

Drei demokratische Inklusionsprinzipien¹

Rainer Bauböck^{1,*}

1 Department of Political and Social Sciences, European University Institute, Florence, Italy

* E-Mail: rainer.baubock@eui.eu

Zusammenfassung

Wessen Interessen sollten in demokratischen Entscheidungen repräsentiert werden? Wessen Rechte sollten von demokratischen Regierungen geschützt werden? Wer hat Anspruch auf Bürgerschaft und Wahlrecht? Gegen die vorherrschenden normativen Demokratietheorien argumentiert dieser Diskussionsbeitrag, dass diese drei Fragen unterschiedliche Antworten verlangen. Demokratische Legitimität erfordert die Berücksichtigung der von einer Entscheidung negativ betroffenen Interessen, die Gewährleistung von gleichen Rechten und Einspruchsoptionen für alle Rechtsunterworfenen und Zugang zur Bürgerschaft für all jene, die genuine Bindungen zu einem bestimmten demokratischen Gemeinwesen haben.

Schlüsselwörter

Demokratische Theorie, Inklusion, Bürgerschaft, Betroffene Interessen, Legitimität

Three Principles of Democratic Inclusion

Abstract

Whose interests should be represented in democratic decisions? Whose rights ought to be protected by democratic governments? Who has a claim to citizenship and voting rights? Against most current normative theories of democracy, this contribution argues that these three questions call for different responses. Democratic legitimacy requires taking into account the interests negatively affected by a decision, the provision of equal rights and contestation options for all subjected to the law, and citizenship status for all those with genuine ties to a particular democratic polity.

Keywords

Democratic Theory, Inclusion, Citizenship, Affected Interests, Democratic Legitimacy

Acknowledgment

Sieglinde Rosenberger hat durch ihre empirischen Forschungen wesentlich zum besseren Verständnis von Inklusion und Exklusion in Österreich beigetragen und immer wieder wichtige Impulse für öffentliche Debatten gesetzt. Ich bedanke mich bei ihr für die Einladung, zum Thema dieses Beitrags einen Vortrag am Institut für Politikwissenschaft in Wien zu halten. Schließlich danke ich ihr auch für viele Jahre einer nicht nur kollegialen, sondern auch freundschaftlichen Beziehung.

The author has declared that no competing interests exist.

¹ Dieser Beitrag ist eine Kurzfassung einiger Thesen aus Bauböck (2017 im Erscheinen). Einige dieser Argumente wurden bereits in Bauböck (2015) vorgestellt.

Im folgenden Beitrag skizziere ich aus der Sicht der normativen politischen Theorie eine kurze Grammatik demokratischer Inklusion in der Hoffnung, dass eine analytische Klärung von Inklusionsprinzipien letztlich auch für die empirische Forschung fruchtbar ist. Diese Hoffnung speist sich aus der Annahme, dass demokratische Legitimität ein Begriff mit sowohl normativem als auch empirischem Gehalt ist und dass Inklusion eine wesentliche Bedingung demokratischer Legitimität in beiderlei Hinsicht ist.

Unter demokratischer Inklusion verstehe ich hier die Berücksichtigung betroffener Interessen in politischen Entscheidungen, die Einbeziehung von Gesetzesunterworfenen in Systeme ziviler und sozialer Rechte, und die Zuerkennung von Mitgliedschaft und politischen Beteiligungsrechten in einem demokratischen Gemeinwesen. Ich versuche zu zeigen, dass diese drei Modi der Inklusion durch spezifische normative Prinzipien geregelt werden sollten, die unterschiedliche personale Reichweiten haben.

1. Welche Fragen sollen Inklusionstheorien beantworten?

Normative Theorien verfolgen in der Regel kritische Absichten, welche ihre Suche nach Prinzipien leiten. Das gilt auch für Theorien demokratischer Inklusion. Oft ist die kritische Absicht jene, den existierenden Grenzen von Staaten die demokratische Legitimation zu entziehen. Zu diesem Zweck genügt es nicht zu zeigen, dass die heutigen Grenzen und die heutige Zusammensetzung der Bevölkerung fast aller Staaten aus einer Geschichte von Krieg, Eroberung, Kolonisierung und ethnischen und religiösen Säuberungen hervorgegangen sind. Demokratisch illegitim sind Grenzen nicht aufgrund ihrer Genese, sondern dann, wenn sie in gegenwärtigen Kontexten jene ausschließen, die gut begründete Ansprüche auf Inklusion haben oder umgekehrt, wenn sie jene einschließen, die Ansprüche auf kollektive Selbstbestimmung und Unabhängigkeit haben. Viele zeitgenössischen politischen Theorien behaupten dagegen, dass es prinzipiell keine demokratische Rechtfertigung für Grenzsicherungen gibt. In dieser Sicht sind politische Grenzen nicht nur historisch kontingent, sondern auch moralisch grundsätzlich arbiträr und können jederzeit in Frage gestellt werden.

Robert Goodin (2007) vertritt zum Beispiel die Auffassung, dass alle von politischen Entscheidungen wahrscheinlich Betroffenen in den Demos inkludiert werden müssen, der diese Entscheidungen trifft. Da es aber unmöglich ist, bei der Entscheidung über die Zusammensetzung eines Demos im Voraus zu wissen, wer von allen möglichen Entscheidung auf der Grundlage aller möglichen politischen Agenden eines Gesetzgebers betroffen sein wird, folgt schlüssig, dass es nur einen globalen Demos geben kann, der die gesamte Menschheit umfasst. Ian Shapiro schlägt im Gegensatz dazu auf der Basis desselben

Prinzips der Inklusion aller betroffenen Interessen variable politische Grenzen für das Wahlrecht vor: "The appropriate demos should be settled decision by decision, not people by people" (Shapiro 2002, 244). Arash Abizadeh vertritt im Unterschied zu Goodin und Shapiro ein Prinzip der Inklusion aller, die der Zwangsgewalt von Gesetzen unterworfen sind. Seine Schlussfolgerungen sind jedoch ähnlich: Der Demos muss grundsätzlich unbegrenzt sein, weil jeder Staat Einwanderung gesetzlich reguliert und dadurch den Rest der Menschheit seiner Zwangsgewalt unterwirft. Zumindest Einwanderungsgesetze müssen daher in demokratischen Foren beschlossen werden, in denen die potenziell ausgeschlossenen Fremden an der Entscheidung beteiligt sind (Abizadeh 2008, 26). Andere AutorInnen, wie etwa Seyla Benhabib (2004) und Sofia Näsström (2007) sind vorsichtiger, was solche institutionellen Implikationen betrifft, benutzen aber demokratische Inklusionsprinzipien ebenfalls in erster Linie dazu, die Legitimität bestehender Ausschlüsse in Frage zu stellen.

Obwohl dieses Anliegen wichtig ist, so kann es doch nicht der Sinn demokratischer Inklusionsprinzipien sein, alle Grenzen grundsätzlich in Frage zu stellen. Inklusion setzt ja eine Grenze voraus, die überschritten wird. Wenn die Grenze selbst illegitim ist, dann erübrigen sich Fragen der Inklusion. So macht etwa die Frage, wer in demokratischen Wahlen inkludiert werden soll, keinen Sinn, wenn das Territorium, in dem die Wahlen stattfinden, zuvor widerrechtlich annektiert wurde. Umgekehrt formuliert, muss demokratische Inklusionstheorie zumindest die Möglichkeit legitimer territorialer Grenzen und Unterscheidungen zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern des Demos zulassen, um die folgende Liste praktischer Inklusionsfragen positiv beantworten zu können:

- Wer hat Anspruch auf Mitgliedschaft und politische Beteiligung in einem demokratischen Gemeinwesen?
- Wer hat Anspruch auf Schutz von Rechten durch politische Institutionen?
- Wer hat Anspruch auf Anhörung und Berücksichtigung seiner/ihrer Interessen in einer bestimmten politischen Entscheidung?
- Unter welchen Voraussetzungen ist es demokratisch legitim, territoriale Grenzen durch Abspaltung oder Vereinigung zu verändern?

Ich werde versuchen, in diesem kurzen Artikel die ersten drei dieser Fragen zumindest grundsätzlich zu beantworten. Diese Fragen setzen stabile und legitime territoriale Grenzen voraus. Die vierte Frage nach der demokratischen Legitimität der Veränderung

dieser Grenzen muss hier ausgeklammert bleiben, um Komplexität zu reduzieren.

2. Korrespondenz zwischen legitimer Inklusion und Zwecken der Assoziation

Mein Ziel ist also nicht nur die Kritik von Ausschluss, sondern auch die Schließung einer Lücke in der Demokratietheorie, die schon in den 1980er Jahren von Fredrick Whelan (1983) und Robert Dahl (1989) beklagt wurde. Das von Dahl und Whelan formulierte und in letzter Zeit viel diskutierte „democratic boundary problem“, besteht darin, dass ein Demos über seine eigene Zusammensetzung oder sein Territorium nicht selbst auf demokratische Weise bestimmen kann, weil solche Entscheidungen nur von einem Demos getroffen werden könnten, der selbst bereits demokratisch legitim zusammengesetzt ist und legitime Herrschaft innerhalb eines Territoriums ausübt. Im Folgenden sollen zunächst einige Bedingungen erörtert werden, unter denen dieses logische Paradox praktisch lösbar werden könnte.

Als erste Regel für eine normative Grammatik der Inklusion schlage ich ein Prinzip der Korrespondenz zwischen assoziativen Zwecken und Inklusionsansprüchen vor. Politische Gemeinwesen sind eine Form der Assoziation von Menschen. Alle solchen Assoziationen sind partikular und unterscheiden zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern. Die Menschheit insgesamt ist eine natürliche Spezies und keine Assoziation. Assoziationen sind zweckorientierte Zusammenschlüsse. Das gilt auch für politische Gemeinwesen. Aristoteles definiert die Polis als eine Vereinigung zum Zweck eines autarken und guten Lebens der Bürger. Hobbes sieht den Staat als Zusammenschluss zur Gewährleistung der Sicherheit der Untertanen, Locke dagegen als die Bedingung für die Sicherung der natürlichen Freiheiten im gesellschaftlichen Zusammenleben. Für Rousseau ist der Zweck der Unterwerfung unter politische Herrschaft die kollektive Freiheit durch Selbstgesetzgebung. Der Legitimitätsanspruch demokratischer Herrschaft (im Gegensatz zu dynastischer oder religiöser) wird immer mit solchen Zwecken begründet.

Aus der Binnensicht einer Vereinigung ist Inklusion dann legitim, wenn die Ansprüche von Außenstehenden auf Aufnahme mit den Zwecken der Assoziation korrespondieren. Ein leidenschaftlicher Schachspieler hat keinen Anspruch auf Aufnahme in einen Tennisklub. Bei demokratischen Gemeinwesen ist die Antwort, worin die Korrespondenz zwischen individuellem Anspruch und assoziativem Zweck besteht, weniger eindeutig, weil sie von unserer Auffassung der Demokratie abhängt. Wer etwa das demokratische Volk als Nation begreift, wird die Korrespondenz in einer Übereinstimmung individueller Identitätsmerkmale mit einer kollekti-

ven Identität der gemeinsamen Herkunft, Geschichte, Sprache, Kultur oder Werte sehen, die diese Nation von anderen unterscheidet. Der Zweck der Erhaltung dieser Differenz rechtfertigt dann entsprechende Kriterienkataloge für die Einbürgerung von ImmigrantInnen.

Die notwendige Korrespondenz zwischen legitimen Inklusionsansprüchen und assoziativen Zwecken bedeutet, dass es immer zwei mögliche Normverletzungen gibt: ungerechtfertigten Ausschluss und ungerechtfertigten Einschluss. Unter letzterem verstehe ich nicht den zwangsweisen Einschluss von Individuen oder Gruppen, sondern Über-Inklusion. Der Begriff der Inklusion suggeriert explizite Zustimmung oder implizites Einverständnis der Inkludierten. Die Insassen eines Gefängnisses oder die einer Kolonialmacht Unterworfenen werden nicht „inkludiert“. Über-Inklusion erfolgt dann, wenn konsensuelle Aufnahme den assoziativen Zwecken widerspricht. Als Beispiel kann die Vergabe von Staatsbürgerschaften und damit auch Wahlrechten an Großinvestoren dienen (Shachar/Bauböck 2014). Ist beim Zugang zur Staatsbürgerschaft ein pekuniäres Interesse des Staates ausreichend oder verletzt es ein Demokratieprinzip, wenn Wahlrechte von jenen erkaufte werden, die keine genuine Bindungen an die jeweilige politische Gemeinschaft haben?

3. Hintergrundannahmen einer Inklusionstheorie für territoriale Gemeinwesen

Jede normative Theorie muss bestimmte Hintergrundannahmen über die menschliche Natur oder allgemeine Eigenschaften von Gesellschaften treffen, die in der weiteren Analyse nicht mehr in Frage gestellt werden. So postulierte etwa John Rawls für seine einflussreiche Theorie „circumstances of justice“, worunter er die normalen Bedingungen verstand, unter denen menschliche Kooperation sowohl möglich als auch notwendig ist (Rawls 1999, 109). Dazu zählt Rawls eine moderate Knappheit an Ressourcen (weil sowohl bei Überfluss als auch bei absoluter Knappheit Prinzipien der Verteilungsgerechtigkeit ins Leere laufen) und einen „Sinn für Gerechtigkeit“ als bei Menschen grundsätzlich vorhandene psychologische Disposition, ohne die der normative Appell keine Resonanz fände.

Können wir in vergleichbarer Weise Umstände benennen, unter denen demokratische Inklusion sowohl empirisch möglich als auch normativ notwendig für die Legitimation politischer Herrschaft ist? Ich möchte in dieser Hinsicht ahistorisch universelle Rahmenbedingungen von historisch variablen unterscheiden. Zu den ersteren gehören m.E. interne Diversität innerhalb politisch verfasster Gesellschaften und externe Vielfalt von abgegrenzten Gemeinwesen. Gäbe es in einer Gesellschaft keine Vielfalt von Interessen, Identitäten und

Ideologien (wobei ich mit letzteren primär Ideen über das Gemeinwohl meine), so wäre Demokratie nicht notwendig, weil jeder und jede EinzelneR alle Entscheidungen im Namen aller treffen könnte. Die Existenz von Außengrenzen zwischen politischen Gemeinwesen ist zwar keine strikte Voraussetzung für Demokratie; wir können uns eine solche auch auf einer Inselgesellschaft vorstellen, die niemals Kontakt zu anderen Gesellschaften hatte.² Aber quer durch die Menschheitsgeschichte haben sich politische Gemeinwesen immer in einer Umwelt konstituiert, in der sie Beziehungen zu anderen, von ihnen unabhängigen Gemeinwesen unterhielten. Jedenfalls taucht, wie oben ausgeführt, die Frage nach demokratischer Inklusion nur in Kontexten auf, in denen es Grenzen zwischen politischen Gemeinwesen und Unterscheidungen zwischen Mitgliedern und Fremden gibt.

Zu den historisch variablen Umständen demokratischer Inklusion rechne ich jeweils eine politische und eine gesellschaftliche Rahmenbedingung: die Territorialität politischer Herrschaft und die relative Sesshaftigkeit von Bevölkerungen.

Mit relativer Sesshaftigkeit meine ich den Umstand, dass die meisten Menschen den Großteil ihres Lebens innerhalb der politischen Grenzen eines bestimmten Gemeinwesens verbringen. Relativ sesshafte Gesellschaften unterscheiden sich von nomadischen, die sich als Kollektive durch den Raum bewegen, von territorial statischen, in denen fast alle Menschen ihr gesamtes Leben im selben Territorium verbringen und grenzüberschreitende Migration die seltene Ausnahme ist, und von hypermobilen, in denen die meisten Menschen individuell migrieren und sich dabei die meiste Zeit ihres Lebens in Territorien aufhalten, in denen sie sich nicht dauerhaft niederlassen. Relative Sesshaftigkeit ist eine relevante Rahmenbedingung für demokratische Inklusion, weil sie bedeutet, dass MigrantInnen in territorial verfasste Gemeinschaften mit dauerhaft niedergelassenen Mehrheiten inkludiert werden. In nomadischen und statischen Gesellschaften taucht die Frage nach demokratischer Inklusion jener, die territoriale Grenzen überschreiten, überhaupt nicht auf und in hypermobilen wäre sie auf den Kopf gestellt, weil es hier um die Inklusion einer Minderheit von Sesshaften in eine Gesellschaft ginge, die keine dauerhafte Bindung an ein Territorium hat.

Mobilität und Sesshaftigkeit hängen aber nicht nur vom Verhalten der Menschen ab, sondern auch von der Größe und den Grenzen des politischen Territoriums. Wenn wir heute etwas mehr als 3% der Weltbevölkerung als internationale MigrantInnen zählen, die sich länger als ein Jahr außerhalb ihres Geburtslandes aufhalten³, so ergibt sich dieser überraschend niedrige Wert

daraus, dass weder kurzfristige Migrationsbewegungen zwischen Staaten noch Binnenmigration innerhalb von diesen einbezogen werden. Nach dem Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawiens ist die Zahl der internationalen MigrantInnen alleine dadurch angestiegen, dass Binnenmigration sich in zwischenstaatliche verwandelt hat. Diese Einsicht ist wesentlich für ein Mehrebenenmodell demokratischer Inklusion, das ich am Ende dieses Aufsatzes skizzieren werde. Die Bedingungen für demokratische Inklusion auf der Ebene von Staaten unterscheiden sich von jenen auf der Ebene von lokalen Gemeinden, nicht zuletzt deshalb, weil letztere in viel höherem Grad mobile Gesellschaften beherbergen als erstere.

4. Vordemokratische, prozedurale und substanziell demokratische Inklusionsprinzipien

Das „demokratische Grenzproblem“ verleitet dazu, Inklusionsprinzipien jenseits der Demokratie zu suchen. Eine solche Lösung wurde bereits angedeutet. Die Grenzen aller politischen Gemeinwesen sind historisch kontingent, aber jene der modernen Staaten orientieren sich am Ideal der Übereinstimmung von Staat und Nation. Die Grenzen des Staates können nicht demokratisch legitimiert werden, sondern nur durch die kollektive Identität seiner BürgerInnen als Angehörige einer Nation, deren Existenz als historisches Kollektiv unabhängig von der demokratischen Verfassung des Staates ist. Ob ein Staat offen ist für die politische Integration von Einwanderern, ist in dieser Sicht nicht eine Frage der Demokratie, sondern des nationalen Selbstverständnisses. Einwanderungsnationen, die aus kolonialer Landnahme hervorgegangen sind, unterscheiden sich in dieser Hinsicht von Auswanderungsländern und Nationalstaaten, die aus dem Zerfall multinationaler Imperien hervorgegangen sind.

Solche vordemokratischen Lösungen bleiben die Antwort schuldig, wie liberal demokratische Staaten den Ausschluss niedergelassener Einwanderer von Staatsbürgerschaft und Wahlrecht auf Dauer rechtfertigen können. Auch empirisch gesehen gibt es in diesen Staaten trotz erheblicher Unterschiede eine gemeinsame Dynamik der Inklusion sowohl der ImmigrantInnen als auch der EmigrantInnen in den Demos, welche durch Bezug auf die unterschiedliche Geschichte und Identität von Nationen nicht erklärt werden kann.

Demokratische Inklusionsprinzipien können entweder prozedural oder substanziell sein, je nachdem ob Demokratie primär als Verfahren für kollektiv bindende Entscheidungen verstanden wird oder als ein Bündel von Normen und Institutionen, welche insgesamt gewährleisten, dass politische Herrschaft durch freie und gleichberechtigte BürgerInnen autorisiert wird. Joseph

² Ich danke Joseph Carens für diesen Hinweis.

³ Das ist die Definition und Schätzung der United Nations Population Division.

Schumpeters Lösung des demokratischen Grenzproblems war rein prozedural: „Democracy is a political method incapable of being an end in itself.“ (Schumpeter 1950, 242). Daraus folgt, dass wir es jedem Demos überlassen müssen, seine Zusammensetzung selbst zu bestimmen (ebenda, 245). Wie Robert Dahl ausgeführt hat, wäre in dieser Sicht nicht nur das Apartheidregime in Südafrika demokratisch legitim gewesen, sondern auch die Herrschaft eines kommunistischen Zentralkomitees, sofern innerhalb dieses Gremiums demokratische Methoden zur Entscheidungsfindung angewendet werden (Dahl 1989, 121). Die Paradoxien prozeduraler Lösungen lassen sich gut am Beispiel des Frauenwahlrechts demonstrieren. Dieses wurde von verfassungsgebenden Versammlungen, Parlamenten oder in Volksabstimmungen beschlossen, bei denen nur Männer wahlberechtigt waren. War die Einführung des Frauenwahlrechts legitim, weil sie in einem demokratischen Verfahren von einem existierenden Demos beschlossen wurden, oder war sie illegitim, weil Frauen an diesem Verfahren nicht beteiligt waren? Wäre eine Entscheidung gegen das Frauenwahlrecht legitim, wenn Frauen gleichberechtigt an dieser Entscheidung beteiligt sind und mehrheitlich gegen ihr eigenes Wahlrecht stimmen?

Für substantielle Inklusionsprinzipien hängt dagegen die Legitimität der Anwendung demokratischer Verfahren zur Entscheidungsfindung davon ab, ob die von den Entscheidungen betroffenen Interessen in angemessener Weise berücksichtigt wurden, ob die einer Regierungsgewalt Unterworfenen von dieser als Gleichberechtigte respektiert und geschützt werden, und ob das diese Regierungsgewalt ermächtigende Volk alle einschließt, die demokratische Ansprüche auf Mitgliedschaft und Wahlrecht haben. In der gegenwärtigen Debatte wurde von allen AutorInnen jeweils eine dieser drei Bedingungen zu einem generellen Inklusionsprinzip verallgemeinert. Ich versuche dagegen zu zeigen, dass diese drei Bedingungen sich auf jeweils unterschiedliche Aspekte der Demokratie beziehen.

5. Anwendungsbereiche demokratischer Inklusionsprinzipien

Die meisten AutorInnen vertreten entweder ein Prinzip des Einschlusses aller betroffenen Interessen oder aller dem Gesetz Unterworfenen. Wird eines dieser Prinzipien verallgemeinert, dann dient es dazu, auch die Frage zu beantworten, wer Ansprüche auf Mitgliedschaft und Wahlrechte hat. Dies ist jedoch deshalb nicht möglich, weil der demokratische Prozess aus unterschiedlichen Phasen besteht, deren logische Abfolge nicht durch Rückkoppelung in einen Kreislauf verwandelt werden kann: Ein demokratisches Volk ermächtigt durch Wahlen die legislativen und exekutiven Institutionen einer Regie-

rung, die mit allgemeiner Gesetzgebungskompetenz innerhalb eines politischen Territoriums ausgestattet sind und Gesetze beschließen und implementieren, welche die Interessen von Personen innerhalb und außerhalb dieses Territoriums in unterschiedlicher Weise betreffen.

Der Demos kann erstens nicht dadurch bestimmt werden, welche Interessen von Regierungsentscheidungen betroffen sind, weil dann sowohl die Zusammensetzung des Volks als auch der von ihm gewählten Regierung von zukünftigen Entscheidungen ebendieser Regierung abhängen würden. Das zweite Inklusionsprinzip des Einschlusses aller Gesetzesunterworfenen führt zu einem ähnlichen Zirkelschluss. Das demokratische Volk ermächtigt eine Regierung und die Reichweite der Gesetzgebungsgewalt dieser Regierung bestimmt wiederum, wer zum demokratischen Volk gehört. Diese Rückkoppelung eines demokratischen Outputs (die Etablierung einer Regierungsgewalt) an einen Input (die Autorisierung dieser Gewalt durch einen Demos) ist nur dann widerspruchsfrei, wenn wir ein territoriales Gewaltmonopol als vordemokratisch legitim annehmen und lediglich die Frage stellen, ob Zugewanderte in den Demos inkludiert werden sollen. Grenzüberschreitende Migration wirft dann allerdings die Frage auf, wie unter einem Prinzip der Inklusion aller Gesetzesunterworfenen die Abweisung von Einwanderungswilligen und der Einschluss von Ausgewanderten als Staatsbürger und Wahlberechtigte gerechtfertigt werden kann.

Solche Widersprüche sind m.E. lösbar, wenn wir die beiden Prinzipien so modifizieren, dass sie die Frage legitimer Inklusion für jeweils *eine* Phase des demokratischen Prozesses beantworten:

- (1) *Demokratische Entscheidungen sind nur dann legitim, wenn die von ihnen tatsächlich oder wahrscheinlich betroffenen Interessen bei der Entscheidung berücksichtigt wurden.*

Die Berücksichtigung betroffener Interessen erfordert, dass deren Vertreter von einer bevorstehenden Entscheidung informiert werden, ein Recht auf Anhörung genießen und gegebenenfalls auch in die Beratung über die Entscheidung eingebunden werden. Dieser Prozess der Berücksichtigung von Interessen ist ein unverzichtbarer und allgemein anerkannter Aspekt innerstaatlicher Demokratie. Er setzt eine politische Öffentlichkeit mit unabhängigen Medien sowie die Einbeziehung von Interessenvertretungen in Beratungen über den Beschluss und den Vollzug von Gesetzen voraus. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Besitzer privater Medien oder die Vertreter von Interessenverbänden Ansprüche auf Staatsbürgerschaft, auf besondere Stimmrechte bei Wahlen oder Sitze in Parlamenten haben. Es bedeutet auch nicht, dass möglicherweise betroffene Interessen berechtigt sind, die politische Tagesordnung demokratischer Regierungen mitzubestimmen, weil damit das

fundamentale Prinzip der Ermächtigung von Regierungsgewalt durch gleichberechtigte BürgerInnen ausgehöhlt würde.

Ein Prinzip des Einschlusses betroffener Interessen bildet jedoch nicht nur die Situation in liberalen Demokratien ab, wie wir sie kennen. Es birgt auch erhebliche Sprengkraft für das internationale Staatensystem, in dem die Nichtberücksichtigung extern betroffener Interessen die Regel ist. Aus dieser Sicht ist es nicht nur eine Frage der ökologischen Vernunft, sondern der demokratischen Legitimität, dass staatliche Energiepolitik die Interessen der gesamten Menschheit an der Verlangsamung des Klimawandels berücksichtigen muss. Für diese und zahlreiche andere Politiken mit transnationalen und globalen Effekten braucht es Institutionen, in denen staatliche und nichtstaatliche Akteure als Vertretungen betroffener Interessen an Beratungen beteiligt werden, bevor einzelne Regierungen und internationale Organisationen in legitimer Weise Entscheidungen treffen können.

- (2) *Demokratische Regierungsgewalt ist nur dann legitim, wenn sie allen, die ihr unterworfen sind, den gleichen Schutz gewährt und wenn sie von diesen auch angefochten werden kann.*

Dieses zweite Inklusionsprinzip begründet Rechtsstaatlichkeit als ein demokratisches Prinzip. Es bezieht sich im Gegensatz zum ersten nicht auf spezifische Politiken, deren Effekte unterschiedliche Reichweiten haben, sondern auf das elementare Verhältnis zwischen Regierungen und jenen, die deren Zwang unterworfen sind. Die Legitimität dieses Zwangs erfordert nicht nur demokratische Autorisierung, sondern auch den gleichen Schutz der Rechte all jener, die ihm ausgesetzt sind. Eine demokratische Regierung kann deshalb nicht von Mehrheiten autorisiert werden, Minderheiten zu unterdrücken. Die im dritten Abschnitt besprochene Territorialität politischer Herrschaft identifiziert die Wohnbevölkerung als primär Anspruchsberechtigte unter diesem zweiten Inklusionsprinzip.

Die Gesetzesunterworfenen haben nicht nur Anspruch auf gleichen Schutz ihrer Rechte, sondern auch das Recht zur Anfechtung der ihnen gegenüber ausgeübten Gewalt. Niedergelassene Fremde, auch wenn sie kein Wahlrecht besitzen, genießen dennoch die Freiheitsrechte der politischen Rede, Versammlung und Vereinigung und können sich gegen staatliche Behörden an unabhängige Gerichte oder Ombudsinstanzen wenden. Jene, die nicht umfassend einer politischen Gewalt unterworfen sind, aber in ihren Freiheiten von dieser erheblich beschränkt werden, haben in gleicher Weise Anspruch auf Rechtfertigung und Berufungsmöglichkeiten. Diese Schlussfolgerung trifft auch für abgewiesene ImmigrantInnen zu.

Aus dem zweiten Prinzip folgt wiederum nicht, dass der Anspruch auf Mitgliedschaft und Wahlrechte allen Gesetzesunterworfenen und nur diesen zukommt. Der 14. Zusatz zur U.S. amerikanischen Verfassung unterscheidet in dieser Hinsicht sehr genau zwischen dem *citizenship clause* („all persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the state wherein they reside“) und dem *equal protection clause* („no state shall ... deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws“).

- (3) *Anspruch auf Bürgerschaft und Wahlrechte haben all jene, deren Freiheit und Wohlergehen mit der Selbstregierung und dem Gemeinwohl eines bestimmten politischen Gemeinwesens verknüpft sind.*

Dieses Inklusionsprinzip bezieht sich auf die erste Phase des demokratischen Prozesses. Statt Mitgliedschaft an bestimmte Ergebnisse dieses Prozesses (Regierungsgewalt oder spezifische Politiken) zu knüpfen, wird hier das allgemeine Kriterium der Korrespondenz zwischen individuellen Inklusionsansprüchen und assoziativen Zwecken auf demokratische Gemeinwesen angewandt. Der normative Zweck der Demokratie ist es, die kollektive Freiheit und das Gemeinwohl der BürgerInnen zu sichern. Daher sind alle jene einzuschließen, deren individuelle Freiheit und Wohlergehen nur durch diesen Einschluss gesichert werden kann.

Dieser allgemeine Grundsatz muss in zweierlei Hinsicht konkretisiert werden, um praktisch anwendbar zu werden. Erstens muss die Stärke individueller Bindungen an ein bestimmtes Gemeinwesen beurteilt werden. Langfristiger Aufenthalt im Territorium ist dafür sicherlich eine hinreichende, aber nicht immer eine notwendige Bedingung. Auch der vergangene Aufenthalt oder die in einer zukünftigen Lebensplanung vorgesehene Rückkehr können begründen, warum Auswanderer der ersten Generation ihre Staatsbürgerschaft und Wahlrechte beibehalten, obwohl sie der laufenden Gesetzgebung des Herkunftsstaates nur marginal unterworfen oder von dieser betroffen sind. Sogar Ansprüche von Flüchtlingen auf raschen Zugang zur Staatsbürgerschaft können sich darauf stützen, dass der Aufnahmestaat in besonderer Weise für ihre Freiheit und ihr Wohlergehen verantwortlich geworden ist, weil der Herkunftsstaat in dieser Hinsicht versagt hat.

Zweitens folgt aus dem Grundsatz der Korrespondenz, dass die Bedingungen für die Selbstregierung eines Gemeinwesens ausschlaggebend dafür sind, wie Inklusion praktisch geregelt wird. Für unabhängige Staaten sind die Integrität ihres Territoriums und die Kontinuität ihres Staatsvolks Bedingungen für Selbstregierung innerhalb des internationalen Staatensystems. Das erklärt und rechtfertigt, warum das Wahlrecht in

nationalen Wahlen in fast allen Staaten an die Staatsbürgerschaft geknüpft ist und diese wiederum automatisch per Geburt erworben wird und nur per Antrag auf Einbürgerung oder Ausbürgerung gewechselt werden kann. Kommunen sind im Gegensatz dazu politische Gemeinwesen, die in das Territorium eines Staates eingebettet sind und deren Grenzen offen für Einwanderung sind. Es entspricht diesen Bedingungen kommunaler Autonomie, die jeweilige Wohnbevölkerung in den Demos der lokal Wahlberechtigten zu inkludieren. Auch diese normative These wird durch einen demokratischen Trend gestützt: In den meisten europäischen und südamerikanischen Staaten sind kommunale Wahlrechte von der Staatsbürgerschaft teilweise oder ganz abgekoppelt (Arrighi/Bauböck 2016). In einer föderalen Mehrebenenstruktur bilden substaatliche und supra-staatliche Regionen einen dritten Typus demokratischer Gemeinwesen, in denen Bürgerschaft und Wahlrechte weder per Geburt noch per Wohnsitz erworben werden, sondern von der Staatsbürgerschaft abgeleitet werden. Dies trifft sowohl auf die europäische Unionsbürgerschaft zu, als auch auf Wahlrechte in den konstitutiven Regionen demokratischer Bundesstaaten.

6. Schlussbemerkung

Diese sehr kurze Grammatik demokratischer Inklusion lässt viele Fragen offen. Sieglinde Rosenbergers Forschung hilft einige davon in konkreten Migrationskontexten zu beantworten (Ataç/Rosenberger 2013). Ich habe hier lediglich versucht zu zeigen, dass bei bestimmten Hintergrundannahmen und einer Ausdifferenzierung von Inklusionsprinzipien für drei Aspekte und Phasen des demokratischen Prozesses das sogenannte demokratische Grenzproblem sowohl theoretisch wie praktisch lösbar ist.

Literaturverzeichnis

- Abizadeh*, Arash (2008). Democratic Theory and Border Coercion: No Right to Unilaterally Control Your Own Borders, in: *Political Theory*, Vol. 36(1), 37–65.
- Arrighi*, Jean-Thomas/Rainer Bauböck (2016). A multilevel puzzle. Migrants' voting rights in national and local elections, in: *European Journal of Political Research*, online first, DOI: 10.1111/1475-6765.12176.
- Ataç*, Ilker/Sieglinde Rosenberger (Hrsg.) (2013). *Politik der Inklusion und Exklusion*, Wien.
- Bauböck*, Rainer (2015). Morphing the Demos into the right shape. Normative principles for enfranchising resident aliens and expatriate citizens, in: *Democratization*, Vol. 22(5), 820–839.
- Bauböck*, Rainer (2017 im Erscheinen). *Democratic Inclusion*. Rainer Bauböck in Dialogue. Manchester.
- Benhabib*, Seyla (2004). *The Rights of Others: Aliens, Residents, and Citizens*, Cambridge.
- Dahl*, Robert (1989). *Democracy and Its Critics*, New Haven.
- Goodin*, Robert E. (2007). Enfranchising All Affected Interests, and Its Alternatives, in: *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 35(1), 40–68.
- Näsström*, Sofia (2007). The Legitimacy of the People, in: *Political Theory*, Vol. 35(5), 624–658.
- Rawls*, John (1999). *A Theory of Justice*. Revised Edition, Oxford.
- Schumpeter*, Joseph A. (1950). *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York.
- Shachar*, Ayelet/Rainer Bauböck (Hrsg.) (2014). *Should Citizenship be for Sale?*, Florence: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute.
- Shapiro*, Ian (2002). The State of Democratic Theory, in: Ira Katznelson/Helen V. Milner (Hrsg.): *Political Science. State of the Discipline*, New York, 235–265.
- Whelan*, Frederick G. (1983). Prologue: Democratic Theory and the Boundary Problem, in: J. Roland Pennock/John W. Chapman (Hrsg.): *Liberal Democracy*, Nomos 25, New York, 13–47.

Autor

Rainer Bauböck ist seit 2007 Professor für soziale und politische Theorie am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz. Zuvor war er Mitarbeiter am Institut für Höhere Studien in Wien und am Institut für europäische Integrationsforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Lehrbeauftragter an den Universitäten Innsbruck und Wien und Vorsitzender der Österreichischen Gesellschaft für Politikwissenschaft. Er hatte Gastprofessuren und Forschungstipendien unter anderen an den Universitäten Innsbruck, Warwick, Princeton, Yale, CEU Budapest, Pompeu Fabra und Bristol. Gemeinsam mit Jo Shaw und Maarten Vink leitet Rainer Bauböck ein Beobachtungszentrum für Staatsbürgerschaftsfragen <http://eudo-citizenship.eu>.

