

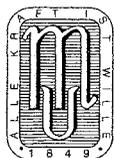
Staat und Recht in europäischer Perspektive

Festschrift
HEINZ SCHÄFFER

Herausgegeben von

METIN AKYÜREK
GERHARD BAUMGARTNER
DIETMAR JAHNEL
GEORG LIENBACHER
HARALD STOLZLECHNER

Sonderdruck



Wien 2006

Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien
Verlag C. H. Beck, München

Wahlrecht und Staatsbürgerschaft

Magdalena Pöschl

Übersicht:

- I. Gewissheit über das Volk?
- II. Wahlvolk: Historische Ein- und Ausschlusskriterien im Rechtsvergleich
 - A. Besitz: Mitbestimmung als Folge der Freiheit
 - B. Bildung: Mitbestimmung kraft Kompetenz
 - C. Leistungen an Staat und Gesellschaft: Mitbestimmung als Lohn
 - D. Gesinnungsgemeinschaften: Mitbestimmung unter Gleichgesinnten
 - E. Staatsangehörigkeit: Mitbestimmung unter Gleichen
- III. Staatsangehörigkeit: Teilen und Herrschen
 - A. Teilen
 - B. Herrschen
 - C. Gleichheit erleichtert
 - D. Demokratie: ein Begriff, zwei Konzepte
- IV. Das „Volk“ im Sinne des Art 1 B-VG
 - A. Wortlaut
 - B. Historische Erwägungen
 - C. Systematische Erwägungen
- V. Staatsbürgerschaft als Schaltstelle der Demokratie: Wiederholt sich die Geschichte?

I. Gewissheit über das Volk?

„Unser Volk blutet aus tausend Wunden, unsere Volkswirtschaft ist ein Trümmerfeld, unser Volk kann nur wiederhergestellt und unsere Volkswirtschaft aufgebaut werden, wenn alle Kräfte in freier Zusammenarbeit zusammengefasst werden. Die Bedingung dafür ist die volle Demokratie.“ Mit diesen bedeutungsschweren Worten begründete Staatskanzler Renner am 12. 11. 1918 – wie das Stenographische Protokoll vermerkt: unter stürmischem Beifall und Händeklatschen¹⁾ – die Konstituierung Deutschösterreichs als einer demokratischen Republik. Wer das „Volk“ ist, das sich fortan nach demokratischen Grundsätzen selbst beherrschen sollte, bleibt in Renners Rede allerdings unklar: Einmal spricht er vom „ganze[n] Volk“, dann vom „Volk der Dichter und Denker“, er ruft aber auch „unser deutsches Volk des Humanismus, unser deutsches Volk der Völkerliebe“ an, spricht von einem „Stamm“ und schließlich von einer „Schicksalsgemeinschaft“.²⁾ Viel eindeutiger ist diese Frage für das B-VG zu be-

1) StenProtProvNV, 3. Sitzung am 12. 11. 1918, 65.

2) StenProtProvNV, 3. Sitzung am 12. 11. 1918, 66.

antworten, jedenfalls für die überwiegende Lehre³⁾ und neuerdings auch für den VfGH:⁴⁾ Das „Volk“, von dem nach Art 1 B-VG das Recht ausgeht, sei das Bundes- und Landesvolk, also die Gesamtheit der Staatsbürger. Die Sicherheit, mit der diese Feststellung getroffen wird, muss indes erstaunen. Renner jedenfalls konnte eine solche Gewissheit nicht haben, denn wer überhaupt als Staatsbürger der neu gegründeten Republik Deutschösterreich gelten und damit wahlberechtigt sein sollte, war zur Stunde seiner Rede noch nicht einmal beschlossen.⁵⁾ Aber auch unabhängig davon, wie eine solche Beschlussfassung ausging, muss für das B-VG gefragt werden: Wenn Demokratie verlangt, dass zwischen Herrschenden und Beherrschten Identität besteht,⁶⁾ dass das Volk nicht nur Objekt, sondern auch Subjekt der Staatsherrschaft ist, muss dann nicht auch der Fremde, der sich in einem Staat niedergelassen und folglich seiner Herrschaft unterworfen hat, an dieser Herrschaft beteiligt werden?

Gewiss bestand im Laufe der Geschichte und besteht auch heute in keiner Demokratie der Welt völlige Deckung zwischen der Wählerschaft und dem Kreis der Rechtsunterworfenen.⁷⁾ So meint auch *Kelsen*, dass das Volk als Inbegriff der politisch Berechtigten selbst in einer extremen Demokratie nur einen kleinen Ausschnitt des Kreises der durch die staatliche Ordnung Verpflichteten

-
- 3) Siehe etwa *Adamovich/Spanner*, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts⁵ (1957) 103 ff; *Mantl*, Repräsentation und Identität (1975) 88 f (der aaO, 86 ff allerdings auch auf die Mehrdeutigkeit des Volksbegriffs an sich hinweist); *Ringhofer*, Die österreichische Bundesverfassung (1977) 14; *Pernthaler*, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts (1982) 20 ff; *ders*, Volk, Demokratie und Menschenrechte in den Wiener Gemeindebezirken, JBl 2005, 195/196, relativierend 197 f); *Welan*, Kommunalwahlrecht der Ausländer, ÖGZ 10/1989, 8 f; *Moritz R.*, Die rechtliche Stellung von Organen der Stadt Wien, in *Rauchenberger* (Hrsg), Stichwort Demokratie (1994) 53 (113 f); *Öhlinger*, Verfassungsrecht⁵ (2003) Rz 343; anders aber nunmehr *ders*, Verfassungsrecht⁶ (2005) Rz 343; differenzierter haben diese Frage der Jubilar und *Rill* beurteilt: *Rill/Schäffer*, Art 1 B-VG, in *Rill/Schäffer* (Hrsg), Bundesverfassungsrecht – Kommentar, 1. Lfg (2001) Rz 24, 37 f; s dazu noch unten IV.B.
- 4) VfSlg 17.264/2004; krit zu dieser Entscheidung *Pernthaler* JBl 2005 (FN 3) 195; *Perchnig*, Kein Wahlrecht ohne roten Pass. Das VfGH-Erkenntnis zum Ausländerwahlrecht in Wien (VfGH 30. 6. 2004, G 218/03), juridikum 2004, 178; *Mayer*, migralex 2004, 90.
- 5) Siehe dann aber das Gesetz vom 5. 12. 1918 über das deutschösterreichische Staatsbürgerrecht, StGBI 1918/91. Nach § 16 des Beschlusses der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich vom 30. 10. 1918 über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt, StGBI 1918/1, sollte zwar die altösterreichische Rechtsordnung „bis auf weiteres in vorläufiger Geltung“ bleiben, also auch deren staatsbürgerschaftsrechtliche Vorschriften. Ob die deutschösterreichische Staatsbürgerschaft schon durch diesen Beschluss oder erst durch das nachfolgend erlassene Gesetz über das deutschösterreichische Staatsbürgerrecht begründet wurde, war aber strittig, s mwN *Thienel*, Österreichische Staatsbürgerschaft, Bd I (1989) 50 FN 7.
- 6) Siehe zu diesem Verständnis von Demokratie schon *Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie² (1929) 14; sowie jeweils mwN zur Demokratie *Walter* (FN 3) 104 f; *Walter/Mayer*, Bundesverfassungsrecht⁹ (2000) Rz 148; *Öhlinger*⁶ (FN 3) Rz 342 sowie *Gusy/Ziegler*, Der Volksbegriff des Grundgesetzes: Ist die Position des Bundesverfassungsgerichts alternativenlos? in *Davy U.* (Hrsg), Politische Integration der ausländischen Wohnbevölkerung (1999) 222 (226 ff insb FN 7).
- 7) Siehe historisch schon *Meyer*, Das parlamentarische Wahlrecht (1901) 412 ff.

darstellt. Schon weil gewisse „natürliche Schranken, wie Alter, geistige und moralische Gesundheit der Ausdehnung der politischen Rechte und damit des ‚Volkes‘ im aktiven Sinne im Wege stehen“, gebe es hier Grenzen, die für den Begriff des Volkes im passiven Sinn nicht existierten.⁸⁾ Politische Mitbestimmung aber den Staatsbürgern vorzubehalten, hielt *Kelsen* für eine Privilegierung, die, obwohl sie als selbstverständlich gelte, ein „Irrtum“ sei, „der gerade aus der zuletzt bezeichneten Tendenz der Einschränkung der politischen Rechte entspringt“.⁹⁾

Mit derselben Selbstverständlichkeit, mit der Fremde heute von politischer Mitbestimmung ausgeschlossen werden, hielt man in Europa im 18. und 19. Jahrhundert andere Bevölkerungsgruppen von Wahlen fern. Die Gründe, die dafür jeweils angeführt wurden, galten damals als zwingend, heute werden sie in allen westlichen Demokratien als inakzeptabel abgelehnt. Was heute und hier als selbstverständlich gilt, kann morgen oder anderswo neuerlich abwegig erscheinen. Deshalb sollen im Folgenden zunächst überkommene Ein- und Ausschlusskriterien des Wahlrechts in Europa rekapituliert werden, um dann noch einmal zu fragen: Woher kommt die Gewissheit, dass ein „Volk“ nur aus Staatsbürgern bestehen kann? Schließlich soll diese Frage für Art 1 B-VG beantwortet werden.

II. Wahlvolk: Historische Ein- und Ausschlusskriterien im Rechtsvergleich

A. Besitz: Mitbestimmung als Folge der Freiheit

Eine der ersten und zugleich hartnäckigsten Wahlrechtsvoraussetzungen des 18. und 19. Jahrhunderts waren Besitz bzw die Entrichtung einer Steuer, die der Staat dem Einzelnen von seinem Vermögen abverlangt. Dass der Besitzlose von politischer Mitbestimmung ausgeschlossen bleiben soll, wurde dabei mit vielfältigen und im Ansatz durchaus unterschiedlichen Gründen belegt. Wer durch seine Steuerleistung zum Gemeinwohl beiträgt, so lautete ein Argument, solle auch mitbestimmen können, was mit seinen Geldern geschieht: „No taxation without representation“ – diese Parole englischer Kolonien in Amerika¹⁰⁾ identifiziert die Steuerpflicht als eine kardinale Form der *Rechtsunterwerfung* und erklärt sie zum Geltungsgrund des Wahlrechts überhaupt, freilich mit der Folge, dass der Besitzlose kein Recht auf Mitbestimmung hat. Im deutschsprachigen

8) *Kelsen* (FN 6) 17 (im Original mit Hervorhebungen).

9) *Kelsen* (FN 6) 17f hebt an dieser Stelle die Verfassung Sowjet-Russlands 1918 hervor, die „eine jahrtausendalte Schranke durchbrechend, auch allen Ausländern, die sich zu Arbeitszwecken in Rußland aufhalten, die volle politische Gleichberechtigung [gewährt]. In der für das überaus langsame Fortschreiten des Menschheitsgedankens so charakteristischen Rechtsentwicklung, nach der der Staatsfremde ursprünglich ein vogelfreier Feind, später allmählich und schrittweise bürgerlich gleichberechtigt wird, heute fast überall aber noch politisch rechtlos ist, setzt die Sowjetverfassung eine Tat von historischer Bedeutung. Freilich ist der Rückschritt nach anderer Richtung um so größer. (Indem gewisse Kategorien von Staatsbürgern unter dem Gesichtspunkte des Klassenkampfes von der politischen Berechtigung ausgeschlossen werden.)“

10) Siehe dazu zB *Isensee*, Abschied der Demokratie vom Demos, FS Mikat (1989) 705 (730); *Gusyl/Ziegler* (FN 6) 226.

Raum wurde für dasselbe Ergebnis ein weiterer Grund angeführt: Man sah im Besitz einen Garanten für bürgerliche *Selbständigkeit*, ohne die Mitbestimmung weder möglich noch wünschenswert sei. Wer seine Existenz und Erhaltung der Willkür eines anderen verdankt, von anderen befehligt und beschützt werden muss, der sei, so meinte etwa *Kant*, bloß Handlanger, nicht aber Glied des gemeinen Wesens¹¹⁾ und habe, wie dann auch *von Rotteck* festhielt, „keine Freiheit des Willens mehr und verstärkt also, wenn er zur Stimmgebung berufen wird, bloß das Gewicht der Stimme seines Brodherrn.“¹²⁾ Häufig schrieb man dem Besitzen den aber auch *besondere Kompetenzen* zu, die ihn zu politischer Mitbestimmung allein befähigten: Er sei, so wurde etwa in Belgien geltend gemacht, umsichtig und staats-treu, weil er an der Aufrechterhaltung der Staatsmacht ein Interesse habe.¹³⁾ Noch deutlicher wird das eigentliche Ziel des Besitzwahlrechts erst in der Annahme, der Besitz allein gewähre dem Menschen jene Muße, die ein rechtes Urteil über öffentliche Interessen ermögliche. Vermögenlose hingegen würden, einmal an der Herrschaft beteiligt, ihr Wahlrecht sofort dazu benutzen, *das Eigentum anzugreifen* und die Arbeit als den natürlichen Weg, der zum Erwerb führt, vernachlässigen.¹⁴⁾

So unterschiedlich und zum Teil auch miteinander in Widerspruch die genannten Begründungen sind, so sehr fanden sie Eingang in die Verfassungen des 18., des 19. und zum Teil auch noch des 20. Jahrhunderts. In ganz Europa wurde das Wahlrecht Personen vorbehalten, die einem selbständigen Erwerb nachgingen oder über Grundbesitz verfügten und davon Steuern in bestimmter Höhe leisteten. Dienstboten waren wegen der Abhängigkeit von ihrer Herrschaft durchwegs vom Wahlrecht ausgeschlossen.¹⁵⁾ Der dabei jeweils geforderte Steu-

11) *Kant*, Die Metaphysik der Sitten (1797), in *ders*, Werke (Weischedel-Ausgabe), Bd VIII⁹ (1991) 432f.

12) *Von Rotteck*, Census, in *von Rotteck/Welcker* (Hrsg), Das Staats-Lexikon, Encyclopädie der sämtlichen Staatswissenschaften für alle Stände, 3. Bd (1846) 145 (155).

13) So die Erwägungen, von denen die belgische Verfassung 1831 geleitet war, s *Meyer* (FN 7) 140.

14) So die Argumentation von *Constant*, *Réflexions sur les constitutions et les garanties* (1814), zit nach *Meyer* (FN 7) 85; s aber auch *von Rotteck* in *von Rotteck/Welcker* (FN 12) 149, der sich von derartigen Ansichten bereits distanziert.

15) Ein derart konzipiertes Besitzwahlrecht statuierte die Französische Verfassung von 1791, die das Wahlrecht nur dem zuerkannte, der eine Steuer im Wert von drei Tagen Arbeit leistete; kein Wahlrecht kam von vornherein Dienstboten zu, weil man befürchtete, dass sie unter zu starkem Einfluss ihrer Herrschaft stünden, s *Meyer* (FN 7) 54 ff. Auch die französische Verfassung 1795 setzte für das aktive Wahlrecht die Leistung einer direkten Grund- oder Personalsteuer voraus; nicht steuerpflichtige Personen konnten durch freiwillige Zahlung einer Personalsteuer im Wert von drei ländlichen Arbeitstagen die Rechte eines Bürgers – und damit auch das Wahlrecht – erlangen. Der Zensus für das passive Wahlrecht war wesentlich höher, s näher *Meyer* (FN 7) 71 ff. Ein Besitzwahlrecht statuierten weiters die konstitutionelle Charte 1814, die norwegische Verfassung 1814, die das Wahlrecht vorwiegend an den Grundbesitz knüpfte, weil die norwegische Bevölkerung überwiegend aus Bauern bestand, auch die meisten deutschen Verfassungen zwischen 1814 und 1848 sahen ein Besitzwahlrecht vor, ebenso die belgische Verfassung 1831, ihrem und dem deutschem Vorbild folgte die luxemburgische Verfassung 1841, zu nennen sind weiters die Verfassungen

erzensus differierte zum Teil beträchtlich, sodass in manchen Staaten selbst der Mittelstand, in anderen nur die untersten Einkommenschichten vom Wahlrecht ausgeschlossen waren.¹⁶⁾ Diesem allgemeinen Trend entzogen sich nur wenige Ausnahmen, besonders prominent ist die für ihre Zeit radikal-demokratische Verfassung Frankreichs 1793.¹⁷⁾ Auf einen Zensus verzichteten aber auch die Verfassung der Helvetischen Republik 1798¹⁸⁾ und die meisten Kantonsverfassungen der Schweiz nach der französischen Julirevolution 1830.¹⁹⁾

Ab 1848 wurde das Zensuswahlrecht nach und nach fallen gelassen, in manchen Staaten dauerhaft,²⁰⁾ in anderen nur vorübergehend und endgültig erst gegen Ende des 19. bzw. Anfang des 20. Jahrhunderts.²¹⁾ Als besonders zählebig erwies sich dabei der Ausschluss des Wahlrechts von Dienstboten und von Personen, die von der Armenunterstützung abhängig waren.²²⁾ Das gilt auch für Österreich: Nachdem die Pillersdorff'sche Verfassung 1848 die Konstituierung eines vom Volk gewählten Reichstages in Aussicht gestellt hatte, wurde eine Wahlordnung erlassen, die zunächst noch einen Zensus verlangte,²³⁾ unter dem Druck des Volkes aber mehrfach korrigiert werden musste und am Ende auch Arbeitern ein Wahlrecht zugestand; ausgeschlossen von politischer Mitbestimmung blieben aber nach wie vor Dienstleute und Personen, die von der öffentlichen Fürsorge abhängig waren.²⁴⁾ Schon die Märzverfassung 1849 kehrte wieder

Portugals 1826 und 1838 sowie Spaniens aus den Jahren 1837 und 1845, s. dazu *Meyer* (FN 7) 82, 85 ff, 119 ff, 139 ff.

- 16) Siehe *Meyer* (FN 7) 414.
- 17) Sie verzichtete auf einen Zensus völlig, schloss vom Wahlrecht aber immer noch Dienstboten aus, s. *Meyer* (FN 7) 67. Zudem war Besitz für Ausländer eine – von mehreren – Möglichkeiten, in den Genuss des Wahlrechts zu kommen, dazu noch näher unten II.E.
- 18) Die Verfassungen 1801 und 1803 führten den Zensus allerdings wieder ein, s. dazu *Nowak*, Politische Grundrechte (1988) 34 f.
- 19) Vom Wahlrecht ausgeschlossen blieben aber auch hier Personen, die eine Armenunterstützung erhielten. Gleiches galt auch für die Schweizer Bundesverfassung 1848 iVm den Kantonsverfassungen, s. *Meyer* (FN 7) 152 ff, 171 ff; *Hangartner/Kley*, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2000) 39.
- 20) Etwa in Frankreich, in der Schweiz, im Deutschen Reich und in Dänemark, s. *Meyer* (FN 7) 159 ff, 294, 415 ff.
- 21) So zB in den deutschen Staaten, in Luxemburg, Belgien, in den Niederlanden, in Portugal, Schweden, Spanien, Ungarn, Kroatien, Serbien und Rumänien, s. *Meyer* (FN 7) 243 ff, 297 ff, 316 ff, 327 ff, 339, 417 f. Besonders lang hielt sich das Besitzwahlrecht in Italien, s. dazu *Braunias*, Das parlamentarische Wahlrecht II. Bd (1932) 93.
- 22) Siehe nur *Meyer* (FN 7) 412, 418, 457.
- 23) Dies, wie *Pillersdorff* meinte, weil den besitzlosen Klassen „nicht nur die intellektuelle Bildung, sondern auch die selbständige Stellung in der bürgerlichen Gesellschaft fehle, um das Wahlrecht auf eine unabhängige, dem gemeinsamen Besten förderliche Weise zu üben“, s. *Walter F.*, Die österreichische Zentralverwaltung, III. Abteilung, Bd I (1964) 168.
- 24) Siehe noch § 31 der mit Ah Patent vom 9. May 1848 erlassenen Provisorischen Wahlordnung für den ersten österr Reichstag, PGS 1848/57; dann die Erklärung des ersten Reichstages als einen constituierenden nur mit einer Kammer und angeordnete Abänderung der früheren Wahlordnung vom 16. Mai 1848, PGS 1848/65; weiters die Ände-

zum Besitzwahlrecht zurück,²⁵⁾ das auch in den folgenden Jahrzehnten beibehalten wurde,²⁶⁾ nach und nach wurde allerdings unter dem Druck der Sozialdemokratie der Zensus gesenkt,²⁷⁾ 1896 eine „allgemeine Wählerklasse“ geschaffen,²⁸⁾ um den Zensus sodann 1907 endgültig zu beseitigen.²⁹⁾ Die Stimmfähigkeit der Arbeiter war damit anerkannt, weiterhin abgesprochen wurde diese Eigenschaft aber den Heeresangehörigen, dies in der Annahme, sie befänden sich in einem

rungen der provisorischen Wahlordnung vom 30. Mai 1848, PGS 1848/75, die schließlich noch einmal im Gewand einer „Erläuterung“ modifiziert wurden, zu all dem näher *Ucakar*, Demokratie und Wahlrecht in Österreich (1985) 63 ff.

- 25) § 43 der Reichsverfassung vom 4. 3. 1849 für das Kaiserthum Oesterreich, RGBl 1849/150, s auch § 28 des Provisorischen Gemeindegesetzes vom 17. 3. 1849, RGBl 1849/170, der das Wahlrecht allen Gemeindebürgern und gewissen Gemeinde-Angehörigen einräumte. Gemeindebürger waren dabei nach § 8 Personen, die von einem in der Gemeinde gelegenen Haus- oder Grundbesitz oder von einem Gewerbe oder sonstigen Erwerb in der Gemeinde einen bestimmten Jahresbetrag an Steuern zahlten; daneben aber auch Ehrenbürger kraft förmlicher Anerkennung. Gemeinde-Angehörige waren nach § 10 Personen, die durch Geburt oder Aufnahme in den Gemeindeverband der Gemeinde zuständig sind; ein aktives Wahlrecht kam ihnen unabhängig von einem Zensus nur zu, wenn sie einem bestimmten Stand angehörten, s dazu noch unten II.B. Allen aktiv Wahlberechtigten kam grundsätzlich auch das passive Wahlrecht zu, ausgenommen waren aber Personen, die in einer Armenversorgung oder in einem Gesindeverband standen oder vom Tag- oder Wochenlohn lebten (§ 35 Z 4 leg cit).
- 26) Siehe Art X ff Gesetz vom 5. 3. 1862, womit die grundsätzlichen Bestimmungen zur Regelung des Gemeindegewesens vorgezeichnet werden, RGBl 1862/18 (Reichsgemeindegesetz 1862) iVm den Gemeindegewahlordnungen; Art 4 Abs 2 StGG, der das Wahlrecht zur Gemeindevertretung nicht nur den Gemeindeangehörigen, sondern jedem Staatsbürger zugestand, der in der Gemeinde wohnt und daselbst von seinem Realbesitz, Erwerb oder Einkommen Steuern entrichtet; diese Gleichstellung von Gemeindegewahlmitgliedern und Gemeindeangehörigen wurde als ein Gebot der Gleichheit und der Gerechtigkeit angesehen: „diejenigen, die die gleichen Lasten tragen, [sollen] auch die gleichen Vortheile genießen, und [. . .] in die Lage kommen, auch ihre Worte geltend zu machen, wenn es sich darum handelt, Verfügungen zu treffen, zu welchen sie mit ihrem Säckel sehr bedeutend zuzusteuern haben“ (so das Mitglied des Herrenhauses *von Schmerling*, in Die neue Gesetzgebung Oesterreichs. Erläutert aus den Reichsraths-Verhandlungen, Bd 1 [1868] 353); s weiters § 9 Reichsraths-Wahlordnung, RGBl 1873/41 iVm den dort verwiesenen Landtagswahlordnungen, s dazu auch *Nowak* (FN 18) 288 ff.
- 27) Siehe § 9 Abs 5 Reichsratswahlordnung, RGBl 1873/41 idF 1882/142 (Taaffsche Wahlreform) sowie die Novelle RGBl 1896/226, s dazu *Ucakar* (FN 24) 178 ff, 558; *Nowak* (FN 18) 294 f. Es ist kein spezifisch österr, sondern durchaus ein allgemeines Phänomen, dass der Arbeiterschaft das Wahlrecht nur zugestanden wurde, um – in Ansehung der zahlenmäßigen Zunahme dieser Bevölkerungsschicht – den inneren Frieden aufrecht zu erhalten. Die ursprüngliche Furcht vor einem Wahlrecht der Arbeiter kehrte sich also um: Die Beteiligung der Arbeiterschaft an politischen Rechten „befördert nicht den Umsturz, sondern *verhütet* ihn“: *Meyer* (FN 7) 420 (Hervorhebung im Original).
- 28) Siehe Art I des Gesetzes vom 14. 6. 1896, RGBl 1896/168, sowie die Novelle zur Reichsratswahlordnung RGBl 1896/169 (Badenische Wahlreform) und dazu *Ucakar* (FN 24) 256 ff; *Nowak* (FN 18) 294 f.
- 29) § 7 Gesetz vom 26. 1. 1907, RGBl 1907/15 und die in Durchführung dazu erlassene Reichsratswahlordnung, RGBl 1907/17, s dazu *Ucakar* (FN 24) 290 ff; *Nowak* (FN 18) 295 ff.

besonderen Gewaltverhältnis, das die Ausbildung eines eigenständigen politischen Willens nicht zulasse.³⁰⁾ Die Wahlordnung zur Konstituierenden Nationalversammlung 1918³¹⁾ gewährte das Wahlrecht schließlich auch Heeresangehörigen und weiters Personen, die von der Armenfürsorge lebten – dies aber nicht aus der Erwägung, dass auch diese Menschen dem Recht unterworfen sind und daher an seinem Inhalt mitwirken sollten. Ausschlaggebend war vielmehr, dass die Armut, die im Gefolge des Krieges ausgebrochen war, nun nicht mehr eine Minderheit, sondern geradezu die *Mehrheit* der Bevölkerung traf.³²⁾ Die Aufgabe des Besitzwahlrechts zog sich damit in Europa über ein Dreivierteljahrhundert, sie war aber von Dauer: In den modernen Demokratien des 20. und 21. Jahrhunderts ist der Besitz als eine Wahlrechtsvoraussetzung völlig verschwunden.

B. Bildung: Mitbestimmung kraft Kompetenz

Ein in Europa verbreitetes Aus- bzw. Einschlusskriterium für das Wahlrecht war weiters die Bildung, also Besitz in einem weiteren, nämlich intellektuellen Sinn: Wer wählen will, so meinten manche Staaten, müsse zumindest lesen und schreiben können.³³⁾ Andere Staaten nahmen ihren Bürgern, ehe sie sie zur Wahl zuließen, eine Prüfung ab³⁴⁾ oder verlangten zumindest eine Elementarbildung³⁵⁾, oft wurde politische Mitbestimmung nicht nur dem Besitzenden, sondern – unabhängig vom Besitz – auch dem Bildungsbürger zuerkannt.³⁶⁾ Das gilt auch für Österreich: So räumte etwa das Provisorische Gemeindegesetz 1849 Ortsseelsorgern, Staatsbeamten, Offizieren, Akademikern, öffentlichen Lehrern und Ehrenbürgern das Wahlrecht unabhängig von einem Steuerzensus

30) Siehe näher *Nowak* (FN 18) 239 ff.

31) Gesetz vom 18. 12. 1918 über die Wahlordnung für die konstituierende Nationalversammlung, StGBI 1918/115 idF 1919/15.

32) Siehe die Rede des Berichterstatters *Heine*, StenProtProvNV, 10. Sitzung am 18. 12. 1918, 324, wonach sich der Ausschuss zu dieser Erweiterung des Wahlrechts genötigt gesehen habe, „weil infolge des Krieges eine völlige Änderung unserer wirtschaftlichen Verhältnisse eingetreten ist, weil infolge der großen Schwankungen des Wirtschaftslebens im Kriege viele Menschen in Not und Unglück gekommen sind und daher diese wirtschaftliche Depression zahlloser Existenzen nicht als Ausschließungsgrund vom Wahlrechte angesehen werden kann.“

33) So die französische Verfassung 1795, Gleiches galt 1859 in Sardinien, dann auch in Italien und in Portugal. Obsolet wurde diese Wahlrechtsvoraussetzung erst mit der Einführung der allgemeinen Schulpflicht, s *Meyer* (FN 7) 71 f, 225, 321 ff, 333, 428.

34) So etwa Italien 1895, s *Meyer* (FN 7) 323 f.

35) So Ungarn, das von Männern die erfolgreiche Beendigung der vierten und von Frauen die der sechsten Klasse der Elementarvolksschule forderte, s *Braunias*, Das parlamentarische Wahlrecht I. Bd (1932) 605.

36) So räumte etwa die norwegische Verfassung 1814 das Wahlrecht – der bäuerlichen Bevölkerungsstruktur entsprechend – prinzipiell nur den Grundbesitzern ein, ließ davon abgesehen aber auch aktive und ehemalige Beamte zu den Wahlen zu, s *Meyer* (FN 7) 82. In Sardinien wurde 1848 für diplomierte Personen, Doktoren, pensionierte Offiziere unter dem Grade des Kapitäns und bestimmte Beamte der Steuerzensus auf die Hälfte herabgesetzt. In der Schweiz, in Italien, Spanien, Portugal, Ungarn und Kroatien konnte ein bestimmter Bildungsnachweis den Steuerzensus ganz ersetzen, s *Meyer* (FN 7) 225, 323 f, 330, 332, 417; *Hangartner/Kley* (FN 19) 39.

ein;³⁷⁾ im Wesentlichen Gleiches war auch noch nach den aufgrund des Reichsgemeindengesetzes 1862 erlassenen Gemeindewahlordnungen vorgesehen.³⁸⁾

Hinter all diesen Vorschriften steht erkennbar die Ansicht, dass das Wahlrecht dem Menschen weder angeboren noch Folge seiner Rechtsunterwerfung sei, sondern eine *öffentliche Funktion*, die bestimmte Fähigkeiten voraussetzt.³⁹⁾ Diese Ansicht war in Europa verbreitet und hatte auch lange Bestand, unbestritten war sie aber nicht: Das französische Wahlgesetz von 1831 verlangte auch von Gebildeten einen Zensus – dies unter dem Eindruck der Julirevolution 1830, in der gerade die Gelehrten die extremsten Meinungen vertreten hatten.⁴⁰⁾ Auch in Belgien wurde 1831 ein Bildungswahlrecht abgelehnt, dort allerdings mit der Begründung, es schaffe ein Privileg, das in einem freien Staat nicht statthaft sei.⁴¹⁾ Diese Position hat sich später in westlichen Demokratien durchgesetzt, die Bildung ist heute weder ein Erfordernis für das Wahlrecht noch suspendiert sie von anderen Wahlrechtsvoraussetzungen⁴²⁾.

Ein gewisses Mindestmaß an *Einsichtsfähigkeit* verlangten aber und verlangen nach wie vor alle Wahlrechtsordnungen. Dementsprechend hängt das Wahlrecht stets von der Erreichung eines gewissen Alters ab,⁴³⁾ auch sind geistig Kranke idR vom Wahlrecht ausgeschlossen.⁴⁴⁾ Kindern, „Wahnsinnigen“ und „Narren“ gleichgestellt wurden bis ins 19. Jahrhundert und zum Teil sogar darüber hinaus auch Frauen,⁴⁵⁾ denen das Wahlrecht lange verwehrt, heute aber in allen westlichen Demokratien zugestanden wird.⁴⁶⁾

37) §§ 8, 10, 28 leg cit.

38) Siehe mwN *Nowak* (FN 18) 288 f.

39) *Meyer* (FN 7) 70, 411 f; s mwN auch *Braunias* (FN 21) 6 ff.

40) Siehe *Meyer* (FN 7) 103 f.

41) *Meyer* (FN 7) 140.

42) In den USA und in einzelnen Staaten Lateinamerikas wurden allerdings noch lange sog „literacy tests“ durchgeführt, s *Nowak* (FN 18) 194 FN 136.

43) Das Wahlalter differierte dabei im 18. und 19. Jahrhundert von Staat zu Staat beträchtlich, es lag für das aktive Wahlrecht zwischen 17 und 30 Jahren, für das passive Wahlrecht idR etwas höher, s *Meyer* (FN 7) 454, 461 f; *Braunias* (FN 21) 96. In jüngerer Vergangenheit wird aber auch der Ausschluss Minderjähriger vom Wahlrecht immer wieder in Frage gestellt und eine Absenkung des Wahlrechts und/oder ein Eltern- bzw Familienwahlrecht gefordert, s zu dieser Diskussion mwN *Reimer*, Wer ist das Volk? Demokratiedefizite im Wahlrecht, in *Eberhard/Lachmayer/Thallinger* (Hrsg), Reflexionen zum Internationalen Verfassungsrecht (2005) 49 (54 ff).

44) Siehe historisch schon *Meyer* (FN 7) 412; gegenwärtig ist Österreich in dieser Hinsicht eine Ausnahme: Nachdem § 24 NRWO 1971 idF BGBl 1983/136 in VfSlg 11.489/1987 als gleichheitswidrig aufgehoben wurde, weil er überschießend jede Person vom Wahlrecht ausschloss, für die ein Sachwalter bestellt worden war, hat der Gesetzgeber von einer Neuregelung überhaupt Abstand genommen; folglich sind in Österreich nun auch Personen wahlberechtigt, denen es an Einsichtsfähigkeit fehlt, krit dazu *Rill/Schäffer* (FN 3) Rz 13 FN 31.

45) So wurde Verfechtern eines dem Menschen angeborenen Wahlrechts in Frankreich entgegengehalten, dass das Wahlrecht dann auch Wahnsinnigen, Frauen und Kindern eingeräumt werden müsste, s *Meyer* (FN 7) 70 f sowie 412, 455. Ebenso meinte der Abgeordnete *Hein* im Reichsrat von Kremsier, um seine Ablehnung des allgemeinen Wahlrechts zu bekräftigen: „Wollte man die Demokratie in jeder Beziehung durchführen, so müsste man auch die Frauen zur Wahl zulassen“, und *Brestel* setzte nach:

C. Leistungen an Staat und Gesellschaft: Mitbestimmung als Lohn

In Ansätzen zeigt sich in manchen Verfassungen auch der Gedanke, dass das Wahlrecht eine Art Lohn für Leistungen an Staat und Gesellschaft sei; diese Vorstellung erinnert an das viel ältere Argument, dass ohne Repräsentation keine Steuer verlangt werden dürfe, sie knüpft nur an andere Leistungen als die Steuer an. So gewährte etwa die französische Verfassung 1793 das Wahlrecht auch dem Fremden, der einen Greis ernährt. Die französische Verfassung 1795 ließ den grundsätzlich erforderlichen Steuerzensus für Personen entfallen, die einen Feldzug mitgemacht hatten.⁴⁷⁾ Dass das Wahlrecht eine Art Gegenleistung für die „Blutsteuer“ ist, die Soldaten an der Front entrichten, wurde auch in Österreich vertreten und 1907 gegen ein Wahlrecht für Frauen in Stellung gebracht,⁴⁸⁾ zunächst mit Erfolg. Ab 1918 wurde (nach gewissen Ansätzen in der Monarchie⁴⁹⁾) auch Frauen ein Wahlrecht eingeräumt, dies aber offenbar nicht, weil auch sie dem Recht unterworfen sind; entscheidend waren dafür vielmehr jene Leistungen, die Frauen im 1. Weltkrieg für Staat und Gesellschaft erbracht hatten.⁵⁰⁾

D. Gesinnungsgemeinschaften: Mitbestimmung unter Gleichgesinnten

Eine nicht zu vernachlässigende Zahl von Staaten machte das Wahlrecht schließlich auch – in einem weiten Sinn – von einer als recht empfundenen Ge-

„Wollte man die Weiber zulassen, weil sie an den Staatslasten Theil nehmen, so müsste man aus gleichem Grunde auch die Kinder und Narren zulassen“ (*Springer*, Protokolle des Verfassungs-Ausschusses im Oesterreichischen Reichstage 1848–1849 [1885] 186f). Siehe schließlich auch die 1906 erhobene Forderung des Abgeordneten *Grabmayr* „Jeder Person eine Stimme, jeder Stimme die gleiche Wahlkraft“ und den Gegenruf des Abgeordneten *Heilinger*: „Auch den kleinen Kindern und Weibern!“ (Sten-ProtAH, 17. Sess, 388. Sitzung am 7. 3. 1906, 34833).

46) Siehe mwN *Braunias* (FN 21) 94f; *Hangartner/Kley* (FN 19) 25f, 42f; s aber auch *Nowak* (FN 18) 194 FN 138 zur Hartnäckigkeit des Männerwahlrechts in Liechtenstein.

47) Siehe *Meyer* (FN 7) 71.

48) Siehe dazu *Kelsen*, Kommentar zur österreichischen Reichsratswahlordnung (1907) 33.

49) Sowohl nach § 30 des Provisorischen Gemeindegesetzes 1849 als auch nach dem Reichsgemeindegesetz 1862 iVm mit den Gemeindewahlordnungen waren Frauen aktiv wahlberechtigt, bei der Ausübung dieses Rechts mussten sie sich allerdings durch ihren Ehemann oder durch einen sonst Bevollmächtigten vertreten lassen. Aktiv wahlberechtigt waren Frauen weiters nach den Landtagswahlordnungen und auch nach § 9 der Reichsraths-Wahlordnung 1873. Ihr Wahlrecht war aber nur Ausfluss ihres (allfälligen) Großgrundbesitzes; es verschwand daher sukzessive, je mehr das Besitzwahlrecht zurückgedrängt wurde. Ganz entzogen wurde Frauen das Wahlrecht schließlich, als man sich 1907 vom Zensuswahlrecht endgültig löste, s dazu *Guschlbauer*, Der Beginn der politischen Emanzipation der Frau in Österreich (1848–1919), Diss Salzburg (1974) 29ff; *Nowak* (FN 18) 287f.

50) Siehe die Rede des Berichterstatters *Heine*, StProtProvNV, 10. Sitzung am 18. 12. 1918, 321: „Die Leistungen der Frauen im Kriege sind bekannt und sie mußten zu einer Änderung der Gesetzgebung hinsichtlich der Beteiligung der Frauen an dem öffentlichen Leben führen. Die dauernde Mitwirkung der Frauen an aller materieller und geistiger Arbeit der Nation ist durch den Krieg eine historische Tatsache geworden und wir müssen daher selbstverständlich dieser Tatsache auch in der Gesetzgebung durch die Heranziehung der Frauen im öffentlichen Leben Rechnung tragen.“

sinnung abhängig: So sollten schon nach dem Instrument of Government 1653 nur Personen von gutem Ruf, Gottesfurcht und Redegewandtheit wählbar sein.⁵¹⁾ Mit grundsätzlich gleicher Stoßrichtung gestand die französische Verfassung 1793 Ausländern ein Wahlrecht zu, wenn sie vom gesetzgebenden Körper als um die Menschheit besonders verdient erklärt worden waren. Umgekehrt wurden Personen, die einen unmoralischen Lebenswandel führten, nicht selten vom Wahlrecht ausgeschlossen.⁵²⁾ Gleiches galt für Angehörige einer unerwünschten Konfession.⁵³⁾ Nicht selten wurden aber auch politische Gegner von Wahlen ferngehalten,⁵⁴⁾ zum Teil wurden politische Rechte – wie in der österreichischen Verfassung 1934 – auch von einer „vaterlandstreuen“ Gesinnung abhängig gemacht⁵⁵⁾ oder – wie in der Sowjetverfassung 1918 – nur den Werktätigen zugestanden.⁵⁶⁾ In dieselbe Kerbe schlugen auch Überlegungen der ehemaligen DDR, das Wahlrecht allen dort ansässigen Angehörigen der sozialistischen Staaten zu gewähren, um nicht auf die „Wirkungspotenzen für die Stärkung des Sozialismus insgesamt zu verzichten“.⁵⁷⁾

51) Meyer (FN 7) 26.

52) So kam zB in Belgien und Bulgarien Bordellbesitzern kein Wahlrecht zu, s Meyer (FN 7) 299, 315; Braunias (FN 35) 17, 39; in der Schweiz waren bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts Personen mit Wirtshausverbot, Verschwender und „erwiesenen Sittenlose“ vom Wahlrecht ausgeschlossen, s Hangartner/Kley (FN 19) 40. Auch nach § 13 lit f und g der Wahlordnung für die Konstituierende Nationalversammlung Deutschösterreichs waren aber noch Personen ausgeschlossen, die wegen Trunkenheit mehr als zweimal arrestiert worden sind, weiters Frauen, die unter sittenpolizeilicher Überwachung standen.

53) Siehe schon das Instrument of Government 1653, nach dem Katholiken nicht wahlberechtigt waren; von der Wählbarkeit ausgeschlossen waren indirekt auch Juden und Katholiken, weil Parlamentsmitglieder einen religiösen Eid zu schwören hatten, s Meyer (FN 7) 26, 35. Auch nach der spanischen Verfassung 1812 mussten sich Abgeordnete in einem Eid dazu verpflichten, die römisch-katholische Religion zu verteidigen, was Andersgläubige vom passiven Wahlrecht indirekt ausschloss, s Meyer (FN 7) 83. Viele deutsche Verfassungen machten in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts das Wahlrecht von der Zugehörigkeit zur christlichen Religion, manche Kantonsverfassungen der Schweiz von der Zugehörigkeit zur römisch-katholischen Konfession abhängig, s Meyer (FN 7) 116, 153 FN 5, 413; Hangartner/Kley (FN 19) 39 f. Eine Wahlrechtsvoraussetzung war die Konfession aber auch nach den österreichischen Landesstatuten, so wurden etwa nach § 9 des Tiroler Landesstatuts, RGBI 1860/254, als Landtagsmitglieder nur Angehörige der christlichen Religion zugelassen.

54) Siehe etwa das Agreement of the People 1649, das Personen vom Wahlrecht ausschloss, die den König gegen das Parlament unterstützt hatten, auch das Instrument of Government 1653 ließ politische Gegner vorläufig nicht zu Wahlen zu, s Meyer (FN 7) 25 f; das Sowjetwahlrecht schloss Verbündete des zaristischen Regimes aus, das ungarische Wahlrecht Personen, die an der Räteherrschaft in Ungarn beteiligt waren, s Braunias (FN 21) 101.

55) Art 47 Abs 4 Verordnung der Bundesregierung vom 24. 4. 1934 über die Verfassung des Bundesstaates Österreich, BGBl 1934 I/239 = BGBl 1934 II/1, s dazu Nowak (FN 18) 310.

56) Zu dieser schon oben Kelsen (FN 9); Isensee (FN 10) 716; Nowak (FN 18) 72.

57) Tietz, Zur Problematik der an die Staatsbürgerschaft gebundenen Grundrechte und -pflichten im Verhältnis zur Rechtsstellung ausländischer Bürger, in *Wilhelmi* (Hrsg),

Diese Erwägungen zeigen deutlich, welchen Zweck die „rechte Gesinnung“, sei sie nun moralischer, religiöser oder politischer Art, als Wahlrechtsvoraussetzung verfolgt: Sie kontrolliert nicht nur das Votum, das der Wähler abgibt und die Tätigkeit, die der Gewählte entfaltet, sie stellt auch sicher, dass das Wahlvolk nur aus „*Gleichgesinnten*“ besteht. In westlich-pluralistischen Demokratien wird auf derartige Inhaltskontrollen heute zwar verzichtet. Wohl aber verlangen diese Demokratien zum Teil und verlangten auch die Wahlordnungen im 18. und 19. Jahrhundert für das Wahlrecht ein gewisses Mindestmaß an Rechtstreue.⁵⁸⁾ Wer sich eines schweren Verbrechens schuldig macht, verliert in manchen Staaten nach wie vor das Wahlrecht, weil er „so weit *außerhalb der Gemeinschaft* [steht], daß es nicht zu rechtfertigen wäre, [ihn] an einer Entscheidung teilnehmen zu lassen, die auch alle anderen Menschen im Staat betrifft.“⁵⁹⁾

E. Staatsangehörigkeit: Mitbestimmung unter Gleichen

Je mehr die bisher genannten Ein- und Ausschlusskriterien des Wahlrechts – Besitz, Bildung, Geschlecht, Verdienste um den Staat und Zugehörigkeit zu einer Gesinnungsgemeinschaft – im Laufe der Zeit an Bedeutung verloren, desto deutlicher trat gleichsam im Gegenzug die Staatsangehörigkeit als eine zwingende Voraussetzung für das Wahlrecht hervor.⁶⁰⁾ Nicht anders als die bisher genannten Wahlrechtsvoraussetzungen soll freilich auch sie letztlich eine dem Staat förderliche Ausübung des Wahlrechts sicherstellen. In diesem Sinn waren etwa in England im 17. Jahrhundert Ausländer und selbst naturalisierte Staatsangehörige vom passiven Wahlrecht ausgeschlossen, um vom Parlament „alle Elemente [fernzuhalten], von denen Gefahr für die Religion, die Gesetze und Freiheiten des Landes zu befürchten war“.⁶¹⁾ Die Sorge um die Loyalität ihrer Wähler hat ab dem 18. Jahrhundert viele Staaten dazu bewegt, das Wahlrecht nur eigenen Staatsangehörigen zu gewähren, allen voran die französischen Verfassungen 1791 und 1795, die allein den französischen Bürger zu Wahlen zuließen.⁶²⁾ Ausnahmen von diesem Trend werden gerne genannt, um die Regel zu bestätigen, so selten sind sie indes nicht.⁶³⁾

Sozialistische Staatsbürgerschaft (1984) 102 (105) (Hervorhebungen nicht im Original).

58) Siehe historisch *Meyer* (FN 7) 457; s für Österreich gegenwärtig Art 26 Abs 5 B-VG und § 22 NRWO.

59) *Ringhofer* (FN 3) 103 (Hervorhebungen nicht im Original); die Haltbarkeit einer solchen Sichtweise wird in jüngerer Vergangenheit allerdings im Lichte des Art 3 I. ZPEMRK bezweifelt: s (mit rechtsvergleichenden Hinweisen) *Pabel*, Wahlrecht auch für Strafgefangene? ÖJZ 2005, 550 (552); s aber auch *Reimer* (FN 43) 52 ff, der den Wahlausschluss wegen Strafbarkeit als begründet oder doch als begründbar ansieht.

60) Siehe auch *Davy U.*, Rechtliche Instrumente der Integration: In welchem Kontext steht die Verleihung der Staatsangehörigkeit? in *Davy U.* (Hrsg), Politische Integration der ausländischen Wohnbevölkerung (1999) 58 (74 f).

61) Mehr Zutrauen hatte man in naturalisierte Staatsangehörige nur, wenn sie von englischen Eltern abstammten: Für sie galt der Ausschluss vom passiven Wahlrecht nicht, s *Meyer* (FN 7) 31.

62) Beide Verfassungen definierten den Begriff des französischen Bürgers auch näher, s dazu *Meyer* (FN 7) 53 ff, 71 f. Dem Beispiel Frankreichs folgten etwa die portugiesi-

Ein ähnlich uneinheitliches Bild lässt sich – im zeitlichen Verlauf – auch von Österreich zeichnen: Zwar räumte die aufgrund der Pillersdorffschen Verfassung 1848 erlassene Wahlordnung ebenso wie die Märzverfassung 1849 das Wahlrecht nur Staats- bzw Reichsbürgern ein.⁶⁴⁾ Das Provisorische Gemeindegesetz 1849 ließ unter bestimmten Voraussetzungen aber auch Fremde zu den Gemeindewahlen zu;⁶⁵⁾ an die Wahlberechtigung zur Gemeindevertretung

sche Verfassung 1826, das portugiesische Wahlgesetz 1884 und die belgische Verfassung 1831, s dazu *Meyer* (FN 7) 139 ff, 332. Auch in der Schweiz wurde das Wahlrecht nach den Kantonsverfassungen auf Kantonsbürger und ab der Bundesverfassung 1848 auf Schweizerbürger beschränkt, s *Meyer* (FN 7) 149 ff, 171 ff. Staatsangehörigen vorbehalten war das Wahlrecht auch nach dem dänischen Grundgesetz 1849, in den Niederlanden, in Italien, Spanien, Norwegen und Schweden in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, s dazu mwN *Meyer* (FN 7) 294, 318 f, 323, 330 ff, 336 f, 342 f.

- 63) So gewährte Art 4 der französischen Verfassung 1793 Ausländern das Wahlrecht, wenn sie von der gesetzgebenden Körperschaft als um die Menschheit besonders verdient erklärt worden sind oder wenn sie seit einem Jahr in Frankreich ansässig waren und dort von ihrer Arbeit lebten, einen Besitz erwarben, eine Französin heirateten, ein Kind adoptierten oder einen Greis ernährten. Die niederländische Verfassung für das Batavische Volk 1798 ließ Fremde zu Wahlen zu, wenn sie seit 10 Jahren ihren festen Wohnsitz im Gebiet der Batavischen Republik hatten, s *Nowak* (FN 18) 35 f FN 58. Die norwegische Verfassung 1814 verlangte für das Stimmrecht neben Grundbesitz nur die Ansässigkeit im Lande über fünf Jahre, s *Meyer* (FN 7) 82. Auch in den meisten Bundesstaaten der USA durften Ausländer im 19. Jahrhundert noch wählen, s *Thürnhardt*, Allgemeines Wahlrecht und Ausschluß von der Wahlberechtigung: Welche Vorgaben enthält das Demokratieprinzip? in *Davy U.* (Hrsg), Politische Integration der ausländischen Wohnbevölkerung (1999) 15 (17). Die deutschen Staaten machten in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zwar das Wahlrecht von der Staatsangehörigkeit abhängig, dies aber nur für die nicht-ständischen Kammern; neben ihnen bestand idR auch eine zweite, rein ständische Kammer, zu der Ausländer durchwegs zugelassen waren. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurde die Verbindung zwischen Wahlrecht und Staatsangehörigkeit wesentlich enger, ausnahmslos bestand sie aber auch hier nicht, s dazu die Nachweise bei *Davy U.* (FN 60) 72 ff; s aber auch *Quaritsch*, Staatsangehörigkeit und Wahlrecht, DÖV 1983, 1 (6f). In der Schweiz räumte immerhin der Kanton Neuenburg das aktive gemeindliche Wahlrecht schon 1849 allen Einwohnern ein, also auch Ausländern, diesen allerdings erst nach einem längeren Aufenthalt, s *Hangartner/Kley* (FN 19) 46. Zu nennen ist hier neuerlich die Sowjetverfassung 1918, die – ausgehend von der „Solidarität der Werktätigen aller Völker“ – schlechthin allen ansässigen Werkträgern politische Rechte einräumte, s zu dieser *Braunias* (FN 35) 543 ff; sowie schon *Kelsen* (FN 9); *Nowak* (FN 18) 72.
- 64) § 31 der Provisorischen Wahlordnung vom 9. 5. 1848 gesteht das Wahlrecht zum Reichstag nur österr Staatsbürgern zu; in §§ 43 und 45 der Märzverfassung 1849 wird das Wahlrecht österr Reichsbürgern vorbehalten, das Reichsbürgerrecht sollte nach § 23 leg cit ab nun ein „allgemeines österreichisches“ sein und für alle Völker des Reiches gelten, also auch für Ungarn. Diese einheitliche Reichsbürgerschaft wurde erst 1861 wieder beseitigt. Nach dem Ausgleich mit Ungarn stellte Art 1 StGG noch einmal klar, dass es ab nun eine einheitliche österr und eine davon zu unterscheidende ungarische Staatsangehörigkeit gab, s dazu *Thienel* (FN 5) 37f.
- 65) Nach § 28 des Provisorischen Gemeindegesetzes 1849 waren neben gebildeten Gemeinde-Angehörigen auch Gemeindebürger wahlberechtigt, das waren nach § 8 leg cit Ehrenbürger kraft förmlicher Anerkennung und Personen, die von einem Haus- oder Grundbesitz, von einem Gewerbe oder Erwerb in der Gemeinde Steuer entrich-

knüpften dann ihrerseits die Landtags-Wahlordnungen für das Wahlrecht zu den Landtagen an,⁶⁶⁾ deren Abgeordnete wiederum die Mitglieder des Abgeordnetenhauses zum Reichsrat zu entsenden hatten.⁶⁷⁾ Auf diesem indirekten Weg waren Ausländer in Österreich also auf allen Ebenen wahlberechtigt. Im Reichsgemeindengesetz 1862 wurde das Wahlrecht dann allgemein den „Gemeindemitgliedern“ zuerkannt;⁶⁸⁾ erst die in der Folge erlassenen Gemeindevahlordnungen verlangten dafür die österr Staatsbürgerschaft⁶⁹⁾. Art 4 Abs 2 StGG sollte das Wahlrecht zur Gemeinde- und Landesvertretung nach dem Entwurf des Subcomités des Verfassungsausschusses aber neuerlich schlechthin allen Personen zuerkennen, die in der Gemeinde wohnen und daselbst von ihrem Realbesitz, Erwerb oder Einkommen Steuer entrichten⁷⁰⁾; erst im Verfassungsausschuss wurde das Wahlrecht Staatsbürgern vorbehalten, um eine Übereinstimmung mit den bereits erlassenen Gemeindevahlordnungen herzustellen.⁷¹⁾ Dieser Staatsbürgervorbehalt blieb ab dann nicht nur weiter bestehen,⁷²⁾ zugleich wurde auch die Erlangung der Staatsbürgerschaft erschwert: Erhielt ein Ausländer zuvor nach § 29 ABGB noch mit dem Eintritt in den öffentlichen Dienst die Staatsbürgerschaft, so kehrte Art 3 Abs 2 StGG dieses Verhältnis um: Ab nun musste ein Ausländer die Staatsbürgerschaft erwerben, um überhaupt ein öffentliches Amt übernehmen zu können – eine Festlegung, aus der „[unverkennbar] der Aufschwung des Staatsgedankens und die dadurch gesteigerte Wertschätzung der Staatsmitgliedschaft“ spricht.⁷³⁾

Im 20. Jahrhundert hat die Staatsangehörigkeit als Wahlrechtsvoraussetzung in Österreich und auch in Europa überragende Bedeutung erlangt. So sehr sich

teten; die österr Staatsbürgerschaft war dafür nicht erforderlich. Nichtstaatsbürger waren nach § 35 Abs 1 Z 5 leg cit nur vom passiven Wahlrecht ausgenommen.

66) Und zwar auch noch, nachdem das Provisorische Gemeindengesetz 1849 durch das Sylvesterpatent 1851, RGBI 1852/4, außer Kraft gesetzt und sodann durch das Gemeindengesetz 1859, RGBI 1859/58, ersetzt worden war, näher *Nowak* (FN 18) 283, 335.

67) § 7 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung vom 26. 2. 1861, RGBI 1861/20.

68) Art IX Reichsgemeindengesetz 1862.

69) MwN *Nowak* (FN 18) 288.

70) Siehe Die neue Gesetzgebung (FN 26) 349; *Nowak* (FN 18) 290 FN 60.

71) Die neue Gesetzgebung (FN 26) 311, 313; s auch *Nowak* (FN 18) 290. Auf Wunsch des Herrenhauses wurde das in Art 4 Abs 2 StGG gewährte Wahlrecht überdies auf die Gemeindevertretung eingeschränkt; in der staatsgrundgesetzlichen Regelung des Wahlrechts zur Landesvertretung wurde nämlich ein Eingriff in die Kompetenz der Landtage gesehen, s dazu die Debatte im Herrenhaus, in Die neue Gesetzgebung (FN 26) 352 ff.

72) Siehe § 7 C des Grundgesetzes über die Reichsvertretung, RGBI 1867/141 idF RGBI 1873/40, nach dem die Mitglieder des Abgeordnetenhauses nun nicht mehr durch die Landtage zu entsenden, sondern unmittelbar zu wählen waren, und zwar nach § 7 D nur von österreichischen Staatsbürgern, denen nach § 7 E auch das passive Wahlrecht vorbehalten war. Die sodann erlassene Reichsraths-Wahlordnung 1873 erklärte folglich in § 9 nur Staatsbürger für wahlberechtigt und verlangte in § 19 für das passive Wahlrecht sogar den Besitz der Staatsbürgerschaft seit mindestens drei Jahren.

73) *Milner*, Die österreichische Staatsbürgerschaft und der Gesetzesartikel L: 1879 über den Erwerb und Verlust der ungarischen Staatsbürgerschaft (1880) 39. Die Lehre war dementsprechend der Ansicht, Art 3 StGG habe § 29 ABGB derogiert, die Praxis wandte § 29 ABGB hingegen weiterhin an, s dazu mwN *Thienel* (FN 5) 40.

westliche Demokratien von überkommenen Wahlrechtsvoraussetzungen gelöst hatten, so sehr hielten sie an der Staatsangehörigkeit als einer notwendigen Bedingung des Wahlrechts fest.⁷⁴⁾ Diese Schranke wurde erst gegen Ende des 20. Jahrhunderts wieder gelockert: Zum Teil wird nun Angehörigen von Staaten, zu denen besonders enge Beziehungen bestehen, ein Wahlrecht auf kommunaler und manchmal sogar auf nationaler Ebene gewährt.⁷⁵⁾ Manche Staaten räumen Ausländern ein Wahlrecht auch auf der Grundlage von Gegenseitigkeitsabkommen ein.⁷⁶⁾ Immer häufiger kommt Ausländern ein Wahlrecht aber auch schon ohne ein solches Abkommen zu.⁷⁷⁾

- 74) Siehe zB *Braunias* (FN 21) 95, dessen rechtsvergleichende Studie die Staatsangehörigkeit durchwegs als eine notwendige Voraussetzung des Wahlrechts in Europa erweist; auch damals bestanden aber noch punktuelle Ausnahmen, so in Andorra, in Portugal, im Saarland und in der Sowjetunion (s *Braunias* [FN 35] 6, 451, 120, 546), außerdem in Österreich, worauf noch zurückzukommen sein wird (IV.B.).
- 75) So zählt etwa das Vereinigte Königreich zu seinen Staatsangehörigen alle „Commonwealth citizens“ und räumt darüber hinaus auch den Staatsangehörigen der Republik Irland ein Wahlrecht auf allen Ebenen ein (mwN *Schnedl*, Das Ausländerwahlrecht – ein europäisches Gebot [1995] 56); umgekehrt lässt auch Irland seit 1985 britische Staatsangehörige mit Wohnsitz in Irland zu den Parlamentswahlen zu. In Wales und Nordirland sind überdies EU-Bürger zu den Nationalversammlungen aktiv und passiv wahlberechtigt (mwN *Thienel*, Staatsangehörigkeit und Wahlrecht im sich einigenden Europa: das „Volk“ iSd Art 3 1. ZPEMRK, FS Öhlinger [2004] 365 [375]). Dänemark, Norwegen und Island erklärten bereits 1977, 1978 bzw 1986 die Angehörigen anderer nordischer Staaten auf kommunaler Ebene für wahlberechtigt (mwN *Schnedl* aaO 54, 64); zuvor hatten bereits dänische Staatsangehörige in Island und isländische Staatsangehörige in Dänemark ein Wahlrecht, das sich aus der historischen Verbindung zwischen diesen beiden Staaten erklärt; s *Ruland*, Forum: Wahlrecht für Ausländer? JuS 1975, 9 (12 FN 62). Art 19 EGV räumt Unionsbürgern innerhalb der EU in ihrem Wohnsitzstaat ein Kommunalwahlrecht und ein Wahlrecht zum Europäischen Parlament ein. Die Belgische Verfassung ermächtigt den einfachen Gesetzgeber darüber hinaus, Unionsbürgern das Wahlrecht auf allen Ebenen zu gewähren, bislang wurde davon aber erst auf kommunaler Ebene Gebrauch gemacht (mwN *Thienel* aaO 374).
- 76) Ein solches Wahlrecht bestand auf kommunaler Ebene in Finnland zunächst für Staatsangehörige von Island, Norwegen, Schweden und Dänemark (mwN *Schnedl* [FN 75] 57), nunmehr sind dort alle Ausländer auf kommunaler Ebene wahlberechtigt (mwN *Thienel* [FN 75] 375). In Portugal kann seit 1971 Brasilianern, seit 1989 auch anderen Staatsangehörigen von Staaten mit portugiesischer Sprache auf Basis der Gegenseitigkeit ein Wahlrecht gewährt werden (mwN *Schnedl* [FN 75] 57; *Thienel* [FN 75] 377). Auch in Spanien ermächtigt die Verfassung seit 1985 dazu, Ausländern bei Gegenseitigkeit ein Wahlrecht einzuräumen (mwN *Schnedl* [FN 75] 58; *Thienel* [FN 75] 378); Gleiches gilt auf kommunaler Ebene auch für Tschechien (mwN *Thienel* [FN 75] 378).
- 77) In der Schweiz haben Ausländer in verschiedenen Kantonen ein Wahlrecht auf kantonalen und/oder kommunaler Ebene zT schon seit 1849, s näher *Hangartner/Kley* (FN 19) 46. Ein Kommunal-, zT auch ein Regionalwahlrecht besteht außerdem in Estland, in Litauen, der Slowakei, in Slowenien, Irland, Island, Belgien, Schweden, Dänemark, Finnland, in Norwegen, in den Niederlanden und in Ungarn, siehe *Waldrauch*, Wahlrechte ausländischer Staatsangehöriger in europäischen und klassischen Einwanderungsstaaten, in Wiener Hefte zu Migration und Integration in Theorie und Praxis 1-2003, 55 (66 ff). Die irische Verfassung ermächtigt den einfachen Gesetzgeber

Das Ausländerwahlrecht ist in den meisten dieser Staaten zwar auf die kommunale Ebene und damit auf die „politische Volksschule der Demokratie“⁷⁸⁾ beschränkt. Gleichwohl könnte sich hier ein Systemwechsel abzeichnen, vergleichbar dem Abschied vom Besitz-, Bildungs-, Gesinnungs- und vom reinen Männerwahlrecht, der sich in Europa über einen Zeitraum von etwa hundert Jahren allmählich, letztlich aber doch endgültig vollzogen hat. Drei Faktoren scheinen eine Ausdehnung des Wahlrechts auf Ausländer dabei zu erleichtern: Erstens gewisse kulturelle, sprachliche oder politische *Gemeinsamkeiten* zwischen dem Staat, der das Wahlrecht gewährt und jenem Staat, dem der wahlberechtigte Ausländer angehört;⁷⁹⁾ zweitens – wie im Fall des Wahlrechts auf Gegenseitigkeit – die Tatsache, dass eigene Staatsangehörige in einem anderen Staat wahlrechtlich *gleich behandelt* werden wie Inländer, und schließlich drittens ein Nachahmungseffekt, also ein *Gleichziehen* mit als verwandt empfundenen Staaten, die das Ausländerwahlrecht bereits eingeführt haben.⁸⁰⁾ Diese drei Faktoren enthüllen zugleich, welchen Zweck oder zumindest Effekt es umgekehrt hat, das Wahlrecht allein den Staatsangehörigen vorzubehalten: Anders als noch im 19. Jahrhundert geht es dabei nicht mehr darum, nur den *Gleichgesinnten* zum Wahlrecht zuzulassen, wohl aber darum, dieses Recht nur *Gleichen* zu gewähren. Die Staatsangehörigkeit ist geradezu prädestiniert, eine solche „Homogenität“ des Wahlvolks herzustellen, zum einen, weil alle anderen Ein- und Ausschlusskriterien des Wahlrechts weitgehend an Überzeugungskraft verloren haben, zum anderen, weil die Staatsangehörigkeit *das* Differenzierungskriterium schlechthin ist: Sie ist kein Merkmal, das beim Rechtsunterworfenen gleichsam vorgefunden wird und das ihn als „im Tatsächlichen“ wesentlich verschiedenes von anderen erweist, sondern ein Merkmal, das die Rechtsordnung einzig zu dem Zweck kreiert, um sodann danach zu unterscheiden⁸¹⁾.

sogar dazu, Ausländern das aktive Wahlrecht zum Abgeordnetenhaus einzuräumen; bisher wurde davon aber nur bei britischen Staatsangehörigen Gebrauch gemacht, s mwN *Schnedl* (FN 75) 53 f; *Thienel* (FN 75) 374 ff; s auch *Rack*, Das Kommunalwahlrecht der Ausländer aus rechtsvergleichender und EG-rechtlicher Sicht, ÖGZ 10/1989, 3 (6), der bereits vor mehr als 15 Jahren aufgrund eines Rechtsvergleichs konstatierte, dass es „einen allgemeinen Rechtsgrundsatz des Inhaltes, daß das Kommunalwahlrecht nur den Staatsbürgern zustehen soll, jedenfalls in Europa nicht mehr gibt“.

78) *Huber*, Die Grundrechte der Ausländer in der Schweiz und ihre Rechtsquellen, FS Zwahlen (1977) 117 (125).

79) Das gilt etwa im Fall Großbritannien und Irland, Dänemark und Island, Portugal und Brasilien, der nordischen Staaten oder der Staaten der EU, s oben FN 75.

80) Das gilt etwa für die nordischen Staaten, zum Teil auch für die neuen Mitgliedstaaten der EU.

81) Die Staatsangehörigkeit hat insofern normökonomische Bedeutung: Sie ist ein bloßer Status, eine rechtliche Eigenschaft, an die die Rechtsordnung bestimmte Rechte und Pflichten knüpft, s *Jellinek*, System der subjektiven öffentlichen Rechte (1963) 116 ff; *Thienel* (FN 5) 24 ff; s auch *Isensee* (FN 10) 707 ff. Die durch die Staatsangehörigkeit erzeugte Homogenität des Wahlvolkes ist eine rechtlich vermittelte, sie unterscheidet sich insofern von der vor-rechtlichen Homogenität des Volkes, die *Schmitt C.*, Verfassungslehre (1928) 231 f postuliert und zum Ausgangspunkt des Staates überhaupt erklärt. Dass ein Staatsvolk in geistiger, sozialer und politischer Hinsicht zumindest relativ homogen ist, setzt auch das BVerfG im Maastricht-Urteil voraus: BVerfGE 89, 155

III. Staatsangehörigkeit: Teilen und Herrschen

A. Teilen

Im Ursprung wurde das Institut der Staatsangehörigkeit allerdings keineswegs geschaffen, um eine Gruppe von Gleichen bzw ein „Wir-Gefühl“ zu erzeugen und darauf eine Nation zu gründen. Entstehungsgeschichtlich wurzelt dieses Institut vielmehr im Armenrecht: Als die Staaten nämlich im 19. Jahrhundert ihre Freizügigkeitsbeschränkungen lockerten, ihren Bürgern also eine Ausreise und selbst die Auswanderung in einen anderen Staat gestatteten, setzte sich die Bevölkerung und hier in besonderer Weise die verarmte Unterschicht in der Tat massenhaft in Bewegung. Überlastet von dem Zustrom hilfsbedürftiger Personen reagierten die Gemeinden umgehend mit Abschiebungen, deren Ziel nun zwischenstaatlich durch das Instrument der Staatsangehörigkeit geregelt wurde: Man verständigte sich darauf, anderen Staaten nur deren eigene Angehörige zuzuweisen, die in Deutschland dann auch erstmals „Staatsangehörige“ genannt wurden.⁸²⁾ Dieser entstehungsgeschichtliche Zweck der Staatsangehörigkeit hat, so wird in der Literatur bisweilen geltend gemacht, mit politischer Mitbestimmung offenkundig nichts zu tun. Die heute als so zwingend erscheinende Verknüpfung von Wahlrecht und Staatsangehörigkeit sei daher bei Licht besehen ziemlich beliebig.⁸³⁾

B. Herrschen

Das Armenrecht bildet freilich, wie von anderer Seite eingewendet wird, bloß eine Wurzel der Staatsangehörigkeit. Ihr zweiter und weitaus bedeutenderer Ursprung sei im Nationalstaat zu sehen, der von einer *Nation*, also von Menschen gebildet werde, die sich als zusammengehörig und damit zwangsläufig als von anderen verschieden verstehen.⁸⁴⁾ Die Zugehörigkeit zu dieser Nation werde durch die Staatsangehörigkeit erst geschaffen, sie zur Voraussetzung politischer Mitbestimmung zu erheben, sei nicht beliebig, sondern logisch: Eine Gruppe, die sich zur Interessenverteidigung und Selbstbehauptung zusammenschließt, könne Herrschaftsbefugnisse nur jenen anvertrauen, die gleiche Interes-

(186); s dazu nur *Griller*, Ein Staat ohne Volk? Zur Zukunft der Europäischen Union, IEF Working Paper Nr 21 (1996).

82) Siehe *Grawert*, Staat und Staatsangehörigkeit (1973) 63f, 135 ff; *Quaritsch* (FN 63) 5; *Reiter*, Ausgewiesen, abgeschoben (2000) 24 ff, 53. In Österreich hat sich das Institut der Staatsbürgerschaft zwar schon früher und, wie *Grawert*, aaO, 151, konstatiert, „weniger in Abgrenzung zum völkerrechtlichen Ausland, als vielmehr von innen heraus“ entwickelt; dennoch sollte auch hier der Kreis der Staatsbürger in einer für das Ausland verbindlichen Weise festgelegt werden: s dazu *Thienel* (FN 5) 35 f, 38 sowie 32, 45 ff zur engen Verknüpfung der österr Staatsbürgerschaft mit dem Heimatrecht in einer Gemeinde und dem daraus resultierenden Anspruch auf Armenvorsorge.

83) In diese Richtung *Rittstieg*, Wahlrecht für Ausländer (1981) 50 ff; *Davy U.* (FN 60) 74 f; s auch *Habermas*, Staatsbürgerschaft und nationale Identität, in *ders*, Faktizität und Geltung (1992) 632, 642, nach dem zwischen Nationalstaat und Demokratie nur ein geschichtlich kontingenter, nicht aber ein begrifflicher Zusammenhang bestehe.

84) Siehe insb *Quaritsch* (FN 63) 6 ff; *Isensee* (FN 10) 711 ff; s zu diesem Aspekt der Staatsangehörigkeit auch *Thienel* (FN 74) 362 ff.

sen verfolgen, die also zur Gruppe gehören.⁸⁵⁾ Dieser Zusammenhang werde bereits in der Französischen Verfassung von 1791 deutlich, die die Nation zum Souverän erklärt und das Recht auf politische Mitbestimmung in der Folge nur dem „französischen Bürger“ zugesteht.⁸⁶⁾ Dass das Wahlrecht fortan nahezu überall in Europa den Staatsangehörigen vorbehalten wurde, erweise die armenrechtliche Wurzel der Staatsangehörigkeit als eine zufällige Episode der Geschichte, die mit dem Wegfall ihrer Ursache ende und durch die zweite – nationalstaatliche – Wurzel überflüssig geworden sei.⁸⁷⁾ Nicht die Verknüpfung von Wahlrecht und Staatsangehörigkeit sei daher beliebig; in einen „Nebel der Beliebigkeit“⁸⁸⁾ gerate vielmehr erst, wer diese Verknüpfung löst und das Wahlrecht wahllos jedem zugesteht, der sich im Staatsgebiet aufhält.

C. Gleichheit erleichtert

Die armenrechtliche und die nationalstaatliche Wurzel der Staatsangehörigkeit mögen so besehen weit auseinander liegen, *ein* Aspekt bindet sie gleichwohl eng aneinander: Indem die Staatsangehörigkeit eine Gruppe von Gleichen erzeugt, erleichtert sie das Teilen ebenso wie das Herrschen. Denn Gleichheit ermöglicht Identifikation und damit zum einen auch Solidarität mit demjenigen, der mittellos ist. Zum anderen macht sie aber auch erträglicher, dass der Einzelne in einer Demokratie – ungeachtet seiner Mitbestimmung – am Ende doch fremdbestimmt bleibt, und zwar vom Volk, also einem Kollektiv: der anonymen Person des Staates.⁸⁹⁾ Diese Fremdbestimmung mag für den Einzelnen leichter hinzunehmen sein, wenn das Kollektiv, das ihn beherrscht, nur aus Seinesgleichen besteht, nicht auch aus Fremden. Unter Gleichen fällt das Teilen leichter⁹⁰⁾ – das gilt offensichtlich auch für die Herrschaft und zieht sich wie ein roter Faden durch die Geschichte des Wahlrechts, beginnend mit dem Zensuswahlrecht, das nicht von ungefähr mit solcher Vehemenz und Ausdauer verteidigt wurde, fürchtete das Besitzbürgertum doch, dass es, sobald die Arbeiterschaft an der politischen Macht beteiligt wird, mit dieser auch sein Vermögen werde teilen müssen. Nichts anderes gilt dem Prinzip nach, wenn zum Wahlrecht nur moralisch, religiös oder politisch Gleichgesinnte zugelassen werden und schließlich auch, wenn die politische Mitbestimmung den Staatsangehörigen als Gleichen vorbehalten wird.

D. Demokratie: ein Begriff, zwei Konzepte

Teilt man idS die Herrschaft nur unter Seinesgleichen, dann kehrt sich der Ausgangsgedanke der Demokratie freilich unmerklich, aber doch nachhaltig

85) Quaritsch (FN 63) 7 f.

86) Siehe Quaritsch (FN 63) 6; Isensee (FN 10) 712 f; s dazu auch Thienel (FN 75) 363 FN 44 mwN.

87) Quaritsch (FN 63) 7.

88) So Schreiner, Art 26 B-VG, Rill/Schäffer (Hrsg) Bundesverfassungsrecht – Kommentar, 1. Lfg (2001) Rz 23.

89) Kelsen (FN 6) 11; s dazu auch Mantl (FN 3) 112 f.

90) Siehe aus sozialstaatlicher Sicht schon Wiederin, Sozialstaatlichkeit im Spannungsfeld von Eigenverantwortung und Fürsorge, VVDStRL 64 (2004) 53 (82): „Ob es uns behagt oder nicht: In der Familie fällt das Teilen leichter.“

um: Nicht *weil* alle Menschen gleich sind, soll keiner über den anderen herrschen,⁹¹⁾ sondern nur *wenn* jemand gleich ist, soll er an der Herrschaft beteiligt sein.⁹²⁾ Nicht das Stimmrecht macht dann den Untertan zum Staatsbürger,⁹³⁾ es ist vielmehr die Staatsangehörigkeit, die den Rechtsunterworfenen erst zum Stimmberechtigten macht.

Wer diesem nationalstaatlichen Demokratiekonzept zuneigt, dem wird ein Ausländerwahlrecht nicht nur unnötig, sondern auch undemokratisch erscheinen.⁹⁴⁾ Wer die Forderung nach Demokratie hingegen auf die Gleichheit der Menschen und die gleiche Rechtsunterworfenheit aller in einem Staat lebenden Personen stützt, kommt kaum umhin, dem Grunde nach auch Ausländern ein Wahlrecht zuzugestehen.⁹⁵⁾ Dass die politische Mitbestimmung von Ausländern den einen demokratisch geboten, den anderen aber durch die Demokratie verboten erscheint, zeigt überdeutlich, dass beide Lager sich wohl auf denselben Begriff berufen, darunter aber Verschiedenes verstehen: Schafft für die einen die

91) Siehe nur *Kelsen* (FN 6) 3: „Er ist ein Mensch wie ich, wir sind gleich! Wo ist also sein Recht, mich zu beherrschen? So stellt sich die durchaus negative und tief innerst antiheroische Idee der *Gleichheit* in den Dienst der ebenso negativen Forderung der *Freiheit*.“ (Hervorhebungen im Original).

92) In diesem Sinn, wenn auch ausgehend von einer vorrechtlichen Homogenität des Volkes, ganz deutlich *Schmitt C.* (FN 81) 234: „Die demokratische Gleichheit ist wesentlich *Gleichartigkeit*, und zwar Gleichartigkeit des Volkes. Der zentrale Begriff der Demokratie ist *Volk* und *nicht Menschheit*.“ (Hervorhebungen im Original).

93) Siehe noch *Kant* (FN 11) 432: „Nur die Fähigkeit der Stimmgebung macht die Qualifikation zum Staatsbürger aus.“

94) Siehe zB *Isensee* (FN 10) 705 („demokratiewidrige Fremdbestimmung“) sowie 727 („Die Ausweitung des Wahlrechts über das Staatsvolk hinaus bringt, verfassungsrechtlich gesehen, nicht ‚mehr Demokratie‘, sondern deren Verkürzung.“). Auch das BVerfG qualifizierte ein Ausländerwahlrecht als mit dem GG unvereinbar: Art 20 Abs 2 GG, wonach „Alle Staatsgewalt [. . .] vom Volke ausgeht“, habe nämlich nicht zum Inhalt, dass sich die Entscheidungen der Staatsgewalt von den jeweils Betroffenen her zu legitimieren haben; die Staatsgewalt müsse vielmehr „das Volk als eine zur Einheit verbundene Gruppe von Menschen zu ihrem Subjekt haben“. Zum Staatsvolk gehöre nach dem GG aber grundsätzlich nur der Staatsangehörige. Dass es der demokratischen Idee entspreche, eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und jenen Personen herzustellen, die dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft unterworfen sind, gestand das BVerfG dabei zu: Dieser Gedanke sei im Ausgangspunkt zutreffend, könne die im GG vorgenommene Verknüpfung zwischen Staatsangehörigkeit und Zugehörigkeit zum Staatsvolk aber nicht lösen: BVerfGE 83, 37 (50 ff) und 83, 60 (71 ff), s zu diesen Entscheidungen mwN *Isensee/Schmidt-Jortzig*, Das Ausländerwahlrecht vor dem Bundesverfassungsgericht. Dokumentation der Verfahren (1993); *Marko*, Autonomie und Integration (1995) 227 ff; *Oeter*, Allgemeines Wahlrecht und Ausschluß von der Wahlberechtigung: Welche Vorgaben enthält das Grundgesetz? in *Davy U.* (Hrsg), Politische Integration der ausländischen Wohnbevölkerung (1999) 30; *Gusy/Ziegler* (FN 6) 231 ff.

95) Siehe zB *König/Perchinig*, Wohnbürgerschaft – Ein Weg zu einer neuen Integrationspolitik? in *Österreichische Hochschülerschaft* (Hrsg), Zwischen Mit- und Selbstbestimmung (1993) 20 (33); *Schnedl* (FN 75) 27 ff; *Feik*, Staatsbürgerschaft als Mittel oder als Folge der Integration einer nichtösterreichischen Person? JRP 2003, 96 (97 f, 101 ff); *Perchinig* (FN 4) 178 ff; ansatzweise auch *Nowak* (FN 18) 194 f.

Demokratie das Volk, so schafft sich nach den anderen ein Volk erst seine Demokratie.⁹⁶⁾

IV. Das „Volk“ im Sinne des Art 1 B-VG

In dieser Dramatik stellt sich diese Frage für Österreich nicht, doch sie findet einen Widerhall in der eingangs genannten Ansicht des VfGH und auch der überwiegenden Lehre, wonach das „Volk“ iSd Art 1 B-VG allein die Gesamtheit der Staatsbürger sei.⁹⁷⁾ Der Gerichtshof führt zur Begründung dieser Auffassung zunächst aus, dass die Art 26, 95 und 117 Abs 2 B-VG, die das Wahlrecht österr Staatsbürgern vorbehalten, das demokratische Grundprinzip nur näher ausgestalteten. Sodann stellt er fest, dass der Begriff des Volkes in Art 1 B-VG an die österr Staatsbürgerschaft anknüpfe. Er verweist dazu auf ein früheres Erkenntnis, demzufolge auch der Begriff „Bundesvolk“ in Art 26 B-VG an die Staatsbürgerschaft anknüpft.⁹⁸⁾ Der VfGH scheint also anzunehmen, dass der in Art 26 B-VG verfügte Staatsbürgervorbehalt auch durch Art 1 B-VG angeordnet ist⁹⁹⁾ – ein Schluss, der bisweilen auch in der Lehre gezogen wird.¹⁰⁰⁾ Art 26 B-VG legt

96) So die Formulierung bei *Quaritsch* (FN 63) 9; s zu diesen beiden unterschiedlichen Demokratiekonzepten auch *Gusy/Ziegler* (FN 6) 226 ff mwN; s weiters *Marko* (FN 94) 215 ff.

97) Siehe schon oben FN 3 und 4.

98) VfSlg 12.023/1989.

99) Wörtlich führt der VfGH in VfSlg 17.264/2004 aus: „Der in dieser Bestimmung [Anm.: Art 1 B-VG] verwendete Begriff des Volkes knüpft aber – wie der VfGH schon in seinem Erkenntnis VfSlg. 12.023/1989 im Zusammenhang mit dem Begriff des Bundesvolkes iSd. Art. 26 B-VG dargetan hat – an die österreichische Staatsbürgerschaft an.“ Im unmittelbaren Anschluss daran zitiert der VfGH aus dem bezogenen Erkenntnis folgende Passage: „Dies ergibt sich sowohl aus einer systematischen Interpretation, die den Zusammenhang des Art. 26 B-VG mit der grundlegenden Aussage des Art. 1 B-VG und mit anderen Bestimmungen des B-VG, insb. dessen Art. 44 Abs. 3 iVm 46 Abs. 2 bedenkt (vgl. zB Adamovich-Spanner, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts⁵, 1957, 104f; Walter, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, System, 1972, 135 ff), als auch aus der Entstehungsgeschichte des Art. 26 Abs. 1 B-VG, wie insb der 1. Vorentwurf Kelsens sowie der Entwurf von Renner und Mayr zu dieser Bestimmung zeigen (vgl. Ermacora, Die österreichische Bundesverfassung und Hans Kelsen, 1982, 176 ff, sowie derselbe, Quellen zum österreichischen Verfassungsrecht [1920], 1967, insb. 205, 246 und 261). Auch eine Bedachtnahme auf Art. 8 Abs. 1 des Staatsvertrags von Wien, BGBl. 152/1955, (gem. Art. II Z. 3 des BVG BGBl. 59/1964 im Rang von Bundesverfassungsrecht) macht – worauf etwa Ringhofer, aaO, 103, zutreffend hinweist – deutlich, daß der Besitz der österreichischen Staatsbürgerschaft das maßgebliche Kriterium für die Zugehörigkeit zum Bundesvolk darstellt.“ Diese Passage nennt zwar auch Art 1 B-VG, ihr Thema ist aber ungeachtet dessen das Bundesvolk iSd Art 26 B-VG. Wenn der VfGH diese – allein auf Art 26 B-VG bezogenen – Ausführungen als Begründung für die Annahme anführt, der Volksbegriff des Art 1 B-VG knüpfe an die Staatsbürgerschaft an, dann geschieht dies wohl unter der (unausgesprochenen) Prämisse, dass der Begriff des Bundesvolkes in Art 26 B-VG den Volksbegriff des Art 1 B-VG bestimmt.

100) Deutlich etwa *Schreiner* (FN 88) Rz 23, nach dem die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art 26 B-VG von einem „wohldefinierten Begriff des personellen Substrates der Volkssouveränität“ ausgehen. Da Art 26 B-VG eine „Ausfaltung der Volkssouveräni-

nach dieser Position den Volksbegriff des Art 1 B-VG verbindlich fest oder „enthüllt“ doch immerhin, was unter diesem Begriff zu verstehen ist. Er schafft damit einen Standard, der an der Baugesetzlichkeit des Art 1 B-VG partizipiert und daher ohne Volksabstimmung in keine Richtung mehr abänderbar ist: Weder darf das Wahlvolk verkleinert noch darf es erweitert werden.

Die radikale Gegenposition zu diesem Konzept vertreten *Kelsen/Froehlich/Merkel* in ihrem Kommentar zum B-VG.¹⁰¹⁾ Ihnen zufolge hat Art 1 B-VG „keinen relevanten Rechtsinhalt“, er sei eine bloße Deklaration, die nur richtig oder falsch sein könne, nicht aber in einem normativen Sinn gelte.¹⁰²⁾ Ob Österreich, wie Art 1 B-VG ankündigt, wirklich eine demokratische Republik ist, ergebe sich erst aus den übrigen „organisationstechnischen, materiellrechtlichen Bestimmungen“ des B-VG. Art 26 B-VG und die anderen einschlägigen Bestimmungen erfüllen nach dieser Position die Ankündigung des Art 1 B-VG oder falsifizieren sie; sie bestimmen aber nicht den Inhalt des Art 1 B-VG, der – wegen seiner fehlenden Normativität – einer Ausdehnung des Wahlrechts auf Ausländer von vornherein nicht entgegenstehen kann.¹⁰³⁾

Neben diesen beiden Positionen – also der Annahme, Art 1 B-VG habe keinen normativen Inhalt und der Meinung, Art 1 B-VG sei zwar eine Norm, deren Inhalt sich aber aus anderen Vorschriften des B-VG ergibt – ist noch eine dritte Position denkbar: Art 1 B-VG hat einen eigenständigen und normativen Volksbegriff, der durch Art 26 B-VG und die übrigen wahlrechtlichen Bestimmungen des B-VG in zulässiger Weise ausgeführt wird, der aber auch alternative Konkretisierungen zulässt. Für diese Position spricht nicht nur der Wortlaut des B-VG, sondern auch eine historische und systematische Betrachtung.

A. Wortlaut

Bei unbefangener Lektüre ist Art 1 B-VG für eine Ausdehnung des Wahlrechts auf Ausländer offen: „Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.“ Art 1 B-VG sagt zwar nicht explizit, wer das „Volk“ ist. Wie sich aus Art 26 Abs 1, Art 95 Abs 1 und (nach überwiegender, wenn auch bestreitbarer Auffassung¹⁰⁴⁾) auch aus Art 119 Abs 2 B-VG 1920 ergibt, sind da-

tät“ sei, begegne eine Ausdehnung des Wahlrechts auf Nichtstaatsbürger Bedenken im Hinblick auf Art 44 Abs 3 B-VG; anderes gelte aus historischen Gründen nur für bestimmte Nichtstaatsbürger; s zu dieser Einschränkung noch unten IV.B.

101) *Kelsen/Froehlich/Merkel*, Die Bundesverfassung vom 1. 10. 1920 (1922) 65 f.

102) Anders wollte sich die Demokratiegarantie des Renner-Mayr-Entwurfs verstanden wissen: „Das Grundmerkmal der demokratischen Republik führt Art. 1, Alinea 1, vor. Der Satz ist nicht bloß beschreibend, sondern auch Rechtssatz, es gibt in der Verfassung keine Gewalt, und es darf keine geben, die nicht vom Volke eingesetzt ist . . .“, s *Ermacora*, Quellen zum Österreichischen Verfassungsrecht (1920) (1967) 245.

103) IdS meinten *Kelsen/Froehlich/Merkel* (FN 101) 65 f etwa, der zweite Satz des Art 1 B-VG stehe in einem gewissen Widerspruch zu den materiellrechtlichen Bestimmungen des B-VG, weil nach ihnen das Recht grundsätzlich nicht unmittelbar durch das Volk, sondern durch den Nationalrat und die Landtage gesetzt werde. Dass die bezogenen Bestimmungen des B-VG deshalb baugesetzwidrig sind, folgte daraus für die Autoren – ausgehend von ihren Prämissen – natürlich nicht.

104) Siehe dazu *Mayer* (FN 4) 90; *Pernthaler*, JBl 2005 (FN 3) 196 f.

runter aber jedenfalls die Staatsbürger zu verstehen, die das B-VG in Durchführung des demokratischen Prinzips im Jahr 1920 zu den Wahlen der allgemeinen Vertretungskörper zuließ. Die solcherart wahlberechtigten Staatsbürger wurden allerdings bereits in der Stamfassung des Art 26 Abs 1 B-VG und werden nach wie vor als „Bundesvolk“ bezeichnet. Wenn Art 1 B-VG demgegenüber neutral vom „Volk“ spricht, dann könnten damit über die Staatsbürger hinaus auch im Inland ansässige Ausländer gemeint sein. Dabei ist zuzugeben, dass der Ausdruck „Bundesvolk“ auch bloß als Gegenbegriff zum „Landesvolk“ verstanden werden kann, die dann beide zusammen das Volk iSd Art 1 B-VG bilden.¹⁰⁵⁾ Sieht man davon ab, dass das B-VG den Begriff „Landesvolk“ nicht verwendet, so wäre aber auch dann noch zu bedenken, dass Art 1 B-VG nur vom „Volk“ spricht und nicht etwa vom „österreichischen Volk“. Dass auch in den Demokratiegarantien anderer Verfassungen im Zeitpunkt der Schaffung des B-VG bloß vom „Volk“ die Rede ist, ändert daran nichts; denn diese Verfassungen wurden durchwegs mit einer feierlichen Formel eingeleitet, die sich auf ein bestimmtes Volk, etwa „the People of the United States“,¹⁰⁶⁾ das „deutsche Volk“¹⁰⁷⁾ oder die „schweizerische Nation“¹⁰⁸⁾ beruft. Ein solches Proömium enthält das B-VG aber nicht.¹⁰⁹⁾ Es mag also sein, dass sich das B-VG bei der Verwendung des Begriffes „Volk“ an ausländische Vorbilder angelehnt hat. Dass dies unbesehen geschehen ist, kann aber nicht angenommen werden. Denn die Schöpfer des B-VG scheuten gerade bei Art 1 B-VG nicht davor zurück, von gängigen Formulierungen abzuweichen: Dementsprechend soll etwa nach Art 1 B-VG – in bewusster Abkehr von der üblichen Terminologie – nicht die „Gewalt“, sondern das „Recht“ vom Volk ausgehen.¹¹⁰⁾ Dass Art 1 B-VG nur vom „Volk“ und anders als Art 26 B-VG gerade nicht vom „Bundesvolk“ und auch nicht vom „österreichischen Volk“ spricht, kann daher allein mit der Vorbildwirkung anderer Verfassungen nicht erklärt werden. Näher liegt vielmehr die Annahme, dass das B-VG, wenn es verschiedene Ausdrücke verwendet, damit auch Verschiedenes meint¹¹¹⁾.

105) Siehe zB *Pernthaler*, Land (FN 3) 21 ff; *Rill/Schäffer* (FN 3) Rz 23, 37.

106) So die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika 1787.

107) So die Weimarer Verfassung 1919.

108) So die Einleitungsformel der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1874, s auch *Hangartner/Kley* (FN 19) 235.

109) Im Linzer Entwurf, von dem die Beratungen des B-VG ausgingen, war eine solche Einleitungsformel noch geplant, sie wurde aber fallen gelassen, zum einen, weil das B-VG mangels eines Grundrechtskataloges als unvollständig empfunden wurde (s *Ermacora* [FN 102] 336), zum anderen, weil eine derart „feierliche Eingangsformel bei der Verfassung eines Staates nicht am Platze schien, von dessen Lebensfähigkeit nicht alle an der Beratung der Verfassung Beteiligten völlig überzeugt waren.“ (*Kelsen/Froehlich/Merkl* [FN 101] 63). Die ursprünglich vorgesehene Eingangsformel hätte sich auf das Selbstbestimmungsrecht „des deutschen Volkes“ berufen; dies musste umso unpassender erscheinen, nachdem Österreich durch den StV von St. Germain die weitere Verwendung des Präfix „Deutsch“ (-Österreich) verwehrt wurde, s dazu *Kelsen/Froehlich/Merkl* (FN 101) 63, 66.

110) Siehe dazu *Kelsen/Froehlich/Merkl* (FN 101) 65.

111) Dabei wird nicht verkannt, dass das B-VG umgekehrt bisweilen ein und denselben Ausdruck in verschiedenen Bedeutungen verwendet, das gilt auch für den Begriff des

B. Historische Erwägungen

Die Vor- und Entstehungsgeschichte des B-VG stützt diesen Befund. Bereits in der Provisorischen Nationalversammlung, die sich nach dem Zerfall der Monarchie am 21. 10. 1918 konstituiert hatte, bestand Einigkeit darüber, dass die vom Krieg schwer getroffene Bevölkerung Deutschösterreichs nur in einer „vollen Demokratie“ wiederhergestellt werden könne.¹¹²⁾ Aus diesem Grund erließ die Nationalversammlung bereits in ihrer 3. Sitzung am 12. 11. 1918 ein Gesetz über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich,¹¹³⁾ dessen erster Artikel lautete: „Deutschösterreich ist eine demokratische Republik. Alle öffentlichen Gewalten werden vom Volke eingesetzt.“ Da die Provisorische Nationalversammlung „auf einen Jahre zurückliegenden Ruf des Volkes“¹¹⁴⁾ (nämlich die Reichsratswahl aus dem Jahre 1911) entstanden war,¹¹⁵⁾ erklärte sie schon für Anfang 1919 die Neuwahl zur Konstituierenden Nationalversammlung¹¹⁶⁾ und verabschiedete am 18. 12. 1918 eine Wahlordnung, deren § 11 alle deutschösterreichischen Staatsbürger ohne Unterschied des Geschlechts für wahlberechtigt erklärte.¹¹⁷⁾ Wer als Staatsbürger idS gelten sollte, war kurz zuvor in einem eigenen Gesetz geklärt worden.¹¹⁸⁾ Als Regel wurde darin festgelegt, dass das Heimatrecht in einer deutschösterreichischen Gemeinde den Bürgern auch die deutschösterreichische Staatsbürgerschaft verschafft, sofern sie sich nicht zu einem anderen Staat der ehemaligen österreichisch-ungarischen Monarchie bekennen (§ 1 leg cit). Für den Erwerb der Staatsbürgerschaft genügte demnach, dass jemand im (neuen) Staatsgebiet unter Billigung einer Gemeinde seinen Aufenthalt genommen hatte; ein ausdrückliches Bekenntnis zu Deutschösterreich war dafür grundsätzlich ebenso wenig erforderlich¹¹⁹⁾ wie die Zugehörigkeit zur deutschen Nationalität – letzteres

Volkes, der außer in Art 1 B-VG auch in Art 91 B-VG gebraucht wird, dort aber in einem anderen Kontext steht und daher auch anders verstanden werden muss, s dazu *Walter*, *Verfassung und Gerichtsbarkeit* (1960) 156ff (insb 158).

- 112) Siehe die eingangs bei FN 1 zitierte Rede des Staatskanzlers Renner, *StenProtProvNV*, 3. Sitzung am 12. 11. 1918, 65.
- 113) *StGBI* 1918/5.
- 114) So Renner, *StenProtProvNV*, 3. Sitzung am 12. 11. 1918, 66.
- 115) Siehe auch *Merkl*, *Die Verfassung der Republik Deutschösterreich* (1919) 30: „Es waren ... die Gewählten gewissermaßen früher da als die Wähler.“
- 116) Gesetz vom 18. 12. 1918 über die Einberufung der konstituierenden Nationalversammlung, *StGBI* 1918/114.
- 117) Gesetz vom 18. 12. 1918 über die Wahlordnung für die konstituierende Nationalversammlung, *StGBI* 1918/115.
- 118) Gesetz vom 5. 12. 1918 über das deutschösterreichische Staatsbürgerrecht, *StGBI* 1918/91, s schon oben FN 5.
- 119) Anderes galt nach § 2 leg cit für Personen, die zwar nicht in Deutschösterreich heimatberechtigt waren, aber seit mindestens 1. 8. 1914 im Gebiet der Republik Deutschösterreich ihren ordentlichen Wohnsitz hatten und für Personen, die ihren Wohnsitz nach diesem Zeitpunkt nach Deutschösterreich verlegt hatten und vorher in einer außerhalb Deutschösterreichs gelegenen Gemeinde des bisherigen Österreich mit Ausnahme Dalmatiens, Istriens und Galiziens heimatberechtigt waren: Sie konnten die Staatsbürgerschaft nur durch die Erklärung erwerben, der Deutschösterreichischen Republik als getreuer Staatsbürger angehören zu wollen.

wurde von deutschnationaler Seite zwar verlangt,¹²⁰⁾ von der Nationalversammlung aber nicht beschlossen, weil, wie der Abgeordnete *Ofner* ausführte, „die Frage, welcher Nationalität jemand angehört, wenn man das Bekenntnis wegläßt, in der Luft schwebt. Ich wüßte nicht, wer berechtigt ist, darüber zu urteilen.“¹²¹⁾

In der nachfolgenden Debatte über die Wahlordnung zur Konstituierenden Nationalversammlung wurde prompt beanstandet, dass dieser Gesetzesentwurf auf nationale Sicherungen in gar keiner Weise Bedacht genommen habe: „Vor allem fehlt ja“, wie sich der deutschnationale Abgeordnete *Hummer* beschwerte, „auch jede Bestimmung darüber, daß tatsächlich nur derjenige Mitglied des Hauses werden kann, der sich als Deutscher im deutschösterreichischen Staate bekennt . . . Bei dem Gesetz, auf dem ja die Wahlreform im wesentlichen fußt, haben Sie nicht ausdrücklich verlangt, daß jemand sich als Deutschösterreicher bekennen müsse, um Staatsbürger zu sein. *Sie haben also alle Bewohner dieses Landes als Wahlberechtigte*. Da Sie aber sagen, wer wahlberechtigt ist, hat auch bei Erreichung der entsprechenden Altersgrenze das passive Wahlrecht, so werden Sie nicht verhindern können, daß auch jemand, der sich gar nicht als Deutscher bekennt, in dieses Haus einziehen kann.“¹²²⁾ Der Berichterstatter *Heine* erwiderte darauf, dass diese Frage im Ausschuss eingehend beraten worden sei, man habe dafür aber keine befriedigende Formel gefunden: „Wenn heute einer von den hier im Lande wohnenden Tschechen gewählt wird, so wird er auch gewählt, wenn wir es verbieten, daß Tschechen gewählt werden, denn es liegt ja dann in der Hand des Betreffenden, ein Scheinbekenntnis zum Deutschtum abzulegen.“¹²³⁾ Das Wahlrecht nur jenen zuzubilligen, die deutscher Nationalität sind, war ebenfalls inakzeptabel, weil dadurch, wie der Tiroler Abgeordnete *von Guggenberg* ausführte, „ein ganzer Volksstamm außerhalb des Wahlgesetzes gestellt wäre. Das sind nämlich unsere Ladiner. Unsere Ladiner sind ja keine Deutschen, sondern eben Ladiner. . . . [sie] sind . . . ein gut österreichischer Volksstamm, sie halten sehr zu unserem Vaterlande und zu unserer Heimat. Warum sollen sie dann eigentlich verkürzt werden?“¹²⁴⁾ Nicht aufgegriffen wurde schließlich auch der Vorschlag, die Abgeordneten in der Nationalversammlung nur die deutsche Sprache verwenden zu lassen,¹²⁵⁾ weil

120) Siehe den Antrag des Abgeordneten *Wolf*, StenProtProvNV, 3. Sitzung am 12. 11. 1918, 72.

121) StenProtProvNV, 3. Sitzung am 12. 11. 1918, 73.

122) StenProtProvNV, 10. Sitzung am 18. 12. 1918, 333 (Hervorhebungen nicht im Original).

123) StenProtProvNV, 10. Sitzung am 18. 12. 1918, 353.

124) StenProtProvNV, 10. Sitzung am 18. 12. 1918, 357.

125) Siehe StenProtProvNV, 10. Sitzung am 18. 12. 1918, 357, und den sodann zu Art IV des Gesetzes über die Einberufung der konstituierenden Nationalversammlung gestellten, aber abgelehnten Zusatzantrag, wonach ein Wahlschein, der den Abgeordneten Eintritt in die Nationalversammlung verschaffte, nur demjenigen auszustellen sei, der sich bei der letzten Volkszählung zur deutschen Umgangssprache bekannt hat, vor der Hauptwahlbehörde ein Bekenntnis zum deutschen Volk ablegt und das Gelöbnis leistet, sich in allen Vertretungskörpern ausschließlich der deutschen Sprache bedienen zu wollen, s dazu *Kelsen*, Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich (1919) Zweiter Teil, 75 f.

man fürchtete, dass dann in anderen Staaten gegen deutsche Minderheiten ebenso vorgegangen würde.¹²⁶) Am Ende wurde daher allen deutschösterreichischen Staatsbürgern das Wahlrecht zuerkannt, ohne für die Staatsbürgerschaft oder für das Wahlrecht ein Bekenntnis zu Deutschösterreich, eine (wie immer festzustellende) Zugehörigkeit zur deutschen Nationalität und auch ohne Deutschkenntnisse zu verlangen.

Nur wenige Wochen nachdem die Provisorische Nationalversammlung diese Wahlordnung beschlossen hatte, wurde ein Ergänzungsantrag eingebracht, demzufolge unter der Bedingung der Gegenseitigkeit auch deutschen Reichsangehörigen mit Wohnsitz in Deutschösterreich ein Wahlrecht zuzuerkennen sei. Dieser Gesetzesvorschlag war die Antwort auf einen kurz zuvor in der Deutschen Republik gefassten Beschluss, deutschösterreichischen Staatsbürgern das Stimmrecht zur konstituierenden Nationalversammlung der Deutschen Republik einzuräumen.¹²⁷) Er entsprach dem damals weit verbreiteten Wunsch nach einem sog Anschluss Österreichs an die Deutsche Republik,¹²⁸) wurde von allen Parteien begrüßt und dann auch beschlossen.¹²⁹) Kein einziger Abgeordneter wandte dagegen ein, dass reichsdeutsche Staatsangehörige Ausländer und daher nicht zum Volk zu zählen seien und dass ihr Wahlrecht daher undemokratisch sei, eher war sogar das Gegenteil der Fall: So wurde von deutschnationaler Seite in der vorgeschlagenen Erweiterung des Wahlrechts gar die Chance gesehen, „daß wir uns, dem Zuge unseres Herzens folgend, mit unseren Brüdern, mit denjenigen vereinen, zu denen wir gehören, die Fleisch von unserem Fleische und Blut von unserem Blute sind“, dies nach der jahrhundertelangen Nötigung, „in einem Staatspferch mit Völkern zu leben, die uns vollkommen wesensfremd waren, die für deutsche Sprache, deutsche Gesittung und deutsche Kultur gar kein Verständnis hatten“.¹³⁰)

Der dieser Wortmeldung zugrundeliegende Volksbegriff ist offensichtlich ethnisch-mythologisch, er ist aber, wie schon die Debatte über das Wahlrecht der Tschechen und Ladiner in der Provisorischen Nationalversammlung zeigt, nicht der des Gesetzes über die Staats- und Regierungsform Deutschösterreichs und auch nicht der der Wahlordnung zur Konstituierenden Nationalversammlung. Der Volksbegriff dieser Gesetze ist – der historischen Situation entsprechend – in dieser Hinsicht vielmehr völlig offen: Er ist weder auf die Zugehörigkeit zur deutschen Nationalität festgelegt (wie das Wahlrecht der Ladiner und Tschechen zeigt) noch auf die Staatsbürgerschaft (wie das Wahlrecht der reichsdeutschen

126) Staatskanzler Renner meinte dazu: „Wollen wir also nicht aus übertriebener Ängstlichkeit in unserem eigenen Lande Volksgenossen, Deutsche in benachbarten Gebieten gefährden und sie dort Drangsalierungen ausliefern, die den Schein des Rechts gewännen, indem diese Staaten einfach die Paragraphe, die wir hier hereinsetzen, in ihre Verfassung aufnehmen“, s *Kelsen* (FN 125) Zweiter Teil, 76.

127) Siehe dazu *Kelsen* (FN 125) Zweiter Teil, 68 f.

128) Siehe idS schon Art 2 des Gesetzes vom 12. 11. 1918 über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich, der Deutschösterreich zu einem Bestandteil der Deutschen Republik erklärt; mit dieser Erklärung allein wurde der Anschlusswunsch freilich noch nicht verwirklicht: s dazu *Kelsen* (FN 125) Erster Teil, 33 f.

129) StGBI 1919/15.

130) So der Abgeordnete *Mühlwerth*, StenProtProvNV, 12. Sitzung vom 9. 1. 1919, 448.

Staatsangehörigen beweist).¹³¹⁾ Zum „Volk“ gehörten vielmehr die Staatsbürger und darüber hinaus auch jene Nichtstaatsbürger, die der Gesetzgeber für wahlberechtigt erklärt hatte.

An die im Gesetz über die Staats- und Regierungsform Deutschösterreichs verwendete Formulierung – „Deutschösterreich ist eine demokratische Republik. Alle öffentlichen Gewalten werden vom Volke eingesetzt“ – lehnte sich dann auch der sogenannte Linzer Entwurf an, von dem die Beratungen des B-VG ausgingen.¹³²⁾ Art 1 B-VG weicht von dieser Formulierung nur insofern ab, als er die Gewaltterminologie ersetzt und bestimmt, dass das „Recht“ vom Volk „ausgeht“.¹³³⁾ Wer zum „Volk“ im Sinne dieser Bestimmung gehört, wurde weder im Unterausschuss noch im Plenum diskutiert. Dass dieser Begriff nun aber plötzlich ganz anders verstanden worden ist als noch ein Jahr zuvor, ist wenig wahrscheinlich und kann auch nicht aus Art 26 B-VG 1920 geschlossen werden: Wenn das Wahlrecht dort nämlich (nicht ausdrücklich, aber doch erkennbar) österr Staatsbürgern vorbehalten wurde,¹³⁴⁾ dann nicht, weil man einen Anschluss an die Deutsche Republik nun nicht mehr wünschte, sondern nur, weil ein solcher Anschluss in der Zwischenzeit durch den StV von St. Germain verboten worden war.¹³⁵⁾

Das zeigt nicht zuletzt die Zweite B-VG-Novelle 1929¹³⁶⁾, mit der der einfache Gesetzgeber in Art 26 Abs 1 B-VG dazu ermächtigt wurde, „Personen, die nicht

131) Daran kann auch nichts ändern, dass die Provisorische Nationalversammlung, nachdem sie das Gesetz über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich beschlossen hatte, eine Kundmachung an das Volk erließ, in der ua zu lesen ist: „Deutschösterreicher! Wir sind nun ein Volk, sind eines Stammes und einer Sprache, vereinigt nicht durch den Zwang, sondern durch den freien Entschluß aller.“ Denn die sonach beschlossene Wahlordnung spricht eben doch eine andere Sprache, wenn sie auch im Staatsgebiet wohnhaften Tschechen, die die Staatsbürgerschaft erlangt haben, das Wahlrecht zuerkennt und sie damit zu einem Teil des Volkes macht. Dafür ließ die erwähnte Kundmachung auch ohne weiteres Raum, denn es hieß dort ebenso: „Mitbürger! Deutschösterreicher! Wir stellen die Volksfreiheit unter den Schutz der gesamten Bevölkerung!“ (StenProtProvNV, 3. Sitzung am 12. 11. 1918, 69).

132) Art 1 lautete nach diesem Entwurf: „(1) Österreich ist eine demokratische Republik. (2) Alle öffentlichen Gewalten werden vom Volke eingesetzt und in seinem Namen ausgeübt.“ (*Ermacor*a [FN 102] 106).

133) Diese Fassung erhielt Art 1 B-VG bereits im Unterausschuss, s dazu *Ermacor*a (FN 102) 336, 471 f, sowie *Kelsen/Froehlich/Merk*l (FN 101) 65.

134) Siehe schon *Kelsen/Froehlich/Merk*l (FN 101) 94, wonach die Bundesbürgerschaft als Bedingung des aktiven Wahlrechts indirekt dadurch vorgeschrieben ist, dass die Wahl des Nationalrates „durch das Bundesvolk, das ist die Gesamtheit der Bundesbürger erfolgt“; idS dann auch VfSlg 12.023/1989 sowie *Ringhofer* (FN 3) 103; *Stolzlechner*, Die politischen Rechte der Ausländer in Österreich (1980) 80 ff; *Schick* in *Neisser/Handstanger/Schick*, Das Bundeswahlrecht² (1994) 105; *Holzinger*, Art 26 B-VG, in *Korinek/Holoubek* (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 1. Lfg (1999) Rz 34; *Rill/Schäffer* (FN 3) Rz 37 FN 115; *Schreiner* (FN 88) Rz 23; *Thienel* (FN 75) 376 FN 114, jeweils mwN.

135) Art 88 StV St. Germain. Im Hinblick auf das Anschlussverbot wurde das Wahlrecht reichsdeutscher Staatsangehöriger zuvor auch schon in der Wahlordnung zur Nationalversammlung beseitigt: Art 6 des Gesetzes über die Wahlordnung zur Nationalversammlung, StGBI 1920/316 iVm der Neuverlautbarung StGBI 1920/351.

136) BGBl 1929/392.

die Bundesbürgerschaft besitzen“ auf Grund staatsvertraglich gewährleisteter Gegenseitigkeit ein aktives und – über die Wahlordnung des Jahres 1918/1919 hinaus – sogar ein passives Wahlrecht einzuräumen.¹³⁷⁾ Wie aus den Ausschussberatungen hervorgeht, war diese Ermächtigung nach wie vor vom Anchlussgedanken getragen; allgemein gefasst und neutral auf Ausländer bezogen wurde sie nur, um außenpolitische Schwierigkeiten zu vermeiden.¹³⁸⁾ Der Verfassungsgesetzgeber hat damit aber sehenden Auges in Kauf genommen, dass ein späterer Gesetzgeber unter geänderten politischen Bedingungen von dieser Ermächtigung auch nichtdeutschen Ausländern gegenüber Gebrauch macht. Dass dies tatsächlich nicht geschehen, die genannte Ermächtigung vielmehr ungenützt geblieben und 1968 auch wieder beseitigt worden ist,¹³⁹⁾ steht auf einem anderen Blatt. Entscheidend ist hier allein, wie diese Öffnung des Wahlrechts für Ausländer im Jahr 1929 bewertet worden ist: Weder im Ausschuss noch im Plenum wurde gegen sie eingewandt, dass Ausländer keinesfalls zum Volk gehörten, es folglich undemokratisch sei, ihnen ein Wahlrecht einzuräumen¹⁴⁰⁾. Art 26 B-VG wurde im Plenum überhaupt nicht debattiert und wie der Bericht des Ausschussvorsitzenden und die Rede des Bundeskanzlers zeigen, offenbar auch als minderwichtig angesehen,¹⁴¹⁾ keinesfalls also als eine Vorschrift, die an die

137) Wörtlich lautete die eingefügte Bestimmung: „Ob und unter welchen Voraussetzungen auf Grund staatsvertraglich gewährleisteter Gegenseitigkeit auch Personen, die nicht die Bundesbürgerschaft besitzen, das Wahlrecht zusteht, wird in dem Bundesgesetz über die Wahlordnung geregelt.“

138) *Berchtold*, Die Verfassungsreform von 1929 Teil II (1979) 219 (223).

139) BGBl 1968/412. Die Aufhebung dieser Ermächtigung wurde erst im Ausschuss beantragt; welche Gründe dafür maßgeblich waren, geht weder aus diesem Abänderungsantrag noch aus dem AB 1002 BgNR 9. GP hervor.

140) Unklar ist in dieser Hinsicht nur eine Äußerung *Froehlichs* im Ausschuss: Als *Bauer* meinte, die Einschaltung dieser Bestimmung in das B-VG habe keine rechtliche Wirkung, „denn wenn ein Staatsvertrag zustande kommt, dann ist er eben Gesetz. Kommt er nicht zustande, dann ist er nicht Gesetz“ bemerkte *Froehlich*: „Ein Staatsvertrag kann die Bundesverfassung nicht ändern. Darüber entscheidet das Volk.“ (*Berchtold* [FN 138] 223). Selbst wenn *Froehlich* mit dieser Äußerung gemeint haben sollte, dass eine Erweiterung des Wahlrechts auf Ausländer eine Gesamtänderung der Verfassung darstellt und daher einer Volksabstimmung bedürfte, würde dies nur zeigen, dass der parlamentarischen Versammlung das Problem bewusst war, sie den Einwand *Froehlichs* aber für unbegründet hielt.

141) Der Berichtstatter *Schuschnigg* referierte dem Plenum zunächst die wesentlichen Ziele der Zweiten B-VG-Novelle und hob dann „in gedrängter Kürze“ die Änderungen einiger verfassungsrechtlicher Artikel besonders hervor. Zu Art 26 B-VG führte er aus, dass das aktive Wahlrecht nun an die Erlangung der Großjährigkeit geknüpft werde, und meinte dann ohne weitere Erläuterungen nur: „In diesem Zusammenhange darf ich auch auf den zweiten Satz des Absatzes 1 des § 15 [Anm: der die Änderungen des Art 26 B-VG enthielt] verweisen, welcher auf einen Antrag des Herrn Abg. Dr. Schönbauer zurückzuführen ist, der einvernehmlich mit der Regierung aufgenommen wurde.“ (StenProtNR, 3. GP 110. Sitzung am 7. 12. 1929, 3005). Bundeskanzler *Schober* stellte sodann „die wichtigsten Bestimmungen der Verfassungsreform“ heraus, sprach bei Art 26 B-VG aber nur das Wahlalter, die Wahlpflicht und die Einführung ständiger Wählerverzeichnisse an; die Möglichkeit, das Wahlrecht auf Ausländer auszudehnen, erwähnte er nicht einmal (StenProtNR, 3. GP 110. Sitzung am 7. 12.

Grundfesten der Demokratie rührt, im Gegenteil: Sowohl im Ausschussbericht als auch während der Plenardebatte wurde wiederholt betont, dass die vorgeschlagene Novelle am Charakter Österreichs als einer demokratischen Republik *nichts* ändere.¹⁴²⁾

Anders als der VfGH, der im Erkenntnis VfSlg 17.264/2004 auf die B-VG-Novelle 1929 nicht Bezug nimmt, und auch anders als jener Teil der Lehre, der als Volk iSd Art 1 B-VG nur die Staatsbürger ansieht, haben *Rill/Schäffer* aus der Novelle 1929 mE völlig zu Recht den Schluss gezogen, dass Ausländern im Einklang mit Art 1 B-VG ein Wahlrecht eingeräumt werden dürfe, wenn ein ausreichendes Naheverhältnis zu Österreich besteht, allerdings mit der Einschränkung, dass dies nur unter der Voraussetzung der Gegenseitigkeit geschehen könne. Das ergebe sich nicht aus einer Versteinering der historischen Rechtslage, sondern aus dem der Novelle 1929 zugrunde liegenden Gedanken, dass die Beteiligung im Rahmen allgemeiner Wahlen wechselseitige Integration voraussetzt, also eine Integration Fremder in Österreich und von Österreichern in ein fremdes politisches System auf Basis der Gleichberechtigung¹⁴³⁾. Ob dieser Gedanke Art 26 B-VG idF 1929 wirklich entnommen werden kann, ist mE nicht derart gewiss. Zwar mag sich ein Staat zum Abschluss eines Gegenseitigkeitsabkommens für gewöhnlich nur mit einem Staat veranlasst sehen, zu dem er bereits enge Beziehungen pflegt. Es wäre aber auch denkbar, dass ein solches Gegenseitigkeitsabkommen gerade geschlossen wird, um engere Beziehungen zu einem anderen Staat erst entstehen zu lassen. Die wechselseitige Integration wäre dann nicht schon die Voraussetzung, sondern erst die Folge des gegensei-

1929, 3008 f). Auch im AB 405 BlgNR 3. GP wurde diese Änderung nicht weiter erläutert.

142) Siehe AB 405 BlgNR 3. GP 1: „Außer Zweifel aber steht, daß an den in den Artikeln 1 und 2 der Bundesverfassung aufgestellten Hauptgrundsätzen der staatlichen Gestaltung auch durch die Zweite Novelle nicht gerüttelt wird, denn der Charakter Österreichs als einer demokratischen Republik bleibt ebenso unangetastet wie seine bundesstaatliche Organisation“; s dann auch die Rede des Berichterstatters *Schuschnigg* im Plenum, StenProtNR, 3. GP 110. Sitzung am 7. 12. 1929, 3002 f: „Nicht gerüttelt wird . . . an dem Charakter Österreichs als einer demokratischen Republik . . . Es wird nichts geändert am Charakter Österreichs als einer demokratischen Republik. Nach wie vor bleibt der Nationalrat der oberste Vertreter der Volkssouveränität, wenn auch nicht mehr der einzige, weil neben ihm mit annähernd gleichbedeutenden Rechten der Bundespräsident gestellt erscheint.“ Auch Bundeskanzler *Schober* attestierte der B-VG-Novelle sodann die „volle[r] Aufrechterhaltung der in den beiden ersten Artikeln des Bundes-Verfassungsgesetzes aufgestellten Hauptprinzipien – der demokratischen Republik einerseits und der bundesstaatlichen Einrichtung andererseits“ (StenProtNR, 3. GP 110. Sitzung am 7. 12. 1929, 3007). Der Abgeordnete *Eisler* nahm schließlich für die Sozialdemokraten in Anspruch, „die Grundlagen der demokratischen Verfassung in Österreich unversehrt erhalten [zu] haben“. (StenProtNR, 3. GP 110. Sitzung am 7. 12. 1929, 3012). Dass zum „Volk“ nach wie vor nicht nur österr Staatsbürger gezählt wurden, zeigt schließlich auch die Bemerkung des Abgeordneten *Richter*, „daß wir alle hoffen und alle wünschen, daß es dem kleinen Splitter des deutschen Volkes einmal möglich sein soll, in das deutsche Mutterland heimzukehren und den Anschluß an das große deutsche Wirtschaftsgebiet zu finden“. (StenProtNR, 3. GP 110. Sitzung am 7. 12. 1929, 3043).

143) *Rill/Schäffer* (FN 3) Rz 38; ebenso *Schreiner* (FN 88) Rz 23.

tig eingeräumten Wahlrechts. Vom Wortlaut des Art 26 B-VG idF 1929 wären aber beide Vorgangsweisen gedeckt, denn dieser ermächtigte den Bundesgesetzgeber ohne weitere Einschränkungen zur Regelung, „[o]b und unter welchen Voraussetzungen auf Grund staatsvertraglich gewährleisteteter Gegenseitigkeit auch Personen, die nicht die Bundesbürgerschaft besitzen, das Wahlrecht zusteht“.

Auch aus der Tatsache, dass Art 26 B-VG idF 1929 ein Wahlrecht für Ausländer nur unter der Voraussetzung der Gegenseitigkeit gestattet hat, folgt mE noch nicht, dass dies in gleicher Weise für Art 1 B-VG gelten muss. Art 26 B-VG idF 1929 lässt wohl Schlüsse auf den Inhalt des Art 1 B-VG zu, dies aber gleichsam in die umgekehrte Richtung: Er zeigt nur, dass ein Ausländerwahlrecht auf Gegenseitigkeit sich in jenem Rahmen hält, den Art 1 B-VG für die nähere Ausgestaltung des demokratischen Prinzips zur Verfügung stellt, nicht aber, dass dieser Rahmen damit schon restlos ausgereizt ist. Auch die Materialien legen einen solchen Schluss nicht nahe, eher ist das Gegenteil der Fall: Wenn Art 26 B-VG idF 1929 im Ausschussbericht nicht erläutert und im Plenum nicht einmal ansatzweise diskutiert worden ist, dann wohl, weil der Verfassungsgesetzgeber annahm, dass die durch Art 26 B-VG 1929 ermöglichte Erweiterung des Wahlvolks mit Art 1 B-VG ohne weiteres vereinbar ist. Hält man sich an den Wortlaut des Art 1 B-VG, so ist dies auch plausibel. Der Ausdruck „Volk“ ist für Ausländer durchaus offen. Dass Ausländern ein Wahlrecht nur gewährt werden darf, wenn ihr Heimatstaat umgekehrt österr Staatsbürger für wahlberechtigt erklärt, ergibt sich aus dem Satz, dass das Recht der Republik Österreich vom „Volk“ ausgeht, hingegen nicht.

In diesem weiten Sinn wurde Art 1 B-VG offenbar auch von der zeitgenössischen Literatur verstanden, die Art 26 B-VG nach der Novelle 1929 weder in ein Spannungsverhältnis zum demokratischen Prinzip gesetzt noch das darin festgelegte Gegenseitigkeitserfordernis auf Art 1 B-VG projiziert hat: So stellte etwa *Adamovich* im Jahr 1927 noch fest, dass die österr Bundesbürgerschaft eine unerlässliche Voraussetzung für das Wahlrecht sei und Ausländern ein solches Recht durch die *NRWO* nicht eingeräumt werden dürfe. Mit gleicher Selbstverständlichkeit meinte er aber schon 1932, also 3 Jahre nach der B-VG-Novelle 1929, dass die österr Bundesbürgerschaft nur eine regelmäßige Voraussetzung des Wahlrechts sei¹⁴⁴). Auch *Ermacora* konstatierte 1963 noch ohne weitere Einschränkung, dass wohl auch „Personen das Wahlrecht zustehen [könnte], die nicht die Staatsbürgerschaft besitzen“.¹⁴⁵)

Die Gesamtheit dieser Erwägungen spricht mE für die Annahme, dass zum „Volk“ iSd Art 1 B-VG jedenfalls die Staatsbürger gehören, dass dazu aber auch Ausländer mit einem Naheverhältnis zu Österreich gehören können, wenn der einfache Verfassungsgesetzgeber dies bestimmt. Er darf dabei, wie sich aus der Entstehungsgeschichte weiters ergibt, zwischen Ausländern differenzieren, ein Wahlrecht also nur solchen Fremden einräumen, deren Heimatstaat umgekehrt

144) *Adamovich*, Grundriß des österreichischen Staatsrechts (1927) 133; *ders.*, Grundriß des österreichischen Staatsrechts² (1932) 124.

145) *Ermacora*, Handbuch der Grundfreiheiten und Menschenrechte (1963) 568 FN 1.

österr Staatsbürger für wahlberechtigt erklärt. Dass Art 1 B-VG zu einer solchen Differenzierung zwingt, folgt aber mE aus der Entstehungsgeschichte nicht.

C. Systematische Erwägungen

Der Volksbegriff des Art 1 B-VG ist allerdings, wie ein weiterer Blick in die Materialien zeigt, nicht für alles offen und auch nicht in jeder Hinsicht indifferent. Wer zum „Volk“ iSd Art 1 B-VG gehört, wurde zwar nicht bei Art 1 B-VG erörtert, wohl aber indirekt im Zuge der Beratung des Art 7 B-VG angesprochen. Als Beratungsgrundlage des Art 7 B-VG diente dem Unterausschuss Art 117 des sozialdemokratischen Entwurfes, demzufolge „Vor dem Gesetze . . . alle Staatsbürger gleich [sind]. Vorrechte der Nationalität, der Konfession, des Geschlechtes, Standes oder der Klasse sind für immer ausgeschlossen.“¹⁴⁶⁾ Wie der Vorsitzende des Unterausschusses bemerkte, ist diese Bestimmung „eigentlich nur eine Ausführung des Wortes demokratisch in Artikel 1 Abs. 1“.¹⁴⁷⁾ Der sodann beschlossene Art 7 Abs 1 B-VG ist zwar zum Teil anders formuliert als sein Entwurf, auch wurde ihm im weiteren Verlauf der Beratungen noch ein zweiter Absatz angefügt, der öffentlichen Bediensteten die ungeschmälernte Ausübung ihrer politischen Rechte gewährleistet. An der grundsätzlichen Bedeutung des Art 7 B-VG für die Demokratie änderte diese Modifikation aber nichts. Art 7 B-VG wurde vielmehr, wie auch bei *Kelsen/Froehlich/Merkl* zu lesen ist, schon in die allgemeinen Bestimmungen des B-VG aufgenommen, weil in dem „politisch wichtige[n] Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz . . . die demokratischen Errungenschaften besonders zum Ausdruck kommen“.¹⁴⁸⁾

Wenn Art 7 B-VG den Materialien zufolge den Ausdruck „demokratisch“ näher ausführt, dann folgt daraus für den Begriff des „Volkes“ in Art 1 B-VG dreierlei: Da nach Art 7 Abs 1 Satz 1 B-VG 1920 alle Bundesbürger vor dem Gesetz gleich sind, zählen zum Volk erstens jedenfalls die Staatsbürger: Sie sind jene „Gruppe von Gleichen“, deren Mitglieder an der politischen Mitbestimmung zwingend zu beteiligen sind. Da Art 7 Abs 1 Satz 2 B-VG Vorrechte aufgrund der Geburt, des Geschlechts, des Standes, der Klasse und des Bekenntnisses untersagt, darf zweitens niemand aus derart persönlichen Gründen vom Wahlvolk ausgeschlossen werden. Drittens zählen zum Volk iSd Art 1 B-VG auch die öffentlichen Bediensteten, denen durch Art 7 Abs 2 B-VG 1920 die ungeschmälernte Ausübung ihrer politischen Rechte gewährleistet wurde. Art 1 B-VG erteilt damit allen aus der Monarchie überkommenen Ein- und Aus-

146) 904 BlgKV; s auch *Ermacora*, Quellen (FN 102) 152 (177).

147) *Ermacora*, Quellen (FN 102) 339. Der Zusammenhang zwischen Demokratie und Gleichheit ist evident und wurde auch schon in der eingangs erwähnten Rede *Renner*, StenProtProvNV, 3. Sitzung am 12. 11. 1918, 66, hergestellt, als dieser meinte, „daß in der furchtbarsten Not eines Landes und Volkes sich die drei Hauptklassen: Bürger, Bauern und Arbeiter zusammengeschlossen haben, um sich selbst und ihr Land zu retten. (*Lebhafter Beifall und Händeklatschen.*) Dieser Zusammenschluß . . . kann nicht anders bestehen und erhalten bleiben, als auf dem Boden der vollen Rechtsgleichheit. (*Zustimmung.*) Darum ist das Gesetz [Ann: das Deutschösterreich zu einer demokratischen Republik erklärt], so wie es hier vorliegt, geboren aus der inneren Notwendigkeit unseres jungen Staatswesens.“

148) *Kelsen/Froehlich/Merkl* (FN 101) 74.

schlusskriterien des Wahlrechts eine klare Absage, mit einer Ausnahme: Die Staatsbürgerschaft darf weiterhin zur Bedingung politischer Mitbestimmung gemacht werden, durch Art 1 B-VG *geboten* ist dies aber, wie die Vorgeschichte des B-VG und die B-VG-Novelle 1929 zeigen, nicht.

Ausländern in Österreich ein Wahlrecht einzuräumen, bedürfte daher – wegen Art 26, 60, 95 und 117 B-VG und wohl auch wegen Art 3 StGG – auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene eines Verfassungsgesetzes und damit eines breiten politischen Konsenses; eine Volksabstimmung müsste über eine solche Ausdehnung des Wahlrechts mE aber nicht abgehalten werden.¹⁴⁹⁾ Die in der Judikatur und zum Teil auch in der Lehre vorgenommene Verengung des Volksbegriffs auf Staatsbürger erscheint im Lichte der historischen Gegebenheiten des Jahres 1920 wie eine nachträgliche Projektion eines nationalstaatlichen Standards, die zu wenig bedenkt, dass „in Österreich . . . der Staat die Nation gemacht hat und nicht umgekehrt die Nation den Staat“.¹⁵⁰⁾ Träfe wirklich zu, dass das „Volk“ iSd Art 1 B-VG auf Staatsbürger beschränkt ist, dann hätte überdies das durch Art 117 Abs 2 Satz 4 B-VG gewährte Kommunalwahlrecht für EU-Bürger Bedenken im Lichte des demokratischen Bauprinzips auslösen müssen; dies ist jedoch, soweit ersichtlich, und mE zu Recht in Österreich in keiner Weise geschehen.¹⁵¹⁾

V. Staatsbürgerschaft als Schaltstelle der Demokratie: Wiederholt sich die Geschichte?

Dass der für ein Ausländerwahlrecht erforderliche Konsens in Österreich in näherer Zukunft zustande kommen wird, erscheint wenig wahrscheinlich. Ge-

149) Wie hier im Ergebnis auch *Oberndorfer*, Art 1 B-VG, in *Korinek/Holoubek* (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 3. Lfg (2000) Rz 18 unter Hinweis auf die historischen Ansätze, Ausländern in Österreich das Wahlrecht einzuräumen; weiters *Feik* (FN 95) 98 f; krit zur Annahme des VfGH, der Volksbegriff des Art 1 B-VG knüpfe an die Staatsbürgerschaft an, auch *Perchinig* (FN 4) 178 ff sowie *Öhlinger*⁶ (FN 3) Rz 343. Nicht überzeugt hat die Begründung des Erkenntnisses VfSlg 17.264/2004 auch *Schick*, Vortrag am 19. 5. 2005 in dem von *Holoubek/Lienbacher/Rill* veranstalteten Seminar zur aktuellen Judikatur des VfGH an der Wirtschaftsuniversität Wien. Wie hier wird die Frage des Ausländerwahlrechts auch in der Schweiz gesehen, die „ein geschichtlich und politisch gewachsenes Staatswesen von Angehörigen verschiedener Volks- und Sprachgruppen [ist]. Über ein allfälliges Stimmrecht der Ausländer kann daher nach politischer Opportunität entschieden werden“: *Hangartner/Kley* (FN 19) 47. Anders beurteilte diese Frage, wie bereits erwähnt, das BVerfG für das GG, s dazu FN 94.

150) *Wiederin*, Rechtspolitik der Zukunft – Innere Sicherheit, in *Holoubek/Lienbacher* (Hrsg), Rechtspolitik der Zukunft – Zukunft der Rechtspolitik (1999) 277 (305), bezogen auf Art 26 B-VG idF 1929.

151) Freilich kann man mit gutem Grund auch mit *Rill/Schäffer* (FN 3) Rz 39 FN 122 annehmen, dass ein Kommunalwahlrecht für Ausländer mit Art 1 B-VG von vornherein nicht in ein Spannungsverhältnis geraten kann, weil das Volk in der Gemeindegeldverwaltung keine Gesetze gibt, sondern nur im Bereich der gesetzesdeterminierten Vollziehung beteiligt ist. Gerade von dieser Prämisse geht der VfGH im Erkenntnis VfSlg 17.264/2004 aber nicht aus, wenn er auch das in Art 117 Abs 2 B-VG gewährte Wahlrecht zum Gemeinderat als eine Ausführung des in Art 1 B-VG statuierten demokratischen Prinzips ansieht; s auch *Mayer* (FN 4) 90; *Pernthaler* JBl 2005 (FN 3) 196.

gen die politische Mitbestimmung von Ausländern bestehen nach wie vor verschiedenste Vorbehalte,¹⁵²⁾ an vorderster Stelle wird gerne das Argument der „Unentrinnbarkeit“ genannt: Staatsangehörige seien mit dem Schicksal ihres Heimatstaates unentrinnbar verbunden und hätten daher die Folgen ihrer politischen Mitbestimmung selbst zu tragen, während Ausländer sich diesen Folgen durch einen Rückzug in ihren Heimatstaat jederzeit entziehen könnten.¹⁵³⁾ Sieht man davon ab, dass dieses Argument für Unionsbürger und damit auch für Österreicher durch deren Aufenthaltsrecht in allen Staaten der EU zumindest stark relativiert ist,¹⁵⁴⁾ so ist das Unentrinnbarkeits-Argument nicht neu, es wurde der Sache nach schon im Zuge der Wahlrechtsreform 1907 vorgebracht, damals allerdings gegen ein Wahlrecht der Arbeiter: „Und wenn ich mir nun da überlege“, meinte etwa der Abgeordnete Tollinger, „welches Interesse vielleicht irgend ein Arbeiter hat, der heute im Inlande seinen Dienst sucht, morgen ins Ausland geht, nach Bayern, nach Preußen . . . oder der auch seinen Weg nach Amerika findet und dann wieder zurückkehrt, so kann ich mir nicht vorstellen, daß ein solcher Arbeiter ein besonderes Interesse dem Staatswesen entgegenbringt, schon deshalb nicht, weil er nicht an die Scholle gebunden ist und wenn es ihm da nicht gefällt, dorthin geht, wo er glaubt, günstigere Bedingungen zu finden. Ubi bene, ibi patria, ist sein Losungswort und danach handelt er.“¹⁵⁵⁾

Ein zweites Argument, das gegen ein Ausländerwahlrecht oft vorgebracht wird, ist die unterschiedliche Lastenverteilung zwischen Staatsbürgern und

152) Siehe zu dieser Diskussion, die in Deutschland mit großer Leidenschaft, in Österreich durchaus entspannter geführt wird, zB *Quaritsch* (FN 63) 1 ff; *Zuleeg*, Die Vereinbarkeit des Kommunalwahlrechts für Ausländer mit dem deutschen Verfassungsrecht, in *Zuleeg* (Hrsg), *Ausländerrecht und Ausländerpolitik in Europa* (1987) 153 (161 ff); *Isensee* (FN 10) 718 ff; *Schnedl* (FN 75) 21 ff; *Davy U.* (FN 60) 70 ff; *Feik* (FN 95) 96 ff; *Poier*, *Wahlrecht – Integration und Minderheitenschutz, in Sahlfeld ua* (Hrsg), *Integration und Recht* (2003) 265 (284 ff); *Thienel* (FN 75) 379 ff, jeweils mwN.

153) ZB *Doehring*, Die staatsrechtliche Stellung der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, *VVDStRL* 32 (1974) 7 (36 f); *Isensee*, Die staatsrechtliche Stellung der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, *VVDStRL* 32 (1974) 49 (92 f); *ders* (FN 10) 709 ff; *Ruland* (FN 75) 11; *Birkenheier*, Wahlrecht für Ausländer (1976) 62 ff; *Quaritsch* (FN 63) 14; *Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in *Isensee/Kirchhof* (Hrsg) *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd I (1987), 887 (Rz 28); *Thienel* (FN 75) 381.

154) Siehe schon *Davy U.* (FN 60) 75. Dabei ist zuzugestehen, dass das in Art 18 Abs 1 EGV garantierte Aufenthaltsrecht sekundärrechtlich eingeschränkt werden kann, worauf zuletzt *Thienel* (FN 75) 382 hingewiesen hat. Im Regelfall wird EU-Bürgern ein Wegzug in einen anderen EU-Staat allerdings gelingen. Ausnahmen gibt es hier und dort: Ebenso wie Unionsbürger in atypischen Fällen außerhalb ihres Heimatstaates nirgendwo im Unionsgebiet Aufnahme finden können, gibt es auch Ausländer, die – etwa, weil sie Flüchtlinge oder staatenlos sind – keine Ausweichmöglichkeit in einen anderen Staat haben. Innerhalb des Staatsgebiets ist Österreichern ebenso wie aufenthaltsberechtigten Fremden der freie Zug und die Niederlassung an jedem Ort schon von Verfassungs wegen zugesichert (Art 4 Abs 1 StGG, Art 6 StGG, Art 2 Abs 1 4. ZPEMRK), sodass sie sich den Folgen ihrer politischen Mitwirkung auf Landes- oder Gemeindeebene durch einen Ortswechsel ohne weiteres entziehen können. Sie stimmen dann eben „mit den Füßen“ ab.

155) *StenProtAH*, 17. Sess, 453. Sitzung am 19. 11. 1906, 40028.

Ausländern:¹⁵⁶⁾ Ausländer trafen keine staatsbürgerlichen Pflichten, insb keine Wehrpflicht; ohne die Übernahme derartiger Pflichten könnten aber politische Rechte nicht beansprucht werden. Sieht man davon ab, dass dieser Einwand zirkulär ist, weil er den Staatsbürgervorbehalt des Wahlrechts mit Pflichten begründet, die nur aus der Staatsbürgerschaft resultieren, so ist auch dieses Argument der Sache nach aus der Geschichte bekannt: Es wurde 1907 gegen die politische Mitbestimmung der Frauen in Stellung gebracht¹⁵⁷⁾ und unterstellt, dass das Wahlrecht eine Art Lohn für Leistungen ist, die der Einzelne dem Staat gegenüber erbringt. Dieses Verständnis von Demokratie entfernt sich aber von ihrem Ausgangsgedanken, dass nämlich zwischen Herrschenden und Beherrschten grundsätzlich Identität bestehen und daher die Unterwerfung unter das Recht an sich, nicht die Auferlegung ausgewählter Pflichten – sei es die Steuerpflicht, sei es die Wehrpflicht, seien es staatsbürgerliche Pflichten allgemein – dem Grunde nach mit der Möglichkeit verbunden sein muss, an der Rechtserzeugung mitzuwirken.¹⁵⁸⁾ Dass die Unterwerfung unter die Rechtssetzung eines Staates schon durch den Schutz ausgeglichen wird, den eine Rechtsordnung gewährt,¹⁵⁹⁾ kann dagegen mE nicht eingewendet werden; denn bei dieser Prämisse fragt sich, warum es dann überhaupt eine demokratische Mitbestimmung des – wie immer definierten – Volkes geben sollte.¹⁶⁰⁾

156) ZB *Isensee* (FN 153) 94; *Birkenheier* (FN 153) 64 ff; *Thienel* (FN 75) 383.

157) Siehe schon oben bei FN 48.

158) Deshalb überzeugt auch nicht, wenn dem Argument der ungleichen Lastenverteilung zwischen In- und Ausländern entgegengehalten wird, dass Ausländer – ebenso wie Inländer – sehr wohl zur Entrichtung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen verpflichtet seien, s etwa *Thränhardt* (FN 63) 20. Im Ansatz teilt dieser Einwand nämlich die Prämissen der von ihm kritisierten Position, dass nämlich das Wahlrecht aus ganz bestimmten Rechtspflichten resultiere, nicht aus der Rechtsunterwerfung überhaupt. Konsequenz zu Ende gedacht müsste dieses Argument dann dazu führen, dass besitzlose Bevölkerungsschichten vom Wahlrecht ausgeschlossen werden – ein Standpunkt, der heute als überwunden gilt, eben weil seine Prämissen nicht stimmen; s auch *Birkenheier* (FN 153) 67 f; *Isensee* (FN 10) 730 f; *Quaritsch* (FN 63) 14; *Thienel* (FN 75) 383.

159) So *Isensee* (FN 153) 94; *ders* (FN 10) 729 f; *Thienel* (FN 75) 383.

160) *Kant*, auf den sich *Isensee* (FN 10) 730 in diesem Zusammenhang beruft, bezeichnete zwar jene Personen, denen kein Stimmrecht zukommt, als „Glieder des gemeinen Wesens, . . . nur nicht als Bürger, sondern als Schutzgenossen“; doch sah er (FN 11) 432 in der Mitbestimmung durch das – stimmberechtigte – Volk auch eine Art Richtigkeitsgewähr der gesetzgebenden Gewalt: „Denn, da von ihr alles Recht ausgehen soll, so muß sie durch ihr Gesetz schlechterdings niemand unrecht tun können. Nun ist es, wenn jemand etwas gegen einen anderen verfügt, immer möglich, daß er ihm dadurch unrecht tue, nie aber in dem, was er über sich selbst beschließt (denn violenti non fit iniuria). Also kann nur der übereinstimmende und vereinigte Wille aller, so fern ein jeder über alle und alle über einen jeden ebendasselbe beschließen, mithin nur der all-gemein vereinigte Volkswille gesetzgebend sein.“ (Hervorhebungen im Original). Auch bei *Kant* ist also die Identität zwischen Herrschenden und Beherrschten – und damit der dem Recht Unterworfenen – der Leitgedanke der Demokratie; wenn *Kant* nicht schlechthin allen Rechtsunterworfenen ein Stimmrecht zugestehen wollte, dann, weil er die Selbständigkeit – nicht etwa die Staatsangehörigkeit – für eine notwendige Voraussetzung des Stimmrechts hielt. IdS meinen für die Schweiz auch *Hangartner/Kley* (FN 19) 9: „In der Tradition des westlichen Verfassungsstaates entspricht das

Das eigentliche und unausgesprochene Unbehagen gegen ein Ausländerwahlrecht hat wohl einen anderen Grund: Die Sorge, dass Inländer auf lange Sicht „fremden“ kulturellen, politischen oder religiösen Überzeugungen unterworfen werden, die Sorge also, dass das um Ausländer erweiterte Wahlvolk keine „Gesinnungsgemeinschaft“ mehr bildet, oder noch schärfer: dass ein Eintritt von Ausländern in den Kreis der Herrschaftsberechtigten „eine indirekte Form der Landnahme“ zur Folge hätte.¹⁶¹) Eine „Gesinnungsgemeinschaft“ der Stimmberechtigten lässt sich wohl in etwa sicherstellen, wenn das Wahlrecht weiterhin von der Staatsbürgerschaft abhängig gemacht wird; die Staatsbürgerschaft ist zugegebenermaßen auch ein Kriterium, mit dem der Kreis jener Personen, die in einem Land dauerhaft leben, typisiert und damit ohne besonderen administrativen Aufwand erfasst werden kann.¹⁶²) Nimmt man dafür aber in Kauf, dass auf Dauer im Land lebende Ausländer vom Wahlrecht ausgeschlossen bleiben, dann kommt dem Erwerb der Staatsbürgerschaft demokratiepolitisch große Bedeutung zu.¹⁶³)

Mit einer vor kurzem im Nationalrat beschlossenen Novelle zum Staatsbürgerschaftsrecht¹⁶⁴) wurde nicht nur die Gebühr für die Einbürgerung auf bis zu € 900 angehoben.¹⁶⁵) Für die Verleihung der Staatsbürgerschaft wird darin auch verlangt, dass der Lebensunterhalt des Einbürgerungswerbers hinreichend gesichert ist; anders als bisher soll von dieser Bedingung auch dann nicht abgesehen werden, wenn jemand unverschuldet in eine Notlage geraten ist.¹⁶⁶) Für die Verleihung der Staatsbürgerschaft sind ab nun außerdem Kenntnisse der deutschen Sprache und Grundkenntnisse der demokratischen Ordnung sowie der Geschichte Österreichs und des jeweiligen Bundeslandes erforderlich.¹⁶⁷) Die erwähnten Deutschkenntnisse muss der Fremde nach dem NAG¹⁶⁸) allerdings regelmäßig schon vor seiner Einbürgerung nachweisen, wenn er seinen weiteren

Stimmrecht einer *menschenrechtlichen Forderung*.“ (Hervorhebungen im Original), und aaO, 27: „Damit kommt das Prinzip der Demokratie in Kollision mit der Verwirklichung der Demokratie im Rahmen des Nationalstaates.“

161) So Quaritsch (FN 63) 15.

162) In diese Richtung Quaritsch (FN 63) 13, wohl auch Oeter (FN 94) 42, nach dem die Staatsangehörigkeit traditionell die Funktion erfüllt, dauerhaft in einem Land Lebende von Personen abzugrenzen, auf die das nicht zutrifft; s auch Thienel (FN 75) 382.

163) Tatsächlich wird auch oft gesagt, das Staatsangehörigkeitsrecht sei der Ort, an dem der Gesetzgeber Veränderungen in der Zusammensetzung des Volks vorzunehmen habe, s etwa BVerfGE 83, 37 (52); s auch Quaritsch (FN 63) 13 ff, oder Böckenförde (FN 153) Rz 28, nach dem die Kongruenz zwischen Rechtsunterworfenen und Wahlberechtigten durch eine entsprechende Aufnahme- und Einbürgerungspolitik, nicht durch eine Ausdehnung des Wahlrechts herzustellen sei; solange der Ausländer nicht durch Einbürgerung Mitglied des Staatsverbandes geworden sei, fehle ihm die Zugehörigkeit und Bindung an das Volk als politische Schicksalsgemeinschaft.

164) StenProtNR 22. GP 129. Sitzung am 6. 12. 2005, 99.

165) § 14 Tarifpost 2 Abs 1 Z 3 GebührenG 1957 idF der Novelle.

166) Nach § 10 Abs 1 Z 7 StbG idF der Novelle kann die Staatsbürgerschaft einem Fremden nur mehr verliehen werden, wenn „sein Lebensunterhalt hinreichend gesichert ist“. Der vor dieser Novelle in § 10 Abs 1 Z 7 StbG enthaltene Zusatz „oder ihn an seiner finanziellen Notlage kein Verschulden trifft“ wurde ersatzlos gestrichen.

167) § 10a Abs 1 StbG idF der Novelle.

168) Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG), BGBl I 2005/100.

Aufenthalt in Österreich sichern und später festigen will.¹⁶⁹) Die Kosten dieses Spracherwerbs liegen bei € 1500¹⁷⁰) – eine Summe, die für niedrige Einkommensschichten kaum aufzubringen ist. Der Bund übernimmt zwar die Hälfte dieser Kosten, dies aber nur für nachgezogene Familienangehörige und auch erst, wenn der Fremde einen Deutsch-Integrationskurs im Ausmaß von 300 Unterrichtsstunden besucht und in zwei Jahren positiv absolviert hat.¹⁷¹) Im Zeitraum 2003–2004 ist der Abschluss eines solchen Kurses bisher aber nur etwa 25% der Fremden gelungen, und selbst das nur bei einem Unterrichtsprogramm von 100 Stunden.¹⁷²) Entsprechend niedriger wird der Anteil jener Fremden sein, die einen Deutsch-Integrationskurs in Zukunft rechtzeitig abschließen; lerngewohnte Fremde haben dabei durchaus bessere Chancen, für sie ist der Deutsch-Integrationskurs nämlich im Wesentlichen konzipiert.¹⁷³) Für Schlüsselkräfte, besondere Führungskräfte und Personen mit höherer Ausbildung stellen sich diese Probleme nach dem NAG übrigens nicht: Der Gesetzgeber unterstellt zwar auch sie zunächst der Spracherwerbspflicht, unter einem vermutet er aber unwiderleglich, dass sie diese Pflicht erfüllen.¹⁷⁴)

- 169) Nach § 14 Abs 3 NAG sind Drittstaatsangehörige mit Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels zur Erfüllung einer „Integrationsvereinbarung“ verpflichtet, die nach § 14 Abs 2 NAG aus zwei Modulen besteht: Modul 1 ist erfüllt, wenn der Drittstaatsangehörige einen Nachweis über Kenntnisse des Lesens und Schreibens vorlegt (§ 14 Abs 5 Z 1 NAG). Für Modul 2 ist grundsätzlich der Nachweis ausreichender Deutschkenntnisse zu erbringen (§ 14 Abs 5 Z 2–5 NAG, s aber noch unten FN 174). Beide Module müssen nach § 14 Abs 8 NAG binnen fünf Jahren ab Erteilung oder Verlängerung des Aufenthaltstitels erfüllt werden. Zuzufolge § 11 Abs 2 Z 6 NAG darf dem Fremden aber auch vorher eine weitere Aufenthaltsbewilligung nur dann erteilt werden, wenn er die Integrationsvereinbarung oder ein einzelnes Modul bereits erfüllt hat. Hat der Fremde mit der Erfüllung der Integrationsvereinbarung nach drei Jahren nicht begonnen, so droht ihm uU eine Ausweisung; Gleiches gilt, wenn er die Integrationsvereinbarung nach 5 Jahren nicht erfüllt hat (§ 54 Abs 3 und 4 FPG); im zweiten Fall droht dem Fremden überdies eine Verwaltungsstrafe (§ 77 Abs 1 Z 4 NAG). Davon abgesehen ist die Erfüllung der Integrationsvereinbarung die Voraussetzung für ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht nach fünfjähriger Niederlassung (§ 45 Abs 1 Z 2 und § 48 Abs 1 Z 2 NAG), gegebenenfalls für die Möglichkeit, seine Familienangehörigen ins Land nachzuholen (§ 46 Abs 4 Z 3 lit c NAG) und für eine Niederlassungsbewilligung aus humanitären Gründen (§ 73 NAG).
- 170) § 15 NAG iVm § 10 Verordnung der Bundesministerin für Inneres über die Integrationsvereinbarung (Integrationsvereinbarungs-Verordnung – IV-V), BGBl II 2005/449.
- 171) § 15 Abs 2 NAG.
- 172) Siehe *Österreichischer Integrationsfonds*, Jahresbericht 2004 der Zertifizierungs- und Evaluierungsstelle des ÖIF – Integrationsvereinbarung, 7.
- 173) Siehe die Stellungnahmen des *Netzwerks SprachenRechte* 29/SN-266/ME 22. GP 5f, 8; *Alfa-Zentrum für MigrantInnen* 8/SN-266/ME 22. GP 3; *Krumm* 9/SN-266/ME 22. GP 6, zu dem vom Bundesministerium für Inneres vorgelegten Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz erlassen wird sowie das Fremdengesetz 1997, das Gebührengesetz 1957, das Familienlastenausgleichsgesetz 1967 und das Kinderbetreuungsgeldgesetz geändert werden, 266/ME 22. GP, GZ 76.201/1426-III/1/c/05; s auch *Der Standard* vom 10. 11. 2005, Interview: „Mit Integration hat das leider nichts zu tun.“
- 174) Nach § 14 Abs 5 NAG ist das Modul 2 auch dann erfüllt, wenn der Drittstaatsangehörige über einen Schulabschluss verfügt, der der allgemeinen Universitätsreife iSd § 64

Mag es auch nicht der Zweck dieser sog. „Integrationsvereinbarung“ sein, so liegt ihr Effekt doch klar auf der Hand: Entgegen ihrer Ankündigung¹⁷⁵⁾ „integriert“ sie nicht alle Fremden, die in Österreich auf Dauer leben wollen, sie grenzt vielmehr niedrige Bildungs- und Einkommenschichten aus. Damit schließt sich der Kreis und wir kehren zum Ausgangspunkt dieser Arbeit zurück: Durch das Nadelöhr des geltenden Staatsbürgerschaftsrechts werden in Zukunft bevorzugt jene Ausländer gehen, die vermögend und/oder gebildet sind. Das Wahlrecht wird für sie solcherart zu einem Vorrecht der Klasse und des Standes. Demokratiepoltisch wirft dies Österreich um zwei Jahrhunderte zurück.

Abs 1 des UniversitätsG 2002 oder einem Abschluss in einer berufsbildenden mittleren Schule entspricht (Z 6), wenn er über eine Lehrabschlussprüfung nach dem BerufsausbildungsG verfügt (Z 7), wenn er eine „Niederlassungsbewilligung – Schlüsselkraft“ besitzt oder eine besondere Führungskraft iSd § 2 Abs 5 a AuslBG ist (Z 8). Siehe allerdings § 10 a Abs 4 StbG idF der Novelle.

175) Die Integrationsvereinbarung dient nach § 14 Abs 1 NAG „der Integration rechtmäßig auf Dauer oder längerfristig niedergelassener Drittstaatsangehöriger“.