

MigrantInnen als AkteurInnen in der Politik und  
das kommunale Wahlrecht als Beitrag zur politischen Integration  
Graz, 29. und 30. Juni 2007

## **Das kommunale AusländerInnenwahlrecht aus verfassungsrechtlicher Sicht**

### **I. Einleitung**

Im Jahr 2006 lebten 814.065 Ausländer in Österreich. Dies entspricht einem Anteil von 9,8% an der Gesamtbevölkerung.

#### **Möglichkeiten der politischen Integration von Ausländern bzw MigrantInnen:**

- Einrichtung von Ausländer- bzw MigrantInnenbeiräten
- Gewährung des allgemeinen Wahlrechts
- Großzügige Einbürgerungsregelung

**Staatsbürgerschaftsrechts-Novelle 2005** führte zu einer beträchtlichen Verschärfung des Staatsbürgerschaftsrechts:

- **2003:** 45.112 Einbürgerungen
- **2005:** 35.417 Einbürgerungen
- **2006:** 26.259 Einbürgerungen (minus 25,9% gegenüber 2005 bzw minus 41,8% gegenüber 2003)
- **1. Quartal 2007:** 3.700 Einbürgerungen (minus 65,4% gegenüber 1. Quartal 2006) – Steiermark: 311 Einbürgerungen (minus 73,5%)

### **II. „Wahlrecht und Demokratie“ – Das Wahlvolk von den Anfängen bis zur Gegenwart**

**Art 1 B-VG:** „Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.“

Demokratie bedeutet „Herrschaft des Volkes“. Der Grundgedanke der Demokratie liegt in der Rechtserzeugung durch die Rechtsunterworfenen. Eine der tragenden Säulen eines demokratischen Rechtsstaates ist das Wahlrecht.

Das demokratische Wahlrecht des 18. und 19. Jahrhunderts war ein sog. **Zensus- bzw Besitzwahlrecht** und vielfach auch ein **Bildungswahlrecht**. In Österreich wurde das Zensuswahlrecht 1907 beseitigt. Das Wahlrecht auch der Arbeiter war damit endgültig anerkannt. Ab dem Jahr 1918 wurde auch Frauen das Wahlrecht eingeräumt.

Ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurde die Verbindung zwischen dem Wahlrecht und der Staatsangehörigkeit immer enger. Im 20. Jahrhundert hat die **Staatsangehörigkeit als Wahlvoraussetzung** in Österreich überragende Bedeutung erlangt.

#### **Ansätze eines Ausländerwahlrechts in Österreich seit dem 20. Jahrhundert:**

- **Art 26 Abs 1 B-VG idF B-VG-Novelle 1929:** „*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.*“ Aufhebung der Bestimmung durch B-VG-Novelle 1968.
- **Art 117 Abs 2 B-VG idF B-VG-Novelle 1994:** „*Unter den von den Ländern festzulegenden Bedingungen steht das aktive und passive Wahlrecht auch den Staatsbürgern anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu.*“ – Kommunalwahlrecht für Unionsbürger
- **§ 16 Abs 2 Z 2 Wiener Gemeindewahlordnung idF LGBl 2003/22:** „*Wahlberechtigt zu den Bezirksvertretungswahlen sind auch andere Nichtösterreicher, die am Stichtag seit mindestens 5 Jahren ununterbrochen im Gemeindegebiet von Wien ihren Hauptwohnsitz haben ...*“ Aufhebung der Bestimmung durch den VfGH im Jahr 2004 (G 218/03-16).

**Wahlrechtsreform 2007:** Kein allgemeines Ausländerwahlrecht auf kommunaler Ebene.

### **III. Das Ausländerwahlrecht in Österreich im System des geltenden Verfassungsrechts**

#### **A. Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung des Ausländerwahlrechts auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene**

**Ausländer** sind in Österreich **verfassungsrechtlich vom Wahlrecht** auf allen drei Ebenen – Bund, Länder und Gemeinden – **ausgeschlossen**.

**Art 26 Abs 1 B-VG:** „*Der Nationalrat wird vom Bundesvolk ... gewählt.*“

**Art 26 Abs 4 B-VG:** „*Wählbar sind alle Männer und Frauen, die am Stichtag die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen ...*“

**Art 95 Abs 1 B-VG:** „*Die Gesetzgebung der Länder wird von den Landtagen ausgeübt. Deren Mitglieder werden ... von den männlichen und weiblichen Landesbürgern gewählt.*“

**Art 6 Abs 2 B-VG:** „*Jene Staatsbürger, die in einem Land den Hauptwohnsitz haben, sind dessen Landesbürger;*“

**Art 117 Abs 2 B-VG:** „*Die Wahlen in den Gemeinderat finden auf Grund des gleichen, unmittelbaren, geheimen und persönlichen Verhältniswahlrechts aller Staatsbürger statt, die in der Gemeinde den Hauptwohnsitz haben;*“... „*Unter den von den Ländern festzulegenden Bedingungen steht das aktive und passive Wahlrecht auch den Staatsbürgern anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu.*“

## B. Ist Österreich bei der Ausgestaltung des Wahlrechts im Sinne eines bloßen Staatsbürgerrechts den völkerrechtlichen Verpflichtungen nachgekommen?

Weder aus dem **Völkergewohnheitsrecht** noch aus den von Österreich eingegangenen **völkerrechtlichen Verpflichtungen** (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Europäische Menschenrechtskonvention samt Zusatzprotokollen) lässt sich ein Ausländerwahlrecht ableiten.

Die **Konvention des Europarats vom 5. Februar 1992 über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben** gesteht jedem ansässigen Ausländer, gleichgültig aus welchem Herkunftsland er stammt, bei Kommunalwahlen das aktive und passive Wahlrecht zu.

Die Konvention ist am 1. Mai 1997 in Kraft getreten. Sie wurde von folgenden Staaten **ratifiziert**: Albanien, Dänemark, Finnland, Island, Italien, Niederlande, Norwegen und Schweden. Nur **unterzeichnet** haben: Tschechien, das Vereinigte Königreich und Zypern.

**Österreich** hat die Konvention **weder unterzeichnet noch ratifiziert**.

## IV. Möglichkeiten der Einführung eines kommunalen Ausländerwahlrechts in Österreich

Zur Einführung eines kommunalen Ausländerwahlrechts in Österreich bedarf es jedenfalls einer **Änderung der österreichischen Bundesverfassung**, für die **besondere Verfahrensregeln** gelten.

- **Art 44 Abs 1 B-VG:** „*Verfassungsgesetze ... können vom Nationalrat nur in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen werden;*“
- **Art 44 Abs 3 B-VG:** „*Jede Gesamtänderung der Bundesverfassung ... ist ... einer Abstimmung des gesamten Bundesvolkes zu unterziehen.*“

Die Gewährung eines Ausländerwahlrechts bedarf meiner Meinung nach **keiner Volksabstimmung**.

In Bezug auf die **Ausgestaltung eines kommunalen Ausländerwahlrechts** sind **drei Modelle** denkbar:

- **Modell 1: Festlegung einheitlicher Standards für ganz Österreich:** Der **Bundesverfassungsgesetzgeber selbst** gewährt in Art 117 Abs 2 B-VG das Wahlrecht in den Gemeinderat nicht nur Staatsbürgern, sondern allen Personen, die in der Gemeinde den Hauptwohnsitz haben, und zwar entweder **zwingend** oder unter der Bedingung der **Gegenseitigkeit**.
- **Modell 2: Stärkung der Verfassungsautonomie der Länder:** Der **Bundesverfassungsgesetzgeber ermächtigt** in Art 117 Abs 2 B-VG die **Landesverfassungsgesetzgeber**, auch Drittstaatsangehörigen das Wahlrecht zum Gemeinderat einzuräumen.
- **Modell 3: Stärkung des Wahlordnungsgesetzgebers:** Der **Bundesverfassungsgesetzgeber ermächtigt** in Art 117 Abs 2 B-VG den **Wahlordnungsgesetzgeber (einfacher Landesgesetzgeber)**, das Wahlrecht in den Gemeinderat auch Personen zuzulassen, die nicht die Staatsbürgerschaft besitzen.