

Optionen und Maßnahmen



UniNETZ –
Universitäten und Nachhaltige
Entwicklungsziele

Österreichs Handlungsoptionen
zur Umsetzung
der UN-Agenda 2030
für eine lebenswerte Zukunft.

16_16

Target 16.9

Autor:

Dr. F.J. Campbell, David (*Universität für angewandte Kunst Wien*)

Reviewer_innen:

Dr. phil. habil. Paganini, Claudia (*LFU Innsbruck, Institut für Systematische Theologie*), Dr. Wehinger, Daniel (*LFU Innsbruck, Institut für Christliche Philosophie*)

Inhalt

3	16_16.1	Ziele der Option
3	16_16.2	Hintergrund der Option
6	16_16.3	Optionenbeschreibung
6	16_16.3.1	Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen
6	16_16.3.2	Erwartete Wirkweise
7	16_16.3.3	Bisherige Erfahrungen mit dieser Option oder ähnlichen
7	16_16.3.4	Zeithorizont der Wirksamkeit
7	16_16.3.5	Vergleich mit anderen Optionen, mit denen das Ziel erreicht werden kann
7	16_16.3.6	Offene Fragestellungen
8		Literatur

16_16.1 Ziele der Option

Ziel dieser Option ist es, in Österreich ein größeres Ausmaß an Demokratiequalität zu erreichen, indem Personen, die in Österreich geboren werden (eventuell auch eine Mindestanzahl in Jahren in ihrer Kindheit und Jugend in Österreich leben), automatisch auch Staatsbürger_innen von Österreich werden. Das entspricht einem Grundgedanken der Demokratie (Campbell, 2019a), dass nämlich eine Bevölkerung, die in einem Gebiet lebt, auch „politisches Subjekt“ ist, also es somit eine Selbstregierung des Volkes, aber auch eine Selbstregierung der Bevölkerung, d.h. jener Menschen, die faktisch auf dem Gebiet leben, gibt.

Österreichs Staatsbürger_innenschaft kennt kein *Jus Soli*, sondern wendet ein reines *Jus Sanguinis* an: Automatischer Erwerb der Staatsbürger_innenschaft erfolgt noch immer über die Staatsbürger_innenschaft der Eltern. Die Geburt in Österreich und Residenz während Kindheit und Jugend werden dabei ausgeblendet. Damit entscheidet faktisch Abstammung (also ein biologisches Prinzip) über politische Rechte und automatische politische Partizipation an Österreichs Demokratie. Dies lässt sich nur schwer mit den entwickelten Qualitätsstandards einer Demokratie im 21. Jahrhundert (und darüber hinaus) in Einklang bringen und steht letztlich – konsequent gedacht – im Widerspruch zu Fairness und der universellen Gleichheit der Menschenrechte. Konsequent gedacht zeichnet sich hier auch ein Konflikt mit der Freiheit („Freiheit“ als eines der wesentlichen Bestimmungsmerkmale bzw. als eine der zentralen Zielvorstellungen von Demokratie) ab. Reformen von Staatsbürger_innenschaft in anderen europäischen Ländern (wie in Deutschland), die sich während der letzten Jahre ergaben, sind nicht nach Österreich durchgedrungen und wurden nicht in den österreichischen politischen Mainstream-Diskurs aufgenommen bzw. adäquat erfasst (Campbell, 2015, 2019b).

Dabei würde *Jus Soli* implizieren, dass es in Österreichs Politik weniger Spielraum für Populismus gäbe, da wir damit eine Situation von mehr Deckungsgleichheit zwischen Bevölkerung (Wohnbevölkerung) und Wähler_innen vorfinden würden.

16_16.2 Hintergrund der Option

Diese Option zielt so gesehen direkt auf eine der Kernbedeutungen von Demokratie ab, indem eine besondere Aufmerksamkeit auf die „Staatsbürgerschaft“ (Staatsbürger_innenschaft) und deren Bedeutung für Demokratie gelegt wird.

Was ist eine Demokratie? Natürlich gibt es hier Variationen und Entwicklungen (über Zeit und Raum), aber ein zentrales Verständnis besagt, dass Demokratie aus dem wechselseitigen Spiel von zwei Prinzipien generiert wird: der *Selbstregierung des Volkes* sowie der *Grundrechte einer jeden Person, eines jeden Menschen*.

Grundsätzlich könnten hier verschiedene Definitionen konkret angeführt werden, aber es soll in diesem Zusammenhang einfach auf folgende veröffentlichte Habilitationsschrift mehrfach aktuell Bezug genommen werden (Campbell, 2019a).

What is democracy? What are concepts and theories about democracy? Approached from an etymological perspective, the word or term of ‘democracy’ originates in the ancient Greek δημοκρατία (dēmokratia) (dēmokratia) that brings together the meaning of dēmos, the ‘people,’

with kratos, which has the meaning of 'power' or 'rule.' In a literal understanding, democracy means and implies that it is the people who are governing 'itself' (themselves). Democracy acknowledges the self-empowerment of people. In a democracy, the people are the base, basis and the (only) legitimate source for ruling and government. Democracy is a system of 'self-ruling', 'self-government' or 'self-governance' by the people and of the people that is based on human rights (basic rights), with freedom and equality as two basic principles. Democracy represents a self-organizing system in a consequential understanding. Theory or theories about democracy, therefore, are also theories about a system of self-ruling, self-government or self-governance by the people (human-rights-based). In that line of thinking, quality of democracy refers to the qualities of self-ruling, self-government or self-governance by the people, also in reference to human rights (basic rights), also in reference to freedom and equality. (Campbell, 2019a, S. 18-19)

In diesem Kontext gewinnt auch die Diskussion über „Demokratiequalität“ an Bedeutung, die betont, dass Demokratie nicht als etwas Unveränderliches verstanden (bzw. missverstanden) werden soll (etwa das Erreichen und Abhaken eines demokratischen Mindeststandards im Sinne einer Checkliste), sondern dass Demokratie auch einer Entwicklung unterliegt und es damit unterschiedliche Qualitäten von Demokratie geben kann. Demokratiequalität kann abnehmen, aber grundsätzlich geht es vielmehr um Reformen und Innovationen, um die Demokratiequalität zu steigern.

Quality of democracy represents a concept (theory of democracy), which should allow to distinguish between different qualities of democracy, by this implying that there can be democracies with a lower quality of democracy, but also with a higher quality of democracy. In past times, in the twentieth century post-1945, perhaps a dichotomous dividing-of-the-world-into-two-spheres appeared to be sufficient, namely contrasting the democracies with the non-democracies ...

(Campbell, 2019a, S. 15)

By introducing and incorporating the concept of the quality of democracy or of theories of the quality of democracy in our framework of analysis, the interest is being emphasized and acknowledged, to have the possibility to distinguish between different levels, stages of development or qualities of democracies. 'Quality of democracy' should add sharpness and precision to our reasoning and theorizing about democracy. 'Quality of democracy' should make differences between democracies better visible. 'Quality of democracy' should help exploring, whether democracies achieved to progress, and if so, whether such progress could be displayed. For the purpose of our analysis, this is crucial and decisive.

(Campbell, 2019a, S. 17)

Ein entscheidender weiterer Gedanke ist natürlich, wer das „Volk“ ist, im Sinne von wer ist das „politische Volk“ in einer Demokratie? Denn wenn es sich bei Demokratie um Formen des Selbstregierens des Volkes handelt, dann verlangt es natürlich nach einer Analyse dessen, wer das Volk ist. Hier knüpft sich ein weiterer bedeutender Gedankengang bezogen auf Demokratie an:

When the one original core idea of a democracy is the self-ruling and self-government of and by the people, then we also must ask: Who 'is' (are) the people? The 'people' represent the other conceptual focus of the core definition of democracy, in combination with the self-rule, self-

government and self-governance (see, for example, Pelinka, 2008, pp. 22-23, 33). The answer to that question (Who 'is' or are the people?) is not always that clear or self-evident. The 'political people' would be those people who are entitled with political rights, such as to participate in elections as voters and as candidates. Political rights are mostly reserved to citizens. In an ideal-typical understanding, the people of a democracy should be identical with the population that is living in this democracy and country. Practically speaking, this is in no democracy the case. The greater the mismatch or non-overlapping between the (political) 'people' and the 'population' within a democracy, the more troublesome is this for a democracy and the status of quality of democracy. Should the gap of a mismatch also widen, this again would indicate a problematic trend for a democracy (Campbell, 2019a, S. 21-22).

„Staatsbürger_innenschaft“ regelt zumeist formal, wer Teil des „politischen Volkes“ ist, im Sinne davon, dass Staatsbürger_innen voll an der Demokratie teilnehmen können, also über das aktive und passive Wahlrecht verfügen. Im Idealfall sollte es eine weitgehende Übereinstimmung zwischen Wohnbevölkerung und dem „politischen Volk“ (Staatsbürger_innen) geben, da genau das der Vorstellung einer Selbstregierung eines Volkes, einer Bevölkerung, entspricht. Das würde (idealtypisch) bedeuten, dass die Wohnbevölkerung weitgehend auch über politische (staatsbürgerrechtliche) Rechte verfügt, im Besonderen natürlich all jene Personen der Wohnbevölkerung, die auch schon im Staatsgebiet geboren wurden, eventuell auch eine bestimmte Anzahl von Jahren während der Kindheit und Jugend dort gelebt haben (zusätzlich würden zum politischen Volk auch jene Staatsbürger_innen hinzukommen, die, aus Sicht des Staatsgebietes, im Ausland sind bzw. im Ausland leben). Hingegen als problematisch hat zu gelten, wenn (1) ein größerer Teil der Bevölkerung oder (2) ein zunehmender Teil der Bevölkerung nicht Staatsbürger_innen sind, da genau dann die (3) Nicht-Staatsbürger_innen von der politischen Teilnahme an der Demokratie ausgeschlossen sind und (4) Nicht-Staatsbürger_innen in nicht-demokratischer Weise (und das in einer Demokratie) benachteiligt werden können. Dazu kann weiter festgehalten werden:

Bedenklich für Demokratiequalität ist, wenn ein bedeutender Anteil der Wohnbevölkerung nicht im Besitz der Staatsbürgerschaft ist beziehungsweise sich dieser Anteil sogar vergrößert: Denn das könnte dazu führen, dass manche Parteien, die an Wahlstimmenmaximierung interessiert sind, den StaatsbürgerInnen ‚auf Kosten‘ der Nicht-StaatsbürgerInnen Wahlversprechen geben. ... Je größer der Anteil der Nicht-StaatsbürgerInnen, desto höher fällt das populistische Potenzial für den Parteienwettbewerb aus. Soll gegen Populismus ein effektiver Riegel vorgeschoben werden, müsste der Anteil der Nicht-StaatsbürgerInnen an der Wohnbevölkerung möglichst verringert werden. (Campbell, 2002, S. 30-31)

Wichtig ist weiters, zu beachten, wie der „automatische Erwerb“ von Staatsbürger_innenschaft funktioniert: Personen, die Teil einer Wohnbevölkerung (eines Staates) sind, können (zumeist) um eine Staatsbürger_innenschaft dieses Staates ansuchen, aber das ist mit Hürden, Aufwand und vielfach Barrieren (Auflagen) verbunden (und auch nicht immer möglich).

Im Wesentlichen gibt es zwei Formen des automatischen Erwerbs von Staatsbürger_innenschaft, die hier jeweils vereinfacht wieder-

gegeben werden sollen:

Jus Soli besagt, dass jede_r, die/der auf dem Territorium eines Staates geboren ist, automatisch auch dessen Staatsbürger_innenschaft hat.

Jus Sanguinis besagt, wenn die Eltern Staatsbürger_innen sind, dann haben auch deren Kinder automatisch deren Staatsbürger_innenschaft, unabhängig, wo die Kinder zur Welt kommen.

Mehrere Staaten dieser Welt wenden eine Mischung von *Jus Soli* und *Jus Sanguinis* an. Selbst Staaten mit einer historischen Betonung von *Jus Soli* kennen Komponenten von *Jus Sanguinis* (wie etwa die USA). Ferner gibt es Staaten, die ursprünglich primär *Jus Sanguinis* anwendeten, später aber auch Komponenten von *Jus Soli* hinzufügten. Demgegenüber gibt es Staaten, die ein mehr oder weniger ausschließliches *Jus Sanguinis* anwenden, ohne Komponenten von *Jus Soli*: Dafür ist Österreich ein Beispiel.

16_16.3 Optionenbeschreibung

16_16.3.1 Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen

Jus Soli wird häufig auf „Gesetzgebung“ zu Staatsbürger_innenschaft reduziert, als ob es sich um eine rechtliche Detailfrage handeln würde, die es zu regeln gilt. Zu wenig und zu selten ist hier die demokratische Fundamentalbedeutung klar, zu wenig wird erkannt, dass es sich bei *Jus Soli* grundsätzlich um eine Themenstellung handelt, die von verfassungsrechtlicher Bedeutung ist, die also auch durch Grundrechte und einen Grundrechtekatalog als zu schützen gelten müsste.

Konsequent wäre dementsprechend ein Rechtsanspruch auf *Jus Soli*.

Jus Soli verlangt als Option folgende innovative Reform:

- Staatsbürger_innenschaft: Die Einführung einer gleichberechtigten *Jus Soli*-Komponente in Österreich, parallel zum *Jus Sanguinis*, ist dringend notwendig. (Zu Doppel- und Mehrfachstaatsbürger_innenschaft sind unterschiedliche Positionen denkbar und natürlich auch legitim, es gibt jedoch gute Argumente für deren Zulassung.)
- *Jus Soli würde hier bedeuten: Jede_r, die/der in Österreich geboren wird, erhält automatisch die österreichische Staatsbürger_innenschaft. Dies könnte (eventuell) auch auf solche Personen ausgeweitet werden, die eine Mindestanzahl an Wohnjahren während der Kindheit und/oder Jugend in Österreich verbringen.*

Als allgemeinen Rahmenbefund gibt es hier ferner die These, dass Österreich (im europäischen Vergleich) zu jenen Staaten gehört, die bei der Inklusion von Nicht-Staatsbürger_innen bzw. von Migrant_innen tendenziell restriktivere Regelungen anwenden. Das geht etwa aus dem *Migrant Integration Policy Index* hervor (Huddleston, Niessen, Ni Chaoimh & White, 2011).

16_16.3.2 Erwartete Wirkungsweise

Jus Sanguinis schafft zwischen in Österreich Geborenen massive (staatsbürgerliche) Ungleichheiten, da, abhängig von der Staatsbürger_innenschaft der Eltern, dann die in Österreich geborene Person (gleichsam automatisch) ein_e österreichische_r Staatsbürger_in ist (oder nicht ist). In dieser

Hinsicht arbeitet das *Jus Soli* viel klarer im Sinne einer (staatsbürger-)rechtlichen Gleichheit. Damit entspricht *Jus Soli* auch mehr den Vorstellungen von Fairness, da es somit bedeuten würde, dass alle in Österreich Geborenen (automatisch) österreichische Staatsbürger_innen sind und nicht nur diejenigen, bei denen auch die Eltern Staatsbürger_innen sind. Denn warum sollte der eigene Status vom Status der Eltern abhängig sein? Erwartete Wirkweise ist demnach eine bessere Inklusion von Bevölkerung und Wohnbevölkerung in die Demokratie und damit eine bessere und breitere Identifikation mit der Demokratie. Die Demokratie in Österreich soll dadurch noch positiver aufgenommen werden und undemokratischen bzw. antidemokratischen Phänomenen ein noch effektiverer Riegel vorgeschoben werden. In dieser Hinsicht ist es interessant, auch weiterführend auf die grundsätzlichen und theoretischen Überlegungen von Rainer Bauböck (1994) zu verweisen (siehe ebenfalls aktuell Valchars & Bauböck, 2021).

16_16.3.3 Bisherige Erfahrungen mit dieser Option oder ähnlichen Optionen

Staaten, wie beispielsweise Deutschland, die in jüngerer Vergangenheit *Jus Soli* eingeführt haben, machten damit in der Regel sehr positive Erfahrungen. Betreffende Informationen zu Deutschland können beispielsweise unter Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (o. J.) und Stadt Erlangen (2019) nachgesehen und nachgelesen werden.

16_16.3.4 Zeithorizont der Wirksamkeit

Rechtlich ließe sich in Österreich eine *Jus Soli*-Komponente im österreichischen Staatsbürger_innengesetz relativ schnell (innerhalb einer Jahresfrist) umsetzen, eine Verfassungsänderung erscheint dafür nicht notwendig. Grundsätzlich sollte das *Jus Soli* (im Sinne des Zeithorizontes ihrer Wirksamkeit) als unbefristet gelten und damit eine unbefristete Wirksamkeit haben.

16_16.3.5 Vergleich mit anderen Optionen, mit denen das Ziel erreicht werden kann

Jus Soli positioniert sich hier als eine Option mit interdisziplinären Systemgrenzen.

Auf der einen Seite könnte *Jus Soli* als ein Teil eines rechtswissenschaftlichen Diskurses verstanden werden, andererseits ist *Jus Soli* gleichermaßen bedeutsam für Diskurse in der Politik und Politikwissenschaft (Demokratie), aber auch darüber hinaus, wie für Gerechtigkeit, Ethik oder auch in der Theologie.

16_16.3.6 Offene Fragestellungen

Im Kontext der gegenwärtigen Diskussionen zu *Jus Soli* in Österreich sollen beispielsweise die folgenden Indikatoren sehr genau beobachtet und beforscht werden:

- Wie hoch ist der Anteil der Staatsbürger_innen und Nicht-Staatsbürger_innen an der Wohnbevölkerung, und wie haben sich hier die Relationen über die Zeit verschoben?
- Wie hoch ist der Anteil der Nicht-Staatsbürger_innen an jenen Menschen, die in Österreich geboren wurden, und wie haben sich hier die Relationen über die Zeit verschoben?

- Wie hoch ist der Anteil der Nicht-Staatsbürgerinnen in der Gruppe jener Personen in der Wohnbevölkerung, die grundsätzlich ein Alter haben, bei dem man normalerweise wahlberechtigt ist, und wie haben sich hier die Relationen über die Zeit verschoben?

Literatur

- Bauböck, R. (1994). *Transnational Citizenship: Membership and Rights in International Migration*. Cheltenham: Edward Elgar. ISBN: 978-1-85278-942-8.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (o. J.). *Artikel Verfassung: Staatsangehörigkeitsrecht*. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/staatsangehoerigkeit/staatsangehoerigkeitsrecht/staatsangehoerigkeitsrecht.html> [28.11.2021].
- Campbell, D. F. J. (2002). Zur Demokratiequalität von politischem Wechsel, Wettbewerb und politischem System in Österreich. In D. F. J. Campbell & C. Schaller (Hrsg.), *Demokratiequalität in Österreich: Zustand und Entwicklungsperspektiven* (S. 15-43). Oplade: Leske + Budrich. <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/12473;jsessionid=62AD80AF18F-15D913B7691192A247070> [28.11.2021]. ISBN: 978-3-8100-3372-7.
- Campbell, D. F. J. (2015). Verbesserungsmöglichkeiten und Reformvorschläge für Demokratiequalität in Österreich. *Sozialwissenschaftliche-Rundschau* 55(2), 219-239 http://www.sws-rundschau.at/html/archiv_abstract.php?language=de&id=328&heft=82 [28.11.2021].
- Campbell, D. F. J. (2019a). *Global Quality of Democracy as Innovation Enabler: Measuring Democracy for Success*. New York: Palgrave Macmillan.
- Campbell, D. F. J. (2019b). The Quality of Democracy in Austria in Comparative Perspective. In G. Bischof & D. M. Wineroither (Hrsg.), *Democracy in Austria* (Contemporary Austrian Studies Vol. 28, S. 199-222). Innsbruck: University of New Orleans Press. doi:10.2307/j.ctvpj76qx
- Huddleston, T., Niessen, J., Ni Chaoimh, E., & White, E. (Hrsg.). (2011). *Migrant Integration Policy Index III*. Brussels: British Council and Migration Policy Group. https://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/migrant_integration_policy_index_mipexiii_2011.pdf [28.11.2021].
- Pelinka, A. (2008). Democratisation and De-democratisation in Austria. In E. Fröschl, U. Kozeluh & C. Schaller (Hrsg.), *Democratisation and De-democratisation in Europe?: Austria, Britain, Italy, and the Czech Republic – A Comparison*. Innsbruck: Studienverlag. ISBN: 978-3-7065-4519-8.
- Stadt Erlangen (2019). *Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt im Inland*. https://www.erlangen.de/desktopdefault.aspx/tabid-1430/87_read-6514/ [28.11.2021].
- Valchars, G., & Bauböck, R. (2021). *Migration & Staatsbürgerschaft*. Wien: Österreichische Akademie der Wissenschaften. <https://austriaca.at/9783700188865> [28.11.2021]. ISBN: 978-3-7001-8886-5.