

Exklusive Demokratie

Vom Wahlrechtsausschluss fremder Staatsangehöriger

Antonia Wagner

*In Österreich sind fremde Staatsangehörige gänzlich vom Wahlrecht ausgeschlossen, mit Ausnahme der Unionsbürger*innen, die auf Gemeinde- bzw. Bezirksvertretungsebene wahlberechtigt sind. Angesichts der steigenden zahlenmäßigen Diskrepanz zwischen ansässigen fremden Staatsangehörigen und wahlberechtigten eigenen Staatsangehörigen wächst das demokratische Defizit. Dies rückt die Einbürgerung als Möglichkeit zur Herstellung politischer Inklusion fremder Staatsangehöriger in den Fokus. Ein Blick in das geltende Staatsbürgerschaftsgesetz zeigt jedoch, dass der Einbürgerung unverhältnismäßig hohe Hürden vorangehen und insbesondere das Kriterium der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit langfristig ansässige fremde Staatsangehörige von der Einbürgerung und damit der Möglichkeit politischer Teilhabe ausschließt.*

Die Staatsangehörigkeit ist in den meisten europäischen Nationalstaaten die Hauptkategorie der rechtlichen und politischen Zugehörigkeit. Als Grenze zur politischen und rechtlichen Gleichstellung hat sie eine Schwellenfunktion. Gemäß der „Inklusionslogik der Staatsbürgerschaft“ (Gruber / Walter 2013: 78) bleiben all jene, die nicht zum Kreis der Staatsangehörigen gehören, vom Wahlrecht ausgeschlossen. Die Funktion der Staatsangehörigkeit scheint jedoch im Wandel begriffen zu sein. Ihre Erlangung ist beispielsweise keine notwendige Voraussetzung für eine legale Niederlassung in einem Staat. Sie ist auch nicht die Folge oder das Ergebnis einer solchen. Sowohl „ethnonationale“ als auch „territoriale“ Begrenzungskriterien [werden] unter den Bedingungen globalisierter Zusammenhänge brüchig“ (Gruber / Walter 2013: 78). Dies stellt die Angemessenheit des Kriteriums der Staatsangehörigkeit als „Hauptkategorie politischer Zugehörigkeit“ (Benhabib 2008: 13) in Frage.

Die verfassungsrechtliche Diskussion rund um den Wahlrechtsausschluss fremder Staatsangehöriger

In Österreich steht einem inklusiveren Ansatz die Ansicht entgegen, dass das „Volk“ im Sinne der Bundesverfassung nur aus österreichischen Staatsangehörigen

gen bestehen könne (so etwa VfSlg 17.264/2004). Im internationalen Vergleich ist Österreich eine der politisch exklusivsten Demokratien aller Industrienationen (MIPEX 2015). Österreich hat mit 16,2 Prozent der Gesamtbevölkerung einen hohen Anteil an hier wohnhaften fremden Staatsangehörigen (Statistik Austria 2019). Sieht man sich diesen Bevölkerungsanteil im wahlfähigen Alter an, so liegt dieser bei mittlerweile 1,1 Millionen. Das sind rund 15 Prozent der möglichen Wahlbevölkerung. In Wien liegt diese Zahl sogar bei rund 30 Prozent. Die Politikwissenschaft konstatiert ein „demokratisches Defizit“ (Rosenberger 2012: 383, Valchars 2006).

In Art. 1 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) heißt es, „Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus“. Art. 1 B-VG sichert zwar den Gedanken der Volkssouveränität zu, enthält aber keine Aussagen darüber, wer zu diesem „Volk“ zählt. In diesem Sinne ist der Volksbegriff auch „ethnisch neutral“ (Feik 2003: 100) und eben nicht auf eine gewisse Volksgruppe oder Abstammung eingegrenzt. Das Kriterium der Staatsangehörigkeit für die Wahlberechtigung ergibt sich aus den Art. 26, 95 und 117 B-VG. Für den VfGH ist der Staatsangehörigenvorbehalt im Wahlrecht und die vollständige Exklusion Drittstaatsangehöriger allerdings nicht nur verfassungsrechtlich unproblematisch, der Ausschluss fremder Staatsangehöriger ergibt sich ihm zufolge sogar aus dem demokratischen Prinzip der Bundesverfassung (VfSlg 17.264/2004). Diese Ansicht ist nicht unumstritten – Kritik kommt sowohl aus rechtsdogmatischer (Mayer 2005, Perchinig 2004, Pöschl 2006) als auch rechtspolitischer (SOS Mitmensch „Pass Egal Wahl“) Perspektive. Dennoch bräuchte die Einführung von Wahlrechten fremder Staatsangehöriger auf Ebene der allgemeinen Vertretungskörper zumindest eine Verfassungsänderung, eine solche ist derzeit nicht absehbar. Somit sind Drittstaatsangehörige sowie Unionsbürger*innen bis auf Ausnahme der Gemeinderats- bzw. Bezirksvertretungswahlen auch weiterhin von der Teilnahme an allgemeinen Wahlen ausgeschlossen.

Einbürgerung als Instrument politischer Inklusion

Der strikte Staatsangehörigenvorbehalt im Wahlrecht lenkt den Blick auf die Einbürgerung. Wenn, wie in Österreich, das Wahlrecht mit der Staatsangehörigkeit verknüpft ist, sind die Kriterien der Einbürgerung gleichsam die Kriterien der Wahlberechtigung. Das Zusammenspiel von Wahlrecht und Staatsangehörigkeit bestimmt die politische Inklusivität einer Demokratie. Diese beiden Rechtsgebiete haben daher eine regulierende Funktion, die die gesetzgebenden Organe wie „Hebel“ steuern können. Durch den strikten Staatsangehörigenvorbehalt im Wahlrecht wäre der österreichische Gesetzgeber somit dazu angehalten, politische Inklusion über das Rechtsinstrument der Einbürgerung zu steuern. Für Österreich lässt sich allerdings konstatieren, dass der Gesetzgeber beide Hebel zudreht, also das Wahlrecht nur eigenen Staatsangehörigen gewährt und gleichzeitig ein sehr restriktives bzw. voraussetzungsintensives Einbürgerungsregime vorsieht.

Im Jahr 2016 etwa verzeichnete Österreich die geringste Einbürgerungsrate im gesamteuropäischen Vergleich (Eurostat 2016). Das Privileg der Einbürgerung, so der einhellige Tenor, müssten sich Fremde erst verdienen. Für die Verleihung der Staatsangehörigkeit sind vor allem wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Bildung, Wohlverhalten sowie ein langfristiger legaler Aufenthalt von Bedeutung. Dies geschieht auf Kosten der Inklusivität der österreichischen Demokratie. Die für Österreich charakteristische Verknüpfung des Einbürgerungsrechts mit dem Fremden- und Niederlassungsrecht hat in den letzten Jahren parallel zu einer zunehmend restriktiven Migrationspolitik zu einer stetigen Verschärfung auch dieses Rechtsgebietes geführt. Wie *Stadlmair* ausführt, ist der vergleichsweise hohe Bevölkerungsanteil langfristig ansässiger fremder Staatsangehöriger somit nicht nur auf Migrationsbewegungen zurückzuführen, sondern „auch Konsequenz politischer Entscheidungen im Bereich der Staatsbürgerschaft“ (Stadlmair 2018: 122). Oder wie es *Merli* formulierte: „Heute ist das Wahlrecht für alle gleich und Benachteiligungen ergeben sich allenfalls indirekt über den Ausschluss von Leuten, die mit uns leben, aber nicht die österreichische Staatsbürgerschaft haben (und typischerweise ärmer sind)“ (Merli 2016: 11).

Voraussetzungsvolles Einbürgerungsrecht

Neben der Abstammung kann die österreichische Staatsangehörigkeit gemäß § 6 Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG) auf Antrag verliehen werden, wobei hier spezielle Regelungen etwa zur „Erstreckung“ auf Familienangehörige bestehen. Außerdem gibt es Sonderbestimmungen unter anderem für Opfer des Nationalsozialismus und deren Nachkommen. Die allgemeinen Kriterien der Verleihung der Einbürgerung sind gemäß §10 StbG ein langfristiger legaler Aufenthalt, der Nachweis des sozialen Wohlverhaltens, der Nachweis des hinreichend gesicherten Lebensunterhaltes und die Vorlage eines Deutschzertifikats der Niveaustufe B1. Daneben gilt es, Grundkenntnisse der demokratischen Ordnung und der Geschichte Österreichs nachzuweisen, und, im Fall der Zusicherung der Verleihung, die bisherige Staatsangehörigkeit aufzugeben. Alle diese Kriterien sind aufgrund ihrer restriktiven Ausgestaltung für sich geeignet, bestimmte Gruppen fremder Staatsangehöriger von der Einbürgerung und damit vom Wahlrecht auszuschließen (Rössl / Valchars 2019). In diesem Beitrag liegt der Fokus auf dem Teilaspekt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Das Kriterium der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit

Möchte sich eine Person einbürgern lassen, so hat sie nachzuweisen, dass sie in der Vergangenheit über regelmäßige Einkünfte verfügt und keine Leistungen aus der Sozialhilfe bezogen hat. Gemäß § 10 Abs. 1 Z 7 iVm Abs. 5 StbG ist der gesicherte Lebensunterhalt für 36 Monate innerhalb der letzten sechs Jahre nachzuweisen. Die Höhe orientiert sich dabei an den Richtsätzen des Allgemeinen

Sozialversicherungsgesetzes (ASVG). Dieses Kriterium stellt für viele Personen eine „unüberwindbare Hürde“ (Rössl / Valchars 2019: 280) dar. Kontrastiert man die Höhe des gesetzlich geforderten Einkommens mit den Einkommensverhältnissen in Österreich, wird sichtbar, dass sich die Chancen, die Einbürgerungskriterien zu erfüllen, nach Art des Arbeitsverhältnisses und Herkunft verringern und sich dieser Effekt, differenziert nach Geschlecht, noch potenziert (Rössl / Valchars 2019). Können sich fremde Staatsangehörige nicht einbürgern lassen, da ihr Einkommen zu gering ist oder sie in der Vergangenheit von Sozialhilfeleistungen abhängig waren, so bleibt ihnen auch das Wahlrecht verwehrt. Dies produziert gesellschaftliche Ausschlüsse, die in einer Demokratie problematisch sind. Schon Valchars zog den Vergleich dieser Regelung zum Zensuswahlrecht (Valchars 2006), bei dem das Wahlrecht an eine gewisse Steuerleistung geknüpft wurde. Die Ausnahmebestimmung gemäß § 10 Abs. 1b StbG wird in der Praxis sehr restriktiv verstanden (vgl. VwGH 15.11.2016, Ra 2016/01/0034; LVwG Salzburg, 3.2.2016, LVwG-11/177/4-2016; LVwG Vorarlberg 23.8.2017, LVwG-2016/17/2813-4). Bis 2006 bestand die Möglichkeit, in Fällen, in denen fremden Staatsangehörigen der Bezug von Sozialhilfe nicht zum Vorwurf gemacht werden konnte, von diesem Kriterium abzusehen. Von 2006 bis 2013 sah jedoch das StbG verfassungswidrigerweise gar keine Ausnahme vor (VfSlg 19.732/2013).

Neben dem Kriterium der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, welches geeignet ist, Fremde von der Erlangung der Staatsangehörigkeit und damit auch von politischer Teilhabe auszuschließen, sind auch die Gebühren zur Erlangung der österreichischen Staatsangehörigkeit vergleichsweise hoch. Während die sonstigen Bundesgebühren im Jahr 2018 nicht erhöht wurden, wurde jene für die Verleihung der Staatsangehörigkeit auf 1.115,30 € für eine Einzelperson angehoben. Begründet wurde dies damit, dass die Staatsangehörigkeit „ein hohes Gut sei“ (derstandard.at 2018). Da der Vollzug der Staatsangehörigkeit gemäß Art. 11 Abs. 1 Z 1 B-VG Landeskompetenz ist, fallen neben den Bundesgebühren auch Landesgebühren an; diese können in Summe 2000 € oder mehr betragen. Auch die Gebührenlast erweist sich daher als ein Kriterium, welches den Zugang zur Einbürgerung für finanziell schwächere Bevölkerungsgruppen erschwert. Gerade im Bereich des Kriteriums der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist allerdings sichtbar, dass der VfGH den rechtspolitischen Gestaltungsspielraum sehr weit auslegt und nicht gewillt ist, indirekt diskriminierende Regelungen, die geeignet sind, wirtschaftlich schwächeren fremden Staatsangehörigen die Einbürgerung zu verwehren, unter den Schutzbereich des Gleichheitssatzes zu subsumieren.

Fazit

Das Wahlrecht, welches im Laufe der Zeit immer allgemeiner geworden ist, steht auch heute noch für viele in Österreich geborene Personen in unerreichbarer Ferne. Auf Grund des Wahlrechtsausschlusses fremder Staatsangehöriger (mit Ausnahme des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger*innen) kann politische

Inklusion nur über das Rechtsinstrument der Einbürgerung erlangt werden. Die Einbürgerung ist jedoch nicht für alle Personen gleich zugänglich. Das Kriterium der finanziellen Leistungsfähigkeit schließt Personen trotz langjährigem, rechtmäßigem Aufenthalt von den Gleichheitsverbürgungen der Staatsangehörigkeit und damit dem Recht auf gleiche politische Teilhabe aus. Die Grundannahme, dass den Voraussetzungen der Einbürgerung kaum verfassungsrechtliche Vorgaben entgegenstehen und es insbesondere dem politischen Willen des Gesetzgebers obliegt, ob fremden Staatsangehörigen ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung offensteht, verkennt somit die verfassungsrechtliche Bedeutung der Staatsangehörigkeit. Das Kriterium der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit steht dabei nur exemplarisch für die vielfachen Hürden, die der politischen Inklusion fremder Staatsangehöriger entgegenstehen.

Antonia Wagner ist Juristin und forscht zu den Themen Staatsangehörigkeit und Wahlrecht. Sie arbeitet als Universitätsassistentin am Institut für österreichisches und europäisches öffentliches Recht.

Mögliche Quellenangabe

Wagner, Antonia (2020): Exklusive Demokratie – vom Wahlrechtsausschluss fremder Staatsangehöriger. In: Die Armutskonferenz et al. (Hrsg.): Stimmen gegen Armut. BoD-Verlag, S. 207–212.

www.armutskonferenz.at/files/wagner_exklusive-demokratie_2020.pdf

Literatur

- Arrighi / Bauböck / Hutcheson / Ostling / Piccoli (2019): Conditions for Electoral Rights 2019. www.globalcit.eu/conditions-for-electoral-rights/ [Zugriff: 30.07.2020].
- Benhabib, Seyla (2008): Die Rechte der Anderen. Ausländer, Migranten, Bürger. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- derstandard.at (2018): Regierung erhöht die Gebühren nicht – außer für Ausländer. www.derstandard.at/story/2000082564436/ [Zugriff: 30.07.2020].
- Eurostat (2018): EU-Mitgliedstaaten erteilten 2016 fast einer Million Personen die Staatsangehörigkeit. www.ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8791101/3-09042018-AP-DE.pdf/de70d967-4969-4d6f-b431-28a255d90b74 [Zugriff: 30.07.2020].
- Feik, Rudolf (2003): Staatsbürgerschaft als Mittel oder als Folge der Integration einer nichtösterreichischen Person? Zugleich eine Besprechung der Staatsbürgerschaftsgesetz-Kommentare von Brugger / Unterweger und Matzka / Bezdka. In: Journal für Rechtspolitik 2003, 96, 2, S. 96–112.
- Gruber, Oliver / Walter, Florian (2013): Politische Inklusion und boundary problem: Aktuelle Herausforderungen und demokratietheoretische Antworten. In: Ataç, Iker / Rosenberger, Sieglinde (Hrsg): Politik der Inklusion und Exklusion. Göttingen: V&R Unipress, S. 71–90.

- Mayer, Heinz (2004): VfGH 30.6.2004, G 218/03. In: *migraLex* 2004, S. 84–98.
- Merli, Franz (2016): Armut und Demokratie. In: *Journal für Rechtspolitik* 2016, 107, 2, S. 107–115.
- MIPEX (2015): Austria. www.mipex.eu/austria [Zugriff 30.07.2020].
- Perchinig, Bernhard (2004): Kein Wahlrecht ohne roten Pass. In: *juridikum* 2004, 178, 4, S. 178–181.
- Pöschl, Magdalena (2006): Wahlrecht und Staatsbürgerschaft. In: Akyürek, Metin (Hrsg.): *Staat und Recht in europäischer Perspektive: Festschrift für Heinz Schäffer*. Wien: Manz, S. 633–668.
- Rosenberger, Sieglinde (2017): Inklusive Demokratie? Politische, soziale und religiöse Rechte von Nicht-StaatsbürgerInnen. In: Helms, Ludger / Wineroitner, David (Hrsg.): *Die österreichische Demokratie im Vergleich*. Baden-Baden: Nomos, S. 479–502.
- Rössl, Ines / Valchars, Gerd (2019): Einbürgerung, Einkommen und Geschlecht. Hürden beim Zugang zum Wahlrecht. In: Herausgeberinnenkollektiv *Blaustrumpf ahoi!* (Hrsg.): *Sie meinen es politisch! 100 Jahre Frauenwahlrecht in Österreich*. Wien: Löcker, S. 301–312.
- SOS Mitmensch (2020): Pass egal Wahl. www.sosmitmensch.at/20-fragen-und-antworten-zur-pass-egal-wahl [Zugriff: 30.07.2020].
- Stadlmair, Jeremias (2018): Demokratische Mitbestimmung von Fremden aus politikwissenschaftlicher Perspektive. In: *Salzburger Landtag / Weiser, Katharina (Hrsg.): Demokratische Zukunft der (Salzburger) Landesgesetzgebung*. Wien: Jan Sramek Verlag, S. 121–155.
- Statistik Austria (2020): Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit und Geburtsland. www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/bevoelkerungsstruktur/bevoelkerung_nach_staatsangehoerigkeit_geburtsland/index.html [Zugriff: 30.07.2020].
- Valchars, Gerd (2006): *Defizitäre Demokratie. Staatsbürgerschaft und Wahlrecht im Einwanderungsland Österreich*. Wien: Braumüller.