

Franz Merli

## Armut und Demokratie\*

- I. Geschichte
- II. Empirie
- III. Rechtspolitik
- IV. Ergebnis

*Abstract:* Dass auch die Armen wählen dürfen, musste mühsam errungen werden. Dass sie es auch tun, ist nicht selbstverständlich. Soll man sie dazu verpflichten?

*Deskriptoren:* Armut; Demokratie; Inklusivität; Ungleichheit; Wahlbeteiligung; Wahlpflicht; Wahlrecht.

*Rechtsquellen:* Art 1, 7, 26, 95, 117 B-VG; Wahlordnungen.

Demokratie ist jene Staatsform, in der die Armen mitbestimmen. Das merkt man an ihrem zentralen Instrument, dem Wahlrecht: Es unterscheidet nicht nach reich und arm, sondern steht allen in gleicher Weise zu.

Bei genauerem Hinsehen ist das Wahlrecht überhaupt eines der besonders strengen Gleichheit: Es gibt fast keinen Spielraum der Gesetzgebung für Einschränkungen, anders als bei sonstigen Gleichheitsverbürgungen sind Abweichungen aus sachlich gerechtfertigten Gründen nicht zulässig, auch keine Ausnahmen zugunsten anderer Verfassungsziele, und nicht einmal Benachteiligte dürfen bevorzugt werden.

Das Wahlrecht folgt also einer strikten Gleichheit. Aber was wir heute als selbstverständlich erachten, war nicht immer so. Die Gleichheit des Wahlrechts musste erst errungen werden, und auf dem Weg dahin lagen viele Zwischenschritte und Kompromisse. Ganz besonders gilt das für das gleiche Wahlrecht der Armen.

### I. Geschichte

Schon in den antiken Vorgängern der heutigen Demokratie, in den griechischen Stadtstaaten und der römi-

sehen Republik, waren Arme idR von der politischen Mitwirkung ausgeschlossen, ebenso in den Städten und Stadtrepubliken des Mittelalters, und auch während der Herausbildung des modernen Verfassungsstaates in den USA und Europa war das nicht anders.<sup>1</sup>

In Österreich gibt es Parlamentswahlen seit 1848. Für die Wahl zum konstituierenden Reichstag war das Wahlrecht ursprünglich allen österreichischen Männern ab 24 mit sechs Monaten Ansässigkeit im Wahlbezirk zugestanden worden, doch Arbeiter gegen Tag- und Wochenlohn, Dienstleute und Wohltätigkeitsempfänger sollten ausgeschlossen bleiben.<sup>2</sup>

\* Ich danke *Julia Kienast* und *Emilia Moshhammer* für Hilfe bei den Recherchen, *Jürgen Pirker* auch für Beratung beim Umgang mit den empirischen Studien.

<sup>1</sup> Der Hauptgrund liegt im Ausschluss der Sklaven, später der wirtschaftlich Unselbständigen, und der Frauen; bemerkenswert sind trotzdem die vielfältigen Anstrengungen der athenischen Demokratie, die Armen mitwirken zu lassen; dazu *Bleicken*, Die athenische Demokratie<sup>4</sup> (1995) 329 ff, 338 ff, 361 ff, 404 ff; zu späteren Epochen *Hartmann*, Ubi multa concilia, ibi salus: Ausgleich von Gruppenkämpfen und Regeln gegen den Machtmissbrauch in den italienischen Kommunen des 12. bis 14. Jahrhunderts, in: *Specker* (Hrsg), Einwohner und Bürger auf dem Weg zur Demokratie (1997) 27 (42); *Sewell Jr*, Le Citoyen/La Citoyenne: Activity, Passivity, and the Revolutionary Concept of Citizenship, in: *Lucas* (Hrsg), The Political Culture of the French Revolution (1988) 105 (106 ff); *Keyssar*, The Right to Vote. The Contested History of Democracy in the United States (2000); *Bader-Zaar*, Politische Partizipation als Grundrecht in Europa und Nordamerika. Entwicklungsprozesse zum allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Wahlrecht für Männer und Frauen vom späten 18. bis zum frühen 20. Jahrhundert, in: *Grandner/Schmale/Weinzierl* (Hrsg), Grund- und Menschenrechte. Historische Perspektiven – Aktuelle Problematiken (2002) 203.

<sup>2</sup> So schon § 31 Provisorische Wahlordnung für den ersten österreichischen Reichstag vom 9. Mai 1848, PG 57/1851. Diese Bestimmung bezog sich auf die Wahl der Wahlmänner für das Abgeordnetenhaus. Die Mitglieder des Senats sollten zT vom Kaiser ernannt, zT von den „bedeutendsten Grundbesitzern“ gewählt werden, dh von jenen, die am meisten Steuern zahlten (§§ 1 ff). Auf

Unter dem Druck einer Sturmpetition wurden dann aber mit einem Ministerialerlass auch selbständige Arbeiter mit festem Wohnsitz zugelassen.<sup>3</sup> Die Wahlen waren für das Verständnis der damaligen Zeit recht allgemein. Allerdings machten die über 23-jährigen Männer von vornherein nur etwa 25% der Bevölkerung aus, und wegen der unterbliebenen oder restriktiven Anwendung des Erlasses zur Selbständigkeit und des Sesshaftigkeitskriteriums durften je nach Wahlbezirk nur ein bis zwei Drittel von ihnen wählen; gerade viele Arbeiter und Handwerksgehilfen und die ärmeren Teile der Landbevölkerung waren ausgeschlossen; tatsächlichen Gebrauch vom Wahlrecht machten dann etwa die Hälfte der Berechtigten, also 4-8% der Bevölkerung; es handelte sich um eine indirekte Wahl; im Ergebnis waren die Armen im Reichstag extrem unterrepräsentiert<sup>4</sup>.

Der Kremsierer Verfassungsausschuss diskutierte ua die Beschränkung des Wahlrechts auf jene, die lesen und schreiben konnten, sah dann aber im Ergebnis einen Steuerzensus vor, wollte also nur wählen lassen, wer eine direkte Steuer (auf Grundbesitz) von (je nach Wahlgesetz, aber höchstens) fünf Gulden entrichtete oder einen Pacht- oder Mietzins zahlte, von welchem eine direkte Steuer gleichen Betrages entfiel.<sup>5</sup> Damit waren nicht nur Dienstboten und Empfänger von Armenunterstützung, sondern auch Arbeiter und Knechte aus dem Bauernstand ausgeschlossen.

Der Kremsierer Entwurf trat nie in Kraft, und in der Zeit des Neoabsolutismus fanden gar keine Reichstagswahlen mehr statt.<sup>6</sup> Auf Gemeindeebene unter-

---

Grund von vehementen Protesten in einer revolutionären Situation erklärte der Kaiser mit Proklamation vom 16. Mai 1848 den ersten Reichstag zu einem konstituierenden, der die Pillersdorf'sche Verfassung vom 25. April 1848 und das Wahlgesetz einer Beratung und Prüfung unterziehen, va aber nur mehr aus einer Kammer bestehen sollte, „wonach also für die Wahlen gar kein Census bestehen und jeder Zweifel einer unvollkommenen Volksvertretung entfallen wird“: PGS 65/1851. Die provisorische Wahlordnung wurde mit Erlass des Innenministeriums vom 30. Mai 1848 ebenfalls geändert – PGS 75/1851 –, doch die Vorschrift über die aktive Wahlberechtigung, nunmehr § 16, blieb gleich, erfüllte also das Versprechen der Proklamation vom 16. Mai nicht.

<sup>3</sup> *Ucakar*, Demokratie und Wahlrecht in Österreich (1985) 69 ff; *Stockinger*, Dörfer und Deputierte. Die Wahlen zu den konstituierenden Parlamenten von 1848 in Niederösterreich und im Pariser Umland (2012) 378 ff.

<sup>4</sup> Ausführlich, differenziert und anschaulich zu Niederösterreich *Stockinger* (FN 3) 610 ff, 666 ff.

<sup>5</sup> § 95 Entwurf der Constitutionsurkunde, abgedruckt in: Springer (Hrsg.), Protokolle des Verfassung-Ausschusses im Oesterreichischen Reichstage 1848-1849 (1885) 373. Zu den Diskussionen und Abstimmungen ebd, 184 ff, 194, 202 ff, 208.

<sup>6</sup> Der Kaiser löste den Kremsierer Reichstag mit Manifest vom 4. März 1849 auf (RGI 149/1849) und oktroyierte eine Verfassung (RGI 150/1849), die für das Wahlrecht zum Unterhaus einen Steuerzensus oder die Wahlberechtigung in der Gemeinde vorsah (§ 43). Zur Wahl

schied man wahlberechtigte Gemeindebürger (im wesentlichen direkte Steuerzahler) und Gemeinde-Angehörige, von den nur besondere Gruppen wählen durften (Seelsorger, Beamte, Offiziere, Akademiker und Lehrer); sie wählten in Kurien, die so viele Mandate besetzten, wie ihrem Anteil am Steueraufkommen entsprach: zB wählten jene, die das erste Drittel der direkten Steuern aufbrachten (und die wahlberechtigten Gemeinde-Angehörigen) ein Drittel der Abgeordneten; jene, die das zweite Drittel der Steuern bezahlt hatten, das zweite Drittel der Abgeordneten und die übrigen Abgeordneten jene, die den Rest der direkten Steuern aufgebracht hatten.<sup>7</sup> Dieses Modell staffelte also den politischen Einfluss nach Steuerleistung ganz ungleich und schloss ebenfalls alle aus, die keine direkten Steuern zahlten.

Als dann 1861 das Februarpatent ein gewähltes Abgeordnetenhaus schuf,<sup>8</sup> wurden seine 343 Mitglieder von den Kurien in den Landtagen entsandt, und deshalb war das den Ländern gleichzeitig oktroyierte Wahlrecht zu den Landtagen ausschlaggebend: Es sah vier Kurien – die Großgrundbesitzer, die Städte, die Handels- und Gewerbekammern und die Landgemeinden – und einen Steuerzensus vor.<sup>9</sup> 1873 ersetzte man dieses Modell durch eine direkte Wahl von 353 Abgeordneten (für die österreichische Reichshälfte), behielt aber die Kurien bei; die Landgemeinden wählten nach wie vor über Wahlmänner;<sup>10</sup> und ausdrücklich ausgeschlossen blieben „diejenigen, welche eine Armenversorgung aus öffentlichen oder Gemeindemitteln genießen oder in dem der Wahl unmittelbar vorangegangenen Jahre genossen haben“.<sup>11</sup> Die Details und vor allem der Zensus richteten sich nach den landesrechtlichen Regelungen,<sup>12</sup> bis er dann 1882 für die Städte und

---

kam es aber nicht, und die oktroyierte Märzverfassung wurde mit Silvesterpatent vom 31.12.1851 (RGI 2/1852) außer Kraft gesetzt.

<sup>7</sup> Grundlage bildeten zunächst die §§ 7 ff, 28, 37 ff Provisorisches Gemeindegesetz, RGI 170/1849, später Art X und XI Gemeindegesetz RGI 18/1862 und die dazu erlassenen Wahlordnungen. Zu Details *Ucakar* (FN 3) 121 ff, 281 ff.

<sup>8</sup> §§ 6 f Grundgesetz über die Reichsvertretung, Beilage I zum Patent RGI 20/1861.

<sup>9</sup> ZB § 3 Landesordnung und Anhang dazu sowie § 9 ff Landtags-Wahlordnung für Österreich unter der Enns, Beilage I und IIa zum Patent RGI 20/1861. In den Kurien der Städte und Landgemeinden knüpfte das Wahlrecht an das Gemeindegewahlrecht an.

<sup>10</sup> §§ 6 f Grundgesetz über die Reichsvertretung idF RGI 40/1873. Zu Bedeutung und Folgen der Reform *Olechowski*, Die Lassersche Wahlrechtsreform. Der Kampf um die Einführung der Volkswahl des cisleithanischen Abgeordnetenhauses 1871-1873, *Parliaments, Estates and Representation* 2002, 147.

<sup>11</sup> § 20 Z 2 Gesetz betreffend die Wahl der Mitglieder des Abgeordnetenhauses des Reichsrates, RGI 41/1873.

<sup>12</sup> Zu diesen erheblichen Unterschieden *Ucakar* (FN 3) 156 f.

Landgemeinden einheitlich auf fünf Gulden herabgesetzt wurde.<sup>13</sup> Dadurch kamen 400.000 Wahlberechtigte dazu,<sup>14</sup> doch die Armen gehörten weiterhin nicht zu ihnen, und die Verteilung der Mandate zwischen den Kurien war, gemessen an der Wählerzahl, von der Bevölkerungszahl ganz zu schweigen, extrem verzerrend: zB wählten die wenigen Großgrundbesitzer 85 Abgeordnete, und die Landgemeinden, in denen ca 90% der Menschen lebten, 131.<sup>15</sup>

1896 kam jedoch mit der Badensischen Wahlrechtsreform eine fünfte, allgemeine Kurie zu den vier existierenden hinzu.<sup>16</sup> Zunächst wollte die Regierung wieder Gesinde im gleichen Haushalt, also zB Knechte, Handwerksgelesen oder Kellner, die bei ihren Dienstherrn wohnten, ausschließen, doch schließlich gab man das auf und ließ alle Männer ab 24 mit sechsmonatiger Sesshaftigkeit zu.<sup>17</sup> Damit verdreifachte sich die Zahl der Wahlberechtigten von ca 1,7 auf 5,3 Millionen.<sup>18</sup> Von einem annähernd gleichen Wahlrecht konnte trotzdem keine Rede sein: Es blieben ja die anderen Kurien, aus denen der Großteil der Mandate besetzt wurde, nämlich 353 von 425 oder 83%;<sup>19</sup> und die Mitglieder anderer Kurien waren auch in der fünften Kurie noch einmal wahlberechtigt.<sup>20</sup> 1897 kamen auf ein Mandat in den ersten vier Kurien 5.300 Wahlberechtigte und 67.000 Bewohner,

<sup>13</sup> § 9 Abs 4 Gesetz betreffend die Abänderung der Reichsratswahlordnung, RGBl 142/1882.

<sup>14</sup> *Ucakar* (FN 3) 184.

<sup>15</sup> § 7A Grundgesetz über die Reichsvertretung idF RGBl 40/1873.

<sup>16</sup> Art I Gesetz v 14.06.1896, wodurch das Grundgesetz über die Reichsvertretung v 21.12.1867, RGBl 141, bzw die Gesetze v 02.04. 1873, RGBl 40, und v 12.11.1886, RGBl 162, abgeändert und ergänzt werden, RGBl 168/1896; Gesetz v 14.06.1896, wodurch die Reichsrathswahlordnung abgeändert, beziehungsweise ergänzt wird, RGBl 169/1896.

<sup>17</sup> Zu den Diskussionen *Ucakar* (FN 3) 256 ff, 260, 264 ff. Bei der Sesshaftigkeitsklausel, die die praktische Ausübung des Wahlrechts erheblich erschwerte, dachte der Wahlreformausschuss „an Dienstboten und Arbeiter“, „den Wohnsitz regelmäßig oder häufig wechselnde Arbeiter, so Arbeiter, die aus den gebirgigen Theilen eines Landes in die Ebenen gehen, die Bauarbeiter, die Arbeiter in den Zuckerfabriken u.s.f.“ und „jene Personen, welche nahezu ein Vagabundenleben innerhalb eines Wahlbezirkes, also eventuell eines ganzen Landes führen“: AB 1444 BlgAbgH, XI. Session, 7.

<sup>18</sup> So der Bericht des Wahlreformausschusses, 1444 BlgAbgH, XI. Session 1896, 4; damit durften erstmals mehr Menschen wählen als bei der Reichstagswahl 1848; dazwischen waren nur etwa 15 % der Männer wahlberechtigt: *Stockinger* (FN 3) 401 mwN.

<sup>19</sup> § 7A Grundgesetz über die Reichsvertretung idF RGBl 40/1873 iVm Art I Änderungsgesetz RGBl 168/1896. Deshalb setzte man den Zensus in den Kurien der Städte und der Landgemeinden auf vier Gulden herab (RGBl 226/1896), um zu verhindern, dass eine größere Gruppe als Folge einer Steuerreform nur mehr in der allgemeinen Klasse wählen konnten.

<sup>20</sup> § 9a, 17 Reichsratswahlordnung idF RGBl 169/1896.

auf eines in der fünften Kurie 70.000 Wahlberechtigte und 344.000 Bewohner.<sup>21</sup> Und nach wie vor durften Unterstützungsbedürftige gar nicht wählen: nicht nur Konkursbetroffene und Begünstigte einer öffentlichen Armenversorgung, sondern auch die, „welche überhaupt der öffentlichen Mildtätigkeit zur Last fallen“<sup>22</sup>, also va Bettler.<sup>23</sup> Ähnlich wurde auch in den Ländern und manchen Gemeinden eine allgemeine Kurie hinzugefügt, die jedoch immer wieder bestimmte Personen wie Gesinde und Tagelöhner ausschloss.<sup>24</sup>

Diese Ungerechtigkeiten wurden zunehmend als solche empfunden, und als sich neben der Arbeiterschaft, die schon immer dafür Druck gemacht hatte, auch die Christlichsozialen als Massenpartei formiert hatten und sich davon Gewinne erwarten konnten, wurde schließlich 1907, also nach einem halben Jahrhundert Kampf und Diskussionen, unter dem Eindruck der russischen Revolution von 1905 und in der Hoffnung auf eine Stärkung der staatlichen Integration gegen die nationalen Bestrebungen,<sup>25</sup> das Kuriensystem abgeschafft und das allgemeine und gleiche Wahlrecht der Männer eingeführt.<sup>26</sup> Freilich verlängerte man das Wohnsitzerfordernis in der Gemeinde, in der das Wahlrecht auszuüben war, auf ein Jahr,<sup>27</sup> Personen, über die ein Konkurs eröffnet wurde oder die Unterstützung aus der Armenversorgung erhielten oder der öffentlichen Mildtätigkeit zur Last fielen, blieben ausgeschlossen,<sup>28</sup> und auch die Wahlkreise waren so zugeschnitten, dass sie höhere

<sup>21</sup> *Rauchberg*, Statistische Unterlagen der österreichischen Wahlreform (1907) 7, 51 ff, zit nach *Ucakar* (FN 3) 270.

<sup>22</sup> § 20 Reichsratswahlordnung idF RGBl 169/1896, allerdings mit dem Zusatz: „Als Armenversorgung oder als Akte der öffentlichen Mildtätigkeit sind jedoch in Bezug auf das Wahlrecht nicht anzusehen: Unterstützungen aus Krankenkassen, Unfall- oder Invalidenrenten, die Befreiung vom Schulgelde, die Beteilung mit Lehrmitteln oder mit Stipendien, sowie auch Nothstandsauhilfen.“ Mit letzteren sind nur Hilfen aus einer nicht individuellen Notlage gemeint: Bericht des Wahlreformausschusses, 1444 BlgAbgH, XI. Session 1896, 8.

<sup>23</sup> *Kelsen*, Kommentar zur österreichischen Reichsratswahlordnung (1907) 53.

<sup>24</sup> Nachweise zB zu Niederösterreich und Wien bei *Ucakar* (FN 3) 278 f, 283, 289. Zu den Landtagen auch *Klezl von Norberg*, Wahlrecht und Wahlstatistik der österreichischen Landtage (1911).

<sup>25</sup> *Ucakar* (FN 3) 290 ff; *Simon*, Einleitung, in: Simon (Hrsg), Hundert Jahre allgemeines und gleiches Wahlrecht in Österreich (2010) 9 (11f).

<sup>26</sup> Art II Gesetz, wodurch die §§ 1, 6, 7, 12 und 18 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung vom 21. Dezember 1867, RGBl Nr 141, beziehungsweise die Gesetze vom 2. April 1873, RGBl Nr 40, vom 12. November 1886, RGBl Nr 162, und vom 14. Juni 1896, RGBl Nr 168, abgeändert werden, RGBl 15/1907.

<sup>27</sup> § 7 Grundgesetz über die Reichsvertretung idF RGBl 15/1907.

<sup>28</sup> § 8 Reichsratswahlordnung RGBl 17/1907.

Steuerleistung und Bildung bevorzugten.<sup>29</sup> Eine ganz grundlegende Einschränkung bestand natürlich auch darin, dass mit den Frauen die ärmere Hälfte der Bevölkerung nicht mitwirken durfte.<sup>30</sup> Ihr Ausschluss wie jener der Unterstützungsempfänger und Bettler endete erst 1918.<sup>31</sup>

Und neben all dem darf man auch die vielen Tricks nicht vergessen, mit denen gerade Ärmere von der Ausübung des Wahlrechts abgehalten wurden, auch nachdem man es ihnen zugestanden hatte. Sie reichten von der schon erwähnten Sesshaftigkeitsklausel, die besonders Wanderarbeiter benachteiligte, über das Fehlen ständiger Wählerlisten, so dass man sich erst vergewissern musste, ob man diesmal berücksichtigt wurde, ein aufwendiges Einspruchsverfahren mit kurzen Fristen, weit entfernte Wahlorte, zu denen die Armen schwer gelangten, Wahlen an Tagen, die nicht arbeitsfrei waren, bis hin zu staatlicher Beeinflussung, Bestechung, schlichter Einschüchterung und Gewalt.<sup>32</sup>

Interessant sind auch die Begründungen dafür, dass die Armen nicht wählen können sollten. Davon gibt es drei Hauptargumente, die in verschiedenen Varianten immer wieder vorkommen.<sup>33</sup> Das erste stellt auf die mangelnde Fähigkeit der Armen zur rationalen Wahlentscheidung ab, betont ihre fehlende Bildung, das Analphabetentum, ihre Abhängigkeit von Dienstherren und ihre Anfälligkeit für Demagogie. Das zweite Argument betrachtet die Politik wie eine Vermögensverwaltung und unterstellt den Armen ein mangelndes Interesse daran: An einem gewissenhafter Umgang mit den Geldvermögen liege ihnen nichts, denn sie hätten nichts zu verlieren; das mache es auch gefährlich, sie mitbestimmen zu lassen. Das dritte Argument bemüht die Gerechtigkeit: Wie in einer Kapitalgesellschaft sollen auch im Staat nur jene mitreden, die (im Staat durch Steuern) etwas beitragen.

An allen diesen Argumenten ist ein bisschen etwas dran, und auch heute werden Diskussionen über Inklusion noch ähnlich geführt,<sup>34</sup> aber natür-

lich geben sie vielfach Vorurteile wieder und beruhen auf einer ganz einseitigen Betrachtung. So verwiesen die Befürworter eines breiteren Wahlrechts denn auch auf die allgemein gestiegene Bildung und die Beiträge, die die Armen durch indirekte Steuern (Verzehrungssteuer) und Wehrpflicht („Blutsteuer“) leisteten, und auch die Reformen von 1896 und 1907 stellten nicht neue Argumente, sondern die gewandelten Verhältnisse in den Mittelpunkt:

„Mit der Ausarbeitung und Erhöhung der allgemeinen Bildung in den breiten Schichten der Bevölkerung, mit der stets fortschreitenden wirtschaftlichen Entwicklung Österreichs namentlich auf industriellen Gebieten, mit dem Zurücktreten der Bedeutung der direkten Steuern für die Deckung der Staatsbedürfnisse infolge Neueinführung und namhafter Erhöhung der indirekten Abgaben sahen die vom politischen Stimmrechte ausgeschlossenen Staatsangehörigen in dieser Ausschließung eine Zurücksetzung, ja gerade eine Ungerechtigkeit und forderten – voran die Kreise der industriellen Arbeiterschaft – ganz entschieden, daß ihrer politischen Rechtlosigkeit ein Ende gemacht und daß ihnen, da sie doch gleichfalls zur Deckung der Bedürfnisse des Staates nach Kräften beitragen, der Wehrpflicht genüge leisten und auch sonst die volle Eignung und Befähigung zur Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten besitzen, in gleicher Weise die Wahlberechtigung zuerkannt werde.“<sup>35</sup>

Und die Reform 1907 erfolgte

„unter Bedachtnahme auf den Umstand, dass die allgemeine Wehrpflicht, die immer weitere tatsächliche Ausdehnung der allgemeinen Schulpflicht und die Belastung aller durch die indirekten Steuern die Zuerkennung gleicher politischer Rechte an alle Betroffenen rechtfertige.“<sup>36</sup>

Vermutlich wichtiger war aber ein anderes Argument: dass der Staat auch die bisher Ausgeschlossenen zur Legitimation und Akzeptanz seiner Herrschaft braucht.

„Ich meine, verehrte Herren,“ fährt der Berichterstatter fort, „es ist ein Vorzug der modernen Zeit, daß wir die großen Umwälzungen in unserem staatlichen Leben durch sachliche Beratungen und Beschlussfassungen rechtzeitig sich vollziehen lassen, da die großen Massen Einlass in das politische Leben begehren; wir wollen uns des allgemeinen gleichen Wahlrechts als eines Werkzeuges zur volkstümlichen Kulturentwicklung bedienen, den Straßenkrieg vermeiden und hoffen, so den Beweis politischen Verständnisses und

people's attitudes about the distribution of voting rights, *Citizenship Studies* 2013, 464.

<sup>35</sup> Bericht des Wahlreformausschusses, 1444 BlgAbgH, XI. Session 1896, 1 f.

<sup>36</sup> So der Berichterstatter des Wahlreformausschusses im Plenum, StenProtAbgH XVII. Session, 39559.

<sup>29</sup> *Ucakar* (FN 3) 332 f, 343 f.

<sup>30</sup> Die Einführung des allgemeinen Wahlrechts der Männer beseitigte auch das Wahlrecht, das Großgrundbesitzerinnen in einigen Fällen zugestanden war.

<sup>31</sup> § 11 Gesetz vom 18. Dezember 1918 über die Wahlordnung für die konstituierende Nationalversammlung, StGBI 115/1918. § 13 enthielt jedoch viele Ausschlussgründe, zB solche für Prostituierte; dazu *Strejcek*, *Das Wahlrecht der Ersten Republik* (2009) 2 f.

<sup>32</sup> Beispiele bei *Ucakar* (FN 3) 76, 78, 205, 234 ff, 262, 265, 272, 279, 338, 348; *Kalkwoda*, *Staatliche Einflussnahme bei Reichsratswahlen in Dalmatien*, in: Simon (Hrsg), *Hundert Jahre allgemeines und gleiches Wahlrecht in Österreich* (2010) 287.

<sup>33</sup> Vgl zB *Ucakar* (FN 3) 71, 169, 171, 172, 175 ff, 201, 202, 239, 241, 245, 290 ff, 334, 335, 341, 344, 349; s auch FN 5.

<sup>34</sup> Vgl zB *Walter/Rosenberger/Ptaszynska*, *Challenging the boundaries of democratic inclusion?* Young

gesunden nationalen Sinnes zu erbringen.“ [...] „Sie werden diejenigen sein, welche durch ihre Mitwirkung an diesem Werke ein weises Maßhalten ermöglichten und dadurch dem Staate, mit dem die ganze Bevölkerung auf das innigste verknüpft und, ich möchte sagen, identisch ist und der kaum sobald eine Änderung erfahren dürfte, als dass man das Schicksal neben der sich Mühen der Menschen auf das Spiel setzen dürfte, einen unvergänglichen Dienst erweisen.“<sup>37</sup>

Damit kehrt sich das Gefährlichkeitsargument um: Es ist nicht gefährlich, Arme wählen zu lassen, sondern es ist gefährlich, es nicht zu tun. Aber, müssen wir hinzufügen, einfach war das nicht.

## II. Empirie

Heute ist das Wahlrecht für alle gleich, und Benachteiligungen Ärmere ergeben sich allenfalls indirekt, über den Ausschluss von Leuten, die mit uns leben, aber nicht die österreichische Staatsbürgerschaft haben (und typischerweise ärmer sind<sup>38</sup>), und von Obdachlosen, die keinen Wohnsitz haben und daher auch nicht in der Wählerevidenz aufscheinen.

Sieht man von diesen speziellen Aspekten ab, ist das Wahlrecht wegen seiner niedrigen Zugangsschwellen sozial wenig selektiv: Es kann kostenlos ausgeübt werden, man wird idR automatisch dafür registriert und erhält eine Verständigung, Wahllokale finden sich in der Nähe, auch brieflich lässt sich wählen, und zu Bettlägrigen und Eingesperrten kommt sogar die Wahlkommission hin. Wählen ist viel leichter zugänglich als andere Formen der politischen Betätigung wie Spenden oder die Teilnahme an Petitionen, Volksbegehren, Demonstrationen, Parteiaktivitäten oder Bürgerinitiativen, die alle mehr Ressourcen verlangen, manchmal Geld, aber vor allem Zeit, Bildung, Energie, Selbstbewusstsein und soziale Fähigkeiten.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> AaO, 39560, 39561.

<sup>38</sup> *Statistik Austria/Kommission für Migrations- und Integrationsforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften*, migration & integration. zahlen.daten.indikatoren 2015 (2015, [https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht\\_2015/20150709\\_migration\\_integrations2015-EU.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht_2015/20150709_migration_integrations2015-EU.pdf), 22.04.2016) 12: „Das Lohnniveau liegt bei Zugewanderten unter dem österreichweiten Mittelwert von 23.177 EUR (Median-Netto-Jahreseinkommen). Ausländische Staatsangehörige, die ganzjährig erwerbstätig waren, verdienten im Jahr 2013 netto 19.164 EUR (Median). Damit erreichten sie nur rund 83% des Medianeinkommens insgesamt.“ Auch die Arbeitslosigkeit ist bei Ausländern höher. Daten auch unter [http://medienservicestelle.at/migration\\_bewegt/2012/04/24/kaufkraft-einkommen-und-lebensstandard-der-migrantinnen/](http://medienservicestelle.at/migration_bewegt/2012/04/24/kaufkraft-einkommen-und-lebensstandard-der-migrantinnen/) (26.04.2016).

<sup>39</sup> ZB *Rosenberger/Seeber*, Wählen (2008) 7; *Schäfer*, Die Folgen sozialer Ungleichheit für die Demokratie in Westeuropa, *ZVglPolitWiss* (2010) 131 (133, 137 ff, 143); *Cancik*, Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingens-

Wählen ist also leicht – und doch: Nicht nur an anderen Formen politischer Betätigung, auch an Wahlen nehmen Arme weniger teil.

Empirische Befunde dazu gibt es in vergleichenden Arbeiten zu westlichen Demokratien, zu Deutschland, interessanterweise aber kaum (öffentlich zugänglich) zu Österreich. Die üblichen Wahlanalysen zeigen hier zwar, welche Menschen mit welchen Eigenschaften welche Parteien gewählt haben,<sup>40</sup> nicht aber, wie sich die Gruppe der Nichtwähler zusammensetzt. Zumindest tendenzielle Aussagen zum Wahlverhalten Armer lassen sich aber auf der Grundlage der Befunde zu vergleichbaren Ländern und jener Faktoren treffen, die anderswo die Wahlbeteiligung beeinflussen und eben auch in Österreich vorliegen; dazu gibt es auch vereinzelte Studien zu österreichischen Wahlen.<sup>41</sup> Alle diese Daten weisen in dieselbe Richtung.

Die OECD untersuchte die Wahlbeteiligung in 23 Ländern und stellte fest:

„Die soziodemographischen Merkmale des Einzelnen – Alter, Bildungsniveau, Einkommen – haben einen bedeutenden Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit seiner Wahlbeteiligung [...] Die Wahlbeteiligung nimmt mit dem Alter stetig zu, wobei sie

bedingungen repräsentativer Demokratie, *VVDStRL* 72 (2013) 268 (316 f); zur geringeren Beteiligung an anderen Mitwirkungsformen zB auch *Marien/Hooghe/Quintelier*, *Inequalities in Non-Institutionalised Forms of Political Participation. A Multi-Level Analysis of 25 Countries*, *Political Studies* 2010, 187; *Lehner*, *Direkte Demokratie und Gruppenrechte – Probleme der Kollektivierung individueller Partizipation in plebiszitären Rechtsetzungsverfahren*, in: *Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht e.V. (Hrsg), Kollektivität – Öffentliches Recht zwischen Gruppeninteressen und Gemeinwohl* (2012) 272 (280 f); *Petersen/Hierlemann/Vehrkamp/Wratil*, *Gespaltene Demokratie – Politische Partizipation und Demokratiezufriedenheit vor der Bundestagswahl 2013* (oJ, 2013, [http://www.wahlbeteiligung2013.de/fileadmin/Inhalte/Studien/BST-Studie\\_Politische\\_Partizipation\\_2013.pdf](http://www.wahlbeteiligung2013.de/fileadmin/Inhalte/Studien/BST-Studie_Politische_Partizipation_2013.pdf), 22.04.2016) 57 ff; *Rosenberger/Stadlmair*, *Partizipation in Österreich*, in: *Bertelsmann-Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg), Partizipation im Wandel* (2014) 454 (462 ff).

<sup>40</sup> ZB *Aichholzer/Johann/Zeglovits*, *Wahlbeteiligung*, in: *Kritzinger/Müller/Schönbach (Hrsg), Die Nationalratswahl 2013. Wie Parteien, Medien und Wählerschaft zusammenwirken* (2014) 177; <http://netpol.at/forschung-lehre/projekte/wahlforschung> (25.04.2016);

<http://strategieanalysen.at/wahlen/eu2014/gruppen.php> (25.04.2016). Daten für weitere Analyse bietet die Österreichische Nationale Wahlstudie, <http://www.autnes.at> (22.04.2016).

<sup>41</sup> ZB *Gaisböck/Walter*, *Determinanten und Auswirkungen sinkender Wahlbeteiligung: eine längsschnittliche Analyse der Wiener Gemeinderatswahlen 1954-2001* (Diplomarbeit Universität Wien, 2005) 133 ff. Aus *Aichholzer/Johann/Zeglovits* (FN 40) 188, ergibt sich, dass die Wahlbeteiligungsraten von Wahlberechtigten mit Migrationshintergrund um mehr als 20% niedriger liegen als jene der autochthonen Österreicher.

unter jungen Menschen im Durchschnitt 20 Prozentpunkte niedriger ist als in der Gruppe der Personen ab 65 Jahre. [...] Das Bildungsniveau ist ein weiterer entscheidender Bestimmungsfaktor der Wahlbeteiligung. Im Durchschnitt ist die Wahlbeteiligung unter den Personen mit dem höchsten Bildungsabschluss um 12 Prozentpunkte höher als unter denjenigen mit dem niedrigsten Bildungsabschluss [...]. Schließlich steigt die Wahlbeteiligung mit dem Einkommen, dieser Effekt lässt aber ganz oben in der Verteilung nach. Alles in allem verzeichnen Personen im unteren Quintil der Einkommensverteilung Wahlbeteiligungsquoten, die um 12% niedriger sind als im obersten Quintil [...].<sup>42</sup>

Andere Studien bestätigen, dass mit den Ressourcen Bildung, Einkommen und Sozialkapital auch die Wahlbeteiligung steigt,<sup>43</sup> oder umgekehrt formuliert: Leute mit geringer Bildung, niedrigem Einkommen und/oder wenig Sozialkapital wählen seltener.

Zur deutschen Bundestagswahl 2013 kam eine Untersuchung der Bertelsmann-Stiftung zu folgenden Schlüssen:

„Die Ergebnisse sind eindeutig und darüber hinaus fast vollständig deckungsgleich sowohl für die Stadtteilanalyse als auch für die Analyse auf der Ebene der bundesweit repräsentativen Stimmbezirke: Je prekärer die Lebensverhältnisse, desto weniger Menschen gehen wählen.

Die soziale Lage eines Stadtviertels oder Stimmbezirks bestimmt die Höhe der Wahlbeteiligung: Je prekärer die soziale Situation, d.h. je höher der Anteil von Haushalten aus den sozial prekären Milieus, je höher die Arbeitslosigkeit, je schlechter die Wohnverhältnisse und je geringer der formale Bildungsstand und die durchschnittliche Kaufkraft der Haushalte in einem Stadtviertel oder Stimmbezirk, umso geringer ist die Wahlbeteiligung. [...] Im Einzelnen zeigte sich in den Analysen für die Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013 das folgende soziale Muster: In den Stadtteilen mit der niedrigsten Wahlbeteiligung ...

– gehören fast zehnmal so viele Menschen (67 Prozent) einem der drei sozial prekären

Milieus an wie in den Stadtteilen mit der höchsten Wahlbeteiligung (7 Prozent);

- sind fast fünfmal so viele Menschen arbeitslos (14,7 Prozent) wie in den Stadtteilen mit der höchsten Wahlbeteiligung (3,0 Prozent);
- haben mehr als doppelt so viele Menschen (15,2 Prozent) keinen Schulabschluss und gleichzeitig weit weniger als die Hälfte das Abitur (18,2 Prozent) wie in den Stadtteilen mit der höchsten Wahlbeteiligung;

– liegt die durchschnittliche Kaufkraft der Haushalte mit 35.000 Euro p. a. um ein Drittel unterhalb der Kaufkraft in den Stadtteilen mit der höchsten Wahlbeteiligung (52.000 Euro). [...] Zusammenfassend zeigen die Ergebnisse jedoch sowohl für die bundesweit repräsentative Stimmbezirkssanalyse [sic] als auch für alle untersuchten 28 deutschen Großstädte:

Hinter der zunehmenden Ungleichheit der Wahlbeteiligung verbirgt sich eine soziale Spaltung der Wählerschaft. Deutschland ist längst zu einer sozial gespaltenen Demokratie der oberen zwei Drittel unserer Gesellschaft geworden. Die Demokratie wird zu einer exklusive Veranstaltung für Menschen aus den mittleren und oberen Sozialmilieus der Gesellschaft, während die sozial prekären Milieus deutlich unterrepräsentiert bleiben.<sup>44</sup>

Ähnliche Ergebnisse erbrachten Studien zu den Bürgerschaftswahlen in Hamburg und Bremen 2015 und zu den Europawahlen 2014.<sup>45</sup>

Das ist aber nicht alles, vor allem, wenn man die Wahlbeteiligung im zeitlichen Verlauf und abhängig von generellen Bedingungen betrachtet. Die soziale Ungleichheit der Wählerschaft wird durch drei Faktoren noch verstärkt:

- durch die Zersplitterung des Parteiensystems: Wenn es mehr „etablierte“ Parteien gibt und zusätzlich von Wahl zu Wahl neue Parteien auf den Plan treten oder andere wieder verschwinden, macht das die Stimmabgabe schwieriger und schreckt bildungsferne Menschen ab;<sup>46</sup> das sind wieder typischerweise die Armen;

<sup>42</sup> OECD (Hrsg.), Gesellschaft auf einen Blick. OECD-Sozialindikatoren (2006, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/8107025e.pdf?expires=1461422839&id=id&accname=guest&checksum=755EAA3B2BCD74FC965B605F8CF80422>, 22.04.2016) 108.

<sup>43</sup> Schäfer (FN 39) 135; Kroh/Königke, Arm, arbeitslos und politisch inaktiv?, DIW Wochenbericht 42 (2013, [http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.429633.de/13-42-1.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.429633.de/13-42-1.pdf), 22.04.2016) 5 ff; Schäfer, Der Verlust politischer Gleichheit: Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet (2015) 83, 84. Zum Vereinigten Königreich Lawrence/Birch, The Democracy Commission. Refoming Democracy to Combat Political Inequality (2015, [http://www.ippr.org/files/publications/pdf/democracy-commission\\_Aug2015.pdf?noredirect=1](http://www.ippr.org/files/publications/pdf/democracy-commission_Aug2015.pdf?noredirect=1), 25.04.2016) 20 ff.

<sup>44</sup> Schäfer/Vehrkamp/Gagné, Prekäre Wahlen. Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013 (oJ, <http://www.wahlbeteiligung2013.de/fileadmin/Inhalte/Studien/Wahlbeteiligung-2013-Studie.pdf>, 22.04.2016) 10, 12, 13.

<sup>45</sup> Zugänglich über <http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2015/september/der-typische-nichtwaehler-kommt-aus-sozial-schwachem-milieu/> (22.04.2016). Ein weiteres Beispiel einer französischen Vorstadt: Von den 31.000 gemeldeten Einwohnern von Clichy-sous-Bois haben sich nur 11.000 in die Wahllisten eintragen lassen. Mehr als sechzig Prozent von ihnen gingen nicht zur Kommunalwahl: FAZ 27.10.2015, [http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/muslimische-froemlichkeit-in-frankreichs-banlieues-13877575.html?printPagedArticle=true#pageIndex\\_2](http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/muslimische-froemlichkeit-in-frankreichs-banlieues-13877575.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2) (22.04.2016).

<sup>46</sup> Rabusa, Politische Ungleichheit in modernen Demokratien: wie aus Bildungsferne Politikferne wird (2013, <http://blogs.uni-due.de/wissenschaft-politik/2013/11/07/>

- durch zunehmende soziale Ungleichheit: je ungleicher ein Land, desto niedriger die Wahlbeteiligung;<sup>47</sup>
- und schließlich durch das durch Sinken der Wahlbeteiligung selbst: Nach dem “law of dispersion” ist die soziale Verzerrung der Wahlbeteiligung umso größer, je niedriger die Wahlbeteiligung insgesamt ausfällt.<sup>48</sup>

Alle drei Umstände – die Zersplitterung des Parteiensystems, steigende Ungleichheit<sup>49</sup> und sinkende Wahlbeteiligung<sup>50</sup> – gibt es, wenngleich etwas schwächer ausgeprägt als anderswo, auch in Österreich. Daher könnten sie auch hier in einer Abwärtsspirale zu einer „sozial gespaltenen Demokratie“ führen.

### III. Rechtspolitik

Was tun? Die Patentlösung liegt natürlich in der Beseitigung der Armut. Bis dahin geht es um zweitbeste Maßnahmen.

Die meisten Vorschläge laufen darauf hinaus, das Wählen einfacher zu machen und die Wahlberechtigten gezielt anzusprechen. Zum Beispiel empfiehlt die Bertelsmann-Stiftung ein bundesweites elektronisches Wählerverzeichnis zur Ermöglichung der Stimmabgabe in jedem Wahllokal, die automatische Versendung von Briefwahlunterlagen an alle Wahlberechtigten, e-voting, die Zusammenlegung von Wahlterminen sowie eine parteineutrale Haustürkampagne zur Mobilisierung der Nichtwähler und einen

politische-ungleichheit-in-modernen-demokratien-wie-aus-bildungsferne-politikferne-wird/, 22.04.2016).

<sup>47</sup> *Anderson/Beramendi*, Income, Inequality, and Electoral Participation, in: Beramendi/Anderson (eds), Democracy, Inequality, and Representation. A Comparative Perspective (2008), 278; *Schäfer* (FN 43) 79.

<sup>48</sup> *Lijphart*, Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma, American Political Science Review 1997, 1 (2 ff); *Kohler*, Die soziale Ungleichheit der Wahlabstimmung in Europa, in: Alber/Merkel, Europas Osterweiterung: Das Ende der Vertiefung? (2006) 159; *Rabusa*, Dann muss man die Leute eben zu ihrem Glück zwingen! Herbert Tingstens Buch “Political Behavior” von 1937 und seine Bedeutung für die Debatte um die soziale Verzerrung der Wahlbeteiligung heute (2013, <http://blogs.uni-due.de/wissenschaft-politik/2013/11/25/dann-muss-man-die-leute-eben-zu-ihrem-glueck-zwingen-herbert-tingstens-buch-political-behavior-von-1937-und-seine-bedeutung-fur-die-debatte-um-die-soziale-verzerrung-der-wahlbeteiligung-heute/>, 22.04.2016).

<sup>49</sup> ZB Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Sozialbericht 2013-14 (2014, [https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/6/2/2/CH3434/CMS1448646065706/cms1452874086718\\_soziale-sicherheit\\_zozialbericht-2013-2014.pdf](https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/6/2/2/CH3434/CMS1448646065706/cms1452874086718_soziale-sicherheit_zozialbericht-2013-2014.pdf), 22.04.2016) 249 ff.

<sup>50</sup> Bei den Nationalratswahlen jeweils über 90% bis in die 1980er-Jahre auf rund 75% 2013, bei Landtagswahlen ist die Beteiligung zT noch stärker gesunken; Daten unter [http://www.bmi.gv.at/cms/bmi\\_wahlen/](http://www.bmi.gv.at/cms/bmi_wahlen/) (23.04.2016) oder den dort angegebenen links.

Wahlbeteiligungsbonus in der Parteienfinanzierung als Anreiz zur gezielten Nichtwählermobilisierung.<sup>51</sup>

Abgesehen von den rechtlichen und praktischen Schwierigkeiten, denen solche Vorschläge begegnen,<sup>52</sup> dürften ihre Erfolgchancen begrenzt sein;<sup>53</sup> und vor allem erscheint es wenig plausibel, dass sie gerade die Wahlbeteiligung der Armen steigern. Wenn Wahlprämien zu teuer und Wahllosterien nicht ernsthaft genug wären, bleibt noch ein altes Instrument: Ich denke, dass noch am ehesten die Wahlpflicht helfen könnte.

Die Wahlpflicht ist in Österreich der Zwilling des allgemeinen Wahlrechts: 1907 wurde sie nach heißen Diskussionen zugleich mit dem allgemeinen Männerwahlrecht eingeführt.<sup>54</sup> Hintergrund war die Befürchtung der Christlichsozialen, dass sie ohne Wahlpflicht ihre Wähler nicht so gut mobilisieren könnten wie die Sozialdemokraten, die eine Wahlpflicht ablehnten.<sup>55</sup> Im Ergebnis wurde ein Kompromiss angenommen, der es der Landesgesetzgebung überließ, über die Wahlpflicht zu entscheiden. Diese Kompromissregelung hat dann auch Krieg und Ende der Monarchie überdauert,

<sup>51</sup> *Vehrkamp ua*, „Zeitgemäß wählen“ – 8-Punkte-Plan zur Steigerung der Wahlbeteiligung (o.J, [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/ZD\\_EINWURF\\_Sonderausgabe\\_1-2\\_2016.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/ZD_EINWURF_Sonderausgabe_1-2_2016.pdf), 23.04.2016). Zu in Österreich bereits verwirklichten Maßnahmen in diese Richtung *Sonntag/Happacher*, Zur Frage der Wahlpflicht in Österreich und Italien, in: Gamper (Hrsg), Entwicklungen des Wahlrechts am europäischen Fallbeispiel (2010) 195 (209 ff).

<sup>52</sup> ZB zum e-voting *Merli*, Langsame Demokratie, in: GedS Robert Walter (2013) 487 (498 ff mwN).

<sup>53</sup> Vor den Wiener Gemeinderats- und Landtagswahlen 2015 erhielten die Wahlberechtigten in bestimmten Wahlsprenkeln Postkarten, die Wählen als soziale Norm präsentierten oder auf die Knappheit des Wahlrennens hinwiesen, also Faktoren zu aktivieren versuchten, die die Wahlbeteiligung üblicherweise steigern; das Experiment blieb erfolglos: *Thomas/Ennser-Jedenastik/Nyhuis/Johann*, Feldstudie zur Wahlbeteiligung bei der Wiener Landtags- und Gemeinderatswahl 2015 (2016, <http://autnes.at/sites/default/files/Projektbericht%20Feldexperiment%20FINAL.pdf>, 23.04.2016).

<sup>54</sup> § 4 Reichsratswahlordnung RGL 17/1907. Einen Vorläufer gab es in § 13 der Wiener Gemeinderatswahlordnung LGBL 17/1900; er begleitete die Einführung einer vierten, allgemeinen (Männer-)Kurie. Hinweise zu anderen Staaten, va zur – ergebnislosen – Diskussion in Deutschland bei *Triepel*, Wahlrecht und Wahlpflicht (1900); *Jahn*, Die Wahlpflicht, ZÖR 13 (1933), 161 (161 ff, 183 ff); *Haack*, Wahlpflicht und Demokratie, Kritische Vierteljahresschrift 94 (2011), 81. Zur weiteren Entwicklung in Österreich und zur Lage in Italien *Sonntag/Happacher* (FN 51).

<sup>55</sup> *Ucakar* (FN 3) 336 f, 346 f, 351. Diese Grundhaltungen blieben in der weiteren Entwicklung lange konstant: aaO 389, 401 f (iZm dem Frauenwahlrecht zur Konstituierenden Nationalversammlung), 406 (Wahlordnung für den späteren ersten Nationalrat), 418 (NRWO 1923), 447 ff (B-VG-Novelle 1929). Vgl aber zB die Abschaffung der Wahlpflicht in Vorarlberg gegen die Stimmen der SPÖ, 64/2003 BglLT XXVII.GP 2.

fand sich im Wahlrecht zur konstituierenden Nationalversammlung<sup>56</sup> ebenso wie in der ersten Nationalratswahlordnung<sup>57</sup>, der NRW 1923<sup>58</sup> und seit 1929 auch im B-VG<sup>59</sup> und hat so (mit der Ausnahme von Ständestaat und Nationalsozialismus) fast 100 Jahre lang gegolten. 1992 wurde sie für die Nationalratswahlen gestrichen,<sup>60</sup> 2007 auch für die Wahlen des Bundespräsidenten, der Landtage und der Gemeinderäte.<sup>61</sup> Heute gibt es noch Ermächtigungen zur Anordnung einer Wahlpflicht in den Landesverfassungen von Kärnten und Niederösterreich,<sup>62</sup> die jedoch nicht genutzt wurden. Daher besteht auch auf Länder- und Gemeindeebene<sup>63</sup> keine Wahlpflicht mehr.

Die Wahlpflicht war von allem Anfang an umstritten.<sup>64</sup> Ihre Befürworter argumentierten schon 1907 weniger mit Wettbewerbsgleichheit zwischen den politischen Parteien, dem eigentlichen Motiv, als mit Legitimitätserwägungen oder dem, was wir heute als Inklusiveness der Demokratie bezeichnen: Wählen sei ein öffentliches Amt, und die Ausübung des Wahlrechts liege nicht nur im individuellen Belieben, sondern auch im Interesse des Staates; das Wahlergebnis solle den Willen des ganzen Volkes widerspiegeln; und die Wahlpflicht solle auch das Interesse der bislang nicht Wahlberechtigten wecken und gegen Bequemlichkeit oder Einschüchterung schützen. Die Gegner meinten, ein Recht könne nicht zugleich eine Pflicht sein, die Wahlfreiheit dürfe nicht eingeschränkt werden, und eine Wahlpflicht sei auch sinnlos, weil dann eben ungültig gewählt werde. Zu diesen Argumenten von 1907 ist seither nicht allzu viel hinzugekommen,<sup>65</sup> allenfalls die Behauptung anlässlich von Lockerungen

oder Abschaffungen der Wahlpflicht, sie mache keinen Unterschied für die Wahlbeteiligung,<sup>66</sup> bereite zu große Vollzugsprobleme<sup>67</sup> oder sei einfach nicht zeitgemäß<sup>68</sup>.

Mit manchen Streitfragen müssen wir uns hier nicht plagen: Ob das Wahlrecht eine Kompetenz der Mitglieder des Staatsorgans „Volk“ oder ein Grundrecht der Bürgerinnen und Bürger ist,<sup>69</sup> können wir offenlassen, weil das so oder so nichts über eine Pflicht zur Ausübung sagt. Der Behauptung, ein Recht könne nicht zugleich eine Pflicht sein,<sup>70</sup> können wir entgegenhalten: Die Existenz einer Sache ist ein gutes Argument für ihre Möglichkeit. Auch ist anders, als man früher meinte,<sup>71</sup> heute klar, dass die Wahlpflicht nicht verlangt, jemanden von den Vorgeschlagenen zu wählen, sondern auch durch eine ungültige Wahl erfüllt wird.<sup>72</sup> Und an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Wahlpflicht besteht angesichts ihrer Geschichte jedenfalls dann kein Zweifel, wenn sie auf bundesverfassungsgesetzlicher Grundlage wieder eingeführt würde.<sup>73</sup>

Damit bleiben die Fragen der Eignung und des Aufwandes. Dass die Wahlpflicht die Wahlbeteiligung

<sup>56</sup> So der AB 1161 BlgNR XV.GP 1, zur Anpassung der Bundespräsidentenwahlordnung, mit der die bundesrechtlich angeordnete Wahlpflicht durch eine Anknüpfung an landesrechtliche Regelungen nach dem Muster der NRW ersetzt wurde.

<sup>57</sup> ZB AB 601 BlgNR XVIII.GP 4, zur Aufhebung der Wahlpflicht bei Bundespräsidenten-, Landtags- und Gemeinderatswahlen durch B-VG-Novelle BGBl I 27/2007; RV 30 BlgLT Stmk XII.GP 3, zum G LGBl 49/1993 über die Aufhebung der Wahlpflicht die die Bundespräsidenten-, Nationalrats-, Landtags- und Gemeinderatswahlen.

<sup>58</sup> 94 BlgNR XXIII. GP 2, zur Aufhebung der Wahlpflicht bei Bundespräsidenten-, Landtags- und Gemeinderatswahlen durch B-VG-Novelle BGBl I 27/2007.

<sup>59</sup> Dazu zB *Haack* (FN 54) 85 ff.

<sup>60</sup> ZB *Kelsen* (FN 23) 39 ff; iZm der Abschaffung der Wahlpflicht in Vorarlberg: 20/1998 BlgLT, XXVI.GP 1.

<sup>61</sup> ZB *Kelsen*, Wählerlisten und Reklamationsrecht, JBl 1906, 289 f, 301 ff, 316 ff, 327 ff (304); *Kelsen* (FN 23) 38 f; *Jahn* (FN 54) 167 f; *Jahoda*, Zur Frage der Wahlpflicht, AnWBl 1986, 337 (338).

<sup>62</sup> So auch schon § 4 Reichratswahlordnung RGBL 17/1907; s auch die nächste FN.

<sup>63</sup> Vgl *Schick* (FN 60) 290. Gegen europarechtlichen Bedenken spricht die bei *Jahoda* (FN 71) 338 referierte Unzulässigkeitsentscheidung der Europäischen Menschenrechtskommission (4982/71 vom 22. März 1972, *X gegen Österreich*, Slg 40, S 50), die angesichts der Möglichkeit, ungültig zu wählen, schon den Eingriff verneint; ebenso *Richter*, Das Recht auf freie Wahlen, in: Grote/Maruhn (Hrsg), EMRK/GG. Konkordanzkommentar (2006) Kap 25 Rz 72. Bejaht man dagegen einen Eingriff, bestehen weite Rechtfertigungsmöglichkeiten: *Grabewarter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention<sup>6</sup> (2016) § 23 Rz 112 f. Einen Verstoß gegen Art 39 GRC sieht *Magiera*, in: Meyer (Hrsg), Charta der Grundrechte der Europäischen Union<sup>4</sup> (2014) Art 39 Rz 27; das ist aber umstritten (s die Nachweise dort) und angesichts der EMRK-Dogmatik, der Wahlpflicht in mehreren Mitgliedstaaten und der Möglichkeit der Unionsbürger, sich aus dem Wählerverzeichnis streichen zu lassen, wenig plausibel.

<sup>56</sup> § 11 Wahlordnung StGBI 115/1918.

<sup>57</sup> Die Wahlpflichtregelung des § 11 Wahlordnung für die konstituierende Nationalversammlung galt auch für die Wahl der Nationalversammlung vom 17. Oktober 1920 (Art I Abs 1 Wahlordnung StGBI 316/1920). Die so gewählte Nationalversammlung wurde dann zum ersten Nationalrat iSd des B-VG erklärt (§ 20 ÜG 1920, BGBl 2/1920).

<sup>58</sup> § 83 NRW BGBl 376/1923.

<sup>59</sup> Art 26 Abs 1, ähnlich Art 60 Abs 1 (für die Wahl des Bundespräsidenten), Art 95 B-VG (für die Landtagswahlen) und 119 Abs 2 B-VG (für die Gemeinderatswahlen) idF Art I § 12 Z 1, § 30 Abs 1 und § 46 Abs 1 und § 54 B-VG-Nov 1929 BGBl 392.

<sup>60</sup> B-VG-Novelle 470/1992 und NRW BGBl 471/1992; dazu *Schick*, Probleme der Wahlrechtsreform 1992, ÖJZ 1994, 289 (290).

<sup>61</sup> Z 16, 18 und 22 B-VG-Novelle BGBl I 27/2007.

<sup>62</sup> Art 9 Abs 2 K-LVG LGBl 85/1996; Art 8 Abs 5 NÖ Landesverfassung 1979 LGBl 0001.

<sup>63</sup> *Oberndorfer/Trauner*, Wahlen zum Gemeinderat, in: Klug/Oberndorfer/Wolny (Hrsg), Das österreichische Gemeinderecht, 4. Teil (2008) Rz 95.

<sup>64</sup> Zusammenfassung der Argumente bei *Kelsen* (FN 23) 38 ff. Vgl auch aus den Landtagsdiskussionen der Zeit AB 24 BlgLT NÖ V. Session, 2. Abschnitt (1906) 1; AB 91 BlgLT OÖ X. GP (1907) 1; StenProtLT Sbg IX. GP (1906/7) 887, 1243, 1247 ff, 2154 f.

<sup>65</sup> Vgl die in FN 54 zitierte Literatur.

nicht erhöht, mag möglicherweise in den 1980er-Jahren gestimmt haben, aus denen diese Behauptung stammt. Damals herrschten mit einem einfachen und stabilen Parteiensystem, einer großen Stammwählerschaft und wahlfreundlichen gesellschaftlichen Konventionen noch ganz andere Umstände als heute; inzwischen ist auch durch vergleichende Studien<sup>74</sup> klar geworden, dass die Wahlpflicht durchaus Wirkungen hat, wenn sie zumindest im Großen und Ganzen durchgesetzt wird.

Es ist mE auch ein Irrtum anzunehmen, jede, die nur wegen der Wahlpflicht an der Wahl teilnimmt, werde ungültig wählen. Für das Zuhausebleiben gibt es unterschiedliche Gründe, die in der Wahlzelle nicht zur Kapitulation führen müssen, von der Bequemlichkeit über Gruppendruck bis zur Überzeugung, der Sieger stehe ohnehin schon fest. Wer sich durch die Alternativen eines zersplitterten Parteiensystems überfordert fühlt, kann durch die Pflicht zu wählen zur Beschäftigung mit der Politik angeregt werden – wie sich überhaupt die Wahl nicht im Wahlakt erschöpft, sondern der Wahlakt auch erst den Anlass zu demokratischer Meinungsbildung davor und danach bildet. Und auch wer ungültig wählt, sagt damit mehr als mit dem Zuhausebleiben.

Aber lohnt sich der Aufwand – die Bevormundung, die Durchsetzung durch Verwaltungsstrafen, die Vielzahl der Verfahren, die Auseinandersetzung mit Entschuldigungen aller Art? Ich denke schon: So außergewöhnlich ist der Aufwand zunächst gar nicht; bei der Durchsetzung von Geschwindigkeitsbeschränkungen nehmen wir ihn durchaus hin. Und vor allem dient er einem wichtigen Ziel: der Legitimität und Akzeptanz der staatlichen Herrschaft.

Freilich hat es keinen Sinn, beharrlich Unbelehrbare zur ihrem Glück zwingen zu wollen. Deshalb schlage ich eine Wahlpflicht nicht für alle, sondern nur für eine besondere Gruppe vor: nicht für die Armen, weil das praktisch und unter dem gleichen Wahlrecht problematisch wäre; sondern für die 16- bis 20-Jährigen,<sup>75</sup> jene Gruppe, die sich bisher am wenigsten an den Wahlen beteiligt: nach einer vergleichenden OECD-Studie nur etwa zu 80% verglichen mit der Wahlbeteiligung der 65-Jährigen und Älteren;<sup>76</sup> bei der Nationalratswahl 2013 zu nur etwa 60% im Ver-

gleich zum Durchschnitt von 75%.<sup>77</sup> Andererseits können die 16- bis 20-Jährigen die aktive Teilnahme an der Demokratie noch am leichtesten lernen, und „weil Wählen eine in jungen Jahren angeeignete Gewohnheit ist“<sup>78</sup>, würde die Wahlpflicht hier am nachhaltigsten wirken. Zugleich beträfe der Durchsetzungsaufwand nur eine kleine Gruppe von Wahlberechtigten und hielte sich daher in Grenzen. Eine solche Schulpflicht für die Demokratie lässt sich schließlich nicht nur gut begründen, sondern auch gut ertragen, da sie zwar die formale Gleichheit des Wahlrechts einschränkt, aber – anders als die Wahlpflicht in einzelnen Bundesländern oder für Menschen mit stabilen Merkmalen – auch als Ungleichheit alle gleich und nur vorübergehend trifft.

Dass sie die demografische Dominanz der Alten etwas mildern könnte, wäre ein willkommener Nebeneffekt einer Wahlpflicht für Junge. Gerechtfertigt ist sie dagegen, weil sie unsere Hoffnung auf eine inklusive Demokratie iSd Art 1 und 7 B-VG aufrechterhält.

#### IV. Ergebnis

Wie es aussieht, wird das mühsam erkämpfte allgemeine Wahlrecht von den Jungen und Armen auch in Österreich weniger genutzt. Wenn die sozial ungleiche Wahlbeteiligung erhebliche Ausmaße annimmt, schadet das der Legitimation staatlicher Herrschaft. Deshalb könnte man über eine Wahlpflicht für Jungwählerinnen und Jungwähler nachdenken.

Allerdings gehört zu den festen Traditionen, dass die Herrschenden ganz froh sind, wenn die Armen von ihrem Wahlrecht weniger Gebrauch machen: sie könnten ja falsch wählen.<sup>79</sup> Ich glaube, dass das auch noch heute gilt.

**Korrespondenz:** Univ.-Prof. Dr. Franz Merli, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht, Universität Wien, Schottenbastei 10 – 16, A-1010 Wien; franz.merli@univie.ac.at

<sup>74</sup> ZB *Rosenberger/Seeber* (FN 39); *Haack* (FN 54) 95 Fn 87 mwN; *Rabusa* (FN 46).

<sup>75</sup> Einen ähnlich Vorschlag hat das Institute for Public Policy Research 2013 für das Vereinigte Königreich gemacht: <http://www.ippr.org/news-and-media/press-releases/young-voters-should-be-required-to-vote-first-time-round> (25.04.2016).

<sup>76</sup> OECD (FN 42). Vgl zB auch *Petersen/Hierlemann/Vehrkamp/Wratil* (FN 39) 24: „Das Interesse der Deutschen an Politik erodiert nicht. Doch schon heute ist abschbar, dass die jüngere Generation auch in Zukunft die Politik weniger spannend findet – und Wahlen eher fernbleibt als frühere Generationen.“

<sup>77</sup> *Aichholzer/Johann/Zeglovits* (FN 40) 187 f.

<sup>78</sup> *Rosenberger/Seeber* (FN 39) 62.

<sup>79</sup> Zu „sog. realistischen“ Demokratietheorien, „die eine niedrige Partizipation nicht nur für unbedenklich, sondern für tendenziell sogar wünschenswert halten, weil dann wenigstens die auch in der Demokratie notwendige Elitenherrschaft nicht gestört wird“, *Lehmer* (FN 39) 280 mwN. Oder den späteren Justizminister *Bach* (zitiert nach *Stockinger* [FN 3] 388), der 1848 meinte, überdies „könne mit Zuversicht darauf gerechnet werden, daß der größte Teil der hiesigen Arbeiter sich mit der Zuerkennung des Wahlrechts zufriedenstellen würde, ohne davon Gebrauch zu machen“; oder *Jahn* (FN 54) 170: „Wenn aber das Wohl des Staates den Staatsbürgern anvertraut und die einzuschlagende Politik zu bestimmen der Mehrheit überlassen wird, so kann es nur als erwünscht bezeichnet werden, daß die Unwissenden und Unerfahrenen sich möglichst von der Wahl fernhalten.“