtfertigt, weil sie (basale kognitive) Fähigkeiten gewährleistet, die notwendig sind, um überhaupt wählen zu können. Nun kann man natürlich darüber streiten, ob Kinder nicht doch das Recht haben sollten zu wählen. Aber auch wenn man basale kognitive Fähigkeiten als Bedingung für das Wahlrecht annimmt – wovon ich hier, um den relevanten Unterschied deutlich zu machen, einfach ausgehen werde – sind die Standardbedingungen abzulehnen. Denn die Standardbedingungen fordern Fähigkeiten, die sich von den kognitiven Fähigkeiten in ihrer Art grundsätzlich unterscheiden und die aufgrund ihrer Andersar-

tigkeit nicht als Voraussetzung für das Wahlrecht angenommen werden dürfen.

Worin also besteht dieser relevante Unterschied? Basale kognitive Fähigkeiten sind, so könnte man argumentieren, notwendig, um das Wahlrecht überhaupt ausüben zu können. Kinder unter einem bestimmten Alter – 18 Jahre ist sicherlich nicht die relevante Altersgrenze – können den Wahlgegenstand nicht erfassen oder haben noch nicht die Fähigkeit, sich ein Urteil darüber zu bilden. Das Gleiche trifft ab einem gewissen Stadium der Beeinträchtigung auf mental behinderte Menschen zu. Menschen ohne die notwendigen kognitiven Fähigkeiten können keine Handlung ausführen, die als Wählen beschrieben werden kann. Es ist deshalb überzeugend anzunehmen, dass diese Menschen keinen moralischen Anspruch auf Wahlrecht haben. Es ist in anderen Worten überzeugend, davon auszugehen, dass sie keinen Anspruch auf etwas haben, was sie prinzipiell nicht tun können.

All die Standardbedingungen sollen demgegenüber jedoch Fähigkeiten sicherstellen,¹⁸ die für die Fähigkeit zu wählen nicht prinzipiell gegeben sein müssen. Was die retrospektive Aufenthaltsdauer und die Kenntnis der Landessprache betrifft, habe ich bereits gezeigt, dass sie für die Fähigkeit zu wählen noch nicht einmal notwendig sind. Für die verbleibenden Bedingungen, die Kenntnis der Verfassung, Rechtsordnung, Geschichte, Sitten und Gebräuche, die Integration und das Bekenntnis zu Verfassung und Rechtsordnung trifft dies in gleichem Maße zu. Aber selbst wenn man davon ausgeht, dass die durch diese Bedingungen zu gewährleistenden Fähigkeiten teilweise für das Ausführen der Wahl notwendig sind, so sind sie für das Wählen nicht prinzipiell oder kontextunabhängig notwendig, sondern nur auf-

¹⁸ Manche Bedingungen fordern diese Fähigkeiten mittelbar. Dies trifft z.B. auf die retrospektive Aufenthaltsdauer zu. Wie oben beschrieben, könnte die Aufenthaltsdauer darüber begründet werden, dass die Identifikation mit der Gesellschaft dadurch wahrscheinlicher und damit das Wahlverhalten möglicherweise verändert wird.

grund der Umstände. Geht man etwa davon aus, dass man ohne die Kenntnisse der Landessprache den Wahlschein nicht ausfüllen kann, so ist die betroffene Person nicht prinzipiell unfähig zu wählen, sondern nur weil ihr die Informationen nur in den Landessprachen zur Verfügung gestellt werden.

Folgt aber nun aus der Tatsache, dass die Umstände einer Person das Wählen unmöglich machen, dass diese keinen Anspruch auf Wahlrecht hat; und dies obwohl sie prinzipiell fähig ist zu wählen und so grundsätzlich einen Anspruch auf Wahlrecht hätte? Die Absurdität einer solchen Annahme, die man vertreten müsste, wenn man an den Standardbedingungen festhalten möchte, lässt sich an anderen alltäglichen Beispielen verdeutlichen. Sehbehinderte oder blinde Menschen etwa sind wegen ihrer Behinderung nicht in der Lage, einen herkömmlichen Wahlschein selbst auszufüllen. Hätte eine Person aufgrund fehlender Sprachkenntnisse kein Wahlrecht, müssten wir annehmen, dass auch Blinde und schwer Sehbehinderte keinen Anspruch auf Wahlrecht hätten. Das aber wäre absurd. Blinde und schwer sehbehinderte Menschen können prinzipiell wählen; die Fähigkeit zu sehen ist für das Haben beziehungsweise Nicht-Haben des moralischen Anspruchs auf Wahlrecht irrelevant. Wie Sehfähigkeit nicht als Voraussetzung für das Wahlrecht angenommen werden kann, so kann auch keine der Standardbedingungen, die lediglich kontingente Umstände, nicht aber das Fehlen einer für das Wählen prinzipiell notwendigen Fähigkeit ausgleichen sollen, als Bedingung für das Wahlrecht gerechtfertigt sein. Es folgt also, dass ausländische Wohnbürgerinnen ebenso wie Blinde und schwer Sehbehinderte einen moralischen Anspruch auf Wahlrecht haben, sofern sie prinzipiell fähig sind zu wählen und die allgemeinen Bedingungen für das Wahlrecht erfüllen. Sie haben einen moralischen Anspruch auf Wahlrecht, sobald davon auszugehen ist, dass sie für zwei bis drei Jahre mit wesentlichen Lebensbereichen den politischen Entschei-

dungen eines Landes unterworfen sein werden.

Es folgt ein weiterer wichtiger Punkt, der hier abschließend erwähnt werden soll, nämlich ein Perspektivenwechsel. Die Frage kann nun nicht mehr lauten, was ausländische Wohnbürgerinnen darüber hinaus leisten müssen. Der Fokus muss sich vielmehr auf den Staat richten. Zu fragen ist nach den Pflichten, die ein Staat gegenüber den ausländischen Wohnbürgerinnen hat, die seinen politischen Entscheidungen unterworfen sind. Und die Antwort scheint zu sein, dass er denjenigen, die einen moralischen Anspruch auf Wahlrecht haben, die Ausübung dieses Rechts ermöglichen muss. Konkret bedeutet dies, dass er sie erstens zur Wahl zulassen muss, wenn sie die genannten Bedingungen erfüllen. Zweitens muss er überprüfen, ob die für die Wahl notwendigen Informationen – das heißt die Informationen und Hilfsmittel, ohne die das Wahlrecht nicht ausgeübt werden kann – in verständlicher Weise zugänglich sind, und Mängel gegebenenfalls ausgleichen. Wie es Blinden und Sehbehinderten erlaubt sein muss, durch eine Begleitperson bei der Wahl unterstützt zu werden oder die Wahlzettel in Blindenschrift zu erhalten, muss ausländischen Wohnbürgerinnen, denen das Wahlrecht zusteht und die prinzipiell fähig sind zu wählen, die Wahl durch adäquate Informationen ermöglicht werden. Geschieht dies nicht, wird ihnen die Ausübung ihres Rechts verweigert und Fremdherrschaft aufgezwungen.

VI. Staatsbürgerschaft und Menschenrechte

Die These, dass die heutigen Regelungen zur Staatsbürgerschaft in der Regel gegen den menschenrechtlichen Anspruch vieler ausländischer Migrantinnen verstoßen, sich in dem Land, in dem sie leben, an den nationalen Wahlen aktiv zu beteiligen, scheint damit begründet: Die Beteiligung an den nationalen Wahlen eines Landes steht all denjenigen zu, die mit wesentlichen Lebensbereichen den politischen Ent-

scheidungen dieses Landes für zwei bis drei Jahr unterworfen sein werden (dass zusätzlich basale kognitive Fähigkeiten gefordert werden dürfen, sei im Folgenden angenommen). Da die Vergabe des Wahlrechts heute an die Vergabe der Staatsbürgerschaft geknüpft ist und letztere wiederum an Bedingungen die weit über die beiden für das Wahlrecht begründbaren Bedingungen hinausreichen, ist das Wahlrecht regelmäßig mittelbar an Bedingungen geknüpft, die sich als Bedingungen für das Wahlrecht nicht rechtfertigen lassen. All diejenigen, die mit ihrem Leben den politischen Entscheidungen eines Landes unterworfen sind, dessen Staatsbürgerschaft sie nicht besitzen und noch nicht erhalten können, werden damit in ihrem menschenrechtlichen Anspruch auf Wahlrecht verletzt.

Wie eine menschenrechtskonforme Regelung der Staatsbürgerschaft aussieht, ist damit noch nicht abschließend festgelegt. Mindestens zwei Anforderungen lassen sich für die Regelung der Staatsbürgerschaft aus meiner Argumentation jedoch ableiten.

Die Regelungen zur Vergabe der Staatsbürgerschaft dürfen Individuen, die einen menschenrechtlichen Anspruch auf Wahlrecht haben, erstens nicht an der Ausübung dieses Rechts hindern. Konkret bedeutet dies, dass entweder die Vergabe der Staatsbürgerschaft von der Vergabe des Wahlrechts abgekoppelt werden muss, oder aber die Staatsbürgerschaft nur an die Bedingungen geknüpft werden darf, an die die Vergabe des Wahlrechts geknüpft werden darf. Beide Varianten sind mit Vor- und mit Nachteilen verbunden, und eine Entscheidung hängt nicht zuletzt von der Bedeutung ab, die man Staatsbürgerschaft zuschreibt.¹⁹ Eine endgültige Positionie-

rung erfordert also eine über das hier vorgestellte Argument hinausreichende Diskussion. Gezeigt hat sich jedoch, dass die Regelungen, wie sie heute in vielen Staaten gelten, menschenrechtlich nicht vertretbar sind.

Um eine menschenrechtskonforme Vergabe der Staatsbürgerschaft zu gewährleisten, muss zweitens diskutiert werden, an welche Bedingungen die weiteren Rechte geknüpft werden dürfen, die herkömmlicherweise an die Staatsbürgerschaft gekoppelt sind. Wie ich in diesem Beitrag in Bezug auf das Wahlrecht gezeigt habe, ist es denkbar, dass es auch hinsichtlich einigen dieser Rechte menschenrechtlich problematisch ist, deren Vergabe an die Standardbedingungen zu knüpfen. Es muss also untersucht werden, ob nicht auch diese Rechte entweder unabhängig von der Staatsbürgerschaft gewährt werden müssen, oder ob Bedingungen, an die der Erhalt der Staatsbürgerschaft derzeit gekoppelt ist, als Bedingungen für die Vergabe der Staatsbürgerschaft aufgegeben werden müssen.

Damit scheint nicht nur gezeigt, dass Staaten mit ihren Regelungen zur Staatsbürgerschaft derzeit häufig gegen menschenrechtliche Ansprüche verstoßen und sie die Staatsbürgerschaft nicht weitgehend nach eigenem Belieben regeln dürfen. Es scheint auch überzeugend, dass das herkömmliche Verständnis von Staatsbürgerschaft als Bündel bestimmter Rechte grundlegend hinterfragt werden muss.

¹⁹ Für diese Debatte siehe *Robin Celikates*, Demokratische Inklusion: Wahlrecht oder Bürgerschaft?, in: *Andreas Cassee/Anna Goppel* (Hrsg.), *Migration und Ethik*, 2012, S. 291-305; *Simone Zurbuchen*, Haben Einwanderer Anspruch auf politische Rechte?, ebenda S. 275-289; *Rubio Marín* (Fn. 15), S. 59f. (mit Referenzen zu weiteren Autoren).