

# „Das Kriterium der ökonomischen Leistungsfähigkeit ist überholt!“

Die Geschichte des österreichischen Wahlrechts ist von langwährenden Diskussionen zur Ausgestaltung und Bestimmung des Kreises der Wahlberechtigten geprägt. Auch wenn heute viele der historischen Ausschlüsse als überwunden gelten, betrug der Anteil der Nicht-Wahlberechtigten über 16 Jahren bei den letzten Parlamentswahlen nahezu 14 Prozent der in Österreich lebenden Menschen. **Melanie Konrad** hat mit **Antonia Wagner**, Universitätsassistentin im Prae Doc am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien, über die zentralen Punkte einer jahrzehntelangen politischen und rechtswissenschaftlichen Debatte zu Wahlrecht und Staatsbürger\*innenschaft gesprochen.

Wir feiern heuer 100 Jahre Frauenwahlrecht in Österreich. Geschlecht, Bildung und ökonomische Leistungsfähigkeit sind längst keine Kategorien mehr, um den Zugang zum Wahlrecht zu reglementieren. Trotzdem sind rund eine Million Einwohner\*innen Österreichs aufgrund ihrer ausländischen Staatszugehörigkeit von den Wahlen ausgeschlossen. Was sind deiner Auffassung nach die wesentlichen Punkte in der rechtswissenschaftlichen Diskussion zum Wahlrecht für fremde Staatsangehörige?

Hier müssen wir zwischen der verfassungsrechtlichen und politikwissenschaftlichen Diskussionsebene unterscheiden. Die erste Diskussion dreht sich um die Frage, ob eine Öffnung des Wahlrechts für fremde Staatsangehörige verfassungsrechtlich überhaupt möglich wäre. Dazu gab es 2004 eine Entscheidung vom Verfassungsgerichtshof.<sup>[1]</sup> Dieser ging ein Gesetz des Wiener Landtags aus dem Jahr



Antonia Wagner | Foto: privat



„Zur Überreichung  
wünsche ich mir  
Ham and Eggs  
bei den Hemeteks.“

Weggefährt\_innen gratulieren **Ursula Hemetek**  
zum **Wittgensteinpreis 2018**.



auf Seite  
**26**

2003 voran, das für Drittstaatsangehörige, die mindestens fünf Jahre in Wien niedergelassen sind – ähnlich wie für Unionsbürger\*innen –, ein Wahlrecht auf der Ebene der Bezirksvertretungen vorsah. Dieses Gesetz wurde von Abgeordneten der ÖVP und FPÖ vor dem VfGH angefochten mit dem Argument, dies sei verfassungsrechtlich nicht zulässig. Der VfGH ist dieser Argumentation zu Teilen gefolgt und hat festgehalten, dass der Begriff des Volkes an die österreichische Staatsbürger\*innenschaft anknüpft und ein dem Entwurf entsprechendes Gesetz daher verfassungswidrig wäre. Dabei steht dies nicht explizit in der Verfassung. Es gibt zwar noch spezifischere Regelungen, die das Wahlrecht zum Nationalrat oder zu den Landtagen regeln und schon von Staatsbürger\*innen sprechen, aber das allein sagt noch nicht aus, dass es grundsätzlich unzulässig wäre, das Wahlrecht für fremde Staatsangehörige zu öffnen. Diese Exklusivität lässt sich meiner Auffassung nach rechtsdogmatisch nicht ableiten. Es gibt auch noch eine pragmatischere Sicht, die eine zeitgemäße Öffnung des Wahlrechts für Drittstaatsangehörige vertritt, wie sie auch für Unionsbürger\*innen gemacht wurde.

[Für Kritiker\\*innen handelt es sich bei diesem Ausschluss um ein sich stetig vertiefendes demokratisches Defizit. Was sind die zentralen Fragen in dieser Diskussion?](#)

Die politikwissenschaftliche Ebene der Diskussion beschäftigt sich genau mit dieser demokratischen Legitimität der Wahlen unter Ausschluss einer großen Gruppe: Wie inklusiv muss eine Wahlordnung sein, damit die Repräsentant\*innen als legitim gewählt gelten? Wie eng darf der Kreis der Wahlberechtigten gezogen werden? Und kann man einfach Menschen vom Wahlrecht ausschließen, die seit vielen Jahren im Land leben? Ein zentrales Problem hier ist, dass sowohl das Wahlrecht als auch das Staatsbürger\*innenschaftsrecht auch völkerrechtlich eng mit der Souveränität des Nationalstaats verbunden sind. Beide sind Rechtsbereiche, die dem jeweiligen Staat vorbehalten sind. Die Diskussion wird außerdem oft entlang der Frage geführt, ob ein Staat fremden Staatsbürger\*innen politische Partizipation in Form einer Wahlberechtigung ermöglichen muss. Eine solche Argumentation endet dann oft in einem „Nein“. Es lässt sich hier nichts aus der Europäischen Menschenrechtskonvention oder der österreichischen Verfassung ableiten. Da es kein subjektives Recht gibt, in das Wahlvolk aufgenommen zu werden, bleibt diese Entscheidung dem Verfassungsgesetzgeber überlassen.

Wenn man die Ansicht vertritt, dass die Staatsbürger\*innenschaft ein legitimes Instrument zur Bestimmung des Kreises der Wahlberechtigten ist, muss man sich natürlich auch ansehen, wie diese ausgestaltet

ist. In Österreich ist die Verleihung der Staatsbürger\*innenschaft sehr exklusiv ausgestaltet und nur für ganz bestimmte Personengruppen möglich. Im internationalen Vergleich ist die reguläre Wartefrist für die Antragstellung mit zehn Jahren sehr lange. Die Voraussetzung eines Deutsch-Nachweises über B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen einschließlich vertiefter Wertekennntnisse bildet eine weitere Hürde. Außerdem muss man Wohlverhalten beweisen, d. h. man darf nicht straffällig geworden sein, wofür es einen großen behördlichen Ermessensspielraum gibt. Hinzu kommt das Kriterium der ökonomischen Leistungsfähigkeit: Die Antragstellenden müssen nachweisen, dass sie innerhalb der letzten sechs Jahre für mindestens 36 Monate über ein bestimmtes Einkommen verfügt haben. Die ökonomischen Vorgaben sind angepasst an die Ausgleichsrichtsätze aus dem Sozialversicherungsrecht, also die Mindestpensionen. Allerdings muss im Staatsbürger\*innenschaftsrecht das Einkommen – rund 1.000 Euro für eine Person – *nach* Abzug von Ausgaben wie etwa Miete oder Kreditraten nachgewiesen werden.<sup>[2]</sup> Statistisch betrachtet ist das für niedrige Einkommensschichten kaum zu erreichen, besonders für Frauen und Alleinerzieher\*innen.<sup>[3]</sup>

Das Prinzip der Exklusivität der Staatsbürger\*innenschaft ist ebenfalls wichtig und wird nur für Einbürgerungen im Interesse der Republik, wie von Sportler\*innen oder bedeutenden Kunst- und Kulturschaffenden, lockerer gehandhabt. Doppelstaatsbürger\*innenschaften werden damit grundsätzlich ausgeschlossen, was im internationalen

<sup>[1]</sup> VfSlg 17.264/2004.

<sup>[2]</sup> Siehe die Richtsätze in § 293 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz BGBl 1955/189 idF BGBl I 2018/59 iVm § 10 Abs. 1 Z 7 iVm Abs. 5 Staatsbürgerschaftsgesetz BGBl 1985/311 idF BGBl I 2018/56.

<sup>[3]</sup> Vgl. Ines Rössl: Wahlrecht für Migrantinnen! 100 Jahre Frauenwahlrecht – Für wen immer noch nicht? In: *juridikum* 2018/1, S. 70–76.

Vergleich ebenfalls anachronistisch ist. All diese Zugehörigkeitskriterien sind schließlich de facto auch Wahlrechtskriterien, obwohl mit der Einführung des freien, gleichen Wahlrechts insbesondere die Kriterien der ökonomischen Leistungsfähigkeit und der Bildung als problematisch und überholt gelten.

[Du beschäftigst dich in deiner Dissertation mit der „Bestimmung des Kreises der Wahlberechtigten in Österreich“ und siehst dir dabei rechtsvergleichend auch Aspekte der Rechtsordnungen von Deutschland und Schweden an. Wie kam es zu dieser Auswahl?](#)

Österreich, Deutschland und Schweden stehen im europäischen Vergleich vor ähnlichen Herausforderungen, was Migrationsraten betrifft. Diese liegen in allen drei Ländern über dem europäischen Durchschnitt. Auch der Anteil der ausländischen Staatsangehörigen ist in allen drei Ländern sehr hoch – besonders in Österreich mit 15,8 Prozent, was aber auch an den niedrigen Einbürgerungsraten liegt.<sup>[4]</sup>

Der EU ist es gelungen, in ihren Mitgliedsstaaten ein gewisses Maß an Rechtsvereinheitlichung zum Wahlrecht für Unionsbürger\*innen auf kommunaler Ebene einzuführen. Österreich, Deutschland und Schweden haben aber nach wie vor sehr unterschiedliche Zugänge. In Österreich wird auf verfassungsrechtlicher Grundlage argumentiert, dass ein einfachgesetzlicher Wahlrechtseinschluss insbesondere für Drittstaatsangehörige auf keiner Repräsentationsebene möglich ist, weder für die Gemeinderäte oder die Landtage noch für das Parlament. Gleichzeitig ist das restriktive Staatsbürger\*innenschaftsrecht so angelegt, dass die Verleihung der

Staatsbürger\*innenschaft als Ziel und nicht als Mittel von Integration gesehen wird.<sup>[5]</sup>

Deutschland hatte eine sehr ähnliche Diskussion, weil auch hier das Bundesverfassungsgericht schon in den 1990er Jahren gesagt hat, dass das Bundesvolk aus Staatsbürger\*innen zu bestehen habe.<sup>[6]</sup> Es hat aber auch eingeräumt, dass das bei steigenden Migrationsraten ein Problem wird. Das war u. a. der Ausgangspunkt einer Reform, die viele neue Elemente in das Staatsbürger\*innenschaftsrecht eingeführt hat. Beispielsweise sieht es nun ein *ius soli* für in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern vor, sodass diese Kinder nun einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung haben. Das war eine wesentliche Änderung, um vom Abstammungsprinzip, dem *ius sanguinis*, wegzukommen. Was in Deutschland nach wie vor sehr umstritten ist, ist die Änderung des Exklusivitätsprinzips, und zwar dass man unter bestimmten Umständen bei der Verleihung der deutschen auch die erste Staatsbürger\*innenschaft behalten darf.

[Ist Schwedens Zugang zum Wahlrecht für Nichtstaatsbürger\\*innen liberaler?](#)

Schweden ist insofern spannend, weil die verfassungsrechtlichen Diskussionen, wie sie in Deutschland oder Österreich geführt wurden und werden, dort nie ein Thema waren. Man sagt über die schwedische Rechtskultur, dass sie der Politik und dabei vor allem dem Parlament eine bedeutende Position einräumt. Eine starke Rückbindung an die Verfassung, wie etwa in Deutschland oder Österreich, hat in Schweden keine Tradition. Das Land hat schon in den 1970er

Jahren, noch vor dem Beitritt in die EU, für alle fremden Staatsangehörigen das Wahlrecht auf kommunaler und regionaler Ebene eingeführt. Gleichzeitig ist Schweden auch im Bereich der Verleihung der Staatsbürger\*innenschaft viel liberaler: Die Wartefristen sind im Regelfall mit fünf Jahren wesentlich kürzer und die Kriterien Spracherwerb und ökonomische Leistungsfähigkeit nicht vorhanden.<sup>[7]</sup> Das hat sicher auch damit zu tun, dass Schweden lange Zeit auf Migration angewiesen war und deshalb einen anderen Zugang zur Inklusion von fremden Staatsangehörigen entwickelt hat. Die Jahrzehnte der sozialdemokratischen Regierung mögen dazu ebenso maßgeblich beigetragen haben.

[Welche Kriterien für Wahlrechte fremder Staatsangehöriger gibt es noch in Europa?](#)

Eine gewisse rechtmäßige Ansässigkeitsdauer, bspw. fünf Jahre, und/oder ein bestimmter Aufenthaltsstatus sind die häufigsten Kriterien. Ein anderes Kriterium ist die sogenannte Gegenseitigkeit, die sich oft aus einer historischen Verbundenheit bzw. der Kolonialgeschichte ergibt wie etwa zwischen Portugal und Brasilien oder den Staaten des Vereinigten Königreichs und Irland. Unter dem Kriterium der Gegenseitigkeit ist das Wahlrecht bis in die nationale Ebene möglich, weil dafür völkerrechtliche Verträge geschlossen wurden. Wie der wahlberechtigte Personenkreis genau aussieht und nach welchen Fristen verfahren wird, ist abgesehen vom Kommunalwahlrecht für Unionsbürger\*innen sehr unterschiedlich. Staaten wie Deutschland und Österreich, die für Drittstaatsangehörige gar kein Wahlrecht vorsehen, sind mittlerweile unionsweit in der Minderheit.

<sup>[4]</sup> Europäische Union: Anteil ausländischer Staatsangehöriger an der Gesamtbevölkerung in den Mitgliedsstaaten im Jahr 2017, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/73995/umfrage/auslaenderanteil-an-der-bevoelkerung-der-laender-der-eu27/> (Stand: 22.09.2018).

<sup>[5]</sup> § 2 Abs. 2 Integrationsgesetz BGBl I 2017/68 idF BGBl I 2017/86.

<sup>[6]</sup> Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 83,37.

<sup>[7]</sup> Bundeszentrale für politische Bildung, [https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/57857/staatsangehoerigkeit\\_26.11.2015](https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/57857/staatsangehoerigkeit_26.11.2015) (Stand: 22.9.2018).