5 Wohnbevölkerung und Wahlberechtigte: Die Entkoppelung von Staatsbürgerschaft, Wohnsitz und Wahlrecht

Das allgemeine und gleiche Wahlrecht in demokratischen Staaten gilt als Kern der Rechte, die Staatsbürger*innen vorbehalten sind. In der Vergangenheit waren Staatsbürgerschaft und Wahlrecht aber nicht immer gekoppelt, und heute kommt es wieder zu einer partiellen Entflechtung. Das Verhältnis zwischen Wahlrecht und Staatsbürgerschaft wird in diesem Kapitel aus demokratietheoretischer. historischer und rechtlicher Sicht untersucht. Abschnitt 5.1 fragt, wie die demokratischen Inklusionsprinzipien, die wir im Abschnitt 1.4 vorgestellt haben, auf Wahlrechte von Immigrant*innen und Emigrant*innen anzuwenden sind. Der zweite Abschnitt beschäftigt sich mit der Erstreckung von Wahlrechten auf Österreicher*innen im Ausland seit einem Entscheid des Verfassungsgerichtshofs im Jahr 1989. Im Gegensatz dazu bleiben, wie der Abschnitt 5.3 analysiert, Wahlrechte für Nicht-Staatsangehörige im Inland – ebenfalls durch einen Spruch des Verfassungsgerichtshofs im Jahr 2003 – auf das kommunale Wahlrecht für Unionsbürger*innen beschränkt. Das Kapitel schließt mit Vorschlägen für eine inklusive Demokratiereform. die der Realität des Einwanderungslandes Österreich gerecht wird. aber angesichts der hohen verfassungsrechtlichen und politischen Hürden in nächster Zeit wohl nur in bescheidenen Ansätzen verwirklicht werden könnte.

5.1 Grenzen und demokratische Beteiligung

Im 19. Jahrhundert war das Wahlrecht überall ein Privileg von Männern und darüber hinaus meist an ökonomische Unabhängigkeit bzw. Steuerzahlungen geknüpft. Wie schon im antiken Athen war die Rechtfertigung hierfür, dass über das Gemeinwohl nur jene urteilen können, die über eigene Mittel verfügen und damit nicht von anderen abhängig sind. Frauen waren bestenfalls "Passivbürgerinnen". Ihre Staatsangehörigkeit wurde, wie wir in Kapitel 2 ge-

sehen haben, von jener des Ehemannes abgeleitet und die Stimme des "Familienvaters" vertrat die Interessen aller Mitglieder seines Haushalts. Stimmrechte und vor allem der Zugang zu politischen Mandaten konnten mit ähnlichen Argumenten auch an ein gewisses Bildungsniveau geknüpft werden. Außerdem wurden religiöse und ethnische Minderheiten oft vom Wahlrecht ausgeschlossen oder in seiner Ausübung diskriminiert. In den USA wurde etwa den freigelassenen Sklav*innen und ihren Nachkommen bis zum Voting Rights Act des Jahres 1965 in den Südstaaten das Wahlrecht systematisch vorenthalten.

Heute gibt es nur mehr einen allgemeinen und zwei weitverbreitete Gründe für den Ausschluss von Staatsbürger*innen vom Wahlrecht. 115 Der allgemeine ist ein Mindestalter, wobei ein langfristiger Trend zur Senkung zu beobachten ist. Österreich war in dieser Hinsicht ein Vorreiter, weil es im Jahr 2007 als erster Staat in der FU das Wahlalter bei nationalen Parlamentswahlen von 18 auf 16 Jahre reduzierte. Die besonderen Gründe betreffen den Ausschluss von geistig behinderten Personen und von Straftäter*innen. Auch bei diesen Ausschlusskriterien gibt es einen progressiven Trend zur weitgehenden Inklusion. In Österreich können Straftäter*innen seit einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte¹¹⁶ nur mehr durch gerichtliche Entscheidung ihre Stimmrechte entzogen werden. Voraussetzung dafür ist, dass sie zu einer Mindeststrafe von fünf Jahren Gefängnis oder aufgrund von Delikten wie Landesverrat, Terrorismus oder NS-Wiederbetätigung zu mindestens einem Jahr Haft verurteilt worden sind.

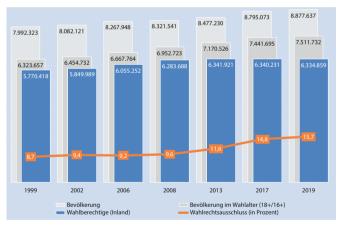
Wenn heute in Österreich von mangelndem Zugang zum Wahlrecht und einem gravierenden Demokratiedefizit die Rede ist, dann sind damit jene fast 16 Prozent der Bevölkerung über 16 Jahre ge-

In einigen lateinamerikanischen Demokratien werden auch bestimmte Berufsgruppen, wie Angehörige der Armee, Polizei oder des Klerus, vom Wahlrecht ausgeschlossen. In sieben EU-Staaten (Estland, Finnland, Griechenland, Litauen, Malta, Rumänien und Ungarn) können Armeeangehörige bei nationalen Wahlen nicht kandidieren (GLOBALCIT 2019).

¹¹⁶ EGMR 08.04.2010, 20201/04 (Frodl gg Österreich).

meint, die nicht die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen (vgl. Grafik 9). Sind Immigrant*innen nach Gleichstellung der Besitzlosen und Frauen die letzte große Bevölkerungsgruppe, die noch nicht das allgemeine Wahlrecht errungen hat? Oder wird das Wahlrecht dauerhaft an die Staatsbürgerschaft gekoppelt bleiben? Unsere Antwort in diesem Kapitel fällt nicht eindeutig aus. Wir teilen die Diagnose eines dramatischen Legitimationsdefizits durch den Ausschluss eines so großen Teils der Bevölkerung, sehen aber zwei Wege, wie dieser überwunden werden kann: durch Einbürgerung oder durch Wahlrechte für Nicht-Staatsangehörige. Wie wir zeigen, können diese Wege auch gleichzeitig beschritten werden.

Grafik 9: Bevölkerung, Wahlberechtigte und Wahlrechtsausschluss bei den Nationalratswahlen 2002–2019



Quelle: Bundesministerium für Inneres 2002/2006/2008/2013/2017/2019b, Statistik Austria 2021d; eigene Darstellung.

Warum haben demokratische Staaten noch keine überzeugende Antwort darauf gefunden, wie Wahlrechte in Migrationsgesellschaften verteilt werden sollten? Das hängt auch mit der traditionellen Vorstellung zusammen, dass Migration eine Einbahnstraße ist. Wenn

sowohl Staatsbürgerschaft als auch Wahlrechte an den dauernden Aufenthalt in einem Land geknüpft sind, dann verlieren Menschen, die aus dem Land A auswandern und sich im Land B niederlassen, ihr Wahlrecht nur in der Übergangsphase bis zur Einbürgerung in ihrer neuen Heimat. Wie wir im Kapitel 4 gesehen haben, wurden in der Zeit der großen transatlantischen Migration von Europa nach Amerika Regeln entwickelt, die mit der Niederlassung und Einbürgerung in der neuen Heimat den automatischen Verlust der Herkunftsstaatsbürgerschaft garantieren sollten. Migration verlief aber schon damals nicht auf einer Einbahnstraße, weil ca. ein Drittel der transatlantischen Migrant*innen wieder nach Europa zurückkehrte und es zwischen Nord- und Südamerika eine bedeutende saisonale Pendelmigration gab.

In Kapitel 3 haben wir schon darauf hingewiesen, dass im Verlauf des 20. Jahrhunderts immer mehr Staaten ihre Haltung gegenüber Emigrant*innen radikal änderten. Statt sie als exportierten Bevölkerungsüberschuss abzuschreiben oder als Landesverräter*innen zu brandmarken (Bauböck 2003), betreuen heute die meisten Auswanderungsländer ihre weltweite "Diaspora" intensiv (Gamlen 2019), erlauben ihren Emigrant*innen, die Staatsbürgerschaft zu behalten, und ermöglichen ihnen die Beteiligung an nationalen Wahlen im Herkunftsland. Es gibt nicht nur einen globalen Trend zur Toleranz der Doppelstaatsbürgerschaft, sondern auch zum Wahlrecht für Auslandsbürger*innen (Bauböck 2007; Collyer 2014; IDEA/IFE 2007).

Demokratien haben also auf die Herausforderung durch internationale Migration durchaus mit einer Erweiterung von Wahlrechten geantwortet, allerdings nicht für Immigrant*innen, sondern für Emigrant*innen. Man kann dieses Phänomen auch so beschreiben, dass die Bindung von Wahlrechten an die Staatsbürgerschaft im 20. Jahrhundert nicht geschwächt, sondern gestärkt wurde, indem die zusätzliche Bedingung des Wohnsitzes im Inland fallen gelassen wurde.

Die Wirkungen des Wahlrechtes für Emigrant*innen sind umstritten. Manche sehen darin die Gefahr eines "long-distance nationalism" (Anderson 1998, 58–74), der es der Diaspora ermöglicht, radikale Kräfte im Herkunftsland an die Macht zu bringen, ohne die

Folgen von deren Regierungspolitik tragen zu müssen. Ein solcher Nationalismus über weite Distanzen funktioniert auch umgekehrt, wenn autoritäre Regierungen die Stimmen von Auslandsbürger*innen mobilisieren, um ihre Machtposition im Inland zu stärken, wie das etwa Viktor Orbán und Recep Tayyip Erdoğan in den letzten Jahren getan haben.

Andererseits gibt es ebenso viele Beispiele dafür, dass die Stimmen von Migrant*innen demokratische Tendenzen und Kräfte in ihren Herkunftsstaaten gestärkt haben. Der zugrunde liegende Mechanismus kann als "demokratische Rücküberweisungen" beschrieben werden (Bauböck 2007, 2443). Wenn Emigration durch politische Unzufriedenheit mitverursacht ist und Migrant*innen im Einwanderungsland Erfahrungen mit Meinungsfreiheit und demokratischen Institutionen und Spielregeln machen, dann entgleiten sie der Kontrolle durch die Regierung des Herkunftslandes und versuchen selbst zur demokratischen Entwicklung in ihrer alten Heimat beizutragen. Das Stimmrecht als Auslandsbürger*innen gibt ihnen die Gelegenheit dazu.

Aus der Sicht der meisten Demokratietheorien, die wir im Abschnitt 1.4 diskutiert haben, ist das Wahlrecht für Emigrant*innen jedoch problematisch. Wenn der Einschluss aller von Regierungsentscheidungen betroffenen Interessen die Leitlinie für demokratische Beteiligungsrechte ist, dann müssen nicht nur Emigrant*innen, sondern auch Immigrant*innen Wahlrechte erhalten. Dabei ist der Anspruch der Letzteren sicher gewichtiger, da sie ja sehr viel unmittelbarer und stärker von politischen Entscheidungen nationaler Regierungen betroffen sind. Wer dagegen das Prinzip des Einschlusses aller Rechtsunterworfenen vertritt, wird nicht nur automatische Zuerkennung von Wahlrechten für Immigrant*innen fordern, sondern auch den Ausschluss jener, die sich im Ausland niedergelassen haben (López-Guerra 2005). Nur bei Änderungen des Staatsbürgerschaftsgesetzes sieht das anders aus, denn dieses regelt den Status und die Rechte von Auslandsbürger*innen. Diese müssen daher zumindest an Entscheidungen über Verfassungsreformen oder Änderungen des Staatsbürgerschaftsgesetzes beteiligt werden (Owen 2010; siehe dazu Bauböck 2018, 183–203, 267–271). Das Prinzip des Einschlusses

aller citizenship stakeholders schließlich knüpft Staatsbürgerschaft wie Wahlrechte an die Stärke der biografischen Bindungen zwischen Individuen und einem bestimmten politischen Gemeinwesen. Aus dieser Sicht ist es durchaus gerechtfertigt, dass Emigrant*innen ihr Wahlrecht nicht verlieren und dass Immigrant*innen erst nach ein paar Jahren den Anspruch auf ein solches erwerben. Dabei bleibt aber zunächst offen, ob Letzteres nur über den Zugang zur Staatsbürgerschaft möglich sein sollte oder zusätzlich bzw. alternativ durch ein Wahlrecht für niedergelassene Nicht-Staatsangehörige.

Auch in dieser Hinsicht ist ein Blick auf empirische Trends hilfreich. Weltweit haben nur fünf Staaten das nationale Wahlrecht von der Staatsbürgerschaft entkoppelt: Chile, Ecuador, Malawi, Neuseeland und Uruguay. In jedem dieser Staaten waren es besondere historische Umstände, die zu dieser Entkoppelung geführt haben (Arrighi/Bauböck 2017, 630–631). Daneben gibt es auch noch einige Staaten, die bestimmten Nicht-Staatsangehörigen nationale Wahlrechte einräumen. In Großbritannien können z.B. irische und Commonwealth-Bürger*innen nicht nur wählen, sondern auch zu den Unterhauswahlen kandidieren. Dafür können sich auch Brit*innen an den Wahlen in Irland beteiligen. Brasilien und Portugal räumen ebenfalls den Staatsbürger*innen des jeweils anderen Landes wechselseitige Wahlrechte ein.¹¹⁷

Auf der nationalen Ebene bleiben also die Wahlrechte weiterhin an die Staatsbürgerschaft gekoppelt. Anders sieht das auf anderen politischen Ebenen aus. 14 europäische Staaten sowie einige Kantone in der Schweiz, acht lateinamerikanische Staaten und Südkorea haben staatsangehörigkeitsneutrale Wahlrechte in kommunalen Wahlen, nicht jedoch in nationalen eingeführt (Arrighi/Bauböck 2017; Pedroza/Mosler 2016). Die Europäische Union hat 1992 das kommunale Wahlrecht für Unionsbürger*innen, die sich in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen, im EU-Vertrag von Maastricht

Wir gehen im Abschnitt 6.2 des folgenden Kapitels noch ausführlicher auf den internationalen Vergleich von Wahlrechten für Migrant*innen ein.

verankert und durch eine entsprechende Richtlinie ausgestaltet.¹¹⁸ Dieses Wahlrecht bleibt also an die Staatsbürgerschaft gekoppelt, ermöglicht aber einer großen Zahl von EU-Binnenmigrant*innen die politische Beteiligung auf kommunaler Ebene.

Diese größere Offenheit für Wahlrechte von Nicht-Staatsangehörigen könnte damit zusammenhängen, dass Gemeinden im Gegensatz zu Nationalstaaten grundsätzlich offene Grenzen für Zuwanderung haben und öffentliche Güter und Dienstleistungen für ihre gesamte Wohnbevölkerung bereitstellen müssen, ohne auf deren Zusammensetzung selbst Einfluss nehmen zu können (Bauböck 2002). Gemeindebürgerschaft ist daher – im Unterschied zur Staatsbürgerschaft – in erster Linie vom Wohnsitz abhängig; sie wird mit der Niederlassung im Gemeindegebiet erworben und geht mit der Abwanderung wieder verloren. Eine Bindung des kommunalen Wahlrechts an die Staatsbürgerschaft ist wegen der spezifischen Aufgaben von Gemeinden und ihrer Rolle als demokratische Gemeinwesen mit eigenen gewählten Organen nicht zu rechtfertigen. Dies wird dann besonders offensichtlich, wenn sich Zuwanderung in Großstädten konzentriert, mit der Folge, dass ein viel größerer Anteil der dort lebenden Bevölkerung vom Wahlrecht ausgeschlossen ist als auf nationaler Fbene.

Unsere theoretischen Überlegungen und empirischen Befunde zum Wahlrecht für Nicht-Staatsangehörige legen nahe, dass auf nationaler Ebene die Erleichterung und Förderung von Einbürgerung erfolgversprechender ist, während ein zusätzliches kommunales Wahlrecht für Nicht-Staatsangehörige angestrebt werden sollte. Damit ist die normative Frage noch nicht beantwortet, ob es legitim ist, Migrant*innen, die – aus welchen Gründen auch immer – nicht bereit sind, einen Antrag auf Einbürgerung zu stellen, vom nationa-

Art 8b Abs 1 Vertrag über die Europäische Union in der Fassung des Vertrags von Maastricht; Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, ABI L 1994/368. 38 idF ABI L 2013/158. 231.

len Wahlrecht auszuschließen. Wir, die beiden Autoren, beziehen in dieser Frage auch unterschiedliche Standpunkte. Bauböck plädiert für die Koppelung des Wahlrechts an den Status der Mitgliedschaft im demokratischen Gemeinwesen und eine Differenzierung der Kriterien für den Zugang zur Mitgliedschaft – aufgrund eines Einbürgerungsantrags auf nationaler Ebene oder des bloßen Wohnsitzes auf kommunaler (Bauböck 2018, 75–80). Für Valchars impliziert das Prinzip des Einschlusses aller Rechtsunterworfenen dagegen, dass niedergelassene Nicht-Staatsangehörige Ansprüche auf das Wahlrecht auf allen Ebenen der Gesetzgebung haben und diese nicht davon abhängen sollten, dass sie sich für die Staatsbürgerschaft des Aufnahmelandes entscheiden. In Zeiten beschleunigter Migration stellt für ihn das Wahlrecht für Nicht-Staatsangehörige den ersten Schritt der politischen Inklusion und die Einbürgerung den möglichen zweiten und dauerhaften Schritt dar (Valchars 2006, 105–129). Das ist jedoch eine eher nebensächliche Differenz angesichts der bestehenden Blockaden bei der Demokratisierung der österreichischen Einwanderungsgesellschaft, die wir in den Abschnitten 5.3 und 5.4 analysieren werden.

5.2 Wahlrecht für Österreicher*innen im Ausland

Das Wahlrecht zu den allgemeinen Vertretungskörpern, also Nationalrat, Landtagen und Gemeinderäten, sowie bei der Bundespräsidentschaftswahl war in Österreich lange an einen Wohnsitz im Inland geknüpft. Nur Österreicher*innen, die auch in Österreich lebten, waren wahlberechtigt, sogenannte Auslandsösterreicher*innen waren vom Wahlrecht ausgeschlossen. Erst ab 1990 konnten auch Österreicher*innen mit dauerhaftem Aufenthalt im Ausland bei Nationalrats- und Bundespräsidentschaftswahlen und mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union ab 1995 auch bei den Wahlen zum Europäischen Parlament teilnehmen, seit 2007 schließlich auch bei den Landtagswahlen in Niederösterreich, Tirol und Vorarlberg.

Den Stein ins Rollen gebracht hatte Klaus Peter Heiss, ein Österreicher, der als Weltraumwissenschafter in den Vereinigten Staaten lebte, sich über mehrere Jahre für das Wahlrecht für Auslandsöster-

reicher*innen einsetzte und seinen eigenen Ausschluss vom Wahlrecht schließlich vor den Verfassungsgerichtshof brachte. Er hatte eine Aufnahme in die Wählerevidenz seiner ehemaligen Heimatgemeinde in Österreich verlangt - eine Voraussetzung für die Teilnahme an nationalen Wahlen, die zu diesem Zeitpunkt laut Gesetz allerdings nur dann möglich war, wenn man in dieser Gemeinde auch einen Wohnsitz hatte. Den abgewiesenen Antrag bekämpfte Heiss vor dem VfGH, der ihm schließlich recht gab und die einschränkenden Bestimmungen als verfassungswidrig aufhob.¹¹⁹ In seinem Erkenntnis hielt der VfGH im Wesentlichen fest, dass eine Verknüpfung des Wahlrechts mit einem Wohnsitz in Österreich verfassungsrechtlich nicht gedeckt war und der Ausschluss der Auslandsösterreicher*innen eine unzulässige Einschränkung des Rechts der österreichischen Staatsbürger*innen auf Teilnahme an den Nationalrats- und Bundespräsidentschaftswahlen bedeutete. Damit ging der VfGH von seiner bisherigen Judikatur ab, in der er die Notwendiakeit eines Wohnsitzes im Inland als vereinbar mit der Bundesverfassung gesehen hatte (Dujmovits 2000, 23; Handstanger 2007, 132).

Mit diesem Erkenntnis zwang das Verfassungsgericht den Gesetzgeber, einen Weg zu finden, wie auch Österreicher*innen aus dem Ausland von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen könnten. Die Lösung wurde schließlich in der Briefwahl gefunden. Eine solche war in Österreich bis zu diesem Zeitpunkt nicht möglich gewesen. ¹²⁰ Bei Ortsabwesenheit am Wahltag konnte lediglich mittels Wahlkarte gewählt werden, die zwar in ganz Österreich, aber ausschließlich in Wahllokalen abgegeben werden konnte; der Versand per Post und die Teilnahme aus dem Ausland waren nicht vorgesehen. ¹²¹ Bereits

¹¹⁹ VfGH 16.03.1989, G 218/88 = VfSlg 12.023/1989.

Die Briefwahl war in Österreich nicht unbekannt, fand aber lediglich bei Wahlen zu gesetzlichen Berufsvertretungen und dergleichen, nicht aber bei Wahlen zu den allgemeinen Vertretungskörpern Anwendung (Dujmovits 2000, 73–79).

Die Möglichkeit der Wahlteilnahme mittels Wahlkarte war bereits 1920 mit der Wahlordnung für die Nationalversammlung eingeführt worden; sie sollte zuerst Wähler*innen, die in Ausübung des öffentlichen Dienstes

ab den 1960er-Jahren begann man sich jedoch verstärkt mit der Briefwahl sowie der Frage des Wahlrechts für Staatsbürger*innen mit Wohnsitz im Ausland auseinanderzusetzen (Neisser/Handstanger/ Schick 1994, 45-46). Treibende politische Kräfte waren insbesondere die ÖVP, die bis in die 1980er-Jahre immer wieder diesbezügliche parlamentarische Initiativen setzte, und die Auslandsösterreicher*innen selbst, die über ihre Interessenvertretungen und Dachorganisationen verstärkt das Recht zur Stimmabgabe einforderten (Dujmovits 2000, 22-23, 71-80; Handstanger 2007, 132). 1985 kam es außerdem in der Bundesrepublik Deutschland nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Einführung des Wahlrechts für deutsche Staatsbürger*innen mit Wohnsitz im Ausland. Wer seinen Wohnsitz entweder in der Europäischen Union oder in einem Drittland (dort aber nicht länger als durchgehend zehn Jahre) und zumindest drei Monate in seinem Leben in Deutschland gelebt hatte, konnte ab nun auch aus dem Ausland an den Wahlen teilnehmen (Stainer-Hämmerle 2009, 59).

Dennoch konnte in Österreich keine politische Einigkeit hergestellt werden. So blieben eine Ausweitung des Wahlrechts und die Einführung der Briefwahl vorerst aus. Zudem hatte der Verfassungsgerichtshof in einem Erkenntnis 1985 festgestellt, dass die Briefwahl den verfassungsrechtlich abgesicherten Prinzipien der geheimen und der persönlichen Wahl widerspricht, und die niederösterreichische Wahlordnung für Statutarstädte¹²², mit der eine solche für die Gemeinderatswahlen eingeführt werden sollte, als verfassungswidrig aufgehoben.¹²³ Eine Einführung der Briefwahl war daher, egal für welche politische Ebene, nur durch eine Änderung

oder im öffentlichen Auftrag (wie Mitarbeiter*innen der Bahn oder Post, des Bundesheers oder der Polizei) den Wahltag außerhalb ihres Wohnsitzes verbrachten, die Wahlteilnahme ermöglichen. Ab 1969 gab es diese Option ohne Einschränkung für alle Wähler*innen bei Ortsabwesenheit (Stainer-Hämmerle 2009, 100).

Das sind Städte mit eigenen in Landesgesetzen verankerten Statuten, im Gegensatz zu Gemeinden, deren Statut in der Gemeindeordnung festgelegt wird.

¹²³ VfGH 16.03.1985, G 18/85 = VfSlg 10.412/1985.

der Verfassung durch den Bundesverfassungsgesetzgeber, d. h. mit Zwei-Drittel-Mehrheit im Nationalrat, möglich.

Der politische Kompromiss, der schließlich nur auf Druck des VfGH-Erkenntnisses im Fall Klaus Peter Heiss zustande kam, sah vor. dass Österreicher*innen, die ihren Wohnsitz ins Ausland verlegen, automatisch für zehn Jahre in der Wählerevidenz ihrer bisherigen Heimatgemeinde registriert bleiben sollten; nach Ablauf der zehn Jahre war ein Verbleib auf Antrag möglich. 124 Auch jene Auslandsösterreicher*innen, die bereits im Ausland lebten, konnten den Eintrag in die Wählerevidenz beantragen. Die SPÖ hatte in der Auseinandersetzung vereinzelt kritisiert, dass bei einem Wahlrecht aus dem Ausland auch Österreicher*innen wahlberechtigt seien, die schon sehr lange nicht mehr in Österreich lebten oder die im Ausland geboren. waren und gar nie in Österreich gelebt hatten und damit keine reale Beziehung zu Österreich hätten. Auf eine zeitliche Begrenzung des Wahlrechts (wie in manchen anderen Staaten) konnte man sich in den Verhandlungen mit der ÖVP dennoch nicht einigen; der Kompromiss war schließlich die befristete Registrierung mit Möglichkeit auf Verlängerung.

Um den Österreicher*innen die Wahl aus dem Ausland auch tatsächlich zu ermöglichen, wurde (verfassungsrechtlich abgesichert) die Briefwahl eingeführt. Die Stimmabgabe war allerdings bürokratisch aufwendig und kompliziert: Der genaue Zeitpunkt des Wählens und die Identität der Wähler*innen mussten von einer österreichischen Vertretungsbehörde im Ausland, einem Notar oder einer Notarin oder zwei volljährigen Österreicher*innen mit ihrer Unterschrift und ihren Passdaten bestätigt werden,¹²⁵ die verschlossene Wahlkarte dann per Post an die zuständige Wahlbehörde nach Österreich geschickt werden (Grabenwarter/Krauskopf 2010,

Wahlrechtsänderungsgesetz 1999 (WRÄG 1990), BGBI 148/1990. Parlamentarische Materialien: Selbständiger Antrag 324/A XVII. GP, 9759 BIgNR XVII. GP; Bericht des Verfassungsausschusses, 1192 BIgNR XVII. GP.

Nach einer Novelle 1998 war nur mehr eine Zeugin oder ein Zeuge erforderlich (BGBI I 161/1998).

167–168). Von dieser Möglichkeit der Briefwahl aus dem Ausland konnten auch alle anderen Österreicher*innen mit Wohnsitz im Inland Gebrauch machen, die den Wahltag im Ausland verbrachten; eine Briefwahl aus dem Inland war aber weiterhin nicht möglich.

Gleichzeitig blieb die Ausweitung des Wahlrechts auf Auslandsösterreicher*innen auf die Wahlen auf nationaler Ebene, also auf die Nationalrats- und die Bundespräsidentschaftswahlen, beschränkt. Mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union 1995 waren auch die Wahlen der österreichischen Abgeordneten zum Europäischen Parlament miteinbezogen. An Landtags- oder Gemeinderatswahlen konnten Österreicher*innen mit Wohnsitz im Ausland allerdings (vorerst) nicht teilnehmen. Von den bundesweiten direktdemokratischen Instrumenten Volksbegehren, Volksbefragung und Volksabstimmung waren Auslandsösterreicher*innen lediglich bei der Volksabstimmung stimmberechtigt (Dujmovits 2000, 143–163).

Was waren die Argumente, die seit den 1960er-Jahren in der politischen Debatte für und gegen ein Wahlrecht der Auslandsösterreicher*innen vorgebracht wurden? Auf der Pro-Seite wurde argumentiert, dass das Wahlrecht ein Recht aller Staatsbürger*innen sei und ein Ausschluss vom Wahlrecht die Österreicher*innen im Ausland zu "Bürger*innen zweiter Klasse" mache; der notwendige Wohnsitz im Inland sei ein "unsachlicher" Anknüpfungspunkt und eine Verletzung des Gebots der Gleichheit aller Staatsbürger*innen vor dem Gesetz. Zudem sei das Wahlrecht geeignet, eine Bindung der Wahlberechtigten zu Österreich aufrechtzuerhalten und zu intensiveren bzw. wiederherzustellen. Dem Argument, dass bei einem Wahlrecht im Ausland das Gleichgewicht von Rechten und Pflichten der Staatsbürger*innen verloren gehe, wurde entgegengehalten, dass für den Wehrdienst untaugliche Männer und nicht wehrpflichtige Frauen sowie einkommensteuerbefreite Sozialhilfeempfänger*innen allesamt wahlberechtigt seien. Die für eine Wahl notwendigen Informationen über das politische Geschehen in Österreich seien zudem in Zeiten der Massenkommunikation auch im Ausland gut erhältlich. Von den Gegner*innen wurde dagegen argumentiert, dass der Wohnsitz die Basis für effektive politische Integration in Österreich sei. Außerdem wirke die Staatsmacht nur bis an die Landesgrenzen und die Inlandsbürger*innen seien von den politischen Entscheidungen der staatlichen Organe unmittelbar betroffen, was für Auslandsbürger*innen eben nicht gelte (Dujmovits 2000, 23–24). Vereinzelt wurde auch ins Feld geführt, dass eine Verlegung des Wohnsitzes ins Ausland zugleich einen Verzicht auf das Wahlrecht bedeute. Bei einem Auswanderer liege daher der Verlust des Wahlrechts "an ihm selbst" und die Forderung nach einem Wahlrecht sei ein "Selbstwiderspruch" (Lippold 1989).

Als es 1989/90 nicht mehr um das Ob, sondern nur mehr um das Wie des Wahlrechts von Auslandsösterreicher*innen ging, waren es vor allem technische Fragen, die im Vordergrund standen und Kontroversen auslösten. Die von einigen anderen Staaten, wie Griechenland, Irland, Israel und Malta, gewählte Option, Auslandsbürger*innen die Stimmabgabe nur im Inland zu ermöglichen, also eine Einreise am Wahltag zu verlangen und damit die Ausübung des Wahlrechts in der Praxis stark einzuschränken, scheint politisch nicht ernsthaft in Betracht gezogen worden zu sein.

Zur Diskussion stand dagegen, wie und von wem die Identität der Wähler*innen auf der Wahlkarte festgestellt und bestätigt werden sollte. Die beschlossene Regelung wurde von den Dachverbänden der Auslandsösterreicher*innen als "bürokratisches Hemmnis" für die Ausübung des Wahlrechts und als "diskriminierend" kritisiert (APA 1991c). Tatsächlich scheint für viele Wähler*innen die Stimmabgabe zu kompliziert gewesen zu sein, wie sich noch Jahre später an dem hohen Anteil ungültiger Wahlkartenstimmen aus dem Ausland zeigte. So musste zum Beispiel beinahe ein Drittel aller Auslandswahlkarten der Nationalratswahl 2009 wegen unvollständiger Angaben oder fehlender Unterschriften als ungültig ausgeschieden werden (Dujmovits 2000, 65).

Ein weiterer strittiger Punkt war die Frage, zu welchem Wahlkreis die Stimmen der Auslandsösterreicher*innen gezählt werden sollten. Hier waren sich auch die Vertretungsorganisationen der Auslandsösterreicher*innen uneinig: Während auf der einen Seite ein eigener Wahlkreis für die Auslandsösterreicher*innen gefordert wurde, die dann auch "eigene" Mandatar*innen im Nationalrat gehabt hätten (APA 1990f), wurde dieser Vorschlag von der anderen Seite als "unpraktisch" und "unrealistisch" entschieden abgelehnt (APA 1990h). Auch die SPÖ sprach sich gegen einen eigenen Wahlkreis aus (APA 1990g). Die tatsächliche Regelung sah schließlich vor, dass die Stimmen der Auslandsösterreicher*innen zu jenem Wahlkreis gezählt werden sollten, in dem diese ihren letzten Wohnsitz in Österreich hatten. Für jene Österreicher*innen, die nie einen Wohnsitz in Österreich hatten, stellte eine Liste von weiteren Anknüpfungspunkten (wie Wohnsitz der Eltern, Ort der Geburt etc.) einen Bezugspunkt zu einem Ort in Österreich her und machte damit eine Zuordnung der Auslandsösterreicher*innen möglich. Schließlich wurde von einzelnen Landespolitiker*innen gefordert, das Wahlrecht der Auslandsösterreicher*innen nicht auf die nationale Ebene zu beschränken, sondern auch auf Landtagswahlen (die im Erkenntnis des VfGH unterwähnt geblieben waren) auszudehnen (APA 1990e/1990i). Die Grünen wiederum verlangten im Zuge der parlamentarischen Debatte um das Wahlrecht der Österreicher*innen mit Wohnsitz im Ausland auch die Einführung des Kommunalwahlrechts für Nicht-Staatsbürger*innen mit Wohnsitz in Österreich sowie das passive Wahlrecht bei Betriebsratswahlen (das zu diesem Zeitpunkt noch nicht verwirklicht war) (APA 1990c). Die im Nationalrat letztlich einstimmig beschlossene Einführung des Wahlrechts aus dem Ausland wurde schließlich als "Jahrhundertgesetz" und "praktikable Lösung" gefeiert, mit der eine "jahrzehntelange Diskriminierung" beseitigt worden sei (APA 1990a/1990b/1990d).

Noch im selben Jahr, in dem die Ausweitung des Wahlrechts auf Auslandsösterreicher*innen beschlossen wurde, konnten diese bei der Nationalratswahl im Oktober 1990 auch tatsächlich das erste Mal wählen. Die Zahl der Österreicher*innen mit Wohnsitz im Ausland wurde 1990 auf zirka 400.000 geschätzt (Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten 1990, 417–419).¹²⁶ Sie war damit zu diesem Zeitpunkt größer als die jeweilige Bevölkerung

Die Schätzung schließt Österreicher*innen jeglichen Alters mit ein. Bis heute kann die Zahl der Auslandsösterreicher*innen lediglich geschätzt werden, da keine behördliche Meldepflicht für im Ausland lebende Österreicher*innen besteht.

der beiden kleinsten österreichischen Bundesländer, des Burgenlands (271.000) und Vorarlbergs (317.000). Der Kreis der (theoretisch) Wahlberechtigten wurde mit der Gesetzesänderung damit also stark ausgeweitet, tatsächlich waren es aber deutlich weniger Auslandsösterreicher*innen, die sich für eine Teilnahme an dieser Wahl als Wähler*innen registrieren ließen: Genau 21.232 Österreicher*innen mit Wohnsitz im Ausland waren bei der Nationalratswahl 1990 in der Wählerevidenz eingetragen und damit wahlberechtigt; die registrierten wahlberechtigten Auslandsösterreicher*innen machten bei dieser Wahl damit weniger als 0,4 Prozent aller österreichischen Wahlberechtigten aus.

Tabelle 3: Registrierte wahlberechtigte Auslandsösterreicher*innen bei den Nationalratswahlen 1990 bis 2019

| Wahlberechtigte | Insgesamt | im Ausland | Anteil |
|-----------------|-----------|------------|--------|
| 1990 | 5.628.912 | 21.232 | 0,38% |
| 1994 | 5.774.000 | 57 306 | 0,99% |
| 1995 | 5.768.281 | 59.642 | 1,03% |
| 1999 | 5.838.373 | 67.955 | 1,16% |
| 2002 | 5.912.592 | 62.520 | 1,06% |
| 2006 | 6.107.892 | 52.640 | 0,86% |
| 2008 | 6.333.109 | 49.421 | 0,78% |
| 2013 | 6.384.308 | 42.387 | 0,66% |
| 2017 | 6.400.993 | 60.762 | 0,95% |
| 2019 | 6.396.812 | 61.953 | 0,97% |

Quelle: Bundesministerium für Inneres 1990/1994/1995/1999/2002/2006/2008/2013/2017/2019b; eigene Darstellung. Beachte: Mit der Wahlrechtsreform 2007 wurde das Wahlalter für Nationalratswahlen von 18 auf 16 Jahre herabgesetzt.

Bei den Nationalratswahlen der folgenden Jahre nahm die Zahl der registrierten wahlberechtigten Österreicher*innen mit Wohnsitz im Ausland zunächst zu, bis sie ab 2002 jedoch wieder zurückging. Bei den letzten beiden Wahlen kam es erneut zu einem Anstieg, insge-

samt machten die registrierten Wahlberechtigten aus dem Ausland jedoch nie wesentlich mehr als 1 Prozent aller wahlberechtigten Österreicher*innen bei einer Wahl aus. 2020 lebten dagegen circa 580.000 Österreicher*innen und damit 6,5 Prozent aller Staatsbürger*innen im Ausland (Statistik Austria 2020, siehe Tabelle 3).

2007 konnten sich die beiden Koalitionsparteien SPÖ und ÖVP auf eine weitreichende Wahlreform einigen. ¹²⁷ In diesem Rahmen wurde nicht nur das aktive Wahlalter bei bundesweiten Wahlen von 18 auf 16 und das passive Wahlalter (mit Ausnahme der Bundespräsidentschaftswahlen) von 19 auf 18 Jahre gesenkt, sondern auch die Briefwahl im Inland eingeführt. Gleichzeitig wurde die Stimmabgabe weiter vereinfacht: Ab nun war eine eidesstattliche Erklärung der Wähler*innen selbst ausreichend als Garantie dafür, dass die Stimmabgabe persönlich und geheim erfolgte; ein Zeuge oder eine Zeugin war nicht mehr erforderlich. Zudem wurde für Auslandsösterreicher*innen das sogenannte "Wahlkartenabo" eingeführt, mit dem Wahlkarten automatisch versandt werden und nicht mehr bei jeder bevorstehenden Wahl einzeln bestellt werden müssen (Handstanger 2007, 132–133).

Schließlich schuf diese Wahlrechtsreform nun auch die verfassungsrechtliche Möglichkeit, Auslandsösterreicher*innen auch bei Landtagswahlen ein Wahlrecht einzuräumen. Das Wahlrecht aus dem Ausland war ja bisher auf die Bundesebene beschränkt gewesen, was nicht nur gelegentlich von Landespolitiker*innen, sondern auch aus verfassungsrechtlicher Perspektive kritisiert wurde, da dadurch auf den verschiedenen politischen Ebenen unterschiedliche Personenkreise wahlberechtigt waren (Schreiner 2001, 44). Allerdings wurde das Wahlrecht für Auslandsösterreicher*innen für die Bundesländer nicht verpflichtend eingeführt. Vielmehr wurde es diesen selbst überlassen, ob sie Österreicher*innen im Ausland, die einen Wohnsitz im Bundesland hatten, für maximal zehn Jahre nach ihrem Wegzug ein Wahlrecht einräumen wollen. Damit be-

Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird, BGBI I 27/2007; Wahlrechtsänderungsgesetz 2007, BGBI I 28/2007.

steht freilich auch weiterhin keine wahlrechtliche Homogenität, da die zeitliche Beschränkung nur auf Länderebene gilt, derzeit nur drei Bundesländer – Niederösterreich, Tirol und Vorarlberg – von der Möglichkeit Gebrauch machen und Gemeinderatswahlen sowieso zur Gänze ausgenommen sind.

2010 öffnete der Gesetzgeber außerdem neben der Volksabstimmung auch die Volksbefragung und 2018 das Volksbegehren für die Teilnahme von Auslandsösterreicher*innen;¹²⁸ damit sind diese nunmehr bei allen drei bundesweiten Instrumenten der direkten Demokratie stimmberechtigt.

Das Wahl- und Stimmrecht für Österreicher*innen aus dem Ausland wurde so über die letzten dreißig Jahre schrittweise ausgebaut und zu einem festen Bestandteil der demokratischen Mitsprache in Österreich. In der politischen Realität blieb die Mitbestimmung aus dem Ausland allerdings deutlich unter den Erwartungen. Während in den Anfangsjahren die komplizierte Stimmabgabe sicherlich die größte Hürde für eine Wahlteilnahme darstellte, ist es heute, nach der deutlichen Vereinfachung des Prozederes, die Notwendigkeit der aktiven Registrierung jener, die schon lange im Ausland leben. Nur ein sehr geringer Teil aller Österreicher*innen im Ausland sind als Wahlberechtigte registriert und ihre wahlpolitische Bedeutung ist daher gering. Das Beispiel der Bundespräsidentschaftswahl 2017, wo in einer Kampagne unter Auslandsösterreicher*innen gezielt zur Teilnahme und rechtzeitigen Registrierung aufgerufen wurde, zeigt zwar, dass die Zahl der Registrierungen durch solche Maßnahmen gesteigert werden kann (die Zahl der registrierten Wähler*innen stieg in nur wenigen Monaten von 42.830 bei der aufgehobenen Wahl im April bzw. Mai 2016 auf 56.539 bei der Wiederholungswahl im Dezember 2016 (Bundesministerium für Inneres 2016). Insgesamt liegt die Zahl aber selbst nach einer deutlichen Steigerung weiterhin auf niedrigem Niveau.

Wahlrechtsänderungsgesetz 2010, BGBI I 13/2010; Volksbegehrengesetz 2018 (VoBeG), BGBI I 106/2016.

5.3 Wahlrecht für Nicht-Staatsangehörige in Österreich¹²⁹

Das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs und die damit notwendig gewordenen rechtlichen Regelungen machten es also ab 1990 möglich, dass sich auch Österreicher*innen mit einem Wohnsitz im Ausland an den Wahlen in Österreich beteiligen konnten. Die Einführung, schrittweise Ausweitung und Vereinfachung der politischen Mitbestimmung aus dem Ausland passten das Wahlrecht damit ein Stück weit an die durch Migration veränderte Situation an. Österreicher*innen, die das Land zeitweilig oder dauerhaft verlassen hatten, sollten auch weiterhin in Österreich politisch mitbestimmen können.

Drittstaatsangehörige:
bei keinen Wahlen
wahlberechtigt

Unionsbürger*innen:
bei Gemeinde- und
EU-Wahlen
wahlberechtigt

7,9%

8,8%

83,3%

7.561.382
über 16 Jahre

Grafik 10: Unterschiedliche Wahlrechte in Österreich 2021

Quelle: Statistik Austria 2021e; eigene Darstellung.

Ganz anders ist die Situation der Nicht-Staatsbürger*innen, die in Österreich zur Welt gekommen oder hierhergezogen und damit Teil der österreichischen Wohnbevölkerung sind. Sie sind und waren von der politischen Mitbestimmung in Österreich weitgehend

¹²⁹ Teile dieses Abschnitts lehnen sich an einen bereits erschienenen Artikel eines der Autoren zum selben Thema an (Valchars 2021).

ausgeschlossen. Denn in Bezug auf das Kriterium der Staatsangehörigkeit gab es, anders als beim Kriterium Wohnsitz, im Laufe der Zeit nur wenige Änderungen. Auf Bundes- und Landesebene (bei Nationalrats-, Landtags- und Bundespräsidentschaftswahlen) sind laut Verfassung nur österreichische Staatsbürger*innen wahlberechtigt, auf Gemeindeebene und bei den Wahlen der österreichischen Abgeordneten zum Europäischen Parlament seit 1995 auch Unionsbürger*innen mit einem Wohnsitz in Österreich. Dauerhaft niedergelassene Drittstaatsangehörige, also Staatsangehörige von Staaten außerhalb der EU, sind bei keiner dieser Wahlen teilnahmeberechtigt (vgl. Grafik 10).

So selbstverständlich wie die Verknüpfung von Wahlrecht und Staatsbürgerschaft in Österreich heute vielleicht scheinen mag, war sie aber nicht immer: So war beispielsweise im Provisorischen Gemeindegesetz vom 17. März 1849 – eine der ersten Wahlrechtsvorschriften Österreichs und Ausgangspunkt des Gemeinderechts – das aktive Wahlrecht in österreichischen Gemeinden zwar an eine bestimmte Mindeststeuerleistung gebunden, nicht aber an die österreichische Staatsbürgerschaft.¹³⁰ An diese Bestimmungen über das Gemeindewahlrecht knüpften ihrerseits die Wahlordnungen der Landtage an, die wiederum die Mitglieder des Abgeordnetenhauses zum Reichsrat entsandten. Über diesen indirekten Weg waren zu dieser Zeit Nicht-Staatsbürger*innen in Österreich somit auf allen Ebenen aktiv wahlberechtigt (Nowak 1988, 283; Pöschl 2006, 645).¹³¹ Erst das Reichsgemeindegesetz von 1862, gemeinsam mit den zwischen 1863 und 1866 beschlossenen Gemeinde(wahl)ordnungen, verlangte schließlich die österreichische Staatsbürgerschaft als notwendige Voraussetzung für das Gemeindewahlrecht in Österreich (Nowak 1988, 288).132

¹³⁰ RGBI 170/1849.

Das galt auch für die Zeit nach Erlass des Sylvesterpatents 1851 (RGBI 3/1852), welches das Provisorische Gemeindegesetz außer Kraft setzte (Nowak 1988, 283).

¹³² RGBI 18/1862.

Auch am Beginn der Republik im 20. Jahrhundert war das Wahlrecht nicht ausschließlich an die österreichische Staatsangehörigkeit geknüpft – allerdings nicht, um Immigrant*innen in die junge Demokratie zu inkludieren, sondern wegen der Befürwortung eines zukünftigen Zusammenschlusses Restösterreichs mit Deutschland durch die Mehrheit der politischen Eliten des Landes.

So waren bei der Wahl zur konstituierenden Nationalversammlung der Republik Deutschösterreich 1918 neben deutschösterreichischen Staatsbürger*innen auch deutsche Staatsbürger*innen mit Wohnsitz in Österreich aktiv wahlberechtigt (Nowak 1988, 299-301).133 Die Regelung galt unter der Bedingung der Gegenseitigkeit und war die Antwort auf einen kurz zuvor in Deutschland gefassten Beschluss, der auch deutschösterreichischen Staatsbürger*innen das Wahlrecht zur konstituierenden Nationalversammlung der Deutschen Republik eingeräumt hatte (Pöschl 2006, 656). Die Wahlordnung für die konstituierende Nationalversammlung galt 1919 auch als Vorlage für die ersten Landes- und Gemeindewahlordnungen. Vor dem Hintergrund des Anschlussverbotes an Deutschland durch den Staatsvertrag von St. Germain wurde die Bestimmung, die Deutschen das aktive Wahlrecht gab, für die erste Nationalratswahl (die ebenfalls noch auf Basis der Wahlordnung für die konstituierende Nationalversammlung erfolgte) schließlich gestrichen (Pöschl 2006, 657).134

Die neue Verfassung von 1920 verknüpfte das Wahlrecht in Österreich verfassungsrechtlich mit der österreichischen Staatsbürgerschaft (damals als "Bundesbürgerschaft" bezeichnet), aber mit der umfassenden Verfassungsnovelle von 1929 wurde erneut und nun auf verfassungsrechtlicher Ebene die Möglichkeit für einen Öffnung des Wahlrechts auch für Nicht-Staatsbürger*innen geschaffen.

Gesetz vom 18.12.1918 über die Einberufung der konstituierenden Nationalversammlung, StGBI 114/1918; Gesetz über die Wahlordnung für die konstituierende Nationalversammlung, StGBI 115/1918. Das Wahlrecht für deutsche Staatsbürger*innen wurde erst durch eine Ergänzung wenige Wochen später (StGBI 15/1919) eingefügt (Nowak 1988, 301).

¹³⁴ StGBI 316/1920; StGBI 351/1920.

Die Verfassung erlaubte es dem einfachen Gesetzgeber, das aktive und passive Wahlrecht bei Nationalratswahlen auch bestimmten Nicht-Staatsbürger*innen einzuräumen, sofern ein solches Wahlrecht durch zwischenstaatliche Verträge abgesichert in diesen Staaten umgekehrt auch Österreicher*innen zustand. Anders als 1918/19 wurde die reziproke Regelung nun also auch auf das passive Wahlrecht ausgedehnt und, um außenpolitische Schwierigkeiten zu vermeiden (Pöschl 2006, 658), allgemein gefasst und neutral auf alle (und nicht nur auf deutsche) Nicht-Staatsbürger*innen bezogen. Die parlamentarischen Materialien zeigen jedoch eindeutig, dass die Regelung ausschließlich für deutsche Staatsbürger*innen gedacht war (Nowak 1988, 308). In der Praxis blieb diese Ermächtigung ungenützt, allerdings bis weit in die Zweite Republik hinein bestehen, bis sie schließlich 1968 ohne Begründung aus der Bundesverfassung gestrichen wurde (Rill/Schäffer 2001, 39). 136

Forderungen nach einer Lockerung der engen Verknüpfung des Wahlrechts mit der Staatsbürgerschaft und einer teilweisen Öffnung der politischen Mitbestimmungsmöglichkeiten für Nicht-Staatsbürger*innen wurden erst wieder ab Mitte der 1980er-Jahre laut. In unterschiedlicher Intensität und mit mehreren Höhepunkten hält die Debatte dabei bis in die Gegenwart an und gewinnt in den letzten Jahren – nicht zuletzt wegen der stetig steigenden Zahl an vom Wahlrecht ausgeschlossenen Nicht-Staatsbürger*innen – erneut deutlich an Fahrt.

Einen ersten Höhepunkt erreichte die Auseinandersetzung in den 1980er- und 1990er-Jahren. In dieser Zeit begann man sich verstärkt mit der Integration der nicht österreichischen Arbeitskräfte und ihrer Familien zu befassen, die seit den 1960er-Jahren im Rahmen der sogenannten "Gastarbeiterpolitik" nach Österreich eingewandert waren. Neben der Aufenthaltssicherheit und dem Zugang zu bestimmten sozialen Rechten, die vor Höchstgerichten teilweise rechtlich erstritten werden konnten (Ataç 2017; Bauböck/Perchinig

¹³⁵ Art 26 Abs 1 B-VG idF BGBI 392/1929.

¹³⁶ BGBI 412/1968.

2006, 731), rückte dabei auch die Frage nach der politischen Mitsprache verstärkt in den Vordergrund.

Zu Beginn war die Wahlrechtsfrage auf politischer Ebene eng mit der Forderung nach dem passiven Wahlrecht von Nicht-Staatsbürger*innen bei den Betriebsrats- und Arbeiterkammerwahlen sowie bei den Wahlen zur Österreichischen Hochschülerschaft (ÖH) verbunden. Bei den Wahlen dieser gesetzlich eingerichteten Interessenvertretungen waren Nicht-Staatsbürger*innen zu dieser Zeit zwar aktiv, nicht aber passiv wahlberechtigt. Der Ausschluss erfolgte zum Teil gegen den Willen dieser Institutionen selbst. So hatte beispielsweise das zentrale Gremium der ÖH Anfang der 1990er-Jahre mit einer Mehrheit von mehr als 90 Prozent wiederholt ein passives Wahlrecht für nicht österreichische Student*innen gefordert, das der Gesetzgeber über mehr als 20 Jahre dennoch nicht ermöglichte (APA 1991b). Dieser Ausschluss wurde von einigen Fraktionen der ÖH und der Arbeiterkammer sowie im Parlament, insbesondere aber von gewerkschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Initiativen ab Mitte der 1980er-Jahre verstärkt politisch und gerichtlich bekämpft (Pühretmayer 2000; Valchars 2006, 76–82). Unter diese Forderungen nach einem passiven Wahlrecht für Nicht-Staatsbürger*innen bei der studentischen und beruflichen Interessenvertretung mischte sich schließlich zunehmend auch jene nach einem aktiven und passiven Wahlrecht auf kommunaler Ebene (APA 1987a/1988d/1988f).

Mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union 1995 wurde das passive Wahlrecht bei Arbeiterkammer- und Betriebsratswahlen zunächst auf Unionsbürger*innen ausgeweitet. Der weiterhin bestehende Ausschluss von Drittstaatsangehörigen bei den Wahlen zur betrieblichen und überbetrieblichen Interessenvertretung verschaffte Österreich allerdings noch in den 1990er-Jahren eine einzigartige Sonderstellung im gesamtem EWR-Raum. Nach mehreren höchstgerichtlichen Entscheidungen wurde das passive Wahlrecht für alle Staatsbürger*innen bei Betriebsrats- und Arbeiterkammerwahlen schließlich 2006 eingeführt,¹³⁷ bei den ÖH-Wahlen gar erst 2014.¹³⁸

¹³⁷ BGBI I 4/2006.

¹³⁸ BGBI I 45/2014.

Die Auseinandersetzung um ein kommunales Wahlrecht für Nicht-Staatsbürger*innen in Österreich ging zudem mit Entwicklungen in Deutschland und auf europäischer Ebene einher: 1988 beschloss der Hamburger Senat und 1989 der Landtag von Schleswig-Holstein die Ausweitung des Kommunalwahlrechts auf Nicht-Staatsbürger*innen. Beide Gesetze wurden allerdings nur wenig später vom deutschen Bundesverfassungsgericht als grundgesetzwidrig aufgehoben (Pedroza 2019, 112–148).¹³⁹

Innerhalb der Europäischen Gemeinschaft gab es ebenfalls 1988 und 1989 erste konkrete Schritte zur Einführung eines Kommunalwahlrechts für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der EG, das 1992 durch den Vertrag von Maastricht primärrechtlich verankert und in den Mitgliedstaaten als kommunales Wahlrecht der Unionsbürger*innen bis 1996 umgesetzt wurde. Davor trat 1995 auch Österreich der Europäischen Union bei, wodurch auch hierzulande die Öffnung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger*innen erforderlich und diesbezügliche Gesetzesänderung notwendig wurden (siehe weiter unten). Bereits in den 1970er-Jahren hatten auf europäischer Ebene wiederholt NGOs (Maas 2008, 591), 1991 schließlich auch das Europäische Parlament in einer Resolution die Einführung des kommunalen Wahlrechts auch für Drittstaatsangehörige innerhalb der Europäischen Gemeinschaft gefordert (Kostakopoulou 2002, 446).

Im Rahmen des Europarats wiederum führen die Staaten bereits seit 1986 Verhandlungen über die Gewährung ziviler und politischer Rechte an Nicht-Staatsangehörige (APA 1986a/1986b). Diese mündeten 1992 schließlich in einem Übereinkommen, in dem sich die Unterzeichnerstaaten dazu verpflichten, Nicht-Staatsangehörigen nach fünf Jahren Aufenthalt das aktive und passive kommunale Wahlrecht einzuräumen und die Errichtung beratender kommunaler Beiräte von Nicht-Staatsangehörigen zu unterstützen. 140

¹³⁹ BVerfGE 83, 37; BVerfGE 83, 60.

¹⁴⁰ Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben, SEV 144 vom 05. Februar 1992; in Kraft getreten 01. Mai 1997. Allerdings haben bis dato nur neun Staaten das Überein-

Schließlich überschnitt sich die Debatte um ein Wahlrecht für Nicht-Staatsbürger*innen teilweise auch mit der zuvor beschriebenen politischen Auseinandersetzung um das Wahlrecht von Österreicher*innen im Ausland. Nicht selten wurden diese beiden Fragen daher insbesondere bis zum VfGH-Erkenntnis 1989 miteinander verknüpft bzw. gegeneinander abgewogen (APA 1988a/1988e/1988g/1989a). So brachten die Grünen beispielsweise im Parlament zur Regierungsvorlage für die Einführung des Wahlrechts für Auslandsösterreicher*innen einen Abänderungsantrag ein, der auch das Kommunalwahlrecht für Nicht-Staatsangehörige vorgesehen hätte (APA 1990c).

Geführt wurde die Debatte von zivilgesellschaftlichen und politischen Akteur*innen in unterschiedlicher Intensität quer durch Österreich, wobei Wien zum Kristallisationspunkt der Auseinandersetzung werden sollte; und während anfangs öfter auch die Forderung nach einer generellen Öffnung des Wahlrechts erhoben wurde, fokussierte die Debatte später nahezu ausschließlich auf die kommunale Ebene.

Als eine der ersten politischen Parteien artikulierte die Wiener KPÖ 1986 öffentlich die Forderung nach Öffnung des Wahlrechts für Nicht-Staatsangehörige (APA 1986c/1987c). Auch die Grünen (bzw. ihre Vorläuferpartei, die Alternative Liste Österreichs) setzten sich in Vorarlberg (APA 1988d) und Wien (APA 1989b) und nach ihrem Einzug in den Nationalrat 1986 verstärkt auch auf Bundesebene (APA 1988h/1989g/1990k/1994) für das Thema ein. Vor allem meldeten sich aber verschiedene Landes- und Teil- bzw. Vorfeldorganisationen der SPÖ in der Debatte entsprechend zu Wort. Die SPÖ machte dabei Ende der 1980er-Jahre einen ersten parteiinternen Meinungsbildungsprozess durch, der deutliche innerparteiliche Konfliktlinien offenbarte, wie sie auch Anfang der 2000er-Jahre und erneut ab 2015 wieder zum Vorschein kommen sollten. So sprachen sich beispielsweise die Salzburger (APA 1988b) sowie wiederholt die Grazer

kommen ratifiziert, vier weitere lediglich unterzeichnet; Österreich ist dem Übereinkommen nicht beigetreten.

SPÖ und ihr damaliger Bürgermeister Alfred Stingl deutlich für eine Einführung aus (APA 1987b/1989f/1991a), während die einflussreiche Wiener SPÖ tief gespalten auftrat: Initiativen für die Einführung eines Wahlrechts für Nicht-Staatsangehörige auf Bezirks- und zum Teil auch auf Gemeindeebene, die ab 1988 vom Rathausklub und dessen Klubobmann Hannes Swoboda (APA 1988a/1988i) sowie vom Vizebürgermeister und Parteichef Hans Mayr öffentlich unterstützt wurden (APA 1989d/1990j), erteilte der damalige SPÖ-Bürgermeister Helmut Zilk Anfang 1989 schließlich eine parteiintern viel kritisierte deutliche Abfuhr (APA 1989a/1989b/1989c/1989d). Zilk forderte statt eines Wahlrechts für Nicht-Staatsangehörige "auf niederer Ebene" eine deutliche Verkürzung der zehnjährigen Einbürgerungsfrist und schloss sich damit der damaligen Position der Wiener ÖVP an (APA 1988e/1989c). Auf Bundesebene blieb die SPÖ indes klare Positionen schuldig oder verwies, wie beispielsweise wiederholt SPÖ-Innenminister Franz Löschnak, auf den Meinungsbildungsprozess in den (allerdings rechtlich nicht zuständigen) Gemeinden (APA 1989e).

Die Einführung eines Wahlrechts für Nicht-Staatsbürger*innen schien damit vorerst ausgeschlossen. Die Forderungen wurden zwar aufrechterhalten, die Debatte verlor aber an Intensität. Zudem wurde die Frage zunehmend zur Konfliktlinie zwischen den Parteien, entlang derer sich diese zu profilieren versuchten: Die Grünen, ab 1986 nicht nur im Nationalrat, sondern seit 1991 auch im Wiener Gemeinderat vertreten, forderten wie das Liberale Forum ab 1993 eine Öffnung des Wahlrechts, während die FPÖ deutliche Verschärfungen in der Migrationspolitik und eine rechtliche Schlechterstellung von Nicht-Staatsbürger*innen in vielen Bereichen verlangte. In einem der zwölf Punkte des von Jörg Haider 1993 organisierten Volksbegehrs "Österreich zuerst" forderte die FPÖ eine Absage an ein "Ausländerwahlrecht bei allgemeinen Wahlen" (APA 1992). Der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union 1995 veränderte schließlich die rechtlichen Rahmenbedingungen und machte eine Teilöffnung des Kommunalwahlrechts in Österreich erforderlich.

Unionsbürger*innen: Kommunale und Europäische Parlamentswahlen

Das Recht der Unionsbürger*innen, innerhalb der gesamtem Europäischen Union an ihrem Wohnsitz an den Wahlen zum Europäischen Parlament und an den dortigen Kommunalwahlen teilzunehmen, wurde mit dem Vertrag von Maastricht 1992 primärrechtlich eingeführt. 141 Das Wahlrecht wurde durch zwei Richtlinien konkretisiert, die von den Mitaliedstaaten bis 1994 bzw. 1996 in nationales Recht umzusetzen waren. 142 Mit dem Vertrag von Maastricht wurde die Europäische Union gegründet und gleichzeitig eine Unionsbürgerschaft geschaffen, die in Anlehnung an nationale Staatsbürgerschaften den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Union einen gemeinsamen europäischen Rechtsstatus verleihen und diesen mit bestimmen Rechten ausstatten sollte. Das Wahlrecht auf kommunaler Ebene und zum Europäischen Parlament galt als tragendes Element dieser neugeschaffenen Unionsbürgerschaft und sollte das Freizügigkeitsrecht stärken. Die freie Wahl des Wohnsitzes innerhalb der Union sollte nicht mit rechtlichen Nachteilen einhergehen und zum Verlust politischer Mitsprachemöglichkeiten führen; diese sollten den Unionsbürger*innen an ihren neuen Wohnort innerhalb der Union folgen und so mobil wie die Unionsbürger*in-

¹⁴¹ Art 8 und 8a-b EGV, 92/C 224/01. Seit dem Vertrag von Lissabon (in Kraft seit 2009): Art 20 AEUV, aktuell idF 2016/C 202/1 sowie zusätzlich in Art 39 und 40 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh), 2016/C 202/02.

Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, ABI L 329, 34; geändert durch Richtlinie 2013/1/EU des Rates vom 20. Dezember 2012, ABI L 26; Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, ABI L 368, 38, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2013/19/EU des Rates vom 13. Mai 2013, ABI L 158.

nen selbst sein. 143 Aus politischen Gründen, weil ein Wahlrecht für Unionsbürger*innen auf regionaler oder gar nationaler Ebene von den Mitgliedstaaten nicht mitgetragen worden wäre, beschränkte man sich dabei allerdings auf die kommunale und die europäische Ebene. Mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die 2000 proklamiert und 2009 verbindliche Rechtskraft erlangte, wurde das Wahlrecht mobiler Unionsbürger*innen später zusätzlich auch als "Bürgerrecht" in diesem Katalog europäischer Grundrechte verankert. 144

Die Idee zur Einführung dieser Rechte reicht allerdings deutlich weiter zurück: Bereits in den 1970er-Jahren wurden entsprechende Vorschläge im Kreis der Staats- und Regierungschefs der damaligen Europäischen Gemeinschaft diskutiert, die allerdings lange nicht umgesetzt wurden. Erst 1988, nachdem das Europäische Parlament die Kommission bereits wiederholt dazu aufgefordert hatte, legte diese einen ersten konkreten Vorschlag für eine Richtlinie zur Einführung des Kommunalwahlrechts vor, der 1994, erneut mehrere Jahre später, in leicht abgeänderter Form schließlich beschlossen wurde (Valchars 2017b, 66–77). Die Richtlinie zur Einführung des EP-Wahlrechts für Unionsbürger*innen, die im europäischen Ausland leben, war nur ein Jahr zuvor beschlossen worden und kam erstmals bei den Wahlen zum Europäischen Parlament 1994 zur Anwendung.

Die beiden Richtlinien zielen dabei nicht auf ein EU-weit einheitliches Wahlrecht der Unionsbürger*innen in den unterschiedlichen Mitgliedstaaten ab, sondern auf ein Wahlrecht im Wesentlichen unter denselben Bedingungen, wie sie für die jeweiligen Staatsangehörigen gelten. Unionsbürger*innen und nationale Staatsbürger*innen sollen also bei kommunalen und EP-Wahlen wahlrechtlich gleichgestellt werden. Mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union 1995 bekamen diese europäischen Bestimmungen auch hierzulande Bedeutung und eine Verfassungsänderung¹⁴⁵ sowie entsprechende Anpassungen der Wahlgesetze wurden notwendig.

¹⁴³ Präambel zur RL 94/80/EG.

¹⁴⁴ Art 39 und 40 GRCh.

¹⁴⁵ Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1994, BGBI 1013/1994.

Unionsbürger*innen sind seitdem in Österreich bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, bei Gemeinderatswahlen, den Wahlen zu den Bezirksvertretungen der Städte Wien und Graz sowie (aktiv) bei den Direktwahlen der Bürgermeister*innen wahlberechtigt. 146 Die große Ausnahme bildet jedoch Wien, das sowohl Bundesland als auch Gemeinde und dessen Gemeinderat daher gleichzeitig auch Landtag ist. In der mit Abstand größten Gemeinde Österreichs sind Unionsbürger*innen von der Gemeinderatswahl ausgeschlossen und ausschließlich auf der darunterliegenden Ebene der Bezirke wahlberechtigt. Ähnliches gilt auch für die drei deutschen Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Ausschlusses der Unionsbürger*innen bei den Gemeinderatswahlen in Wien hat der VfGH 1997 bestätigt. 147 Mayer (1997) sieht diesen allerdings als zwar europarechtlich zulässig aber verfassungswidrig.

Darüber hinaus ist auch das passive Wahlrecht von Unionsbürger*innen in Österreich eingeschränkt. Diese können wählen und auch selbst in den Gemeinderat gewählt werden, nicht aber als Bürgermeister*in einer Gemeinde (und zwar unabhängig davon, ob diese per Direktwahl oder durch Wahl des Gemeinderats bestellt werden); auch die weiteren Sitze im Gemeindevorstand bzw. im Stadtrat (also in der Gemeinde- bzw. Stadtregierung) sind in den meisten Bundesländern in Österreich ausschließlich österreichischen Staatsbürger*innen vorbehalten (Karlhofer/Pallaver 2013, 17–18; Schnedl 1996, 25). Eine solche Einschränkung des passiven Wahlrechts für Unionsbürger*innen wird durch die EU-Kommunalwahlrichtlinie zwar nicht vorgeschrieben, aber gedeckt.¹⁴⁸ Sie wurde zudem erst kürzlich auch vom VfGH bestätigt.¹⁴⁹

¹⁴⁶ In sechs der neun Bundesländer (im Burgenland, in Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg) werden die Bürgermeister*innen direkt gewählt, in den übrigen drei Bundesländern (Wien, Niederösterreich und Steiermark) erfolgt die Wahl durch den Gemeinderat.

¹⁴⁷ VfGH 12.12.1997, B 3113/96, B 3760/96 = VfSlg 15.063/1997.

¹⁴⁸ Art 5 Abs 3 RL 94/80/EG.

¹⁴⁹ VfGH 25.11.2020, W I 9/2020.

Anders als österreichische Staatsbürger*innen mit einem Wohnsitz in Österreich, die bei allen Wahlen automatisch und von Amts wegen als Wähler*innen registriert sind, müssen sich Unionsbürger*innen in Österreich für eine Teilnahme bei den EP-Wahlen selbst registrieren. Die Registrierung ist notwendig, da Unionsbürger*innen sich selbst aussuchen können, ob sie an der Wahl zum Europaparlament an ihrem Wohnsitz oder (zum Beispiel per Briefwahl) in ihrem Herkunftsstaat teilnehmen möchten, gleichzeitig aber eine doppelte Stimmabgabe an beiden Orten verhindert werden muss. Die Eintragung für die Teilnahme an den Kommunalwahlen wiederum erfolgt auch für Unionsbürger*innen mittlerweile in allen Bundesländern automatisch; bis zu einer Gesetzesänderung im Jahr 2019 war einzig im Burgenland eine selbstständige Registrierung notwendig (Valchars 2018a, 11–15).

In der Praxis zeigt sich, dass das Interesse sowohl der Unionsbürger*innen an einer Teilnahme an den Wahlen als auch der Parteien an den Stimmen der Unionsbürger*innen eher verhalten ist. Bei der Wahl zum Europäischen Parlament waren in Österreich bei den letzten drei Wahlgängen (2009, 2014 und 2019) lediglich zwischen rund 27.000 und 38.700 Unionsbürger*innen als Wähler*innen registriert. Die Zahl der registrierten Wähler*innen stieg zwar von Wahlgang zu Wahlgang, gleichzeitig nahm aber auch die Gesamtzahl der in Österreich lebenden Unionsbürger*innen deutlich zu und die Quote an registrierten Unionsbürger*innen damit insgesamt ab. 2009 waren nur 11,5 Prozent und 2019 lediglich 6,4 Prozent aller Unionsbürger*innen im Wahlalter in Österreich als Wähler*innen registriert.

Umgekehrt zeigten auch die Parteien nur wenig Interesse an den Unionsbürger*innen als potenziellen Wähler*innen – Kampagnen, Plakate oder Broschüren, die speziell Unionsbürger*innen als Wähler*innen ansprechen, gibt es unseres Wissens kaum, auf den Listen der Parteien finden sich nur selten Unionsbürger*innen als Kandidat*innen und den Sprung ins Europaparlament hat in den

Bundesministerium für Inneres 2009/2019; Statistik Austria 2021d; eigene Berechnung.

sechs Wahlen seit dem Beitritt Österreichs niemand geschafft (Valchars 2018a. 18).

Tabelle 4: Wahlberechtigte Unionsbürger*innen bei den Wiener Bezirksvertretungswahlen 1996–2020

| Wahlbe- rechtigte | Insgesamt | Österrei- cher*innen | Unionsbür- ger*innen | Anteil |
|----------------------|-----------|-------------------------|-------------------------|--------|
| 1996 | 1.117.346 | 1.099.234 | 18.112 | 1,62 |
| 2001 | 1.121.767 | 1.096.732 | 25.035 | 2,23 |
| 2005 | 1.206.147 | 1.142.126 | 64.021 | 5,31 |
| 2010 | 1.252.877 | 1.144.510 | 108.367 | 8,65 |
| 2015 | 1.327.311 | 1.143.076 | 108.367 | 8,65 |
| 2020 | 1.362.789 | 1.133.010 | 229.779 | 16,86 |

Quelle: Stadt Wien, MA 62 1996/2001/2005/2010/2015/2020; eigene Darstellung

Ähnliches muss über die Gemeinderatswahlen in Österreich gesagt werden: Nur vereinzelt treten Unionsbürger*innen als (erfolgreiche) Kandidat*innen in Erscheinung und nur selten werden Unionsbürger*innen als Wähler*innen von den Parteien explizit angesprochen (Valchars 2018a, 18-22); das ist umso erstaunlicher, als dass sich Unionsbürger*innen bei Gemeinderatswahlen (ausgenommen im Burgenland bis 2019) ja nicht registrieren müssen und damit ein für Parteien – zunehmend – bedeutendes Reservoir an Wähler*innen darstellen. Das stark steigende Gewicht der Unionsbürger*innen bei Kommunalwahlen in Österreich zeigt sich eindrucksvoll bei den Wiener Bezirksvertretungswahlen: Die Zahl der wahlberechtigten Unionsbürger*innen hat sich hier von rund 108.000 im Jahr 2010 auf knapp 230.000 im Jahr 2020 mehr als verdoppelt, während umgekehrt die Zahl der wahlberechtigten Österreicher*innen im selben Zeitraum um 11.500 gesunken ist. Damit hat sich auch der Anteil der Unionsbürger*innen an der Gesamtzahl der Wahlberechtigten beinahe verdoppelt: 16,9 Prozent aller Wahlberechtigten waren bei den Bezirksvertretungswahlen 2020 Unionsbürger*innen, bei der Wahl 2010 lag dieser Wert noch bei lediglich 8,7 Prozent und bei der ersten Wahl mit Beteiligung von Unionsbürger*innen 1996 bei gar nur 1,6 Prozent.¹⁵¹ Gleichzeitig schöpfen die Unionsbürger*innen ihr politisches Gewicht bei den Wahlen jedoch bei Weitem nicht aus: Ihre Wahlbeteiligung lag 2020 wienweit bei lediglich 20,4 Prozent (2010: 21,7 Prozent) (APA 2020a/2020b).

Drittstaatsangehörige: Wiener Bezirksvertretung

Die mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union notwendig gewordene Öffnung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger*innen konnte nicht für eine generelle Diskussion um die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Nicht-Staatsbürger*innen genutzt werden (Perchinig 2004, 179). In weiterer Folge verlagerte sich die Debatte in Wien auf die Einrichtung eines "Ausländerbeirates", der von Nicht-Staatsbürger*innen direkt gewählt werden und als unverbindliches Beratungsorgan der kommunalen Gremien und der städtischen Verwaltung fungieren sollte. Solche Beiräte waren bereits 1995 in Graz und 1996 in Linz eingerichtet und in Innsbruck und Salzburg diskutiert worden. In Wien präsentierte die SPÖ 1997 entsprechende Pläne, die allerdings letztlich ebenfalls nicht umgesetzt wurden (Valchars 2006, 100–104).

Erst die Wiener Gemeinderatswahl 2001, der Wahlkampf davor, die veränderten politischen Kräfteverhältnisse danach und das politische Umfeld auf Bundesebene brachten erneut Bewegung in die Debatte und führten schließlich zur Einführung des Wahlrechts für Nicht-Staatsbürger*innen auf Wiener Bezirksebene, das allerdings nur wenig später vom Verfassungsgerichtshof aufgehoben wurde (Stadlmair 2018a, 130–131; Valchars 2006, 83–97).

Während auf Bundesebene ab dem Jahr 2000 ÖVP und FPÖ erstmals gemeinsam regierten, konnte die SPÖ bei der Wienwahl 2001 deutliche Zugewinne verbuchen und ihre bei der Wahl zuvor verloren gegangene absolute Mandatsmehrheit wieder zurückerlangen. Bereits im Wahlkampf hatten sich SPÖ, Grüne und Liberales Forum für ein Wahlrecht für Drittstaatsangehörige bei den Wiener Bezirksvertretungswahlen ausgesprochen, das nach der Wahl schließlich zu

¹⁵¹ Stadt Wien, MA 62 1996/2001/2005/2010/2015/2020.

einem der zentralen Projekte der ohne koalitionäre Zwänge erneut alleinregierenden SPÖ wurde.

Die Regelung sah vor, dass Drittstaatsangehörige mit einem mindestens fünfjährigen ununterbrochenen Wohnsitz in Wien bei Bezirkswahlen aktiv und passiv wahlberechtigt sein sollten. Vom passiven Wahlrecht ausgenommen waren allerdings die Bestellung zum Bezirksvorsteher und zur Bezirksvorsteherin, zu deren Stellvertreter*innen sowie zu Mitgliedern und Ersatzmitgliedern der Bauausschüsse. Diese Ämter, deren Wahl indirekt durch die Bezirksvertretungen erfolgt, sollten weiterhin ausschließlich österreichischen Staats- und Unionsbürger*innen vorbehalten bleiben. Eine derartige Einschränkung wurde als verfassungsrechtlich notwendig erachtet, da mit diesen Funktionen auch hoheitliche Aufgaben verbunden seien (Mayer 2002).

Die Einschränkung des aktiven Wahlrechts durch die verlangte Mindestaufenthaltsdauer in der Stadt hingegen war eine politische Entscheidung und wurde damit begründet, dass nur Personen mit verfestigtem Aufenthalt ein Wahlrecht eingeräumt werden sollte. Der Punkt erwies sich auch unter den Befürworter*innen der Einführung als strittig. Die Grünen lehnten eine Wohnsitzfrist generell ab und verlangten eine rechtliche Gleichstellung der Drittstaatsangehörigen in dieser Frage mit österreichischen Staatsbürger*innen und Unionsbürger*innen, für die eine solche Frist nicht besteht. Die SPÖ wiederum hatte noch in ihrem Wahlprogramm einen Mindestaufenthalt von sogar acht Jahren gefordert (Grasl 2002, 56; Valchars 2006, 88–89).

Die Einführung des Wahlrechts wurde schließlich im April 2003 mit den Stimmen von SPÖ und Grünen beschlossen. ¹⁵² Doch die beiden anderen im Wiener Landtag vertretenen Parteien ÖVP und FPÖ riefen gemeinsam den Verfassungsgerichtshof zur Überprüfung des Gesetzes an, der die Bestimmungen im Juni 2004 auch tatsächlich als verfassungswidrig aufhob. ¹⁵³ Die Regelung war damit lediglich 13 Monate in Kraft gewesen und nie zur Anwendung gekommen.

^{152 [}W] LGBI 22/2003.

¹⁵³ VfGH 30.06.2004, G 218/03 = VfSlg 17264/2004.

Dabei war unbestritten, dass dieser Vorstoß des Wiener Landtags zur Ausweitung des Wahlrechts auf Drittstaatsangehörige nicht als rechtliche Blaupause für andere Bundesländer dienen konnte, sondern eine "nur für Wien denkbare Regelung in einer vermeintlichen verfassungsrechtlichen Regelungslücke" war (Perchinig 2004, 178). Die Wiener Bezirksvertretung findet in der Bundesverfassung keinerlei Erwähnung, sie wird ausschließlich durch die Wiener Stadtverfassung eingerichtet. Daher könne die Bundesverfassung auch keine Vorgaben in Bezug auf die Wahl der Bezirksvertretung enthalten; aufgrund der relativen Verfassungsautonomie der Länder sei damit ausschließlich der Wiener Landtag zuständig, so die Argumentation (Mayer 2002, 2004).

Der Verfassungsgerichtshof erkannte jedoch im demokratischen Grundprinzip des Artikel 1 des Bundes-Verfassungsgesetzes ("Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.") eine verfassungsrechtliche Norm, die für alle allgemeinen Vertretungskörper in Österreich zu gelten habe, auch wenn diese selbst, wie die Wiener Bezirksvertretung, keine explizite Erwähnung in der Verfassung finden. In dem Begriff "Volk" wiederum sah der VfGH einen (ausschließlichen) Verweis auf die österreichische Staatsbürgerschaft. Der Gerichtshof argumentierte also, dass die verfassungsrechtlich geregelten Wahlrechtsvorschriften für die Nationalrats-, Landtags- und Gemeinderatswahlen, die das Wahlrecht ausschließlich österreichischen Staatsbürger*innen einräumen, das demokratische Grundprinzip des Artikel 1 nur näher ausgestalten und dessen genaue Bedeutung bloß "enthüllen" (Pöschl 2006, 651–652).

Der VfGH erntete mit diesem Erkenntnis einige Kritik (Mayer 2004; Merli 2011; Novak 2008, 300–301; Perchinig 2004; Pöschl 2006). Die Vor- und Entstehungsgeschichte des Bundes-Verfassungsgesetzes und insbesondere die eingangs erwähnte Möglichkeit des reziproken Wahlrechts für Nicht-Staatsangehörige, wie sie die Verfassung bis 1968 einräumte, lassen erkennen, dass das Volk des Artikel 1 B-VG zwar im Kern von österreichischen Staatsbürger*innen gebildet wird, die österreichische Verfassung es aber zulässt, den Kreis der Wahlberechtigten auch weiter zu ziehen (Pöschl 2006, 659–660; Rill/Schäffer 2001, 39–40). "Der Ausdruck Volk' ist für Aus-

länder durchaus offen", wenn ein Naheverhältnis der Nicht-Staatsbürger*innen zu Österreich besteht (Pöschl 2006, 660). Dieses kann nach unterschiedlicher Ansicht *ausschließlich* durch Gegenseitigkeit (Rill/Schäffer 2001, 40) oder *beispielsweise* durch eine solche (Pöschl 2006, 660), in anderen Darstellungen aber auch durch einen verfestigten Aufenthalt (Mayer 2002, 21) hergestellt werden.

Der VfGH teilte diese Argumentation allerdings nicht, sondern verfolgte in seinem Erkenntnis (wie auch die Mehrheit der Lehre) einen Begriff des österreichischen Volks, das ausschließlich und nicht nur im Kern aus österreichischen Staatsbürger*innen besteht. Zwar räumte auch der Gerichtshof ein, dass mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union jedenfalls auch Unionsbürger*innen auf kommunaler Ebene wahlberechtigt und damit zweifelsohne Teil des Volks sind, von dem das Recht ausgeht, im konkreten Fall des Wahlrechts für Drittstaatsangehörige auf Wiener Bezirksebene maß er diesem Umstand allerdings keine Bedeutung bei (Merli 2011, 508–509; Novak 2008; Perchinig 2004, 180). Der VfGH scheint hier eine strikt innerstaatliche Sichtweise auf das österreichische Verfassungsgefüge einzunehmen und das über dem nationalen Verfassungsrecht stehende Europarecht in dieser Frage als ohne Belang auszuklammern.

Offen bleibt, was der Rückgriff des VfGH auf das demokratische Prinzip des Artikel 1 B-VG für eine mögliche zukünftige Öffnung des Wahlrechts in Österreich bedeutet. Daraus könnte abgeleitet werden, dass eine Ausweitung des Wahlrechts (gleich für welche Ebene) über den Kreis der Staatsbürger*innen hinaus eine Gesamtänderung der Bundesverfassung voraussetzen würde, die nur durch eine Volksabstimmung möglich wäre. Verfassungsjurist*innen sind hier unterschiedlicher Auffassung (Handstanger 2007, 135; Merli 2011, 508).

Jedenfalls aber verknüpft der VfGH Demokratie mit einem sehr engen, um nicht zu sagen verengten Volksbegriff und distanziert sich damit nicht nur deutlich vom Demokratieverständnis anderer Staaten mit einem (kommunalen) Wahlrecht für Drittbzw. Nicht-Staatsangehörige, sondern zieht sich gleichzeitig auch auf eine Rechtsansicht zurück, die nur schwer mit dem Konzept der

Unionsbürgerschaft und dem kommunalen Wahlrecht für Unionsbürger*innen in Österreich vereinbar scheint.

Causa finita?

Sind Initiativen zur Ausweitung des Wahlrechts in Österreich damit ein für alle Mal gescheitert? Wenn ein Wahlrecht für Drittstaatsangehörige selbst auf kommunaler Ebene in Österreich wirklich nur dann eingeführt werden kann, wenn es vorher zu einer Gesamtänderung der Bundesverfassung kommt, wäre der politische Spielraum tatsächlich auf ein Minimum reduziert. Eine Gesetzesinitiative, die auf eine Verfassungsänderung mit anschließender Volksabstimmung abzielt, gab es in Österreich bisher erst einmal, nämlich im Zusammenhang mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union. Die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige über eine solche Initiative scheint auch auf lange Sicht politisch unwahrscheinlich. Allerdings ist keineswegs klar, dass der VfGH mit seinem Hinweis auf den Artikel 1 B-VG in seinem Erkenntnis tatsächlich so weit gehen wollte. Geht es nur um eine einfache Verfassungsänderung, könnte auch eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament ausreichen, um ein entsprechendes Gesetz im Verfassungsrang zu beschließen.

Auch davon scheint man in Österreich derzeit noch weit entfernt zu sein. Allerdings können Länder und Gemeinden ihrem Wunsch nach Ausweitung des Wahlrechts Ausdruck verleihen und das dafür zuständige Parlament und die Bundesregierung zum Handeln aufrufen. Der Wiener Landtag hat das unmittelbar nach dem Erkenntnis des VfGH 2004 getan, ¹⁵⁴ der Grazer Gemeinderat bereits kurz zuvor. ¹⁵⁵ Der Beschluss des Grazer Gemeinderats erfolgte übrigens mit den Stimmen aller im Gemeinderat vertretenen Parteien mit Ausnahme der FPÖ; die Grazer ÖVP, die zu dieser Zeit den Bürgermeister und die Mehrheit der Abgeordneten stellte, hatte sogar ein

Beschluss des Wiener Landtags, 17. Wahlperiode, 22. Sitzung vom 30. Juni 2004, Punkt 15, PGL/02962/2004/0001-LAT.

Bericht an den Grazer Gemeinderat: Kommunales Wahlrecht für Nicht-EU-BürgerInnen, GZ Präs. 9373/2003-12, 11.02.2004.

eigenes Modell für ein Grazer Kommunalwahlrecht für Drittstaatsangehörige ausgearbeitet (Valchars 2006, 97–100). 2007 folgte der Wiener Gemeinderat mit einer Resolution, die die Forderung des Landtags erneut unterstrich. 156 2019 forderte der Vorarlberger Landtag, ebenfalls mit den Stimmen aller Fraktionen außer der FPÖ, ein Wahlrecht für Unionsbürger*innen auf Landesebene, 157 und 2020 schließlich der Linzer Gemeinderat die Ausweitung des Kommunalwahlrechts auf Drittstaatsangehörige. 158

Diese Resolutionen von Gemeinderäten und Landtagen aus unterschiedlichen Teilen Österreichs, die teilweise von einem breiten parteipolitischen Spektrum initiiert und getragen wurden, zeigen, dass in Österreich auch weiterhin ein politisches Interesse an einem Wahlrecht für Nicht-Staatsangehörige besteht. Auch wenn sich die im Nationalrat vertretenen Bundesparteien diesbezüglich überwiegend zögerlich bis ablehnend verhalten, könnten diese Initiativen von unten der eigenen Landes- und Ortsparteien (sowie mancher Teil- und Vorfeldorganisationen) die Positionen mittel- bis langfristig auch auf nationaler Ebene verschieben. Hinzu kommen zivilgesellschaftliche Initiativen, die regelmäßig und mit zunehmender Beachtung auf das Problem des wachsenden Wahlrechtsausschlusses in Österreich hinweisen. So veranstaltet beispielsweise die NGO SOS Mitmensch seit 2013 im Vorfeld von Nationalrats- und Gemeinderatswahlen in Wien Parallelwahlen, bei denen Nicht-Staatsangehörige zur symbolischen Stimmabgabe aufgerufen werden. Eine solche Wahl wurde in Österreich erstmals bereits bei der Nationalratswahl 1990 von einer Initiative in Vorarlberg durchgeführt (APA 1990l), um Nicht-Wahlberechtigten zumindest eine symbolische Stimme zu geben und den Wahlrechtsausschluss öffentlichkeitswirksam zu thematisieren. Als "Pass Egal Wahl" hat SOS Mitmensch diese Idee

Beschluss des Wiener Gemeinderats, 18. Wahlperiode, 20. Sitzung vom 27.4.2007. TOP 19. Postnummer 2. PGL – 02024-2007/0001 – KGR/GAT.

¹⁵⁷ Selbstständiger Antrag, Vorarlberger Landtag, 30. Landtagsperiode, Sitzung 2019-01, Beilagennummer 112/2018, Zahl: 22.01.295.

Linzer Gemeinderat, 43. Gemeinderatssitzung vom 2.7.2020, Antrag zu O23.

mehr als zwei Jahrzehnte später wiederbelebt und unter zunehmender medialer Beachtung im Jahr 2020 bereits zum fünften Mal organisiert (SOS Mitmensch 2020).

Sollte der Wille der Länder und Gemeinden bestehen bleiben. oder zunehmen, sich auf Bundesebene aber auch in Zukunft keine verfassungsändernde Mehrheit für die österreichweite Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige ergeben, dann besteht auch die Möglichkeit, diese Kompetenz auf die Länder zu übertragen. Diese können schon jetzt den Kreis der Wahlberechtigten bei den Landtags- und Gemeinderatswahlen innerhalb eines gewissen Rahmens selbstständig bestimmen, etwa was das Wahlalter und die Wahlteilnahme aus dem Ausland oder bei einem bloßen Nebenwohnsitz betrifft. Es wäre also vorstellbar, dass sie in einem verfassungsrechtlich abgesteckten Rahmen selbstständig auch über ein Wahlrecht für Nicht-Staatsangehörige auf Landesund kommunaler Ebene entscheiden. Eine solche Lösung würde es Bundesländern wie beispielsweise Wien und Vorarlberg, in denen es schon jetzt eine politische Mehrheit für eine Öffnung des Wahlrechts gibt, ermöglichen, hier österreichweit eine Vorreiterrolle zu übernehmen, während andere Bundesländer abwarten. Die stark föderalistisch organisierte Schweiz, wo die Kantone und zum Teil sogar die Gemeinden diese Frage selbstständig beantworten können und davon tatsächlich auch sehr unterschiedlich Gebrauch machen (Stutzer/Slotwinski 2019), könnte für eine solche Lösung als Vorbild dienen.

Verfassungsjurist Heinz Mayer sieht neben diesen politischen Lösungen auch einen möglichen juristischen Hebel: In Artikel 3 des Zusatzprotokolls der Europäischen Menschenrechtskonvention verpflichten sich die Staaten dazu, regelmäßig freie Wahlen durchzuführen. Mayer meint, dass die jetzige Situation für Drittstaatsangehörige in Österreich gegen diese Menschenrechtsbestimmung verstößt, weil das restriktive Staatsbürgerschaftsrecht

¹⁵⁹ Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, SEV 009 vom 20. März 1952; in Kraft getreten am 18. Mai 1954 (BGBI 210/1958).

und die Verbindung des Wahlrechts mit der Staatsbürgerschaft eine große Zahl von Personen, die dauerhaft in Österreich leben, von Wahlen ausschließt. Dieser Verstoß ließe sich möglicherweise vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bekämpfen (APA 2021).

5.4 Reformoptionen

Österreich ist sowohl ein Auswanderungs- als auch ein Einwanderungsland. Damit seine demokratischen Institutionen nicht an Legitimität verlieren, muss dieser soziale Wandel auch zu einer entsprechenden Ausweitung des Wahlrechts führen. Eine solche Anpassung ist jedoch nur asymmetrisch durch die Einführung und schrittweise Erleichterung des Wahlrechts für Auslandsösterreicher*innen erfolgt, während die demokratische Inklusion der viel umfangreicheren Zuwanderung nach Österreich bislang auf fast unüberwindbare verfassungsrechtliche und politische Hindernisse stößt. Angesichts eines dramatisch wachsenden Demokratiedefizits scheint es uns dennoch geboten, konkrete Reformvorschläge zu formulieren.

(1) Wahlrecht für Auslandsbürger*innen: Seit 2007 ist das österreichische Wahlrecht für Staatsbürger*innen mit Hauptwohnsitz im Ausland mit der Möglichkeit der Briefwahl und des "Wahlkartenabos" auch im internationalen Vergleich relativ inklusiv gestaltet. Wir sehen keinen dringenden Reformbedarf zu seiner Ausweitung. Unter Gleichheitsgesichtspunkten problematisch scheint allenfalls die Tatsache, dass eine Beteiligung an Landtagswahlen nur in den Bundesländern Niederösterreich, Tirol und Vorarlberg möglich ist. Ob Emigrant*innen das Wahlrecht nicht nur auf nationaler Ebene, sondern auch bei Wahlen in Gliedstaaten erhalten, ist keine Frage demokratischer Prinzipien, sondern sollte demokratisch entschieden werden. Dabei sollten jedoch gleiche Wahlrechte für alle Staatsbürger*innen angestrebt werden und es gilt zu bedenken, dass der Entzug eines bereits bestehenden, legitimen Wahlrechts wesentlich problematischer ist als seine Ausweitung. Gleichheit sollte daher am besten durch ein Bundesgesetz erzielt werden, das Auslandsösterreicher*innen auch bei Landtagswahlen in den anderen Bundesländern das Wahlrecht gewährt.

- (2) Wahlrecht für im Ausland geborene Staatsbürger*innen: Um zu verhindern, dass das Wahlrecht aus dem Ausland von Personen ohne ausreichend starke Bindung an Österreich alleine aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit ausgeübt werden kann, sollte der Zugang für jene eingeschränkt werden, die als Nachkommen österreichischer Eltern im Ausland geboren wurden und dort aufgewachsen sind. Für diese Personen könnte der Erwerb der Wahlberechtigung mit dem 16. Lebensjahr an den Nachweis längerer Aufenthalte in Österreich geknüpft werden. Für die dritte Auswanderergeneration, d.h. jene, deren Eltern bereits selbst im Ausland geboren wurden, sollte bereits der Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft per Geburt an besondere Voraussetzungen gebunden sein (siehe Abschnitt 1.4) und damit in der Regel auch kein Wahlrecht mehr entstehen.
- (3) Kommunales Wahlrecht für Unionsbürger*innen: Wahlrechte für in Österreich lebende Nicht-Staatsangehörige gibt es nur zu Interessenvertretungen (Betriebsräte und Kammern) sowie - auf kommunaler Ebene und bei den Wahlen zum Europaparlament – für Unionsbürger*innen. Für Letztere wurden ausschließlich jene Wahlrechte eingeführt, die durch EU-Recht zwingend vorgeschrieben sind. Unionsbürger*innen sind daher bei Wiener Gemeinderatswahlen nicht wahlberechtigt, weil der Gemeinderat gleichzeitig Landtag ist. Unionsbürger*innen können zudem nicht Bürgermeister*innen einer Gemeinde werden und in den meisten Bundesländern auch nicht in den Gemeindevorstand oder Stadtrat bestellt werden. Die Beschränkung des lokalen aktiven Wahlrechts für Unionsbürger*innen in Wien kann nur durch eine Verfassungsmehrheit im Nationalrat aufgehoben werden, die Einschränkung des passiven Wahlrechts aber auch durch Beschlüsse der Landtage. Diese sollten den gesetzlichen Spielraum nutzen, um wie in anderen EU-Mitgliedstaaten (Deutschland, Griechenland, Italien, Slowakei, Ungarn und dem inzwischen ausgetretenen Vereinigten Königreich)

Unionsbürger*innen zu ermöglichen, auch als Bürgermeister*innen gewählt zu werden.

- (4) **Wahlbeteiligung:** Unabhängig von der Ausweitung ihrer Wahlrechte ist es wichtig, die äußerst geringe Wahlbeteiligung von Unionsbürger*innen zu erhöhen. Ein Vorteil ist in dieser Hinsicht, dass in Österreich Unionsbürger*innen für Kommunalwahlen automatisch registriert werden. Was fehlt, sind mehrsprachige Informationskampagnen, die sie zur Ausübung ihres Wahlrechts auffordern. Die stärkste Motivation könnte jedoch dadurch entstehen, dass Parteien vermehrt Unionsbürger*innen als Kandidat*innen auf ihren Gemeinderatslisten aufstellen.
- (5) Kommunales Wahlrecht für alle Wohnbürger*innen: Das kommunale Wahlrecht als besonderes Privileg von Unionsbürger*innen wird damit begründet, dass ein Verlust lokaler Mitbestimmungsrechte die Ausübung von Freizügigkeitsrechten behindern könnte. Diese Argumentation scheint jedoch weit hergeholt. Die sehr geringe Wahlbeteiligung von Unionsbürger*innen bei lokalen Wahlen belegt, dass das lokale Wahlrecht sicher keine wesentliche Rolle bei der Entscheidung spielt, Freizügigkeitsrechte auszuüben und sich in einem anderen EU-Land niederzulassen. Aus der Perspektive der Gemeinden als Gebietskörperschaften mit demokratisch gewählten Organen ist die Unterscheidung zwischen Unionsbürger*innen und Drittstaatsangehörigen willkürlich. Migrant*innen, egal welcher Herkunft, werden mit der Niederlassung in der Gemeinde de facto zu Wohnbürger*innen und sollten sich gleichberechtigt an der kommunalen Politik beteiligen können. Eine entsprechende Erweiterung des kommunalen Wahlrechts erfordert zumindest eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Nationalrat, für die sich derzeit keine ausreichend breiten politischen Koalitionen abzeichnen. Dass das Anliegen jedoch nicht aussichtslos ist, zeigt sich an den zahlreichen Initiativen und Debatten auch nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs im Jahr 2004.
- (6) Nationales Wahlrecht für Nicht-Staatsangehörige: Eine Entkoppelung des nationalen Wahlrechts von der Staatsangehörigkeit

scheint dagegen auch mangels anderer europäischer Vorbilder deutlich weniger erfolgversprechend. Unabhängig davon, ob dies als wünschenswerte Weiterentwicklung der Demokratie gesehen wird, sollten praktische Reformbestrebungen sich auf die Erleichterung des Zugangs zur österreichischen Staatsbürgerschaft durch Einbürgerung und per Geburt im Inland konzentrieren (vgl. Abschnitt 2.5 und 3.5). Angesichts des rasch wachsenden demokratischen Legitimationsdefizits durch Ausschluss eines großen Teils der Wohnbevölkerung vom Wahlrecht ist dies das dringendste Reformanliegen.