



MIGRATION & **Staatsbürgerschaft**

Gerd Valchars und Rainer Bauböck



VERLAG DER
ÖSTERREICHISCHEN
AKADEMIE DER
WISSENSCHAFTEN

Gerd Valchars, Rainer Bauböck

Migration & Staatsbürgerschaft

Buchreihe:

Migration &

Herausgegeben von Rainer Bauböck und Wiebke Sievers

Österreichische Akademie der Wissenschaften
Kommission für Migrations- und Integrationsforschung

Gerd Valchars, Rainer Bauböck

Migration & Staatsbürgerschaft



VERLAG DER
ÖSTERREICHISCHEN
AKADEMIE DER
WISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie, detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Die verwendete Papiersorte in dieser Publikation ist
DIN EN ISO 9706 zertifiziert und erfüllt die Voraussetzung
für eine dauerhafte Archivierung von schriftlichem Kulturgut.

Alle Rechte vorbehalten.

Copyright © Österreichische Akademie der Wissenschaften,
Wien 2021

ISBN 978-3-7001-8886-5

Satz: Crossdesign, Graz

Druck: Prime Rate, Budapest

<https://epub.oeaw.ac.at/8886-5>

<https://verlag.oeaw.ac.at>

Made in Europe

Inhalt

1 Staatsbürgerschaft, Menschenrechte und Demokratie	15
1.1 Staatsbürgerschaft und Migration im internationalen Staatensystem	17
1.2 Staatsbürgerschaft zwischen Menschenrechten und Staateninteressen	21
1.3 Mehrebenendemokratie: Lokale, regionale, nationale und übernationale Bürgerschaften	28
1.4 Demokratische Inklusion	36
1.5 Zusammenfassung und Ausblick	46
2 Wie man Österreicher*in wird:	
Der Zugang zur Staatsbürgerschaft	49
2.1 Das Abstammungs- und das Territorialprinzip	49
2.2 Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft bei Geburt	55
2.3 Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft durch Einbürgerung	59
Erstreckung der Verleihung	70
Erleichterte Einbürgerung	71
Verleihstatistik – Sinkende Einbürgerungszahlen und -raten	73
2.4 Die rechtliche Verfestigung sozialer Ungleichheit: Wirkungen der Einbürgerungsregeln	78
Soziale Integration durch Einbürgerung?	79
Einbürgerungsregeln und -motive	82
2.5 Schlussfolgerungen und Reformoptionen	85
3 Wie man die österreichische Staatsbürgerschaft verliert: Verzicht und Entzug	95
3.1 Freiwilliger und unfreiwilliger Verlust	95
3.2 Verzicht auf die österreichische Staatsbürgerschaft ..	105
3.3 Entzug der österreichischen Staatsbürgerschaft	107
3.4 Die Affäre um das angebliche türkische Wahlregister	113
3.5 Schlussfolgerungen und Reformoptionen	118

4 Diener zweier Herren? Zur Entstehung und Akzeptanz mehrfacher Staatsbürgerschaft	125
4.1 Globaler Trend zur Akzeptanz	125
4.2 Geschichte der Doppelstaatsbürgerschaft in Österreich	129
4.3 Derzeitige Regelung von Doppelstaatsbürgerschaft .	136
Bei Geburt	136
Bei Einbürgerung in Österreich	137
Bei Erwerb einer fremden Staatsbürgerschaft	143
4.4 Aktuelle Debatten und Reformoptionen	147
5 Wohnbevölkerung und Wahlberechtigte: Die Entkoppelung von Staatsbürgerschaft, Wohnsitz und Wahlrecht	161
5.1 Grenzen und demokratische Beteiligung	161
5.2 Wahlrecht für Österreicher*innen im Ausland	168
5.3 Wahlrecht für Nicht-Staatsangehörige in Österreich .	178
Unionsbürger*innen: Kommunale und Europäische Parlamentswahlen	186
Drittstaatsangehörige: Wiener Bezirksvertretung .	191
Causa finita?	195
5.4 Reformoptionen	198
6 Staatsbürgerschaft und Wahlrechte für Migrant*innen im internationalen Vergleich	203
6.1 Zugang zur Staatsbürgerschaft im internationalen Vergleich	205
6.2 Wahlrechte für Migrant*innen im internationalen Vergleich	212
6.3 Schlussbemerkung: Eine Frage der Demokratie- qualität	225
7 Literatur	227

Verzeichnis der Tabellen, Grafiken und Infokästen

Grafik 1:	Globale Verbreitung des Abstammungsprinzips .	53
Grafik 2:	Globale Verbreitung des Territorialprinzips	53
Grafik 3:	Geburten von Nicht-Österreicher*innen in Österreich 2002–2020	58
Grafik 4:	Aufenthaltserfordernis für gewöhnliche Einbürgerung	62
Grafik 5:	Einbürgerungen absolut, Einbürgerungsrate und Bevölkerungsanteil von Nicht-Staats- bürger*innen an der Gesamtbevölkerung in Österreich 1999–2020/21	74
Grafik 6:	Einbürgerungsraten im europäischen Vergleich für das Jahr 2019	75
Grafik 7:	Einbürgerungen nach ausgewählten Rechtsgründen 1999–2020	77
Grafik 8:	Einbürgerungsinteresse in Wien nach Staatsbürgerschaft	84
Grafik 9:	Bevölkerung, Wahlberechtigte und Wahlrechts- ausschluss bei den Nationalratswahlen 2002–2019	163
Grafik 10:	Unterschiedliche Wahlrechte in Österreich 2021	178
Grafik 11:	EU-Staaten, gereiht nach Inklusivität der Staatsbürgerschaft im Jahr 2019	209
Tabelle 1:	Voraussetzungen für eine gewöhnliche Ein- bürgerung in Österreich (Zusammenfassung)	68
Tabelle 2:	Akzeptanz der Doppelstaatsbürgerschaft bei freiwilligem Erwerb einer neuen Staatsbürger- schaft in 190 Staaten im Jahr 2020	127
Tabelle 3:	Registrierte wahlberechtigte Auslandsöster- reicher*innen bei den Nationalratswahlen 1990 bis 2019	175
Tabelle 4:	Wahlberechtigte Unionsbürger*innen bei den Wiener Bezirksvertretungswahlen 1996–2020 ...	190
Tabelle 5:	Expansive Wahlrechte in den Staaten der Europäischen Union 2019	220

Infokasten 1:	Aberkennung von <i>Bona-fide</i> -Staatsbürgerschaften	102
Infokasten 2:	Der lange Weg zur Wiederherstellung der Staatsbürgerschaft für NS-Opfer	112
Infokasten 3:	Wichtige Änderungen im österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetz seit 1980	122
Infokasten 4:	Der Fall J. Y.: Wie das österreichische Staatsbürgerschaftsgesetz Staatenlosigkeit erzeugt	140

Abkürzungsverzeichnis

Abl	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs	Absatz
APA	Austria Presse Agentur
Art	Artikel
BGBI	Bundesgesetzblatt
BMEIA	Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BZÖ	Bündnis Zukunft Österreich
CIEC	Commission Internationale de l'État Civil / International Commission on Civil Status
Ecowas	Economic Community of West African States (Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
EP	Europäisches Parlament
ETS	European Treaty Series
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
GERS	Gemeinsamer europäischer Referenzrahmen für Sprachen
GFK	Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention)
GLOBALCIT	Global Citizenship Observatory
GP	Gesetzgebungsperiode
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
HDI	Human Development Index
idF	in der Fassung
IGH	Internationaler Gerichtshof
Mercosur	Mercado Común del Sur (Gemeinsamer Markt des Südens)

NEOS	Das Neue Österreich und Liberales Forum
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
ÖVP	Österreichische Volkspartei
RV	Regierungsvorlage
Rz	Randziffer
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
UN DESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNDP	United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge)
UNWTO	World Tourism Organization (Weltorganisation für Tourismus)
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VwGH	Verwaltungsgerichtshof

Vorwort der Herausgeberin und des Herausgebers der Buchreihe „Migration &“

Migration hat in ganz Europa seit der letzten Jahrhundertwende dramatisch an medialer Aufmerksamkeit gewonnen und ist in den Fokus politischer Auseinandersetzungen gerückt. Parallel fand auch die Migrationsforschung, die sich seit den 1970er-Jahren an der Schnittstelle zwischen einer Vielzahl sozial- und geisteswissenschaftlicher Disziplinen entwickelte, aber lange als randständig galt, zunehmend im Mainstream der akademischen Fachwissenschaften Beachtung.

Die Kommission für Migrations- und Integrationsforschung (KMI) der Österreichischen Akademie der Wissenschaften (ÖAW) hat sich seit ihrer Gründung im Jahr 2004 zum Ziel gesetzt, die akademische Migrationsforschung innerhalb Österreichs und mit der europäischen Forschung zu vernetzen. Die öffentliche Sichtbarkeit dieser Forschung ist in Österreich jedoch noch immer relativ gering, was auch daran liegt, dass die meisten Buchpublikationen sich auf ein akademisches Zielpublikum beschränken und in kleinen Druckauflagen mit hohen Verkaufspreisen erscheinen.

Um dieses Defizit zu überwinden und das Thema Migration aus unterschiedlichen akademischen Perspektiven einem breiteren Publikum näherzubringen, startet die KMI im ÖAW-Verlag eine neue Reihe mit dem Titel „Migration &“. Die Monografien sollen das Thema Migration mit jeweils einem anderen gesellschaftlichen, politischen oder kulturellen Feld verknüpfen. Da sich die Bände über akademische Forschung und Lehre hinaus an die interessierte Öffentlichkeit richten, repräsentieren diese Felder nicht primär wissenschaftliche Disziplinen, sondern Themen und Gesellschaftsbereiche, die durch Migration einem starken Wandel ausgesetzt sind und der breiteren Öffentlichkeit oft bereits in den Medien in Zusammenhang mit Migration begegnet sind. Die Reihe beginnt mit dem vorliegenden ersten Band zum Thema Migration & Staatsbürgerschaft und wird bald mit einem zweiten zu Migration & Religion fortgesetzt.

Die Bände sollen sich von Forschungsmonografien unterscheiden, die eine spezifische Forschungsfrage innerhalb eines breiteren

Felds behandeln. Die Aufgabe der Autor*innen ist es, in leicht verständlicher Sprache einen Überblick über den Wissensstand und aktuelle wissenschaftliche Debatten im jeweiligen Themenfeld zu bieten, der keine Kenntnis der einschlägigen wissenschaftlichen Literatur, Fachbegriffe und Methoden voraussetzt. Gleichzeitig sollen die Texte wissenschaftliche Erkenntnisse und Zusammenhänge aber nicht grob simplifizieren, sondern einen Anreiz für vertiefende Auseinandersetzung mit dem Thema bieten. Die Manuskripte werden vom Verlag der ÖAW anonym begutachtet und müssen daher auch den allgemeinen Standards wissenschaftlicher Publikationen genügen.

Die Reihe legt bewusst einen empirischen Schwerpunkt auf den österreichischen Kontext, wobei dessen Darstellung jedoch immer in internationale und vor allem europäische Vergleiche eingebettet werden soll.

Dieses Projekt reiht sich in jüngere Bestrebungen der ÖAW ein, wissenschaftliche Forschung und ihre gesellschaftliche Relevanz in Österreich sichtbar zu machen. Alle Bände der Reihe erscheinen sowohl als gedruckte Bücher wie auch *open access* als Online-Veröffentlichungen, die einem breiten Publikum gratis zugänglich sind. Wenn Sie gerade die gedruckte Ausgabe lesen, so möchten wir Sie darauf hinweisen, dass Sie in der Online-Version (<https://epub.oeaw.ac.at/8886-5>) zahlreiche Links zu Literatur- und Datenquellen finden und die Grafiken in besserer Auflösung studieren können. Wir sind der ÖAW und dem ÖAW-Verlag für die finanzielle und personelle Unterstützung sehr dankbar, die das möglich macht.

Wir freuen uns über Rückmeldungen zum Konzept der Reihe oder einzelnen Bänden an: kmi@oeaw.ac.at

Rainer Bauböck und Wiebke Sievers

Danksagung der Autoren

Wir freuen uns, dass der erste Band der von der Kommission für Migrations- und Integrationsforschung herausgegebenen Sachbuchreihe „Migration &“ dem Thema Staatsbürgerschaft gewidmet ist. Dieses Thema gewann im Juni 2021, als wir an der Endfassung des Manuskripts arbeiteten, auch für uns unerwartet an innenpolitischer Aktualität. Wir hoffen, dass das Buch bei seinem Erscheinen dazu beitragen wird, die öffentliche Debatte über die Defizite der österreichischen Staatsbürgerschaftspolitik mit Fakten und Argumenten zu beleben.

Um ein Buch zu produzieren, braucht es mehr als Autor*innen. Auch an diesem Band waren mehrere andere Personen beteiligt, ohne deren Hilfe und Unterstützung dieses Publikationsprojekt nicht erfolgreich abgeschlossen worden wäre. An erster Stelle bedanken wir uns bei den beiden anonymen Gutachter*innen, deren konstruktive Anmerkungen, Anregungen und Kritiken äußerst hilfreich waren. Wir hoffen, es ist uns gelungen, den Ansprüchen dieser unbekanntenen Kolleg*innen gerecht zu werden. Ex æquo und keineswegs nachgereiht gebührt unser Dank Wiebke Sievers, die als Mit-herausgeberin der Buchreihe das Manuskript besonders gründlich gelesen hat und uns nachdrücklich ermutigt hat, einen allzu akademischen Schreibstil zu vermeiden, komplexe Argumente anschaulicher darzustellen und Fachbegriffe zu erklären. Wir bedanken uns beim Klassenpräsidium der philosophisch-historischen Klasse der Österreichischen Akademie der Wissenschaften für die großzügige Unterstützung des Projekts und die Finanzierung der Open-Access-Publikation. Besonderer Dank gebührt Robert Püringer, Ingeborg Lux und Philipp Abel, die das Projekt seitens des ÖAW-Verlags sehr effizient betreut haben, sowie Rudolph Schuster für das gründliche Lektorat des Manuskripts, Michael Fürnsinn für die ansprechende grafische Gestaltung und Peter Sauseng für den Satz.

Wien, im Juli 2021

Gerd Valchars und Rainer Bauböck

1 Staatsbürgerschaft, Menschenrechte und Demokratie

Das Thema Staatsbürgerschaft taucht in der österreichischen Politik seit den 1990er-Jahren immer im Zusammenhang mit Zuwanderung auf. In den öffentlichen Debatten vertritt eine Seite die Auffassung, dass die österreichische Staatsbürgerschaft nur als Belohnung und Abschluss nach einem langjährigen Prozess der Integration gewährt werden soll. So heißt es etwa in der Regierungsvorlage für die Novelle des Staatsbürgerschaftsgesetzes im Jahr 1998: „Die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft ist der letzte Schritt einer geglückten Integration Fremder in Österreich“.¹ Die andere Seite weist darauf hin, dass die in Österreich besonders hohen Hürden für die Einbürgerung demokratisch schwer zu rechtfertigen sind, weil die niedergelassene Bevölkerung ohne österreichische Staatsbürgerschaft zwar den Gesetzen unterworfen, aber vom Wahlrecht ausgeschlossen ist.

Dass die allermeisten österreichischen Staatsbürger*innen diesen Status per Abstammung schon bei der Geburt erhalten haben und ihn – einschließlich des Wahlrechts auf nationaler Ebene – auch dann beibehalten können, wenn sie auswandern und sich in einem anderen Staat niederlassen, ist selten Gegenstand öffentlicher Debatten und Gesetzesnovellen. Um den Zusammenhang zwischen Staatsbürgerschaft und Migration zu verstehen, müssen wir jedoch zuerst die grundlegenden Fragen stellen: Welche Funktion hat Staatsbürgerschaft im internationalen Staatensystem und was bedeutet sie für das Binnenverhältnis zwischen demokratischen Staaten und ihren Bürger*innen? Diesen Fragen widmet sich dieses Einleitungskapitel.

Wir werden in einem ersten Abschnitt zeigen, dass Staatsbürgerschaft dazu dient, die Menschheit so einzuteilen, dass Staaten für ihre jeweiligen Angehörigen in besonderer Weise verantwortlich

¹ [ErlRV 1283 BlgNR XX. GP, 6.](#)

sind. Ein Kern dieser Verantwortung ist die Verpflichtung zur Rücknahme von Staatsbürger*innen, woraus sich ein Recht auf Rückwanderung ableitet. Im zweiten Abschnitt beleuchten wir das Recht aller Menschen auf eine Staatsbürgerschaft, welches auf internationaler Ebene jedoch nur schwach verankert ist und mit dem Grundsatz der nationalen Selbstbestimmung in Fragen der Staatsangehörigkeit kollidiert. Dieser Normenkonflikt macht es einerseits schwierig, Staatenlosigkeit zu vermeiden, bewirkt aber andererseits eine zunehmende Akzeptanz mehrfacher Staatsangehörigkeit. Der dritte Abschnitt beleuchtet den Aspekt der „Bürgerschaft“ im Begriff der Staatsbürgerschaft als Ausdruck eines Status der gleichberechtigten Mitgliedschaft in einem politischen Gemeinwesen. Bürgerschaft in diesem Sinn gibt es auch in territorialen politischen Gemeinwesen über und unter der Ebene unabhängiger Staaten, wie der Europäischen Union (EU), den Bundesländern föderaler Staaten oder auf der lokalen Ebene der Gemeinden. Im vierten Abschnitt wenden wir uns schließlich der normativen Frage zu, wer Anspruch auf Staatsbürgerschaft und Wahlrechte hat und wie staatliche Antworten darauf aus demokratischer Sicht zu beurteilen sind.

In den darauffolgenden Kapiteln beleuchten wir die Arten des Erwerbs ([Kapitel 2](#)) und Verlustes ([Kapitel 3](#)) der österreichischen Staatsbürgerschaft. [Kapitel 4](#) widmet sich dem Phänomen der mehrfachen Staatsbürgerschaft. Das [Kapitel 5](#) zeigt, dass im Kontext von Migration die doppelte Bindung von Wahlrechten an Staatsbürgerschaft und Wohnsitz zunehmend gelockert wird. In diesen Kapiteln stehen die historische Entwicklung und die Rechtslage in Österreich im Vordergrund. Das Buch will aber nicht nur über die Faktenlage informieren, sondern auch Handlungsbedarf und Reformoptionen aufzeigen. Daher enthalten diese Kapitel jeweils demokratietheoretische Überlegungen und Vorschläge für inklusive Reformen. Das abschließende [Kapitel 6](#) vergleicht die österreichischen Regeln für Staatsbürgerschaft und Wahlrechte von Migrant*innen mit jenen anderer europäischer Staaten und fasst den Befund eines gravierenden Demokratiedefizits zusammen.

1.1 Staatsbürgerschaft und Migration im internationalen Staatensystem

Wie der römische Gott Janus, dessen Kopf über den Stadttoren angebracht wurde, hat Staatsbürgerschaft zwei Gesichter, von denen eines nach innen und das andere nach außen blickt.

Nach innen hin bedeutet Staatsbürgerschaft einen gleichen Rechtsstatus im Verhältnis zwischen Staatsangehörigen und ihrem Staat, unabhängig von Herkunft, sozialer Klasse, Geschlecht oder Religion. In demokratischen Staaten ist dieser Status außerdem mit bestimmten Rechten verknüpft (Marshall 2000). In der Vergangenheit waren zivile Rechte (wie das Recht auf Vertragsfreiheit, auf ein ordentliches Gerichtsverfahren oder auf Rede-, Versammlungs- und Vereinsfreiheit) und soziale Rechte (wie allgemeine Schulbildung, öffentliche Gesundheitsfürsorge und Absicherung gegen Armutsrisiken) oft an die Mitgliedschaft im jeweiligen politischen Gemeinwesen geknüpft. Heute gelten diese Rechte in liberalen Demokratien entweder als allgemeine Menschenrechte oder als Rechte der Wohnbevölkerung und nicht ausschließlich von Staatsbürger*innen. Wahlrechte auf nationaler Ebene bleiben dagegen in fast allen Staaten an die Staatsbürgerschaft geknüpft (siehe [Kapitel 6](#)). Diesen engen Zusammenhang zwischen politischer Beteiligung und dem Status der Bürgerschaft gab es bereits im antiken Athen. In seinem Buch *Politiká* definierte Aristoteles jene als Bürger einer Polis, die abwechselnd herrschen (indem sie öffentliche Ämter ausüben) und beherrscht werden (indem sie den von den Bürgern selbst beschlossenen Gesetzen unterworfen sind) (Aristoteles 2001). Eine heutige Konzeption demokratischer Bürgerschaft könnte diese als Status der gleichberechtigten Mitgliedschaft in einem sich selbst regierenden Gemeinwesen verstehen.

Nach außen hin übernimmt die Staatsbürgerschaft die Funktion eines globalen Sortiersystems, indem sie Menschen einzelnen Staaten zuordnet (Brubaker 1994). Diese Rolle der Staatsbürgerschaft ist jüngerer Ursprungs als ihre demokratische Konzeption. Sie entwickelte sich erst mit der Herausbildung eines internationalen Staatensystems seit dem Westfälischen Frieden, der 1648 den

Dreißigjährigen Krieg beendete. Die Prinzipien der territorialen Souveränität der Staaten und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten bilden seitdem die Grundlagen des internationalen Rechts. Staaten bestehen jedoch nicht nur aus Territorien und einer innerhalb der staatlichen Grenzen ausgeübten Regierungsgewalt, sondern auch aus Bevölkerungen, über welche diese ausgeübt wird. Staatsbürgerschaft bezeichnet daher im Außenverhältnis zwischen den Staaten die wechselseitige Anerkennung der besonderen Verantwortung, welche Staaten für ihre Bürger*innen tragen. Dies zeigt sich insbesondere im Recht von Staaten, ihren Angehörigen im Ausland diplomatischen und konsularischen Schutz zu gewähren, und in ihrer Pflicht, die eigenen Staatsangehörigen ohne Bedingungen einreisen zu lassen bzw. sie zurückzunehmen, wenn sie von anderen Staaten ausgewiesen werden.

Mit dem Niedergang der europäischen Monarchien seit der französischen Revolution von 1789 trat ein neues Prinzip staatlicher Legitimität in den Vordergrund: jenes der Volkssouveränität. Auch autoritäre Herrscher*innen berufen sich seitdem meist darauf, dass sie im Namen eines Staatsvolks regieren. Dieses Prinzip erfordert zweierlei: Erstens müssen die Angehörigen eines Staates von diesem identifiziert werden. Deshalb gehören Staatsbürgerschaftsgesetze zur rechtlichen Grundausstattung moderner Staaten. Zweitens kann ein Staatsvolk nur dann souverän sein, wenn Mitgliedschaft auf Dauer angelegt ist, und zwar nicht nur für das betroffene Individuum, sondern über dieses hinaus. Staatsbürgerschaft beruht nicht darauf, dass alle Personen in einem Territorium den geltenden Gesetzen unterworfen sind. Das gilt schließlich auch für Durchreisende. Um eine stabile Zuordnung zwischen Individuen und Staaten zu ermöglichen, wird Staatsbürgerschaft überall auf der Welt automatisch bei Geburt erworben – sei es durch Abstammung von Staatsbürger*innen (*ius sanguinis*) oder durch Geburt im Territorium (*ius soli*) – und in der Regel ein Leben lang beibehalten.

Daraus erwächst das Grundproblem, dessen Verästelungen wir im vorliegenden Band für das Einwanderungs- und Auswanderungsland Österreich untersuchen wollen:

Internationale Migration bewirkt, dass Territorium und Staatsvolk nicht mehr übereinstimmen. Sie erzeugt eine Bevölkerung von Nicht-Staatsbürger*innen im Inland und von Staatsbürger*innen im Ausland und damit eine Diskrepanz zwischen der Wohnbevölkerung der Staaten und ihren Staatsangehörigen. Der Anstieg internationaler Migration ist ein wesentlicher Aspekt der Globalisierung, die seit dem Ende des 20. Jahrhunderts alle Staaten der Welt immer stärker voneinander abhängig macht (de Haas/Castles/Miller 2020). Die Statistiken der Vereinten Nationen zählen zwar nur 3,5 Prozent der Weltbevölkerung als – internationale – Migrant*innen, das sind jene Menschen, die sich mindestens zwölf Monate außerhalb ihres Geburtslandes aufhalten ([UN DESA 2020](#)). Damit werden jedoch temporäre und zirkuläre Migrationen ebenso wenig erfasst wie Rückkehrmigration in das Herkunftsland. Eine Diskrepanz zwischen Staatsbürgerschaft und der zu einem beliebigen Zeitpunkt in einem Territorium anwesenden Menschen entsteht nicht nur durch Migration, die zu Niederlassung führt, sondern auch durch temporäre Migration, Mobilität von Grenzpendler*innen und internationalen Tourismus. Im Gegensatz zur relativ stabilen Zahl der internationalen Migrant*innen ist jene der Ankünfte von Tourist*innen pro Jahr von 25 Millionen im Jahr 1950 auf 1,4 Milliarden im Jahr 2018 gestiegen ([UNWTO 2019](#)). Dazu kommt, dass die Staaten der Europäischen Union und einige assoziierte Länder Abkommen über Personenfreizügigkeit für ihre jeweiligen Staatsbürger*innen abgeschlossen haben und damit auf die Kontrolle über die wachsende zwischenstaatliche Mobilität weitgehend verzichten.

Die Diskrepanz zwischen Staatsbürger*innen und niedergelassener Wohnbevölkerung kann durch einen Wechsel der Staatsbürgerschaft verringert werden. Ein solcher Wechsel erfordert aber nicht nur den Erwerb einer neuen Staatsbürgerschaft durch Einbürgerung, sondern auch den Verlust der bisherigen durch Verzicht oder Entzug. Heute ist aber nicht nur der Verzicht, sondern auch die Einbürgerung immer von einer individuellen Entscheidung abhängig. Das heißt, es bedarf eines Antrags und staatliche Stellen müssen sowohl den Erwerb einer neuen Staatsbürgerschaft als auch den Verzicht auf eine bestehende akzeptieren, damit ein solcher Wechsel

wirksam wird. Das war nicht immer so: In der Habsburgermonarchie wurden von 1811 bis 1833 niedergelassene Fremde automatisch und ohne eigene Einwilligung oder Zustimmung des Herkunftsstaats per kaiserlichem Dekret eingebürgert (Burger 2000, 108–117; [Stern/Valchars 2013, 4](#), siehe [Abschnitt 4.2](#)). Solche Praktiken wurden jedoch von den Herkunftsstaaten als Eingriff in ihre Rechte (u. a. auf diplomatischen Schutz) bekämpft und sind heute verschwunden. Bis in die 1970er-Jahre war es auch in liberalen Demokratien üblich, dass Frauen automatisch mit der Heirat die Staatsbürgerschaft ihres Ehemannes erhielten bzw. annehmen mussten und damit gleichzeitig ihre bisherige Staatsangehörigkeit verloren. Diese Regel gilt heute nur noch in einigen afrikanischen und asiatischen Staaten. Rückläufig sind auch früher weitverbreitete Regeln, dass Staatsbürgerschaft nach langem Auslandsaufenthalt oder bei Erwerb einer anderen Staatsbürgerschaft automatisch verloren geht oder entzogen wird. Gleichzeitig steigt, wie wir in [Kapitel 4](#) dokumentieren, die Toleranz mehrfacher Staatsangehörigkeit, und zwar nicht nur, wenn diese bei Geburt entsteht, weil die Eltern mehrere oder unterschiedliche Staatsbürgerschaften haben, sondern auch bei der Einbürgerung. Die Akzeptanz mehrfacher Staatsbürgerschaft bewirkt einerseits, dass ein größerer Teil der Wohnbevölkerung auch die Staatsbürgerschaft besitzt, erhöht andererseits aber die Diskrepanz, wenn auch im Ausland Niedergelassene die Staatsbürgerschaft behalten und weitervererben können, obwohl sie längst Bürger*innen ihres Wohnsitzlandes geworden sind.

All diese Regeln – der lebenslange Erwerb bei Geburt, das Antragsprinzip für Einbürgerung und Verzicht statt Automatismen sowie die Akzeptanz von Mehrfachstaatsbürgerschaften – bewirken, dass sich die durch Migration entstehende Diskrepanz zwischen Wohnbevölkerung und Staatsvolk verfestigen kann. Dass Migrant*innen die Möglichkeit haben, die Staatsbürgerschaft des Landes zu erwerben, in dem sie leben, wird also nicht automatisch dazu führen, dass Staatsvolk und Wohnbevölkerung irgendwann wieder übereinstimmen. Das globale Sortiersystem liefert immer weniger eindeutige Ergebnisse und damit kann auch die Legitimation von territorialer Souveränität durch Volkssouveränität ins Wanken ge-

raten, wenn das Staatsvolk immer weniger mit der Bevölkerung übereinstimmt, die den Gesetzen unterworfen ist.

Die Kehrseite dieses Zusammenhangs ist, dass Staatsbürgerschaft an Bedeutung für die internationale Regulierung von Migration gewinnt. Der Reisepass bestätigt die Staatsangehörigkeit einer Person gegenüber anderen Staaten, die diese betreten möchte, und ermöglicht es Letzteren, grenzüberschreitende Mobilität und Migration zu kontrollieren. Gleichzeitig sind aber die eigenen Staatsbürger*innen von jeglicher Kontrolle ausgenommen und besitzen ein unbedingtes Recht der Rückkehr, auch wenn dieses von einigen Staaten in Verletzung des internationalen Rechts infrage gestellt wird. Staatsbürgerschaft ermöglicht daher nicht nur die Kontrolle legaler Migrationskanäle, sondern auch Einwanderungsrechte. Für Mehrfachstaatsbürger*innen öffnet sie individuelle Korridore der Freizügigkeit zwischen jenen Staaten, deren Pässe sie besitzen. Andererseits erleichtert es die Toleranz von Mehrfachstaatsbürgerschaften heute, Bürger*innen die Staatsbürgerschaft zu entziehen, da sie dadurch nicht staatenlos werden. Eine wachsende Zahl an Staaten tut dies bei Bürger*innen, die an terroristischen Aktivitäten oder bewaffneten Kämpfen im Ausland beteiligt sind. Dadurch umgehen diese Staaten effektiv die Pflicht zur Rücknahme der eigenen Staatsbürger*innen und bürden die Gefahr, welche von diesen ausgeht, anderen Staaten auf (Macklin 2018).

1.2 Staatsbürgerschaft zwischen Menschenrechten und Staateninteressen

Nach dem Zweiten Weltkrieg kam es als Antwort auf die Gräueltaten des Nazi-Regimes und anderer totalitärer Systeme zu einer Revolution im internationalen Recht. Davor waren Menschenrechte in den Verfassungen demokratischer Staaten verankert und daher von Bürgerrechten kaum zu unterscheiden. Das zeigt sich schon im Titel des wichtigsten Menschenrechtsdokuments des 18. Jahrhunderts, der von der französischen Nationalversammlung 1789 verabschiedeten Erklärung der Rechte des Menschen und Bürgers (Waldron 1987). In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstanden die ersten inter-

nationalen Abkommen und Organisationen, die sich humanitären Aufgaben widmeten, wie das 1863 gegründete Internationale Komitee vom Roten Kreuz und das Genfer Abkommen von 1864 über im Kriegsdienst verwundete Soldaten. 1948 war die Zeit endlich reif für die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Im Kontext des Kalten Kriegs blieb der Katalog der Menschenrechte und vor allem die Bedeutung der bürgerlichen Freiheitsrechte gegenüber sozialen Rechten jedoch umstritten. Die Absicht eines international bindenden Abkommens wurde daher erst 1966 verwirklicht, nachdem der als unteilbar konzipierte Katalog der Menschenrechte in zwei getrennte Abkommen über bürgerliche und politische Rechte einerseits, und soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte andererseits aufgespalten wurde (Ishay 2008). Damit wurde der Schutz der Menschenrechte – neben den Prinzipien der territorialen Integrität und Volkssouveränität – zu einer weiteren wesentlichen Quelle der Legitimität von Staaten.

Universelle Menschenrechte gelten für alle Menschen unabhängig von deren Staatsbürgerschaft. Im internationalen Staatensystem ist die Aufgabe der Wahrung der Menschenrechte jedoch zum größten Teil an die einzelnen Staaten delegiert. Diese sind verantwortlich für den Schutz der Menschenrechte in ihrem Territorium und berechtigt, diesen Schutz auch für ihre Staatsangehörigen in anderen Staaten einzufordern. In ihrem Buch *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft* wies Hannah Arendt auf das Paradox hin, dass die Gewährleistung der vorgeblich allgemeinen Menschenrechte gerade für jene äußerst prekär ist, die als Flüchtlinge oder Staatenlose den Schutz durch ihr Herkunftsland verloren haben. In einer einflussreichen Formulierung bezeichnet Arendt daher die Staatsbürgerschaft als das „Recht, Rechte zu haben“ (Arendt 1986, 614).

Das Paradox wurde normativ insofern aufgelöst, als sowohl das Recht auf Asyl als eine Art Ersatzbürgerschaft für internationale Flüchtlinge wie auch das Recht auf Zugang zur Staatsbürgerschaft und die Vermeidung von Staatenlosigkeit im internationalen Recht verankert wurden. Ersteres geschah durch die Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951, die seit dem New Yorker Protokoll von 1968 ohne geografische Beschränkung gilt und der in dieser

Fassung 147 Staaten beigetreten sind; Letzteres durch das Abkommen über den Status von staatenlosen Personen aus dem Jahr 1954 und das Abkommen über die Vermeidung und Verringerung von Staatenlosigkeit aus dem Jahr 1961. Artikel 15 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte lautet: „Jeder hat das Recht auf eine Staatsangehörigkeit. Niemandem darf seine Staatsangehörigkeit willkürlich entzogen noch das Recht versagt werden, seine Staatsangehörigkeit zu wechseln.“ Dieses sehr weit gefasste Menschenrecht auf Staatsbürgerschaft wurde jedoch im Abkommen über bürgerliche und politische Rechte auf das Recht jedes Kindes reduziert, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben.²

Die Rechte auf Asyl und auf Staatsangehörigkeit sind in ihrer personalen Reichweite stark beschränkt und die Instrumente für ihre effektive Durchsetzung sind schwach. Anspruch auf Asyl haben nur jene, „die begründete Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse [sic!], Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung haben“, sich außerhalb des Landes ihrer Staatsangehörigkeit befinden und dorthin nicht zurückkehren können.³ Und Chance auf Asyl haben nur jene, die einen sicheren Aufnahmestaat erreichen oder im Rahmen von Umsiedlungsprogrammen von einem solchen aufgenommen werden. Gleichzeitig steigt die Zahl jener, welche diese Rechte dringend benötigen. Das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) schätzt die Zahl der internationalen Flüchtlinge auf derzeit 26,4 Millionen ([UNHCR 2021](#)). Für staatenlose Personen existieren keine verlässlichen globalen Schätzungen. Das Institute on Statelessness and Inclusion geht von mindestens 15 Millionen weltweit aus (ISI 2020).

² Art 24 Abs 3 [Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, UN-Generalversammlung, Resolution 2200A \(XXI\) vom 16. Dezember 1966](#); in Kraft getreten am 23. März 1976 ([BGBl 591/1978 idF BGBl III 56/2021](#)).

³ Art 1 [Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951](#); in Kraft getreten am 22. April 1954 ([BGBl 55/1955 idF III 211/2019](#)).

Berücksichtigt man zusätzlich, in wie vielen Staaten der Welt Menschenrechte der Wohnbevölkerung systematisch verletzt werden, so wird klar, dass Arendts Paradox trotz der Fortschritte bei der Verankerung der Menschenrechte im internationalen Recht unaufgelöst bleibt, so lange die Verantwortung für deren effektiven Schutz bei den einzelnen Staaten liegt.

Der menschenrechtliche Anspruch auf eine Staatsangehörigkeit steht außerdem in einem Spannungsverhältnis mit dem völkerrechtlichen Grundsatz, dass jeder Staat berechtigt ist, seine Staatsangehörigen nach eigenem Recht zu bestimmen.⁴ Dieses Prinzip der nationalen Selbstbestimmung in Fragen der Staatsangehörigkeit bedeutet, dass es beinahe 200 verschiedene Regelsysteme gibt – so viele wie Staaten weltweit –, nach denen die globale Zuordnung von Menschen zu Staaten erfolgt, was Versuche zur Vermeidung von mehrfacher Staatsbürgerschaft und Staatenlosigkeit enorm erschwert.

Internationale Mindeststandards für den Erwerb von Staatsbürgerschaft per Geburt oder Einbürgerung und für den Verlust durch Verzicht oder Entzug gibt es nur ansatzweise, wobei das Europäische Übereinkommen über Staatsangehörigkeit des Europarats aus dem Jahr 1997 der bisher ambitionierteste Versuch ist, solche Mindeststandards zu etablieren. Dieses Übereinkommen wurde von 21 Staaten ratifiziert und sieht unter anderem vor, dass kein Staat mehr als zehn Jahre Aufenthalt vor einem Einbürgerungsantrag verlangen darf und dass Doppelstaatsbürgerschaft toleriert wird, wenn sie bei Geburt entsteht.⁵ Außerdem enthält es ein Prinzip der Nichtdiskriminierung aufgrund von Geschlecht, Religion, „Rasse“, Hautfarbe oder nationaler und ethnischer Herkunft sowie zwischen Staats-

⁴ Art 1 [Übereinkommen über einzelne Fragen beim Konflikt von Staatsangehörigkeitsgesetzen](#), League of Nations Treaty Series 179, 89 vom 12. April 1930; in Kraft getreten am 01. Juli 1937, und Art 3 [Europäisches Übereinkommen über Staatsangehörigkeit](#), SEV 166 vom 06. November 1997; in Kraft getreten am 01. März 2000 ([BGBl III 39/2000 idF III 163/2017](#)).

⁵ Art 6 und 14 [Europäisches Übereinkommen über Staatsangehörigkeit](#).

angehörigen per Geburt und per Einbürgerung. Staatliche Willkür bei der Ausbürgerung wird durch eine abschließende Liste zulässiger Gründe für den Entzug der Staatsbürgerschaft eingeschränkt.⁶

Internationale Rechtsnormen sind nicht nur wesentlich, um das Versprechen eines allgemeinen Menschenrechts auf Staatsbürgerschaft einzulösen, sondern auch, um Konflikte zwischen Staaten zu verhindern. Das erklärt die vielen gescheiterten Versuche ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bis in die 1960er-Jahre, mehrfache Staatsangehörigkeiten zu vermeiden. Der erste Anlass waren Konflikte zwischen den USA und europäischen Staaten über Wehrpflichten. 25 Verträge, die nach dem amerikanischen Diplomaten George Bancroft benannt wurden, regelten die Anerkennung der Einbürgerung europäischer Emigrant*innen in den USA (Spiro 2016, 19–20). Damit verbunden waren die Fragen der Rekrutierung für die US-Armee sowie des Verlusts der amerikanischen Staatsbürgerschaft und des diplomatischen Schutzes im Fall der Rückkehr ins Herkunftsland nach zwei Jahren, wodurch solche Rückkehrer*innen wieder im Herkunftsland wehrpflichtig wurden. Friedliche Beziehungen zwischen den Staaten und die Umstellung von allgemeiner Wehrpflicht auf freiwillige Berufsarmeen ließen solche Bemühungen nach dem Zweiten Weltkrieg zunehmend anachronistisch erscheinen. Der letzte Versuch, die Vermeidung mehrfacher Staatsbürgerschaft als internationalen Rechtsgrundsatz festzuschreiben, war das Straßburger Abkommen über die Verringerung von Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit aus dem Jahr 1963.⁷ Dieses Abkommen wurde von nur 13 Staaten ratifiziert. Inzwischen sind aber 11 dieser Staaten aus dem Kapitel 1 ausgetreten, welches die Verpflichtung enthält, die Staatsbürgerschaft zu entziehen, wenn freiwillig eine fremde Staatsangehörigkeit erworben wird. Heute gilt diese Bestimmung

⁶ Art 5 und 7 [Europäisches Übereinkommen über Staatsangehörigkeit](#).

⁷ [Übereinkommen über die Verminderung der Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit und über die Militärdienstpflicht in Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit, SEV 043 vom 06. Mai 1963](#); in Kraft getreten am 28. März 1968 ([BGBl 471/1975 idF BGBl III 9/2019](#)).

nur mehr bilateral zwischen den letzten beiden verbleibenden Staaten – den Niederlanden und Österreich.

Ein anderer Grundsatz zur Vermeidung von Konflikten über Staatsangehörigkeit wurde im Jahr 1955 vom Internationalen Gerichtshof (IGH) in Den Haag formuliert. Im Fall Nottebohm ging es um die Frage, ob ein Staat verpflichtet ist, die Einbürgerung eines niedergelassenen Nicht-Staatsbürgers in einem anderen Staat anzuerkennen, wenn diese ausschließlich dazu dient, ihm Immunität zu verschaffen.⁸ Friedrich Nottebohm wuchs als deutscher Staatsangehöriger in Deutschland auf, lebte jedoch seit seinem 24. Lebensjahr in Guatemala, wo er als Geschäftsmann tätig war. Nach einigen kurzen Besuchen in Liechtenstein erwarb er 1939 die Staatsbürgerschaft des Fürstentums und verlor damit nach deutschem Recht die deutsche. Nachdem Guatemala 1941 aufseiten der Alliierten in den Weltkrieg eintrat, wurde Nottebohm trotz seiner liechtensteinischen Staatsangehörigkeit als deutscher Staatsangehöriger inhaftiert und an die USA ausgeliefert. Die Entscheidung des IGH lautete, dass Guatemala nicht verpflichtet sei, die liechtensteinische Staatsangehörigkeit Nottebohms anzuerkennen, da diese nicht auf einer echten Bindung („effective link“) beruhe und nur zum Zweck erworben worden sei, die Staatsbürgerschaft eines Krieg führenden Staates gegen jene eines neutralen einzutauschen.

Dieses Urteil ist bis heute umstritten (Sloane 2009; [Thwaites 2019](#)), aber der Grundsatz, dass Staaten nicht verpflichtet sind, den Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit anzuerkennen, wenn dieser missbräuchlich erfolgt ist, gewinnt wieder an Aktualität. Eine kleine, aber wachsende Zahl von Staaten bietet Staatsbürgerschaften gegen Zahlungen oder Investitionen an, und private Firmen beraten sowohl die Anbieter*innen als auch die Kund*innen auf diesem globalen Markt für „goldene Reisepässe“. Der Zweck des Staatsbürgerschaftserwerbs liegt nicht nur in der erhöhten Reisefreiheit, die der Besitz mehrerer Pässe ermöglicht; manchmal ist das Motiv auch Steuerflucht oder Geldwäsche und für viele ist eine prestigeträchtige

⁸ [IGH 6. April 1955, ICJ Reports 1955, 4 \(Liechtenstein v. Guatemala; Nottebohm\).](#)

Staatsbürgerschaft einfach nur ein begehrtes Luxusobjekt (Džankić 2019). Es ist eine offene Frage, ob die Ausbreitung solcher Praktiken des Staatsbürgerschaftskaufs durch Personen ohne echte Bindung zum Anbieterstaat zu einer Gegenreaktion führen wird, welche die internationale Anerkennung solcher Staatsbürgerschaften und damit ihren Marktwert wieder untergräbt (Bauböck 2019). In der EU wird die Problematik noch deutlicher, weil Staaten wie Malta, Zypern und Bulgarien, die solche Programme betreiben, ja nicht nur den Wert der eigenen Staatsbürgerschaft verkaufen, sondern insbesondere auch jenen der Unionsbürgerschaft. Das Europäische Parlament (EP) und die Kommission kritisieren daher den Verkauf der Staatsbürgerschaft und verlangen, dass ein Mindestmaß an effektiven Bindungen (etwa durch Begründung eines Wohnsitzes) nachgewiesen werden muss (Džankić 2018, Europäische Kommission 2019).

Jenseits des internationalen öffentlichen Rechts wurden auch im internationalen Privatrecht Kriterien entwickelt, um zu beurteilen, welche von mehreren Staatsbürgerschaften nun die „effektive“ ist, wenn es etwa um die Anwendung des Familienrechtes im Fall von Scheidungen oder Sorgerechten in Familien mit unterschiedlichen Staatsangehörigkeiten geht (Firsching 1974).

Die Zuordnung von Menschen zu Staaten ist und bleibt daher eine schwierige Frage, deren Klärung sowohl für den wirksamen Schutz der Menschenrechte als auch für die Vermeidung von internationalen Konflikten notwendig ist. Waren es früher kriegerische Auseinandersetzungen zwischen Staaten, so sind es heute steigende internationale Migration und grenzüberschreitende Mobilität, welche die Weiterentwicklung der bisher schwachen internationalen Rechtsnormen dringend notwendig machen. Gleichzeitig jedoch scheint aus der Perspektive der Staaten die Selbstbestimmung über den Erwerb und Verlust der eigenen Staatsangehörigkeit zunehmend zum harten Kern ihrer durch globale Abhängigkeiten geschwächten Souveränität zu werden, auf den sie nicht bereit sind zu verzichten. Dabei können sie sich auf das sogenannte „Selbstbestimmungsrecht der Völker“ berufen, das nicht nur ihre territoriale Souveränität sichert, sondern eben auch das Recht, das eigene Staatsvolk selbst zu bestimmen.

1.3 Mehrebenendemokratie: Lokale, regionale, nationale und übernationale Bürgerschaften

Wir haben bisher Staatsbürgerschaft als ein Rechtsverhältnis zwischen Individuen und souveränen Staaten aufgefasst und den Begriff der Staatsangehörigkeit als Synonym verwendet. Der Sprachgebrauch unterscheidet sich jedoch in den deutschsprachigen Staaten. In Österreich wird überwiegend von Staatsbürgerschaft gesprochen, in Deutschland von Staatsangehörigkeit und in der Schweiz vom Bürgerrecht. Auch wenn diese drei Begriffe sich auf die gleichen Sachverhalte beziehen, so schwingen doch unterschiedliche Bedeutungen mit. *Staatsangehörigkeit* signalisiert ein im Wesentlichen passives Verhältnis von Individuen zum Staat. Der Begriff entspricht jenem der Nationalität (engl. *nationality*, franz. *nationalité*) im internationalen Recht, der auch in den meisten slawischen Sprachen als Vorlage dient. Grundsätzlich ist damit nicht die Mitgliedschaft in einer kulturell oder ethnisch verstandenen Nation gemeint, sondern die Zugehörigkeit zu einem souveränen Staat, wobei wegen der Verwendung desselben Wortstamms aber die Unterscheidung zwischen Staat und Nation unscharf werden kann. *Staatsbürgerschaft* bezeichnet dagegen den aktiven Status der Bürger*innen, die in ihrer Gesamtheit als Staatsvolk den Souverän der Republik bilden, wie auch Artikel 1 des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes signalisiert („Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus“).⁹ Der Schweizer Begriff des *Bürgerrechts* entspricht am ehesten dem englischen der *citizenship*, der analog in den romanischen Sprachen verwendet wird (*citoyenneté, ciudadania, cidadania, cittadinanza* etc.). Dieser verweist auf die Substanz der Staatsbürgerschaft als ein Bündel von gleichen Rechten und Pflichten.

Der Begriff *citizenship* ist insofern weiter als jener der Staatsbürgerschaft, als in ihm der Staat nicht vorkommt. Er bezieht sich vielmehr auf die historischen Wurzeln der Idee gleichberechtigter Mitgliedschaft in der Stadt, d. h. auf die ältere Tradition von Bür-

⁹ [Bundes-Verfassungsgesetz \(B-VG\), BGBl 1/1930.](#)

gerschaft in den freien Stadtrepubliken der Antike und der frühen Neuzeit. *Citizenship* wird heute im englischen Sprachraum fast inflationär verwendet, weil sich dieser Begriff nicht nur auf einen Rechtsstatus und damit verknüpfte Rechte und Pflichten bezieht, sondern auch auf die Orientierung am Gemeinwohl im Sinne von zivilen Bürgertugenden oder des sozialen und politischen Engagements. Auch Organisationen wie Universitäten und Privatunternehmen versuchen, ihre Mitarbeiter*innen zu *good citizenship* zu motivieren, womit meist freiwillige und nicht remunerierte Beiträge zu den Organisationszielen gemeint sind. Und nicht nur natürliche, sondern auch artifizielle Rechtspersonen wie Unternehmen reklamieren *corporate citizenship* für sich, wenn sie ihren Beitrag zum Allgemeinwohl darstellen wollen.

Wir werden im vorliegenden Band den Begriff der Bürgerschaft in einem weiteren Sinn als Staatsbürgerschaft verwenden, aber in einem engeren als die eben erwähnten Ausprägungen von *citizenship*, indem wir damit einen formellen Status der Mitgliedschaft und von Rechten in territorialen politischen Gemeinwesen bezeichnen. Damit wird der Blick nicht nur auf souveräne Staaten gelenkt, sondern auch auf Gebietskörperschaften innerhalb des staatlichen Territoriums (Gemeinden und Gliedstaaten) und auf überstaatliche Gemeinwesen wie die Europäische Union.

Lokale, regionale und Unionsbürgerschaften existieren dann, wenn die jeweiligen Gebietskörperschaften mit autonomen politischen Kompetenzen ausgestattet sind, und wenn ihre territoriale Selbstregierung durch demokratische Wahlen legitimiert wird. Ein Verwaltungsbezirk, der von einer zentral ernannten Behörde administriert wird, ist kein politisches Gemeinwesen in diesem Sinn; wo es jedoch Gemeinderats- oder Landtagswahlen gibt, dort wird über das Wahlrecht faktisch ein Status der lokalen und regionalen Bürgerschaft definiert, unabhängig davon, ob solche Begriffe in Verfassungsdokumenten verwendet werden.¹⁰

¹⁰ In Österreich definiert das Bundes-Verfassungsgesetz jene Staatsbürger*innen, die in einem Land den Hauptwohnsitz haben, als dessen Landesbürger*innen ([Art 6 Abs 2](#)). Analog dazu verknüpft der 14. Zu-

In allen größeren demokratischen Staaten gibt es heute eine Mehrebenenbürgerschaft, weil neben der gesamtstaatlichen zumindest noch eine lokale Form demokratischer Bürgerschaft besteht. In föderalen Staaten wird diese durch die regionale Zwischenebene der Bürgerschaft in den Gliedstaaten ergänzt. Ein wesentlicher Unterschied zwischen staatlicher und substaatlicher Bürgerschaft ist die Offenheit der letzteren gegenüber Zuwanderung. Die freien Stadtrepubliken vor der französischen Revolution waren von Stadtmauern umgeben, die einerseits der militärischen Verteidigung und andererseits der Kontrolle von Ein- und Ausreisen dienten. Es gab in ihnen meist detaillierte Regeln für die Niederlassung und Erwerbstätigkeit von Fremden und Kriterien für den Erwerb des Bürgerstatus (Prak 2018). Der Niedergang der europäischen Imperien und der Aufstieg des modernen Nationalstaats verlagerten all diese Aspekte der Migrationskontrolle von der kommunalen auf die staatliche Ebene. In der späten Habsburgermonarchie gab es eine Übergangsphase, in der das sogenannte Heimatrecht von staatlichen Behörden dazu benutzt wurde, Binnenmigration im Staatsgebiet zu steuern. Das Heimatrecht definierte die rechtliche Zugehörigkeit einer bestimmten Person zu einer Gemeinde. Es wurde, ähnlich wie die Staatsbürgerschaft, durch Geburt, aber auch durch Aufnahme in den Gemeindeverband oder beispielsweise durch Heirat erworben

satzartikel der US-amerikanischen Verfassung die Bürgerschaft im Bund und Gliedstaat: „All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside“ ([14. Zusatzartikel, Abschnitt 1](#)). Die Schweizer Bundesverfassung kennt im Gegensatz dazu drei Ebenen der Bürgerschaft: „Schweizerbürgerin oder Schweizerbürger ist, wer das Bürgerrecht einer Gemeinde und das Bürgerrecht des Kantons besitzt“ (Art 37 Abs 1 [Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101](#)). Das deutsche Grundgesetz verwendet keine vergleichbaren Begriffe, definiert aber de facto substaatliche Bürgerschaften über das Wahlrecht: „In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist“ (Art 28 Abs 1 [Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, BGBl I 1949, 1](#)).

und regelte das Recht auf ungestörten Aufenthalt und die Zuständigkeit für die Armenfürsorge. Bedürftig gewordenen Ortsfremden wurde die Armenfürsorge verweigert, für die ihre Heimatgemeinden zuständig blieben (Heindl et al. 2000). Das war ein System, das Binnenmigrant*innen und Ortsansässige in zwei Klassen lokaler Bürgerschaft aufspaltete und dessen Grundprinzipien heute noch im Haushaltsregistrierungssystem (*hukou*) der Volksrepublik China angewendet werden (Meng/Manning 2010).

In liberalen Demokratien ist dagegen die Offenheit binnenstaatlicher Grenzen für Migration und Mobilität nicht mehr ein Privileg der Staatsbürger*innen, sondern ein allgemeines Menschenrecht, welches allen zusteht, die in einem Staatsgebiet rechtmäßigen Aufenthalt haben.¹¹ Im Gegensatz dazu beruht Personenfreizügigkeit im internationalen Staatensystem auf der wechselseitigen Anerkennung von Einwanderungsprivilegien für die Staatsbürger*innen anderer Staaten. Das kann durch Toleranz mehrfacher Staatsbürgerschaften geschehen, durch internationale Abkommen über Freizügigkeit, wie sie zwischen Australien und Neuseeland existieren, oder durch die Bildung von regionalen Staatenbünden wie Mercosur, Ecowas und der Europäischen, Eurasischen und Ostafrikanischen Union.

Die Europäische Union ist also nicht das einzige Beispiel für Bewegungsfreiheit als Kern einer suprastaatlichen Bürgerschaft; sie ist aber sicherlich das avancierteste, was die Ausgestaltung und die rechtlichen Garantien für die Personenfreizügigkeit betrifft. Diese war als eine der vier Grundfreiheiten (des freien Verkehrs von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitnehmer*innen) schon im Gründungsdokument der Europäischen Gemeinschaft, dem Vertrag von Rom, im Jahr 1957 enthalten.¹²

¹¹ Art 13 Abs 1 [Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, A/RES/217/A-\(III\) vom 10. Dezember 1948](#); Art 12 Abs 1 [Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, UN-Generalversammlung, Resolution 2200A \(XXI\) vom 16. Dezember 1966](#); in Kraft getreten am 23. März 1976 (BGBl 591/1978 idF BGBl III 56/2021).

¹² Art 48–66 [Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957](#).

Die personale Reichweite der Freizügigkeit wurde vor allem durch Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) sukzessive von Arbeitnehmer*innen auf alle Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten ausgeweitet.¹³ Der Vertrag von Maastricht führte 1992/93 schließlich den Begriff der Unionsbürgerschaft ein und erweiterte das Recht auf Freizügigkeit um politische Beteiligungsrechte.¹⁴ Mobile EU-Bürger*innen mit einem Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat erhielten damit die Möglichkeit, in diesem Staat an den Wahlen auf kommunaler Ebene und zum Europäischen Parlament teilzunehmen – nicht jedoch an nationalen Wahlen. Im Jahr 2004 wurde schließlich die Bewegungsfreiheit durch eine entsprechende Richtlinie umfassend geregelt.¹⁵ Diese Freizügigkeit ist keineswegs absolut; wer sich in einem anderen EU-Staat niederlassen will, muss ausreichende Mittel zum Lebensunterhalt und eine Krankenversicherung nachweisen. Außerdem kann der jeweilige Staat Unionsbürger*innen bei gravierenden Verstößen gegen die öffentliche Ordnung ausweisen. Nach fünf Jahren besteht allerdings ein Recht auf Daueraufenthalt, welches weitreichenden Schutz vor Ausweisung bietet. Im Gegensatz zu Drittstaatsangehörigen (das sind die Staatsbürger*innen von Staaten, die kein Mitglied der EU sind) und sogar zu den Staatsangehörigen der meisten Mitgliedstaaten, die in diesen Staaten leben, genießen mobile Unionsbürger*innen auch großzügige Rechte des Familiennachzugs im Gastland nicht nur für minderjährige Kinder und Lebenspartner*innen, sondern auch für ihre Eltern.

Obwohl die Unionsbürgerschaft von einigen Kommentator*innen, darunter auch der deutsche Philosoph Jürgen Habermas (1992),

¹³ Siehe dazu die Datenbasis der EU-Kommission über einschlägige Gerichtsentscheide: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=953&langId=en>.

¹⁴ Art 8 [Vertrag über die Europäische Union vom 07. Februar 1992, ABI C 191, 1.](#)

¹⁵ [Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, ABI L 2004/158, 77.](#)

als eine tendenziell postnationale und kosmopolitische Konzeption der politischen Mitgliedschaft begrüßt wurde, ist ihr wichtigstes Kennzeichen, dass sie von der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten abgeleitet wird.¹⁶ Freizügigkeit und kommunale Wahlrechte sind also Privilegien, welche die Mitgliedstaaten wechselseitig ihren jeweiligen Bürger*innen einräumen. Gegen die postnationale These spricht insbesondere, dass die EU die Regelung des Zugangs zur Unionsbürgerschaft durch die Staatsbürgerschaft der Mitgliedstaaten in deren alleiniger Kompetenz beließ. Im Gegensatz dazu vereinbarten die Staaten der nordischen Passunion nach dem Zweiten Weltkrieg auch eine Harmonisierung ihrer Staatsbürgerschaftsgesetze ([Midtbøen/Birkvad/Erdal 2018](#)).

Da es eine solche Koordinierung in der EU nicht gibt, kann jeder Mitgliedstaat aufgrund selbstgewählter Regeln Drittstaatsangehörige in Unionsbürger*innen verwandeln, die wiederum innerhalb der Europäischen Union Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit genießen. Während es keine empirischen Belege für die These gibt, dass niedrige Schwellen für die Einbürgerung als Anreiz für Drittstaatsangehörige wirken, in solche Staaten einzuwandern, ermöglichen die Gesetze zahlreicher EU-Staaten die unbeschränkte Weitergabe der Staatsbürgerschaft über mehrere im Ausland geborene Generationen. Zu diesen Staaten zählt auch Österreich. Allerdings wird die Weitergabe über mehrere Generationen dadurch reduziert, dass Emigrant*innen und ihre Nachkommen, welche die Staatsbürgerschaft des Auswanderungslandes durch Einbürgerung erwerben, die österreichische in der Regel verlieren. Im Gegensatz dazu führt etwa die Toleranz der Doppelstaatsbürgerschaft in Italien dazu, dass auch späte Nachkommen italienischer Emigrant*innen in Südamerika, die schon über mehrere Generationen Staatsbürger*innen der

¹⁶ Die Formulierung im Vertrag von Maastricht lautete: „Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft ergänzt die nationale Staatsbürgerschaft, ersetzt sie aber nicht“ ([Art 17](#)). Diese Formel wurde im derzeit geltenden Vertrag von Lissabon nur leicht modifiziert: „Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie aber nicht“ ([Art 20](#)).

Länder sind, in denen sie sich niedergelassen haben, italienische Pässe beantragen können, um mit diesen in andere EU-Staaten zu migrieren ([Pallaver/Denicoló 2021](#)). EU-Pässe, die über Abstammung von europäischen Emigrant*innen im Ausland erworben werden, sind nicht nur als Eintrittskarten in den weltgrößten freien Arbeitsmarkt, sondern auch als Versicherungspolizze gegen politische und ökonomische Risikoszenarien im Heimatland oder als Prestigeobjekte für eine aufstrebende Mittelklasse sehr begehrt (Harpaz 2019).

Für den Erwerb der Unionsbürgerschaft gibt es also kaum europarechtliche Normen. Anders sieht das beim Entzug aus. In zwei wegweisenden Urteilen hat der Europäische Gerichtshof die Mitgliedstaaten angewiesen zu berücksichtigen, dass in der Regel mit der jeweiligen nationalen Staatsbürgerschaft auch die Unionsbürgerschaft verloren geht. Das erste dieser Urteile betraf einen ehemaligen österreichischen Staatsbürger, Janko Rottmann, der in Bayern die deutsche Staatsbürgerschaft erwarb und damit die österreichische verlor, dabei aber verschwieg, dass gegen ihn in Österreich ein Finanzstrafverfahren anhängig war.¹⁷ Der EuGH urteilte, dass in einem solchen Fall (Betrug im Einbürgerungsverfahren durch Verschweigen einer Straftat) der nachträgliche Entzug der widerrechtlich erworbenen Staatsbürgerschaft zulässig sei. Aber die Mitgliedstaaten seien grundsätzlich verpflichtet, das Unionsrecht zu berücksichtigen und die Verhältnismäßigkeit einer solchen Maßnahme zu prüfen, wenn der Entzug der Staatsbürgerschaft auch zum Verlust der Unionsbürgerschaft führe. Dieses Urteil wurde im Juni 2019 im Fall Tjebbes und andere bestätigt und ausgeweitet.¹⁸ Die Niederlande sehen einen Verlust der Staatsbürgerschaft nach zehn Jahren Aufenthalt im Ausland vor. Diese Bestimmung ist nur auf Doppelstaatsbürger*innen anwendbar und gilt nicht für Aufenthalt in einem anderen EU-Staat. Der EuGH hat nun festgestellt, dass ein Entzug der Staatsangehörigkeit grundsätzlich zulässig sei, wenn keine echten Bindungen zum Staat mehr bestehen, dass aber

¹⁷ [EuGH 02.03.2010, C-135/08 \(Janko Rottman gg. Freistaat Bayern\)](#).

¹⁸ [EuGH 12.03.2019, C-221/17 \(M.G. Tjebbes u. a. gg. Minister van Buitenlandse Zaken\)](#).

eine Verhältnismäßigkeitsprüfung im Einzelfall möglich sein müsse. Daher ist selbst langjährige Niederlassung in einem Drittstaat kein ausreichender Grund für den *automatischen* Entzug der Staatsbürgerschaft, wenn damit auch die Unionsbürgerschaft verloren geht.

Wie unsere kurze Analyse von substaatlicher und suprastaatlicher Bürgerschaft gezeigt hat, kann der Zusammenhang zwischen Staatsbürgerschaft und Migration nicht ausreichend verstanden werden, wenn wir ihn nur aus der staatlichen Perspektive des Einwanderungslandes betrachten. Sowohl die in diesem Abschnitt erörterten Mehrebenenbürgerschaften als auch die im vorhergehenden diskutierten überlappenden Zugehörigkeiten von Migrant*innen zu mehreren Staaten illustrieren „Konstellationen von Bürgerschaften“ (Bauböck 2012). Damit ist gemeint, dass die Rechte von Migrant*innen von mehreren Staaten und auf mehreren Regierungsebenen gestaltet werden, die sich gegenseitig beeinflussen. Die Regeln und Entscheidungen, die von einer politischen Instanz getroffen werden, beschränken die Optionen und Handlungsspielräume der jeweils anderen. Wieviel Bewegungsfreiheit Migrant*innen haben, hängt davon ab, ob ihre Aufenthalts- und Herkunftsstaaten den Wechsel von Staatsbürgerschaft erleichtern oder erschweren und ob sie Doppelstaatsbürgerschaften akzeptieren. Welche politischen Beteiligungsrechte sie haben, hängt davon ab, ob ihr Herkunftsland seinen Bürger*innen mit Wohnsitz im Ausland Wahlrechte einräumt und ob ihr Aufenthaltsland auch Nicht-Staatsangehörigen solche gewährt. In der EU werden diese Rechte noch zusätzlich für die drei Kategorien der Drittstaatsangehörigen, der mobilen und der „statischen“ Unionsbürger*innen, die im Land ihrer Staatsangehörigkeit leben, unterschiedlich gebündelt. So ist zum Beispiel das Recht auf Familiennachzug für mobile Unionsbürger*innen durch EU-Recht geregelt und bezieht auch enge Verwandte in aufsteigender Linie (Eltern, Großeltern) mit ein,¹⁹ während der Familiennachzug zu eingebürgerten Migrant*innen durch nationales Recht geregelt und meist (so auch in Österreich) stärker eingeschränkt wird. Für Drittstaatsangehörige regelt das Unionsrecht Mindeststandards, die aber

¹⁹ Art 2 [RL 2004/38/EG](#).

nur den Familiennachzug von Partner*innen und minderjährigen Kindern betreffen.²⁰

1.4 Demokratische Inklusion

Nach dieser Skizze der begrifflichen Konnotationen und empirischen Zusammenhänge von Staatsbürgerschaft und Migration wollen wir noch überlegen, ob demokratische Grundsätze helfen können, die normative Frage zu beantworten, wie der Zugang von Migrant*innen zu Bürgerschaft und Bürgerrechten gestaltet werden *sollte*. Diese Frage nach den Grenzen der politischen Inklusion und damit verbunden der adäquaten Reichweite demokratischer Herrschaft wird in der demokratietheoretischen Debatte als das *boundary problem* (Grenzziehungsproblem) bezeichnet.

Dazu müssen wir zunächst zwischen demokratischen Inklusionsprinzipien und den konkreten Inklusionsregeln unterscheiden. Demokratische Prinzipien dienen dazu, die Legitimität politischer Herrschaft zu begründen; Inklusionsregeln bestimmen, wem die Mitgliedschaft oder die Mitbestimmungsrechte in einem bestimmten Gemeinwesen zuerkannt werden. Die Zuerkennung der Staatsbürgerschaft aufgrund der Abstammung oder aufgrund der Geburt im Territorium sind Regeln für die Bestimmung des Staatsvolks; die Bindung des Wahlrechts an die Staatsbürgerschaft und an ein Mindestalter von 16 Jahren sind Regeln für die Bestimmung des *Demos*, d. h. der wahlberechtigten Bevölkerung. Solche Regeln erzeugen nur dann Legitimität für politische Herrschaft, wenn sie durch normative Inklusionsprinzipien begründet werden können, d. h., wenn sie dazu dienen, Personen zu identifizieren, denen die Staatsbürgerschaft oder das Wahlrecht aus demokratischen Gründen zusteht.

Der US-amerikanische Demokratieforscher Robert Dahl erkannte in den 1970er-Jahren, dass sich hier ein Problem auftut (Dahl 1990; siehe auch Whelan 1983). Ein demokratisch verfasstes Gemeinwesen kann nur dann Legitimität für seine Herrschaft über ein Volk

²⁰ Art 4 [Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung](#), ABl L 2003/251, 12.

beanspruchen, wenn dessen Grenzen selbst demokratisch legitim sind. Dahl widersprach damit dem österreichischen Ökonom Josef Schumpeter, der in seinem 1942 veröffentlichten Buch über Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie die Auffassung vertrat, dass es jedem demokratischen Volk überlassen bleibt, sich selbst zu definieren. Laut Schumpeter sei deshalb auch der Ausschluss der schwarzen Bevölkerung im Süden der USA vom Wahlrecht nicht undemokratisch gewesen (Schumpeter 1976, 244–245; siehe Dahl 1989, 121).

Die Zusammensetzung des Staats- und Wahlvolks kann auch nicht durch demokratische Entscheidungsverfahren, wie etwa durch Volksabstimmungen, geklärt werden, weil ja immer zuerst entschieden werden muss, wer in solchen Abstimmungen wahlberechtigt sein soll. Der Demokratietheoretiker Robert Goodin bringt dieses Paradox so auf den Punkt:

It is simply incoherent to constitute the electorate through a vote among voters who would be entitled to vote only by virtue of the outcome of that very vote. That is like saying the winning lottery ticket will be pulled out of the hat by the winner of that selfsame lottery. (Goodin 2007, 43)²¹

Wenn also demokratische Verfahren keine schlüssige Antwort auf die Frage liefern, wer zu einem demokratischen Volk gehört, dann müssen wir stattdessen nach substanziellen Inklusionsprinzipien suchen. Ein historisch wirkungsmächtiges Prinzip liefert der Nationalismus, dessen ideologischer Grundgedanke es ist, dass die Grenzen von Nation und Staat möglichst deckungsgleich sein sollten (Gellner 1991). Doch mit diesem Prinzip lässt sich das Problem nur dann lösen, wenn die Nation bereits vor dem Staat existiert. Die Mitgliedschaft in ihr kann daher nicht durch den Staat selbst bestimmt werden. Denn wenn, wie in der französisch-republikanischen Auf-

²¹ „Es ist in sich widersprüchlich, das Wahlvolk durch eine Abstimmung unter Wähler*innen bestimmen zu wollen, deren Wahlberechtigung erst durch das Ergebnis derselben Abstimmung festgestellt wird. Genauso gut könnte man den Gewinner einer Lotterie sein Siegerticket selbst aus dem Hut ziehen lassen“ [unsere Übersetzung].

fassung der Nation, diese erst durch den Staat geschaffen wird und ihre Angehörigen die Bürger*innen des Staates sind, dann bleibt das Henne-und-Ei-Problem und damit die Frage, wer Anspruch auf die Staatsbürgerschaft hat, weiterhin ungelöst. Vorpolitische Auffassungen der Nation als einer Abstammungs-, Schicksals- und Sprachgemeinschaft, die unabhängig vom Staat existiert, sich aber erst in diesem verwirklicht, sind jedoch nicht nur aus historischer Sicht, sondern auch aus demokratischer Perspektive problematisch. Solche nationalen Gemeinschaften waren nämlich selbst imaginiert, wie Benedict Anderson (2005) in den 1980er-Jahren erklärte. Demnach diene die Idee der Nation nicht dazu, die überwiegend heterogenen Bevölkerungen moderner Staaten zu beschreiben, sondern diese vielmehr als begrenzte und souveräne politische Gemeinschaften zu imaginieren. Industrielle Arbeitsteilung, das staatliche Bildungssystem und die Erzeugung einer öffentlichen Meinung durch Massenmedien waren laut Gellner und Anderson jene Mechanismen, durch die Nationen kulturell homogenisiert und damit erst als Gemeinschaften vorgestellt werden konnten. Die Berufung auf nationale Identität als Kriterium für die Zugehörigkeit zu einem Staatsvolk diene immer auch dazu, einheimische oder zugewanderte Minderheiten zwangsweise zu assimilieren oder auszugrenzen. Andererseits konnten auch territorial konzentrierte Sprachminderheiten, die dagegen Widerstand leisteten, die Integrität staatlicher Grenzen im Namen eines nationalen Selbstbestimmungsrechtes infrage stellen.

In einer lebhaften Debatte in der politischen Theorie werden in jüngster Zeit zwei demokratische Inklusionsprinzipien propagiert: der Einschluss all jener, deren Interessen von Entscheidungen betroffenen sind, und der Einschluss aller Personen, die dem jeweiligen Recht unterworfen sind. Das erste dieser beiden Prinzipien leitet sich von einem Grundsatz des römischen Rechts ab: *quod omnes tangit, ab omnibus approbetur* – was alle betrifft, dem sollen alle zustimmen müssen. Wie jedes politische Herrschaftssystem treffen demokratische Staaten Entscheidungen, die in die Interessen der einzelnen Individuen eingreifen. Daher sollten all jene an einer Entscheidung beteiligt (oder in ihr durch Delegierte vertreten) sein, deren Interessen von dieser Entscheidung betroffen sind.

Dieses Prinzip hat radikale Konsequenzen für staatlich verfasste Demokratien. Robert Dahl meinte, dass eigentlich alle Lateinamerikaner*innen bei US-Präsidentenwahlen wahlberechtigt sein müssten, da ihre Interessen in höchstem Maß von der Außen- und Wirtschaftspolitik der USA betroffen seien (Dahl 1990, 49). Die zweite Konsequenz ist, dass es kein stabiles Wahlvolk geben kann, das ein Parlament oder eine*n Präsident*in für eine bestimmte Amtszeit wählt, weil es ja von deren jeweiligen Entscheidungen abhängt, wessen Interessen betroffen sind und wer daher wahlberechtigt sein sollte. Manche Vertreter*innen des Prinzips der Inklusion aller betroffenen Interessen ziehen daraus den Schluss, dass nur eine globale Demokratie, die die gesamte Menschheit umfasst, demokratisch legitim ist (Goodin 2007).

Das alternative Prinzip, also der Einschluss aller dauerhaft Rechtsunterworfenen, scheint eher mit einem pluralistischen Staatensystem und stabilen Staatsvölkern vereinbar. In dieser Sicht entsteht demokratische Legitimität nicht durch die bloße Berücksichtigung von Interessen aller Art. Was gerechtfertigt werden muss, ist vielmehr, dass die individuelle Autonomie durch die Unterwerfung unter gesetzgebende, exekutive und judikative Gewalt beschränkt wird. Um diesen Freiheitsverlust zu legitimieren, müssen all jene, die dem Recht unterworfen sind, an der Rechtssetzung beteiligt werden. Wer einer politischen Herrschaft unterliegt, muss diese also zugleich durch demokratische Beteiligung ausüben bzw. sie über das Wahlrecht autorisieren, kontrollieren und auswechseln können.

Doch auch mit dieser Lösung des demokratischen Grenzproblems bleibt die Frage, wie demokratische Gemeinwesen legitim konstituiert werden und ihren Anspruch auf ein Territorium rechtfertigen können, weiterhin unbeantwortet. Sie geht von bestehenden Staaten und ihren Grenzen aus und verlangt, dass alle in einem staatlichen Territorium niedergelassenen Personen, die dauerhaft der jeweiligen Rechtsordnung unterworfen sind, Staatsbürger*innen sein oder Wahlrechte genießen sollen.

Die Schlussfolgerung für das Thema unseres Bandes ist offenkundig: Niedergelassene Immigrant*innen müssen entweder automatisch eingebürgert werden (Rubio-Marín 2000; [de Schutter/Ypi](#)

2015) oder Wahlrechte unabhängig von der Staatsangehörigkeit erhalten. Die Kehrseite ist, dass Emigrant*innen, die nicht mehr oder nur mehr marginal dem Recht des Herkunftsstaats unterworfen sind, ihre frühere Staatsbürgerschaft ebenso automatisch verlieren sollten bzw., falls sie eine ruhende Staatsbürgerschaft beibehalten können, um ihre Rückkehroptionen aufrechtzuerhalten, von Wahlen im Herkunftsland ausgeschlossen werden müssten.

Ein Prinzip des Einschlusses aller Rechtsunterworfenen wirft auch die Frage auf, ob Einwanderungswillige nicht schon an den Grenzen selbst dem Recht in einer Weise unterworfen sind, die ihre Beteiligung an der Gesetzgebung zumindest in Bezug auf Einwanderungsrechte erforderlich macht (Abizadeh 2008, 2010; Miller 2010). Mit anderen Worten: Wie lässt sich der erhebliche staatliche Eingriff in individuelle Autonomie durch Abweisung von Immigrant*innen an der Grenze rechtfertigen, wenn die Einwanderungsgesetze nur im Namen der Einheimischen beschlossen wurden? Auch das Prinzip des Einschlusses aller Rechtsunterworfenen hat also weitreichende Konsequenzen, die von demokratischen Staaten in der gegenwärtigen Welt kaum erfüllt werden können.

Im Folgenden soll ein drittes demokratisches Inklusionsprinzip vorgestellt werden, das die Bedingungen des Staatensystems und seiner normativen Ordnung akzeptiert und damit eher als Handlungsrichtlinie für progressive Reformen dienen könnte. Es handelt sich dabei um den Grundsatz der Inklusion aller „citizenship stakeholders“ (Bauböck 2018), also all jener, die Anspruch auf Teilhabe an einem demokratischen Gemeinwesen haben.

Dieses Prinzip knüpft an das Kriterium „echter Bindungen“ an, wie es vom IGH im Fall *Nottebohm* formuliert wurde, interpretiert dieses aber nicht nur negativ als das Recht von Staaten, die Anerkennung missbräuchlich erworbener Staatsangehörigkeiten anderer Staaten zu verweigern, sondern positiv als einen Anspruch auf Zugang zu demokratischer Bürgerschaft.

Das Legitimationsprinzip ist hier – ähnlich wie beim Einschluss aller Rechtsunterworfenen – der demokratische Grundgedanke der kollektiven Selbstregierung. Hier bildet dieser Gedanke jedoch den Ausgangspunkt der Argumentation. Demokratie beginnt damit,

dass die Regierungsgewalt vom Volk der Bürger*innen autorisiert werden muss. Die Frage, wer zu einem solchen Volk gehört, wird nicht durch dessen Umdeutung in eine dem Staat vorausgesetzte Nation beantwortet, sondern durch den Zweck legitimer politischer Herrschaft. Diese dient dazu, individuelle Autonomie zu schützen und es den Einzelnen zu ermöglichen, ihre eigenen Interessen und Vorstellungen vom guten Leben soweit wie möglich in einer Gemeinschaft mit anderen zu verwirklichen, denen dieselben Rechte zukommen. Dazu braucht es Institutionen, die die Rechte aller schützen und eine Regierungsgewalt, die kollektiv bindende Entscheidungen trifft, welche zumindest dem Anspruch nach das Gemeinwohl verfolgen. Ein Recht auf Zugehörigkeit zu einem bestimmten demokratischen Gemeinwesen haben daher all jene (und nur jene), deren individuelle Autonomie und persönliches Wohlergehen von der kollektiven Selbstregierung und dem Gemeinwohl dieses Gemeinwesens abhängen. Diese Personen können als *citizenship stakeholders* bezeichnet werden (Bauböck 2018, 37–47).

Das bedeutet angewendet auf das Thema unseres Bandes, dass Immigrant*innen nach ihrer Niederlassung einen Anspruch auf Einbürgerung haben, weil ihre individuelle Autonomie und ihr persönliches Wohlergehen von der kollektiven Selbstregierung des Gemeinwesens abhängen, in dem sie leben. Es heißt aber auch, dass Emigrant*innen ihre Staatsbürgerschaft nicht verlieren sollten, solange sie aufgrund ihrer Biografien und Zukunftspläne mit dem Herkunftsland verbunden bleiben.

Das *Citizenship-stakeholder*-Prinzip unterscheidet sich auch dadurch von den anderen bisher diskutierten Inklusionsgrundsätzen, als es nicht nur auf die Bedingungen für individuelle Autonomie achtet, sondern auch auf jene für kollektive Selbstregierung. Damit ermöglicht es uns, zwischen den verschiedenen Typen und Ebenen territorialer Gemeinwesen zu unterscheiden. Die Bedingungen für demokratische Selbstregierung in Städten und Gemeinden oder in einer Staatenunion wie der EU sind nicht dieselben wie jene in einem unabhängigen Staat.

Staatsvölker benötigen, wie wir eingangs besprochen haben, ein hohes Ausmaß an Stabilität über Generationen hinweg. Die-

se ist nicht nur für das nach außen gewendete Gesicht der janusköpfigen Staatsbürgerschaft wichtig, die von anderen Staaten anerkannt werden muss, sondern auch für jenes, das nach innen blickt. Dadurch, dass Staatsbürgerschaft automatisch per Geburt und präsumtiv lebenslang erworben wird, signalisiert sie den Mitgliedern des Gemeinwesens erstens, dass sie ihre Zugehörigkeit nicht wie die Mitgliedschaft in einem Verein selbst gewählt haben. Wer einer freiwilligen Vereinigung beitreten will, sucht diese danach aus, welche Interessen, Meinungen oder Identitäten er oder sie mit ihren Mitgliedern teilt. Daher sind solche Vereine in dieser Hinsicht immer homogener als ihr soziales Umfeld. Das gilt aber nicht für jene Menschen, die in eine staatliche Mitgliedschaft hineingeboren wurden. Daher müssen sie die Vielfalt der Interessen, Meinungen und Identitäten in der Gesellschaft als Voraussetzung für den demokratischen Prozess akzeptieren. Zweitens signalisiert bei Geburt erworbene Staatsbürgerschaft, dass die Verantwortung der Regierenden wie der Bürger*innen für das Gemeinwohl zeitlich nicht begrenzt ist, sondern zukünftige Generationen miteinschließt, die ebenso automatisch Mitglieder werden.

Auch das Prinzip, dass die Einbürgerung und der Verzicht auf Staatsbürgerschaft beantragt werden müssen (im Gegensatz zum automatischen Erwerb und Verlust der Staatsbürgerschaft durch Ein- oder Auswanderung), ist aus dieser Perspektive gut begründet. Um neue Mitglieder in einer durch gleiche Umstände der Geburt begründeten Gemeinschaft zu werden, müssen jene, für die diese Umstände nicht zutreffen, um Aufnahme ansuchen und sich dadurch „naturalisieren“. Sie haben einen Anspruch auf Aufnahme (oder Austritt), wenn dies durch ihre biografischen Bindungen an das Gemeinwesen (oder deren Fehlen) begründet ist. Als Migrant*innen, deren Bündel an Bürgerrechten einerseits durch ein Herkunftsland und andererseits ein Aufenthaltsland bestimmt wird, sind die Bedingungen für ihre Autonomie jedoch nicht nur durch ihr Verhältnis zu einem, sondern zu zwei oder mehreren Staaten bestimmt. Sie müssen daher – im Gegensatz zu Staatsbürger*innen per Geburt – die Wahlfreiheit haben, sich für oder gegen Einbürgerung und Ausbürgerung zu entscheiden und auch die Option der mehrfachen

Staatsangehörigkeit sollte ihnen offenstehen, weil sie ihrer doppelten *stakeholdership* entspricht.

Wenn man Migrant*innen als mehrfache demokratische *Stakeholder* sieht, so scheinen viele der gegenwärtigen Regeln des österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetzes, die wir in den folgenden Kapiteln analysieren werden, illegitim. Das gilt für hohe Hürden für die Einbürgerung, für das Verbot der Doppelstaatsbürgerschaft für Immigrant*innen und Emigrant*innen und für das Fehlen eines *ius soli* für im Inland geborene und aufgewachsene Kinder der ersten Einwanderungsgeneration. Dasselbe Prinzip ermöglicht aber nicht nur Kritik an ungerechtfertigtem Ausschluss; es begründet auch, warum der Verkauf der Staatsbürgerschaft an Investoren und ein unbeschränktes Abstammungsprinzip für im Ausland geborene Nachkommen zu inklusiv und damit problematisch sind. Staatsbürgerschaft als gemeinsamer und gleicher Status der Mitgliedschaft in einem demokratischen Gemeinwesen wird dadurch entwertet, dass sie an Personen vergeben wird, die keine ausreichend starken Bindungen an dieses haben, um gemeinsam und gleichberechtigt mit allen anderen Bürger*innen kollektive Entscheidungen über das Gemeinwohl zu treffen.

Lokale Bürgerschaft in Gemeinden unterscheidet sich in ihren Rahmenbedingungen deutlich von der Staatsbürgerschaft. Um sich selbst zu regieren, brauchen Städte heute nicht mehr Mauern und Friedensabkommen. Erstens blickt das nach außen gewendete Gesicht der Gemeindebürgerschaft auf den übergeordneten Staat und signalisiert ihm gegenüber den Wunsch nach lokaler Autonomie, die durch die innerstaatliche Verfassung und nicht durch Unabhängigkeit gewährleistet wird. Zweitens blickt das nach innen gerichtete Gesicht der Gemeindebürgerschaft nicht in die ferne Zukunft eines sich über Generationen hinweg reproduzierenden demokratischen Volkes. Angesichts der offenen Grenzen der Gemeinde und der oft rasch wechselnden Zusammensetzung mobiler Stadtbewohner*innen rückt der Zeithorizont der lokalen Bürgerschaft näher an die Gegenwart und schließt alle ein, die in ihr wohnen. Kommunale Regierungen erzeugen öffentliche Güter und Dienstleistungen für lokale Wohnbevölkerungen und ihre Grenzen sind, wie im vorigen

Abschnitt diskutiert, strukturell offen für Zu- und Abwanderung. Aus der Sicht der Kommunen sind daher alle, die zur lokalen Bevölkerung gehören, *Stakeholder* der kommunalen Demokratie. Eine Unterscheidung zwischen nationalen Staatsangehörigen, Unionsbürger*innen und Drittstaatsangehörigen ist aus der Binnensicht der lokalen Demokratie willkürlich und nicht zu rechtfertigen. Kommunale Wahlrechte sollten daher allen in der Gemeinde niedergelassenen Personen zuerkannt werden. Im Gegensatz zur Staatsbürgerschaft geht lokale Wohnbürgerschaft aber auch verloren, wenn der Wohnsitz in eine andere Gemeinde oder ins Ausland verlegt wird.

Die Europäische Union ist dagegen ein Zusammenschluss demokratischer Staaten, dessen Gesetzgebung, Exekutive und Judikative so mächtig geworden sind, dass sie selbst Standards demokratischer Legitimität genügen müssen. Im weitesten Sinn ist die Union ein föderales Gemeinwesen. Allerdings wird anders als in Bundesstaaten die Bürgerschaft auf der Ebene der Union von jener der Gliedstaaten abgeleitet statt umgekehrt.²² Auch hier gilt, dass die Bedingungen berücksichtigt werden müssen, unter denen sich eine solche Union selbst regieren kann. Solange sie als Union von Staaten und nicht als Bundesstaat verfasst ist, scheint die derzeitige Ableitung der Unionsbürgerschaft gerechtfertigt. Sie bedeutet, dass die Unionsbürger*innen demokratische *Stakeholder* der Union sind, weil sie Staatsbürger*innen der Mitgliedstaaten dieser Union sind und nicht umgekehrt. Manche Autor*innen befürworten jedoch ein drittes Modell der Unionsbürgerschaft, das diese wie lokale Wohnbürgerschaft allen zuerkennt, die sich auf Dauer im Territorium der EU aufhalten. Damit würden auch Drittstaatsangehörige ohne Einbürgerungsverfahren zu Unionsbürger*innen gemacht (Kosta-

²² Der bereits in [Fußnote 10](#) zitierte Artikel 37 der Schweizer Bundesverfassung signalisiert ebenfalls eine konföderale Ableitung der Bundesbürgerschaft von jener der Kommunen und Kantone, allerdings werden die Kriterien für den Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft per Geburt und für deren Verlust ebenso wie Mindestvoraussetzung für die Einbürgerung durch ein Bundesgesetz geregelt. Kantone und Gemeinden können lediglich zusätzliche Bedingungen für die Einbürgerung beschließen und im Einzelfall über Anträge entscheiden.

kopoulou 2008/[2019](#)). Welches dieser Modelle zu bevorzugen ist, hängt nicht nur davon ab, welches demokratische Inklusionsprinzip man unterstützt, sondern auch, wie der gegenwärtige Entwicklungsstand und die zukünftigen Perspektiven der EU eingeschätzt werden ([Valchars 2017b](#)). Wer die Union als zukünftigen Bundesstaat sieht, wird die Ableitung der Staatsbürgerschaft der Mitgliedstaaten von der Unionsstaatsbürgerschaft befürworten; wer sie dagegen als postnationalen Staat neuen Typs begreift, wird eher für die Abkopplung der Bürgerschaft der Union von jener der Mitgliedstaaten und den direkten Zugang von Drittstaatsangehörigen zu ersterer eintreten.

Unser Plädoyer für eine kontextuelle Bewertung der Regeln für Mitgliedschaft und Grenzen demokratischer Gemeinschaften auf der Basis eines Prinzips der Inklusion aller demokratischen *Stakeholder* bedeutet nicht, dass die Grundsätze der Berücksichtigung aller betroffenen Interessen und des Einschlusses aller Rechtsunterworfenen obsolet sind. Sie können nur nicht die Frage beantworten, wer zu einem demokratischen Gemeinwesen gehören soll. Das ist aber nicht die einzige Inklusionsfrage. Wir schlagen daher vor, zwischen verschiedenen Stadien der demokratischen Inklusion zu unterscheiden.

Die erste Frage, die geklärt werden muss, ist jene, wer zum demokratischen Volk gehört, von dem die Regierungsgewalt ausgeht, d. h. durch freie und repräsentative Wahlen autorisiert wird. Ist diese Frage einmal beantwortet, so stellt sich als nächste jene, wer Anspruch auf den Schutz individueller Rechte und auf Einspruch gegen Eingriffe in diese hat. Das Prinzip der Inklusion aller Rechtsunterworfenen stellt in unseren Augen die Leitlinie für die legitime Ausübung von Regierungsgewalt dar. Die dritte Frage ist schließlich jene, wessen Interessen in der Beratung über Gesetzgebung und politische Entscheidungen berücksichtigt werden müssen. Hier deutet die Frage selbst bereits die Antwort an, dass die (ausreichend stark) betroffenen Interessen berücksichtigt werden müssen. Dies ist ein wesentlicher Bestandteil demokratischer Entscheidungsprozesse, in denen betroffene Interessen durch den Einfluss der öffentlichen Meinung, durch Mobilisierung in der Zivilgesellschaft oder

auch durch außenpolitische Interventionen einbezogen werden. Alle drei Inklusionsprinzipien tragen daher wesentlich zu demokratischer Legitimität bei. Der Zirkelschluss in den demokratiepolitischen Debatten entsteht dadurch, dass die Inklusion betroffener Interessen oder rechtsunterworfenen Personen rückgekoppelt wird, um die anfängliche Frage zu beantworten, wer zum demokratischen Volk gehört.

1.5 Zusammenfassung und Ausblick

In österreichischen politischen Debatten wird Einbürgerung oft als der Endpunkt eines Prozesses der Zuwanderung und Integration bezeichnet. Wir haben in diesem Einleitungskapitel gezeigt, dass das eine sehr verkürzte und einseitige Sicht der Dinge ist. Der Zugang zur Staatsbürgerschaft hängt für die meisten Menschen nicht von Einwanderung und dauerhafter Niederlassung ab, sondern von Abstammung und dem Land ihrer Geburt. Staatsbürgerschaft kann bei der Auswanderung mitgenommen werden und garantiert das Recht auf Rückkehr. Mehrfache Staatsbürgerschaft und Unionsbürgerschaft bilden Fundamente für internationale Bewegungsfreiheit. Damit ist Staatsbürgerschaft aus internationaler Perspektive betrachtet nicht nur ein Instrument der Kontrolle von grenzüberschreitender Migration, sondern kann diese auch ermöglichen. Schließlich gibt es auch ein allgemeines Menschenrecht auf Staatsangehörigkeit, das Staaten verpflichtet, Staatenlosigkeit zu vermeiden, aber nicht ausreichend festlegt, welche Menschen welchen Staaten als deren Bürger*innen zugeordnet werden sollten.

Neben der internationalen Bedeutung der Staatsbürgerschaft haben wir ihre demokratische Bedeutung hervorgehoben. In der Demokratie wird politische Herrschaft durch die Beteiligung von Bürger*innen an Wahlen legitimiert. Das wirft die Frage auf, aufgrund welcher Prinzipien Bürgerschaftsstatus und -rechte zuerkannt werden sollen. Wir haben argumentiert, dass all jene Anspruch auf Inklusion haben, deren Bindungen an das Gemeinwesen so stark und dauerhaft sind, dass ihre Interessen an individueller Autonomie und eigenem Wohlergehen von der kollektiven Autonomie und dem

Gemeinwohl abhängen. Damit ist noch nicht geklärt, welche konkreten Regeln für den Erwerb und Verlust der Staatsbürgerschaft und den Zugang zum Wahlrecht gelten bzw. gelten sollten.

Wir werden in den folgenden Kapiteln darstellen, wie die österreichische Rechtslage und Politik diese Fragen beantwortet, und diese Antworten mit jenen anderer Staaten vergleichen.

2 Wie man Österreicher*in wird: Der Zugang zur Staatsbürgerschaft

Wie wird man Staatsbürger*in? Die meisten Menschen denken bei dieser Frage an Immigrant*innen, die einen Antrag auf Einbürgerung stellen und dafür bestimmte Voraussetzungen erfüllen müssen. Es gibt jedoch auch andere Zugangstore zur Staatsbürgerschaft. Die wichtigsten sind jene, die schon bei der Geburt eines Menschen festlegen, welche Staatsangehörigkeit sie oder er hat. Neben der Einbürgerung von niedergelassenen Migrant*innen bieten die meisten Staaten ihre Staatsangehörigkeit auch Menschen an, die gar nicht in ihrem Territorium leben. Dieses Kapitel versucht einen Überblick über die verwirrende Vielfalt der Regeln zu geben, durch die Staaten den Zugang zu ihrer Staatsbürgerschaft kontrollieren. Im [ersten Abschnitt](#) analysieren wir den Erwerb der Staatsbürgerschaft bei Geburt im internationalen Vergleich und im [zweiten](#) die historische Entwicklung und aktuelle Ausprägung des Abstammungsprinzips in Österreich. Der [dritte](#) und längste Abschnitt bespricht die zahlreichen und häufig wechselnden Einbürgerungsregeln in Österreich sowie die Entwicklung der Einbürgerungszahlen und -raten. Im [vierten Abschnitt](#) gehen wir auf den Zusammenhang zwischen Einbürgerung und Integration von Immigrant*innen ein. Unsere [Vorschläge für Reformoptionen](#) schließen das Kapitel ab.

2.1 Das Abstammungs- und das Territorialprinzip

Für die meisten Menschen ist ihre Staatsbürgerschaft eine Selbstverständlichkeit. Sie haben sie sich genauso wenig ausgesucht, wie sie ihre Eltern oder den Ort ihrer Geburt selbst gewählt haben. Und genau an diese vom Einzelnen nicht beeinflussbaren Umstände der Geburt knüpfen die beiden Grundregeln für den Erwerb der Staatsbürgerschaft, das *ius sanguinis* und das *ius soli*, an. *Ius sanguinis* heißt wörtlich übersetzt „Recht des Blutes“ und bedeutet, dass Staatsbürgerschaft von den Eltern auf die Kinder übertragen

wird; *ius soli* ist das „Recht des Bodens“ und bewirkt, dass Staatsbürgerschaft aufgrund der Geburt im Staatsgebiet erworben wird. Nur wenige Menschen erwerben im Laufe ihres Lebens eine andere Staatsbürgerschaft als jene, mit der sie geboren wurden. Dieser Prozess ist ungleich komplizierter als der automatische Erwerb der Staatsbürgerschaft bei der Geburt. Die Einbürgerung muss beantragt werden, hängt von zahlreichen Bedingungen ab und wird in einem behördlichen Verfahren geprüft und entschieden. Wie wir in diesem Kapitel besprechen, sind die Regeln für die Einbürgerung in Österreich besonders komplex und die Bedingungen besonders schwer zu erfüllen.

Beim Geburtsrecht gilt in Österreich fast ausschließlich das Abstammungsprinzip. Man könnte vermuten, dass damit ein ethnischer Volksbegriff gestützt wird, d. h. die Vorstellung der Nation als Abstammungsgemeinschaft, im Gegensatz zum *ius soli*, das eine territoriale Gemeinschaft markiert. So einfach liegen die Dinge aber nicht, wenn man die historischen Ursprünge der beiden Regeln betrachtet. Eine der Wurzeln des *ius soli* liegt im englischen Feudal-system und Naturrecht, in dem alle in einem Territorium geborenen Menschen dem Feudalherren und später dem Souverän untertan waren und ihm lebenslängliche Treue schuldeten (Bauböck 1994, 31–38; Price 1997). Der Ausgangspunkt des modernen *ius soli* war *Calvin's case*, ein englischer Gerichtsentscheid im Jahr 1608, in dem festgestellt wurde, dass ein in Schottland geborenes Kind nach der Union zwischen England und Schottland Untertan des schottischen Königs James IV. sei, der im Jahr 1603 als James I. den englischen Thron geerbt hatte, und dass es daher dem englischen Recht unterworfen und der britischen Krone zu ewiger Treue verpflichtet sei (Schuck/Smith 1984, 12–22). Nach dem Erlangen der Unabhängigkeit von Großbritannien beriefen sich die Vereinigten Staaten von Amerika auf dieses Urteil, um zu begründen, dass in ihrem Territorium Geborene nicht mehr britische, sondern amerikanische Staatsbürger waren.

Ius sanguinis war dagegen die dominante Regel in den freien Stadtrepubliken vom antiken Athen bis zur französischen Revolution. Diese griffen auf das Abstammungsprinzip zurück, um zu

signalisieren, dass das souveräne Volk sich selbst reproduziert. Von Frankreich ausgehend wurde das im *Code Napoléon* verankerte *ius sanguinis* zum Vorbild gerade auch in jenen europäischen Reichen und Fürstentümern, die sich im Widerstand gegen Napoleon allmählich in moderne Staaten verwandelten. Der *Code Napoléon* war auch das Vorbild für das Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch von 1811, welches in den deutschsprachigen Erbländern der österreichischen Monarchie erstmals gesetzliche Regeln für den Erwerb der Staatsbürgerschaft formulierte (Thienel 1989, 32–36).

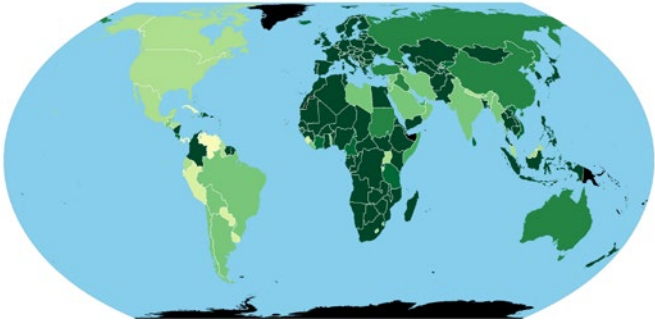
Das Territorialprinzip wurde in Frankreich zuerst nur vorübergehend mit der bonapartistischen Verfassung von 1799 eingeführt, nach der jeder in Frankreich geborene Mann, der 21 Jahre dort gelebt hat, ein Jahr nachdem er sich ins zivile Register eingetragen hat, französischer Staatsbürger sei.²³ Im Jahr 1851 kam dann das sogenannte *doppelte ius soli*, mit dem den Enkeln von Immigrant*innen, also der zweiten im Land geborenen Generation, die Staatsbürgerschaft per Geburt verliehen wurde. 1889 folgte die automatische Einbürgerung bei Volljährigkeit für die im Land geborenen Kinder von Immigrant*innen. Frankreich war damals das wichtigste Einwanderungsland Europas und wollte die Nachkommen der Immigrant*innen für seine Bürgerarmee rekrutieren (Weil 2008).

Von England aus, wo das *ius soli*, wie bereits erwähnt, die Norm war, breitete sich dieses als Grundregel in den britischen Überseekolonien aus. Jene in Nordamerika und Ozeanien hielten auch nach der Unabhängigkeit daran fest. In Südamerika, wo ebenfalls das *ius soli* vorherrscht, war der Ursprung die liberale Verfassung von Cádiz im Jahr 1812. Diese versuchte das zerfallende spanische Imperium zu demokratisieren und erkannte daher allen im Mutterland und den Kolonien Geborenen gleiche Bürgerrechte zu. Alle lateinamerikanischen Staaten, die aus den Unabhängigkeitsbewegungen hervorgingen, haben das *ius soli* bis heute bewahrt

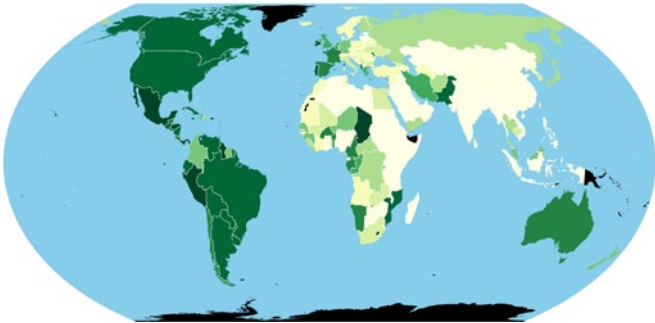
²³ Art 1 (2) [Constitution of the Year VIII.](#)

(Acosta 2018). Die ehemals britischen Kolonien in Afrika gaben es dagegen meist bald nach Erlangen der staatlichen Souveränität auf, weil das Abstammungsprinzip es ihnen leichter machte, die europäische Kolonialbevölkerung ebenso wie nicht willkommene ethnische Minderheiten von der Staatsbürgerschaft auszuschließen (Manby 2018). Diese Prozesse der Erschaffung der europäischen Nationen, der kolonialen Expansion, der Imitation durch nichtkolonialisierte Staaten wie Japan und der Kontinuität von Rechtstraditionen nach der Entkolonialisierung erklären das heutige globale Verbreitungsmuster von *ius sanguinis* (vgl. [Grafik 1](#)) und *ius soli* (vgl. [Grafik 2](#)). Während in Nord- und Südamerika *Ius-soli*-Regeln dominieren, finden sich in Europa, Afrika und Asien vorwiegend *Ius-sanguinis*-Regeln.

Neben der Vorstellung, dass *ius sanguinis* und *ius soli* ihren Ursprung in ethnischen und zivilen Nationsmodellen haben, liegt ein zweiter gängiger Irrtum in der Annahme, dass diese Regeln einander wechselseitig ausschließen. Ganz im Gegenteil: Fast alle Staatsbürgerschaftsgesetze enthalten beide; unterschiedlich sind nur das Mischungsverhältnis und der Anwendungskontext. Auch alle *Ius-soli*-Staaten wenden das Abstammungsprinzip zumindest auf die Nachkommen der ersten Generation von Auswanderern an, selbst wenn sie meist strengere Bedingungen daran knüpfen. Das heißt, Emigrant*innen können generell ihre Staatsbürgerschaft an Kinder weitergeben, die in ihrer neuen Heimat geboren werden. Das sogenannte doppelte *ius soli* mischt die beiden Prinzipien in einer einzigen Regel, indem die im Inland Geborenen nur dann die Staatsbürgerschaft erhalten, wenn ein Elternteil selbst bereits im Inland geboren wurde. Auch Staaten wie Österreich, welche das *ius soli* weder für die zweite noch die dritte Generation von Einwanderern anerkennen, gewähren Findelkindern oder staatenlos geborenen Kindern unter bestimmten Voraussetzungen die Staatsbürgerschaft aufgrund ihrer Geburt im Territorium.

Grafik 1: Globale Verbreitung des Abstammungsprinzips

Quelle: [GLOBALCIT 2019b](#), Grafik: [Theo Honohan](#)

Grafik 2: Globale Verbreitung des Territorialprinzips

Quelle: [GLOBALCIT 2019b](#), Grafik: [Theo Honohan](#)

Anmerkung: Bei der Bewertung der Stärke des Abstammungsprinzips wurde der Erwerb per *ius sanguinis* im Inland und im Ausland berücksichtigt, bei der Stärke des Territorialprinzips das *ius soli* für die zweite und dritte Generation, für ansonsten staatenlose Kinder und Findlinge und *ius soli* nach der Geburt (z. B. automatischer Erwerb bei Volljährigkeit). Je dunkler ein Land eingefärbt ist, umso stärker ist die Dominanz von *ius sanguinis*- bzw. *ius soli*-Regeln und umso weniger wird der Zugang zur Staatsbürgerschaft durch Abstammung oder Inlandsgeburt durch Bedingungen eingeschränkt (siehe Jeffers/Honohan/Bauböck 2017).

Gäbe es keine internationale Migration, so wäre es nicht von großer Bedeutung, ob das Abstammungs- oder das Geburtslandprinzip vorherrscht. Wenn jedoch eine große Zahl von Menschen sich in anderen Staaten niederlässt, so vergrößert das *ius sanguinis* die im Kapitel 1 besprochene Diskrepanz zwischen Staatsvolk und Wohnbevölkerung, weil die Kinder und Kindeskinde von Immigrant*innen, die im Inland geboren werden und selbst nie migriert sind, als „Fremde in ihrer Heimat“ aufwachsen. Diese Fortschreibung eines Status als Nicht-Staatsbürger*innen über Generationen hinweg ist aus demokratischer Perspektive nicht zu rechtfertigen.

Die Inklusion der Nachkommen der Immigrant*innen kann in *ius-sanguinis*-Staaten durch drei Reformen erreicht werden, die in mehreren europäischen Einwanderungsländern in den letzten Jahrzehnten implementiert wurden:

1. Einführung eines *bedingten ius soli*: Als bedingt bezeichnet man dieses *ius soli* deswegen, weil nicht alle Menschen, die im Land geboren werden, automatisch die Staatsbürgerschaft erwerben, sondern nur jene, deren Eltern bereits eine bestimmte Zeit im Land gelebt haben. Damit erhalten die Kinder niedergelassener Immigrant*innen die Staatsbürgerschaft per Geburt. Ein solches bedingtes *ius soli* gibt es derzeit in fünf EU-Mitgliedsstaaten (Belgien, Deutschland, Griechenland, Irland und Portugal).
2. Einführung eines besonders starken Einbürgerungsanspruchs für Kinder von Immigrant*innen, die nicht unter das bedingte *ius soli* fallen, also jene, deren Eltern bei der Geburt noch nicht lange genug im Inland gelebt haben, und jene, die noch im Ausland geboren wurden, aber im Inland aufgewachsen sind. In Schweden, zum Beispiel, haben die zuletzt genannten Kinder der sogenannten „Generation 1,5“ bereits nach drei Jahren Aufenthalt Anspruch auf die Staatsbürgerschaft per Erklärung der Eltern, selbst wenn sie noch minderjährig sind. Vergleichbare Regelungen gibt es in Frankreich, Griechenland, Luxemburg, Slowakei und Tschechien.
3. Niedrige Schwellen für die Einbürgerung der ersten Generation von Immigrant*innen, welche dann bereits großteils die inländische Staatsbürgerschaft an ihre Kinder weitergibt.

Wie diese Überlegungen zeigen, können die Regeln für die Einbürgerung nur dann bewertet werden, wenn man sie in Zusammenhang damit sieht, wie stark die Geburtsprinzipien die Nachkommen von Immigrant*innen einschließen bzw. ausgrenzen. Deswegen behandeln wir im Folgenden zunächst die Regeln für den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft per Geburt, bevor wir im [Abschnitt 2.3](#) auf die Bedingungen und Verfahren für Einbürgerung eingehen.

2.2 Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft bei Geburt²⁴

Wie die Staatsbürgerschaft fast aller Staaten weltweit kann auch die österreichische entweder bei Geburt oder später durch Einbürgerung erworben werden. Beim Erwerb bei Geburt folgt Österreich dem Abstammungsprinzip. Die Staatsbürgerschaft leitet sich also automatisch von der Staatsbürgerschaft der Eltern ab; der Geburtsort ist unerheblich.

Das Abstammungsprinzip hat eine lange rechtliche Tradition in Österreich und lässt sich (eingeschränkt) bereits in den ersten einheitlichen rechtlichen Bestimmungen über den Erwerb und Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft vom Beginn des 19. Jahrhunderts finden (Thienel 1989, 34–35).²⁵ Zur uneingeschränkten und vollen Anwendung kommt das Prinzip in Österreich tatsächlich aber erst seit 2013 nach einem entscheidenden Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs (VfGH).

Das Staatsbürgerschaftsgesetz sah nämlich bis dahin eine rechtliche Unterscheidung zwischen ehelich und unehelich geborenen Kindern mit unterschiedlichen Folgen für den Erwerb der Staatsbürgerschaft per Geburt vor. Bis 1983 erwarben Kinder verheirateter Eltern die österreichische Staatsbürgerschaft ausschließlich vom Vater; war lediglich die Mutter Österreicherin, dann war ihr Kind

²⁴ Bei der Darstellung der österreichischen Rechtslage in diesem und in den folgenden Kapiteln beziehen wir uns, falls nicht anders angegeben, auf die aktuelle, derzeit gültige Fassung des Staatsbürgerschaftsgesetzes: [Bundesgesetz über die österreichische Staatsbürgerschaft \(Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 – StbG\)](#), BGBl 311/1985 idF BGBl I 162/2021.

²⁵ § 28 [Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch \(ABGB\)](#), JGS 946/1811.

von Geburt an „fremd“. Mit einer Gesetzesänderung 1983 wurde der Staatsbürgerschaftserwerb von Kindern verheirateter Eltern auf beide Elternteile ausgeweitet,²⁶ unverändert blieb allerdings der Erwerb für Kinder unverheirateter Eltern. Dieser erfolgte weiterhin nur über einen Elternteil, in diesem Fall allerdings ausschließlich über die Mutter (Neuwirth 2015, 688–689).

Bis in die 1980er-Jahre waren geschlechterdiskriminierende Regelungen beim Erwerb und Verlust der Staatsbürgerschaft und den Möglichkeiten der Weitergabe der eigenen Staatsbürgerschaft an die Kinder global weitverbreitet, in einigen Staaten gibt es sie auch heute noch.²⁷ Auch unterschiedliche Regelungen für Kinder von verheirateten und unverheirateten Eltern sind in vielen Staaten noch immer in Kraft. In Europa war Österreich 2013 allerdings eines der letzten Länder, das von seiner diskriminierenden Regelung abging ([Erdilmen/Honohan 2020](#)).

Der VfGH hatte die rechtliche Ungleichbehandlung von ehelichen und unehelichen Kindern und von verheirateten und unverheirateten Eltern in einem Erkenntnis 2012 als menschenrechts- und verfassungswidrig erkannt und aufgehoben.²⁸ Er stütze sich dabei wiederum auf eine bereits zuvor ergangene Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) über eine vergleichbare Regelung in Malta.²⁹ Die Gerichte argumentierten, dass die Verweigerung der Staatsbürgerschaft einen Eingriff in das Privatleben darstelle und deswegen eine diskriminierende Regelung nicht menschenrechtskonform sei. Mit diesem wegweisenden Urteil stellte der EGMR auch klar, dass Regelungen zur nationalen

²⁶ [StbG-Novelle 1983, BGBl 170/1983](#). Mit dieser Gesetzesnovelle erfüllte Österreich seine Verpflichtung aus der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 1979 ([United Nations Treaty Series 1249, 13 vom 18. Dezember 1979](#); in Kraft getreten am 03. September 1981), die Österreich ein Jahr zuvor ratifiziert hatte ([BGBl 443/1982](#)).

²⁷ Ein Bericht aus 2018 listet 25 Staaten weltweit, in denen geschlechterdiskriminierende Regelungen für die Weitergabe der eigenen Staatsbürgerschaft an die Kinder gelten ([UNHCR 2018](#)).

²⁸ [VfGH 29.11.2012, G66/12, G 67/12 = VfSlg 19.704/2012](#).

²⁹ [EGMR 11.10.2011, 53124/09 \(Genovese v. Malta\)](#).

Staatsbürgerschaft einen menschenrechtlichen Bezug aufweisen, auch wenn Staatsbürgerschaft selbst keine explizite Erwähnung in der Europäischen Menschenrechtskonvention findet. Diese schreibt zwar kein Recht auf eine bestimmte Staatsbürgerschaft fest, verbietet aber in bestimmten Fällen diskriminierende Regelungen beim Zugang zu Staatsbürgerschaft (Rz 30; auch [de Groot/Vonk 2012](#)).

Erst die dem Erkenntnis folgende gesetzliche Neuregelung des Staatsbürgerschaftsgesetzes im Jahr 2013 führte schließlich das uneingeschränkte Abstammungsprinzip in Österreich ein, bei dem Kinder österreichischer Staatsbürger*innen in jedem Fall die österreichische Staatsbürgerschaft erwerben.³⁰

Das Abstammungsprinzip gilt nach österreichischem Recht uneingeschränkt auch für Kinder, die im Ausland zur Welt kommen; Einschränkungen – beispielsweise auf die erste im Ausland geborene Generation –, wie es sie in zahlreichen anderen Ländern gibt,³¹ bestehen nicht. Die Kinder nicht-österreichischer Eltern hingegen haben keine Möglichkeit, die Staatsbürgerschaft ihres Geburts- und Aufenthaltslandes unmittelbar bei ihrer Geburt zu erwerben. Ihnen steht lediglich die Möglichkeit einer späteren Einbürgerung (selbstständig oder gemeinsam mit ihren Eltern) offen. Dazu müssen sie allerdings, abgesehen von einer verkürzten Wohnsitzfrist, im We-

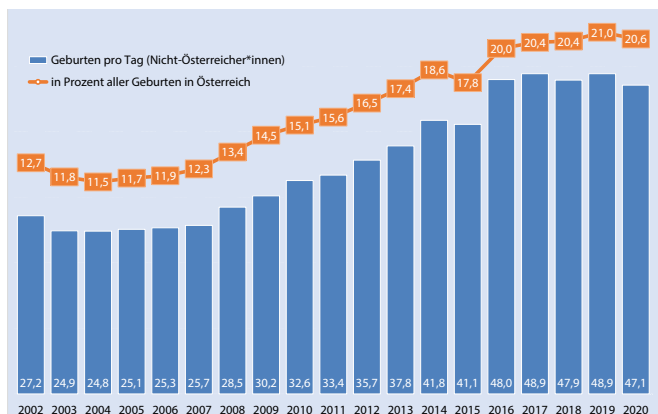
³⁰ [BGBl I 136/2013](#). Allerdings besteht selbst heute noch eine Einschränkung für uneheliche Kinder österreichischer Väter. Diese erwerben die österreichische Staatsbürgerschaft nämlich nur dann, wenn die Vaterschaft innerhalb von acht Wochen nach der Geburt anerkannt oder gerichtlich festgestellt wird. Der Abschluss eines Verfahrens zur gerichtlichen Vaterschaftsfeststellung innerhalb einer so kurzen Frist ist tatsächlich aber praktisch ausgeschlossen. Wenn österreichische Väter die Vaterschaft von unehelichen Kindern nicht freiwillig anerkennen, sondern diese erst gerichtlich durchgesetzt werden muss, bleibt den Kindern damit weiterhin die österreichische Staatsbürgerschaft de facto versagt (§ 7 Abs 1 [StbG](#); Kind 2017: 98, Rz 28).

³¹ Nur in Afrika gibt es in einer Mehrheit der Staaten (62 Prozent) keine Beschränkungen für dieses sogenannte *extraterritoriale ius sanguinis*; in Europa sind das nur 43 Prozent aller Staaten und in Asien, Amerika und Ozeanien liegt deren Anteil unter 30 Prozent ([Bauböck/Honohan/Vink 2018](#)).

sentlichen dieselben Voraussetzungen und Kriterien erfüllen, wie sie für „gewöhnliche“ Einbürgerungen gelten.

Der Anteil der in Österreich geborenen Kinder nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Während dieser in den Jahren 2002 bis 2007 noch zwischen 12 und 13 Prozent pendelte, stieg er in den Folgejahren beinahe kontinuierlich an. Seit 2016 sind circa ein Fünftel aller Neugeborenen in Österreich ohne österreichische Staatsbürgerschaft zur Welt gekommen. In absoluten Zahlen ist das ein Anstieg von 9.925 (2002) auf zuletzt 17.199 (2020). In Summe sind damit seit 2002 mehr als 246.000 Kinder in Österreich als „Fremde“ zur Welt gekommen (vgl. Grafik 3).

Grafik 3: Geburten von Nicht-Österreicher*innen in Österreich, 2002–2020



Quelle: [Statistik Austria 2021h](#); eigene Darstellung und Berechnung.

Umgekehrt wurde mehr als ein Drittel aller Personen, die in den letzten Jahren in Österreich eingebürgert wurden, in Österreich geboren. Ihr Anteil stieg von 30,8 Prozent (2002) auf zuletzt 35,4 Prozent (2020) ([Statistik Austria 2021f](#)) bei insgesamt stark sinkenden allgemeinen Einbürgerungszahlen in diesem Zeitraum (siehe dazu

Abschnitt 2.3). Die Einbürgerung hat sich in Österreich damit zunehmend zu einem Ersatz für das fehlende *ius soli* entwickelt. Auch staatenlos in Österreich geborene Kinder können mit Erreichen der Volljährigkeit unter etwas erleichterten Bedingungen eingebürgert werden. Findelkinder dagegen gelten als Österreicher*innen durch Abstammung, solange nichts Gegenteiliges bekannt ist.³²

2.3 Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft durch Einbürgerung

Neben dem automatischen Erwerb per Geburt stellen die Verleihung auf Antrag und die Erstreckung der Verleihung³³ die bedeutendsten Erwerbsgründe der österreichischen Staatsbürgerschaft dar. Für eine solche Einbürgerung müssen bestimmte Kriterien erfüllt werden. Diese sind im Staatsbürgerschaftsgesetz festgelegt und wurden in den letzten beiden Jahrzehnten ab 1998 durch mehrere Gesetzesnovellen (insbesondere 1998, 2005/06, 2009 und 2011) schrittweise ergänzt und verschärft. Der Katalog an Voraussetzungen für eine Einbürgerung in Österreich umfasst derzeit die folgenden sechs Punkte:

1. ein langfristiger, rechtlich verfestigter Aufenthalt,
2. rechtliche Unbescholtenheit und soziales Wohlverhalten,
3. ein Mindesterwerbseinkommen,
4. Deutschkenntnisse,
5. die positive Absolvierung eines Wissenstests und
6. die Rücklegung aller bisherigen Staatsangehörigkeiten.

³² §§ 14 und 8 [StbG](#). UNHCR und nationale NGOs kritisieren die österreichischen Bestimmungen für den Staatsbürgerschaftserwerb von staatenlos in Österreich geborenen Kindern und Findelkindern als sehr restriktiv und den internationalen Verpflichtungen zur Verhinderung von Staatenlosigkeit nicht vollständig entsprechend ([Asylkoordination Österreich et al. 2020, 4–6](#); [European Network on Statelessness 2021](#); [UNHCR 2017, 81–84](#)).

³³ Unter Erstreckung der Verleihung (§§ 16ff [StbG](#)) wird in Österreich die Einbürgerung im Familienverbund verstanden; siehe dazu [weiter unten](#).

Für eine Einbürgerung müssen all diese Kriterien auf dem vorgeschriebenen Niveau erfüllt werden; Ausnahmen und Erleichterungen gibt es nur für bestimmte Personengruppen und in einem engen Rahmen. Im Folgenden wollen wir nun auf die einzelnen Kriterien näher eingehen und deren Entwicklung in den vergangenen Jahren skizzieren.

Für eine gewöhnliche Einbürgerung in Österreich, also die Regeleinbürgerungen von Einzelpersonen, ist ein rechtmäßiger und ununterbrochener Aufenthalt von mindestens zehn Jahren im Land erforderlich.³⁴ Wobei man für mindestens fünf der zehn Jahre in Österreich niedergelassen sein muss (also über einen bestimmten, verfestigten Aufenthaltstitel verfügen muss). In der Praxis kann sich der tatsächlich erforderliche Aufenthalt allerdings deutlich erhöhen. So erhält man auch eine Niederlassungsbewilligung erst, wenn Kriterien wie ein Mindestwerbseinkommen erfüllt wurden. Außerdem wird eine lückenlose Kette von Aufenthaltstiteln verlangt und die zulässige Aufenthaltszeit im Ausland wird beschränkt. Werden also zum Beispiel Fristen bei der Verlängerung eines Aufenthaltstitels versäumt oder wird die Durchgängigkeit beim Umstieg von einem Aufenthaltstitel zu einem anderen auch nur durch wenige Tage unterbrochen, dann wird die Uhr für die Aufenthaltsfrist zurück auf null gestellt; die vorangegangenen Jahre zählen nicht mehr. Ähnliches gilt bei zu langer Abwesenheit: Maximal 20 Prozent des erforderlichen Aufenthalts dürfen im Ausland verbracht werden. Übersteigt die Abwesenheit aus Österreich (beispielsweise wegen beruflicher oder familienbedingter Auslandsaufenthalte, Urlauben oder eines Studiums im Ausland) über den gesamten Zeitraum gerechnet diese Grenze, dann gilt das Aufenthaltskriterium als nicht erfüllt.

Auch die Zehnjahresfrist für eine Einbürgerung lässt sich bereits in den ersten gesetzlichen Regelungen über den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft finden. Nach dem Allgemeinen Bür-

³⁴ Für bestimmte Personengruppen und unter bestimmten Bedingungen ist eine Verkürzung des Aufenthaltskriteriums möglich (§§ 10 Abs 6, 11a, 12 Abs 2 und 13 [StbG](#)); siehe dazu [weiter unten](#).

gerlichen Gesetzbuch von 1811 wurde die Staatsbürgerschaft nach zehnjährigem Wohnsitz im Staatsgebiet automatisch erworben.³⁵ Ab 1833 wurde der Erwerb nach zehn Jahren von einem entsprechenden Antrag abhängig gemacht; eine frühere Verleihung war nach freiem Ermessen der Behörde als „Gnadensache“ bei „gutem sittlichen Betragen“ und hinreichender Erwerbsfähigkeit allerdings ebenfalls möglich (Buschmann 1841, 13–62; Thienel 1989, 40–41).

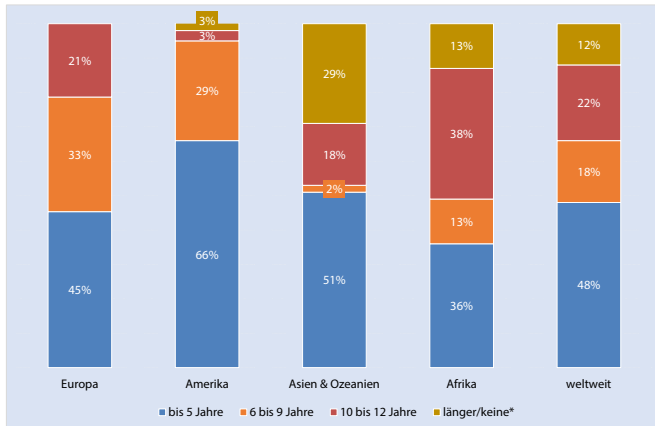
Das Aufenthaltserfordernis von mindestens zehn Jahren für eine Regeleinbürgerung ist im internationalen Vergleich eine relativ lange Wartedauer. Australien und Kanada beispielsweise kommen mit einer lediglich vierjährigen Frist aus. Weltweit ist in 48 Prozent der Staaten die gesetzlich vorgeschriebene Wartefrist fünf Jahre oder kürzer, in 18 Prozent der Staaten liegt sie zwischen sechs und neun Jahren und in 34 Prozent der Staaten beträgt sie zehn Jahre oder mehr. In Europa verlangen 21 Prozent aller Staaten zehn oder mehr Jahre, hier liegt Österreich also im restriktivsten Fünftel. 45 Prozent haben eine Aufenthaltsdauer von fünf Jahren oder weniger (so zum Beispiel Großbritannien, Frankreich oder die Niederlande mit fünf Jahren), 33 Prozent von sechs bis neun Jahren (wie zum Beispiel Deutschland mit acht Jahren) (vgl. [Grafik 4](#)). Laut dem Europäischen Übereinkommen über Staatsangehörigkeit sind zehn Jahre die längste Aufenthaltsdauer, die Vertragsstaaten des Übereinkommens für eine Einbürgerung verlangen dürfen.³⁶ Nimmt man die relativ lange Aufenthaltsfrist für eine Einbürgerung zusammen mit der restriktiven Art der Berechnung und dem Erfordernis der lückenlosen Kette von Aufenthaltstiteln, so zeigt sich im internationalen Vergleich insgesamt ein sehr strenges Aufenthaltserfordernis in Österreich; im Vergleich mit 42 europäischen Staaten weisen nur sieben Staaten eine restriktivere Regelung auf ([GLOBALCIT 2016](#)). Die zunehmend komplexen und dadurch oftmals sehr langen Einbürgerungsverfahren selbst sowie personell und finanziell zum Teil mangelhaft ausgestattete Behörden verlängern dabei die tatsäch-

³⁵ § 29 [ABGB](#).

³⁶ Art 6 Abs 3 [Europäisches Übereinkommen über Staatsangehörigkeit](#).

liche Wartefrist häufig noch zusätzlich, mitunter um mehrere Jahre (Stadtrechnungshof Wien 2015; Volksanwaltschaft 2015: 60–62; Volksanwaltschaft 2020: 45–47).

Grafik 4: Aufenthaltserfordernis für gewöhnliche Einbürgerung



Quelle: [Bauböck/Honohan/Vink 2018](#)

* Das Fehlen einer im Gesetz festgelegten Aufenthaltsfrist für gewöhnliche Einbürgerungen gilt als Indiz für staatliche Willkür und hohe informelle Einbürgerungshürden und wurde deshalb mit exzessiv langen Aufenthaltsfristen in derselben Kategorie zusammengefasst.

Unter dem Punkt rechtliche Unbescholtenheit und soziales Wohlverhalten kann eine ganze Reihe von unterschiedlichen Anforderungen zusammengefasst werden, die auf das bisherige Verhalten der an einer Einbürgerung Interessierten abzielen. Ausschlussgründe für den Verleih der Staatsbürgerschaft sind rechtskräftige Verurteilungen zu Freiheitsstrafen bei Vorsatztaten³⁷ und Finanzvergehen, an-

³⁷ Vorsatztaten sind Straftaten, die wissentlich und willentlich und nicht etwa bloß durch Fahrlässigkeit begangen werden.

hängige (noch offene) Strafverfahren, explizit auch Jugendstrafen und im Wiederholungsfall sogar bestimmte „schwerwiegende Verwaltungsübertretungen mit besonderem Unrechtsgehalt“³⁸ – als solche gelten beispielsweise alkoholisiertes Lenken eines Fahrzeuges, riskantes Überholen, Parken an einer unübersichtlichen Stelle oder das Stören der öffentlichen Ordnung (Stern 2012a, 338–339).

Einen Ausschlussgrund stellt auch ein „Naheverhältnis zu einer extremistischen und terroristischen Gruppierung“ dar, wenn entsprechende Aktivitäten derselben „nicht ausgeschlossen werden können“; die genaue rechtliche Bedeutung dieser Bestimmung bleibt unklar, sie setzt aber jedenfalls unterhalb der Schwelle einer gerichtlichen Verurteilung aufgrund konkreter strafrechtlicher Delikte an (Stern 2012a, 342). Rechtlich ähnlich vage bleibt das Kriterium, dass durch eine Einbürgerung die internationalen Beziehungen der Republik „nicht wesentlich beeinträchtigt“ werden dürfen.³⁹

Das Gesetz hält auch fest, dass eine Einbürgerung nur dann erfolgen darf, wenn eine Person der Republik gegenüber „bejahend eingestellt ist“ und weder eine Gefahr für die „öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit darstellt“ noch das wirtschaftliche Wohl des Landes oder den Schutz der Gesundheit und der Moral gefährdet.⁴⁰ Für die Feststellung der „bejahenden Einstellung“ gegenüber der Republik kann zeitlich wie inhaltlich uneingeschränkt auf das „bisherige Verhalten“ der Antragsteller*innen zurückgegriffen werden, das wiederum Aufschluss über deren „Charakterbild“ geben und Basis einer amtlichen „Prognose künftigen Wohlverhaltens“ sein soll.⁴¹ Die Betonung von regelkonformem und erwünschtem Verhalten wird schließlich durch eine weitere Bestimmung des Staatsbürgerschaftsgesetzes verstärkt, die zusätzlich besagt, dass bei Einbürgerungsentscheidungen „das Gesamtverhalten“ des Antragstellers „im Hinblick auf das allgemeine Wohl, die öffentlichen Interessen und

³⁸ § 10 Abs 1 Z 2–8, Abs 1a und 2 [StbG](#).

³⁹ § 10 Abs 1 Z 5 und Abs 2 Z 7 [StbG](#).

⁴⁰ § 10 Abs 2 Z 6 [StbG](#) mit einem Verweis auf die in Art 8 Abs 2 [EMRK](#) genannten öffentlichen Interessen.

⁴¹ [VwGH 29.01.1997, 96/01/0173](#); [VwGH 14.01.1998, 97/01/1039](#).

das Ausmaß seiner Integration“ zu berücksichtigen ist, zu der „insbesondere die Orientierung [...] am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich sowie das Bekenntnis zu den Grundwerten eines europäischen demokratischen Staates und seiner Gesellschaft“ zu zählen sind.⁴²

Beim Kriterium der Unbescholtenheit weist Österreich mit diesem umfassenden Katalog an Verhaltensanforderungen im europäischen Vergleich (gemeinsam mit fünf weiteren Staaten) die restriktivsten Bedingungen auf ([GLOBALCIT 2016](#)).

Gleiches gilt für das Einkommenskriterium: Voraussetzung für reguläre Einbürgerung ist ein regelmäßiges Einkommen in einer gewissen Höhe und ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen (wie z. B. Mindestsicherung oder Mietbeihilfe).⁴³ Der konkrete Betrag kann derzeit für eine Einzelperson typischerweise mit mindestens rund EUR 1.200 netto pro Monat angenommen werden – die Höhe orientiert sich am Richtsatz der sogenannten Ausgleichszulage⁴⁴, ist aber individuell unterschiedlich, da regelmäßige Ausgaben wie Miete, Unterhalt oder Kreditraten miteinbezogen werden und den erforderlichen Betrag erhöhen. Das notwendige Einkommen ist dabei im Durchschnitt von 36 Monaten innerhalb der letzten sechs Jahre vor dem Einbürgerungsantrag nachzuweisen (jedenfalls aber für die letzten sechs Monate unmittelbar vor dem Antrag) (Ecker/Kvasina/Peyrl 2017, 172–187; Rössl/Valchars 2019, 305). Die Höhe der Richtsätze wird jährlich geringfügig nach oben angepasst und wurde darüber hinaus zuletzt 2009 deutlich erhöht (Stadlmair 2014, 189–194; Stern 2012b, 57–58).

Eine Ausnahme von den Einkommensbedingungen, die 1965 für den Fall eingeführt worden war, dass kein eigenes Verschulden für

⁴² § 11 [StbG](#).

⁴³ § 10 Abs 5 [StbG](#).

⁴⁴ Die Ausgleichszulage ist eine Aufstockung des Einkommens von im Inland lebenden Pensionsbezieher*innen, wenn deren Gesamteinkommen den Richtsatz unterschreitet. Siehe §§ 292f [Bundesgesetz vom 9. September 1955 über die Allgemeine Sozialversicherung \(Allgemeines Sozialversicherungsgesetz – ASVG\)](#), BGBl 189/1955 idF BGBl I 35/2021.

die soziale Notlage bestand,⁴⁵ wurde durch die Staatsbürgerschafts-novelle 2005/06 gestrichen. Sie musste allerdings nach einem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs⁴⁶ 2013 aus verfassungsrechtlicher Notwendigkeit für Menschen mit Behinderung oder schwerer chronischer Krankheit wieder eingeführt werden.

Diese anspruchsvollen ökonomischen Voraussetzungen bilden eine hohe soziale Hürde für die Einbürgerung, von der zudem Frauen im besonderen Maße betroffen sind. Ein erheblicher Teil der österreichischen Bevölkerung – Menschen mit oder ohne österreichische Staatsbürgerschaft – könnte diese Hürde trotz Erwerbseinkommen nicht überspringen; das zeigt ein Blick in die Einkommensstatistik. Mehr als 10 Prozent der männlichen und mehr als 30 Prozent der weiblichen Angestellten sowie mehr als 30 Prozent der in Österreich beschäftigten Arbeiter und gar mehr als 60 Prozent der Arbeiterinnen erzielen durch ihre Erwerbsarbeit ein geringeres Einkommen, als für die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft erforderlich ist (Rössl/Valchars 2019, 306–308; vgl. auch Stern 2012b). In Wien leben zwischen 15 Prozent und 20 Prozent der Drittstaatsangehörigen mit mehr als zehn Jahren Aufenthalt in Österreich in Haushalten, in denen das Einkommenskriterium nicht erfüllt werden kann (Stadt Wien 2017, 53/2020, 54).

Hinzu kommen hohe Einbürgerungsgebühren, die je nach Bundesland, Einbürgerungsart und in manchen Bundesländern auch einkommensabhängig bei einer Regeleinbürgerung für eine einzelne Person zwischen EUR 1.360,- (Vorarlberg) und maximal EUR 2.766,- (Steiermark) betragen. Bei der gemeinsamen Einbürgerung von zwei Erwachsenen und einem Kind belaufen sich die Gebühren zusammen im günstigsten Fall auf EUR 2.727,- (Wien) und maximal auf EUR 5.448,- (Steiermark).⁴⁷ Zuletzt wurden die Bundesgebühren für Einbürgerungen 2018 deutlich erhöht, während bei den sonsti-

⁴⁵ § 10 Abs 1 Z 7 [Bundesgesetz vom 15. Juli 1965 über die österreichische Staatsbürgerschaft \(Staatsbürgerschaftsgesetz 1965 – StbG 1965\), BGBl 250/1965.](#)

⁴⁶ [VfGH 01.03.2013, G 106/12 ua = VfSlg 19.732/2013.](#)

⁴⁷ Eigene Berechnung auf Basis der gesetzlichen Bestimmungen über die Bundes- und Landesgebühren, Stand 2018. Für eine detaillierte Auf-

gen Bundesgebühren auf eine Inflationsanpassung explizit verzichtet wurde. Möglicherweise zusätzlich anfallende Übersetzungs- und Beglaubigungskosten für vorzulegende Dokumente sowie insbesondere Gebühren für die Rücklegung der bisherigen Staatsangehörigkeiten können den tatsächlichen finanziellen Aufwand noch deutlich erhöhen. Für Personen mit geringem Einkommen können diese Gebühren ein gravierendes Hindernis darstellen.

Auch die Einbürgerungsgebühren gelten im europäischen Vergleich als ausgesprochen hoch ([Solano/Huddleston 2020](#); Stadlmair 2014/[2018b](#)). Eine vergleichende Langzeitstudie von Jeremias Stadlmair ([2018b](#)) erklärt die hohen Gebühren und strengen Einkommenskriterien insbesondere mit der Existenz einer weit rechts stehenden Partei, die über einen längeren Zeitraum politisch stark oder gar in Regierungsverantwortung ist, in Kombination mit hohen Zuwanderungs- bzw. Einbürgerungszahlen. Beides trifft für Österreich zu: Mit der Freiheitlichen Partei (FPÖ) und zwischenzeitlich zusätzlich dem Bündnis Zukunft Österreich (BZÖ) und dem Team Stronach existieren in Österreich über einen langen Zeitraum Parlamentsparteien am rechten Rand des politischen Spektrums. Diese waren nicht nur für sich alleine oder in Summe stark, sondern zwischenzeitlich auch in der Regierung vertreten und haben sowohl von innerhalb der Regierung als auch aus der parlamentarischen Oppositionsrolle heraus die Politikentwicklung stark beeinflusst. Die Einbürgerungszahlen wiederum stiegen in Österreich insbesondere mit Beginn der 2000er-Jahre stark an (siehe [Grafik 5](#)); in den Staatsbürgerschaftsreformen der Jahre 1998 und 2005/06 verfolgten die (SPÖ/ÖVP- und ÖVP/FPÖ- bzw. BZÖ-) Regierungen explizit das Ziel, diese Zahlen zu senken ([Çınar 2010, 6–9](#); [Valchars 2017a, 49–50](#)). Dazu wurden nicht nur bereits bestehende Einbürgerungskriterien erhöht, sondern auch neue ergänzt und die Gebühren mehrmals erhöht (Stadlmair 2014, 189–193).

Für eine Einbürgerung verpflichtend nachzuweisen sind außerdem Deutschkenntnisse und die positive Absolvierung eines schrift-

stellung der bei einer Einbürgerung anfallenden Bundes- und Landesgebühren vgl. [Stiller 2019, 90–92](#).

lichen Wissenstests.⁴⁸ Das Sprachkriterium wurde in Österreich 1998 eingeführt und seitdem schrittweise erhöht. Derzeit wird Niveau B1 des Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GERS) verlangt; bei der Einführung des Kriteriums im Jahr 1998 sollten die Deutschkenntnisse den individuellen Lebensumständen Genüge tun, mit der Novelle 2005/06 wurde das erforderliche Niveau einheitlich auf A2 festgelegt und 2011 schließlich auf B1 angehoben. Die Novelle 2013 schuf die Möglichkeit, das Aufenthaltserfordernis auf sechs Jahre zu verkürzen, wenn Deutschkenntnisse auf dem höheren Niveau B2 nachgewiesen werden können.⁴⁹

Der Wissenstest wurde mit der Novelle 2005/06 eingeführt und soll „Grundkenntnisse der demokratischen Ordnung“ Österreichs sowie Kenntnisse der Geschichte Österreichs und des jeweiligen Bundeslandes überprüfen,⁵⁰ tatsächlich abgefragt werden aber nicht nur Geschichte und politisches System, sondern etwa auch Landesgeografie, regionales Brauchtum und Kulinarik. Die Bundes- und Landeslernunterlagen zur Vorbereitung umfassen für jedes Bundesland zusammen mehr als 100 Seiten (Valchars 2018b, 174).

Vom Nachweis der Deutschkenntnisse und der Absolvierung des Wissenstests ausgenommen sind Menschen mit Behinderung und dauerhaft schlechtem Gesundheitszustand sowie Kinder unter 14 Jahren; ist Deutsch die Muttersprache, gilt der Nachweis automatisch als erbracht. Positive Noten im Unterrichtsgegenstand Deutsch im Rahmen der österreichischen Schulpflicht und beim Schulabschluss im Gegenstand Geschichte gelten ebenso als Nachweis bzw. ersetzen die Prüfungspflicht.

⁴⁸ § 10a [StbG](#) iVm § 7 Abs 2 Z 2 [Bundesgesetz zur Integration rechtmäßig in Österreich aufhältiger Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft \(Integrationsgesetz – IntG\)](#), BGBl I 68/2017 idF BGBl I 42/2020.

⁴⁹ 11a Abs 6 [StbG](#). Niveau B1 (GERS) entspricht nach dem österreichischen Lehrplan der Sprachbeherrschung, wie sie für die erste lebende Fremdsprache in der neunten bis zehnten Schulstufe vorgesehen ist, Niveau B2 dem Maturaniveau; umfasst sind jeweils die Fertigkeiten Hören, Lesen, Sprechen und Schreiben.

⁵⁰ § 10a Abs 1 Z 2 [StbG](#).

Die Einführung des Sprachkriteriums und später der formalisierten Sprachtests sowie der Einbürgerungsprüfung in Österreich erfolgte im zeitlichen Gleichklang mit zahlreichen anderen (europäischen) Staaten (Goodmann 2010, 16). In Hinblick auf das verlangte Niveau und die Ausnahmestimmungen liegt Österreich bei beiden Kriterien erneut im eher restriktiven Bereich ([GLOBALCIT 2016](#)).

Schließlich sieht ein reguläres Einbürgerungsverfahren in Österreich verpflichtend die Rücklegung aller bisherigen Staatsangehörigkeiten vor; die Entstehung von Doppel- und Mehrfachstaatsangehörigkeiten bei der Einbürgerung soll verhindert werden. Nur wenn eine Rücklegung „nicht möglich oder nicht zumutbar“ ist – das gilt im Wesentlichen für Flüchtlinge oder wenn ein Herkunftsstaat die Rücklegung seiner Staatsangehörigkeit nicht zulässt oder außerordentlich hohe Ausbürgerungsgebühren verlangt –, kann diese entfallen (mehr zu Doppel- und Mehrfachstaatsangehörigkeit in [Kapitel 4](#)).⁵¹

Tabelle 1: Voraussetzungen für eine gewöhnliche Einbürgerung in Österreich (Zusammenfassung)

Aufenthalt	10 Jahre rechtmäßiger und ununterbrochener Aufenthalt, davon mindestens 5 Jahre Niederlassung
Unbescholtenheit und Wohlverhalten	keine Verurteilungen zu Freiheitsstrafen bei Vorsatztaten oder Finanzvergehen; keine Jugendstrafen keine anhängigen Straf- oder Finanzverfahren keine mehrfache Verurteilung aufgrund bestimmter Verwaltungsdelikte (z. B. Verkehrsdelikte) kein Naheverhältnis zu einer extremistischen oder terroristischen Gruppierung „bejahende Einstellung zur Republik Österreich“ Orientierung am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich; Bekanntnis zu den „Grundwerten eines europäischen demokratischen Staates“

⁵¹ §§ 10 Abs 3 sowie 20 [StbG](#).

Einkommen	regelmäßige eigene Einkünfte zur Sicherung des Lebensunterhalts ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen im Durchschnitt von 36 Monaten der letzten 6 Jahre (netto mindestens ca. EUR 1.200,- pro Monat)
Deutschkenntnisse	Niveau B1 (GERS)
Wissenstest	„Grundkenntnisse der demokratischen Ordnung“ Österreichs und der daraus ableitbaren „Grundprinzipien“ sowie Kenntnisse der Geschichte Österreichs und des jeweiligen Bundeslandes
Rücklegung aller bisherigen Staatsangehörigkeiten	außer, wenn die Rücklegung unmöglich oder unzumutbar ist

Diese Voraussetzungen für eine gewöhnliche Einbürgerung in Österreich sind im internationalen Ländervergleich nicht grundsätzlich außergewöhnlich. Aufenthalt, Einkommen, Unbescholtenheit, Sprachkenntnisse und ein Wissenstest sowie die Rücklegung der bisherigen Staatsangehörigkeiten sind alles Bedingungen, die auch andere Staaten für Einbürgerung kennen. Österreich ist allerdings eines der wenigen Länder in Europa, das alle diese Kriterien zusammen zur Anwendung bringt und sie zu einem umfassenden Katalog kombiniert. Höhe und Strenge der einzelnen Kriterien, die in den letzten Jahren zudem schrittweise verschärft wurden und nur wenige Ausnahmen erlauben, tragen dazu bei, dass Österreich im Ländervergleich als ein Staat mit überregulierten und besonders strengen Bedingungen auffällt. Diese stark ausschließenden Einbürgerungskriterien bilden für viele Immigrant*innen schwer bis gar nicht überwindbare Einbürgerungshürden. In den letzten Jahren sinken dementsprechend die Zahlen an Einbürgerungen und der Anteil von Nicht-Staatsangehörigen in Österreich steigt deutlich (vgl. [weiter unten](#)).

Erstreckung der Verleihung

Familienangehörige der Antragsteller*innen haben mit der sogenannten Erstreckung der Verleihung das Recht auf Miteinbürgerung. Von dieser Einbürgerung im Familienverbund können Ehe- oder eingetragene Partner*innen sowie ledige und minderjährige Kinder, Adoptiv- und Enkelkinder Gebrauch machen. Die Familienmitglieder müssen dabei im Wesentlichen dieselben Einbürgerungskriterien erfüllen, wie sie zuvor für die Regeleinbürgerung beschrieben wurden. Nur das Aufenthaltskriterium verringert sich für Ehe- und eingetragene Partner*innen auf sechs Jahre; Kinder müssen in Österreich lediglich niedergelassen sein. Darüber hinaus muss die Ehe oder eingetragene Partnerschaft seit mindestens fünf Jahren bestehen, und die Partner*innen müssen in einem gemeinsamen Haushalt leben.

Die Erstreckung der Verleihung ist uneingeschränkt auf alle Familienmitglieder erst seit der Gesetzesnovelle 1983 möglich. Bis dahin war die Erstreckung geschlechterdiskriminierend nur bei der Einbürgerung eines Mannes auf seine Ehefrau, nicht aber umgekehrt auf den Ehemann einer antragstellenden Frau möglich. Zudem war die Möglichkeit der Erstreckung auf uneheliche Kinder stark eingeschränkt (Thienel 1989, 249–253). Erst 2013 wurde das Kriterium der Ehelichkeit und damit die Diskriminierung von unverheirateten Paaren abgeschafft. Seit dieser Novelle wird bei den Bedingungen für die Erstreckung der Staatsbürgerschaft auch nicht mehr zwischen ehelichen und unehelichen Kindern unterschieden (genauso wie beim Abstammungsprinzip, siehe dazu [Abschnitt 2.2](#)).

Die Dauer des Bestands einer Ehe, bevor eine Erstreckung der Staatsbürgerschaft möglich ist, wurde mit der Novelle 2005/06 auf fünf Jahre verlängert. Gleichzeitig wurde auch das Aufenthaltskriterium in Bezug auf Dauer und verlangte Aufenthaltstitel verschärft. Bis dahin war die Erstreckung auf Ehepartner*innen bei einer mindestens einjährigen Dauer der Ehe bereits nach vier Jahren Wohnsitz, bei einer Ehedauer von mindestens zwei Jahren bereits nach drei Jahren möglich; bestand die Ehe seit mindestens fünf Jahren, entfiel die Wohnsitzfrist gänzlich.⁵² Als Motiv für diese Neuregelung stand

⁵² [§ 16 StbG idF BGBl I 124/1998](#).

der Kampf gegen sogenannte Scheinehen zur Erlangung der Staatsbürgerschaft im Zentrum öffentlicher Debatten, es ging jedoch auch um eine stärkere Kontrolle über den Familiennachzug ([Çinar 2010, 8–9, 14](#); [Perchinig/Valchars 2019, 418](#)).

Erleichterte Einbürgerung

Neben der Regeleinbürgerung und der Erstreckung der Verleihung ist für bestimmte Personengruppen die Möglichkeit einer erleichterten Einbürgerung vorgesehen, bei der die Aufenthaltsfrist von zehn auf sechs Jahre verkürzt wird. Zu diesen zählen EWR-Bürger*innen⁵³, Personen, die mit Österreicher*innen (seit mindestens fünf Jahren) in einer Ehe oder eingetragenen Partnerschaft leben, und Personen, die in Österreich geboren wurden. Dasselbe gilt, wenn eine Einbürgerung aufgrund bereits erbrachter und zu erwartender „außerordentlicher Leistungen“ auf wissenschaftlichem, wirtschaftlichem, künstlerischem oder sportlichem Gebiet im Interesse der Republik liegt.⁵⁴

Eine Verkürzung auf sechs Jahre ist seit der Novelle 2013 zudem auch dann möglich, wenn im Gegenzug bessere Deutschkenntnisse (Niveau B2 anstelle des regulären Niveaus B1) vorgewiesen werden können. Gleiches gilt für ein dreijähriges ehrenamtliches Engagement mit „integrationsrelevantem Mehrwert“, eine dreijährige berufliche Tätigkeit im Bildungs-, Sozial- oder Gesundheitsbereich oder eine Funktion in einem Interessensverband oder einer Interessensvertretung, zum Beispiel im Betriebsrat oder Elternverein, über

⁵³ Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) ist eine vertiefte Freihandelszone zwischen der Europäischen Union, Island, Liechtenstein und Norwegen. Innerhalb des EWR gilt wie innerhalb der EU der freie Personenverkehr.

⁵⁴ § 11a Abs 1–5 [StbG](#). Diese Form der Einbürgerung im bloßen „Interesse der Republik“ ist von der Einbürgerung „im besonderen Interesse der Republik“ zu unterscheiden, bei der das Aufenthaltskriterium zur Gänze wegfällt, ebenso wie die Voraussetzungen zum Einkommen, die notwendigen Deutschkenntnisse, der Wissenstest und die Rücklegung der bisherigen Staatsangehörigkeit (§ 10 Abs 6 [StbG](#)).

mindestens drei Jahre.⁵⁵ Der Gesetzgeber sieht diese Tätigkeiten und die besseren Deutschkenntnisse als Nachweis „nachhaltiger persönlicher Integration“, die eine verkürzte Anwartszeit rechtfertige.⁵⁶

Wie bei der Erstreckung der Verleihung gilt auch in den Fällen der erleichterten Einbürgerung, dass lediglich die Aufenthaltsfrist verkürzt wird; die übrigen Einbürgerungskriterien jedoch sind im vollen Ausmaß wie bei der Regeleinbürgerung zu erfüllen.

Die Regelungen für die erleichterte Einbürgerung wurden durch die Gesetzesnovellen der letzten Jahre seit 1998 mehrmals auf unterschiedliche Art verändert. Die verkürzte Einbürgerungsfrist wurde zum Teil von vier auf sechs Jahre verlängert, Rechtsgründe für eine erleichterte Einbürgerung wurden konkretisiert und ergänzt und später wieder gestrichen. Die letzte Änderung erfolgte diesbezüglich 2018, als die Möglichkeit der verkürzten Einbürgerungsfrist für anerkannte Flüchtlinge abgeschafft wurde.⁵⁷ Bereits bei der Novelle 2005/06 wurde von den damaligen Regierungsparteien ÖVP und FPÖ/BZÖ die verkürzte Frist für Asylberechtigte als Problem dargestellt. Sie wurde schließlich von vier auf sechs Jahre erhöht, von einer generellen Streichung sah man vorerst aber ab. Selbst die Regierungsparteien hatten argumentiert, dass die Genfer Flüchtlingskonvention, die Österreich ratifiziert hat, eine verkürzte Einbürgerungsmöglichkeit für anerkannte Flüchtlinge vorsieht ([Valchars 2017a, 58](#)).⁵⁸ Auch 2018 wurde im Begutachtungsverfahren für die Gesetzesänderung von unterschiedlicher Seite auf eine solche internationale Verpflichtung zu einer erleichterten Einbürgerung hingewiesen, diese wurde vom Innenministerium nun aber in Abrede gestellt ([Valchars 2018b, 177](#)). Anerkannte Flüchtlinge stehen nicht unter dem diplomatischen Schutz ihres Heimatstaates und als

⁵⁵ § 11a Abs 6 [StbG](#). Die Beispiele finden sich in den Erläuterungen zur StbG-Novelle 2013 ([ErlRV 2303 BlgNR XXIV. GP, 10](#)).

⁵⁶ *Ibid.*; vgl. auch [ErlRV 2303 BlgNR XXIV. GP, 9](#).

⁵⁷ [BGBl I 2018/56](#).

⁵⁸ Art 34 [Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge \(GFK\), United Nations Treaty Series 189, 137 vom 28 Juli 1951](#); in Kraft getreten am 22. April 1954 ([BGBl 55/1955](#)).

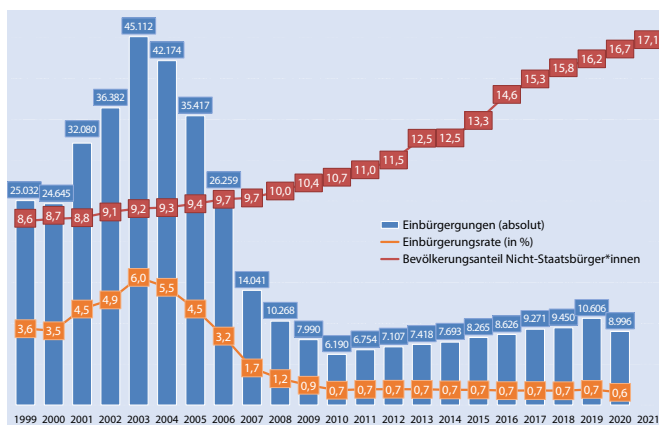
Menschen, die vor Verfolgung geflohen sind, können sie außerdem nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren. Diese besondere Personen-Gruppe benötigt daher noch mehr als andere Migrant*innen eine rasche Möglichkeit der Einbürgerung, um dauerhaften Schutz und eine effektive Staatsangehörigkeit zu genießen.

Verleihstatistik – Sinkende Einbürgerungszahlen und -raten

In den ersten Jahren der Zweiten Republik lagen die Einbürgerungszahlen in Österreich vergleichsweise hoch. Im Jahr 1946 wurden über 82.000 Einbürgerungen durchgeführt, 1947 fast 60.000 und 1948 45.500 – Werte, die auch später in Österreich nie wieder übertroffen wurden. Die hohen Verleihzahlen waren im Wesentlichen auf die Einbürgerung von nach dem Zweiten Weltkrieg vertriebenen und in Österreich gebliebenen sogenannten „Volksdeutschen“ und anderer Flüchtlinge aus Osteuropa zurückzuführen (Waldrauch/Çinar 2003, 266). In den Folgejahren nahmen die Zahlen deutlich ab. Im langen Zeitraum zwischen 1958 und 1990 lagen die Einbürgerungen auf dauerhaft niedrigem Niveau zwischen 4.000 und 11.000 pro Jahr. Die Zuwanderung der sogenannten Gastarbeiter*innen ab Mitte der 1960er-Jahre machte sich in den Einbürgerungszahlen also vorerst noch kaum bemerkbar. Erst ab den späten 1980er-Jahren stiegen die Verleihzahlen über die nächsten eineinhalb Jahrzehnte zuerst langsam und schließlich deutlich an, um im Jahr 2003 mit knapp über 45.000 Einbürgerungen ihren Höhepunkt zu erreichen (vgl. ab 1999 [Grafik 5](#)). Hier wirkten sich nicht nur die Ostöffnung Europas, die Fluchtmigration infolge der Balkankriege der 1990er-Jahre und Österreichs Beitritt zur Europäischen Union aus, sondern auch die Einbürgerungen der Kinder und Enkelkinder von Einwanderern, die selbst bereits in Österreich geboren waren. In den folgenden Jahren fielen die Zahlen jedoch erneut und zum Teil drastisch. Von 2006 auf 2007, also unmittelbar im Anschluss an die Staatsbürgerschafts-novelle 2005/06, reduzierten sich die Einbürgerungen beispielsweise innerhalb nur eines Kalenderjahres auf beinahe die Hälfte. Die statistische Talsohle stellte das Jahr 2010 dar: In nur sieben Jahren war die Zahl der jährlichen Einbürgerungen auf 6.190 und damit gegenüber 2003 um 86 Prozent auf weniger als ein Siebentel zurück-

gegangen; ähnlich niedrig lag das Einbürgerungsniveau in Österreich zuletzt Anfang der 1970er-Jahre (1973: 6.183). Damit spiegelt sich die restriktive Wende in der Staatsbürgerschaftspolitik durch die schrittweisen Verschärfungen der Einbürgerungskriterien ab 1998 mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung deutlich in der Statistik wider. Ab 2010 sind die Zahlen von Jahr zu Jahr wieder kontinuierlich angestiegen; 2019 überschritten die Erwerbsszahlen erstmals seit 2008 wieder die 10.000er-Grenze, um im darauffolgenden Jahr 2020 erneut auf 8.996 Einbürgerungen deutlich zu sinken.

Grafik 5: Einbürgerungen absolut, Einbürgerungsrate und Bevölkerungsanteil von Nicht-Staatsbürger*innen an der Gesamtbevölkerung in Österreich 1999–2020/21



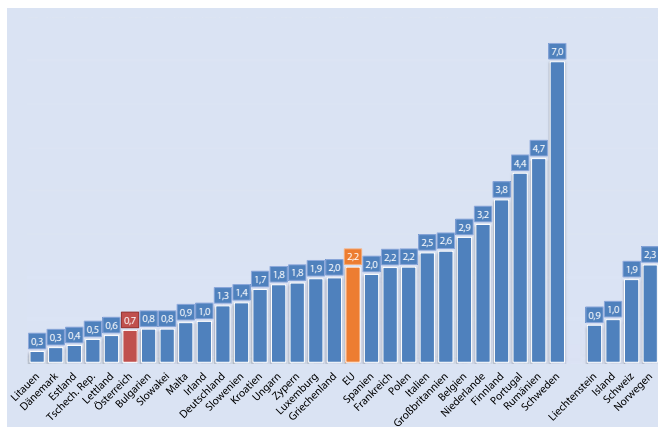
Quelle: [Statistik Austria 2021c/2021g](#); eigene Darstellung

Doch relevant sind nicht nur die absoluten Einbürgerungszahlen. Zu berücksichtigen ist auch die Einbürgerungsrate. Diese zeigt, wie hoch der Anteil der Einbürgerungen an der Bevölkerung mit ausländischer Staatsbürgerschaft ist. Als relative Maßzahl macht sie damit auch einen Vergleich mit anderen Staaten und im zeitlichen Verlauf möglich. Die Einbürgerungsrate für Österreich lag trotz steigender

Einbürgerungszahlen zwischen 2010 und 2019 konstant auf niedrigstem Niveau; 2020 sank sie erneut und erreichte den niedrigsten Wert in der Zweiten Republik (vgl. [Grafik 5](#)). 1999 lag diese Rate in Österreich bei 3,6 Prozent (von 100 Nicht-Österreicher*innen, die Anfang 1999 im Land lebten, konnten in diesem Jahr also 3,6 die österreichische Staatsbürgerschaft erwerben). Beim Höhepunkt der jährlichen Einbürgerungen im Jahr 2003 erreichte auch die Einbürgerungsrate ihren Höchstwert von 6,0 Prozent und in den Folgejahren fiel sie ähnlich rasant wie die absoluten Zahlen, um zwischen 2010 und 2019 bei einem Wert von konstant 0,7 Prozent zu stagnieren und 2020 erneut auf 0,6 Prozent zu fallen.

Gleichzeitig ist der Anteil der Bevölkerung ohne österreichische Staatsbürgerschaft an der Gesamtbevölkerung von rund 4 Prozent Anfang der 1980er-Jahre bis 2008 auf 10 Prozent und 2015 auf über 13 Prozent angestiegen; zu Beginn des Jahres 2021 besaßen schließlich 17,1 Prozent der österreichischen Bevölkerung keine österreichische Staatsbürgerschaft ([Statistik Austria 2021c](#)).

Grafik 6: Einbürgerungsraten im europäischen Vergleich für das Jahr 2019



Quelle: [Eurostat 2021](#); eigene Darstellung.

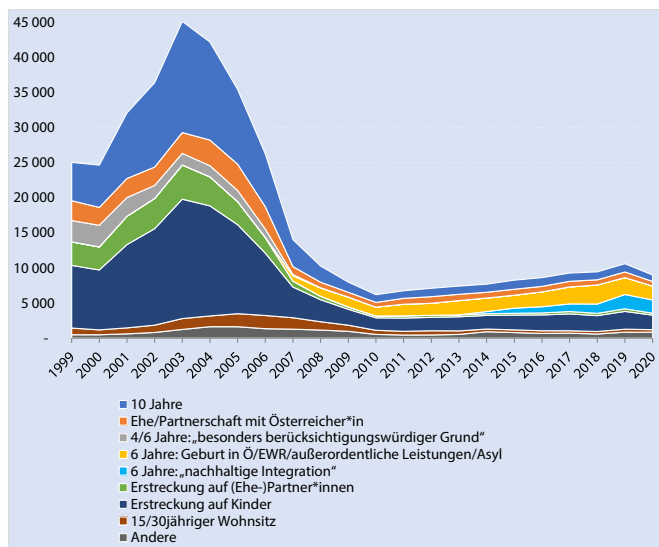
Auffallend sind die niedrigen Einbürgerungsraten in Österreich nicht nur im zeitlichen Verlauf, sondern insbesondere auch im europäischen Vergleich: 2019 (aktuellste Vergleichszahlen) wies Österreich den EU-weit sechstniedrigsten Wert aus; nur Litauen und Dänemark (je 0,3 Prozent), Estland (0,4 Prozent), Tschechien (0,5 Prozent) und Lettland (0,6 Prozent) hatten in diesem Jahr niedrigere Einbürgerungsraten als Österreich. Im EU-Durchschnitt lag die Einbürgerungsrate 2019 bei 2,2 Prozent und damit mehr als dreimal so hoch; Deutschland beispielsweise wies eine Einbürgerungsrate von 1,3 Prozent, das Nicht-EU-Mitglied Schweiz von 1,9 Prozent und Schweden von 7,0 Prozent auf (vgl. [Grafik 6](#)). In den Jahren zuvor stellt sich das Bild sehr ähnlich dar: Mit deutlichem Abstand zum EU-Durchschnitt weist Österreich zwischen 2009 und 2019 gemeinsam mit anderen Staaten europaweit jeweils eine der niedrigsten, 2016 (gemeinsam mit Lettland) sogar die niedrigste Einbürgerungsrate auf.

Ein etwas genauerer Blick auf die Einbürgerungszahlen in Österreich lässt auch deutliche Verschiebungen bei den Erwerbsgründen im Verlauf der letzten Jahre erkennen (vgl. [Grafik 7](#)). Der starke Anstieg in den 2000er-Jahren ging zu einem beträchtlichen Teil auf gewöhnliche Einbürgerungen nach zehn Jahren und – damit verbunden – auf Erstreckungen auf Ehepartner*innen und Kinder zurück. Während sich die Einbürgerungen insgesamt von 1989 auf 2003 knapp mehr als verfünffachten, verzehnfachten sich die gewöhnlichen Einbürgerungen und die Erstreckungen erhöhten sich im selben Zeitraum auf das Siebenfache. 2003 waren 35 Prozent aller Einbürgerungen gewöhnliche Zehn-Jahres-Einbürgerungen, 49 Prozent Erstreckungen; 1989 lagen diese Anteile lediglich bei 19 Prozent bzw. 34 Prozent. Mit dem Rückgang der Einbürgerungen in den Jahren nach 2003 ging auch der Anteil an Erstreckungen wieder zurück; seit 2009 liegt er unter einem Drittel, 2019 bei 27 Prozent. Ähnliches gilt für die gewöhnlichen Einbürgerungen: Auch ihr Anteil ist mit dem Rückgang an Einbürgerungen insgesamt wieder deutlich gefallen. Die sogenannte gewöhnliche Einbürgerung ist damit von der Regel zur Ausnahme geworden. 2019 betrug ihr Anteil nur mehr 11 Prozent aller Einbürgerungen.

Stattdessen haben Einbürgerungen mit verkürzter Wohnfrist in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen. Einbürgerungen nach sechs Jahren von EWR-Bürger*innen, Personen mit Geburtsort in Österreich oder mit „außerordentlichen Leistungen“ und (bis 2018) von anerkannten Flüchtlingen machten 2019 23 Prozent aller Einbürgerungen aus. Die 2013 (wieder) eingeführte Möglichkeit der Einbürgerung nach sechs Jahren bei „nachhaltiger persönlicher Integration“ stieg anteilmäßig konstant auf zuletzt 19 Prozent.

Einbürgerungen aufgrund einer Ehe oder eingetragenen Partnerschaft mit einem Österreicher oder einer Österreicherin (ebenfalls nach sechs Jahren Aufenthalt möglich) sind in den letzten Jahren anteilmäßig etwas zurückgegangen und machten zuletzt rund 8 Prozent aller Einbürgerungen insgesamt aus.

Grafik 7: Einbürgerungen nach ausgewählten Rechtsgründen 1999–2020



Quelle: [Statistik Austria 2021f](#); eigene Darstellung.

2.4 Die rechtliche Verfestigung sozialer Ungleichheit: Wirkungen der Einbürgerungsregeln

Um die niedrigen Einbürgerungszahlen in Österreich und ihre Folgen für soziale und politische Integration besser zu verstehen, wollen wir die Ergebnisse der sozialwissenschaftlichen Forschung zu diesem Thema kurz zusammenfassen.

Die Staatsbürgerschaft demokratischer Staaten enthält ein Gleichheitsversprechen: Alle Bürger*innen sind vor dem Gesetz gleich, sie werden durch das gleiche Stimmrecht im politischen Prozess als Gleiche repräsentiert, und soziale Ungleichheit wird – zumindest in modernen Sozialstaaten – auch soweit reduziert, dass niemand mangels Ressourcen von der Teilhabe gänzlich ausgeschlossen ist. Das ist ein Versprechen und nicht immer die Realität, aber für die Legitimität des Staates und seiner Gesetzgebung sind alle drei Formen der Gleichheit – zivile, politische und soziale – wesentlich.

Gleichzeitig ist die Staatsbürgerschaft aus globaler Perspektive aber auch eine Institution, die Ungleichheit zwischen den Staaten aufrechterhält. Sie stützt, in den Worten des politischen Philosophen Joseph Carens, eine quasifeudale Ordnung, in der Menschen per Geburt extrem ungleiche Lebenschancen erhalten und durch die staatliche Kontrolle der Einwanderung von Nicht-Staatsbürger*innen auch daran gehindert werden können, ihre Chancen durch Migration in reichere Staaten zu verbessern (Carens 1987). Das Geburtsrecht auf Staatsbürgerschaft – sei es aufgrund des *ius sanguinis* oder *ius soli* – ist daher in Ayelet Shachars Worten eine globale Lotterie, die Lebenschancen zufällig, ungleich und moralisch willkürlich verteilt (Shachar 2009).

Der Kontrast der Perspektiven, die sich aus diesen beiden Blickwinkeln ergeben, kann durch eine Neukonzeption der Staatsbürgerschaft nicht völlig aufgelöst werden, weil diese grundsätzlich eine Mitgliedschaft in einer partikularen politischen Gemeinschaft bedeutet. Aber wir können doch die Frage stellen, ob die Regeln für den Zugang zur Staatsbürgerschaft in Österreich zumindest das demokratische Gleichheitsversprechen innerhalb des Staates auflösen oder untergraben.

Zum Erwerb per Geburt ist anzumerken, dass das Fehlen eines *ius soli* für die in Österreich geborenen Nachkommen der Immigrant*innen deren Lebenschancen stark beeinträchtigt. Sie wachsen in ihrer Heimat ohne deren Staatsbürgerschaft auf. Das bedeutet nicht nur fehlende Aufenthaltssicherheit, sondern, wie wir im Folgenden zeigen werden, auch geringere Chancen am Arbeitsmarkt. Die vorzeitige Einbürgerung nach sechs Jahren ist dafür kein ausreichender Ersatz, weil dieselben Ausschlussgründe gelten wie für die reguläre Einbürgerung erwachsener Immigrant*innen. Eine erleichterte Einbürgerung für die Nachkommen von Immigrant*innen könnte nur dann als Ersatz für das in Österreich fehlende *ius soli* gelten, wenn sie durch einfache Erklärung und ohne weitere Voraussetzungen erfolgt. Vorbild könnte hier die schon erwähnte Regelung in Schweden sein, wo minderjährige Kinder nach einem Aufenthalt von drei Jahren durch einfache Mitteilung der Eltern an die Behörde die schwedische Staatsbürgerschaft erwerben, wobei mündige Kinder (ab 12 Jahren) zustimmen müssen.

Soziale Integration durch Einbürgerung?

Zahlreiche Studien haben bestätigt, dass eingebürgerte Migrant*innen meist höhere Löhne am Arbeitsmarkt erzielen, weniger oft arbeitslos sind und öfter Wohnungseigentum besitzen als vergleichbare Personen derselben Einwanderungskohorte (das sind die im selben Jahr Eingewanderten) aus demselben Herkunftsland ohne inländische Staatsbürgerschaft (Chiswick 1978; DeVoretz/Bevelander 2009; [OECD 2011](#); [Steinhardt 2012](#)). Die Frage nach den Ursachen dieses Phänomens ist aber nicht so leicht zu beantworten. Liegt es daran, dass Nicht-Staatsangehörige von bestimmten gut bezahlten Berufen (v.a. im öffentlichen Dienst) formell ausgeschlossen werden? Oder daran, dass Unternehmer*innen die einheimische Staatsbürgerschaft von Arbeitssuchenden informell als Signal werten, dass solche Personen mehr in ihr „Humankapital“ investiert haben, zuverlässiger sind, auf längere Zeit beschäftigt werden können und damit für besser bezahlte Arbeitsstellen infrage kommen (Bloemraad 2017)? Zudem stellt sich die Frage, ob der Erwerb der Staatsbürgerschaft tatsächlich die Ursache der

besseren Chancen ist oder ob nicht eher jene, die mehr in die eigenen Qualifikationen und generell in ihre soziale Integration im Aufnahmeland investieren können, stärker dazu neigen, Einbürgerung zu beantragen. Da der Zugang zur Staatsbürgerschaft nicht zufallsverteilt ist, sondern individuell beantragt werden muss, könnten die besseren Chancen der Eingebürgerten auch ein Ergebnis ihrer „Selbstselektion“ sein.

Die Frage, ob Einbürgerung nachhaltig die Integration von Immigrant*innen verbessert, wurde durch eine exemplarische Schweizer Studie beantwortet ([Hainmueller/Hangartner/Pietrantonio 2017](#)). In der Schweiz gab es bis 2003 ein einzigartiges Verfahren, bei dem in vielen Gemeinden über Einbürgerungsanträge per Volksabstimmung entschieden wurde. Die Autoren der Studie wählten für ihre Stichprobe jene Einbürgerungskandidat*innen aus, die knapp angenommen oder ebenso knapp abgelehnt wurden, und beobachteten danach die Entwicklung des Einkommens beider Gruppen. Da die Zuordnung zur „Versuchsgruppe“ der Eingebürgerten und zur „Kontrollgruppe“ der nicht Eingebürgerten annähernd zufallsverteilt war, konnten nachfolgende Unterschiede ursächlich auf den Erwerb der Staatsbürgerschaft zurückgeführt werden. Das Ergebnis zeigt, dass der Besitz der Staatsbürgerschaft selbst positive Wirkungen auf ein Bündel von Indikatoren für soziale und ökonomische Integration hat, unabhängig von jenen der Selbstselektion der Antragsteller*innen. Hainmüller und Hangartner kommen zu dem Schluss, dass Einbürgerung also keineswegs erst die Krönung eines bereits abgeschlossenen Integrationsprozesses ist, sondern als Katalysator selbst einen positiven Effekt für weitere Integration hat.

Das bedeutet nicht, dass Einbürgerungsregeln nicht auch Anreize für individuelle Integrationsbemühungen schon vor dem Erwerb der Staatsbürgerschaft bieten können. Wenn Immigrant*innen bewusst ist, dass Einbürgerung ihren sozialen Aufstieg erleichtert, dass aber ein bestimmtes Einkommensniveau oder Kenntnisse der offiziellen Sprachen des Landes verlangt werden, so kann dies durchaus dazu führen, dass manche mehr Zeit und Ressourcen investieren, um diese Kriterien zu erfüllen. Andererseits können aber zu hohe Anforderungen an die Einbürgerung auch eine abschreckende Wirkung

entfalten und solche Integrationsbemühungen gerade bei sozial stärker marginalisierten Immigrant*innen blockieren.

Daher geht es nicht nur darum, dass Einbürgerung an sich positive Effekte für die Integration von Immigrant*innen hat, sondern auch darum, welche rechtlichen Bedingungen diesen „Einbürgerungsbonus“ für bestimmte Gruppen erhöhen oder verringern.

Studien aus den Niederlanden beleuchten einige dieser Fragen durch Lebenslaufdaten, welche Einkommen und Arbeitslosigkeit vor und nach der Einbürgerung erfassen. Dabei zeigt sich, dass Einbürgerung nur für Immigrant*innen aus ärmeren Staaten einen deutlichen einmaligen Einkommensanstieg bewirkt und dass dies vor allem auf besseren Zugang zum Arbeitsmarkt bei vorher Arbeitslosen zurückzuführen ist und nicht auf höhere Löhne im selben Job. Die Untersuchung zeigt aber auch einen „Vorwegnahmeeffekt“, d. h. steigendes Einkommen und höhere Beschäftigungsraten jener, die später erfolgreich die Staatsbürgerschaft beantragen, schon vor deren Verleihung, was auf positive Anreize der Chance auf Einbürgerung schließen lässt ([Peters/Schmeets/Vink 2019](#); [Peters/Vink/Schmeets 2018](#)). Die positive Wirkung von Einbürgerungen auf das Einkommen hängt auch davon ab, wie viele Jahre zwischen der Einwanderung und dem Erwerb der Staatsbürgerschaft vergehen. Bei jenen, die schon innerhalb der ersten drei Jahre ihres Aufenthalts die Staatsbürgerschaft bekommen (z. B. über Eheschließung), gibt es nur sehr geringe Effekte; ebenso gilt dies für jene, die schon lange im Land leben, bevor sie eingebürgert werden. Die stärkste Integrationswirkung am Arbeitsmarkt hat Einbürgerung vier bis sechs Jahre nach der Einwanderung, danach verringert sich dieser Effekt allmählich und ist nach einer Aufenthaltsdauer von acht bis zehn Jahren kaum noch wahrnehmbar ([Peters/Vink/Schmeets 2018](#); [Vink 2018](#)). Diese Analysen haben dazu beigetragen, dass der holländische Senat im Herbst 2017 ein Veto gegen einen Gesetzesentwurf der Regierung einlegte, der eine Verlängerung der Aufenthaltsbedingung von fünf auf sieben Jahre vorsah ([Vink 2017](#)).⁵⁹

⁵⁹ Ein zweiter Grund für das Veto des Senats war, dass die Verlängerung der Aufenthaltsfrist auch für anerkannte Flüchtlinge geplant war, was

Auf der Basis solcher sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse können wir für die österreichischen Einbürgerungsregeln vermuten: Der positive Katalysatoreffekt der Einbürgerung für Immigrant*innen aus ärmeren Staaten und jene, die am Arbeitsmarkt schlechter integriert sind, wird durch die verlangten zehn Jahre kontinuierlichen Aufenthalts für gewöhnliche Einbürgerung weitgehend zunichtegemacht. Auch bei den Einbürgerungen nach sechs Jahren Aufenthalt schließen die sehr hohen Hürden bei den Einkommensbedingungen gezielt jene aus, die durch Einbürgerung ihre Situation am Arbeitsmarkt am ehesten verbessern könnten. Das sind vor allem Immigrant*innen aus ärmeren Herkunftsstaaten, die in Österreich schlechter am Arbeitsmarkt integriert sind. Das österreichische Regelwerk für gewöhnliche Einbürgerung bewirkt, dass diese tatsächlich eher die Bestätigung eines bereits lange abgeschlossenen Integrationsprozesses ist als ein Beitrag zu diesem.

Einbürgerungsregeln und -motive

Die Regeln für den Erwerb der Staatsbürgerschaft per Geburt bewirken automatische Inklusion oder Exklusion. Jene für die Einbürgerung schließen bestimmte Gruppen ebenso automatisch aus, wenn sie etwa nicht die notwendigen Bedingungen für Aufenthaltsdauer oder Einkommen erfüllen. Sie schließen aber niemanden automatisch ein, weil Einbürgerung ja individuell beantragt und behördlich genehmigt werden muss. Kriterien wie Sprachkenntnisse, Wissenstests, die Rücklegung der bisherigen Staatsbürgerschaft und die hohen Gebühren sind für manche Immigrant*innen unüberwindbare Hürden, für andere dagegen Kosten, die sie gegen den Nutzen der Staatsbürgerschaft abwägen.

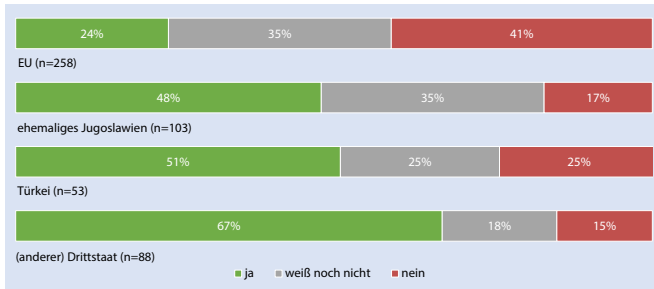
nach Ansicht des Senats im Widerspruch mit der Genfer Flüchtlingskonvention stand, welche raschen Zugang zur Staatsbürgerschaft für diese Gruppe vorsieht. Dieses Argument wurde in Österreich – wie im [Abschnitt 2.3](#) ausgeführt – bei der Abschaffung der bevorzugten Einbürgerung für Flüchtlinge nach sechs Jahren im Jahr 2018 nicht berücksichtigt.

In Österreich hängt die Entscheidung, Einbürgerung zu beantragen, nicht nur davon ab, welche Vorteile im Einwanderungsland winken, sondern auch davon, welche Rechte im Herkunftsland verloren gehen, wenn die ursprüngliche Staatsbürgerschaft zurückgelegt werden muss. Dabei geht es in erster Linie um das Recht auf jederzeitige (visafreie) Wiedereinreise oder unbefristete Rückkehr, welches nur Staatsbürger*innen garantiert wird. Oft gehen aber mit der Aufgabe der Staatsbürgerschaft auch Rechte auf den Antritt einer Erbschaft oder von Grundbesitz verloren. Für viele Immigrant*innen bedeutet das eine tiefgreifende Beschränkung ihrer sozialen Kontakte und ihrer Lebenspläne in Bezug auf ihre alte Heimat. Die Bindung an diese hängt nicht nur vom Nutzen der Staatsbürgerschaft ab, sondern ist auch eine emotionale. Gerade die Erfahrung, in Österreich als Fremde oder Fremder behandelt zu werden, stärkt herkunftsbezogene Identitäten. Die alte Staatsbürgerschaft ist oft nicht nur ein nützlicher Reisepass und die Garantie für bestimmte Rechte, sondern auch ein Symbol, das bedrohte Selbstwertgefühle durch die Bestätigung von Zugehörigkeit bekräftigt.

David Reichel und Bernhard Perchinig (2015) haben mithilfe von Daten des österreichischen Mikrozensus 2011 untersucht, worin sich eingebürgerte und nicht eingebürgerte Immigrant*innen in Österreich unterscheiden, und daraus Rückschlüsse auf die Kosten und Motive des Staatsbürgerschaftserwerbs für verschiedene Gruppen gezogen. Die Studie dokumentiert die starke Selektion bei der Einbürgerung nach sozialer Schicht und Herkunftsland. Niedriger sozioökonomischer Status und niedriges Einkommen verringern die Wahrscheinlichkeit des Staatsbürgerschaftserwerbs am deutlichsten, obwohl gerade diese Gruppen am stärksten von der Einbürgerung profitieren. Andererseits zeigen Unionsbürger*innen, die aufgrund ihrer Herkunft rechtlich privilegiert sind, die geringste Einbürgerungsneigung. Hier ist es der geringere Mehrwert des Staatsbürgerschaftswechsels und wohl auch das Prestige der Herkunftsstaatsbürgerschaft, welche nicht dazu motivieren, diese aufzugeben. Bei einer Umfrage in Wien im Februar 2021 zeigten sich nur 24 Prozent der Unionsbürger*innen interessiert, die österreichische Staatsbürgerschaft zu erwerben, während 41 Prozent das

dezidiert ablehnten. Bei Drittstaatsangehörigen überwog dagegen der Wunsch nach Einbürgerung sehr stark mit 48 Prozent bei jenen aus den Westbalkanstaaten, 51 Prozent bei jenen aus der Türkei und sogar mehr als zwei Drittel (67 Prozent) bei jenen aus anderen Drittstaaten (Haller/Stadlmair 2021; vgl. Grafik 8).⁶⁰

Grafik 8: Einbürgerungsinteresse in Wien nach Staatsbürgerschaft



Grafik und Daten: Haller/Stadlmair 2021

Dieselbe Untersuchung zeigt auch, dass das Interesse am Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft bei Menschen, die aus Fluchtgründen gekommen sind, mit 58 Prozent deutlich stärker ist als bei Personen mit anderen Migrationsmotiven. Interessant ist schließlich, dass das Interesse an Einbürgerung einerseits bei jenen am stärksten ist, die seit ihrer Geburt in Österreich leben (ja: 42 Prozent, nein: 19 Prozent) und andererseits bei Immigrant*innen mit bis zu fünf Jahren Aufenthalt (ja: 44 Prozent, nein: 28 Prozent). Bei längerem Aufenthalt nimmt der Wunsch nach Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft kontinuierlich ab. Nach einem Aufenthalt von

⁶⁰ Die telefonische Umfrage von 502 Personen wurde auf Deutsch durchgeführt und ist daher nicht repräsentativ für die gesamte Wiener Bevölkerung ohne österreichische Staatsbürgerschaft. Zu einem ganz ähnlichen Ergebnis kam eine frühere Umfrage in Wien im März 2020 mit einer kleineren Stichprobe von Nichtstaatsangehörigen ([Stadt Wien 2020, 53](#)).

ca. fünf Jahren ist also nicht nur, wie im vorigen Abschnitt erwähnt, die Integrationswirkung der Einbürgerung am stärksten, sondern auch der subjektive Einbürgerungswunsch.

2.5 Schlussfolgerungen und Reformoptionen

Österreich ist ein Einwanderungsland, das Immigrant*innen nicht als zukünftige Bürger*innen empfängt. Politische Integration und rechtliche Gleichstellung werden durch die Hürden beim Zugang zur Staatsbürgerschaft nachhaltig blockiert.

Wir haben in diesem Kapitel die unterschiedlichen Arten des Staatsbürgerschaftserwerbs bei Geburt und durch Einbürgerung erklärt und zunächst dargestellt, welche Tendenzen sich im internationalen Vergleich feststellen lassen. Die österreichischen Regelungen passen dabei eher zu einem Muster, wie wir es in postkommunistischen Staaten Zentraleuropas finden. In diesen Ländern sind *ius-soli*-Regelungen schwächer, die Ablehnung von Doppelstaatsbürgerschaften bei der Einbürgerung häufiger und die Hürden für gewöhnliche Einbürgerung aufgrund langfristigen Aufenthalts meist höher als in jenen Staaten Europas, die schon im vergangenen Jahrhundert von Auswanderungs- zu Einwanderungsländern geworden sind.

Dieser Befund wirft eine Frage auf, die wir nicht schlüssig beantworten können. Wieso ist in Österreich im Gegensatz zu anderen europäischen Demokratien der Wandel zum Einwanderungsland in der Staatsbürgerschaftspolitik nicht nachvollzogen worden? Wir können dazu lediglich Hypothesen anbieten, die nur durch weitere vergleichende und historische Studien erhärtet oder widerlegt werden können.

Die erste lautet, dass die restriktiven Reformen im Staatsbürgerschaftsrecht seit 1998 von einer Parteienkonstellation vorangetrieben wurden, in der die konservative ÖVP das Thema frühzeitig besetzte, um das Abdriften ihres Stimmpotenzials zur rechtspopulistischen FPÖ zu verringern. Über den „hohen Wert“ der Staatsbürgerschaft, die nicht an Immigrant*innen verschenkt werden dürfe, besteht seitdem weitgehend Konsens zwischen diesen Parteien ([Valchars 2017a](#)), der während ihrer Koalitionsregierungen

von 2000–2005 und 2017–2019 auch in entsprechende Reformen mündete. Für die FPÖ bietet das Thema zudem eine Gelegenheit, ihren ideologischen Wandel vom Deutschnationalismus zu einem ausgrenzenden ÖsterreicherNationalismus glaubhaft zu machen.

Die Haltung der SPÖ wiederum war lange Zeit geprägt von der Gastarbeiterpolitik der 1960er- und 70er-Jahre und ihren Folgen. Migrationspolitik war in dieser Sicht in erster Linie eine Frage der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Die Reform der Staatsbürgerschaft erschien als nebensächliches Thema. Zudem geriet auch die SPÖ unter starke Konkurrenz durch die rechtspopulistische FPÖ und verlor an diese einen großen Teil ihres Potenzials an Wähler*innen. Eine politische Positionierung für Integration durch Einbürgerung barg aus Sicht der Parteistrateg*innen eine größere Gefahr, Wähler*innen an die FPÖ (und in den letzten Jahren auch an die ÖVP) zu verlieren als neue Stimmen unter eingebürgerten Immigrant*innen zu gewinnen. Außerdem gab es seit 1986 mit den Grünen und dem Liberalen Forum bzw. später den NEOS Kräfte im Parlament, die für progressive und liberale Reformen eintraten. In diesem Kampf um Stimmen hielt es die Sozialdemokratie im Allgemeinen für klüger, das Thema Staatsbürgerschaft nicht zu stark zu besetzen und eindeutige Positionierungen zu vermeiden. Daher kam es auch unter den von der SPÖ geführten Koalitionsregierungen zu keiner liberalen Reform der Staatsbürgerschaft.

Erst 2021, aus der Position der Opposition heraus und unter der neuen Regierungskonstellation von ÖVP und Grünen, konnte sich die SPÖ zu einer deutlichen Positionierung durchringen. Sie veröffentlichte ein Positionspapier für eine weitreichende Reform des Staatsbürgerschaftsrechts in Österreich, das neben der Erleichterung der Einbürgerung (durch eine Verkürzung der Aufenthaltsfrist auch für Drittstaatsangehörige von zehn auf sechs Jahre und die Senkung der Einkommensgrenze und der Gebühren) auch ein bedingtes *ius soli* vorsieht (für Kinder, deren Eltern zumindest fünf Jahre vor der Geburt legal in Österreich lebten).⁶¹ Eine solche Neupositionierung

⁶¹ Sozialdemokratische Partei Österreichs 2021: Mehr ÖsterreicherInnen. Ein modernes, progressives Staatsbürgerschaftsrecht für Österreich.

der SPÖ erhöht die Wahrscheinlichkeit auf eine liberale Reform des Staatsbürgerschaftsrecht in einer möglichen zukünftigen Koalitionsregierung zwischen Sozialdemokrat*innen, Grünen und NEOS, der es bisher an einer parlamentarischen Mehrheit in Österreich gefehlt hat.

Diese Erklärung für ein Ausbleiben einer liberalen Reform des Staatsbürgerschaftsrechts in Österreich aufgrund der Entwicklung des Parteiensystems bleibt jedoch in vieler Hinsicht an der Oberfläche. Darunter liegt das schwieriger aufzulösende Paradox, dass die im Wesentlichen staatsnationale Konstruktion einer österreichischen Identität nach 1945 das Fundament für eines der exklusivsten Staatsbürgerschaftsregime Europas bildete. War die Erste Republik der Zwischenkriegszeit noch geprägt vom kollektiven Selbstzweifel an der Überlebensfähigkeit einer von den Alliierten aufgezwungenen Eigenstaatlichkeit des deutschsprachigen Restösterreichs, so waren die konservativen und sozialdemokratischen Eliten nach dem Zweiten Weltkrieg sich darin einig, Österreich als republikanische Staatsnation wiederaufzubauen. Die notwendige Abgrenzung zum vom „Dritten Lager“ weiterhin repräsentierten großdeutschen Kulturnationalismus bewirkte eine zunehmende Aufladung des Österreichpatriotismus mit kulturellen Identitätsaspekten, welche durch die Erfahrungen der Niederlassung der Gastarbeiter und der Fluchtmigration aus Osteuropa und dem Balkan empfindlich irritiert wurde. Gerade die mangelnde historische Selbstverständlichkeit einer österreichischen kulturellen Identität mag dazu beigetragen haben, dass Einbürgerung als abschließende Belohnung für einen erfolgreichen sozialen und kulturellen Integrationsprozess verstanden wird.

Die Öffnung für ein multikulturelles Selbstverständnis Österreichs als Einwanderungsland in den 1990er-Jahren blieb deshalb oberflächlicher und hinterließ im politischen Mainstream weniger Spuren als in anderen Staaten, obwohl der Fall des Eisernen Vorhangs im Jahr 1989 und die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union seit 1995 ausreichend Anlass für eine grundsätzliche Neubestimmung geboten hätten.

Nach dem 11. September 2001 wurde Immigration in allen westlichen Demokratien primär als Sicherheitsthema verstanden, was, wie wir im [folgenden Kapitel 3](#) zeigen werden, auch auf die Regu-

lierung des Staatsbürgerschaftserwerbs und -entzugs durchschlug. In den letzten 20 Jahren gab es daher kein Umdenken, sondern im Gegenteil eine Verschärfung in kleinen Schritten, die von den Regierungsparteien jeweils auch öffentlichkeitswirksam kommuniziert wurden.

Unsere Diagnose bedeutet jedoch nicht, dass Bemühungen um eine Reform des Staatsbürgerschaftsgesetzes und insbesondere der Regeln für die Einbürgerung aussichtslos wären. Die innenpolitischen Kräfteverhältnisse haben sich in den vergangenen Jahrzehnten mehrfach dramatisch verschoben und es ist nicht auszuschließen, dass eine zukünftige Regierungskoalition ein Mandat für liberale Reformen erhält; die zuvor erwähnte erstmalige Positionierung der SPÖ in dieser Frage seit Jahrzehnten unterstreicht das. Wir wollen daher abschließend in diesem Kapitel, wie auch in den darauffolgenden, einige Vorschläge formulieren, wie das Staatsbürgerrecht in Richtung einer demokratischen Inklusion von Immigrant*innen verändert werden könnte. Dabei schlagen wir sowohl kleine Reparaturen vor, die an der gegenwärtigen Konstruktion und ihren Prinzipien anknüpfen, als auch grundlegende Reformen. Welche dieser Vorschläge aufgegriffen und umgesetzt werden, ist eine Frage, die nicht von der Wissenschaft, sondern nur von der Politik und damit letztendlich auch von den Wähler*innen beantwortet werden kann.

Geburtsrecht auf Staatsbürgerschaft

(1) **Deutliche Verlängerung der Frist für gerichtliche Feststellung der Vaterschaft** von unehelichen Kindern für die Übertragung der Staatsbürgerschaft: Wenn ein Österreicher die Vaterschaft für ein uneheliches Kind nicht freiwillig anerkennt, so verhindert die kurze Frist von acht Wochen für die gerichtliche Feststellung der Vaterschaft in der Praxis, dass die Kinder die österreichische Staatsbürgerschaft des Vaters bekommen.

(2) **Großzügigere Einbürgerung von staatenlosen Kindern:** Derzeit können Kinder, die in Österreich geboren wurden und als Staa-

tenlose aufgewachsen sind, nur zwischen dem achtzehnten und zwanzigsten Lebensjahr einen Antrag auf Einbürgerung stellen. Sie müssen dafür zudem zehn Jahre Hauptwohnsitz in Österreich (fünf davon unmittelbar vor dem Antrag) und einen unbescholtenen Leumund nachweisen. Diese Schikanen widersprechen dem Geist des von Österreich ratifizierten Abkommens zur Vermeidung von Staatenlosigkeit.⁶² Staatenlose Kinder sollten möglichst rasch nach ihrer Geburt auf Antrag der Eltern oder ab dem 12. Lebensjahr auch auf eigenen Antrag die österreichische Staatsbürgerschaft erhalten.

(3) **Beschränkung des extraterritorialen *ius sanguinis*** auf die im Ausland geborenen Kinder von Auswanderer*innen: Die österreichische Staatsbürgerschaft sollte nicht unbeschränkt an im Ausland geborene Generationen von „Abstammungsösterreicher*innen“ weitergegeben werden. Die im Ausland geborenen Kinder österreichischer Emigrant*innen sollen ihre Staatsbürgerschaft auf Lebenszeit behalten können; für deren Nachkommen sollte es jedoch nur mehr eine Option auf erleichterte Einbürgerung im Fall der „Rückkehr“ in das Land ihrer Großeltern und eines langjährigen Aufenthalts in Österreich geben.

(4) **Bedingtes *ius soli***: Das deutlichste Signal dafür, dass die Republik sich als Einwanderungsland sieht, wäre die Einführung des *ius soli*, d. h. des Rechts auf österreichische Staatsbürgerschaft aufgrund der Geburt im Staatsgebiet. Ein solches *ius soli* müsste und sollte nicht unbedingt sein, wie es derzeit noch in den meisten Staaten Nord- und Südamerikas aus historischen Gründen der Fall ist. Um Anreize zum „Geburtstourismus“ zu verhindern und um den Erwerb der Staatsbürgerschaft an echte Bindungen an das Land zu knüpfen, können die im Inland geborenen Kinder von Eltern mit bloß vorübergehendem oder nicht genehmigtem Aufenthalt ausgenommen werden. Für das bedingte *ius soli* bieten sich die Reformen in

⁶² [Übereinkommen zur Verminderung von Staatenlosigkeit, United Nations Treaty Series 989, 175 vom 30. August 1961](#); in Kraft getreten am 13. Dezember 1975 ([BGBl 538/1974](#)).

Deutschland (1999) und Irland (2004) als Vorbilder an. In Deutschland muss ein Elternteil seit mindestens acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Land haben und zum Zeitpunkt der Geburt ein unbefristetes Aufenthaltsrecht besitzen; in Irland wird lediglich ein dreijähriger Aufenthalt eines Elternteils innerhalb der letzten vier Jahre vor der Geburt verlangt.

Erleichterte Einbürgerung

(5) **In Österreich aufgewachsene Kinder:** Zusätzlich zum bedingten *ius soli*, oder auch als teilweiser Ersatz, falls es für dieses keinen ausreichenden politischen Konsens gibt, sollte ein starker Anspruch auf Einbürgerung von in Österreich aufgewachsenen Kindern gesetzlich verankert werden. Vorbild hierfür könnte Schweden sein, wo nach dreijährigem Aufenthalt die ausländischen Eltern lediglich eine Erklärung abgeben müssen, damit ihr in Schweden geborenes Kind die schwedische Staatsbürgerschaft erhält. In anderen Staaten, wie etwa in Griechenland, leitet sich der Anspruch auf Staatsbürgerschaft aus dem Schulbesuch ab. Im österreichischen Recht ist die Einbürgerung von im Inland geborenen Kindern lediglich durch Verkürzung der Wartefrist von zehn auf sechs Jahre erleichtert, nicht jedoch durch Wegfallen der weiteren hohen Hürden. Ein Einbürgerungsanspruch, der sich aus der Sozialisation und nicht der Geburt im Inland herleitet, würde auch jenen Kindern den Zugang zur Staatsbürgerschaft eröffnen, die als Minderjährige (meist im Familiennachzug) nach Österreich gekommen sind, die aber nicht in Österreich geboren wurden und für die damit das *ius soli* keine Anwendung findet. Er könnte außerdem Schulkinder vor der Abschiebung schützen, wenn ihre Eltern keinen regulären Aufenthaltstitel haben, etwa weil ihr Asylantrag nach langen Jahren des Aufenthalts in Österreich abgelehnt wurde.

(6) **Anerkannte Flüchtlinge:** Die von der ÖVP/FPÖ-Regierung im Jahr 2018 abgeschaffte verkürzte Einbürgerungsfrist von anerkannten Flüchtlingen sollte wieder eingeführt werden, wobei die ursprüngliche (bis 2006) erforderliche Aufenthaltsdauer von vier

Jahren angemessen erscheint. Es gibt keinen empirischen Nachweis für die Behauptung, dass ausgerechnet die erleichterte Einbürgerung als „Zuwanderungsmagnet“ für Flüchtlinge wirkt, die in erster Linie vor Verfolgung fliehen und in zweiter Linie ein Land suchen, in dem sie sich ein neues Leben aufbauen können. Auch die Genfer Flüchtlingskonvention fordert die Staaten auf, die Einbürgerung von Flüchtlingen „so weit wie möglich zu erleichtern“, da deren Rechte ja im Gegensatz zu jenen anderer Migrant*innen nicht von ihren Herkunftsstaaten geschützt werden.⁶³

Gewöhnliche Einbürgerung

(7) **Kürzere und erleichterte Aufenthaltsbedingungen:** Die zehnjährige Aufenthaltsfrist mit ununterbrochenen rechtlichen Aufenthaltstiteln macht es vielen niedergelassenen Immigrant*innen unmöglich, einen Einbürgerungsantrag zu stellen. Fünf Jahre sind die international am häufigsten verlangte Aufenthaltsfrist für gewöhnliche Einbürgerungen, die auch in Österreich genügen sollte. Falls ein längerer Aufenthalt verlangt wird, so sollten wenigstens längere Unterbrechungen zulässig sein.

(8) **Rücklegung der bisherigen Staatsbürgerschaft:** Wie wir im [Kapitel 4](#) ausführlich darstellen werden, ist die strikte Ablehnung von Doppelstaatsbürgerschaften in Österreich anachronistisch. Eine tolerante Haltung in dieser Frage könnte die extrem niedrige Einbürgerungsrate deutlich erhöhen.

(9) **Einkommenshürden:** Es ist ein fundamentaler Grundsatz der liberalen Demokratie, dass staatsbürgerliche Rechte nicht vom Einkommen abhängen dürfen. Aus diesem Grund sind auch Einkommenshürden beim Zugang zur Staatsbürgerschaft abzulehnen. Sie erzeugen nämlich eine dauerhafte Spaltung der Gesellschaft in Einheimische und eine soziale Unterschicht von Migrant*innen mit je unterschiedlichen Bündeln von Rechten. Wenn es keinen Kon-

⁶³ Art 34 [GFK](#).

sens dafür gibt, die in Österreich besonders schwer zu erfüllenden Voraussetzungen für einen ausreichenden Lebensunterhalt zu streichen, so sollten diese zumindest auf jenes Niveau gesenkt werden, unterhalb dessen Ansprüche auf Mindestsicherung entstehen. Der Bezug von Sozialleistungen darf jedenfalls nicht zum Ausschluss von der Staatsbürgerschaft führen. Die exorbitant hohen Bundes- und Landesgebühren für die Einbürgerung sollten aus demselben Grund auf eine bundesweit einheitliche Abgabe zur Deckung der reinen Verwaltungskosten reduziert werden.

(10) **Unbescholtenheit:** In fast allen Staaten gelten kriminelle Delikte als Grund für den Ausschluss von der Einbürgerung. Die mehrmalige Verschärfung der entsprechenden Regeln hat Österreich jedoch nicht sicherer gemacht, und der Ausschluss aufgrund mehrfacher Verwaltungsdelikte (wie z. B. Verkehrsstrafen) ist nicht zu rechtfertigen. Eine Verurteilung zu einer mehrjährigen Haftstrafe oder ein mit einer solchen Strafe bedrohtes anhängiges Strafverfahren sind in dieser Hinsicht ausreichend und angemessen, wobei niemand auf Dauer auch nach der Verbüßung einer Strafe von der Staatsbürgerschaft ausgeschlossen werden sollte.

(11) **Vereinfachung des Gesetzes und der Verfahren:** Das österreichische Staatsbürgerschaftsgesetz ist durch zahlreiche Ad-hoc-Reformen zu einem schwer verständlichen und auch für die Behörden schwer handhabbaren Konvolut angewachsen. Eine grundlegende Reform sollte sich zum Ziel setzen, das Gesetz von überholten Bestimmungen zu entschlacken und die Einbürgerungsverfahren zu vereinfachen und beschleunigen.

(12) **Einbürgerung als Integrationsmotor:** Die wichtigste Reform, aus der sich die meisten der bisher aufgelisteten Vorschläge ergeben, wäre es, den Grundsatz aufzugeben, dass Einbürgerung der krönende Abschluss eines Integrationsprozesses ist, der von den Antragsteller*innen selbst zu leisten und nachzuweisen ist. Wenn Einbürgerung stattdessen als Katalysator für die Integration von Migrant*innen verstanden wird, dann wird die Förderung der Einbür-

gerung zu einem staatlichen Ziel. Im Interesse der Republik liegen dann nicht mehr nur die Einbürgerung von Personen, die außerordentliche Leistungen erbringen, sondern auch die Integration der großen Mehrheit der Immigrant*innen und schließlich auch die Verringerung des Demokratiedefizits aufgrund einer wachsenden Wohnbevölkerung ohne politische Beteiligungsrechte. Ein solches Reformziel benötigt nicht nur eine Absenkung der rechtlichen Hürden, sondern auch eine Aufwertung der Einbürgerung, indem jene, welche die Voraussetzungen erfüllen, eingeladen werden, diesen Schritt zu setzen. Einbürgerungskurse und Einbürgerungskampagnen könnten nicht nur die Zahl der Anträge beträchtlich steigern, sondern wären auch ein Signal an die gesamte Bevölkerung, dass Österreich Migrant*innen als zukünftige Bürger*innen des Landes sieht.

3 Wie man die österreichische Staatsbürgerschaft verliert: Verzicht und Entzug

Politische Debatten ebenso wie die sozialwissenschaftliche Forschung zum Thema Migration und Staatsbürgerschaft haben sich auf deren Erwerb durch Einbürgerung konzentriert. Bis vor Kurzem gab es viel weniger Aufmerksamkeit für die Kehrseite des Erwerbs – den Verlust der Staatsbürgerschaft. Das hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten geändert, seit immer mehr Staaten den Entzug der Staatsbürgerschaft als Mittel im Kampf gegen Terrorismus einsetzen. Das ist jedoch keineswegs der häufigste Grund, warum Menschen ihre Staatsbürgerschaft verlieren. Im [ersten Abschnitt](#) dieses Kapitels besprechen wir den Unterschied zwischen freiwilligem Verzicht und unfreiwilliger Aberkennung aus historischer und demokratischer Perspektive. Der [zweite](#) und [dritte Abschnitt](#) behandeln die österreichische Rechtsentwicklung und aktuelle Rechtslage zu diesen beiden Arten des Verlustes der Staatsbürgerschaft. [Abschnitt 4](#) beleuchtet eine Episode, die ein erhellendes Schlaglicht auf die ansonsten schwer verständliche Intoleranz gegenüber Doppelstaatsbürgerschaften in Österreich wirft: die automatische Aberkennung der Staatsbürgerschaft für eingebürgerte Türk*innen, die verdächtigt werden, die türkische Staatsbürgerschaft wieder angenommen zu haben. Das Kapitel schließt wiederum mit einer Reihe von [Reformoptionen und -vorschlägen](#).

3.1 *Freiwilliger und unfreiwilliger Verlust*

Wir haben im [Einleitungskapitel zu diesem Band](#) argumentiert, dass Staatsbürgerschaft aus zwei Gründen eine stabile Beziehung zwischen Staaten und Individuen herstellen muss: Ein häufiger und rascher Wechsel von Staatsbürgerschaften würde erstens deren wechselseitige Anerkennung zwischen den Staaten und zweitens die Kontinuität des Staatsvolks infrage stellen, von dem in Demokratien die Staatsgewalt ausgeht. Daher ist Staatsbürgerschaft

grundsätzlich als lebenslanger Status konzipiert, der mit der Geburt erworben und erst mit dem Tod verloren wird. Mehr noch als der Erwerb einer (heute oft zusätzlichen) Staatsbürgerschaft nach der Geburt ist daher der Verlust einer bestehenden Staatsangehörigkeit die Ausnahme von der Regel.

Staatsbürgerschaft kann auf zweierlei Weise verloren werden: durch freiwilligen Verzicht oder durch unfreiwilligen Entzug. Diese im Grunde klare Unterscheidung wird jedoch manchmal durch rechtliche Regeln und deren politische Interpretationen verwischt. Manche Staaten betrachten zum Beispiel die Auswanderung und dauerhafte Niederlassung in einem anderen Land, den Erwerb einer fremden Staatsbürgerschaft oder den Eintritt in den Militärdienst eines anderen Staats als freiwillige Handlungen, mit denen Staatsbürger*innen selbst ihre Bindungen an das Herkunftsland zerschneiden und die daher einer Selbstausbürgerung (Expatriierung) gleichkommen. Diese Doktrin, die etwa in den USA lange präsent war (Weil 2012), ist jedoch nicht schlüssig, weil der Verlust in solchen Fällen eben nicht eine zwangsläufige Konsequenz ist, sondern erst durch besondere staatliche Regeln bewirkt wird, die in anderen Staaten nicht in gleicher Weise angewendet werden. Wir sollten daher nur dann vom Verzicht auf Staatsbürgerschaft sprechen, wenn dieser durch eine explizite Willenserklärung der Betroffenen ausgelöst wird.

Wie ist das aber, wenn ein Staat den Verzicht auf die bisherige Staatsbürgerschaft als Bedingung für die Einbürgerung vorschreibt (wie Österreich das in den meisten Fällen tut)? Ist der Verlust dann nicht auch erzwungen? Wenn die Einbürgerung selbst nicht automatisch ist oder unter Zwang erfolgt, dann bleibt auch der verlangte Verzicht ein freiwilliger, selbst wenn das der „Preis“ ist, der vom Aufnahmestaat für die Einbürgerung gefordert wird. Auch wenn das Ergebnis dasselbe ist, macht es daher einen Unterschied, ob der Aufnahmestaat die Rücklegung der bisherigen Staatsbürgerschaft verlangt oder ob der Herkunftsstaat diese entzieht, wenn eine fremde Staatsangehörigkeit erworben wird. Im ersten Fall handelt es sich um Verzicht als Bedingung für den freiwilligen Erwerb, im zweiten Fall um Entzug. Da der Verlust der Staatsbürgerschaft in

die alleinige Zuständigkeit des Herkunftsstaats fällt, muss dieser ihn bei der Bedingung des Verzichts *ermöglichen*, während er ihn im Fall des Entzugs *erzwingt*.

Ebenso wie beim Erwerb der Staatsbürgerschaft ist es auch beim Verlust wichtig, verschiedene materielle Gründe, Bedingungen und Verfahrensprinzipien zu unterscheiden. Beim Verzicht gibt es nur einen ursächlichen Grund: die freie Willensentscheidung von Personen, ihre Staatsbürgerschaft aufzugeben. Manche Staaten leugnen diese Freiheit grundsätzlich und betrachten Staatsbürgerschaft als eine lebenslange Loyalitätspflicht, die von Individuen nicht aufgekündigt werden kann. Eine solche „perpetual allegiance“ (ewige Treuepflicht) ist ein untrügliches Kennzeichen, dass Staatsbürgerschaft primär als Untertanenstatus aufgefasst wird, und war in Europa als Rechtsdoktrin noch bis ins frühe 20. Jahrhundert weit verbreitet (Spiro 2016). Jene Staaten, die – im Einklang mit dem Menschenrecht auf Wechsel der Staatsangehörigkeit⁶⁴ – den Verzicht grundsätzlich erlauben, formulieren aber in der Regel Bedingungen. Dazu gehören zum Beispiel: der vorherige Besitz oder Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit, die Ableistung eines verpflichtenden Militärdienstes, die Abzahlung von privaten oder öffentlichen (Steuer-)Schulden oder die dauerhafte Auswanderung und Niederlassung in einem anderen Staat. Internationales Recht verpflichtet Staaten nur dazu, die erste dieser Bedingungen in ihren Gesetzen zu verankern. Eine freiwillige Entscheidung für Staatenlosigkeit wird daher als Option ausgeschlossen.

Bei den Verfahrensprinzipien können wir zwischen Verzicht per Erklärung und per Entlassung unterscheiden. Im ersten Fall tritt der Verlust der Staatsbürgerschaft dann ein, wenn eine Person, die die materiellen Bedingungen erfüllt hat, eine Verzichtserklärung abgegeben hat. Im zweiten Fall liegt die Letztentscheidung bei den Behörden, die eine Erlaubnis im Einzelfall erteilen müssen, wobei ihr Ermessenspielraum durch Gesetze und Verordnungen mehr oder weniger stark eingeschränkt werden kann.

⁶⁴ Art 15 Abs 2 [Allgemeine Erklärung der Menschenrechte](#).

Die Regeln für den Entzug der Staatsbürgerschaft sind meist viel detaillierter als jene für den Verzicht. Das liegt daran, dass es eine Vielzahl von materiellen Gründen für die Aberkennung der Staatsbürgerschaft gibt. Wir können sie grob in folgende Kategorien unterteilen: Gefährdung der öffentlichen Ordnung, Sanktion für Nichterfüllung staatsbürgerlicher Pflichten, unrechtmäßiger Erwerb der Staatsbürgerschaft, Erstreckung des Entzugs und Verlust von echten Bindungen (Bauböck/Paskalev 2015).

Autokratische Regime haben das Instrument der Zwangsausbürgerung aus Gründen der Staatssicherheit häufig verwendet, um politischen Gegner*innen im Exil die Möglichkeit der legalen Rückkehr zu verweigern. In ihrem Buch über die Elemente totalitärer Herrschaft beschreibt Hannah Arendt die Ausbürgerung unerwünschter Minderheiten als letzten Schritt zur Vorbereitung ethnischer Säuberungen (Arendt 1986, 578–580).

Auch im austrofaschistischen Österreich wurden Ausbürgerungen aus politischen Gründen durchgeführt. Ab 1933 wurde ausgebürgert, wer im Ausland „Österreich feindliche Handlungen“ setzte, unterstützte oder förderte oder sich zu solchen Zwecken ins Ausland oder generell ohne Ausreisegenehmigung ins Deutsche Reich begab.⁶⁵ Unmittelbarer Anlass für die Ausbürgerungs-Verordnung auf (rechtswidriger) Basis des Kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes von 1917 war die Flucht zahlreicher österreichischer Nationalsozialist*innen nach dem Verbot der NSDAP in Österreich im Jahr 1933. Aber nicht nur Nationalsozialist*innen, auch Kommunist*innen und Sozialdemokrat*innen wurde aus politischen Gründen die österreichische Staatsbürgerschaft entzogen. Zwischen 1933 und 1938 verloren so ca. 10.400 Personen ihre österreichische Staatsbürgerschaft und damit ihre Rückkehrmöglichkeit nach Österreich; mitunter wurde auch ihr Vermögen im Land beschlagnahmt. Nach dem Ende der NS-Herrschaft wurden die Ausbürgerungen nicht

⁶⁵ [Verordnung der Bundesregierung vom 16. August 1933, womit das Bundesgesetz vom 30. Juli 1925, B. G. Bl. Nr. 285, über den Erwerb und den Verlust der Landes- und Bundesbürgerschaft abgeändert wird, BGBl 369/1933.](#)

generell kraft Gesetzes aufgehoben, sondern nur im Einzelfall auf individuellen Antrag (Reiter 2006, 175f; Reiter-Zatloukal 2012, 80). Demgegenüber war der Wiedererwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft durch ehemalige „illegale“ und im Austrofaschismus ausgebürgerte Nationalsozialist*innen vergleichsweise einfach und schnell möglich. „Illegale“ Nazis waren zwar bei der Wiedererrichtung der Republik 1945 noch vom automatischen Wiedererwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft per Gesetz ausgeklammert worden, erhielten diese allerdings schon zwei Jahre später rückwirkend zugeschrieben. Ausgebürgerte Nationalsozialist*innen konnten die österreichische Staatsbürgerschaft bis Ende 1958 durch „einfache Erklärung“ wiedererlangen (Stiller 2021).

Die österreichischen Regelungen zur Ausbürgerung waren jenen des nationalsozialistischen Deutschland nachempfunden, die ebenfalls 1933 nur wenige Monate zuvor eingeführt worden waren. Darüber hinaus widerrief Deutschland auch alle Einbürgerungen, die seit 1918 erfolgt waren, wenn diese „nach völkisch-nationalen Grundsätzen“ als „nicht erwünscht“ galten, was vor allem auf die sogenannten „Ostjuden“ abzielte. Ab 1941 erfolgten zudem kollektive Massenausbürgerungen von Juden und Jüdinnen, die aus Deutschland geflüchtet oder in Vernichtungslager im „Generalgouvernement“ in Polen deportiert worden waren. Auf diese Weise wurden mehr als 240.000 Personen ausgebürgert (Burger/Wendelin 2004, 267–306; Reiter-Zatloukal 2012, 79–80).

Historisch gesehen war es allerdings die Norm, dass nicht nur autokratische Herrscher, sondern auch Republiken über sehr weitgehende Möglichkeiten verfügten, Bürger*innen ins Exil zu verbannen. Im antiken Athen wurden in Volksversammlungen die Namen von Bürgern auf Tonscherben geschrieben, die bei ausreichender Stimmzahl ins zeitweilige Exil geschickt wurden, woraus sich der Begriff des Ostrazismus oder Scherbengerichts ableitet. In der römischen Republik konnten verurteilte Patrizier sich durch freiwilliges Exil der Strafe für viele Vergehen entziehen (Gibney 2020, 279–283). Die Entwicklung des internationalen Rechts und Staatensystems hat den Staaten das Instrument der Verbannung weitgehend aus der Hand genommen – nicht zuletzt deshalb, weil es keine Territorien

mehr gibt, in die Menschen verbannt oder in denen Strafkolonien errichtet werden können, ohne die Souveränitätsrechte anderer Staaten zu verletzen ([Gibney 2020, 292–295](#)). Dazu kommt, dass Staaten verpflichtet sind, ihre eigenen Staatsbürger*innen zurückzunehmen, wenn sie aus anderen Staaten wegen Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder anderer Vergehen ausgewiesen werden. Der Entzug der Staatsbürgerschaft eröffnet jedoch ein Schlupfloch, durch welches Staaten sich dieser Pflichten entziehen und sich ihrer unliebsamen Bürger*innen entledigen bzw. diesen die Rückkehr verweigern können. Diese Möglichkeit wurde seit der Jahrtausendwende von zahlreichen Staaten genutzt. Dabei kommt ihnen – wie schon im [Einleitungskapitel](#) erwähnt – in paradoxer Weise die zunehmende Liberalisierung von Doppelstaatsbürgerschaften zugute, weil diese die Ausbürgerung mit dem internationalen Gebot zur Vermeidung von Staatenlosigkeit vereinbar macht.

Im Zusammenhang mit dem „Krieg gegen den Terror“ seit 2001 hat die Zwangsausbürgerung auch in demokratischen Staaten wieder stark an Bedeutung gewonnen. In den vergangenen Jahren haben 13 der 28 Mitgliedstaaten der EU (darunter auch Österreich) ihre Staatsbürgerschaftsgesetze geändert, um Ausbürgerungen aus Sicherheitsgründen zu erleichtern ([Lepoutre 2020, 8](#)). Der Entzug der Staatsbürgerschaft für Verbrechen, die sich unmittelbar gegen den Staat und seine Grundlagen richten, scheint intuitiv eine angemessene Sanktion zu sein (Lavi 2010). Dabei gilt es jedoch zu bedenken, dass die Staatsbürgerschaft kein Instrument des Strafrechts ist, sondern darüber entscheidet, welcher Staat für welche Person verantwortlich ist. Wenn Terrorverdächtigen die Staatsbürgerschaft entzogen wird, so dient das dazu, ihre Ausweisung zu ermöglichen oder ihre Rückkehr zu verhindern. Da solche Ausbürgerungen in der Regel nur bei mehrfachen Staatsbürger*innen zulässig sind, kann es zu einer Art Wettlauf der Staaten untereinander um den Entzug der Staatsbürgerschaft kommen (Macklin 2018). Statt die Person nach einem fairen Gerichtsverfahren angemessen zu bestrafen, schiebt der ausbürgernde Staat einem anderen Land die Verantwortung zu. In jenen Krisenregionen, auf deren Gebiet die Verbrechen verübt werden, mangelt es oft an Ressourcen und funktionierenden staat-

lichen Strukturen, um die Durchführung ordentlicher Verfahren nach rechtstaatlichen Standards garantieren zu können. Im schlimmsten Fall kommt es zu Freilassungen. Ausbürgerungen, betrieben im Kampf gegen den Terrorismus, tragen daher letztlich zu mehr Unsicherheit als Sicherheit bei und bedeuten eine Gefahr für die Durchsetzung der Menschenrechte.

Unrechtmäßiger Erwerb der Staatsbürgerschaft, v. a. durch falsche Angaben bei der Einbürgerung, aber auch bei der Registrierung aufgrund des Abstammungs- oder Geburtslandprinzips, gilt im internationalen Recht als ausreichender Grund für den Entzug, selbst wenn dieser zu Staatenlosigkeit führt.⁶⁶ Dies wurde auch vom Europäischen Gerichtshof im bereits erwähnten Fall Rottmann im Jahr 2010 bestätigt (siehe [Abschnitt 1.3](#)).

Der Verlust der Staatsbürgerschaft tritt im Fall eines unrechtmäßigen Erwerbs oft rückwirkend ein und wird als Annullierung konstruiert, d. h. als behördliche Feststellung, dass ein rechtmäßiger Erwerb überhaupt nie stattgefunden hat. Problematisch ist dies vor allem dann, wenn die Behörden über viele Jahre die Staatsbürgerschaft als rechtmäßige behandelt und die Betroffenen entsprechende Rechte ausgeübt haben (siehe [Abschnitt 3.3](#)). Dazu kommt, dass in vielen Fällen eine solche unrechtmäßige Einbürgerung ja auch die Grundlage für den Erwerb der Staatsbürgerschaft durch (Ehe-)Partner*innen oder Kinder bildet, die nicht am Betrug beteiligt waren.

Diese Folgeprobleme können mit drei Änderungen vermieden werden: 1) die Konstruktion der rechtlichen Annullierung wird aufgegeben und der Verlust durch Entzug findet erst ab jenem Zeitpunkt statt, an dem der Betrug behördlich festgestellt wird; 2) eine Verjährungsfrist wird eingeführt, nach der auch eine zu Unrecht erworbene Staatsbürgerschaft nicht mehr aberkannt werden kann; 3) die Autonomie abgeleiteter Staatsbürgerschaften von Familienmitgliedern wird anerkannt, sodass diese vom Entzug jener der „Ankerperson“ (d. h. jener Person, von der die Rechte oder der Status

⁶⁶ Art 7 [Europäisches Übereinkommen über Staatsangehörigkeit](#).

anderer Familienmitglieder abhängen) nicht mehr betroffen sind. Eine auffällige Schlagseite im Staatsbürgerschaftsrecht der meisten Staaten zeigt sich in der Annahme, dass unrechtmäßige Einbürgerungen immer durch die Antragsteller*innen verschuldet sind, obwohl sie genauso aufgrund von Irrtümern oder Bestechlichkeit der Behörden entstehen können.

Infokasten 1: Aberkennung von *Bona-fide*-Staatsbürgerschaften

Zwei aktuelle Beispiele in Großbritannien und Indien zeigen, wie dramatischen Folgen es haben kann, wenn Personen, die guten Glaubens sind, seit Jahrzehnten Staatsbürger*innen zu sein, diesen Status und die damit einhergehenden Rechte aberkannt werden.

Der Windrush Skandal: Nach der Entlassung der meisten britischen Kolonien in die Unabhängigkeit gewährte der *British Nationality Act* von 1948 den in den Kolonien Geborenen als Untertanen der Krone weiterhin das Recht, sich in Großbritannien niederzulassen. Erst in den 1960er und 1970er-Jahren wurden ihre Einwanderungsrechte sukzessive eingeschränkt. Die frühen afro-karibischen Immigrant*innen aus den ehemals britischen Kolonien wurden nach dem Schiff „Empire Windrush“, das die ersten von ihnen nach Großbritannien brachte, auch die „Windrush Generation“ genannt. Ihre Daueraufenthaltsbewilligungen im Vereinigten Königreich wurden bis zum Jahr 1973 automatisch erneuert und noch im Jahr 1999 bestätigte ein Gesetz, dass jene, die vor diesem Jahr schon in Großbritannien gelebt hatten, vor Abschiebungen geschützt waren.

Im Jahr 2012 änderte sich dies, als die damalige Innenministerin Theresa May ein „feindseliges Umfeld“ („hostile environment“) für Immigrant*innen ohne Aufenthaltsbewilligungen schaffen wollte, um diese dazu zu bewegen, sich „selbst zu deportieren“. Ab 2013 wurden zahlreiche Fälle bekannt, in denen Immigrant*innen der Windrush Generation in Schubhaft genommen oder tatsächlich abgeschoben wurden, obwohl sie im Glauben gelebt hatten, als ehemalige britische Untertanen automatisch britische Staatsbürger*innen zu sein. Dies betrifft auch die in Großbritannien geborenen Kinder, da der *British Nationality Act* des Jahres 1981 das unbedingte *ius soli* abschaffte und die britische

Staatsbürgerschaft per Geburt seit 1983 vom Status der Eltern abhängt. Der Windrush Skandal führte im April 2018 zum Rücktritt von Amber Rudd, die als Nachfolgerin Theresa Mays in diesem Amt die Politik der Abschiebedrohungen fortgesetzt hatte.

Quelle: [Wray 2018](#)

Das indische Staatsbürgerschaftsregister: Der Plan der Regierung Narendra Modis, ein indisches Staatsbürgerschaftsregister zu erstellen, wurde im Gliedstaat Assam, der an Bangladesch grenzt, dazu verwendet, undokumentierte Migrant*innen zu identifizieren, um deren Abschiebung zu ermöglichen. Am 31. August 2019 war die Zählung in Assam abgeschlossen. 1,9 der 33 Millionen Einwohner*innen wurden zu Nicht-Staatsbürger*innen erklärt, weil sie die von der Regierung verlangten Dokumente nicht vorlegen konnten. Eine beträchtliche Zahl von ihnen hatte bisher im Glauben gelebt, indische Staatsbürger*innen zu sein, und wurde von den Behörden als solche behandelt. Viele waren auch als Wähler*innen registriert, obwohl sie ihre indische Staatsbürgerschaft nicht dokumentieren konnten (Sadiq 2009). Anders als von der Regierungspartei BJP erwartet, stellten Hindus die Mehrheit der so als Fremde Identifizierten. Im Dezember 2019 verabschiedete das Parlament in Delhi daraufhin eine Änderung des Staatsbürgerschaftsgesetzes, die Angehörigen religiöser Minderheiten aus Nachbarstaaten erleichterten Zugang zur indischen Staatsbürgerschaft gewährt. Damit können Hindus aus Bangladesch die indische Staatsbürgerschaft bekommen, nicht jedoch Muslime. Die BJP will nun das nationale Bürgerregister in ganz Indien fertigstellen. Es ist zu befürchten, dass eine große Zahl von Muslimen dadurch staatenlos gemacht wird ([Jayal 2019](#); [Saikia 2019](#)).

Quelle: [GLOBALCIT 2020b](#)

Das gerade erwähnte Risiko, dass der Verlust der Staatsbürgerschaft einer Ankerperson automatisch auf deren nahe Familienangehörige erstreckt wird, gibt es nicht nur dann, wenn die Einbürgerung nicht rechtmäßig war. In manchen Staaten führt sogar der freiwillige Verzicht auf die Staatsbürgerschaft automatisch zum (dann nicht mehr freiwilligen) Verlust bei Ehegatt*innen und minderjährigen Kindern

oder Adoptivkindern.⁶⁷ Wenn diese über längere Zeit die Staatsbürgerschaft besessen und benutzt haben, dann stellt ein abgeleiteter Entzug das Prinzip infrage, dass Staatsbürgerschaft ein Verhältnis zwischen freien und gleichen Individuen und dem Staat ist, das nicht durch familiäre Abhängigkeiten bedingt sein und beendet werden kann. Dies schließt nicht die bevorzugte Einbürgerung von Familienangehörigen aus, sehr wohl aber eine Aberkennung des Status, welche die Eigeninteressen und Autonomie dieser Staatsbürger*innen nicht berücksichtigt.

Zahlenmäßig viel bedeutsamer als alle bisher genannten Verlustgründe ist der Entzug der Staatsbürgerschaft bei Niederlassung im Ausland und Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit. Diese beiden Entzugsgründe bilden die Kehrseite der Norm, dass Staatsbürgerschaft auf echten Bindungen beruhen soll. Interessant ist, dass für manche Staaten – darunter auch Österreich – die Einbürgerung im Ausland ein ausreichender Grund für den Entzug der Staatsbürgerschaft ist, während bei anderen die langfristige Abwesenheit zum Verlust der Staatsbürgerschaft führt. In den Niederlanden ist das nach zehn Jahren Aufenthalt in einem Land außerhalb der EU der Fall, in Irland gilt diese Regel nur für Eingebürgerte, die sieben Jahre abwesend sind, wobei der Verlust verhindert werden kann, wenn die Betroffenen sich regelmäßig mit den staatlichen Behörden in Verbindung setzen oder die Verlängerung ihrer Pässe beantragen. Um zu verhindern, dass die Aberkennung der Staatsbürgerschaft nach langem Auslandsaufenthalt zu Staatenlosigkeit führt, ist der Besitz einer anderen Staatsbürgerschaft auch in diesen Fällen Voraussetzung für den Entzug. Wie wir im [Kapitel 4](#) zeigen werden, geht jedoch der internationale Trend in eine andere Richtung. Immer mehr Staaten interpretieren weder die Annahme einer anderen

⁶⁷ Eine Untersuchung aus dem Jahr 2014 findet in der Europäischen Union 15 Mitgliedstaaten, in denen der Verlust der Staatsbürgerschaft eines Elternteils sich auf die minderjährigen Kinder erstreckt. In sieben von diesen gilt das unter bestimmten Bedingungen auch für den Fall eines freiwilligen Verzichts durch den Vater oder die Mutter ([de Groot/Vink 2014](#)).

Staatsangehörigkeit noch die dauerhafte Niederlassung im Ausland als Verlust von echten Bindungen.

Wie beim freiwilligen Verzicht sind auch beim unfreiwilligen Entzug Verfahrensprinzipien von größter Bedeutung. Wenn die Aberkennung der Staatsbürgerschaft automatisch (*ex lege*) erfolgt, sobald bestimmte Voraussetzungen vorliegen, dann ist der Handlungsspielraum und Rechtsschutz für die Betroffenen erheblich eingeschränkt. Paradoxerweise ist also beim Entzug der Staatsbürgerschaft behördliches Ermessen ein wichtiger Vorteil für die Betroffenen, weil ihre persönlichen Umstände abgewogen werden müssen und sie auch leichter Rechtsmittel gegen die Ausbürgerung ergreifen können ([de Groot/Vink 2014](#)).

In den folgenden zwei Abschnitten gehen wir auf die wichtigsten Regeln für den Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft durch Verzicht, Entziehung oder Annullierung ein.

3.2 Verzicht auf die österreichische Staatsbürgerschaft

Auf die österreichische Staatsbürgerschaft kann durch eine einfache schriftliche Erklärung verzichtet werden. Unabdingbare Voraussetzung für den Verzicht ist allerdings der Besitz mindestens einer weiteren Staatsbürgerschaft. Damit soll, wie erwähnt, die Entstehung von Staatenlosigkeit verhindert werden, wie es auch das internationale Abkommen zur Verminderung von Staatenlosigkeit vorsieht, dem Österreich 1974 beigetreten ist.⁶⁸ Darüber hinaus soll der freiwillige Verzicht einer Person auf die österreichische Staatsbürgerschaft ihre Strafverfolgung in Österreich nicht erschweren. Daher ist ein Verzicht nur möglich, wenn kein inländisches Strafverfahren mit einer möglichen Haftstrafe von mehr als sechs Monaten anhängig ist oder eine solche Strafe angetreten werden muss. Außerdem soll verhindert werden, dass sich jemand durch den Verzicht auf die österreichische Staatsbürgerschaft der Wehrpflicht oder dem Zivildienst entzieht. Daher können auch Männer, solange sie zivildienst- oder grundwehrdienstpflichtig sind, sowie generell Ange-

⁶⁸ Art 7 Abs 1 [Übereinkommen zur Verminderung von Staatenlosigkeit](#).

hörige des Bundesheers nicht auf die österreichische Staatsbürgerschaft verzichten. Die beiden letztgenannten Voraussetzungen für einen Verzicht entfallen allerdings, wenn jemand seit mindestens fünf Jahren (bis 1983: seit mindestens zehn Jahren) nicht mehr in Österreich lebt. In diesem Fall wird vom Gesetzgeber also der Verlust der Bindung an Österreich, der auch die Möglichkeit eines Verzichts auf die Staatsbürgerschaft begründet, höher gewichtet als das Ziel der Strafverfolgung oder die Ableistung des Zivil- oder Grundwehrdienstes in Österreich.

Die österreichischen Regeln für den Verzicht auf die Staatsbürgerschaft erfüllen zwei Grundbedingungen des internationalen Rechts, die auch von allen anderen EU-Staaten beachtet werden: Um das Menschenrecht auf Wechsel der Staatsbürgerschaft zu gewährleisten, muss der Verzicht auf die Staatsbürgerschaft erstens grundsätzlich möglich sein. Um Staatenlosigkeit zu vermeiden, darf zweitens der freiwillige Verzicht nicht erlaubt werden, wenn die Person keine andere Staatsbürgerschaft besitzt. Die erste dieser Forderungen wird allerdings von einer erheblichen Zahl außereuropäischer Staaten nicht erfüllt, die an der Doktrin ewiger Treuepflichten festhalten. Dazu zählen die meisten arabischen Staaten, der Iran, einige autoritär regierte Staaten in Afrika und Asien, aber auch sechs lateinamerikanische Demokratien. Die zweite Bedingung für den Verzicht wird auch in der EU nicht immer strikt eingehalten, weil einige Staaten die freiwillige Ausbürgerung schon aufgrund einer Zusicherung eines späteren Erwerbs einer anderen Staatsbürgerschaft erlauben, und damit zumindest vorübergehend Staatenlosigkeit in Kauf nehmen. Wie wir im [Kapitel 4](#) sehen werden, ist Österreich in dieser Hinsicht inkonsequent: Es verlangt beim Verzicht auf die österreichische Staatsbürgerschaft den Nachweis des Besitzes einer anderen, erwartet jedoch von jenen, die sich einbürgern wollen, dass sie ihre bisherige Staatsbürgerschaft zurücklegen, noch bevor die österreichische endgültig verliehen wird.

Größere Unterschiede gibt es international und auch innerhalb Europas bei den Bedingungen für den Verzicht. Vier EU-Mitgliedstaaten (Kroatien, Dänemark, Schweden und die Slowakei) unterscheiden zwischen einem Anspruch auf Ausbürgerung bei

Geburt und/oder langjährigem Aufenthalt im Ausland und einer Ermessensentscheidung der Behörden über die Entlassung aus der Staatsbürgerschaft bei Wohnsitz im Inland. Wie oben dargestellt, ist die österreichische Regelung am ehesten mit dieser Staatengruppe vergleichbar, allerdings bewirkt ein fünfjähriger Auslandsaufenthalt keinen Rechtsanspruch, sondern lediglich das Wegfallen anderer Bedingungen für den Verzicht. Acht der EU-Mitgliedsländer (Deutschland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Slowenien, Spanien und Ungarn) verlangen in der Regel einen dauerhaften Aufenthalt im Ausland als Voraussetzung für die Rücklegung der Staatsbürgerschaft, was nach internationalem Recht zulässig ist, wohl auch um zu verhindern, dass im Inland niedergelassene Staatsbürger*innen sich auf diese Weise ihren Staatsbürgerpflichten entziehen oder sich unter den diplomatischen Schutz eines anderen Staates stellen. Die restlichen 15 Staaten haben keine solchen Bedenken und erlauben den Verzicht auch ohne die Bedingung eines festen Wohnsitzes im Ausland.

3.3 Entzug der österreichischen Staatsbürgerschaft

Der behördliche Entzug der österreichischen Staatsbürgerschaft droht Personen, die freiwillig in den Militärdienst eines anderen Staates treten oder auf eine andere Art im „Dienst“ eines anderen Staates stehen und dabei, nach den Worten des Gesetzes, „die Interessen oder das Ansehen Österreichs erheblich schädigen“⁶⁹, also beispielsweise Geheimdienst- oder Spionagetätigkeit zum Nachteil Österreichs betreiben. 2015 wurde diesen beiden Verlustgründen ein weiterer hinzugefügt: Seitdem soll auch die freiwillige Teilnahme an Kampfhandlungen für eine „organisierte bewaffnete Gruppe“ im Rahmen eines bewaffneten Konflikts im Ausland den Entzug der österreichischen Staatsbürgerschaft nach sich ziehen. Damit wurde auf die Entstehung des sogenannten Islamischen Staats reagiert und darauf, dass sich diesem zunehmend auch Österreicher*innen angeschlossen hatten. Mit der Regelung sollten nun

⁶⁹ §§ 32 und 33 [StbG](#).

auch Kämpfer*innen in nicht staatlichen, paramilitärischen Milizen erfasst werden. 2021 wurden diese Verlustgründe erneut deutlich ausgeweitet. Als Reaktion auf den Terroranschlag in Wien vom 2. November 2020 wurden als Teil eines „Anti-Terror-Pakets“ weitere Entzugsmöglichkeiten geschaffen.⁷⁰

In all diesen Fällen erfolgt der Verlust der Staatsbürgerschaft nicht automatisch, sondern als Folge eines behördlichen Verfahrens. Der Entzug bei Tätigkeiten im (Militär-)Dienst eines anderen Staats kann dabei – anders als beim freiwilligen Verzicht – auch Staatenlosigkeit nach sich ziehen. Dieses Recht hat sich Österreich durch entsprechende Erklärungen vorbehalten, als es 1972 das oben erwähnte Abkommen zur Verminderung von Staatenlosigkeit und 1998 das Europäische Übereinkommen über Staatsangehörigkeit unterzeichnete (letzteres enthält ebenfalls eine Reihe von Bestimmungen, die den Entzug der Staatsbürgerschaft durch die Staaten einschränken und dadurch die Entstehung von Staatenlosigkeit verhindern sollen). Diese Ausnahme ließ sich aber nicht auf die neue Entzugsregel für Kämpfer*innen nicht staatlicher Milizen ausweiten. Daher ist in diesen Fällen eine Ausbürgerung nur möglich, wenn die betroffene Person neben der österreichischen noch eine weitere Staatsbürgerschaft besitzt und daher nicht staatenlos werden würde.

⁷⁰ Die österreichische Staatsbürgerschaft kann damit nun auch bei einer rechtskräftigen Verurteilung im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten entzogen werden. Im Konkreten sollen terroristische Straftaten selbst, die Beteiligung an terroristischen Vereinigungen und die Ausbildung zu terroristischen Taten sowie deren Finanzierung, die Aufforderung zum Terrorismus und dessen Gutheißung sowie Reisen zu terroristischen Zwecken bei einer Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe den Entzug ermöglichen, wenn die betroffene Person dadurch nicht staatenlos wird. Diese neuen Möglichkeiten des Entzugs der Staatsbürgerschaft sind damit sehr weitreichend; die Aufforderung zu terroristischen Taten beispielsweise sieht eine Höchststrafe von lediglich zwei Jahren Haft vor. Betroffen sein können sowohl Österreicher*innen, die die österreichische Staatsbürgerschaft automatisch bei Geburt erworben haben, als auch eingebürgerte Österreicher*innen ([BGBl I 162/2021](#)).

Dass in anderen Fällen des Entzugs der österreichischen Staatsbürgerschaft (z. B. Täuschung bei der Einbürgerung, [Militär-]Dienst für einen fremden Staat) die Entstehung von Staatenlosigkeit hingegen angenommen wird, stellt ein menschenrechtliches Problem dar. Selbst wenn die österreichischen Regelungen durch die Ausnahmen im Übereinkommen zur Verminderung von Staatenlosigkeit und im Europäischen Übereinkommen über Staatsangehörigkeit rechtlich gedeckt sind, so verletzen sie doch das allgemeine Menschenrecht auf Staatsbürgerschaft.⁷¹

Zum Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft kann es auch kommen, wenn diese beispielsweise durch Vorlage gefälschter oder manipulierter Dokumente, durch falsche Angaben im Verfahren oder Verschweigen relevanter Informationen erworben wurde. In einem solchen Fall wird das bereits mit einer Einbürgerung abgeschlossene Verfahren wiederaufgenommen und rückwirkend korrigiert. Aus rechtlicher Perspektive handelt es sich dabei also nicht um einen Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft, sondern – wie im [Abschnitt 3.1](#) erörtert – um die Feststellung, dass diese eigentlich nie erworben worden war. Eine Verjährungsfrist für Täuschungen im Einbürgerungsverfahren und die Erschleichung der Staatsbürgerschaft gibt es in Österreich nicht; eine solche nachträgliche Korrektur einer Einbürgerung kann also auch noch viele Jahre später erfolgen. Die rückwirkende Annullierung kann damit weitreichende Folgen nicht nur für die unmittelbar Betroffenen, sondern auch für deren Angehörige nach sich ziehen; beispielsweise, wenn Rechte in Anspruch genommen oder Berufe ausgeübt wurden, die nur Personen mit österreichischer Staatsbürgerschaft offenstehen, oder wenn im Nachhinein festgestellt wird, dass die Kinder Betroffener bei ihrer Geburt nun doch nicht die österreichische Staatsbürgerschaft ihrer Eltern erworben haben. Und schließlich kann auch in einem solchen Fall des rückwirkenden Verlusts der Staatsbürgerschaft Staatenlosigkeit eintreten, wenn beispielsweise Antragsteller*innen im Zuge ihres Einbürgerungsverfahrens ihre bisherige Staatsbürgerschaft zurückgelegt hatten und nach dem

⁷¹ Art 15 Abs 1 [Allgemeine Erklärung der Menschenrechte](#).

rückwirkenden „Entzug“ der österreichischen plötzlich ohne Staatsbürgerschaft dastehen.

Eine Grenze zieht hier lediglich das Europarecht. Der EuGH hat in dem oben bereits erwähnten Urteil im Fall Rottmann festgehalten, dass die Staaten den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einzuhalten haben, wenn der Verlust oder Entzug der Staatsbürgerschaft Personen staatenlos macht. Die Behörden müssen in einem solchen Verfahren die Schwere des Verstoßes gegenüber den Konsequenzen des Entzugs abwägen. Dabei sind der Verlust von Rechten, die verstrichene Zeit zwischen der Einbürgerung und dem Entzug und die Möglichkeit einer rechtmäßigen Wiedereinbürgerung zu berücksichtigen. Im Fall Janko Rottmann kam der EuGH zu dem Schluss, dass das Verschweigen anhängiger Finanzstrafverfahren bei der Einbürgerung ein ausreichend schweres Delikt war, um die Aberkennung der deutschen Staatsbürgerschaft und damit gleichzeitig auch der Unionsbürgerschaft zu rechtfertigen.

Wie erwähnt, müssen für eine Einbürgerung in Österreich bisherige Staatsbürgerschaften zurückgelegt werden. In der Regel hat dabei die Rücklegung zu erfolgen, bevor die österreichische Staatsbürgerschaft erworben wird. Wenn Herkunftsstaaten den Verzicht ihrer Staatsbürgerschaft aber nicht akzeptieren, bevor eine andere Staatsbürgerschaft nicht tatsächlich erworben wurde, kann zuerst die österreichische Staatsbürgerschaft verliehen werden und der Verzicht der bisherigen erst im Anschluss erfolgen. In diesem Fall wird die österreichische Staatsbürgerschaft sozusagen vorbehaltlich der späteren Rücklegung der bisherigen Staatsbürgerschaft verliehen. Dafür haben die Betroffenen zwei Jahre Zeit; behalten sie jedoch ihre bisherigen Staatsbürgerschaften, so ist die österreichische wieder zu entziehen. Dieser Entzug ist bis zu sechs Jahre nach Einbürgerung möglich, ein späterer Verlust ist aus diesem Grund nicht zulässig.

Der schließlich letzte und hinsichtlich der Zahl der Betroffenen bei Weitem wichtigste Grund, der zum Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft führen kann, ist die Annahme einer anderen Staatsbürgerschaft. Österreich pocht also auf Exklusivität nicht nur beim Neuerwerb der Staatsbürgerschaft, sondern auch, wenn man

diese bereits besitzt. Die österreichische Staatsbürgerschaft geht dabei laut Gesetz automatisch (*ex lege*) verloren, wenn ein Österreicher oder eine Österreicherin willentlich eine andere Staatsbürgerschaft annimmt. Der Verlust erstreckt sich dabei auch auf Kinder unter 14 Jahren, wenn nicht der andere Elternteil die österreichische Staatsbürgerschaft behält. Als Ausnahme von dieser allgemeinen Verlustregel kann in bestimmten Fällen allerdings um die Beibehaltung der Staatsbürgerschaft angesucht werden; die Entstehung von Doppelstaatsbürgerschaften wird dann explizit hingenommen.⁷²

Auch in diesem Fall des unfreiwilligen Verlusts der österreichischen Staatsbürgerschaft handelt es sich aus österreichischer Perspektive allerdings nicht um einen Entzug, da der Verlust nicht als Folge eines behördlichen Verfahrens eintritt, sondern automatisch mit dem freiwilligen Erwerb einer anderen Staatsbürgerschaft. Das eigentliche behördliche Verfahren, ein sogenanntes Feststellungsverfahren, stellt dann zu einem späteren Zeitpunkt lediglich fest, dass der Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft bereits eingetreten ist; zwischen dem tatsächlichen Verlust und der behördlichen Feststellung können dabei mitunter Jahre oder gar Jahrzehnte liegen (Peyrl 2017a, 504–510; Thienel 1990, 296–309).

Diese rechtliche Konstruktion bringt mehrere Probleme und Unsicherheiten mit sich. Der Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft und dessen genauer Zeitpunkt hängen vom rechtmäßigen Erwerb der anderen Staatsbürgerschaft ab. Es ist also das Recht eines anderen Staates und dessen rechtskonformer Vollzug und nicht das österreichische Recht, welches bestimmt, ob und wann die österreichische Staatsbürgerschaft verloren gegangen ist. Verfahrensfehler, Behördenmängel oder Verfahren, die rückwirkend wieder aufgenommen werden (wie wir das oben im Fall der Täuschung für Österreich skizziert haben), können hier zu rechtlicher Unsicherheit führen. Zudem geht die österreichische Staatsbürgerschaft nur dann verloren, wenn die andere Staatsbürgerschaft freiwillig erworben wurde; automatische Einbürgerungen, beispielsweise durch Heirat,

⁷² Wir gehen im folgenden [Kapitel 4](#) ausführlich auf die Möglichkeiten der Entstehung von Doppel- und Mehrfachstaatsbürgerschaften ein.

Zwangseinbürgerungen oder Einbürgerungen ohne Wissen und Zustimmung der betroffenen Personen führen hingegen nicht zum Verlust. Damit ist für den Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft nicht nur ausschlaggebend, ob jemand eine weitere Staatsbürgerschaft (nach den Gesetzen des anderen Staats) rechtmäßig erworben hat, sondern auch, unter welchen Bedingungen und Umständen der Erwerb stattgefunden hat.

Infokasten 2: Der lange Weg zur Wiederherstellung der Staatsbürgerschaft für NS-Opfer

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs 1945 regelte das Staatsbürgerschafts-Überleitungsgesetz⁷³ die Frage, wer als Staatsbürger*in der wiedererrichteten Republik gelten sollte. Per Gesetz Österreicher*innen waren jene, die am 13. März 1938 die österreichische Staatsbürgerschaft besessen hatten, und all jene, die sie in der Zeit danach durch Geburt oder Ehe erworben hätten, wäre das österreichische Staatsbürgerschaftsgesetz durchgehend in Geltung gewesen. Auf dieser Grundlage ging man auch davon aus, dass Österreicher*innen, (zumeist Jüdinnen und Juden), die während des Nazi-Regimes aus Österreich geflohen waren und eine andere Staatsbürgerschaft erworben hatten, dadurch die österreichische verloren hatten. Denn der automatische Verlust der österreichischen beim Erwerb einer anderen Staatsbürgerschaft existierte bereits im Staatsbürgerschaftsgesetz 1925. Diese Frage ist insbesondere für die Nachkommen der geflohenen Holocaustüberlebenden relevant, da von ihr möglicherweise abhängt, ob diese bei ihrer Geburt die österreichische Staatsbürgerschaft von ihren Eltern erworben hatten. Erst im Jahr 2001 hielt der Verwaltungsgerichtshof in einem Erkenntnis fest, dass bei Personen, die sich vor der nationalsozialistischen Verfolgung durch Flucht in Sicherheit gebracht hatten, nicht von einem „freiwilligen Verlassen Österreichs“ und damit auch nicht von einem „freiwillig hergestellten Naheverhältnis zu einem fremden Staat“ gesprochen werden könne.⁷⁴ Die Staatsbürgerschaft sei damit nicht freiwillig erworben worden und die österreichische bei der Einbürgerung daher auch nicht verloren gegangen (Kolonovits 2004, 79–85). Erst 2019

⁷³ [Überleitung in die österreichische Staatsbürgerschaft \(Staatsbürgerschafts-Überleitungsgesetz – St-ÜG\), StGBI 59/1945.](#)

⁷⁴ [VwGH 30.01.2001, 2000/01/0202.](#)

wurde schließlich eine gesetzliche Regelung für den erleichterten Erwerb der Staatsbürgerschaft für Nachkommen von Überlebenden des Holocausts beschlossen ([Stiller 2021](#)); Regelungen für einen Wiedererwerb durch die Verfolgten selbst bestanden eingeschränkt seit 1945, die schwer zu erfüllenden Voraussetzungen hierfür wurden allerdings erst 1993 gestrichen (Kolonovits 2004, 76–196).

Seit dem Rottmann-Urteil des EuGH im Jahr 2010 und dem weiterführenden Tjebbes-Urteil 2019⁷⁵ ist zudem eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen, wenn der Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft auch den Verlust der Unionsbürgerschaft nach sich zieht. Die Behörde hat dann – selbst bei einem solchen automatischen Verlust kraft Gesetzes, wie der EuGH im Fall Tjebbes explizit festhielt – zu prüfen, ob der Verlust der Unionsbürgerschaft und der mit ihr verbundenen europäischen Rechte im konkret vorliegenden Fall verhältnismäßig ist (de Groot 2019). Eine solche Verhältnismäßigkeitsprüfung ist daher bei jedem Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft, mit dem auch der Verlust der Unionsbürgerschaft einhergeht – sei es durch Entzug oder im Fall der Einbürgerung in einem Drittstaat –, durch die Behörde durchzuführen.⁷⁶

3.4 Die Affäre um das angebliche türkische Wahlregister

Dass all diese Fragen nicht nur in der grauen Theorie Probleme aufwerfen können, beweist eine ganze Reihe von Fällen, die 2017 und 2018 die österreichischen Staatsbürgerschaftsbehörden und Gerichte beschäftigten. Dabei ging es um einen angeblichen Auszug aus einem türkischen Wahlregister, der Parteien und Behörden zu-

⁷⁵ [EuGH 12.03.2019, C-221/17](#).

⁷⁶ Der österreichische Verwaltungsgerichtshof hat daher nur wenige Monate nach dem Urteil des EuGH, das einen Fall in den Niederlanden betraf, einen österreichischen Bescheid über den Verlust der Staatsbürgerschaft wegen des Fehlens der Verhältnismäßigkeitsprüfung aufgehoben ([VwGH 30.09.2019, 2018/01/0477](#)).

gespielt worden war und insgesamt rund 100.000 Namen von Österreicher*innen enthielt, die bei Wahlen in der Türkei wahlberechtigt waren. Deswegen wurde davon ausgegangen, dass sie neben der österreichischen auch die türkische Staatsbürgerschaft besitzen müssten. Der Vorwurf, der mit der Veröffentlichung dieser Liste verbunden war, bestand darin, dass viele der angeführten Personen von Geburt an türkische Staatsbürger*innen gewesen waren, im Zuge ihrer Einbürgerung in Österreich die türkische Staatsbürgerschaft zwar zurückgelegt, diese später aber wieder angenommen hätten. Mit dieser Wiedereinbürgerung in der Türkei hätten sie automatisch die österreichische Staatsbürgerschaft verloren.

Die österreichischen Behörden mussten daraufhin prüfen, ob die angeführten Personen tatsächlich die türkische Staatsbürgerschaft besaßen und ob sie diese wissentlich und willentlich durch Einbürgerung erworben hatten – zu einem Zeitpunkt, als sie bereits Österreicher*innen gewesen waren. Viele der Betroffenen argumentierten, dass sie um die türkische Staatsbürgerschaft überhaupt nicht angesucht hatten und auch nicht wussten, dass sie diese besitzen würden; sie sahen sich plötzlich vor der grotesken Situation, beweisen zu müssen, dass sie nie Einbürgerungsanträge gestellt hatten – eine logische Unmöglichkeit, solange dies nicht von den türkischen Behörden bestätigt wird.

Diese wiederum zeigten sich wenig kooperativ und verweigerten in vielen Fällen die Auskunft gegenüber den österreichischen Behörden und auch gegenüber den Betroffenen selbst. Auch wenn in der türkischen Rechtsordnung eine antragslose Einbürgerung oder gar eine Einbürgerung gegen den Willen der Betroffenen nicht vorgesehen ist, kann ein solches Vorgehen dennoch nicht ausgeschlossen werden. Die Türkei hat den Weg der Rechtsstaatlichkeit in den letzten Jahren schrittweise verlassen und gerade im Zusammenhang mit der Organisation von Wahlen stehen immer wieder massive Manipulationsvorwürfe im Raum. Wenn das der Hintergrund der ominösen Listen war, dann hätten die Betroffenen die österreichische Staatsbürgerschaft auch nicht verloren.

Trotz dieser kafkaesken Ausgangslage führten die österreichischen Behörden mehrere Tausend solcher Verfahren durch und stell-

ten dabei in zahlreichen Fällen fest, dass Personen durch den angeblichen Erwerb der türkischen Staatsbürgerschaft die österreichische verloren hatten. Alleine in Wien hatte die Behörde begonnen, mehr als 18.000 Fälle zu überprüfen; zur Durchführung dieser Verfahren waren zusätzlich zwanzig Mitarbeiter*innen aufgenommen worden. In 397 Fällen stellte der Wiener Magistrat erstinstanzlich den Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft fest ([Krutzler/Sterkl/Wallisch 2018](#)). Der Zeitraum des Verlustes konnte dabei nicht festgemacht werden; zum Teil wurden Bescheide ausgestellt, wonach der oder die Betroffene die österreichische Staatsbürgerschaft zu einem unbekanntem Zeitpunkt innerhalb der letzten 21 Jahre verloren habe. Sollten die Personen aber tatsächlich nicht oder nicht mehr die türkische Staatsbürgerschaft besitzen, dann wurden sie durch die Entscheidung der österreichischen Behörden staatenlos. All das unterstreicht die Rechtsunsicherheit und die menschenrechtliche Problematik, die mit dieser Regelung notwendigerweise einhergehen. Letztendlich stoppte der österreichische Verfassungsgerichtshof das Vorgehen der Staatsbürgerschaftsbehörden. Er hielt in einem Erkenntnis fest, dass der angebliche Auszug aus dem türkischen Wahlregister aufgrund seiner mangelnden Authentizität und ungeklärten Herkunft kein taugliches Beweismittel darstellen könne und der Nachweis einer tatsächlichen Einbürgerung von der Behörde erbracht werden müsse (und nicht umgekehrt den Betroffenen die negative Beweislast aufgebürdet werden könne).⁷⁷ Die Behörden kündigten daraufhin an, die noch offenen Verfahren einzustellen und die schon rechtskräftig negativ entschiedenen Verfahren zu überprüfen. In Wien beispielsweise hatten zu diesem Zeitpunkt bereits 34 Bescheide Rechtskraft erlangt, die betroffenen Personen also bereits die österreichische Staatsbürgerschaft verloren. In den anderen Bundesländern waren die Zahlen ähnlich hoch. Über das rechtskonforme Vorgehen mit bereits abgeschlossenen Verfahren herrschte zunächst Uneinigkeit zwischen den Behörden der Bundesländer ([Der Standard 2018](#)).

⁷⁷ [VfGH, 11.12.2018, E 3717/2018 = VfSlg 20.299/2018](#).

Im Frühjahr 2021 wurde bekannt, dass der Wiener Magistrat einige hundert dieser Fälle erneut aufgerollt und Feststellungsverfahren zur Überprüfung der österreichischen Staatsbürgerschaft eröffnet hatte (Ichner 2021). Diesmal berief sich die Behörde auf eine Onlineabfrage im türkischen Wahlregister, die sie selbst über eine offizielle Homepage der türkischen Wahlkommission bereits im Juni 2018 im zeitlichen Umfeld der türkischen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen durchgeführt hatte. Da in diesen Fällen die Informationen unmittelbar von der türkischen Behörde stammten und ihre Authentizität gesichert schien, bestätigte der VwGH 2020 die Zulässigkeit der Abfragen als Beweismittel in den Verfahren und bis August 2021 wurde erneut in 24 Fällen die österreichische Staatsbürgerschaft erstinstanzlich für verlustig erklärt ([wien.orf.at 2021](http://wien.orf.at)).⁷⁸ Dennoch ist nicht auszuschließen, dass auch in diesen Fällen erneut auch der Verfassungsgerichtshof angerufen wird. So sind insbesondere die Fragen offen, wie mögliche Fehleinträge im türkischen Auslandswahlregister ausgeschlossen werden können und ob der Wiedererwerb der türkischen Staatsbürgerschaft auch tatsächlich auf Betreiben der betroffenen Personen erfolgte.

Anders ging der Fall von Peter Handke aus: Das Amt der Kärntner Landesregierung leitete im November 2019 ein Verfahren zur Überprüfung der Staatsbürgerschaft des österreichischen Schriftstellers und Literaturnobelpreisträgers ein. Die Behörde wurde aktiv, nachdem bekannt geworden war, dass Handke 1999 im Besitz eines jugoslawischen Reisepasses war, in dem seine Staatsangehörigkeit als jugoslawisch angegeben wurde ([Džankić 2020](#)). Im April 2021 wurde dieses Verfahren allerdings eingestellt; laut Auskunft der Behörde konnte kein Hinweis darauf gefunden werden, dass Handke die serbische Staatsbürgerschaft aufgrund eines Antrages erhalten habe. Die österreichische Staatsbürgerschaft sei daher in diesem Fall nicht verloren gegangen (Fritzl 2021). Diese Begründung lässt außer Acht, dass das österreichische Staatsbürgerschaftsgesetz den automatischen Verlust der Staatsbürgerschaft vorschreibt, wenn auf-

⁷⁸ [VwGH, 12.03.2020, Ra 2019/01/0484](#).

grund eines Antrags oder auch nur aufgrund der „ausdrücklichen Zustimmung“ eine andere Staatsangehörigkeit erworben wurde.⁷⁹ Jedenfalls aber wurde Handke, im Gegensatz zu den angeblich wiederingebürgerten Personen im türkischen Wahlregister, geglaubt, dass er die fremde Staatsbürgerschaft ohne sein Zutun erworben hatte.

Um solche rechtlichen Unwegsamkeiten zu verhindern, gibt es internationale und bilaterale Übereinkommen über den Austausch von Informationen.⁸⁰ Diese sehen vor, dass die Staaten einander gegenseitig informieren, wenn Staatsbürger*innen des einen Staates die Staatsbürgerschaft des anderen Staates erwerben. Mehr und mehr Staaten haben allerdings keinerlei Problem mit der Entstehung von Doppel- und Mehrfachstaatsbürgerschaften, weshalb diese Staaten auch kein Interesse mehr an einem solchen Informationsaustausch haben. Die Türkei ist beispielsweise bereits 2010 aus einem Übereinkommen zum Austausch von Informationen ausgetreten.⁸¹

⁷⁹ § 27 Abs 1 [StbG](#).

⁸⁰ Art 24 [Europäisches Abkommen über Staatsangehörigkeit](#) beispielsweise bietet einen rechtlichen Rahmen, aber keine Verpflichtung zum Informationsaustausch; im Übereinkommen (Nr. 8) über den Austausch von Einbürgerungsmitteilungen der Internationalen Kommission für das Zivilstandswesen, Paris 1964, verpflichten sich die Unterzeichnerstaaten zur gegenseitigen Information. Bilaterale Übereinkommen bestehen zwischen Österreich und Deutschland sowie Österreich und Dänemark ([Vereinbarung zwischen der Bundesregierung der Republik Österreich und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über den Austausch von Mitteilungen in Staatsangehörigkeitssachen, BGBl 45/1959 idF BGBl III 170/2008](#); [Vereinbarung zwischen der Österreichischen Bundesregierung und der Königlich Dänischen Regierung über den Austausch von Einbürgerungsmitteilungen, BGBl 40/1964](#)).

⁸¹ Selbst als das erwähnte Übereinkommen 1964 in Kraft trat, schlossen sich lediglich zehn Staaten der Vereinbarung an, aktuell hat das Übereinkommen nur mehr sieben Unterzeichnerstaaten ([CIEC 2020](#)).

3.5 *Schlussfolgerungen und Reformoptionen*

Die politische und mediale Aufmerksamkeit ist in Österreich und international meist auf die Einbürgerung von Immigrant*innen gerichtet. Wie dieses Kapitel gezeigt hat, ist aber Ausbürgerung als Kehrseite ebenso wichtig, wenn es um die Grundprinzipien demokratischer Staatsbürgerschaft und die Gewährleistung von Menschenrechten geht.

Die Unterscheidung zwischen Entzug der Staatsbürgerschaft und Verzicht auf diese macht deutlich, dass es hier um einen potenziellen Konflikt zwischen staatlicher Souveränität und individueller Autonomie geht. Unbeschränkte staatliche Souveränität in der Bestimmung der eigenen Staatsbürger*innen würde bedeuten, dass diesen die freiwillige Rücklegung der Staatsbürgerschaft verweigert werden kann, während der Staat sie ihnen im eigenen Ermessen entziehen kann. Unbeschränkte Souveränität des Individuums hingegen würde bedeuten, dass Menschen ihre Staatsbürgerschaft frei wählen und jederzeit aufgeben können. Bei der Staatsbürgerschaft handelt es sich aber um ein auf Dauer gestelltes *Verhältnis* zwischen Staat und Individuum, das dem Staat Verantwortung für dieses zuweist und von anderen Staaten anerkannt werden muss, um auch im Kontext von internationaler Mobilität und Migration wirksamen Schutz von Rechten zu bieten. Um diese Funktion zu erfüllen, sollte für den Verlust der Staatsbürgerschaft ebenso wie für ihren Erwerb ein Kriterium der echten Bindungen zwischen Individuum und Staat das erste Leitprinzip für gesetzliche Regelungen sein. Unfreiwilliger Verlust sollte nur dann möglich sein, wenn keine solchen Bindungen bestehen, und freiwilliger Verzicht sollte nur dann erlaubt werden, wenn solche Bindungen zu einem anderen Staat bestehen.

Das Verhältnis zwischen Staat und Individuum ist jedoch asymmetrisch. Einerseits ist die Ausbürgerung eine der äußersten Sanktionen, die ein Staat einsetzen kann, weil sie Menschen des staatlichen Schutzes ihrer Grundrechte beraubt. Nicht umsonst wurde Verbannung in der Antike oft mit einem Todesurteil verglichen. Andererseits fügt der freiwillige Verzicht eines Einzelnen auf die

Staatsbürgerschaft dem Staat kaum nennenswerten Schaden zu. Daraus ergibt sich als zweite Leitlinie das Gebot der strikten Vermeidung von Staatenlosigkeit und von staatlicher Willkür beim Entzug der Staatsbürgerschaft.

Drittens ist in Demokratien nicht der Staat souverän, sondern das Staatsvolk, und Letzteres besteht aus freien Bürger*innen. Um deren individuelle Freiheit zu gewährleisten, muss es ein Recht auf den Austritt aus dem politischen Gemeinwesen geben. „Immerwährende Treuepflicht“, die den Verzicht auf Staatsbürgerschaft ausschließt, verwandelt die Bürger*innen in Untertanen eines autoritären Regimes.

Auch die Regeln für den Entzug der Staatsbürgerschaft werfen die grundsätzliche Frage auf, wer in diesem Verhältnis der Souverän ist: der Staat oder seine Bürger*innen. Der US Supreme Court hat aus dem Prinzip der Volkssouveränität die Schlussfolgerung abgeleitet, dass die Exekutive grundsätzlich nicht ermächtigt ist, die amerikanische Staatsbürgerschaft zu entziehen (Weil 2012). In einem demokratischen Staat ist daher nicht nur die Möglichkeit auf freiwilligen Verzicht auf die Staatsbürgerschaft, sondern als vierte Leitlinie auch der generelle Schutz vor unfreiwilliger Ausbürgerung eine wichtige Garantie gegen staatliche Willkür.

Diese funktionalen, menschenrechtlichen und demokratischen Leitprinzipien ergeben zusammen eine klare normative Orientierung für gesetzliche Regelungen zum Verlust der Staatsbürgerschaft. Wir wollen im Folgenden Schritte auf dem Weg zu Reformen des österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetzes in diese Richtung skizzieren. Dabei präsentieren wir ein Menü von Vorschlägen, beginnend mit jenen, die einfacher zu realisieren scheinen, und nähern uns schrittweise den anspruchsvolleren Änderungsvorschlägen.

(1) **Transparenz:** Die Vollziehung der Regeln zum Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft durch Verzicht, Entzug oder automatische Aberkennung findet derzeit in einem Graubereich statt. Amtliche Statistiken gibt es nicht. Anders als bei Einbürgerungen, die von der Statistik Austria detailliert dokumentiert

werden,⁸² gibt es hierfür (ebenso wenig wie für die Genehmigung von Doppelstaatsbürgerschaften) keinen rechtlichen Auftrag an die staatliche Statistikbehörde. Eine stärkere behördliche Begründungs- und Berichtspflicht sollte analog zur Einbürgerungsstatistik die Häufigkeit des freiwilligen und unfreiwilligen Verlustes der österreichischen Staatsbürgerschaft für unterschiedliche Personenkategorien und dessen Rechtsgrundlagen erfassen. Zusätzlich wäre zu erheben, seit wann die betroffenen Personen die österreichische Staatsbürgerschaft besaßen.

(2) **Staatenlosigkeit:** Das Prinzip der Vermeidung von Staatenlosigkeit sollte in allen Fällen des Verzichts, Entzugs und automatischen Verlusts angewendet werden. Auch bei freiwilligem Militärdienst oder anderen Diensten für einen fremden Staat, welche die Interessen und das Ansehen der Republik schädigen, sollte die Staatsbürgerschaft nur dann entzogen werden können, wenn die Betroffenen nachweislich eine andere Staatsangehörigkeit besitzen.

(3) **Eigenständige Staatsbürgerschaft von Familienangehörigen:** Das Prinzip der eigenständigen Staatsbürgerschaft von Familienmitgliedern, auch wenn sie diese aufgrund eines Familienverhältnisses zu einer Ankerperson erworben haben, muss gewährleistet werden. Wenn einer solchen Ankerperson die Staatsbürgerschaft aberkannt wird, darf das niemals automatisch zum Verlust für deren (Ehe-)Partner*innen oder Kinder führen. Wenn diese die österreichische Staatsbürgerschaft schon mehrere Jahre besessen haben, sollten sich weder ein freiwilliger Verzicht noch der unfreiwillige Verlust der Staatsbürgerschaft auf diese Angehörigen auswirken.

(4) **Einzelfallprüfung:** Der automatische Verlust der Staatsbürgerschaft (insbesondere im Fall des freiwilligen Erwerbs einer ande-

⁸² [Verordnung des Bundesministers für Inneres, mit der eine Statistik über Einbürgerungen angeordnet wird, BGBl II 32/2000.](#)

ren Staatsangehörigkeit) und die nachträgliche Aberkennung der Staatsbürgerschaft, wenn diese nicht rechtskonform erworben wurde (insbesondere bei falschen Angaben im Einbürgerungsverfahren), sollten abgeschafft werden. Stattdessen sollte der unfreiwillige Verlust in jedem Fall nur aufgrund einer behördlichen Entscheidung im Einzelfall möglich sein. Eine solche Regelung erlaubt es, eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen, wie sie vom EuGH im Fall des Entzugs der Unionsbürgerschaft gefordert wurde. Entscheidungen über den Entzug können auch besser angefochten werden und stärken damit das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit.

(5) **Rückwirkende Aberkennung:** Die Aberkennung der Staatsbürgerschaft sollte grundsätzlich immer *ex nunc* und nicht *ex tunc* erfolgen, d. h. ab dem Zeitpunkt der Entscheidung und nicht rückwirkend gelten. Damit lässt sich vermeiden, dass Handlungen in der Ausübung von Staatsbürgerrechten, die auch Dritte betreffen können, im Nachhinein illegalisiert werden.

(6) **Falsche Angaben:** Der Entzug der Staatsbürgerschaft aufgrund falscher Angaben bei der Einbürgerung sollte nur bei nachweislich betrügerischer Absicht und insbesondere dem Verschweigen schwerer krimineller Straftaten möglich sein und zudem nach einer Frist von sechs Jahren nicht mehr erfolgen können. Eine solche Bestimmung würde an die Frist anknüpfen, nach der die österreichische Staatsbürgerschaft beibehalten werden kann, obwohl eine fremde nicht zurückgelegt wurde.

(7) **Sicherheitsgründe:** Statt ihre Staatsbürgerschaft zu verlieren, sollten österreichische Staatsbürger*innen, die terroristische Straftaten begehen, sich vor einem österreichischen oder internationalen Gericht verantworten müssen.

(8) **Einbürgerung im Ausland:** Der freiwillige Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit sollte nicht mehr zum Verlust der österreichischen führen. Dieser Reformvorschlag wird [im folgenden Kapitel 4](#) ausführlich begründet.

Infokasten 3: Wichtige Änderungen im österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetz seit 1980

Erwerb bei Geburt

1983	Einführung des Erwerbs über die Mutter für Kinder verheirateter Eltern	BGBl 170/1983
2013	Einführung des Erwerbs über den Vater für Kinder unverheirateter Eltern	BGBl I 136/2013

Erwerb durch Einbürgerung

1998	<p>Einführung von Deutschkenntnissen als Voraussetzung („unter Bedacht- nahme auf die Lebensumstände“) und Verschärfung des Unbescholtenheits- kriteriums</p> <p>Reform der verkürzten Einbürge- rungsfrist, beispielhafte Gründe und Änderung der Aufenthaltsdauer: Min- derjährigkeit, Asylstatus, EWR-Staats- bürgerschaft (jeweils 4 Jahre), Geburt in Österreich, „nachhaltiger persönlicher oder berufliche Integration“ oder be- sondere Leistungen im Bereich Wissen- schaft, Wirtschaft, Kunst oder Sport (jeweils 6 Jahre)</p> <p>Einführung eines Rechtsanspruchs auf Einbürgerung nach 15 Jahren bei Erfül- lung aller Voraussetzungen und „nach- haltiger persönlicher und beruflicher Integration“</p>	BGBl I 124/1998
------	--	---------------------------------

2006	<p>Erhöhung des Aufenthaltskriteriums: Mindestens 5 Jahre Niederlassung innerhalb der notwendigen 10 Jahre Aufenthalt</p> <p>Verschärfung der Einkommens- und Unbescholtenheitskriterien, Streichung der Ausnahmen vom Mindesteinkommen bei unverschuldeter finanzieller Notlage, Einführung des Wissenstests, Festlegung der notwendigen Deutschkenntnisse auf Niveau A2</p> <p>Erhöhung der Einbürgerungsgebühren</p> <p>Verlängerung der Einbürgerungsfrist für anerkannte Flüchtlinge, EWR-Bürger*innen und Ehepartner*innen von Österreicher*innen auf 6 Jahre</p>	BGBl I 37/2006
2009	Erhöhung des Einkommenskriteriums	BGBl I 122/2009
2011	Erhöhung der Deutschkenntnisse auf Niveau B1 und des Unbescholtenheitskriteriums	BGBl I 38/2011
2013	<p>Wiedereinführung einer Ausnahme vom Mindesteinkommen für Menschen mit Behinderung oder schwerer, chronischer Krankheit</p> <p>Neuregelung der Berechnung des Mindesteinkommens: Durchrechnungszeitraum von 36 Monaten innerhalb der letzten 6 Jahre</p> <p>Einführung einer verkürzten Einbürgerungsfrist von 6 Jahren bei höheren Deutschkenntnissen (B2), ehrenamtlichem Engagement mit „integrationsrelevantem Mehrwert“, Beruf im Bildungs-, Sozial- oder Gesundheitsbereich oder einer Funktion in einem Interessensverband</p>	BGBl I 115/2013

2018	Streichung der verkürzten Einbürgerungsfrist von 6 Jahren für anerkannte Flüchtlinge	BGBl I 56/2018
2018	Erhöhung der Bundesgebühren für eine Einbürgerung	BGBl I 62/2018
2019	Erweiterung der Restitution der Staatsbürgerschaft für Holocaustopfer auf deren Nachfahren	BGBl I 96/2019

Verlust

1998	Einführung der Beibehaltungsmöglichkeit bei Annahme einer weiteren Staatsangehörigkeit für Österreicher*innen bei einem „besonders berücksichtigungswürdigen Grund“ im Privat- und Familienleben	BGBl I 124/1998
2006	Einführung der Beibehaltungsmöglichkeit bei Annahme einer weiteren Staatsangehörigkeit bei Minderjährigen, wenn es dem Kindeswohl entspricht	BGBl I 37/2006
2014	Einführung der Entzugsmöglichkeit bei Teilnahme an Kämpfen paramilitärischer Milizen	BGBl I 104/2014
2021	Einführung der Entzugsmöglichkeit bei Verurteilung im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten	BGBl I 162/2021

4 Diener zweier Herren? Zur Entstehung und Akzeptanz mehrfacher Staatsbürgerschaft⁸³

Wie kommt es dazu, dass manche Menschen mehrere Staatsbürgerschaften haben? Und warum versucht der österreichische Gesetzgeber, dies so weit wie möglich zu vermeiden? In diesem Kapitel zeigen wir, wie Doppel- und Mehrfachstaatsbürgerschaften durch das Zusammenwirken einzelstaatlicher Regeln zum Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit ungeplant entstehen, aber auch, warum immer mehr Staaten weltweit mehrfache Staatsbürgerschaften akzeptieren. Der [erste Abschnitt](#) des Kapitels analysiert diesen globalen Trend und seine Triebkräfte. Der [zweite Abschnitt](#) zeigt, wie sich die ablehnende österreichische Haltung zur mehrfachen Staatsbürgerschaft historisch entwickelt und dabei auch in mancher Hinsicht geändert hat. Im [dritten Abschnitt](#) gehen wir im Detail auf die derzeit geltenden Regeln ein und zeigen an einem Fallbeispiel, dass diese auch zu unfreiwilliger Staatenlosigkeit führen können. Das Kapitel schließt wiederum mit einer Reihe von [Leitlinien und Optionen](#) für Politikreformen.

4.1 Globaler Trend zur Akzeptanz

Irland war 1935 einer der ersten Staaten Europas, Großbritannien folgte 1949, Frankreich 1973, die Schweiz und Italien 1992; mit zeitlichem Abstand kamen dann Schweden 2001, Finnland 2003, Luxemburg 2009, Polen 2012, die Tschechische Republik 2013, Dänemark 2014 und Norwegen 2020 dazu, um nur einige Beispiele zu nennen: Mehr und mehr Staaten akzeptieren die Entstehung von Doppel- und Mehrfachstaatsbürgerschaften bei der Einbürgerung. Dieser deutliche Trend der letzten Jahrzehnte zeigt sich nicht nur in Europa, sondern ist weltweit zu beobachten ([Harpaz 2021](#); [Spiro 2021](#); [Vink et al. 2019](#); [Bauböck 2021](#)).

⁸³ Einige Abschnitte dieses Kapitels lehnen sich an einen bereits erschienenen englischsprachigen Artikel der beiden Autoren zum selben Thema an ([Bauböck/Valchars 2021](#)).

Die globale Entwicklung hat dabei mehrere Kehren genommen. Zu Beginn des Staatsbürgerschaftsrechts am Anfang des 19. Jahrhunderts standen viele Staaten mehrfachen Staatsangehörigkeiten noch tolerant gegenüber. Ausbürgerungen wurden oft nicht akzeptiert, Einbürgerungen bedeuteten daher für Migrant*innen oftmals nicht einen Wechsel von einer Staatsbürgerschaft zu einer anderen, sondern den Erwerb einer weiteren. Viele der europäischen Migrant*innen in den USA des 19. Jahrhunderts waren Doppelstaatsbürger*innen, nachdem sie die US-amerikanische Staatsangehörigkeit erworben hatten und ein Verzicht auf ihre bisherige nicht möglich war. Erst ab 1868 ermöglichten die USA mit einer Reihe von bilateralen Verträgen mit europäischen Herkunftsstaaten Immigrant*innen ihre bisherige Staatsbürgerschaft bei Einbürgerung zurückzulegen, forderten aber auch von den europäischen Staaten die Entlassung ihrer Bürger*innen aus der bisherigen Staatsbürgerschaft, wenn diese die amerikanische erworben hatten (Spiro 2016, 19–20). Aus diesem Recht zur Ausbürgerung wurde in vielen Staaten später eine Pflicht und zu Beginn des 20. Jahrhunderts galten Doppelstaatsbürgerschaften in der internationalen Staatengemeinschaft schließlich als Übel, das es zu vermeiden gelte.

Eine erneute Wende läutete die schrittweise Beseitigung geschlechterdiskriminierender Bestimmungen im Staatsbürgerschaftsrecht der Länder ab Ende der 1950er-Jahre ein. Frauen mussten von nun an nicht mehr automatisch die Staatsbürgerschaft ihres Ehemannes annehmen, sodass die Zahl verheirateter Paare mit unterschiedlichen Staatsbürgerschaften stieg. Zudem erhielten zunehmend beide Elternteile das Recht, ihre Staatsbürgerschaft an ihre Kinder weiterzugeben. Damit stieg die Zahl der Menschen mit Doppel- und Mehrfachstaatsbürgerschaften automatisch an. Und was bei Geburt nicht mehr zu verhindern war, wollten mehr und mehr Staaten auch bei der Einbürgerung nicht mehr blockieren. Heute akzeptieren 49 Prozent aller Staaten weltweit die Entstehung mehrfacher Staatsangehörigkeit sowohl beim Erwerb ihrer eigenen Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung als auch beim freiwilligen Erwerb einer weiteren Staatsangehörigkeit durch ihre Staatsbür-

ger*innen; 78 Prozent tolerieren Doppelstaatsbürgerschaften in zumindest einem dieser beiden Fälle (vgl. [Tabelle 2](#)).

Tabelle 2: Akzeptanz der Doppelstaatsbürgerschaft bei freiwilligem Erwerb einer neuen Staatsbürgerschaft in 190 Staaten im Jahr 2020

		Bei Erwerb einer fremden Staatsbürgerschaft		
		Nein	Ja	Gesamt
Bei Einbürgerung	Nein	42 (22%)	32 (17%)	74 (39%)
	Ja	22 (12%)	94 (49%)	116 (61%)
	Gesamt	64 (34%)	126 (66%)	190 (100%)

Quelle: Vink et al. 2021; eigene Darstellung.

Österreich hingegen verweigert sich diesem deutlichen Trend und gehört zu jenen mittlerweile lediglich 22 Prozent der Staaten weltweit, die Doppelstaatsbürgerschaften weder bei Einbürgerungen im Inland noch bei Einbürgerungen der eigenen Staatsbürger*innen im Ausland akzeptieren. Und auch bei den Ausnahmen scheint Österreich strenger zu sein als vergleichbare andere europäische Staaten. Deutschland und die Niederlande beispielsweise halten ebenfalls wie Österreich prinzipiell an der Vermeidung von Doppelstaatsbürgerschaften bei der Einbürgerung fest. Anders als in Österreich allerdings, wo die Ausnahmeregelungen sehr eingegrenzt sind und zurückhaltend Anwendung finden, wurden in den beiden anderen Staaten zuletzt in mehr als 60 Prozent aller Einbürgerungen Doppelstaatsbürgerschaften akzeptiert ([Mediendienst Integration 2019](#); [Peters/Vink 2021a, 125](#)).

Damit stellt sich die Frage, warum Österreich gegen diesen globalen Trend weiterhin auf seiner unzeitgemäßen Ablehnung von Doppelstaatsbürgerschaften bei Einbürgerungen beharrt. Ein internationaler Vergleich lässt drei Faktoren erkennen, warum Staaten an ihrer Politik der Vermeidung mehrfacher Staatsangehörigkeiten festhalten. Bei aufstrebenden globalen und regionalen Großmächten wie China und Indien sind es übersteigerte Ideologien natio-

naler Souveränität und Sicherheitsbedenken, die eine Änderung der Politik verhindern. In anderen Fällen sind es als Bedrohung wahrgenommene Nachbarstaaten, die eine Schutzmachtfunktion gegenüber ethnischen Minderheiten beanspruchen. Die Politik Moskaus, an russischsprachige oder russlandfreundliche Minderheiten in Nachbarstaaten Pässe auszuhändigen, verstärkt die Ablehnung von Doppelstaatsbürgerschaften in Georgien, der Ukraine und im Baltikum ([Bauböck 2021, 69–73](#)). Eine weitere These wäre institutionelle Trägheit, wenn Staaten, die in der jüngeren Vergangenheit nur wenig Zu- und Abwanderung erlebt haben oder die ein Verbot von Doppelstaatsbürgerschaften in ihren Verfassungen verankert haben, am Status quo und früheren Prinzipien des internationalen Rechts festhalten, einfach weil es keinen Druck zur Änderung gibt.

Keiner dieser Faktoren trifft allerdings auf Österreich zu: Österreich hat durch den Beitritt des Landes zur Europäischen Union 1995 einen erheblichen Teil seiner Souveränität vergemeinschaftet. Das Land hat im Laufe der Vergangenheit im bedeutenden Maße Auswanderung erlebt und wurde später, wie wir im [Einleitungskapitel](#) ausgeführt haben, zu einem europäischen Einwanderungsland mit einem der höchsten Bevölkerungsanteile von Zugewanderten und Personen ohne inländische Staatsbürgerschaft. Österreichs Staatsbürgerschaftsgesetz erlebte ab den späten 1990er-Jahren eine starke Politisierung mit zahlreichen Novellen, und die Bundesverfassung kennt keine Bestimmung über den Erwerb oder Verlust der Staatsbürgerschaft, der Doppelstaatsbürgerschaft einschränken würde. Schließlich unterhält Österreich gute Beziehungen zu seinen Nachbarstaaten, und keiner von diesen hat den Angehörigen der in Österreich lebenden Sprachminderheiten die Doppelstaatsbürgerschaft angeboten.⁸⁴

⁸⁴ Die ungarischsprachige Minderheit im Burgenland wurde als einzige vom privilegierten Zugang zur ungarischen Staatsangehörigkeit ausgenommen. Die österreichische Regierung 2017–2019 verfolgte dagegen entsprechende Pläne für deutsch- und ladinischsprachige Italiener*innen in Südtirol/Alto Adige, die 2020 aber wieder fallen gelassen wurden (siehe dazu [Abschnitt 4.4](#) und [Atz/Haller 2021](#)).

Der Widerstand Österreichs gegen Doppelstaatsbürgerschaften lässt sich durch diese Faktoren also nicht erklären und bleibt rätselhaft. Wir werden am Ende dieses Kapitels einige Überlegungen anstellen, die die österreichische Trägheit erklären könnten.

4.2 Geschichte der Doppelstaatsbürgerschaft in Österreich

Zu Beginn der Entwicklung des Staatsbürgerschaftsrechts stand Österreich der Entstehung von Doppelstaatsbürgerschaften sehr tolerant gegenüber. Wie in [Kapitel 2](#) und [3](#) erwähnt, gehen die ersten Regelungen für den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft auf das Jahr 1812 und jene für den Verlust auf 1832 zurück. Nach diesen Bestimmungen wurde die Staatsbürgerschaft nach einem zehnjährigen Wohnsitz, bei Aufnahme in den öffentlichen Dienst und bei Antritt eines Gewerbes automatisch erworben; bei Erfüllung bestimmter Einbürgerungskriterien konnte sie außerdem zu jedem Zeitpunkt als „Gnadensache“ verliehen werden. Der automatische Erwerb nach zehn Jahren, der auch gegen den Willen der betroffenen Person durchgesetzt wurde, führte vereinzelt zu diplomatischen Konflikten, weshalb ab 1833 der Automatismus gestrichen wurde. Ab diesem Zeitpunkt erfolgten Einbürgerungen nur mehr auf Antrag nach einem mindestens zehnjährigen Wohnsitz (Buschmann 1833, 17–68; Thienel 1989, 33–49). In all diesen Fällen der Einbürgerung wurde die Entstehung von Doppelstaatsbürgerschaften ohne Einschränkungen akzeptiert; die Rücklegung bisheriger Staatsbürgerschaften war nicht notwendig (Buschmann 1833, 59–60; Thienel 1989, 41). Erst später unterzeichnete Österreich einige bilaterale Abkommen (unter anderem 1864 mit Preußen), in denen sich die Vertragsstaaten gegenseitig dazu verpflichteten, Einbürgerungen von Staatsangehörigen des jeweiligen anderen Staates nur dann zu akzeptieren, wenn diese ihre bisherige Staatsbürgerschaft zurücklegten (Thienel 1989, 49).

Eine ähnliche Regelung bestand nach dem sogenannten österreichisch-ungarischen Ausgleich von 1867 und der Gründung der Doppelmonarchie, die die beiden früheren Teile des Kaiserreichs in zwei halbsouveräne Staaten umwandelte, auch für Ungarn. Die

bisherigen Angehörigen des Kaisertums Österreichs erwarben dabei entweder die österreichische oder die ungarische Staatsangehörigkeit, je nachdem, in welchem Gebietsteil sie zum Zeitpunkt der Trennung der beiden Staaten ihr Heimatrecht (siehe [Kapitel 1](#)) besaßen. Die Einbürgerung ungarischer Staatsangehöriger in Österreich war möglich, in einem solchen Fall war aber die Rücklegung der bisherigen ungarischen Staatsangehörigkeit notwendig.

Die österreichische Staatsbürgerschaft wurde außerdem automatisch durch Geburt erworben. Die österreichischen *ius-sanguinis*-Regelungen sahen vor, dass Kinder miteinander verheirateter Eltern die österreichische Staatsbürgerschaft erwarben, falls der Vater Österreicher war, und die Kinder nicht verheirateter Eltern, falls die Mutter Österreicherin war (Buschmann 1833, 13–17, 38–41; Thienel 1989, 39–40). Schließlich erwarben Frauen durch Heirat eines Österreichers automatisch die österreichische Staatsbürgerschaft (im umgekehrten Fall, also wenn eine Österreicherin einen Nicht-Österreicher heiratete, galt diese Regel nicht; stattdessen verlor die Frau die österreichische Staatsbürgerschaft).

Verloren ging die österreichische Staatsbürgerschaft auch, wenn der Auswanderung aus Österreich der Erwerb einer anderen Staatsbürgerschaft folgte. Der bloße Erwerb der Staatsbürgerschaft eines anderen Staates ohne Auswanderung führte dagegen zu keinem Verlust (Thienel 1989, 42–45). 1870 vereinbarten Österreich-Ungarn und die Vereinigten Staaten außerdem ein bilaterales Abkommen.⁸⁵ Darin kamen die Staaten überein, die Einbürgerungen ihrer (bisherigen) Staatsangehörigen im jeweils anderen Staat anzuerkennen, wenn diese seit zumindest fünf Jahren im Land gelebt hatten. Da der Erwerb einer Staatsbürgerschaft nach erfolgter Auswanderung nach dem österreichischen Recht dieser Zeit allerdings ohnedies zum Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft führte, ist die

⁸⁵ [Staatsvertrag vom 20. September 1870 mit den Vereinigten Staaten von Amerika wegen Regelung der Staatsbürgerschaft der aus der österreichisch-ungarischen Monarchie nach den vereinigten Staaten von Amerika und aus diesen nach Österreich-Ungarn auswandernden gegenseitigen Staatsangehörigen, RGBl 74/1871.](#)

tatsächliche Bedeutung des Abkommens in Bezug auf Österreich unklar.

Blickt man also auf die Anfänge der Staatsbürgerschaftspolitik Österreichs, dann zeigt sich, dass Doppelstaatsbürgerschaften bei der Einbürgerung ursprünglich vollständig akzeptiert und später durch bilaterale Abkommen nur punktuell eingeschränkt wurden. Umgekehrt verhinderte der automatische Verlust bei Auswanderung und Annahme einer anderen Staatsbürgerschaft die Entstehung von Doppelstaatsbürgerschaften bei Österreicher*innen im Ausland. Auch bei der Geburt wurde die Entstehung von Doppelstaatsbürgerschaften vermieden. Das geschah einerseits durch den automatischen Erwerb bzw. Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft bei der Heirat, und andererseits dadurch, dass die Staatsbürgerschaft nur durch den Vater auf die Kinder übertragen werden konnte.

In weiterer Folge wurden zwar einzelne Details der gesetzlichen Regelungen zum Erwerb und Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft bis zum Ende der Habsburgermonarchie mehrmals verändert. Auf die Möglichkeiten der Entstehung von Doppelstaatsbürgerschaften hatten diese Änderungen allerdings keine Auswirkungen.

Auch das erste Gesetz zur Regelung der Staatsbürgerschaft der neu gegründeten Republik aus dem Jahr 1925 wies große Kontinuität zu den vorangegangenen Bestimmungen auf.⁸⁶ Die Regelungen für den Erwerb der Staatsbürgerschaft bei Geburt und durch Heirat waren unverändert übernommen worden. Bei der Einbürgerung allerdings wurde die Verpflichtung zur Rücklegung der bisherigen Staatsbürgerschaft erstmals zur allgemeinen Regel gemacht. Die Antragsteller*innen konnten ihre bisherige Staatsbürgerschaft nur mehr dann behalten, wenn das auch von ihrem Herkunftsstaat akzeptiert wurde. Diese Bestimmung tauchte später auch im Staatsbürgerschaftsgesetz aus 1949 wieder auf, wurde vom Verwaltungsgerichtshof in einem Erkenntnis aus dem Jahr 1965 allerdings

⁸⁶ [Bundesgesetz vom 30. Juli 1925 über den Erwerb und den Verlust der Landes- und Bundesbürgerschaft, BGBl 285/1925.](#)

äußerst restriktiv ausgelegt. Gegen den Buchstaben des Gesetzes interpretierte das Gericht die Bestimmung so, dass die Beibehaltung der bisherigen Staatsbürgerschaft nur dann möglich sei, wenn eine Rücklegung rechtlich unmöglich oder nur unter besonders schwierigen Bedingungen möglich ist (Thienel 1989, 62, 88). Diese Auslegung wurde im selben Jahr mit dem Staatsbürgerschaftsgesetz 1965 schließlich auch Gesetz.

Das Gesetz von 1925 schloss an die bisherigen Regelungen auch in Bezug auf den Erwerb fremder Staatsangehörigkeiten an. Dieser führte automatisch zum Verlust der österreichischen. Allerdings konnte die Beibehaltung der Landes- und damit der Staatsbürgerschaft durch die Landesregierung mit Zustimmung des Bundeskanzlers bewilligt werden (Thienel 1989, 64). Auch diese Regelung findet sich später im Staatsbürgerschaftsgesetz von 1949 wieder. Doch die Kompetenz wird von der Landes- auf die Bundesebene verlagert. Nun waren es der Innenminister gemeinsam mit dem Bundeskanzler, die die Beibehaltung „aus triftigen Gründen“ genehmigen konnten (Thienel 1989, 92–93).

1965 wurde dann der erste Schritt in Richtung einer Akzeptanz von Doppel- und Mehrfachstaatsbürgerschaften durch Geburt gesetzt. In diesem Jahr schloss sich Österreich dem bereits erwähnten internationalen Trend zur Beseitigung geschlechterdiskriminierender Regelungen an, um wenig später das UN-Übereinkommen über die Staatsbürgerschaft der verheirateten Frau ratifizieren zu können.⁸⁷ Im Zuge dessen wurde der automatische Verlust der österreichischen Staatsangehörigkeit für Frauen bei Heirat eines Nicht-Österreichers gestrichen und der automatische Erwerb der österreichischen Staatsangehörigkeit bei Heirat eines Österreicher in ein Recht auf Einbürgerung durch einfache Erklärung umgewandelt (Neuwirth 2015, 683).⁸⁸ Damit wurden erstmals bi-

⁸⁷ [Übereinkommen über die Staatsbürgerschaft der verheirateten Frau, United Nations Treaty Series 309, 65 vom 20. Februar 1957](#); in Kraft getreten am 11. August 1958 (BGBl 238/1968).

⁸⁸ 1983 wurde die Einbürgerung mittels einfacher Erklärung durch ein Recht auf Einbürgerung ersetzt. Allerdings mussten die generellen Ein-

und multinationale Ehen gesetzlich möglich, während individuelle mehrfache Staatsangehörigkeiten der Ehepartner*innen nach wie vor tabu waren.

In den 1980er-Jahren wurden Doppel- und Mehrfachstaatsbürgerschaften bei Geburt schließlich explizit akzeptiert. Auch dieses Mal machte ein internationales Übereinkommen Änderungen notwendig: die Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau.⁸⁹ Sie verlangte Reformen beim Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft bei Geburt, weil verheiratete Frauen bis zu diesem Zeitpunkt ihre Staatsbürgerschaft nicht an ihre Kinder weitergeben konnten. Mit der Novelle von 1983 wurde daher die geschlechterdiskriminierende Regelung bei der Weitergabe der Staatsbürgerschaft aufgehoben. Seitdem erwerben Kinder miteinander verheirateter Eltern die österreichische Staatsbürgerschaft bei der Geburt, wenn zumindest ein Elternteil die österreichische Staatsbürgerschaft besitzt (Neuwirth 2015, 688f.); die Entstehung von Doppelstaatsbürgerschaften wird dabei explizit akzeptiert (Thienel 1989, 134). Für Kinder nicht miteinander verheirateter Eltern allerdings blieb der Staatsbürgerschaftserwerb weiterhin an die Staatsbürgerschaft der Mutter gebunden. Erst 2013 nach einem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs wurde auch diese Geschlechterdiskriminierung im österreichischen Staatsbürgerschaftsrecht aufgehoben ([Stern/Valchars 2013, 19–21](#), siehe [Abschnitt 2.2](#)).

Internationale Übereinkommen zur Beseitigung geschlechterdiskriminierender Staatsbürgerschaftsregelungen waren also nach dem Zweiten Weltkrieg eine der treibenden Kräfte für die Akzeptanz doppelter und mehrfacher Staatsangehörigkeiten in Österreich. Zur selben Zeit allerdings unterstützte Österreich weiterhin Bemühungen auf internationaler Ebene, Doppelstaatsbürgerschaften zurückzudrängen. Es hielt an den bereits erwähnten bilateralen Abkom-

bürgerungskriterien erfüllt werden. Nur die Wohnfrist wurde verkürzt. Gleichzeitig wurde die Regelung geschlechtsneutral auch auf Männer ausgeweitet ([Stern/Valchars 2013, 10](#)).

⁸⁹ Die Konvention wurde von Österreich 1980 unterzeichnet und 1982 ratifiziert ([BGBl 443/1982](#)).

men fest, die die Rücklegung der bisherigen Staatsbürgerschaft bei der Einbürgerung vorsahen. Schon 1864 war solch ein Abkommen mit Preußen bzw. 1877 mit dem Deutschen Reich und 1920/21 mit der Tschechoslowakei abgeschlossen worden. (Thienel 1989, 41, 49; Waldert 1926, 163–164). Auch der Bancroft-Vertrag mit den USA aus dem Jahr 1870/71 war weiterhin in Kraft.⁹⁰ Zudem unterzeichnete Österreich 1930 das Haager Übereinkommen über bestimmte Fragen beim Konflikt von Staatsangehörigkeitsgesetzen.⁹¹ In der Präambel stellen die Vertragsstaaten übereinstimmend fest, dass jede Person eine, aber nur eine Staatsbürgerschaft haben sollte („every person should have a nationality and should have one nationality only“). Das Abkommen zielte daher gleichermaßen auf die Beseitigung von Staatenlosigkeit und doppelter Staatsangehörigkeit ab.

Österreich war außerdem einer der Unterzeichnerstaaten des Straßburger Übereinkommens über die Verminderung der Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit und über die Militärdienstpflicht in Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit von 1963.⁹² Kapitel I dieses Übereinkommens schreibt den Verlust der Staatsbürgerschaft bei Annahme der Staatsbürgerschaft eines anderen Vertragsstaates vor. Dieses Kapitel wurde mittlerweile von fast allen Unterzeichnerstaaten aufgekündigt. Neben den Niederlanden hält nur mehr Österreich daran fest. Das Straßburger Übereinkommen wird vonseiten der Regierung manchmal als einer der Gründe angeführt, warum Österreich durch internationales Recht verpflichtet sei, seine strengen Regelungen zur Verhinderung mehrfacher Staatsangehö-

⁹⁰ Auch von italienischen Staatsangehörigen verlangte Österreich ab 1924 vor einer Einbürgerung die Rücklegung ihrer bisherigen Staatsbürgerschaft. Dies ging allerdings nicht auf ein bilaterales Abkommen der beiden Staaten zurück, sondern auf die gesetzliche Regelung Italiens, dass Italiener*innen bei Annahme einer anderen Staatsbürgerschaft zwar die italienische verlieren, trotzdem aber wehrpflichtig bleiben (Waldert 1926, 163–164).

⁹¹ Österreich unterzeichnete das Abkommen 1930, ratifizierte es später allerdings nie.

⁹² Von Österreich 1963 unterzeichnet und erst 1975 ratifiziert ([BGBl 471/1975 idF BGBl III 9/2019](#))

rigkeiten aufrechtzuerhalten ([BMEIA 2021b](#); [Brickner 2013](#)). Auch in der Literatur wird diese Position gelegentlich vertreten. So argumentiert beispielsweise Walter Obwexer (2018), dass Österreich das Straßburger Übereinkommen aufkündigen müsse, wolle es deutschsprachigen Italiener*innen in Südtirol/Alto Adige die Möglichkeit der Doppelstaatsbürgerschaft einräumen. Allerdings gelten die Bestimmungen des Abkommens nur zwischen jenen Staaten, die sich selbst diesen Regeln verschrieben haben. Das heißt, dass Österreich derzeit nur mehr gegenüber den Niederlanden verpflichtet ist, doppelte Staatsbürgerschaften zu vermeiden. Gegenüber allen anderen Staaten steht es Österreich frei, Doppelstaatsbürgerschaften zu akzeptieren. Darüber hinaus besteht freilich auch für Österreich die Möglichkeit, den Abschnitt des Abkommens generell aufzukündigen.

Schließlich trat Österreich auch dem Europäischen Übereinkommen über Staatsangehörigkeit aus dem Jahr 1997 bei.⁹³ Anders als das Haager und das Straßburger Übereinkommen zielt letzteres nun nicht mehr auf die Reduzierung oder gar Beseitigung von Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit ab, sondern bietet stattdessen Lösungen für die Folgen mehrfacher Staatsangehörigkeiten an. So legt es beispielsweise Anknüpfungspunkte fest, nach denen zu entscheiden ist, in welchem Staat mehrfache Staatsbürger*innen gegebenenfalls den Wehr- und Zivildienst zu leisten haben. Das Übereinkommen unterstreicht außerdem die Tatsache, dass die Vertragsstaaten in der Frage der Mehrfachstaatsangehörigkeit unterschiedliche Positionen einnehmen, und überlässt es darüber hinaus explizit den Staaten selbst zu entscheiden, ob sie die Entstehung von Mehrfachstaatsangehörigkeiten bei der Einbürgerung akzeptieren wollen oder nicht. Artikel 14 des Abkommens verlangt allerdings, dass Mehrfachstaatsangehörigkeiten, die automatisch entweder bei der Geburt oder durch Eheschließung entstanden sind, von den Mitgliedstaaten dauerhaft zu akzeptieren sind. Da Österreichs Rechtslage zum Zeitpunkt des Beitritts zum Abkommen dies bereits

⁹³ Das Übereinkommen wurde von Österreich zum ehestmöglichen Zeitpunkt 1997 unterzeichnet und 1998 ratifiziert ([BGBl III 39/2000](#)).

vorsah, waren hier keine Gesetzesänderungen nötig. Die explizite Anerkennung mehrfacher Staatsbürgerschaften in diesen Fällen in einem bedeutenden internationalen Übereinkommen macht jedenfalls deutlich, dass die Staatenwelt vom allgemeinen Prinzip der Vermeidung von Doppel- und Mehrfachstaatsangehörigkeiten abgekommen ist.

4.3 Derzeitige Regelung von Doppelstaatsbürgerschaft

Im folgenden Abschnitt stellen wir ausführlich dar, in welchen Fällen auch in Österreich Doppelstaatsbürgerschaft akzeptiert wird und welche gesetzlichen Regeln ihre Entstehung verhindern sollen. Wir unterscheiden dabei drei Situationen, in denen mehrfache Staatsbürgerschaft entstehen kann: bei Geburt, beim Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft und beim Erwerb einer fremden Staatsbürgerschaft durch Österreicher*innen.

Bei Geburt

Die schrittweisen Reformen der Jahre 1965, 1983 und schließlich 2013, die aufgrund internationaler Übereinkommen und der Rechtsprechung nationaler und internationaler Höchstgerichte notwendig geworden waren, hatten deutliche Auswirkungen auf die Entstehung von Doppelstaatsbürgerschaften bei der Geburt. Das Ende des automatischen Erwerbs der österreichischen Staatsbürgerschaft für Frauen bei Heirat eines Österreicher und des automatischen Verlusts bei Heirat eines Nicht-Österreicher (sowie das Ende spiegelbildlicher Regelungen anderer Staaten) führten erstmals dazu, dass verheiratete Paare unterschiedliche Staatsangehörigkeiten besitzen konnten. Und die spätere Ausweitung der *ius-sanguinis*-Regelungen, die eine Weitergabe der Staatsbürgerschaft ab nun durch beide Elternteile (zuerst bei verheirateten Eltern und schließlich auch bei unverheirateten Eltern) vorsah, machte es möglich, dass diese unterschiedlichen Staatsangehörigkeiten der Eltern auch an ihre Kinder weitergegeben werden. Im Ergebnis bedeuteten die Reformen damit eine deutliche Ausweitung der Möglichkeiten der Entstehung von Doppel- und Mehrfachstaatsbürgerschaften bei der Geburt.

Zudem unterliegt der Staatsbürgerschaftserwerb bei Geburt im Ausland keinerlei Beschränkungen. Die österreichische Staatsbürgerschaft wird also praktisch unbeschränkt an die Nachkommen von österreichischen Emigrant*innen übertragen. Diese Weitergabe über Generationen im Ausland wird nur dann unterbrochen, wenn die Eltern ihre österreichische Staatsbürgerschaft noch vor der Geburt eines Kindes zurücklegen, um die Staatsbürgerschaft des Aufenthaltsstaats zu erwerben. Wie bereits im [Abschnitt 2.2](#) erwähnt, schränkt Österreich anders als viele andere Staaten, die das Abstammungsprinzip im Ausland auf die erste Auswanderergeneration begrenzen, den Erwerb bei Geburt also nur indirekt durch die Verhinderung der Doppelstaatsbürgerschaft für Emigrant*innen ein.

Doppel- und Mehrfachstaatsbürgerschaften können damit also einerseits durch bi- oder multinationale Elternschaft entstehen. Andererseits ist dieses auch als Folge des Zusammenspiels von *Ius-soli*- und *Ius-sanguinis*-Bestimmungen möglich, wenn ein Kind österreichischer Eltern bei seiner Geburt im Ausland nicht nur die Staatsbürgerschaft seiner Eltern, sondern auch die des Geburtslandes erwirbt. In beiden Fällen kann die mehrfache Staatsbürgerschaft dauerhaft bestehen bleiben. Eine Optionspflicht, also die Notwendigkeit sich zu einem späteren Zeitpunkt für eine der unterschiedlichen bei der Geburt erworbenen Staatsbürgerschaften zu entscheiden, besteht nach österreichischem Recht nicht. Doppel- und Mehrfachstaatsbürgerschaften, die automatisch bei Geburt entstehen, sind in Österreich daher vollständig akzeptiert.

Bei Einbürgerung in Österreich

Gänzlich anders sieht die Situation bei der Einbürgerung aus. Wie erwähnt, müssen vor dem Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft durch Einbürgerung alle bisherigen Staatsbürgerschaften zurückgelegt werden. Doppel- und Mehrfachstaatsbürgerschaften sollen also verhindert werden. Das Gesetz sieht dabei nur wenige Ausnahmen vor: Nur wenn die Rücklegung der bisherigen Staatsangehörigkeit „nicht möglich oder nicht zumutbar“ ist, wie es im

Gesetz heißt, kann diese behalten werden.⁹⁴ Manche Staaten (das gilt für die meisten arabischen Länder und den Iran aber auch für sechs lateinamerikanische und einige wenige asiatische und afrikanische Staaten) sehen schlichtweg keine rechtliche Möglichkeit für die Rücklegung ihrer Staatsbürgerschaft vor. Andere verweigern diese in der Praxis oder verhindern sie durch außerordentlich hohe Ausbürgerungsgebühren. Angehörige dieser Staaten können ihre bisherige Staatsbürgerschaft bei einer Einbürgerung in Österreich behalten. Dasselbe gilt für anerkannte Flüchtlinge. Ab 1965 und bis zu einer Gesetzesänderung 1998 war ihr besonderer Status explizit als Ausnahmegrund für die Rücklegungspflicht im Staatsbürgerschaftsgesetz erwähnt; seitdem gilt für Flüchtlinge die allgemein formulierte Regel der Unzumutbarkeit ([Stern/Valchars 2013, 10, 23](#)).

Im Regelfall aber müssen alle bisherigen Staatsbürgerschaften entweder noch vor der Einbürgerung in Österreich oder innerhalb von zwei Jahren danach zurückgelegt werden. Dazu stellt Österreich einen Zusicherungsbescheid aus, in dem die Behörde bestätigt, dass Antragsteller*innen (zum Zeitpunkt der Ausstellung des Bescheides) alle Kriterien für eine Einbürgerung erfüllen, und der die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft zusichert, sobald alle bisherigen Staatsbürgerschaften zurückgelegt wurden. Dieser Bescheid wird am Ende eines Einbürgerungsverfahrens ausgestellt, aber noch bevor die österreichische Staatsbürgerschaft tatsächlich verliehen wird. Die Zusicherung gilt zwei Jahre und soll Antragsteller*innen die Rücklegung ihrer bisherigen Staatsbürgerschaft ermöglichen. Erst wenn diese Voraussetzung erfüllt ist, wird die österreichische Staatsbürgerschaft endgültig verliehen (Thienel 1990, 268–273).

Dieses Verfahren ist nicht nur sehr langwierig, es ist auch äußerst problematisch. Denn zwischen jenem Tag, an dem Antragsteller*innen ihre bisherige Staatsangehörigkeit rechtswirksam zurücklegen, und jenem Tag, an dem sie die österreichische Staatsbürgerschaft schließlich verliehen bekommen, fallen sie zeitweilig in die Staatenlosigkeit. Aber das ist noch nicht alles: Der österreichische Zusicherungsbescheid gilt nicht vorbehaltlos, sondern verliert seine

⁹⁴ § 20 Abs 3 [StbG](#).

Gültigkeit, wenn mit Ausnahme des Einkommens auch nur eine der Einbürgerungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt wird.⁹⁵ Die Behörden müssen also nach der Rücklegung der bisherigen Staatsbürgerschaften und vor der tatsächlichen Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft erneut die Einbürgerungsvoraussetzungen überprüfen und die Einbürgerung eventuell verweigern. In einem solchen Fall wird aus der vorübergehenden eine dauerhafte Staatenlosigkeit. Aus diesem Grund ist anzunehmen, dass diese Bestimmungen das Übereinkommen der Vereinten Nationen aus 1961 zur Verminderung von Staatenlosigkeit verletzen.⁹⁶ Art 7 Abs 2 des Übereinkommens erlaubt zwar den Verlust der Staatsbürgerschaft auf Basis der Zusicherung der Einbürgerung in einen anderen Staat. Allerdings muss eine solche Zusicherung bedingungslos sein und kann nicht zu einem späteren Zeitpunkt zurückgezogen werden, weil die Einbürgerungsbedingungen nicht mehr erfüllt werden. Das wurde 2013 in der Tunis-Deklaration des UNHCR über die Interpretation der Konvention festgehalten ([de Groot 2020](#)). Die österreichischen Bestimmungen stehen zudem vermutlich im Widerspruch zum Europäischen Übereinkommen über Staatsangehörigkeit und nicht zuletzt zu EU-Recht ([de Groot 2020](#)). Derzeit liegt dem Gerichtshof der Europäischen Union ein Fall zur Entscheidung vor, bei dem der Zusicherungsbescheid einer ehemals estnischen Staatsbürgerin durch Österreich zurückgezogen und sie damit staatenlos wurde (siehe [Infokasten 4](#)).

⁹⁵ § 20 Abs 2 [StbG](#). Die Ausnahme wurde 2013 eingeführt ([BGBl I 136/2013](#)), nachdem die vorherige Regelung vom VfGH als verfassungswidrig aufgehoben worden war ([VfGH 29.09.2011, G 154/10 = VfSlg 19.516/2011](#)). Einer Frau war im Zuge ihres Einbürgerungsverfahrens ein Zusicherungsbescheid über die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft ausgestellt worden. Nachdem sie allerdings wie vorgesehen ihre bisherige Staatsbürgerschaft zurückgelegt hatte, verlor sie ihre Anstellung, konnte daraufhin das Einkommenskriterium nicht mehr erfüllen und wurde staatenlos. Das Verfassungsgericht entschied, dass Staatenlosigkeit als Folge eines unverschuldeten Jobverlusts nicht akzeptabel sei, und hob die gesamte Bestimmung über den Widerruf der Einbürgerungszusicherung im Gesetz auf. Wenig später führte der Gesetzgeber die Bestimmung in ihrer derzeitigen Form ein ([Stern/Valchars 2013, 24](#)).

⁹⁶ [Übereinkommen zur Verminderung von Staatenlosigkeit](#).

Infokasten 4: Der Fall J. Y.: Wie das österreichische Staatsbürgerschaftsgesetz Staatenlosigkeit erzeugt

2008 sucht J. Y., eine in Österreich lebende estnische Staatsbürgerin, um Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft an. Nach Prüfung ihres Antrags bestätigt die zuständige Behörde 2014, mehr als fünf Jahre später, dass sie alle Voraussetzungen erfüllt und stellt einen Zusicherungsbescheid über ihre Einbürgerung aus, wenn sie innerhalb von zwei Jahren ihre bisherige Staatsbürgerschaft zurücklegt. Daraufhin legt die Frau wie vorgesehen 2015 ihre estnische Staatsbürgerschaft zurück und den österreichischen Behörden den entsprechenden Nachweis darüber vor. Von diesem Zeitpunkt an ist sie staatenlos.

20 Monate später und nach erneuter Prüfung der Angelegenheit zieht die österreichische Behörde im Juli 2017 den Zusicherungsbescheid zurück und lehnt den Antrag auf Einbürgerung ab. J. Y. hatte nach der Zusicherung ihrer Einbürgerung zwei Verwaltungsübertretungen begangen: Sie hatte die Kfz-Zulassung für ihr Auto nicht rechtzeitig verlängern lassen und war alkoholisiert mit dem Fahrzeug unterwegs gewesen. Die Verwaltungsstrafen für diese beiden Vergehen betragen zusammen EUR 412,-. Wegen dieser Vergehen und wegen acht weiterer Verwaltungsübertretungen (Geschwindigkeitsübertretungen, die sie zwischen 2007 und 2013 vor Zusicherung ihrer Einbürgerung begangen hatte), erfüllt J. Y. nach Ansicht der Behörde nun nicht mehr die Bedingung der Unbescholtenheit – eine Voraussetzung für eine Einbürgerung in Österreich. Ihre vorübergehende Staatenlosigkeit wird damit dauerhaft.

Gegen diese Entscheidung der Einbürgerungsbehörde erhebt die Frau Beschwerde beim Verwaltungsgericht Wien, das diese als unbegründet abweist. Die nächsthöhere Instanz, der österreichische Verwaltungsgerichtshof (VwGH), legt den Fall im Februar 2020 dem EuGH zur Vorabentscheidung vor.⁹⁷ Der VwGH möchte wissen, ob in der beschriebenen Situation Unionsrecht anzuwenden ist und ob in dem Fall eine Verhältnismäßigkeitsprüfung (ähnlich wie beim Verlust und Entzug der Staatsbürgerschaft, siehe [Abschnitt 3.3](#)) durch die österreichischen Behörden durchzuführen ist.

In seiner am 1. Juli 2021 veröffentlichten Meinung bejaht der Generalanwalt des EuGH Maciej Szpunar diese Frage. Er kommt zum

⁹⁷ [EuGH C-118/20, JY v. Wiener Landesregierung](#)

Schluss, dass der Fall J. Y. nicht nur nach österreichischem, sondern auch nach EU-Recht zu beurteilen ist. Daher hätte das österreichische Gericht prüfen müssen, ob die Rücknahme der Zusicherung der Einbürgerung in Österreich aufgrund der zwei zusätzlichen Verkehrsdelikte verhältnismäßig war. Der Generalanwalt stellt fest, dass J. Y. zwar die estnische Staatsbürgerschaft freiwillig zurückgelegt hatte, um die österreichische zu erwerben, aber niemals freiwillig auf die Unionsbürgerschaft verzichtet hatte. Angesichts der Tatsache, dass sie durch die Entscheidung der österreichischen Behörden die Unionsbürgerschaft verlor und staatenlos wurde, kann diese Entscheidung nicht als verhältnismäßig gewertet werden. Der Generalanwalt begründet dies auch damit, dass Verkehrsdelikte, die nach österreichischem Recht nicht den Entzug des Führerscheins zur Folge haben, wohl kaum den Verlust der Unionsbürgerschaft rechtfertigen.⁹⁸ Die Entscheidung des EuGH, die in den meisten Fällen der Meinung des Generalanwalts folgt, steht derzeit noch aus.

Um Staatenlosigkeit zu verhindern, untersagen viele Staaten die Rücklegung ihrer Staatsbürgerschaft, wenn zuvor nicht bereits eine andere Staatsbürgerschaft erworben wurde. Manche lassen daher eine Ausbürgerung auf Basis einer bloßen (mitunter bedingten) Zusicherung, wie sie beispielsweise Österreich ausstellt, nicht zu. Tatsächlich würde auch Österreich selbst eine solche Einbürgerungszusicherung nicht als Basis für eine Rücklegung der österreichischen Staatsbürgerschaft akzeptieren. Das österreichische Staatsbürgerschaftsgesetz sieht daher noch eine zweite Möglichkeit für den Wechsel der Staatsbürgerschaften vor. In diesem Fall erfolgt die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft unter der Bedingung, dass die bisherige Staatsbürgerschaft innerhalb von zwei Jahren nach der Einbürgerung zurückgelegt wird. Bleibt die Rücklegung aus und trifft keiner der erwähnten Ausnahmegründe zu, so ist die österreichische Staatsbürgerschaft wieder zu entziehen. Die Behörde muss hier unverzüglich nach Ablauf der Frist, längs-

⁹⁸ [Schlussanträge des Generalanwalts Maciej Szpunar, 01.07.2021, C-118/20.](#)

tens aber innerhalb von sechs Jahren nach der Einbürgerung, tätig werden, ein späterer Entzug ist nicht möglich.

Doppel- und Mehrfachstaatsbürgerschaften können bei der regulären Einbürgerung in Österreich also nur sehr begrenzt entstehen. Anders ist das bei einigen besonderen Einbürgerungsformen, bei denen die Beibehaltung der bisherigen Staatsbürgerschaft zulässig ist. Wenn die Bundesregierung bestätigt, dass die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft an eine Person wegen ihrer bereits erbrachten und noch zu erwartenden „außerordentlichen Leistungen“ im „besonderen Interesse der Republik“ liegt, dann müssen die üblichen Einbürgerungskriterien (mit Ausnahme der Unbescholtenheit) nicht erfüllt werden und auch die bisherige Staatsbürgerschaft kann beibehalten werden.⁹⁹ Bis 2008 galt daselbe für ordentliche Universitäts- und Hochschulprofessor*innen (sowie deren Kinder und Ehepartner*innen), die automatisch mit ihrem Dienstantritt an einer heimischen Universität oder Kunsthochschule auch die österreichische Staatsbürgerschaft erwarben.¹⁰⁰ Hintergrund für diese Regelung war die Tatsache, dass Professuren als öffentliche Ämter galten, die nur von österreichischen Staatsbürger*innen übernommen werden konnten. Um internationale Wissenschaftler*innen ohne österreichische Staatsbürgerschaft nicht von einer Professur in Österreich auszuschließen, wurde dieser automatische Staatsbürgerschaftserwerb eingeführt. Nachdem Österreich 1995 der Europäischen Union beigetreten war, wurde diese Regelung 1998 auf Drittstaatsangehörige eingeschränkt und 2008 schließlich generell gestrichen. Auch Überlebende des Holocaust (sowie seit September 2020 auch deren Nachfahren), die das Land zum Schutz vor politischer Verfolgung vor 1945 verlassen hatten, müssen ihre Staatsbürgerschaft nicht zurücklegen, wenn sie die österreichische durch Anzeige wiedererwerben.¹⁰¹

Dass der Zwang zur Rücklegung der bisherigen Staatsbürgerschaft wahrscheinlich das wichtigste Hindernis für höhere Einbür-

⁹⁹ § 10 Abs 6 [StbG](#).

¹⁰⁰ [§ 25 StbG idF BGBl. I Nr. 123/1998](#).

¹⁰¹ § 58c [StbG](#).

gerungszahlen ist, zeigt auch die bereits im [Abschnitt 2.4](#) erwähnte Wiener Umfrage vom Jänner 2021. 69 Prozent von jenen, die erklärten, dass sie nicht daran interessiert sind, die österreichische Staatsbürgerschaft zu erwerben, nannten diesen Grund. Bei deutschen Staatsangehörigen wurde dieses Motiv sogar von 88 Prozent angegeben (Mehrfachangaben waren möglich). Der zweithäufigste Grund war (bei 59 Prozent aller Befragten und 63 Prozent der Deutschen), dass sie auch ohne österreichische Staatsbürgerschaft sicheren Aufenthalt und gleiche Rechte hätten. Auf die Frage, ob sie daran interessiert wären, die österreichische Staatsbürgerschaft zu erwerben, wenn sie ihre bisherige behalten könnten, antworteten 65 Prozent mit „ja“ und nur 16 Prozent mit „nein“ (68 Prozent „ja“ und 20 Prozent „nein“ bei Deutschen) (Haller/Stadlmair 2021). Daraus lässt sich schließen, dass die Akzeptanz der Doppelstaatsbürgerschaft das Interesse an Einbürgerungen deutlich erhöhen würde.

Zusammenfassend können wir festhalten, dass Österreich bei der Einbürgerung eine sehr strikte Politik der „Staatsbürgerschaftsmonogamie“ verfolgt. In der Regel ist die Rücklegung der bisherigen Staatsbürgerschaften eine Bedingung für den Erwerb der österreichischen. Damit wird die Entstehung von Doppel- und Mehrfachstaatsbürgerschaften verhindert. Das gilt auch im Zuge des Verfahrens zum Staatsbürgerschaftswechsel, wo doppelte Staatsbürgerschaft selbst als vorübergehender Status möglichst verhindert werden soll. Dabei geht man sogar so weit, dass selbst temporäre Staatenlosigkeit hingenommen wird, nur um temporäre Doppelstaatsbürgerschaft zu vermeiden. In manchen Fällen kann eine vorübergehende Staatenlosigkeit jedoch zu einer dauernden werden. Ausnahmen, die Doppel- und Mehrfachstaatsbürgerschaften bei der Einbürgerung zulassen, gibt es nur in wenigen Fällen und insbesondere dann, wenn internationale Vereinbarungen oder das besondere Interesse Österreichs das verlangen.

Bei Erwerb einer fremden Staatsbürgerschaft

Auch bei der Einbürgerung von Österreicher*innen in anderen Staaten lässt Österreich in der Regel Doppel- und Mehrfachstaatsbürgerschaften nicht zu: Die österreichische Staatsbürgerschaft geht

laut Gesetz automatisch verloren, wenn ein Österreicher oder eine Österreicherin willentlich eine andere Staatsbürgerschaft annimmt (siehe dazu ausführlich [Abschnitt 3.3](#)).

Allerdings kann eine Beibehaltung genehmigt werden, wenn dies wegen nicht näher definierter Leistungen oder aus einem „besonders berücksichtigungswürdigen Grund“ im Interesse der Republik liegt oder bei Minderjährigen dem Kindeswohl entspricht (Peyrl 2017b, 510–520; Thienel 1990, 301–309). Die Beibehaltung ist außerdem auch dann möglich, wenn solche besonders berücksichtigungswürdigen Gründe im Privat- und Familienleben bestehen. Welche Gründe genau als besonders berücksichtigungswürdig gelten, lässt das Gesetz allerdings offen. Auch die Erläuternden Bemerkungen dazu halten lediglich fest, dass damit „extreme Beeinträchtigungen des Privat- und Familienlebens“ vermieden werden sollen, die durch die Nichtannahme einer weiteren bzw. den Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft entstehen.¹⁰² Durch diese nur äußerst vage umrissenen Gründe kommt der Behörde in diesem Bereich ein großer Stellenwert und ein breiter Ermessensspielraum zu, der die Entscheidungen im Einzelnen schwer vorhersehbar macht. Das ist auch der Grund, warum die rechtlichen Bestimmungen zur Genehmigung der Beibehaltung aus „besonders berücksichtigungswürdigem Grund“ als verfassungsrechtlich bedenklich gelten und möglicherweise im Konflikt mit dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit stehen (Rieder 2006; Thienel 1990, 302). Problematisch ist außerdem, dass die Beibehaltung aus privaten und familiären Gründen – folgt man den Buchstaben des Gesetzes¹⁰³ – ausschließlich Österreicher*innen offensteht, die die österreichische Staatsbürgerschaft per Abstammung und nicht durch Einbürgerung erworben haben. Allerdings hat der VfGH in einem Erkenntnis 2019 festgehalten, dass diese Bestimmung (gegen ihren expliziten Wortlaut) auch für eingebürgerte österreichische Staatsbürger*innen gilt, da ihre Anwendung anderenfalls eine Verletzung des verfassungsgesetzlich

¹⁰² [ErlRV 1283 BlgNR XX. GP, 10](#).

¹⁰³ [§ 28 Abs 2 StbG](#).

gewährleisteten Rechts auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz bedeuten würde. Der VfGH sieht in einem Antrag auf Beibehaltung eine Möglichkeit für die Behörde, zu überprüfen, ob der Verlust der Staatsbürgerschaft (und damit der Unionsbürgerschaft) verhältnismäßig wäre.¹⁰⁴ Eine solche Prüfung ist nach dem bereits erwähnten Urteil im Fall Tjebbes laut EuGH unionsrechtlich vorgeschrieben. Die Regelung steht zudem im Widerspruch zum Europäischen Übereinkommen über Staatsangehörigkeit, in dem es heißt: „Jeder Vertragsstaat soll von dem Grundsatz geleitet sein, seine Staatsangehörigen nicht zu diskriminieren, unabhängig davon, ob es sich bei diesen um Staatsangehörige durch Geburt handelt oder ob sie die Staatsangehörigkeit später erworben haben.“¹⁰⁵

Der VfGH hat mit seinem Erkenntnis zwar die verfassungsrechtliche Problematik der Regelung bestätigt, sie aber nicht als verfassungswidrig aufgehoben, sondern die Behörden lediglich angewiesen, die Regelung verfassungskonform zu interpretieren und anzuwenden. Auch der Gesetzgeber hat die Bestimmung seit dem Erkenntnis des VfGH nicht geändert und ihren Wortlaut nicht ihrer tatsächlichen rechtlichen Bedeutung angepasst. Man muss annehmen, dass viele Eingebürgerte nicht wissen, dass diese Möglichkeit eines Antrags auf Beibehaltung auch ihnen offensteht; dies umso mehr, als nicht nur der einschlägige Paragraph des Gesetzes anderes sagt, sondern beispielsweise auch das Innen- und das Außenministerium diesbezüglich falsch informieren ([BMEIA 2021a](#); [oesterreich.gv.at 2021](#)).

Die Regelungen in Bezug auf die Doppelstaatsbürgerschaft für Personen, die Österreicher*innen werden wollen, und jene, die bereits Österreicher*innen sind und eine weitere Staatsbürgerschaft anstreben, sind damit ungleich gestaltet. In beiden Fällen gilt zwar, dass das Gesetz prinzipiell auf die Exklusivität der Staatsbürgerschaft abzielt. Die Ausnahmeregelungen sind allerdings

¹⁰⁴ [VfGH 17.06.2019, E1832/2019 = VfSlg 20.330/2019](#).

¹⁰⁵ Art 5 Abs 2 [Europäisches Übereinkommen über Staatsangehörigkeit](#). Österreich hat bei der Unterzeichnung des Übereinkommens zahlreiche Vorbehalte angemeldet, allerdings keinen zu Artikel 5.

unterschiedlich und im letzten Fall bei zwar insgesamt restriktiver Anwendung deutlich großzügiger. Der österreichische Gesetzgeber weiß also um die Problematik Bescheid, die der Verlust der bisherigen Staatsbürgerschaft bei einer Einbürgerung in einem anderen Land mit sich bringen kann, gesteht aber nur Österreicher*innen eine Lösung dafür zu.

Auffallend ist außerdem, dass es weder über die Entstehung von Doppelstaatsbürgerschaften bei der Einbürgerung in Österreich, noch über die Genehmigung bei Einbürgerungen von Österreicher*innen im Ausland amtliche Statistiken gibt. Wir wissen also nicht, wie häufig und aus welchen Gründen Doppelstaatsbürgerschaften genehmigt werden, und auch nicht, ob es Unterschiede in der Praxis der einzelnen Bundesländer gibt, die für die Genehmigungen zuständig sind.

Allerdings hat die private Initiative doppelstaatsbuerger.at, die sich für die rechtliche Akzeptanz von Doppel- und Mehrfachstaatsbürgerschaften in Österreich einsetzt, durch Anfragen bei den zuständigen Landesregierungen Genehmigungszahlen zur Beibehaltung der österreichischen Staatsbürgerschaft für die vergangenen sechs Jahre erfragt.¹⁰⁶ Diese inoffizielle Statistik zeigt ein recht uneinheitliches Bild: Die Zahlen liegen von Bundesland zu Bundesland und von Jahr zu Jahr mitunter weit auseinander, bewegen sich insgesamt aber auf sehr geringem Niveau. So wurden 2019 beispielsweise in Kärnten lediglich 4, in Salzburg 7 und im Burgenland 11 Genehmigungen zur Beibehaltung der österreichischen Staatsbürgerschaft ausgestellt, in Niederösterreich 47 und in Wien (das in jedem Jahr mit deutlichem Abstand die meisten Doppelstaatsbürgerschaften genehmigt hat) 181. Wien und Vorarlberg, für die auch Antragszahlen vorliegen, zeigen zudem eine stark schwankende Genehmigungsquote, die in den einzelnen Jahren zwischen 32 und 81 Prozent (Vorarlberg) bzw. 41 und 84 Prozent (Wien) liegt.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Zahlen liegen für die Jahre 2015 bis 2019 für sieben der neun Bundesländer vor; Oberösterreich und Steiermark haben keine Auskunft erteilt.

¹⁰⁷ Siehe doppelstaatsbuerger.at 2020.

4.4 Aktuelle Debatten und Reformoptionen

Trotz dieser offensichtlichen Widersprüchlichkeit der österreichischen Haltung gegenüber Doppel- und Mehrfachstaatsbürgerschaften und der zunehmenden Randständigkeit, die Österreich in dieser Frage im internationalen Vergleich einnimmt, gab es in der Vergangenheit kaum politische Auseinandersetzungen oder Debatten um eine Neuausrichtung der strengen österreichischen Politik oder auch nur um Teilreformen zur Lockerung. Im Gegenteil: Die politische Auseinandersetzung, die durch die Affäre rund um den angeblichen türkischen Wahlregisterauszug 2017 und 2018 ausgelöst wurde (siehe dazu ausführlich [Abschnitt 3.4](#)), drehte sich nahezu ausschließlich um die strikte Durchsetzung der bestehenden Regelungen zur Verhinderung von Doppelstaatsbürgerschaften oder gar um mögliche Verschärfungen; eine Liberalisierung als Konsequenz einer Politik, die in der Praxis immer schwerer durchzusetzen ist und durch immer mehr Ausnahmen zunehmend inkonsistent wurde, stand allerdings kaum zur Debatte.

Etwas Bewegung in die politische Auseinandersetzung kam im Juni 2021, als die SPÖ ein Positionspapier mit umfassenden Forderungen für eine Reform des Staatsbürgerschaftsrechts veröffentlichte. Die Liberalisierung der strengen österreichischen Regelungen zur Doppelstaatsbürgerschaft war dabei einer der sechs Punkte; anders als die übrigen Forderungen war diese allerdings nur äußerst vage umrissen und die Position der Partei nicht eindeutig erkennbar. Sie schien sich zudem ausschließlich auf die Ausweitung der Doppelstaatsbürgerschaft für Österreicher*innen im Ausland zu beziehen.¹⁰⁸ Ähnlich äußerte sich auch der Landeshauptmann von Oberösterreich, Thomas Stelzer (ÖVP), in einem Interview ebenfalls im Juni 2021 im Vorfeld der oberösterreichischen Landtagswahl; er wich damit von der bisherigen Linie der ÖVP einer generellen Ablehnung von Doppelstaatsbürgerschaften ab und blieb mit dieser Position in seiner Partei vorerst auch alleine (Ö1 2021). Auch die Grü-

¹⁰⁸ Sozialdemokratische Partei Österreichs 2021: Mehr ÖsterreicherInnen. Ein modernes, progressives Staatsbürgerschaftsrecht für Österreich.

nen unterstrichen bei ihrem Parteitag im Juni 2021 schon ihre bisherige Position zu dieser Frage und verabschiedeten ein Papier mit der Forderung nach Doppelstaatsbürgerschaften für, in einem ersten Schritt, Unionsbürger*innen und schließlich auch für Drittstaatsangehörige.¹⁰⁹ Die NEOS brachten bereits 2014 einen Initiativantrag im Nationalrat ein, der u. a. die Doppelstaatsbürgerschaft für EWR-Bürger*innen bei der Einbürgerung in Österreich und für Österreicher*innen bei der Einbürgerung in einem anderen EWR-Staat möglich machen sollte;¹¹⁰ in einem Positionspapier aus dem Jahr 2016 forderten sie zudem generell die Möglichkeit der Doppelstaatsbürgerschaft für Österreicher*innen bei einer Einbürgerung im Ausland.¹¹¹

Tatsächlich aber verhinderte die Kontroversere um die angebliche türkische Wahlliste lange Zeit eine sachliche, öffentliche Auseinandersetzung zum Thema Doppel- und Mehrfachstaatsbürgerschaften in Österreich. Die generellen Fragen zu Vor- und Nachteilen mehrfacher Staatsbürgerschaften, Ursachen ihrer Entstehung und möglichen Gründen, sie zu verhindern, wurden vollkommen überlagert von der Auseinandersetzung um die angeblich missbräuchliche Ausnützung der österreichischen Rechtslage. Dabei wurde eine Personengruppe an den Pranger gestellt, der in der politischen Auseinandersetzung seit langem eine besondere Position zukommt: Migrant*innen aus der Türkei und deren in Österreich geborene Kinder. Dieser Gruppe wird häufig unterstellt, dass sie in Österreich in soziökonomischer und sprachlich-kultureller Hinsicht schlecht integriert sei; als mehrheitlich muslimische Bevölkerungsgruppe ist sie außerdem häufiges Ziel rassistischer Angriffe, nicht zuletzt durch die zwischenzeitliche Regierungspartei FPÖ ([Sievers/Ataç/Schnell 2014](#)). Dazu kommt in den letzten Jahren der zunehmend autoritäre Kurs der Regierung Erdoğan und ihr Versuch, die türkische Diaspora für ihre politischen Anliegen zu mobilisieren.

¹⁰⁹ Die Grünen 2021: Antrag an den 43. Bundeskongress der Grünen Österreich am 13. Juni 2021: Zugang zur Staatsbürgerschaft und gleichen Rechten erleichtern.

¹¹⁰ [Selbständiger Antrag 275/A XXV. GP.](#)

¹¹¹ [NEOS 2016: Positionspapier Auslandsösterreicher \(Stand: 25. Juni 2016\).](#)

Die deutliche Positionierung von FPÖ und ÖVP gegen Doppelstaatsbürgerschaften in dieser Debatte verhinderte allerdings nicht, dass dieselben politischen Parteien gleichzeitig eine Regierungskoalition eingingen, in deren gemeinsamem Programm sie die Ausweitung von Doppelstaatsbürgerschaften vereinbarten. Die ÖVP/FPÖ-Regierung von 2017 bis 2019 sah vor, Doppelstaatsbürgerschaften für drei weitere Personengruppen zuzulassen: Deutsch- und ladinischsprachigen Italiener*innen mit Wohnsitz in Südtirol/Alto Adige sollte die rechtliche Möglichkeit auf die österreichische Staatsbürgerschaft zusätzlich zur italienischen eingeräumt werden, vom Brexit betroffene Österreicher*innen in Großbritannien sollten bei einer Einbürgerung im Vereinigten Königreich ihre österreichische Staatsbürgerschaft behalten können und Nachfahren von Überlebenden des Holocaust sollten die österreichische Staatsbürgerschaft wiedererhalten können, ohne ihre bisherige Staatsbürgerschaft zu verlieren. Keines dieser drei Vorhaben wurde in der Zeit der ÖVP/FPÖ-Regierung tatsächlich umgesetzt, letzteres allerdings nach dem erfolgreichen Misstrauensvotum gegen die Regierung im koalitionsfreien Raum im September 2019 im Parlament beschlossen.

Der Vorstoß einer österreichisch-italienischen Doppelstaatsbürgerschaft für Italiener*innen in Südtirol ging auf eine langjährige Forderung der FPÖ sowie konservativer, rechter und rechtsextemer Südtiroler Parteien zurück. Er wurde nicht nur innerhalb Österreichs, sondern auch in Südtirol kontrovers diskutiert: Eine repräsentative Studie aus dem Frühjahr 2019 ergab, dass er dort selbst unter der deutschsprachigen Bevölkerung mehrheitlich abgelehnt wurde ([Atz/Haller 2021](#)). Zudem führte der Vorschlag zu diplomatischen Verwerfungen zwischen den Nachbarstaaten Österreich und Italien. Nicht zuletzt die Proteste der italienischen Regierung dürften dazu geführt haben, dass dieses Koalitionsvorhaben letztlich stillschweigend wieder von der politischen Agenda gestrichen wurde, obwohl Medienberichten zufolge bereits im September 2018 ein Gesetzesentwurf vorgelegen sein soll (Perchinig/Valchars 2019, 426–427).

Gänzlich anders stellt sich die Situation im Fall des Austritts Großbritanniens aus der Europäischen Union dar: Österreicher*innen mit Wohnsitz im Vereinten Königreich haben mit dessen Austritt aus

der EU (bzw. nach Ablauf der Übergangsphase) ihren besonderen, rechtlich privilegierten Status, den ihnen die Unionsbürgerschaft einräumt, verloren. Damit sie ihre rechtliche Position in Großbritannien durch eine Einbürgerung absichern können und gleichzeitig nicht ihre Rechte als österreichische Staatsbürger*innen aufgeben müssen, plante die ÖVP/FPÖ-Regierung 2017 speziell für Österreicher*innen in Großbritannien eine weitere Ausnahmeregelung für die Beibehaltung der österreichischen Staatsbürgerschaft bei Einbürgerung im Ausland. Für britische Staatsangehörige, die in Österreich leben und durch den Brexit ihre Unionsbürgerschaft und die mit ihr verbundenen Freizügigkeitsrechte innerhalb der EU verloren, war umgekehrt jedoch keine Möglichkeit auf Einbürgerung in Österreich unter Beibehaltung ihrer britischen Staatsangehörigkeit vorgesehen. Deren Rechte in Österreich (aber freilich nicht in der gesamten EU) sollten stattdessen teilweise durch eine Reihe von Gesetzesänderungen mit Übergangsbestimmungen vorläufig gesichert werden.¹¹² Allerdings wurde auch das Regierungsvorhaben Doppelstaatsbürgerschaft für Brexit-Österreicher*innen nicht umgesetzt. Nachdem die damalige britische Premierministerin Theresa May bei den Austrittsverhandlungen mit der EU garantiert hatte, dass die bevorzugte rechtliche Stellung von Unionsbürger*innen, die zum Zeitpunkt des Austritts in Großbritannien leben, aufrecht bleiben wird, ließ die österreichischen Regierung ihren Plan fallen. Tatsächlich bietet aber der inzwischen abgeschlossene Vertrag über die zukünftigen Beziehungen zwischen Großbritannien und der EU keine dauerhaften Garantien für die Beibehaltung der bisherigen Rechte von EU-Bürger*innen.¹¹³

¹¹² [Brexit-Begleitgesetz 2019 \(BreBeG 2019\)](#), BGBl I 25/2019.

¹¹³ Auch in den Niederlanden gab es ähnliche Pläne der dortigen Regierung für eine Ausnahmeregelung in Bezug auf die Doppelstaatsbürgerschaft von Niederländer*innen, die sich in Großbritannien einbürgern lassen. Im Unterschied zu Österreich wurden diese Pläne allerdings insofern umgesetzt, als es im Juni 2020 einen Parlamentsbeschluss zu einer all-fälligen Gesetzesänderung gab. Dieses Gesetz sollte nur dann in Kraft treten, wenn die Rechte von Niederländer*innen mit Wohnsitz in Großbritannien durch ein Brexit-Abkommen aus der Sicht der Niederlande

Wie wir gezeigt haben, ist Österreichs rechtliches Regelwerk in Bezug auf Doppel- und Mehrfachstaatsbürgerschaften durch Widersprüchlichkeiten gekennzeichnet. Mittlerweile bestehen zahlreiche Ausnahmen, die – obwohl es keine offiziellen Zahlen oder auch nur Schätzungen gibt – auch zu einer entsprechenden Verbreitung von Mehrfachstaatsbürgerschaften unter Österreicher*innen führen, sodass pauschal von einer Politik der generellen Vermeidung heute nicht mehr gesprochen werden kann. Doppelstaatsbürgerschaften werden uneingeschränkt akzeptiert, wenn sie automatisch bei der Geburt entstehen oder schlichtweg nicht verhindert werden können. Aber auch wenn eine Einbürgerung oder die Beibehaltung der österreichischen Staatsbürgerschaft im Interesse der Republik liegen, erlaubt das österreichische Gesetz mehrfache Staatsangehörigkeit. Ebenso erhalten Opfer des Holocausts und seit Kurzem auch ihre Nachkommen die österreichische Staatsbürgerschaft zurück, zusätzlich zu jener, die sie bereits besitzen. Wegen der großen Attraktivität der Unionsbürgerschaft in Israel (Harpaz 2019, 97–125) ist zu erwarten, dass diese jüngste Novelle zu einer beträchtlichen Zunahme der Zahl österreichischer Doppelstaatsbürger*innen im Ausland führen wird. Und schließlich können Österreicher*innen bei einer Einbürgerung im Ausland selbst Nachteile im Privat- und Familienleben für eine Genehmigung der Doppelstaatsbürgerschaft geltend machen; ein Grund, der Migrant*innen, die die österreichische Staatsbürgerschaft anstreben, verwehrt wird. Gleichzeitig ist aus der Forschung bekannt, dass durch die Akzeptanz von Doppelstaatsbürgerschaften bei der Einbürgerung die Einbürgerungszahlen steigen. Wenn Immigrant*innen ihre bisherige Staatsbürgerschaft nicht aufgeben und damit den Verlust von Rechten im Herkunftsstaat (z. B. auf visafreie Einreise, Aufenthalt und Niederlassung, auf Grundbesitz oder das

unzureichend abgesichert gewesen wären, und es sollte in diesem Fall Doppelstaatsbürgerschaften für eine Übergangsphase zulassen. Das Brexit-Abkommen vom 24. Dezember 2020 macht das Inkrafttreten dieses Beschlusses unwahrscheinlich ([GLOBALCIT 2020a](#) und E-Mail-Information von Maarten Vink am 15. Mai 2021).

Recht, ein Erbe anzutreten) nicht hinnehmen müssen, so wird es für sie leichter, einen Antrag auf Einbürgerung zu stellen ([Peters/Vink 2021b](#)).

Bleibt die Frage, warum Österreich beim nachträglichen Erwerb einer Staatsbürgerschaft bei allen bestehenden Ausnahmen in der Regel dennoch weiterhin auf einer Politik der Vermeidung mehrfacher Staatsangehörigkeiten besteht.

Eine mögliche Antwort lässt sich im österreichischen Parteiensystem, den Koalitionsregierungen und dem nationalen Selbstfindungsprozess finden. Der Aufstieg der weit rechtsstehenden FPÖ ab 1986 führte zu einer deutlichen Politisierung von Migrations- und Integrationsfragen und häufigen Gesetzesänderungen in diesen Bereich, die nahezu alle rechtliche Verschärfungen bedeuteten und darauf abzielten, rassistische und migrationsfeindliche Ressentiments zu bedienen. In diesem Kontext hätte eine Liberalisierung von Doppelstaatsbürgerschaften die Regierungsparteien angreifbar gemacht und wäre als politisches Signal für eine allgemeine Wende in der Migrationspolitik interpretiert worden, die nicht gewünscht war. Bis zum Jahr 2019 waren die liberalen und grünen Parteien, die explizit für die Tolerierung von Doppelstaatsbürgerschaften eintreten, außerdem nie an Koalitionsregierungen beteiligt.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde das nationale Selbstbild Österreichs zwar mit starken kulturellen Obertönen, aber weitgehend ohne ethnische Bezüge konstruiert, insbesondere um einen weiterhin starken Deutschnationalismus zurückzudrängen, der Österreich als Teil einer größeren deutschen Kulturgemeinschaft sah. Die Selbstidentifikation der Österreicher*innen als Nation wuchs mit dem wirtschaftlichen Aufschwung der 1950er- und 1960er-Jahre und dem Ausbau des Wohlfahrtsstaats in den 1970er-Jahren. Der stärker werdende Nationalismus der 1980er-Jahre propagierte schließlich eine kulturell exklusive Vorstellung von Patriotismus, der Migrant*innen und Geflüchtete als Fremde identifizierte und ausgrenzte ([Bauböck/Valchars 2021](#)). Anders als in den nordischen Staaten, deren Auswanderergemeinschaften erfolgreich für die Akzeptanz von Doppelstaatsbürgerschaften lobbyierten, bleiben die Stimmen der Österreicher*innen im Ausland, die laut einer aktuellen

Umfrage ebenfalls sehr stark an Doppelstaatsbürgerschaften interessiert sind ([Gundl 2021](#)), weitgehend ungehört.

Wir haben bereits in [Kapitel 1](#) argumentiert, dass das Festhalten an der Verhinderung von Doppelstaatsbürgerschaft nicht nur anachronistisch, sondern auch aus demokratischer Perspektive problematisch ist, weil es die doppelten Bindungen an Herkunfts- und Aufnahmestaaten ignoriert und stattdessen Migrant*innen zwingt, sich zwischen diesen zu entscheiden. Damit werden nicht nur deren Lebensrealitäten und -interessen ignoriert, sondern auch die Inklusivität der Demokratie durch ungerechtfertigten Ausschluss infrage gestellt.

Die traditionelle Rechtfertigung für das Verbot der Doppelstaatsbürgerschaft lautet, dass niemand „Diener zweier Herren“ sein könne. Der österreichische Gesetzgeber hat das sogar wörtlich so in die Erläuternden Bemerkungen zum Staatsbürgerschaftsgesetz 1925 geschrieben als einzige Begründung für den automatischen Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft bei einer Einbürgerung in einem anderen Land.¹¹⁴ Einmal abgesehen davon, dass es der Gestalt des Truffaldino in Goldonis gleichnamiger Komödie sehr gut gelingt, „Diener zweier Herren“ zu sein, ist diese Metapher grundsätzlich problematisch. In Demokratien gibt es kein Untertanenverhältnis zwischen der Staatsgewalt und den Bürger*innen. Die letzteren sind nicht loyalitätspflichtige Diener*innen, sondern die eigentlichen Herr*innen der Verfassung, von denen als Staatsvolk laut Artikel 1 des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes das Recht der Republik ausgeht. Die Zusammensetzung des Staatsvolks muss jene der österreichischen Gesellschaft widerspiegeln, die sich durch Migration stark verändert hat. Wenn Menschen, die als Migrant*innen staatsbürgerliche Rechte in ihren Herkunftsstaaten in Anspruch nehmen wollen, vom Zugang zur österreichischen Staatsbürgerschaft ausgeschlossen werden, dann ist das Staatsvolk nicht mehr repräsentativ für die österreichische Gesellschaft.

Wir möchten am Ende dieses Kapitels eine Reihe von Reformoptionen aufzeigen, die von kleinen bescheidenen Korrekturen bis

¹¹⁴ ErlRV 358 BlgNR II. GP, 5; zitiert in [VwGH 30.01.2001, 2000/01/0202](#).

hin zur generellen Akzeptanz von Doppel- und Mehrfachstaatsbürgerschaften reichen. Dadurch eröffnen sich zwei Pfade auf dem Weg zur Tolerierung: ein schrittweiser Ansatz mit weiteren Ausnahmen, welche die Rechtfertigung der verbleibenden Beschränkungen immer schwieriger machen, oder der direkte Sprung unmittelbar zur vollständigen Akzeptanz, der alle bisherigen Einschränkungen in einem Zug beseitigt. Dass letzterer keineswegs utopisch ist, zeigt das Beispiel anderer europäischer Staaten, wie Polen, Tschechien, Dänemark und Norwegen, die in den letzten zehn Jahren genau diesen Weg gewählt haben.

(1) **Transparenz durch amtliche Statistik:** Trotz zahlreicher rechtlicher Ausnahmebestimmungen und der generellen Akzeptanz von Doppel- und Mehrfachstaatsbürgerschaften bei Geburt gibt es keine statistischen Informationen darüber, wie viele Österreicher*innen neben ihrer österreichischen noch eine oder mehrere weitere Staatsbürgerschaften besitzen. So wie die Statistik Austria aufgrund eines rechtlichen Auftrages Einbürgerungen detailliert erfasst, so sollten auch die Entstehung von Doppelstaatsbürgerschaften bei Geburt sowie die behördliche Genehmigung der Beibehaltung der bisherigen bei Erwerb der österreichischen und der Beibehaltung der österreichischen bei Erwerb einer anderen Staatsbürgerschaft statistisch erhoben werden (siehe [Abschnitt 3.5](#)). Diese Zahlen würden Transparenz über die Verbreitung und die behördliche Genehmigungspraxis schaffen und belegen, dass auch schon jetzt Doppel- und Mehrfachstaatsbürgerschaften in Österreich weitverbreitet sind.

Bei Geburt

(2) **Bedingtes *ius soli*:** Eine der wichtigsten anzustrebenden Reformen im österreichischen Staatsbürgerschaftsrecht insgesamt wäre die Ergänzung der bestehenden *ius sanguinis*-Regelungen durch Elemente eines bedingten *ius soli* (siehe [Abschnitt 2.5](#)). Das Zusammentreffen eines solchen österreichischen bedingten *ius soli* mit den *ius sanguinis*-Regelungen der Herkunftsstaaten würde in

diesem Fall auch zu einer Kombination verschiedener Staatsbürgerschaften führen, die Kinder automatisch bei ihrer Geburt erwerben. Wie schon jetzt im umgekehrten Fall (bei Geburten von Kindern österreichischer Eltern in Staaten mit *Ius-soli*-Regelungen) sollte auch in einem solchen Fall die bei der Geburt entstandene Mehrfachstaatsangehörigkeit grundsätzlich akzeptiert werden. Eine sogenannte Optionspflicht, wie sie Deutschland ursprünglich eingeführt hatte, die Kinder später (z. B. bei ihrer Volljährigkeit) zwingt, sich zwischen einer der beiden Staatsbürgerschaften, die sie seit ihrer Geburt besitzen, zu entscheiden, sollte also vermieden werden. Auch Deutschland ging von dieser Regelung schnell wieder ab, als sie erstmals schlagend wurde; Kinder mit ausreichend langem Aufenthalt oder Schulabschluss in Deutschland (ebenso wie generell Unionsbürger*innen) können ihre Staatsbürgerschaften auch über ihre Volljährigkeit hinaus dauerhaft behalten.

Bei Einbürgerung in Österreich

(3) **Zusicherungsbescheid:** Das derzeitige Standardverfahren zum Wechsel der Staatsbürgerschaft bei Einbürgerung in Österreich schafft temporäre Staatenlosigkeit und birgt (aufgrund der gesetzlich vorgesehenen Neubewertung der Unbescholtenheit nach Rücklegung der bisherigen Staatsangehörigkeit) das Risiko der dauerhaften Staatenlosigkeit in sich. Diese Regelung verstößt klar gegen internationales Recht zur Verhinderung von Staatenlosigkeit und vermutlich auch gegen europäisches Recht zur Unionsbürgerschaft. Österreich stellt „Zusicherungsbescheide“ aus, die es selbst nicht akzeptieren würde, wenn sie als Basis für die Rücklegung der österreichischen Staatsbürgerschaft von einem anderen Staat ausgestellt würden. Darüber hinaus bietet das österreichische Gesetz schon jetzt die Möglichkeit eines sicheren Wechsels der Staatsbürgerschaften ohne das Risiko der temporären oder gar permanenten Staatenlosigkeit. Diese Regelung, bei der die bisherige Staatsbürgerschaft erst nach der Einbürgerung in Österreich zurückgelegt werden muss, sollte nicht nur ersatzweise gelten, sondern zum alleinigen Prozedere werden.

(4) Gleiche Prinzipien für Immigrant*innen und Emigrant*innen: Das österreichische Staatsbürgerschaftsgesetz akzeptiert unterschiedliche Ausnahmegründe für die Beibehaltung der bisherigen Staatsbürgerschaft bei Einbürgerung in Österreich und bei Einbürgerung von Österreicher*innen im Ausland. Letztere können Nachteile im Privat- und Familienleben als Gründe für die ausnahmsweise Genehmigung von Doppelstaatsbürgerschaften geltend machen; bei Migrant*innen, die Österreicher*innen werden wollen, werden dieselben Nachteile dagegen nicht als legitime Gründe für die Beibehaltung anerkannt. Solange Österreich auf der Rücklegung der bisherigen Staatsbürgerschaft als Voraussetzung einer Einbürgerung in Österreich besteht, sollten bei Ausnahmeregelungen gleiche Maßstäbe angesetzt werden. Personen, welche die österreichische Staatsbürgerschaft beantragen, und Österreicher*innen, die eine andere Staatsbürgerschaft anstreben, sollten gleichbehandelt werden.

(5) Doppelstaatsbürgerschaften für Unionsbürger*innen: Deutschland hat 1999 eine weite Ausnahmeregelung zur Akzeptanz von Doppelstaatsbürgerschaften eingeführt und die Rücklegung der bisherigen Staatsbürgerschaft für Staatsbürger*innen aus anderen EU-Staaten gestrichen. Ursprünglich fußte diese Regelung auf Reziprozität und galt nur, wenn auch der jeweilige andere EU-Mitgliedstaat die Beibehaltung der deutschen Staatsbürgerschaft bei einer Einbürgerung akzeptieren würde. Nur wenige Jahre später wurde diese Einschränkung, die sich in der Praxis als schwer handhabbar erwiesen hatte, gestrichen; seit 2007 sind Unionsbürger*innen von der Rücklegungspflicht in Deutschland ausgenommen. Doppelstaatsbürgerschaften werden oft mit dem Argument abgelehnt, dass es zwischen souveränen Staaten kein ausreichendes Vertrauen gebe und dass mehrfache Rechte und Pflichten zu zwischenstaatlichen Konflikten führen könnten. Beides kann innerhalb der Europäischen Union mit ihrer engen Staatenverbindung und dem gemeinsamen Rechtsraum ausgeschlossen werden. Außerdem können Unionsbürger*innen gerade wegen ihrer privilegierten rechtlichen Stellung aufgrund der Unionsbürgerschaft durch eine Einbürgerung nur we-

nige weitere Rechte gewinnen. Die Verpflichtung zur Rücklegung macht daher für Unionsbürger*innen eine Einbürgerung besonders unattraktiv und ist damit ein bedeutendes Hindernis für deren vollständige politische Integration.

(6) **Einbürgerung im Interesse der Republik:** Eine generelle Akzeptanz von Doppelstaatsbürgerschaften bei der Einbürgerung würde die schon bisher bestehende Regelung für die Einbürgerungen „im Interesse der Republik“ auf gewöhnliche Einbürgerungen ausdehnen. Als Demokratie muss Österreich ein starkes Interesse an der politischen Inklusion des ausgesprochen hohen Anteils von Nicht-Staatsbürger*innen mit dauerhaftem Aufenthalt im Land haben. Im [Abschnitt 2.4](#) haben wir bereits argumentiert, dass Einbürgerungen als Integrationsmotor wirken und ausschließende Einbürgerungshürden daher gesenkt werden sollten. Die verpflichtende Rücklegung der bisherigen Staatsbürgerschaft als Voraussetzung für die Einbürgerung ist eine der höchsten Hürden, die daher aus dem Weg geräumt werden sollte.

Bei Erwerb einer fremden Staatsbürgerschaft

(7) **Einheitlichkeit der Regeln:** Verfahren zur Genehmigung der Beibehaltung der österreichischen Staatsbürgerschaft werden derzeit von den zuständigen Behörden in den jeweiligen Bundesländern durchgeführt. Da die rechtlichen Bestimmungen über diese Ausnahmen äußerst vage sind, kommt hier der Landesbehörde ein breiter Ermessensspielraum zu, was dazu führt, dass Entscheidungen je nach Bundesland mitunter höchst unterschiedlich ausfallen. Eine Mindestreform würde daher klarere Bestimmungen auf Bundesebene implizieren, die einen einheitlichen Vollzug des Gesetzes in den einzelnen Bundesländern garantieren. Genauso wichtig ist die explizite Korrektur der gesetzlichen Bestimmung über die Beibehaltung aus privaten und familiären Gründen. Diese steht nach einem Erkenntnis des VfGH auch österreichischen Staatsbürger*innen durch Einbürgerung offen. Die Diskriminierung der österreichischen Staatsbürger*innen untereinander ist zwar formalrechtlich ausgeräumt, nicht aber im Gesetz beseitigt.

(8) **Einzelfallprüfung statt automatischer Verlust:** Der Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft, der bei Annahme einer weiteren Staatsbürgerschaft automatisch eintritt, birgt eine ganze Reihe rechtlicher Unklarheiten und nicht zuletzt das Risiko der Staatenlosigkeit in sich. Der EuGH hat in seiner Judikatur argumentiert, dass der Verlust der Unionsbürgerschaft (der eine unmittelbare Folge des Verlusts der österreichischen Staatsbürgerschaft darstellt) nur nach einer individuellen Prüfung der Umstände und Abwägung der Verhältnismäßigkeit durch ein Gericht oder eine Behörde erfolgen dürfe. Ein automatischer Verlust *ex lege* lässt sich mit einer solchen Einzelfallprüfung nicht vereinbaren; der Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft sollte daher immer nur das Resultat einer behördlichen Prüfung sein. Den Betroffenen muss die Möglichkeit der Berufung bei unabhängigen Behörden oder Gerichten offenstehen.

(9) **Gleichbehandlung von österreichischen und anderen EU-Bürger*innen:** Nicht nur bei der Einbürgerung in Österreich (siehe Punkt 4), sondern auch umgekehrt bei der Einbürgerung von Österreicher*innen in einem anderen EU-Mitgliedstaat sollten Doppelstaatsbürgerschaften akzeptiert werden. Für Österreicher*innen und für jene, die Österreicher*innen werden wollen, sollten in beiden Fällen die gleichen Regeln und Ausnahmen gelten. Ungleiche Regelungen, die Österreicher*innen beim Staatsbürgerschaftserwerb in der EU gegenüber anderen Unionsbürger*innen bei der Einbürgerung in Österreich privilegieren, verletzen Grundsätze von Vertrauen und Solidarität innerhalb der Europäischen Union. Als Deutschland 2007 sein Staatsangehörigkeitsrecht novellierte, führte es daher gleichzeitig die Akzeptanz für EU-Doppelstaatsbürgerschaften sowohl bei der Einbürgerung in Deutschland als auch bei der Einbürgerung von Deutschen in einem anderen EU-Mitgliedsland ein.

(10) **Allgemeine Toleranz:** Würde Österreich uneingeschränkt Doppelstaatsbürgerschaften bei Einbürgerungen in anderen Staaten akzeptieren, so würde es einem deutlichen globalen Trend folgen (Spiro 2016; Vink et al. 2019; Bauböck 2021). Die Beibehaltung der Staatsbürgerschaft erleichtert es, bestehende wirtschaftliche, kultu-

relle und soziale Kontakte aufrechtzuerhalten und gleichzeitig enge Verbindungen mit der Aufnahmegesellschaft zu knüpfen. Werden Migrant*innen nicht gezwungen, sich zwischen zwei Staatsangehörigkeiten zu entscheiden, dann müssen für die vollen Rechte und Teilnahmemöglichkeiten am Aufenthaltsort nicht der sichere Status im Herkunftsstaat und das Recht auf politische Partizipation, visa-freie Einreise und Rückkehr aufgegeben werden.

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

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

5.1 Grenzen und demokratische Beteiligung

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

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

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

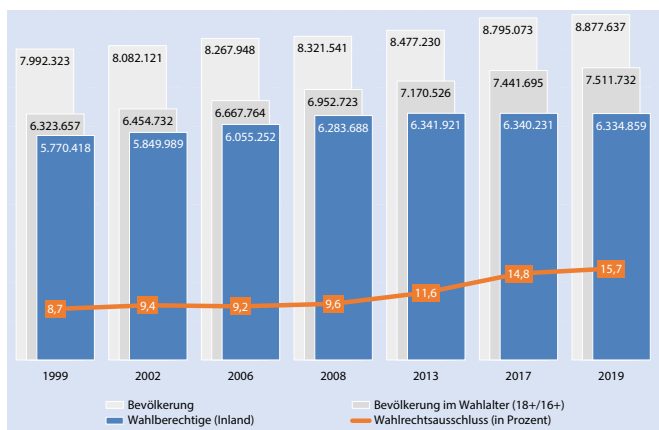
Wenn heute in Österreich von mangelndem Zugang zum Wahlrecht und einem gravierenden Demokratiedefizit die Rede ist, dann sind damit jene fast 16 Prozent der Bevölkerung über 16 Jahre ge-

¹¹⁵ In einigen lateinamerikanischen Demokratien werden auch bestimmte Berufsgruppen, wie Angehörige der Armee, Polizei oder des Klerus, vom Wahlrecht ausgeschlossen. In sieben EU-Staaten (Estland, Finnland, Griechenland, Litauen, Malta, Rumänien und Ungarn) können Armeeangehörige bei nationalen Wahlen nicht kandidieren ([GLOBALCIT 2019](#)).

¹¹⁶ [EGMR 08.04.2010, 20201/04 \(Frodl gg Österreich\)](#).

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹⁷ Wir gehen im [Abschnitt 6.2](#) des folgenden Kapitels noch ausführlicher auf den internationalen Vergleich von Wahlrechten für Migrant*innen ein.

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

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

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

¹¹⁸ Art 8b Abs 1 [Vertrag über die Europäische Union in der Fassung des Vertrags von Maastricht](#); [Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen](#), [ABI L 1994/368](#), 38 idF [ABI L 2013/158](#), 231.

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

5.2 Wahlrecht für Österreicher*innen im Ausland

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

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

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

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

¹¹⁹ [VfGH 16.03.1989, G 218/88 = VfSlg 12.023/1989](#).

¹²⁰ Die Briefwahl war in Österreich nicht unbekannt, fand aber lediglich bei Wahlen zu gesetzlichen Berufsvertretungen und dergleichen, nicht aber bei Wahlen zu den allgemeinen Vertretungskörpern Anwendung (Dujmovits 2000, 73–79).

¹²¹ Die Möglichkeit der Wahlteilnahme mittels Wahlkarte war bereits 1920 mit der Wahlordnung für die Nationalversammlung eingeführt worden; sie sollte zuerst Wähler*innen, die in Ausübung des öffentlichen Dienstes

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

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

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

¹²² Das sind Städte mit eigenen in Landesgesetzen verankerten Statuten, im Gegensatz zu Gemeinden, deren Statut in der Gemeindeordnung festgelegt wird.

¹²³ [VfGH 16.03.1985, G 18/85 = VfSlg 10.412/1985](#).

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

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

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

¹²⁴ Wahlrechtsänderungsgesetz 1999 (WRÄG 1990), [BGBl 148/1990](#). Parlamentarische Materialien: [Selbständiger Antrag 324/A XVII. GP, 9759 BlgNR XVII. GP](#); [Bericht des Verfassungsausschusses, 1192 BlgNR XVII. GP](#).

¹²⁵ Nach einer Novelle 1998 war nur mehr eine Zeugin oder ein Zeuge erforderlich ([BGBl I 161/1998](#)).

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

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

Was waren die Argumente, die seit den 1960er-Jahren in der politischen Debatte für und gegen ein Wahlrecht der Auslandsösterreicher*innen vorgebracht wurden? Auf der Pro-Seite wurde argumentiert, dass das Wahlrecht ein Recht aller Staatsbürger*innen sei und ein Ausschluss vom Wahlrecht die Österreicher*innen im Ausland zu „Bürger*innen zweiter Klasse“ mache; der notwendige Wohnsitz im Inland sei ein „unsachlicher“ Anknüpfungspunkt und eine Verletzung des Gebots der Gleichheit aller Staatsbürger*innen vor dem Gesetz. Zudem sei das Wahlrecht geeignet, eine Bindung der Wahlberechtigten zu Österreich aufrechtzuerhalten und zu intensivieren bzw. wiederherzustellen. Dem Argument, dass bei einem Wahlrecht im Ausland das Gleichgewicht von Rechten und Pflichten der Staatsbürger*innen verloren gehe, wurde entgegengehalten, dass für den Wehrdienst untaugliche Männer und nicht wehrpflichtige Frauen sowie einkommensteuerbefreite Sozialhilfeempfänger*innen allesamt wahlberechtigt seien. Die für eine Wahl notwendigen Informationen über das politische Geschehen in Österreich seien zudem in Zeiten der Massenkommunikation auch im Ausland gut erhältlich. Von den Gegner*innen wurde dagegen argumentiert, dass der Wohnsitz die Basis für effektive politische Integration in Österreich sei. Außerdem wirke die Staatsmacht nur

bis an die Landesgrenzen und die Inlandsbürger*innen seien von den politischen Entscheidungen der staatlichen Organe unmittelbar betroffen, was für Auslandsbürger*innen eben nicht gelte (Dujmovits 2000, 23–24). Vereinzelt wurde auch ins Feld geführt, dass eine Verlegung des Wohnsitzes ins Ausland zugleich einen Verzicht auf das Wahlrecht bedeute. Bei einem Auswanderer liege daher der Verlust des Wahlrechts „an ihm selbst“ und die Forderung nach einem Wahlrecht sei ein „Selbstwiderspruch“ (Lippold 1989).

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

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

Ein weiterer strittiger Punkt war die Frage, zu welchem Wahlkreis die Stimmen der Auslandsösterreicher*innen gezählt werden sollten. Hier waren sich auch die Vertretungsorganisationen der Auslandsösterreicher*innen uneinig: Während auf der einen Seite ein eigener Wahlkreis für die Auslandsösterreicher*innen gefordert wurde, die dann auch „eigene“ Mandatar*innen im Nationalrat gehabt hätten (APA 1990f), wurde dieser Vorschlag von der anderen

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

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

¹²⁶ Die Schätzung schließt Österreicher*innen jeglichen Alters mit ein. Bis heute kann die Zahl der Auslandsösterreicher*innen lediglich geschätzt werden, da keine behördliche Meldepflicht für im Ausland lebende Österreicher*innen besteht.

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

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

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

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

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

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

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

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

¹²⁷ [Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird, BGBl I 27/2007](#); [Wahlrechtsänderungsgesetz 2007, BGBl I 28/2007](#).

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

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

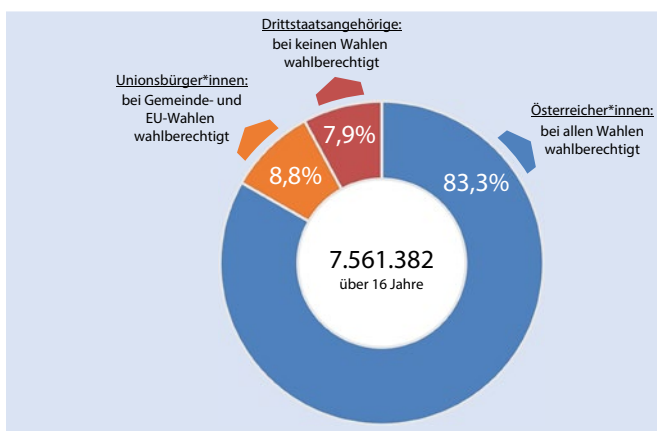
Das Wahl- und Stimmrecht für Österreicher*innen aus dem Ausland wurde so über die letzten dreißig Jahre schrittweise ausgebaut und zu einem festen Bestandteil der demokratischen Mitsprache in Österreich. In der politischen Realität blieb die Mitbestimmung aus dem Ausland allerdings deutlich unter den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

¹²⁸ [Wahlrechtsänderungsgesetz 2010, BGBl I 13/2010](#); [Volksbegehrengesetz 2018 \(VoBeG\), BGBl I 106/2016](#).

5.3 Wahlrecht für Nicht-Staatsangehörige in Österreich¹²⁹

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

Grafik 10: Unterschiedliche Wahlrechte in Österreich 2021



Quelle: [Statistik Austria 2021e](#); eigene Darstellung.

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

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

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

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

¹³⁰ [RGI 170/1849](#).

¹³¹ Das galt auch für die Zeit nach Erlass des Sylvesterpatents 1851 ([RGI 3/1852](#)), welches das Provisorische Gemeindegesetz außer Kraft setzte (Nowak 1988, 283).

¹³² [RGI 18/1862](#).

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

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

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

¹³³ [Gesetz vom 18.12.1918 über die Einberufung der konstituierenden Nationalversammlung, StGBI 114/1918](#); [Gesetz über die Wahlordnung für die konstituierende Nationalversammlung, StGBI 115/1918](#). Das Wahlrecht für deutsche Staatsbürger*innen wurde erst durch eine Ergänzung wenige Wochen später ([StGBI 15/1919](#)) eingefügt (Nowak 1988, 301).

¹³⁴ [StGBI 316/1920](#); [StGBI 351/1920](#).

Die Verfassung erlaubte es dem einfachen Gesetzgeber, das aktive und passive Wahlrecht bei Nationalratswahlen auch bestimmten Nicht-Staatsbürger*innen einzuräumen, sofern ein solches Wahlrecht durch zwischenstaatliche Verträge abgesichert in diesen Staaten umgekehrt auch Österreicher*innen zustand.¹³⁵ Anders als 1918/19 wurde die reziproke Regelung nun also auch auf das passive Wahlrecht ausgedehnt und, um außenpolitische Schwierigkeiten zu vermeiden (Pöschl 2006, 658), allgemein gefasst und neutral auf alle (und nicht nur auf deutsche) Nicht-Staatsbürger*innen bezogen. Die parlamentarischen Materialien zeigen jedoch eindeutig, dass die Regelung ausschließlich für deutsche Staatsbürger*innen gedacht war (Nowak 1988, 308). In der Praxis blieb diese Ermächtigung ungenützt, allerdings bis weit in die Zweite Republik hinein bestehen, bis sie schließlich 1968 ohne Begründung aus der Bundesverfassung gestrichen wurde (Rill/Schäffer 2001, 39).¹³⁶

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

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

¹³⁵ [Art 26 Abs 1 B-VG idF BGBl 392/1929](#).

¹³⁶ [BGBl 412/1968](#).

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

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

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

¹³⁷ [BGBl I 4/2006](#).

¹³⁸ [BGBl I 45/2014](#).

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

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

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

¹³⁹ [BVerfGE 83, 37](#); [BVerfGE 83, 60](#).

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

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

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

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

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

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

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

*Unionsbürger*innen: Kommunale und Europäische
Parlamentswahlen*

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

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

¹⁴² [Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, ABl L 329, 34; geändert durch Richtlinie 2013/1/EU des Rates vom 20. Dezember 2012, ABl L 26; Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, ABl L 368, 38, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2013/19/EU des Rates vom 13. Mai 2013, ABl L 158.](#)

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

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

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

¹⁴³ Präambel zur [RL 94/80/EG](#).

¹⁴⁴ Art 39 und 40 [GRCh](#).

¹⁴⁵ Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1994, [BGBl 1013/1994](#).

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

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

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

¹⁴⁷ [VfGH 12.12.1997, B 3113/96, B 3760/96 = VfSlg 15.063/1997.](#)

¹⁴⁸ Art 5 Abs 3 [RL 94/80/EG.](#)

¹⁴⁹ [VfGH 25.11.2020, W I 9/2020.](#)

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

In der Praxis zeigt sich, dass das Interesse sowohl der Unionsbürger*innen an einer Teilnahme an den Wahlen als auch der Parteien an den Stimmen der Unionsbürger*innen eher verhalten ist. Bei der Wahl zum Europäischen Parlament waren in Österreich bei den letzten drei Wahlgängen (2009, 2014 und 2019) lediglich zwischen rund 27.000 und 38.700 Unionsbürger*innen als Wähler*innen registriert. Die Zahl der registrierten Wähler*innen stieg zwar von Wahlgang zu Wahlgang, gleichzeitig nahm aber auch die Gesamtzahl der in Österreich lebenden Unionsbürger*innen deutlich zu und die Quote an registrierten Unionsbürger*innen damit insgesamt ab. 2009 waren nur 11,5 Prozent und 2019 lediglich 6,4 Prozent aller Unionsbürger*innen im Wahlalter in Österreich als Wähler*innen registriert.¹⁵⁰

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

¹⁵⁰ [Bundesministerium für Inneres 2009/2019; Statistik Austria 2021d](#); eigene Berechnung.

sechs Wahlen seit dem Beitritt Österreichs niemand geschafft ([Valchars 2018a, 18](#)).

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

Wahlberechtigte	Insgesamt	Österreicher*innen	Unionsbürger*innen	Anteil
1996	1.117.346	1.099.234	18.112	1,62
2001	1.121.767	1.096.732	25.035	2,23
2005	1.206.147	1.142.126	64.021	5,31
2010	1.252.877	1.144.510	108.367	8,65
2015	1.327.311	1.143.076	108.367	8,65
2020	1.362.789	1.133.010	229.779	16,86

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

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

ersten Wahl mit Beteiligung von Unionsbürger*innen 1996 bei gar nur 1,6 Prozent.¹⁵¹ Gleichzeitig schöpfen die Unionsbürger*innen ihr politisches Gewicht bei den Wahlen jedoch bei Weitem nicht aus: Ihre Wahlbeteiligung lag 2020 wienweit bei lediglich 20,4 Prozent (2010: 21,7 Prozent) (APA 2020a/2020b).

Drittstaatsangehörige: Wiener Bezirksvertretung

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁵² [\[W\] LGBl 22/2003.](#)

¹⁵³ [VfGH 30.06.2004, G 218/03 = VfSlg 17264/2004.](#)

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

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

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

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

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

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

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

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

Causa finita?

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

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

¹⁵⁴ Beschluss des Wiener Landtags, 17. Wahlperiode, 22. Sitzung vom 30. Juni 2004, Punkt 15, PGL/02962/2004/0001-LAT.

¹⁵⁵ Bericht an den Grazer Gemeinderat: Kommunales Wahlrecht für Nicht-EU-BürgerInnen, GZ Präs. 9373/2003-12, 11.02.2004.

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

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

¹⁵⁶ Beschluss des Wiener Gemeinderats, 18. Wahlperiode, 20. Sitzung vom 27.4.2007, TOP 19, Postnummer 2, PGL – 02024-2007/0001 – KGR/GAT.

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

¹⁵⁸ Linzer Gemeinderat, 43. Gemeinderatssitzung vom 2.7.2020, Antrag zu O23.

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

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

Verfassungsjurist Heinz Mayer sieht neben diesen politischen Lösungen auch einen möglichen juristischen Hebel: In Artikel 3 des Zusatzprotokolls der Europäischen Menschenrechtskonvention verpflichten sich die Staaten dazu, regelmäßig freie Wahlen durchzuführen.¹⁵⁹ Mayer meint, dass die jetzige Situation für Drittstaatsangehörige in Österreich gegen diese Menschenrechtsbestimmung verstößt, weil das restriktive Staatsbürgerschaftsrecht

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

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

5.4 Reformoptionen

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

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

reicher*innen auch bei Landtagswahlen in den anderen Bundesländern das Wahlrecht gewährt.

(2) **Wahlrecht für im Ausland geborene Staatsbürger*innen:** Um zu verhindern, dass das Wahlrecht aus dem Ausland von Personen ohne ausreichend starke Bindung an Österreich alleine aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit ausgeübt werden kann, sollte der Zugang für jene eingeschränkt werden, die als Nachkommen österreichischer Eltern im Ausland geboren wurden und dort aufgewachsen sind. Für diese Personen könnte der Erwerb der Wahlberechtigung mit dem 16. Lebensjahr an den Nachweis längerer Aufenthalte in Österreich geknüpft werden. Für die dritte Auswanderergeneration, d. h. jene, deren Eltern bereits selbst im Ausland geboren wurden, sollte bereits der Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft per Geburt an besondere Voraussetzungen gebunden sein (siehe [Abschnitt 1.4](#)) und damit in der Regel auch kein Wahlrecht mehr entstehen.

(3) **Kommunales Wahlrecht für Unionsbürger*innen:** Wahlrechte für in Österreich lebende Nicht-Staatsangehörige gibt es nur zu Interessenvertretungen (Betriebsräte und Kammern) sowie – auf kommunaler Ebene und bei den Wahlen zum Europaparlament – für Unionsbürger*innen. Für Letztere wurden ausschließlich jene Wahlrechte eingeführt, die durch EU-Recht zwingend vorgeschrieben sind. Unionsbürger*innen sind daher bei Wiener Gemeinderatswahlen nicht wahlberechtigt, weil der Gemeinderat gleichzeitig Landtag ist. Unionsbürger*innen können zudem nicht Bürgermeister*innen einer Gemeinde werden und in den meisten Bundesländern auch nicht in den Gemeindevorstand oder Stadtrat bestellt werden. Die Beschränkung des lokalen aktiven Wahlrechts für Unionsbürger*innen in Wien kann nur durch eine Verfassungsmehrheit im Nationalrat aufgehoben werden, die Einschränkung des passiven Wahlrechts aber auch durch Beschlüsse der Landtage. Diese sollten den gesetzlichen Spielraum nutzen, um wie in anderen EU-Mitgliedstaaten (Deutschland, Griechenland, Italien, Slowakei, Ungarn und dem inzwischen ausgetretenen Vereinigten Königreich)

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

(4) **Wahlbeteiligung:** Unabhängig von der Ausweitung ihrer Wahlrechte ist es wichtig, die äußerst geringe Wahlbeteiligung von Unionsbürger*innen zu erhöhen. Ein Vorteil ist in dieser Hinsicht, dass in Österreich Unionsbürger*innen für Kommunalwahlen automatisch registriert werden. Was fehlt, sind mehrsprachige Informationskampagnen, die sie zur Ausübung ihres Wahlrechts auffordern. Die stärkste Motivation könnte jedoch dadurch entstehen, dass Parteien vermehrt Unionsbürger*innen als Kandidat*innen auf ihren Gemeinderatslisten aufstellen.

(5) **Kommunales Wahlrecht für alle Wohnbürger*innen:** Das kommunale Wahlrecht als besonderes Privileg von Unionsbürger*innen wird damit begründet, dass ein Verlust lokaler Mitbestimmungsrechte die Ausübung von Freizügigkeitsrechten behindern könnte. Diese Argumentation scheint jedoch weit hergeholt. Die sehr geringe Wahlbeteiligung von Unionsbürger*innen bei lokalen Wahlen belegt, dass das lokale Wahlrecht sicher keine wesentliche Rolle bei der Entscheidung spielt, Freizügigkeitsrechte auszuüben und sich in einem anderen EU-Land niederzulassen. Aus der Perspektive der Gemeinden als Gebietskörperschaften mit demokratisch gewählten Organen ist die Unterscheidung zwischen Unionsbürger*innen und Drittstaatsangehörigen willkürlich. Migrant*innen, egal welcher Herkunft, werden mit der Niederlassung in der Gemeinde de facto zu Wohnbürger*innen und sollten sich gleichberechtigt an der kommunalen Politik beteiligen können. Eine entsprechende Erweiterung des kommunalen Wahlrechts erfordert zumindest eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Nationalrat, für die sich derzeit keine ausreichend breiten politischen Koalitionen abzeichnen. Dass das Anliegen jedoch nicht aussichtslos ist, zeigt sich an den zahlreichen Initiativen und Debatten auch nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs im Jahr 2004.

(6) **Nationales Wahlrecht für Nicht-Staatsangehörige:** Eine Entkoppelung des nationalen Wahlrechts von der Staatsangehörigkeit

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

6 Staatsbürgerschaft und Wahlrechte für Migrant*innen im internationalen Vergleich

Österreich ist ein Einwanderungsland. Demografisch gesehen ist das eine Tatsache. Ein Fünftel der österreichischen Wohnbevölkerung des Jahres 2021 ist im Ausland geboren. 2020 hatten 24,4 Prozent der österreichischen Bevölkerung „Migrationshintergrund“, d. h., sie gehörten zur ersten oder zweiten Einwanderergeneration und beide Elternteile wurden im Ausland geboren ([Statistik Austria 2021a/2021b](#)). Schon zu Beginn der 1990er-Jahre diagnostizierten Heinz Fassmann und Rainer Münz, dass aus dem Gastarbeiter- und Flüchtlingsaufnahmeland ein Einwanderungsland geworden war (Fassmann/Münz 1992). Politisch umstritten war und ist jedoch, welche gesellschaftspolitischen Konsequenzen sich aus der Anerkennung dieses Faktums ergeben. Ist Österreich ein „Einwanderungsland wider Willen“ oder gehören Offenheit für Immigration und Diversität inzwischen zum nationalen Selbstbild? Darauf gibt es wohl keine klare Antwort, weil die Einstellungen der Bevölkerung und der politischen Parteien in dieser Hinsicht tief gespalten sind.

Für den österreichischen Umgang mit Einwanderung ist aber jedenfalls charakteristisch, dass die Integration von Immigrant*innen nicht als ein spontaner und langfristiger Prozess des gesellschaftlichen Wandels gesehen wird, sondern als eine Aufgabe, die politisch gestaltet werden muss. Das Motto „Integration vor Neuzuwanderung“ wurde bereits Anfang der 1990er-Jahre geprägt. Doch die Vorstellung, man könne die Zuwanderung stoppen, bis die zuvor Zugewanderten integriert sind, war schon damals illusionär. Österreich muss als EU-Mitglied Unionsbürger*innen den Zutritt erlauben und ist außerdem menschenrechtlich dazu verpflichtet, Familienmitglieder und Asylsuchende aufzunehmen. Diese Diskrepanz zwischen Motto und Realität bewirkte einerseits, dass der nicht kontrollierbare Zuzug als Souveränitätsverlust erfahren wurde, und andererseits, dass im öffentlichen Diskurs ein permanentes „Integrationsdefizit“ als Problem verankert wurde, das immer wieder von Neuem politisch bearbeitet werden musste.

Was unter Integration zu verstehen sei, konkretisierte im Jahr 2011 der damalige Staatssekretär für Integration Sebastian Kurz durch ein zweites Motto: „fördern und fordern“. Damit wird nicht nur signalisiert, dass Förderung von der Erfüllung von Forderungen abhängt, sondern auch, dass die Bedingungen für Integration von der Aufnahmegesellschaft einseitig festgelegt werden. Ein solcher Zugang steht im Gegensatz zu den im Jahr 2004 angenommenen Gemeinsamen Grundprinzipien für die Politik der Integration von Migrant*innen in der EU, welche Integration als „dynamische[n], in beide Richtungen gehende[n] Prozess des gegenseitigen Entgegenkommens aller Einwanderer und aller in den Mitgliedstaaten ansässigen Personen“ definieren. Das neunte dieser Grundprinzipien lautet: „Durch die Beteiligung von Einwanderern am demokratischen Prozess und an der Konzipierung integrationspolitischer Maßnahmen, insbesondere auf lokaler Ebene, wird ihre Integration unterstützt“ ([Rat der Europäischen Union 2004, 18](#)).

Aus- und Einwanderung kann sozialen Wandel beschleunigen oder auch verlangsamen (Portes 2010). Unter demokratischen Bedingungen führt Einwanderung aber jedenfalls zu erhöhter Diversität und stellt damit die Imagination der politischen Gemeinschaft als kulturell homogene Nation in Frage. Immigrant*innen integrieren sich daher in Gesellschaften, die sich selbst laufend verändern und ihre kollektiven Identitäten neu reflektieren müssen. Dazu kommt gerade im heutigen Europa, dass dieser Wandel nicht nur durch Einwanderung und dauerhafte Niederlassung beschleunigt wird. Österreich ist auch ein Auswanderungsland und als Mitglied der Europäischen Union offen für temporäre Zuwanderung mobiler EU-Bürger*innen. Wir haben in den vorangegangenen Kapiteln mehrfach betont, dass auch Fragen zur Staatsbürgerschaft nicht nur aus der Perspektive der Einwanderung gesehen werden sollten, sondern alle Aspekte von Migration und grenzüberschreitender Mobilität betreffen. Daher wäre es heute angemessener, nicht mehr nur vom Einwanderungsland Österreich zu reden, sondern von einer österreichischen Migrationsgesellschaft, die durch Zuwanderung, Abwanderung und Mobilität geprägt wird.

Daran, ob Immigrant*innen als zukünftige Bürger*innen gesehen werden, lässt sich am deutlichsten ablesen, ob der Staat ein

Selbstverständnis als Einwanderungsland entwickelt und den gesellschaftlichen Wandel zur Migrationsgesellschaft akzeptiert hat. Erst wenn das der Fall ist, ist der Prozess der Integration in der Migrationsgesellschaft ein wechselseitiger, der gemeinsam von allen Betroffenen gestaltet und nicht einseitig oktroyiert wird. Der Zugang zu Staatsbürgerschaft und Wahlrecht ist daher nicht Abschluss und Belohnung, sondern eine elementare Bedingung für einen demokratischen Integrationsprozess.

Die Diagnose, die sich aus unseren Befunden in den Kapiteln 2 bis 5 dieses Bandes ergibt, ist für Österreich nicht ermutigend. In einem jüngst erschienenen Buch stellen Sieglinde Rosenberger und Oliver Gruber fest, dass es seit der letzten Jahrhundertwende in Österreich nicht nur eine Institutionalisierung von Integrationspolitiken gegeben hat, sondern auch politisch gewollte Desintegration durch Teilhabeverhinderung (Rosenberger/Gruber 2020). In keinem anderen Bereich wird dies so deutlich wie bei der politischen Integration, wo die Erschwerung des Zugangs zur gleichberechtigten Teilhabe nicht eine unbeabsichtigte Nebenwirkung, sondern oft das explizite Ziel von Reformen des Staatsbürgerschaftsgesetzes war.

In diesem abschließenden Kapitel stellen wir die österreichischen Regeln zu Staatsbürgerschaft ([Abschnitt 6.1](#)) und Wahlrechten für Migrant*innen ([Abschnitt 6.2](#)) in den größeren Zusammenhang internationaler und vor allem europäischer Vergleiche. Wir zeigen auch, dass die sozialwissenschaftliche Forschung zu diesen Themen in den letzten Jahren große Fortschritte gemacht hat und Erkenntnisse liefert, die in der politischen Debatte in Österreich noch kaum berücksichtigt werden. Abschließend plädieren wir dafür, den Zugang zur Staatsbürgerschaft nicht nur als eine Frage der Integration von Immigrant*innen, sondern auch als eine der Demokratiequalität in der Migrationsgesellschaft zu sehen.

6.1 Zugang zur Staatsbürgerschaft im internationalen Vergleich

Seit den frühen 1990er-Jahren ist die vergleichende Untersuchung von Staatsbürgerschaften ein wichtiges Forschungsfeld nicht nur in

den Rechtswissenschaften, sondern auch in den Sozialwissenschaften geworden. Wegweisend war Rogers Brubakers historisch-soziologischer Vergleich zwischen Frankreich und Deutschland (Brubaker 1994). Brubaker interpretierte die Staatsbürgerschaftsregeln dieser beiden Staaten als Ergebnis der Geschichte ihres Nationenbaus. Dominierte in Frankreich die Auffassung von Staatsbürgerschaft als Zugehörigkeit zu einer aus einer Revolution geborenen Willensnation, so war es in Deutschland die Idee einer Abstammungs- und Sprachgemeinschaft, welche die Zusammengehörigkeit der erst 1871 im Kaiserreich vereinigten deutschen Fürstentümer verbürgte. Brubaker erklärte damit die unterschiedlichen Zugänge zur Staatsbürgerschaft in den beiden Ländern aus der Perspektive des historischen Institutionalismus. Dieser geht von der Annahme einer „Pfadabhängigkeit“ institutioneller Veränderungen aus, nach der ein in einer Umbruchssituation eingeschlagener Weg aufgrund institutioneller Trägheit fortgesetzt wird, auch wenn sich die äußeren Umstände verändern (Thelen 1999). Die französische Auffassung der Nation ermöglichte es im 19. Jahrhundert Elemente des *ius soli* zu stärken und offen für Einbürgerung zu werden, während das deutsche Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913 ausschließlich das Abstammungsprinzip festschrieb. Trotz der massiven Zuwanderung und Niederlassung von ursprünglich als „Gastarbeitern“ rekrutierten Migrant*innen war bis zur deutschen Wiedervereinigung 1990 die reguläre Einbürgerung selten und schwierig.

Der Vergleich zwischen „nationalen Modellen“ der Staatsbürgerschaft steht nach wie vor im Zentrum vieler Analysen. Die Annahme, dass Staatsbürgerschaftsregime von historischen Ursprüngen des Staates geprägt und daher über lange Zeit stabil sind, musste jedoch seit den 1990er-Jahren gründlich revidiert werden. Die Einführung eines bedingten *ius soli* durch die rot-grüne Koalitionsregierung in Deutschland im Jahr 1999 zeigte, dass auch in der prototypischen Abstammungsnation ein Kurswechsel möglich war (Barbieri 1998). Auch in anderen Ländern wurde beobachtet, dass Staatsbürgerschaftsfragen zunehmend ins Zentrum innenpolitischer Kontroversen gerieten und entsprechend häufig novelliert wurden. Neben der nach wie vor wichtigen Analyse der

nationalstaatlichen Ursprünge wurde daher auch den Ideologien und Programmen von Parlaments- und Regierungsparteien zunehmend Beachtung geschenkt. Sozialdemokratische, liberale und grüne Parteien treten tendenziell für inklusivere Staatsbürgerschaftsgesetze ein und konservative und rechtspopulistische für Verschärfungen (Joppke 2010). Dabei kommt es nicht nur auf die Zusammensetzung von Regierungen an. Vor allem rechtspopulistische Parteien konnten auch aus der Opposition heraus erfolgreich die Liberalisierung von Staatsbürgerschaftsgesetzen verhindern oder indirekt Restriktionen auslösen, wenn Parteien der politischen Mitte befürchten mussten, Stimmen an sie zu verlieren (Howard 2009, 52–62).

Schließlich sollte auch die internationale Ebene in Betracht gezogen werden, um die Orientierung und den Wandel von Staatsbürgerschaft im Vergleich zu erklären. Wie wir in diesem Buch betont haben, ist die Zuteilung von Staatsbürgerschaft nicht nur eine innere Angelegenheit jedes Staates, sondern betrifft auch die Beziehungen zwischen den Staaten. Einerseits können wir beobachten, wie bestimmte Staatsbürgerschaftsmodelle sich geografisch ausgebreitet haben (siehe [Abschnitt 2.1](#)). Auch in der Gegenwart gibt es starke Indizien dafür, dass bestimmte Reformen, wie etwa die Einführung von Sprach- und Wissenstests für die Einbürgerung in europäischen Staaten oder die Aberkennung der Staatsbürgerschaft von Terrorverdächtigen, sich über Nachahmung von Vorreitern international ausbreiten. Andererseits gibt es auch Entwicklungen im Völkerrecht, welche einzelstaatliche Reformen begünstigen. Dazu zählten in den 1960er- und 70er-Jahren vor allem Normen zur Vermeidung von Staatenlosigkeit und Geschlechterdiskriminierung und heute die zunehmende Toleranz mehrfacher Staatsbürgerschaften (siehe [Abschnitt 4.1](#)).

Diese möglichen Ursachen – historische Pfadabhängigkeiten, innenpolitische Kräfteverhältnisse, Modellwirkung nationaler Reformen in anderen Staaten und die Entwicklung internationaler Rechtsnormen – müssen wir im Auge behalten, wenn wir die Staatsbürgerschaftsregeln von Staaten international und über längere Zeiträume hinweg vergleichen und ihre Veränderungen erklären wollen.

In den Nullerjahren des neuen Millenniums entwickelte sich ein neuer Zugang in diesem Forschungsfeld, der erstmals den systematischen Vergleich einer großen Anzahl von Staaten ermöglichte. Nun wurden nicht mehr gesamte historisch gewachsene Regime verglichen. Vielmehr zerlegte man die Staatsbürgerschaftsgesetze in ihre wesentlichen Bausteine, um dann die einzelnen Regeln für den Erwerb der Staatsbürgerschaft bei Geburt und durch Einbürgerung und ihren Verlust durch Rücklegung oder Entzug zu vergleichen. Eine erste vergleichende Analyse der Regeln für den Erwerb in 25 Staaten wurde vom französischen Historiker Patrick Weil publiziert (Weil 2001). Einen vollständigen Raster für einen umfassenderen Vergleich legte erstmals das Projekt „The acquisition of nationality in EU Member states: rules, practices and quantitative developments“ (NATAC) vor, das an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften koordiniert wurde. Der Raster wurde zunächst auf die 15 „alten“ EU-Staaten angewendet (Bauböck et al. 2006). Die daraus gewonnenen Indikatoren dienten auch als Grundlage für erste politikwissenschaftliche Analysen, die mit statistischen Modellen versuchten, Politikveränderungen zu erklären (Howard 2009; siehe auch Janoski 2010). Aus diesem Ansatz entwickelte sich schließlich das *Global Citizenship Observatory*, kurz GLOBALCIT, ein am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz angesiedeltes globales Observatorium für Staatsbürgerschaftsgesetze und Wahlrechte.¹⁶⁰ Methodisch beruht dieser Zugang darauf, Staatsbürgerschaftsgesetze zu sammeln, Länderberichte über ihre historische Entwicklung und aktuellen Regelungen zu erstellen, die Bedingungen für Erwerb und Verlust in einer vergleichenden Typologie zusammenzufassen und daraus quantitative Indikatoren zu entwickeln, die messen, wie inklusiv eine Rechtsregel für die jeweilige Zielgruppe im internationalen Vergleich ist.

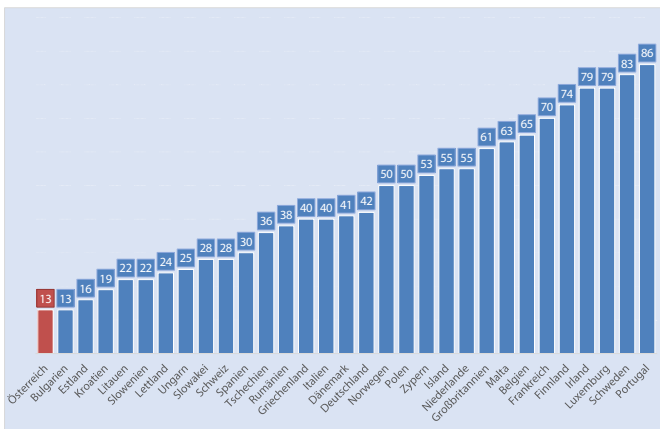
Einen etwas anderen Zugang wählte die Migration Policy Group, eine Brüsseler NGO, die seit 2007 den *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX) veröffentlicht.¹⁶¹ Dieser hat sich zum Ziel

¹⁶⁰ Das Observatorium ist online zugänglich unter: <https://www.globalcit.eu/>.

¹⁶¹ Der Migrant Integration Policy Index (MIPEX) ist online zugänglich unter: <https://www.mipex.eu>.

gesetzt, die Inklusivität von Integrationspolitiken zu messen. Zu diesem Zweck bewerten Länderexpert*innen auf einer Skala von 0 bis 100, wie inklusiv unterschiedliche Aspekte der Integrationspolitik sind. MIPEX enthält einen Themenstrang zum „Zugang zur Staatsbürgerschaft“, der aus insgesamt sieben Indikatoren besteht. Neben der Staatsbürgerschaft für die Kinder von Einwanderern werden die folgenden Bedingungen für reguläre Einbürgerung bewertet: Aufenthaltsdauer, Sprachkenntnisse, Integrationsbedingungen, ökonomische Anforderungen, Unbescholtenheit und Toleranz von Doppelstaatsbürgerschaften. Der Durchschnittswert dieser Subindikatoren misst dann, wie inklusiv der Zugang zur Staatsbürgerschaft im jeweiligen Land ist. MIPEX stuft Österreich in dieser Hinsicht als „kritisch ungünstigen“ Fall ein (Indexwerte von 0 bis 20). Im internationalen Vergleich von 52 Staaten lag Österreich in dieser Bewertung im Jahr 2019 zusammen mit Bulgarien an letzter Stelle. **Grafik 11** zeigt die Reihung der EU-Staaten im Jahr 2019.

Grafik 11: EU-Staaten, gereiht nach Inklusivität der Staatsbürgerschaft im Jahr 2019



Quelle: [Solano/Huddleston 2020](#); eigene Darstellung.

Lange Zeit nahmen sozialwissenschaftliche Beobachter*innen an, dass der Politiktrend in den Staaten des globalen Nordens als liberale Konvergenz beschrieben werden kann, d. h., dass demokratische Einwanderungsstaaten aufgrund der normativen Logik von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie ihre Staatsbürgerschaftsgesetze zunehmend liberalisieren und dass diese damit auch untereinander ähnlicher würden (Joppke 1999/2007). Erwartet wurde vor allem eine Verkürzung von Aufenthaltsfristen, die Stärkung von Rechtsansprüchen statt Ermessensentscheidungen, die ergänzende Einführung von *lus-soli*-Elementen in *lus-sanguinis*-Staaten und die zunehmende Toleranz von Doppelstaatsbürgerschaft.

Im ersten Jahrzehnt der 2000er-Jahre wurde jedoch eine neue Entwicklung beobachtet, die eine Modifizierung, wenn auch nicht eine Umkehr des angenommenen Trends bedeutete. Die Niederlande, wo 1998 erstmals verpflichtende Integrationskurse für Neuzuwanderer eingeführt wurden, wurden zum Vorbild für ein neues westeuropäisches Politikmodell, in dem der Staat von Migrant*innen Integrationsnachweise als Bedingung für Daueraufenthalt, Familiennachzug und Einbürgerung verlangt. Dieser „civic integration turn“ (Goodman 2010; Joppke 2008) bedeutete einerseits die Abkehr von einer liberalen *Laissez-faire*-Politik, die Integration primär als Aufgabe der Zivilgesellschaft sah und auf spontane Prozesse der Eingliederung im Generationenverlauf setzte. In den Staatsbürgerschaftsgesetzen schlug sich dies in der Einführung von Sprach- und Wissenstests in immer mehr Staaten nieder. Andererseits geht damit auch eine zunehmende Verrechtlichung und Standardisierung der Verfahren einher, die im Vergleich zum zuvor breiten Behördenersuchen auch mehr Rechtssicherheit bieten können.

Empirische Belege für die These der liberalen Konvergenz oder einer restriktiven „Integrationswende“ benötigen jedoch Datensätze mit längeren Zeitreihen für eine große Zahl von Staaten. Solche Längsschnittvergleiche sind bis heute noch relativ selten, weil die meisten publizierten Indikatoren nur über wenige Jahre in die Vergangenheit reichen oder nur wenige Merkmale von Staatsbürgerschaftsgesetzen enthalten. Eine kürzlich erschienene Studie bietet Hinweise auf zum Teil gegenläufige Prozesse, die sich auf unter-

schiedliche Einbürgerungskriterien beziehen. John Graeber (2020) unterscheidet zwischen askriptiven und performativen Bedingungen. Unter askriptiven Bedingungen versteht er all jene Kriterien, die von den Immigrant*innen kaum beeinflusst werden können. Dazu gehören die verlangte Aufenthaltsdauer, die Akzeptanz von Doppelstaatsbürgerschaften, *ius-soli*-Bestimmungen sowie die vereinfachte Einbürgerung für ethnisch verwandte Gruppen. Ein Staatsbürgerschaftsgesetz ist umso restriktiver, je mehr Immigrant*innen aufgrund solcher Kriterien von der Einbürgerung ausgeschlossen werden. Performative Kriterien sind jene, mit denen Staaten versuchen, die individuellen Anstrengungen und Erfolge von Immigrant*innen bei der Integration zu messen. Dazu gehören Sprach- und Wissenstests ebenso wie Einkommenskriterien und Unbescholtenheit. Graeber findet in seiner Analyse der Staatsbürgerschaftsgesetze von 16 westeuropäischen Staaten im Zeitraum von 1970 bis 2017 einerseits einen anhaltenden Trend zur liberalen Konvergenz bei den askriptiven Kriterien und andererseits seit 2000 im Durchschnitt eine deutliche Tendenz zu Restriktionen bei den performativen Bedingungen. Bei diesem zweiten Trend fällt allerdings auf, dass er gerade bei den zunächst liberalen Staatsbürgerschaftsgesetzen stärker ausgeprägt war. Zudem gibt es auch Ausnahmen wie Schweden, das sich diesem Trend bisher verweigert hat. Graeber registriert daher zwei gegenläufige Entwicklungen: eine liberale Konvergenz bei askriptiven Voraussetzungen für die Einbürgerung und eine konträre Entwicklung zu restriktiver Divergenz bei den performativen Bedingungen.

Für Österreich kann *grosso modo* festgestellt werden, dass es den „civic integration turn“ frühzeitig und besonders stark nachvollzogen hat: durch die Einführung des Sprachkriteriums im Jahr 1998, das seither vereinheitlicht und schrittweise erhöht wurde, und durch einen zusätzlichen Wissenstest, der 2005/06 ins Gesetz aufgenommen wurde (siehe [Abschnitt 2.2](#)). In Graebers Analyse sind die Restriktionen bei den performativen Kriterien bis zum Jahr 2017 nur in Dänemark noch stärker als in Österreich. Bei den askriptiven Bedingungen ist jedoch Österreich jener Ausnahmefall, der schon ursprünglich sehr restriktive Kriterien fast unverändert beibehalten

und sich in dieser Weise dem Trend zur liberalen Konvergenz widersetzt hat. Österreich geht also einen Sonderweg von der „geschlossenen Ermessensstaatsbürgerschaft“ hin zu einer „geschlossenen regulierten Staatsbürgerschaft“. Im ersten Fall haben Behörden viel Spielraum zu entscheiden, wer Staatsbürger*in wird, im zweiten Fall müssen Immigrant*innen nicht nur viele, sondern auch so hohe Kriterien erfüllen, dass Einbürgerung praktisch vollständige Assimilation voraussetzt ([Graeber 2020, 246–247](#)). Nur Norwegen wird als noch etwas restriktiver bei den askriptiven Bedingungen ausgewiesen. Dieser Indikator dürfte jedoch für Norwegen stark gefallen sein, weil das Land seit 1. Jänner 2020 Doppelstaatsbürgerschaften vollständig akzeptiert.

6.2 Wahlrechte für Migrant*innen im internationalen Vergleich

Das Recht auf politische Teilhabe bildet seit den Ursprüngen der Demokratie in den Stadtstaaten der griechischen Antike den innersten Kern der Bürgerrechte. Für Aristoteles waren Bürger¹⁶² jene, die abwechselnd herrschen und beherrscht werden (Aristoteles 2001). Im antiken Athen wurden öffentliche Ämter überwiegend durch Losverfahren besetzt, sodass tatsächlich alle Bürger gleiche Chancen hatten, vorübergehend Herrschaft auszuüben (siehe [Abschnitt 1.1](#)). In der repräsentativen Demokratie sind die Bürger*innen nicht mehr in dieser Weise direkt beteiligt, sondern sie wählen Vertreter*innen. Das demokratische Ideal der kollektiven Selbstregierung von Bürger*innen wird hier dadurch eingelöst, dass alle Bürger*innen ab einem bestimmten Alter wahlberechtigt sind und als Repräsentant*innen kandidieren können. Zwar wird die Ausübung politischer Herrschaft durch Politiker*innen in diesem System zu einer speziellen Profession. Aber diese sind selbst Bürger*innen und können von demokratischen Mehrheiten zur Rechenschaft gezogen und abgewählt werden. Aus diesem Grund kann man auch in diesem

¹⁶² Die männliche Form ist hier bewusst gewählt, da nur freie Männer, die nicht von Lohnarbeit leben mussten, die vollen Bürgerrechte besaßen.

Fall von Demokratie, d. h. wörtlich von „Volksherrschaft“ sprechen. Gleichzeitig ermöglicht es erst die repräsentative Form der Demokratie, politische Herrschaft in großen Flächenstaaten demokratisch zu organisieren und zu legitimieren, während direkt demokratische Gemeinwesen bis zu den amerikanischen und französischen Revolutionen des späten 18. Jahrhunderts immer auf Stadtstaaten begrenzt blieben.

Wenn das allgemeine Wahlrecht den Kern demokratischer Bürgerrechte bildet, dann wird eine systematische Diskrepanz zwischen Wahlrecht und Staatsbürgerschaft verdächtig. Das reine Männerwahlrecht und das Zensuswahlrecht des 19. Jahrhunderts, welches auf Steuerklassen beruhte, oder das Apartheidsystem Südafrikas bis 1994 werden heute als zutiefst undemokratisch wahrgenommen.

Die schrittweise Ausweitung des Wahlrechts auf alle Staatsbürger*innen und die immer strengere Verknüpfung mit der Staatsbürgerschaft hatte eine stark egalisierende und demokratisierende Wirkung. Diese Norm der Übereinstimmung zwischen Staatsbürgerschaft und Wahlrecht beruht jedoch auf der Annahme „geschlossener Gesellschaften“ (Rawls 2001). Im Kontext von internationaler Migration erzeugen die Regeln für den Erwerb und Verlust der Staatsbürgerschaft, die wir in den [Kapiteln 2 und 3](#) dargestellt haben, eine systematische Diskrepanz zwischen Wohnbevölkerung und Staatsangehörigkeit. Damit wird die Frage der Verteilung von Wahlrechten zu einer demokratiepolitischen Herausforderung. Grundsätzlich sind vier verschiedene Lösungen denkbar, welche auf die im [Abschnitt 1.4](#) vorgestellten demokratischen Inklusionsprinzipien Bezug nehmen:

1. die *insulare Antwort* auf Migration,
2. die transnationale Erweiterung des Wahlrechts,
3. ein postnationaler Zugang und
4. ein doppelt inklusiver Ansatz.

Die *insulare Antwort* auf Migration besteht darin, die Effekte von Migration auszuklammern und Wahlrechte so zu verteilen, als bestünde das Staatsvolk aus einer geschlossenen und sesshaften Bevölkerung. Das würde bedeuten, dass nur im Inland wohnhafte

Staatsbürger*innen wahlberechtigt sind. Das ist aber, wie bereits erwähnt, aus demokratischer Perspektive problematisch.

Eine zweite Antwort besteht in der *transnationalen Erweiterung* der Wahlberechtigung auf Staatsangehörige im Ausland. Hier wird das oben skizzierte demokratische Kongruenzprinzip zwischen Staatsbürgerschaft und Wahlberechtigung in den Vordergrund gerückt. Dementsprechend wird die strikte Koppelung von Staatsbürgerschaft und Wahlrecht beibehalten. Da die Verteilung von Wahlrechten aber demokratisch inklusiv sein muss, ist eine solche Koppelung nur dann zu rechtfertigen, wenn dann auch die Zuerkennung und der Verlust der Staatsbürgerschaft nicht im freien Ermessen des Gesetzgebers liegen, sondern den Normen demokratischer Inklusion entsprechen. Das heißt, es muss Nicht-Staatsbürger*innen, die im jeweiligen Land leben, nach einer gewissen Zeit ermöglicht werden, die Staatsbürgerschaft zu erwerben, um am demokratischen Prozess teilnehmen zu können.

Wie in [Abschnitt 5.2](#) und [5.3](#) ausführlich dargestellt, hat der Verfassungsgerichtshof in zwei Erkenntnissen entschieden, dass das Wahlrecht an die Zugehörigkeit zum österreichischen Staatsvolk geknüpft ist und die Staatsbürgerschaft einerseits eine notwendige und andererseits eine hinreichende Voraussetzung für demokratische Beteiligung ist. Damit wurde zunächst im Jahr 1990 die Einführung des nationalen Wahlrechts für Österreicher*innen im Ausland begründet und dann im Jahr 2004 ein Wahlrecht für Drittstaatsangehörige zu den Wiener Bezirksvertretungen aufgehoben. Weder das Verfassungsgericht noch der parlamentarische Gesetzgeber haben sich jedoch die Frage gestellt, ob die strikte Koppelung des Wahlrechts an die Staatsangehörigkeit nicht aus Gründen des demokratischen Legitimitätsprinzips erfordert, auch den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit so zu regeln, dass durch Migration keine systematischen Demokratiedefizite entstehen. Dies würde einerseits bedeuten, die Gefahr einer Überinklusion von österreichischen Emigrant*innen zu vermeiden, indem man die Vererbung der Staatsbürgerschaft an im Ausland geborene Nachkommen begrenzt. Andererseits sollte dem Ausschluss eines wachsenden Teils der Wohnbevölkerung im Einwanderungsland Österreich entgegen-

gewirkt werden, indem der Zugang zur Staatsbürgerschaft für Immigrant*innen und ihre in Österreich geborenen Kinder erleichtert wird. Im Gegensatz zum österreichischen Verfassungsgerichtshof wies das deutsche Bundesverfassungsgericht bei seinem Urteil gegen das kommunale Wahlrecht für Nicht-Staatsangehörige im Jahr 1990 den Gesetzgeber darauf hin, dass ein demokratisches Legitimitätsdefizit durch eine Reform der Einbürgerung verhindert werden könne, „etwa dadurch, dass denjenigen Ausländern, die sich auf Dauer in der Bundesrepublik Deutschland niedergelassen haben, sich hier rechtens aufhalten und deutscher Staatsgewalt mit-hin in einer den Deutschen vergleichbaren Weise unterworfen sind, der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit erleichtert wird“.¹⁶³ Dieser Aufforderung ist der deutsche Bundestag auch in mehreren Novellen zum Staatsangehörigkeitsgesetz schon in den 1990er-Jahren nachgekommen.

Eine dritte Antwort auf die Herausforderung durch Migration ist es, das Wahlrecht von der Staatsbürgerschaft zu entkoppeln und stattdessen an den Wohnsitz zu binden. Ein solcher *postnationaler Zugang* wird von einigen Demokratietheoretiker*innen vertreten, für die Wahlrechte all jenen und nur jenen zuerkannt werden sollten, die dauerhaft Rechtsunterworfenen sind (López-Guerra 2005; Owen 2012).¹⁶⁴ Dazu gehören ohne Zweifel alle niedergelassenen Migrant*innen, unabhängig davon, ob sie die Staatsbürgerschaft des Gastlandes besitzen. Wer sich dagegen dauerhaft im Ausland niederlässt, ist den Gesetzen des Herkunftslandes nur mehr marginal unterworfen und sollte daher in der Gesetzgebung auch nicht mehr repräsentiert sein. Selbst wenn er oder sie die Staatsbürgerschaft dieses Landes behält, um das Recht auf Rückkehr und diplomatischen Schutz nicht zu verlieren, so begründet das in postnationaler Sicht keinen Anspruch auf demokratische Beteiligung.

¹⁶³ [BVerfGE 83, 37.](#)

¹⁶⁴ Ahlhaus (2020) vertritt im Gegensatz dazu eine deliberative postnationale Perspektive, nach der Migrant*innen in die Entscheidung über ihre Wahlberechtigung einbezogen werden müssen.

Eine vierte Antwort könnte sich auf das Prinzip der Inklusion aller betroffenen Interessen stützen. Dies würde zu einem *doppelt inklusiven Ansatz* führen, bei dem sowohl Emigrant*innen als auch Immigrant*innen berücksichtigt werden müssen. Hier lautet das Argument, dass in einer zunehmend interdependenten und durch Migration verbundenen Staatenwelt politische Entscheidungen eines nationalen Gesetzgebers nicht nur die Interessen der Wohnbevölkerung betreffen. Vielmehr wirken diese über die territorialen Grenzen hinaus. Insbesondere Emigrant*innen der ersten Generation, die sich dem Herkunftsland durch soziale Bindungen oder Rückkehrpläne verbunden fühlen, haben in dieser Sicht gut begründete Ansprüche auf politische Beteiligungsrechte, durch die sie an der Gestaltung der Zukunft des Landes mitwirken können. Aus dieser doppelt inklusiven Sicht wäre es angemessen, Wahlrechte so zu erweitern, dass sie sowohl von Emigrant*innen als auch von Immigrant*innen ausgeübt werden können, wobei der Besitz der Staatsbürgerschaft grundsätzlich irrelevant erscheint.¹⁶⁵

Im historischen Vergleich gibt es eine interessante Trendumkehr. Im 19. Jahrhundert waren Wahlrechte keineswegs immer an die Staatsbürgerschaft gebunden. Wie wir im [Abschnitt 5.3](#) gesehen haben, war das auch in Österreich nicht durchgängig der Fall. In der USA genügte gegen Ende des 19. Jahrhunderts für die Ausübung des Wahlrechts in den meisten Bundesstaaten eine Absichtserklärung von Immigrant*innen, sich zu einem späteren Zeitpunkt einbürgern zu wollen (Hayduk 2005; Raskin 1993). Diese historischen Präzedenzfälle können jedoch keineswegs als Vorbilder für die aktuelle Debatte dienen. Sie waren vielmehr das Resultat defizitärer Demokratie-Modelle, in denen Gleichheitsprinzipien und Rechtsstaatlichkeit eine wesentlich geringere Rolle spielten und Wahlrechte von Parteien und

¹⁶⁵ Joachim Blatter vertritt eine interessante Variante dieses Arguments. Er schlägt vor, dass zwischen in besonderer Weise interdependenten Staaten, wie etwa den Mitgliedstaaten der EU, alle Bürger*innen (einschließlich jener, die im Land ihrer Staatsangehörigkeit leben) transnationale Wahlrechte und Repräsentation in den jeweils anderen Staaten genießen sollten ([Blatter/Bauböck 2019, 1–6, 46–55](#)).

lokalen politischen Akteur*innen zu ihren Gunsten manipuliert wurden. Für Wahlrechtsmanipulationen gibt es gerade in den USA auch heute noch relativ breiten Spielraum. So werden die Grenzen von Wahlbezirken kreativ erweitert oder eingegrenzt (das sogenannte *gerrymandering*), um die Mehrheit für die eigene Partei nicht zu verlieren. Zudem werden afroamerikanische und hispanische Bürger*innen an der Ausübung ihres Wahlrechts gehindert (*voter suppression*). Für immer wiederkehrende Vorwürfe seitens der Republikanischen Partei, dass Wahlergebnisse durch die Stimmen nicht wahlberechtigter Immigrant*innen systematisch verfälscht wurden, gibt es jedoch keine Anhaltspunkte. Das Phänomen der Wahlbeteiligung von irregulären Immigrant*innen ist allerdings aus südasiatischen Staaten bekannt, wo die Registrierung im Verzeichnis der Wähler*innen oft das erste Identitätsdokument ist, welches irreguläre Migrant*innen erhalten. Lokale Politiker*innen gewinnen auf diese Weise Wähler*innen, die von ihrer Gunst abhängig sind (Sadiq 2009).

Tendenzen zur Erweiterung von Wahlrechten für Emigrant*innen und Immigrant*innen in gefestigten Demokratien beruhen dagegen darauf, dass die Veränderung von Gesellschaften durch Migration anerkannt und der Kreis der Wahlberechtigten entsprechend angepasst wird. Die vergleichenden Politikwissenschaften haben in den letzten Jahren zahlreiche Daten zu dieser Frage gesammelt und Demokratieforscher*innen haben sich mit den normativen Fragen auseinandergesetzt (Beckman 2009; Caramani/Strijbis 2013; Chaudhary 2018; [Collyer 2014](#); Earnest 2008; [Finn 2020](#); Lafleur 2013; López-Guerra 2014; Pedroza 2019).

Aus der empirischen Perspektive eines internationalen Wahlrechtsvergleichs muss man feststellen, dass keine der oben skizzierten vier Antworten sich allgemein durchgesetzt hat. Auf den ersten Blick können wir einen Trend von der *insularen* hin zur *transnationalen* Lösung beobachten, weil seit der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts immer mehr Staaten nationale Wahlrechte nicht mehr an den Wohnsitz knüpfen, sondern diese auch ihren Staatsbürger*innen im Ausland einräumen (Bauböck 2007; [Collyer 2014](#); IDEA/IFE 2007). Postnationale Antworten im Sinne eines staatsangehörigkeitsneutralen Wahlrechts bei nationalen Wahlen gibt es dagegen,

wie schon in [Kapitel 5](#) erwähnt, weltweit nur in fünf Staaten (Chile, Ecuador, Malawi, Neuseeland und Uruguay), wobei diese Ausnahmen jeweils durch besondere historische Bedingungen erklärt werden können und es kaum internationale Nachahmungseffekte zu geben scheint ([Arrighi/Bauböck 2017](#)). Gleichzeitig gewähren diese Staaten (mit Ausnahme Malawis und mit starken Einschränkungen in Uruguay) auch ihren Auslandsbürger*innen Wahlrechte, sodass sie eher als Beispiele für einen doppelt inklusiven und weniger für einen postnationalen Zugang dienen können. Dazu kommt eine Handvoll Staaten, in denen auch Nicht-Staatsbürger*innen mit Wohnsitz im Inland Stimmrechte in nationalen Wahlen eingeräumt werden. Das gilt allerdings nur für Angehörige bestimmter anderer Staaten, sei es auf Basis von Gegenseitigkeit (wie zwischen Brasilien und Portugal) oder historischen Bindungen (wie das Wahlrecht für irische Staatsbürger*innen und Commonwealth-Bürger*innen in Großbritannien).

Wenn wir den Blick erweitern und nicht mehr nur auf die nationalstaatliche Ebene fixieren, dann zeigt sich jedoch ein anderes Muster. Bei nationalen Wahlen gibt es einen starken transnationalen Trend, bei kommunalen dagegen eine gewisse Tendenz zu postnationalen Lösungen. Das bekannteste Beispiel dafür ist das kommunale Wahlrecht für Unionsbürger*innen in allen anderen Mitgliedstaaten, das im Vertrag von Maastricht seit 1993 verankert wurde ([Valchars 2017b](#)). Daneben existiert jedoch auch ein tatsächlich von der Staatsbürgerschaft entkoppeltes Wahlrecht für alle Personen mit Wohnsitz in der Gemeinde. Dieses gilt heute in zwölf EU-Staaten, in Norwegen und Island, in mehreren Schweizer Kantonen und Gemeinden, in acht südamerikanischen Staaten und in Südkorea ([Arrighi/Bauböck 2017](#); Pedroza 2019; siehe [Abschnitt 5.3](#)). Es gibt also gleichzeitig transnationale und postnationale Entwicklungsmuster, jedoch auf unterschiedlichen Ebenen.

Was auf den ersten Blick wie normative Inkohärenz in demokratiepolitischen Antworten auf die Herausforderung durch Migration erscheinen mag, kann in einer Perspektive der Mehrebenenbürgerschaft, wie wir sie in [Abschnitt 1.3](#) skizziert haben, entschlüsselt werden. In dieser Sicht können wir das Postulat einer demokratisch

gebotenen Verknüpfung von Bürgerschaft und Wahlrecht aufrecht erhalten, indem wir zwischen Staatsbürgerschaft und Gemeindebürgerschaft unterscheiden. Die Entkoppelung des kommunalen Wahlrechts von der Staatsbürgerschaft bedeutet dann, dass die Gemeindebürgerschaft (im Gegensatz etwa zur Unionsbürgerschaft in der EU) nicht mehr von der Staatsbürgerschaft abgeleitet wird. Vielmehr beruht sie auf einem selbstständigen Prinzip der „Wohnbürgerschaft“, die im Gegensatz zur Staatsbürgerschaft nicht per Geburt oder Einbürgerungsantrag erworben wird und auch nicht lebenslang unabhängig vom Wohnort beibehalten werden kann. Kommunale Bürgerschaft wird in dieser Sicht von allen durch Niederlassung in der Gemeinde automatisch erworben und von jenen, die ihren Wohnsitz aufgeben, ebenso automatisch verloren. Das Wahlrecht bleibt damit auch auf dieser Ebene an einen Status der Bürgerschaft geknüpft.

Wie wir im [Kapitel 5](#) gezeigt haben, hat Österreich in Wahlrechtsfragen nur teilweise darauf reagiert, dass sich die Gesellschaft durch Migration verändert hat. Auslandsbürger*innen wurden nationale Wahlrechte zuerkannt und deren Ausübung in mehreren Schritten erleichtert ([Abschnitt 5.2](#)). Einwanderer*innen dagegen blieben beide Tore zur demokratischen Mitbestimmung verschlossen – der Zugang zu allen Wahlrechten durch Öffnung der Staatsbürgerschaft ebenso wie jener zu kommunalen Wahlrechten durch Wohnbürgerschaft für Drittstaatsangehörige ([Abschnitt 5.3](#)).

Um die Situation in Österreich in einen internationalen Vergleich einzubetten, haben wir in der folgenden [Tabelle 5](#) den aktuellen Stand von Wahlrechten für Migrant*innen in den Staaten der Europäischen Union zusammengefasst. In der linken Spalte wird das aktive Wahlrecht von Staatsbürger*innen mit dauerhaftem Wohnsitz im Ausland bei nationalen Parlamentswahlen dargestellt (die Stimmabgabe im Ausland von nur vorübergehend abwesenden Staatsbürger*innen mit Wohnsitz im Inland bleibt hier unberücksichtigt). In der rechten Spalte ist das aktive Wahlrecht von Drittstaatsangehörigen zu Kommunalwahlen eingetragen – das im EU-Recht verankerte Wahlrecht für Unionsbürger*innen wird hier vorausgesetzt und nicht extra dargestellt.

Tabelle 5: Expansive Wahlrechte in den Staaten der Europäischen Union 2019

	nationales Wahlrecht für Auslandsbürger*innen	kommunales Wahlrecht für Drittstaatsangehörige
Belgien	ja	ja
Bulgarien	ja	nein
Dänemark	nur bestimmte Personenkategorien ¹⁶⁶	ja
Deutschland	3 Monate Aufenthalt in den letzten 25 Jahren ¹⁶⁷	nein
Estland	ja	ja
Finnland	ja	ja
Frankreich	ja	nein
Griechenland	ja ¹⁶⁸	nein
Großbritannien	wenn nicht länger als 15 Jahre abwesend	Commonwealth-Bürger*innen
Irland	nur Diplomat*innen	ja
Italien	ja	nein
Kroatien	ja	nein
Lettland	ja	nein
Litauen	ja	ja
Luxemburg	ja	ja
Malta	nur Beamt*innen und Sicherheitskräfte	nein
Niederlande	ja	ja
Österreich	ja	nein
Polen	ja	nein
Portugal	ja	Reziprozität
Rumänien	ja	nein

¹⁶⁶ Dänemark: Beamt*innen, Studierende, entsandte Arbeitskräfte, u. a.

¹⁶⁷ Deutschland: 3 Monate Aufenthalt oder Nachweis besonderer Bindungen

¹⁶⁸ Griechenland: erst seit 2020 allgemeines Wahlrecht für Auslands-griech*innen

	nationales Wahlrecht für Auslandsbürger*innen	kommunales Wahlrecht für Drittstaatsangehörige
Schweden	nur wenn früherer Aufenthalt in Schweden	ja
Slowakei	ja	ja
Slowenien	ja	ja
Spanien	ja	Reziprozität
Tschechien	ja	nein
Ungarn	ja	ja
Zypern	nur Beamt*innen	nein

Daten für 2019, Griechenland 2020. Quelle: [GLOBALCIT 2019a](#); eigene Kodierung. Anmerkungen: Nicht berücksichtigt wurden: Wahlrechte bei vorübergehendem Auslandsaufenthalt und das kommunale Wahlrecht für Unionsbürger*innen in allen EU-Mitgliedsstaaten.

Unsere Übersicht zeigt, dass alle EU-Staaten zumindest einigen Gruppen von Auslandsbürger*innen das Wahlrecht einräumen. Selbst jene, die das nicht tun, räumen vorübergehend Abwesenden Möglichkeiten für die Stimmabgabe im Ausland ein ([IDEA 2020](#)). Die Transnationalisierung des nationalen Wahlrechts hat sich also schon längst durchgesetzt. Offen bleibt lediglich die Frage, ob alle Staatsbürger*innen im Ausland die Möglichkeit zur Beteiligung haben sollen, ob nur bestimmte Personen, die im staatlichen Auftrag im Ausland sind, ihre Wahlrechte behalten können oder ob ein Nachweis besonderer Bindungen an das Herkunftsland (etwa durch früheren Aufenthalt) verlangt wird.

Beim kommunalen Wahlrecht für Drittstaatsangehörige gibt es dagegen eine stärkere Polarisierung zwischen jenen Staaten, die alle in die lokale Wohnbürgerschaft einschließen, und jenen, die wie Österreich auf gänzlichem Ausschluss beharren. Zuerkennung von lokalen Wahlrechten auf der Basis von Wechselseitigkeit mit Drittstaaten gibt es nur in Spanien und Portugal. Kommunale Wahlrechte sind eine Frage der Integration auf lokaler Ebene und sollten nicht von zwischenstaatlichen Beziehungen abhängen. Dazu kommt, dass Migrationsbewegungen zwischen Staaten in der Regel asymmet-

risch sind und dass eine Verallgemeinerung des Reziprozitätsprinzips zu einer unüberschaubaren Differenzierung von Beteiligungsrechten führen würde, die dem Gleichheitsprinzip widerspricht. Aus all diesen Gründen erscheint es wenig sinnvoll, Immigrant*innen zu privilegieren, deren Herkunftsländer den Staatsbürger*innen des Aufenthaltslandes vergleichbare Rechte einräumen ([Bauböck 2002](#)).

Es ist nicht leicht, in [Tabelle 5](#) Muster zu erkennen. Eine statistische Analyse zeigt, dass es zwischen den beiden Variablen praktisch keinen Zusammenhang gibt.¹⁶⁹ Staatliche Politiken der demokratischen Inklusion von Emigrant*innen und Immigrant*innen scheinen daher nicht auf konsistenten Prinzipien demokratischer Inklusion zu beruhen. Sie entwickeln sich unabhängig voneinander und auf verschiedenen Ebenen. Wenn man die Kombinationen von nationalem Auslandswahlrecht und kommunalem Wahlrecht für Drittstaatsangehörige im Sinne der oben beschriebenen vier theoretischen Modelle interpretiert, so scheinen auch diese zu variieren, ohne dass eindeutige Muster sichtbar werden. Es zeigt sich aber, dass transnationale und doppelt inklusive Konstellationen mit jeweils neun Staaten klar dominieren und postnationale sowie insulare viel seltener vorkommen.

Eine repräsentative Umfrage in 25 EU-Staaten und der Schweiz aus dem Jahr 2019 gibt erstmals Aufschluss über die Einstellungen der im Inland lebenden Staatsbürger*innen zu Wahlrechten für Migrant*innen ([Michel/Blatter 2020a/2020b](#)). Auf die Frage „Wer sollte grundsätzlich das Recht haben, an den nationalen Parlamentswahlen teilzunehmen und Abgeordnete in das Parlament zu wählen?“ antworten 39 Prozent „alle Staatsbürger*innen – unabhängig davon, ob sie innerhalb oder außerhalb des Landes leben“; 14 Prozent „all diejenigen, die legal und dauerhaft im Land leben – unabhängig davon, ob sie die Staatsangehörigkeit besitzen oder nicht“; 28 Prozent „nur Staatsangehörige, die im Land leben“; und 19 Prozent „alle Staatsangehörigen und all diejenigen, die legal und

¹⁶⁹ Wenn wir die Werte in den beiden Spalten der Tabelle als ordinale Variablen interpretieren, so ergibt sich: Spearman's Rho = 0.068, $p = 0,726$, d. h. keine signifikante Korrelation.

dauerhaft im Land leben“. Die Meinungen der Österreicher*innen weichen in dieser Frage nicht stark vom europäischen Durchschnitt ab: 38 Prozent befürworten ein transnationales Wahlrecht, 17 Prozent ein postnationales, 27 Prozent ein insulares und 17 Prozent ein doppelt inklusives. Eine relative Mehrheit unterstützt also das dominante Arrangement, welches für nationale Wahlen und nur für diese ein transnationales Wahlrecht für alle Staatsbürger*innen vorsieht. Erstaunlich ist jedoch, dass insgesamt eine Mehrheit davon abweichende Lösungen befürwortet, wobei EU-weit wie auch in Österreich immerhin ein Drittel der Befragten nationale Wahlrechte für Nicht-Staatsangehörige unterstützt und mehr als zwei Fünftel Auslandsbürger*innen Wahlrechte vorenthalten möchten. Selbst dort, wo die Verteilung von Wahlrechten verfassungsrechtlich festgezurr ist, gibt es daher eine erhebliches Unterstützungspotenzial für politische Akteur*innen, die diese Frage neu aufrollen möchten.

In den Sozialwissenschaften und auch unter politischen Aktivist*innen ist vor allem der Zugang zum Wahlrecht für Immigrant*innen breit diskutiert worden, wobei umstritten ist, ob dieser primär über Einbürgerungen oder über die Entkoppelung des Wahlrechts von der Staatsbürgerschaft erfolgen sollte. Ein Argument gegen die zweite Strategie lautet, dass damit die Staatsbürgerschaft entwertet und der Anreiz zur Einbürgerung weiter reduziert würde. Aus postnationaler Sicht wäre das allerdings ein durchaus erwünschter Effekt. Andere weisen dagegen darauf hin, dass Einbürgerung positive Integrationswirkungen auslöst (siehe [Abschnitt 2.4](#)) und dass vollständige Aufenthaltssicherheit, unbeschränktes Rückkehrrecht und diplomatischer Schutz nur durch die Staatsbürgerschaft gewährleistet werden können. In dieser Debatte geht es jedoch nicht nur um weltanschauliche und rechtliche Fragen, sondern auch um eine empirische: Verringert die Zuerkennung des Wahlrechts für Nicht-Staatsangehörige deren Motivation, die Staatsbürgerschaft zu beantragen? Oder bewirkt die Erfahrung der Gleichberechtigung bei Wahlen umgekehrt eine stärkere Identifikation mit dem Staat und daher eine größere Neigung zur Einbürgerung?

Eine neue Studie liefert dazu interessante Antworten ([Slotwinski/Stutzer/Bevelander 2020](#)). Dabei wurde das Verhalten von Im-

migrant*innen aus Drittstaaten in Schweden untersucht. Diese erwerben nach drei Jahren Aufenthalt automatisch das Wahlrecht auf kommunaler Ebene. Nach fünf Jahren können sie die Einbürgerung beantragen, wobei keine Sprach- und Wissenstests verlangt werden, Doppelstaatsbürgerschaft toleriert wird und es keinen Ausschluss aufgrund geringen Einkommens oder des Bezugs von Sozialleistungen gibt. Die Studie beruht auf einem Quasi-Experiment, in dem Einwanderungskohorten, die jeweils drei Jahre vor den kommunalen Wahlen der Jahre 2002, 2006 und 2010 angekommen waren, in eine Versuchsgruppe und eine Kontrollgruppe geteilt wurden. Die erste bestand aus Personen, welche die dreijährige Aufenthaltsfrist um einige Tage überschritten hatten und daher wahlberechtigt waren, die zweite aus jenen, die kurz nach dem Stichtag angekommen und daher nicht wahlberechtigt waren. Die Verteilung zwischen den beiden Gruppen war daher annähernd zufällig, wodurch es möglich wird, Rückschlüsse auf den kausalen Einfluss der Wahlberechtigung zu ziehen. Die Studie untersuchte dann, welche Personen in der Folge eingebürgert wurden. Dabei zeigte sich, dass Immigrant*innen aus ärmeren Herkunftsländern¹⁷⁰ sich deutlich häufiger einbürgern, wenn sie zuvor schon das kommunale Wahlrecht erhalten haben, wogegen bei jenen aus reicheren Staaten die Entkoppelung des kommunalen Wahlrechts von der Staatsbürgerschaft die Neigung zur Einbürgerung etwas dämpft. Gerade bei den sozial schwächeren Herkunftsgruppen steigt mit dem Zugang zum Wahlrecht also die Identifikation mit dem Staat und der intrinsische Wert der Staatsbürgerschaft. Ein geringes soziales Gefälle zwischen Einwanderungs- und Herkunftsland führt dagegen eher dazu, die Staatsbürgerschaft des Aufnahmelandes zweckorientiert zu bewerten.

Dieser Befund ergänzt jenen zur Integrationswirkung der Einbürgerung, die ebenfalls davon abhängt, wie stark der Kontrast zwischen der Ressourcenausstattung des Herkunfts- und des Einwanderungslandes ist (siehe [Kapitel 2.4](#)). Wie die Autor*innen der Studie betonen, ist die beobachtete positive Wirkung des kommu-

¹⁷⁰ Gemessen durch den Human Development Index (HDI) des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP).

nen Wahlrechts auf Einbürgerung nur dann zu erwarten, wenn Letztere wie in Schweden relativ rasch und leicht möglich ist. Bei hohen Hürden und langen Wartezeiten wie in Österreich würde auch der Zugang zum kommunalen Wahlrecht kaum dazu beitragen, dass Immigrant*innen in größerer Zahl die Einbürgerung beantragen.

6.3 Schlussbemerkung: Eine Frage der Demokratiequalität

Wir haben in der [Einleitung zu diesem Kapitel](#) betont, dass der Zugang zu politischen Beteiligungsrechten für Migrant*innen ein Lackmustest für die Integrationspolitik ist, weil sich darin offenbart, ob Integration als einseitige Anpassung oder als wechselseitiger gesellschaftlicher Zusammenhalt in der Migrationsgesellschaft verstanden wird. Man kann dies auch so formulieren, dass es nicht nur um Integration geht, sondern ebenso um Demokratiequalität.

Internationale Migration verändert staatlich verfasste Gesellschaften in ihrer demografischen Zusammensetzung und Dynamik. Sie beschleunigt den kulturellen Wandel durch ökonomische Globalisierung und die digitale Revolution, welche die Vorstellung homogener Nationalkulturen untergraben. Sie verstärkt auch die politische Polarisierung zwischen mobilen und immobilen, urbanen und ländlichen, besser und schlechter gebildeten Bevölkerungsgruppen. Für die meisten dieser Phänomene ist Migration eher ein Symptom oder Katalysator als die bestimmende Ursache. Sie wird aber von jenen, die sich auf der Verliererseite des dramatischen sozialen Wandels sehen, oftmals als Ursache wahrgenommen. Aus dieser verzerrten Perspektive entsteht dann der Ruf nach einem Einwanderungsstopp und dem Ausschluss von Immigrant*innen aus der politischen Gemeinschaft. Dieses Ressentiment wird von populistischen Parteien mobilisiert, deren Kernideologie heute ein ausgeprägter Nativismus ist, d. h. die Abgrenzung der „Einheimischen“ von den zugewanderten „Fremden“ (Wodak 2016). Dass diese gesellschaftliche Konstellation für die Demokratie brandgefährlich ist, zeigt sich überall dort, wo nativistische Parteien an die Macht kommen und durch Aushöhlung des Rechtsstaats versuchen, an der Macht zu bleiben.

Der Zugang von Immigrant*innen zu Staatsbürgerschaft und Wahlrecht ist kein Allheilmittel gegen die populistische Degeneration der Demokratie, aber er verankert eine alternative Vision der politischen Gemeinschaft in den Kerninstitutionen des Staates. Diese Vision ist keineswegs neu. Sie versteht Demokratie als einen Zusammenschluss von Menschen, die sich in ihren Interessen, Identitäten, und Weltanschauungen grundlegend unterscheiden, aber in einem begrenzten Territorium unter denselben politischen Institutionen leben und daher ihre Zukunft gemeinsam gestalten müssen. Diversität im Inneren und Offenheit gegenüber der Welt sind in dieser Sicht nicht Bedrohungen, sondern die Rahmenbedingungen, unter denen demokratische Verfahren Legitimität für kollektiv bindende Entscheidungen in heterogenen Gesellschaften erzeugen.

Die prozedurale Legitimität der liberalen Demokratie setzt jedoch voraus, dass die Kriterien für Mitgliedschaft in der politischen Gemeinschaft und Beteiligung am demokratischen Prozess ausreichend inklusiv sind. Die Frage, wer Zugang zu Bürgerschaftsstatus und Wahlrecht bekommt, kann nicht selbst durch demokratische Verfahren entschieden werden. Daher müssen sich Demokratien auf substanzielle Inklusionsprinzipien verständigen und verpflichten, welche diese Frage soweit wie möglich außer Streit stellen (Bauböck 2018). So wie es heute undenkbar erscheint, dass Männer entscheiden konnten, Frauen das Wahlrecht vorzuenthalten, so sollte es in Zukunft undenkbar sein, dass von einheimischen Bürger*innen gewählte Abgeordnete beschließen, niedergelassenen Immigrant*innen und ihren Nachkommen die Staatsbürgerschaft zu verweigern.

Die Debatte um eine Reform des österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetzes und des Wahlrechts sollte daher nicht auf das Thema der Integration von Migrant*innen verkürzt werden. Es geht vielmehr um die grundlegende Frage, ob unser Verständnis von Demokratie nicht dem Wandel Österreichs zur Migrationsgesellschaft hinterherhinkt. Die Diagnose, die wir in diesem Buch erstellt haben, bestärkt diesen Verdacht. Wir haben uns aber auch bemüht zu zeigen, welche realistischen und schrittweisen Reformen das gravierende Demokratiedefizit verringern könnten.

7 Literatur

- Abizadeh, Arash 2008: ‚Democratic theory and border coercion: No right to unilaterally control your own borders‘, *Political Theory*, Jg. 36, Nr. 1, 37–65.
- Abizadeh, Arash 2010: ‚Democratic legitimacy and state coercion: A reply to David Miller‘, *Political Theory*, Jg. 38, Nr. 1, 121–130.
- Acosta, Diego Arcarazo 2018: *The national versus the foreigner in South America. 200 years of migration and citizenship law*, Cambridge.
- Ahlhaus, Svenja 2020: *Die Grenzen des Demos. Mitgliedschaftspolitik aus post-souveräner Perspektive*, Frankfurt am Main.
- Anderson, Benedict 1998: *The spectre of comparisons. Nationalism, Southeast Asia, and the world*, London/New York.
- Anderson, Benedict 2005: *Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts*, Frankfurt am Main.
- APA 1986a: APA0187 5 AI Fr, 10. Oktober 1986, 13:46 Uhr: 7. Europäische Gemeindeministerkonferenz in Salzburg beendet.
- APA 1986b: APA0278 5 AA siehe APA287, Mi, 15. Oktober 1986, 17:21 Uhr: Oreja für europaweites kommunales Wahlrecht.
- APA 1986c: APA0096 5 II, Mi, 10. Dezember 1986, 11:57 Uhr: KPÖ-Wien: Stadtverfassung muß weiterentwickelt werden.
- APA 1987a: APA0067 5 II, Fr, 23. Jänner 1987, 10:43 Uhr: SPÖ-Vorarlberg steht turbulenter Landesparteitag bevor.
- APA 1987b: APA0151 5 II, Fr, 25. September 1987, 13:48 Uhr: Grazer SPÖ: Wahlrecht für Ausländer soll diskutiert werden.
- APA 1987c: APA0155 4 II, Do, 03. Dezember 1987, 13:22 Uhr: Bezirksvertretungswahl von Wiener KPÖ angefochten.
- APA 1988a: APA0158 5 II, Mo, 25. Jänner 1988, 14:33 Uhr: Diskussion um Ausländer-Wahlrecht in Wien 1.
- APA 1988b: APA0181 5 II, Fr, 25. März 1988, 14:25 Uhr: Salzburger SPÖ für Ausländerwahlrecht auf Gemeindeebene.
- APA 1988c: APA0271 5 II, Do, 07. April 1988, 17:16 Uhr: VP-Salzburg gegen Wahlrecht für Ausländer.
- APA 1988d: APA0177 5 IN, So, 17. April 1988, 19:01 Uhr: AL-Abgeordneter fordert Wahlrecht für Ausländer.
- APA 1988e: APA0162 5 II Forts. zu APA100, Mo, 09. Mai 1988, 13:35 Uhr: SP-Sowboda [sic!] für verstärkte Integration 2 (Busek) Wien/APA.
- APA 1988f: APA0079 5 II, Sa, 03. September 1988, 12:12 Uhr: Karlsson fordert Wahlrecht für in Österreich lebende Ausländer.
- APA 1988g: APA0168 5 II, Mi, 28. September 1988, 12:24 Uhr: Welan: Ausländerwahlrecht weiter mit Staatsbürgerschaft koppeln.

- APA 1988h: APA0168 5 II, Di, 11. Oktober 1988, 13:24 Uhr: Grüne wollen Parteibuchwirtschaft strafrechtlich verfolgen 1.
- APA 1988i: APA0168 5 II, Do, 15. Dezember 1988, 13:16 Uhr: Wiener SPÖ um Verbesserungen für Lage der Ausländer bemüht.
- APA 1989a: APA0187 5 II, Di, 21. Februar 1989, 13:30 Uhr: Zilk: Halte nichts von Ausländerwahlrecht auf niederer Ebene 1.
- APA 1989b: APA0165 5 II Forts. zu APA132, Mi, 22. Februar 1989, 13:42 Uhr: Weiter Diskussion ... 4 Wien/APA.
- APA 1989c: APA0199 5 II Forts. zu APA165, Mi, 22. Februar 1989, 14:43 Uhr: Weiter Diskussion ... 5 Wien/APA.
- APA 1989d: APA0258 5 II Forts. zu APA206, Mi, 22. Februar 1989, 16:33 Uhr: Weitere Diskussion ... 7 (Mayr) Wien/APA.
- APA 1989e: APA0238 5 II mit APA135, Mi, 15. März 1989, 15:06 Uhr: Löschnak: Kein „zehnter Wahlkreis“ für Auslandsösterreicher.
- APA 1989f: APA0305 5 II, Mi, 15. März 1989, 16:50 Uhr: Stingl: Kommunen dürfen nicht zu Milliarden-Verlustträgern werden.
- APA 1989g: APA0103 5 II, Fr, 23. Juni 1989, 11:39 Uhr: Wahlrecht für Ausländer: Grüne fordern rasche Verwirklichung.
- APA 1990a: APA0248 5 II, Fr, 19. Jänner 1990, 14:25 Uhr: Auslandsösterreicherwahlrecht 1.
- APA 1990b: APA0215 5 II Forts. zu APA169, Mi, 28. Februar 1990, 13:40 Uhr: Nationalrat 3 (Fischer/König/Frischenschlager) Wien/APA.
- APA 1990c: APA0258 5 II Forts. zu APA215, Mi, 28. Februar 1990, 14:31 Uhr: NR 4 (Wahlrecht – Frischenschlager/Smolle/Schranz/Khol) Wien/APA.
- APA 1990d: APA0238 5 II, Do, 01. März 1990, 14:05 Uhr: Mock begrüßt Wahlrecht für Auslandsösterreicher.
- APA 1990e: APA0387 5 II, Mi, 07. März 1990, 17:46 Uhr: Kritik am Wahlrechtsänderungsgesetz.
- APA 1990f: APA0106 5 II, Sa, 17. März 1990, 13:32 Uhr: Auslandsösterreicher peilen eigenen Wahlkreis an.
- APA 1990g: APA0209 5 II, Mo, 19. März 1990, 13:42 Uhr: Fischer: Nächste Nationalratswahl nach bisherigem Wahlrecht.
- APA 1990h: APA0108 5 II, Mi, 28. März 1990, 11:28 Uhr: Molden gegen eigenen Wahlkreis für Auslandsösterreicher.
- APA 1990i: APA0287 5 II, Do, 29. März 1990, 15:39 Uhr: Wahlrecht für Auslandsösterreicher auch bei Landtagswahlen gefordert.
- APA 1990j: APA0098 5 II Forts. zu APA079, So, 13. Mai 1990, 13:10 Uhr: SPÖ-Mayr: Opposition wäre für SPÖ keine Katastrophe 2 Wien/APA.
- APA 1990k: APA0209 5 II Forts. zu APA084, Mo, 11. Juni 1990, 13:56 Uhr: Ausländerproblematik 2 (Grüne) Wien/APA.

- APA 1990l: APA0273 5 II Forts. zu APA237, Do, 04. Oktober 1990, 14:50 Uhr: Noch 3 Tage 10 (Cap/Ausländer) Wien/Bregenz/APA.
- APA 1991a: APA0058 5 II Do, 10. Jänner 1991, 09:28 Uhr: Grazer Bürgermeister Stingl: Asylanten willkommen 1.
- APA 1991b: APA0305 5 II siehe APA216, Fr, 01. Februar 1991, 15:20 Uhr: Grüne: Ablehnung des passiven ÖH-Wahlrechts für Ausländer „Skandal“.
- APA 1991c: APA0204 5 II 0434, Do, 05. September 1991, 13:13 Uhr: Auslandsösterreicher fühlen sich noch immer diskriminiert.
- APA 1992: APA0218 5 II 0380 siehe APA210/21.10, Mi, 21. Oktober 1992, 12:54 Uhr: FPÖ-Ausländer-Volksbegehren unter dem Titel „Österreich zuerst“.
- APA 1994: APA0137 5 II 0211, Sa, 24. Dezember 1994, 17:46 Uhr: Petrovic: Regierungsbeteiligung nur bei geänderter Ausländerpolitik.
- APA 2020a: APA0018 5 II 0571, Mo, 05. Oktober 2020, 05:00 Uhr: Wien-Wahl: EU-Bürger mit immer mehr Gewicht, aber wahlfaul.
- APA 2020b: APA0029 5 II 0440, Fr, 16. Oktober 2020, 05:00 Uhr: Wien-Wahl: Grüne profitieren von EU-Stimmen – ÖVP und FPÖ schwach.
- APA 2021: APA0189 5 II 0455 Cl, Di, 26. Jänner 2021, 12:01 Uhr: „SOS Mitmensch“ macht Druck für Einbürgerung hier geborener Kinder.
- Arendt, Hannah 1986: *Elemente und Ursprünge totalitärer Herrschaft*, München.
- Aristoteles 2001: *Politik*, herausgegeben von Otfried Höffe, Berlin.
- Arrighi, Jean-Thomas/Bauböck, Rainer 2017: ‚A multilevel puzzle. Migrants’ voting rights in national and local elections‘, *European Journal of Political Research*, Jg. 56, Nr. 3, 619–639. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12176>.
- Asylkoordination Österreich/Diakonie Flüchtlingsdienst/European Network on Statelessness/The Institute on Statelessness and Inclusion 2020: *Austria. Universal periodic review. Joint submission to the Human Rights Council*. Abgerufen am 28. Juli 2020 unter https://www.statelessness.eu/sites/www.statelessness.eu/files/UPR37_Austria_website.pdf.
- Ataç, Ilker 2017: ‚Gaygusuz v. Austria: Advancing the rights of non-citizens through litigation‘, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Jg. 46, Nr. 1, 21–31. <https://doi.org/10.15203/ozp.1588.vol46iss1>.
- Atz, Hermann/Haller, Max 2021: ‚Does dual citizenship endanger ethnic cohabitation? How the South Tyrolean population views a supplementary Austrian citizenship‘, in Rainer Bauböck/Max Haller (Hg.): *Dual citizenship and naturalisation: Global, comparative and Austrian perspectives*, Wien, 293–317. <https://doi.org/10.1553/978OEAW87752>.
- Barbieri, William A. 1998: *Ethics of Citizenship. Immigration and group rights in Germany*, Durham.

- Bauböck, Rainer 1994: *Transnational citizenship. Membership and rights in international migration*, Aldershot.
- Bauböck, Rainer 2002: ‚Wessen Stimme zählt? Thesen über demokratische Beteiligung in der Einwanderungsgesellschaft‘, *IWE Working Papers*, Nr. 35. Abgerufen am 03. März 2021 unter <https://eif.univie.ac.at/downloads/workingpapers/IWE-Papers/WP35.pdf>.
- Bauböck, Rainer 2003: ‚Towards a political theory of migrant transnationalism‘, *International Migration Review*, Jg. 37, Nr. 3, 700–723.
- Bauböck, Rainer 2007: ‚Stakeholder citizenship and transnational political participation: A normative evaluation of external voting‘, *Fordham Law Review*, Jg. 75, Nr. 5, 2393–2447.
- Bauböck, Rainer 2012: ‚Constellations and transitions: Combining macro and micro perspectives on migration and citizenship‘, in Renée Schröder/Ruth Wodak (Hg.): *Migrations. Interdisciplinary perspectives*, Wien, 3–14.
- Bauböck, Rainer 2018: *Democratic inclusion. Rainer Bauböck in dialogue*, Manchester.
- Bauböck, Rainer 2019: ‚Genuine links and useful passports: Evaluating strategic uses of citizenship‘, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Jg. 45, Nr. 6, 1015–1026. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1440495>.
- Bauböck, Rainer 2021: ‚The toleration of dual citizenship: A global trend and its limits‘, in Rainer Bauböck/Max Haller (Hg.): *Dual citizenship and naturalisation: Global, comparative and Austrian perspectives*, Wien, 59–79. <https://doi.org/10.1553/978OEAW87752>.
- Bauböck, Rainer/Çınar, Dilek 2001: ‚Nationality Law and naturalisation in Austria‘, in Randall Hansen/Patrick Weil (Hg.): *Towards a European nationality: Citizenship, immigration and nationality law in the European Union*, London, 255–272.
- Bauböck, Rainer/Ersbøll, Eva/Groenendijk, Kees/Waldrauch, Harald 2006 (Hg): *Acquisition and loss of nationality. Policies and trends in 15 European states*, Amsterdam.
- Bauböck, Rainer/Honohan, Iseult/Vink, Maarten 2018: ‚How citizenship laws differ: A global comparison‘, *Delmi GLOBALCIT Policy Brief*, Nr. 9. Abgerufen am 04. April 2021 unter http://globalcit.eu/wp-content/uploads/2018/11/Policy_Brief_Delmi_GLOBALCIT.pdf.
- Bauböck, Rainer/Paskalev, Vesco 2015: ‚Cutting genuine links. A normative analysis of citizenship deprivation‘, *Georgetown Journal of Immigration Law*, Jg. 30, Nr. 1, 47–104.
- Bauböck, Rainer/Perchinig, Bernhard 2006: ‚Migrations- und Integrationspolitik‘, in Herbert Dachs/Peter Gerlich/Herbert Gottweis/Helmut Kramer/Volkmar Lauber/Wolfgang C. Müller/Emmerich Tálos (Hg.): *Politik in Österreich. Das Handbuch*, Wien, 726–742.

- Bauböck, Rainer/Valchars, Gerd 2021: ‚Austria’s non-toleration of dual citizenship’, in Rainer Bauböck/Max Haller (Hg.): *Dual citizenship and naturalisation: Global, comparative and Austrian perspectives*, Wien, 207–227. <https://doi.org/10.1553/978OEAW87752>.
- Beckman, Ludvig 2009: *The frontiers of democracy. The right to vote and its limits*, Houndmills, Basingstoke.
- Blatter, Joachim/Bauböck, Rainer 2019 (Hg.): ‚Let me vote in your country and I’ll let you vote in mine. A proposal for transnational democracy’, *EUI Working Papers*, Robert Schumann Centre for Advanced Studies, Nr. 25. <http://hdl.handle.net/1814/62225>.
- Bloemraad, Irene 2017: ‚Does citizenship matter?’, in Ayelet Shachar/Rainer Bauböck/Irene Bloemraad/Maarten Vink (Hg.): *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, 524–550.
- Brickner, Irene 2013: ‚Österreicher werden oder Fremder bleiben“, *Der Standard*, 18. November. Abgerufen am 08. Mai 2021 unter <https://www.derstandard.at/story/1381373746235/oesterreicher-werden-oder-fremder-bleiben>.
- Brubaker, Rogers 1994: *Staats-Bürger: Deutschland und Frankreich im historischen Vergleich*, Hamburg.
- Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten 1990: *Außenpolitischer Bericht 1990, Bericht des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten*, Wien.
- BMEIA (Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten) 2021a: ‚Beibehaltung‘. Abgerufen am 10. August 2021 unter <https://www.bmeia.gv.at/reise-aufenthalt/leben-im-ausland/staats-und-unionsbuergerschaft/beibehaltung/>.
- BMEIA (Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten) 2021b: ‚Doppelstaatsbürgerschaft‘. Abgerufen am 08. Mai 2021 unter <https://www.bmeia.gv.at/reise-aufenthalt/leben-im-ausland/staats-und-unionsbuergerschaft/doppelstaatsbuergerschaft/>.
- Bundesministerium für Inneres 1990: ‚Nationalratswahl 1990‘.
- Bundesministerium für Inneres 1994: ‚Nationalratswahl 1994‘.
- Bundesministerium für Inneres 1995: ‚Nationalratswahl 1995‘.
- Bundesministerium für Inneres 1999: ‚Nationalratswahl 1999‘.
- Bundesministerium für Inneres 2002: ‚Nationalratswahl 2002‘. Abgerufen am 22. Dezember 2020 unter https://www.bmi.gv.at/412/Nationalratswahlen/Nationalratswahl_2002.
- Bundesministerium für Inneres 2006: ‚Nationalratswahl 2006‘. Abgerufen am 22. Dezember 2020 unter https://www.bmi.gv.at/412/Nationalratswahlen/Nationalratswahl_2006.

- Bundesministerium für Inneres 2008: ‚Nationalratswahl 2008‘. Abgerufen am 22. Dezember 2020 unter https://www.bmi.gv.at/412/Nationalratswahlen/Nationalratswahl_2008/.
- Bundesministerium für Inneres 2009: ‚Europawahl 2009‘. Abgerufen am 22. Dezember 2020 unter https://www.bmi.gv.at/412/Europawahlen/Europawahl_2009/start.aspx.
- Bundesministerium für Inneres 2013: ‚Nationalratswahl 2013‘. Abgerufen am 22. Dezember 2020 unter https://www.bmi.gv.at/412/Nationalratswahlen/Nationalratswahl_2013.
- Bundesministerium für Inneres 2016: ‚Bundespräsidentenwahl 2016‘. Abgerufen am 24. Juni 2021 unter https://www.bmi.gv.at/412/Bundespraesidentenwahlen/Bundespraesidentenwahl_2016/start.aspx.
- Bundesministerium für Inneres 2017: ‚Nationalratswahl 2017‘. Abgerufen am 22. Dezember 2020 unter https://www.bmi.gv.at/412/Nationalratswahlen/Nationalratswahl_2017.
- Bundesministerium für Inneres 2019a: ‚Europawahl 2019‘. Abgerufen am 22. Dezember 2020 unter https://www.bmi.gv.at/412/Europawahlen/Europawahl_2019/start.aspx.
- Bundesministerium für Inneres 2019b: ‚Nationalratswahl 2019‘. Abgerufen am 22. Dezember 2020 unter https://www.bmi.gv.at/412/Nationalratswahlen/Nationalratswahl_2019.
- Burger, Hannelore 2000: ‚Passwesen und Staatsbürgerschaft‘, in Waltraud Heindl/Edith Saurer/Hannelore Burger/Harald Wendlin (Hg.): *Grenze und Staat: Paßwesen, Staatsbürgerschaft, Heimatrecht und Fremden-gesetzgebung in der österreichischen Monarchie 1750–1867*, Wien, 3–172.
- Burger, Hannelore/Wendelin, Harald 2004: ‚Vertreibung, Rückkehr und Staatsbürgerschaft. Die Praxis der Vollziehung des Staatsbürgerschaftsrechts an den österreichischen Juden‘, in Veröffentlichungen der Österreichischen Historikerkommission (Hg.): *Staatsbürgerschaft und Vertreibung*, Bd. 7, Wien/München, 238–501.
- Buschmann, Gotthard Freiherr von 1833: *Ueber die österreichische Staatsbürgerschaft*, Wien.
- Caramani, Daniele/Strijbis, Oliver 2013: ‚Discrepant electorates: The inclusiveness of electorates and its impact on the representation of citizens‘, *Parliamentary Affairs*, Jg. 66, Nr. 2, 384–404.
- Carens, Joseph H. 1987: ‚Aliens and citizens: The case for open borders‘, *The Review of Politics*, Jg. 49, Nr. 2, 251–273.
- Chaudhary, Ali R. 2018: ‚Voting here and there: political integration and transnational political engagement among immigrants in Europe‘, *Global Networks*, Jg. 18, Nr. 3, 437–460.

- Chiswick, Barry R. 1978. ‚The effect of Americanization on the earnings of foreign-born men‘, *Journal of Political Economy*, Jg. 86, Nr. 5, 897–921.
- CIEC (Commission Internationale de l'État Civil) 2020: ‚Commission Internationale de l'État Civil/International Commission on Civil Status‘. Abgerufen am 23. April 2021 unter <http://www.ciec1.org/>.
- Çınar, Dilek 2010: ‚Country report: Austria‘, *EUDO Citizenship Observatory Country Reports*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Nr. 10. <http://hdl.handle.net/1814/19602>.
- Collyer, Michael 2014: ‚A geography of extra-territorial citizenship: Explanations of external voting‘, *Migration Studies*, Jg. 2, Nr. 1, 55–72. <https://doi.org/10.1093/migration/mns008>.
- Dahl, Robert 1989: *Democracy and its critics*, New Haven.
- Dahl, Robert 1990: *After the revolution? Authority in a good society*, New Haven.
- de Groot, David 2020: *CJEU asked to rule on acquisition of nationality in light of EU citizenship: The fundamental status on the horizon?*, *GLOBALCIT Blog*. Abgerufen am 03. März 2021 unter <https://globalcit.eu/cjeu-asked-to-rule-on-acquisition-of-nationality-in-light-of-eu-citizenship-the-fundamental-status-on-the-horizon-c-118-20-jy-v-wiener-landesregierung/>.
- de Groot, Gerard-René 2019: ‚Beschouwingen over het HvJ EU-arrest Tjebbes‘, *Asiel- en Migrantenrecht*, 444–451.
- de Groot, Gerard-René/Vink, Maarten Peter 2014: ‚Best practices in involuntary loss of nationality in the EU‘, *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, Nr. 73. Abgerufen am 03. März 2021 unter <https://www.ceps.eu/ceps-publications/best-practices-involuntary-loss-nationality-eu/>.
- de Groot, Rene/Vonk, Olivier 2012: ‚Nationality, statelessness and ECHR's Article 8: Comments on Genovese v. Malta‘, *European Journal of Migration and Law*, Jg. 14, Nr. 3, 317–325. <https://doi.org/10.1163/15718166-12342010>.
- de Haas, Hein/Castles, Stephen/Miller, Mark J. 2020: *The age of migration*, New York.
- de Schutter, Helder/Ypi, Lea 2015: ‚Mandatory citizenship for immigrants‘, *British Journal of Political Science*, Jg. 45, Nr. 2, 235–251. <https://doi.org/10.1017/S0007123414000568>.
- Der Standard 2018: ‚Bundesländer analysieren Höchstrichter-Erkenntnis‘, *Der Standard*, 18. Dezember. Abgerufen am 23. April 2021 unter <https://www.derstandard.at/story/2000094249617/bundeslaender-analysieren-hoehstrichter-urteil>.
- DeVoretz, Don J./Bevelander, Pieter 2009 (Hg.): *The Economics of Citizenship*, Malmö.
- doppelstaatsbuerger.at 2020: *Statistiken der Bundesländer*. Abgerufen am 22. Juni 2021 unter <https://www.doppelstaatsbuerger.at/statistik>.

- Dujmovits, Werner 2000: *Auslandsösterreicherwahlrecht und Briefwahl*, Wien.
- Džankić, Jelena 2018: ‚Immigrant investor programmes in the European Union (EU)‘, *Journal of Contemporary European Studies*, Jg. 26, Nr. 1, 64–80. <https://doi.org/10.1080/14782804.2018.1427559>.
- Džankić, Jelena 2019: *The global market for investor citizenship*, London.
- Džankić, Jelena 2020: *The curious case of Peter Handke’s Yugoslav passport*. *GLOBALCIT Blog*. Abgerufen am 08. Mai 2021 unter <https://globalcit.eu/the-curious-case-of-peter-handkes-yugoslav-passport/>.
- Earnest, David C. 2008: *Old nations, new voters: Nationalism, transnationalism, and democracy in the era of global migration*, Albany.
- Ecker, Julia/Kvasina, Ivica/Peyrl, Johannes 2017: ‚§ 10‘, in Julia Ecker/Martin Kind/Ivica Kvasina/Johannes Peyrl (Hg.): *StbG 1985. Staatsbürgerschaftsgesetz 1985. Kommentar*, Wien, 134–239.
- Erdilmen, Merve/Honohan, Iseult 2020: ‚Trends in birthright citizenship in EU 28. 2013–2020‘, *Global Citizenship Observatory Comparative Report*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Nr. 2. <http://hdl.handle.net/1814/66646>.
- Europäische Kommission 2019: *Investor citizenship and residence schemes in the European Union*, COM(2019) 12 final, Brüssel. Abgerufen am 03. März 2021 unter https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf.
- European Network on Statelessness 2021: ‚Statelessness Index: Austria‘. Abgerufen am 07. Mai 2021 unter <https://index.statelessness.eu/country/austria>.
- Eurostat 2021: *Residents who acquired citizenship as a share of resident non-citizens by former citizenship and sex [migr_acqs]*, letztes Update: 15. März 2021. Abgerufen am 07. April 2021 unter https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_acqs&lang=en.
- Fassmann, Heinz/Münz, Rainer 1992: *Einwanderungsland Österreich? Gastarbeiter, Flüchtlinge, Immigranten*, Wien.
- Finn, Victoria 2020: ‚Migrant voting: here, there, in both countries, or nowhere‘, *Citizenship Studies*, Jg. 24, Nr. 6, 730–750. <https://doi.org/10.1080/13621025.2020.1745154>.
- Firsching, Karl 1974: *Einführung in das internationale Privatrecht: einschließlich der Grundzüge des internationalen Verfahrensrechts*, Berlin.
- Fritzl, Martin 2021: ‚Verfahren eingestellt. Peter Handke bleibt Österreicher‘, *Die Presse*, 29. April, 23.
- Gamlen, Alan 2019: *Human geopolitics: States, emigrants, and the rise of diaspora institutions*, Oxford.
- Gellner, Ernest 1991: *Nationalismus und Moderne*, Berlin.

- Gibney, Matthew J. 2020: ‚Banishment and the pre-history of legitimate expulsion power‘, *Citizenship Studies*, Jg. 24, Nr. 3, 277–300. <https://doi.org/10.1080/13621025.2019.1700044>.
- GLOBALCIT 2016: *Global Database on Modes of Acquisition of Citizenship*. Global Citizenship Observatory, European University Institute. Abgerufen am 03. März 2021 unter <https://globalcit.eu/acquisition-citizenship/>.
- GLOBALCIT 2019a: *Conditions for Electoral Rights*. Global Citizenship Observatory, European University Institute. Abgerufen am 03. März 2021 unter <https://globalcit.eu/conditions-for-electoral-rights/>.
- GLOBALCIT 2019b: *Global Birthright Indicators*. Global Citizenship Observatory, European University Institute. Abgerufen am 03. März 2021 unter <https://globalcit.eu/databases/global-birthright-indicators/>.
- GLOBALCIT 2020a: ‚Dual citizenship on the horizon for Dutch citizens in the United Kingdom‘. Abgerufen am 23. April 2021 unter <https://globalcit.eu/dual-citizenship-on-the-horizon-for-dutch-citizens-in-the-united-kingdom/>.
- GLOBALCIT 2020b: ‚Controversial Citizenship Amendment Act sparks protests in India‘. Abgerufen am 12. August 2021 unter <https://globalcit.eu/controversial-citizenship-amendment-act-sparks-protests-in-india/>.
- Goodin, Robert 2007: ‚Enfranchising all affected interests, and its alternatives‘, *Philosophy and Public Affairs*, Jg. 35, Nr. 1, 40–68.
- Goodman, Sara Wallace 2010: ‚Integration requirements for integration’s sake? Identifying, categorizing and comparing civic integration policies‘, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Jg. 36, Nr. 5, 753–772.
- Grabenwarter, Christoph/Krauskopf, Beatrix 2010: ‚Entwicklungsstufen der Distanzwahl im Spannungsfeld des Wahlrechts‘, in Anna Gamper (Hg.): *Entwicklung des Wahlrechts am europäischen Fallbeispiel*, Wien/New York, 145–174.
- Graeber, John D. 2020: ‚Quo vadis, citizenship? A long-term assessment of policy continuity, convergence, and change in contemporary Europe‘, *Journal of Contemporary European Studies*, Jg. 28, Nr. 2, 236–256. <https://doi.org/10.1080/14782804.2020.1724531>.
- Grasl, Alexandra 2002: *MigrantInnen als Akteure der österreichischen Politik. Politische Partizipation der neuen Minderheiten: Teilhabemöglichkeiten und -barrieren, erste Erfahrungen ethnischer MandatsträgerInnen*, Diplomarbeit, Universität Wien.
- Gundl, Florian 2021: ‚The view of expatriate Austrians on dual citizenship: The results of a worldwide survey‘, in Rainer Bauböck/Max Haller (Hg.): *Dual citizenship and naturalisation: Global, comparative and Austrian perspectives*, Wien, 275–291. <https://doi.org/10.1553/978OEAW87752>.

- Habermas, Jürgen 1992: ‚Citizenship and national identity: Some reflections on the future of Europe‘, *Praxis International*, Jg. 12, Nr. 1, 1–19.
- Hainmueller, Jens/Hangartner, Dominik/Pietrantuono, Giuseppe 2017: ‚Catalyst or crown: Does naturalization promote the long-term social integration of immigrants?‘, *American Political Science Review*, Jg. 111, Nr. 2, 256–276. <https://doi.org/10.1017/S0003055416000745>.
- Haller, Max/Stadlmair, Jeremias 2021: ‚Wunsch nach Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft. Eine empirische Untersuchung in Wien‘, Forschungsbericht der Kommission für Migrations- und Integrationsforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften im Auftrag der Stadt Wien.
- Handstanger, Meinrad 2007: ‚Wahlrecht mit Auslandsbezug: Europa-, Auslandsösterreich-, Ausländerwahlrecht‘, *Journal für Rechtspolitik*, Jg. 15, Nr. 3, 131–135. <https://doi.org/10.1007/s00730-007-0178-z>.
- Harpaz, Yossi 2019: *Citizenship 2.0. Dual nationality as a global asset*, Princeton.
- Harpaz, Yossi 2021: ‚Strategic dual citizenship: Global dynamics of supply and demand‘, in Rainer Bauböck/Max Haller (Hg.): *Dual citizenship and naturalisation: Global, comparative and Austrian perspectives*, Wien, 97–117. <https://doi.org/10.1553/978OEAW87752>.
- Hayduk, Ronald 2005: *Democracy for all: Restoring immigrant voting in the United States*, New York.
- Howard, Marc Morje 2009: *The politics of citizenship in Europe*, Cambridge.
- Ichner, Bernhard 2021: Hunderten Austrotürken droht Pass-Entzug, *Kurier*, 31. März, 19.
- IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance)/IFE (Instituto Federal Electoral de Mexico) 2007 (Hg.): *Voting from abroad. The international IDEA handbook*, Stockholm/Mexico City.
- IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) 2020: *International IDEA Voting from Abroad Database*. Abgerufen am 04. April 2021 unter <https://www.idea.int/data-tools/data/voting-abroad>.
- ISI (Institute on Statelessness and Inclusion) 2020: *Statelessness in numbers: 2020. An overview and analysis of global statistics*. Abgerufen am 16. August 2021 unter https://files.institutesi.org/ISI_statistics_analysis_2020.pdf.
- Ishay, Micheline 2008: *The history of human rights. From ancient times to the globalization era*. Oakland.
- Janoski, Thomas 2010: *The ironies of citizenship: Naturalization policies in advanced industrialized countries*, Cambridge.
- Jayal, Niraja Gopal 2019: *Paths to citizenship, paths to statelessness*, GLOBALCIT Blog. Abgerufen am 04. März 2021 unter <https://globalcit.eu/paths-to-citizenship-paths-to-statelessness>.

- Joppke, Christian 1999: ‚How Immigration is changing citizenship: A comparative view‘, *Ethnic and Racial Studies*, Jg. 22, Nr. 4, 629–652.
- Joppke, Christian 2007: ‚Transformation of citizenship: Status, rights, identity‘, *Citizenship Studies*, Jg. 11, Nr. 1, 37–48.
- Joppke, Christian 2008: ‚Comparative citizenship: A restrictive turn in Europe?‘, *Journal of Law and Ethics of Human Rights*, Jg. 2, Nr. 1, 1–41.
- Joppke, Christian 2010: *Citizenship and Immigration*, London.
- Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther 2013: ‚Kommunalwahlen in den Bundesländern. Ein vergleichender Überblick‘, in Ferdinand Karlhofer/Günther Pallaver (Hg.): *Gemeindewahlen in Österreich im Bundesländervergleich*, Innsbruck, 9–32.
- Kind, Martin 2017: ‚§ 7‘, in Julia Ecker/Martin Kind/Ivica Kvasina/Johannes Peyrl (Hg.): *StbG 1985. Staatsbürgerschaftsgesetz 1985. Kommentar*, Wien, 77–103.
- Kolonovits, Dieter 2004: ‚Rechtsfragen des Wiedererwerbs der österreichischen Staatsbürgerschaft durch Opfer des Nationalsozialismus (Vertriebene) nach österreichischem Staatsbürgerschaftsrecht‘, in Veröffentlichungen der Österreichischen Historikerkommission (Hg.): *Staatsbürgerschaft und Vertreibung*, Bd. 7, Wien/München, 7–238.
- Kostakopoulou, Theodora 2002: ‚Long-term resident third-country nationals in the European Union: normative expectations and institutional openings‘, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Jg. 28, Nr. 3, 443–462. <http://dx.doi.org/10.1080/13691830220146545>.
- Kostakopoulou, Dora 2008: *The future governance of citizenship*, Cambridge.
- Kostakopoulou, Dora 2019: *Eurozenship: Pro and contra*, *Verfassungsblog*. Abgerufen am 03. März 2021 unter <https://verfassungsblog.de/category/debates/eurozenship-pro-and-contra-debates/>.
- Krutzler, David/Sterkl, Maria/Wallisch, Gianluca 2018: ‚Für viele Austrotürken hat das Zittern bald ein Ende‘, *Der Standard*, 18. Dezember. Abgerufen am 23. April 2021 unter <https://www.derstandard.at/story/2000094277296/fuer-viele-austrotuerken-hat-das-zittern-bald-ein-ende>.
- Lafleur, Jean-Michel 2013: *Transnational politics and the state. The external voting rights of diasporas*, London/New York.
- Lavi, Shai 2010: ‚Punishment and the revocation of citizenship in the United Kingdom, United States, and Israel‘, *New Criminal Law Review*, Jg. 13, Nr. 2, 404–426.
- Lepoutre, Jules 2020: ‚Citizenship loss and deprivation in the European Union (27 + 1)‘, *GLOBALCIT Working Papers*, Robert Schumann Centre for Advanced Studies, Nr. 29. <http://hdl.handle.net/1814/66958>.
- Lippold, Rainer 1989: ‚Möglichkeiten und Grenzen eines Wahlrechts für Auslandsösterreicher‘, *Österreichische Juristen-Zeitung*, Jg. 44, 652.

- López-Guerra, Claudio 2005: ‚Should expatriates vote?‘, *The Journal of Political Philosophy*, Jg. 13, Nr. 2, 216–234.
- López-Guerra, Claudio 2014: *Democracy and disenfranchisement. The morality of electoral exclusions*, Oxford.
- Maas, Willem 2008: ‚Migrants, states, and EU citizenship’s unfulfilled promise‘, *Citizenship Studies*, Jg. 12, Nr. 6, 583–596. <https://doi.org/10.1080/13621020802450668>.
- Macklin, Audrey 2018: ‚The return of banishment: Do the new denationalisation policies weaken citizenship?‘, in Rainer Bauböck (Hg.): *Debating transformations of citizenship*, New York, 163–172.
- Manby, Bronwen 2018: *Citizenship in Africa. The law of belonging*, Oxford.
- Marshall, Thomas H. 2000: *Staatsbürgerrechte und soziale Klasse*, Wiesbaden.
- Mayer, Heinz 1997: ‚Das Kommunalwahlrecht der Unionsbürger in Wien‘, *Österreichische Juristen-Zeitung*, Jg. 52, 361.
- Mayer, Heinz 2002: ‚Einführung eines Ausländerwahlrechts zu den Bezirksvertretungen in Wien‘, *Österreichische Gemeindezeitung*, Nr. 8, 18–21.
- Mayer, Heinz 2004: ‚Entscheidung VfGH 30.6.2004, G 218/03‘, *migraLex*, Jg. 2, Nr. 3, 87.
- Mediendienst Integration 2019: *Staatsangehörigkeit und Einbürgerung*. Abgerufen am 03. März 2020 unter <https://mediendienst-integration.de/migration/staatsbuergerschaft.html>.
- Meng, Xin/Manning, Chris 2010: *The great migration. Rural-urban migration in China and Indonesia*, Aldershot.
- Merli, Franz 2011: ‚Wahlen in Gibraltar, Demokratie in Österreich und Lehren für Europa‘, in Tomislav Borić/Brigitta Lurger/Peter Schwarzenegger/Ulfried Terlitz (Hg.): *Öffnung und Wandel – Die internationale Dimension des Rechts II. Festschrift für Willibald Posch zum 65. Geburtstag*, Wien, 503–512.
- Michel, Elie/Blatter, Joachim 2020a: ‚Enfranchising immigrants and/or emigrants? Attitudes towards voting rights expansion among sedentary nationals in Europe‘, *Ethnic and Racial Studies*, 1–20. <https://doi.org/10.1080/01419870.2020.1817519>.
- Michel, Elie/Blatter, Joachim 2020b: *Citizens preference for voting rights in Europe* [Dataset]. Universität Luzern. Distributed by FORS, Lausanne.
- Midtboen, Arnfinn H./Birkvad, Simon Roland/Erdal, Marta Bivand 2018: *Citizenship in the Nordic countries. Past, present, future*, Kopenhagen. Abgerufen am 03. März 2020 unter <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1197581/FULLTEXT03.pdf>.
- Miller, David 2010: ‚Why immigration controls are not coercive: a reply to Arash Abizadeh‘, *Political Theory*, Jg. 38, Nr. 1, 111–120.

- Neisser, Heinrich/Handstanger, Meinrad/Schick, Robert 1994: *Bundeswahlrecht und direkte Demokratie. Gesetzesausgabe mit Erläuterungen und einer Sammlung der Judikatur*, 2. Auflage, Wien.
- Neuwirth, Karin 2015: ‚Umsetzung von Art. 9 in Österreich‘, in Erika Schläppi/Silvia Ulrich/Judith Wyttenbach (Hg.): *CEDAW. Kommentar zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Allgemeine Kommentierung – Umsetzung in der Schweiz – Umsetzung in Österreich*, Wien/Bern, 681–696.
- Nowak, Manfred 1988: *Politische Grundrechte*, Wien/New York.
- Novak, Richard 2008: *Lebendiges Verfassungsrecht*, Wien.
- Ö1 2021: Mittagsjournal, Im Journal zu Gast: Thomas Stelzer (Landeshauptmann OÖ), 19. Juni, 12:00 Uhr.
- Obwexer, Walter 2018: ‚Rechtliche Rahmenbedingungen für den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft durch „Südtiroler“‘, *Journal für Rechtspolitik*, Jg. 26, Nr. 1, 25–48.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) 2011: *Naturalisation: A passport for the better integration of immigrants?* Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264099104-en>.
- österreich.gv.at 2021: ‚Doppelstaatsbürgerschaft‘. Abgerufen am 29. Juni 2021 unter https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/staatsbuergerschaft/Seite.260430.html.
- Owen, David 2010: ‚Resident aliens, non-resident citizens and voting rights‘, in Gideon Calder/Phillip Cole/Jonathan Seglow (Hg.): *Citizenship acquisition and national belonging*, London, 52–73.
- Owen, David 2012: ‚Constituting the polity, constituting the demos: On the place of the all affected interests principle in democratic theory and in resolving the democratic boundary problem‘, *Ethics and Global Affairs*, Jg. 5, Nr. 3, 129–152.
- Pallaver, Güther/Denicoló, Guido 2021: ‚Dual citizenship in Italy: An ambivalent and contradictory issue‘, in Rainer Bauböck/Max Haller (Hg.): *Dual citizenship and naturalisation: Global, comparative and Austrian perspectives*, Wien, 183–203. <https://doi.org/10.1553/978OEAW87752>.
- Pedroza, Luicy 2019: *Citizenship beyond nationality. Immigrants’ right to vote across the world*, Philadelphia.
- Pedroza, Luicy/Mosler, Hannes B. 2016: ‚An unexpected pioneer in Asia: The enfranchisement of foreign residents in South Korea‘, *Ethnopolitics*, Jg. 15, Nr. 2, 197–210. <https://doi.org/10.1080/17449057.2014.954318>.
- Perchinig, Bernhard 2004: ‚Kein Wahlrecht ohne roten Pass. Das VfGH-Erkenntnis zum Ausländerwahlrecht in Wien (VfGH 30.6.2004, G218/03)‘, *juridikum*, Jg. 15, Nr. 4, 178–181.

- Perchinig, Bernhard/Valchars, Gerd 2019: ‚Einwanderungs- und Integrationspolitik‘, in Emmerich Tálos (Hg.): *Die Schwarz-Blau Wende in Österreich. Eine Bilanz*, Wien, 413–439.
- Peters, Floris/Schmeets, Hans/Vink, Maarten 2019: ‚Naturalisation and immigrant earnings: Why and to whom citizenship matters‘, *European Journal of Population*, Jg. 36, Nr. 3, 511–545. <https://doi.org/10.1007/s10680-019-09540-1>.
- Peters, Floris/Vink, Maarten 2021a: ‚Dual citizenship acceptance and immigrant naturalisation propensity in the Netherlands: The Relevance of origin- and destination-country rules‘, in Rainer Bauböck/Max Haller (Hg.): *Dual citizenship and naturalisation: Global, comparative and Austrian perspectives*, Wien, 121–140. <https://doi.org/10.1553/978OEAW87752>.
- Peters, Floris/Vink, Maarten 2021b: ‚Heterogeneous effects of dual citizenship acceptance on immigrant naturalisation: Quasi-experimental evidence from two European policy reforms‘, *OSF Preprints*, 19. Februar. <https://doi.org/10.31219/osf.io/skvfp>.
- Peters, Floris/Vink, Maarten/Schmeets, Hans 2018: ‚Anticipating the citizenship premium: before and after effects of immigrant naturalisation on employment‘, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Jg. 44, Nr. 7, 1051–1080. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1367650>.
- Peyrl, Johannes 2017a: ‚§ 27‘, in Julia Ecker/Martin Kind/Ivica Kvasina/Johannes Peyrl (Hg.): *StbG 1985. Staatsbürgerschaftsgesetz 1985. Kommentar*, Wien, 504–509.
- Peyrl, Johannes 2017b: ‚§ 28‘, in Julia Ecker/Martin Kind/Ivica Kvasina/Johannes Peyrl (Hg.): *StbG 1985. Staatsbürgerschaftsgesetz 1985. Kommentar*, Wien, 510–519.
- Pöschl, Magdalena 2006: ‚Wahlrecht und Staatsbürgerschaft‘, in: Metin Akyürek/Gerhard Baumgartner/Dietmar Jahnelt/Georg Lienbacher/Harald Stolzlechner (Hg.): *Staat und Recht in europäischer Perspektive. Festschrift für Heinz Schäffer*, Wien, 633–667.
- Prak, Maarten 2018: *Citizens without nations. Urban citizenship in Europe and the world*, Cambridge.
- Price, Polly 1997: ‚Natural law and birthright citizenship in Calvin’s Case (1608)‘, *Yale Journal of Law and the Humanities*, Jg. 9, Nr. 1, 73–145.
- Pühretmayer, Hans 2000: *Das passive Wahlrecht zum Betriebsrat für Migranten und Migrantinnen in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich. Ein Vergleich*. Studie im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien und der Projektgruppe „sesam öffne dich“, hg. von Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Abteilung Sozialwissenschaft, Wien.

- Raskin, James B. 1993: ‚Legal aliens, local citizens: The historical, constitutional and theoretical meanings of alien suffrage‘, *University of Pennsylvania Law Review*, Jg. 141, Nr. 4, 1391–1470.
- Rat der Europäischen Union 2004: *Mitteilung an die Presse. 2618. Tagung des Rates, Justiz und Inneres, 14615/04 (Presse 321), 19. November 2004*. Abgerufen am 12. Februar 2021 unter <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14615-2004-INIT/de/pdf>.
- Rawls, John 2001: *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt am Main.
- Reichel, David/Perchinig, Bernhard 2015: ‚Reflections on the value of citizenship – explaining naturalisation practices‘, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Jg. 44, Nr. 1, 32–45. <https://doi.org/10.15203/ozp.282.vol44iss1>.
- Reiter, Ilse 2006: ‚Ausbürgerung. Politisch motivierter Staatsbürgerschaftsverlust im Austrofaschismus‘, *juridikum*, Jg. 17, Nr. 4, 173–176.
- Reiter-Zatloukal, Ilse 2012: ‚Migration und politisch motivierter Staatsbürgerschaftsentzug im 20. Jahrhundert‘, in Julia Dahlvik/Heinz Fassmann/Wiebke Sievers (Hg.): *Migration und Integration – wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich. Jahrbuch 1/2011*, Göttingen, 75–87.
- Rieder, Clemens M. 2016: ‚Zur Bewilligung von Doppelstaatsbürgerschaften im österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 – eine kritische Analyse‘, *juridikum*, Jg. 27, Nr. 3, 339–349.
- Rill, Heinz Peter/Schäffer, Heinz 2001: ‚Art 1 B-VG‘, in Heinz Peter Rill/Heinz Schäffer (Hg.): *Bundesverfassungsrecht. Kommentar*, Wien.
- Rosenberger, Sieglinde/Gruber, Oliver 2020: *Integration erwünscht? Österreichische Integrationspolitik zwischen Fördern, Fordern und Verhindern*, Wien.
- Rössl, Ines/Valchars, Gerd 2019: ‚Einbürgerung, Einkommen und Geschlecht. Hürden beim Zugang zum Wahlrecht‘, in Blaustrumpf ahoi! (Hg.): *„Sie meinen es politisch!“ 100 Jahre Frauenwahlrecht in Österreich: Geschlechterdemokratie als gesellschaftspolitische Herausforderung*, Wien, 301–312.
- Rubio-Marín, Ruth 2000: *Immigration as a democratic challenge: Citizenship and inclusion in Germany and the United States*, Cambridge.
- Sadiq, Kamal 2009: *Paper citizens: How illegal immigrants acquire citizenship in developing countries*, Oxford.
- Saikia, Yasmin 2019: *The National Registry of Citizens: Violating Muslims, Violating Humanity in Assam*, GLOBALCIT Blog. Abgerufen am 04. März 2021 unter <https://globalcit.eu/the-national-registry-of-citizens-violating-muslims-violating-humanity-in-assam/>.
- Schnedl, Gerhard 1996: ‚Die Umsetzung der Kommunalwahlrichtlinie der EU in Österreich‘, *Österreichische Gemeinde-Zeitung*, Nr. 8, 22–29.

- Schreiner, Helmut 2001: ‚Art 26 B-VG‘, in Heinz Peter Rill/Heinz Schäffer (Hg.): *Bundesverfassungsrecht. Kommentar*, Wien.
- Schuck, Peter H./Rogers M. Smith 1985: *Citizenship without consent. Illegal aliens in the American polity*, New Haven/London.
- Schumpeter, Joseph 1976: *Capitalism, socialism, and democracy*, London.
- Shachar, Ayelet 2009: *The birthright lottery. Citizenship and global inequality*, Cambridge.
- Sievers, Wiebke/Ataç, Ilker/Schnell, Philipp 2014: ‚Editorial: Turkish migrants and their descendants in Austria. Patterns of exclusion and individual and political responses‘, *Migration Letters*, Jg. 11, Nr. 3, 263–274. <https://doi.org/10.33182/ml.v11i3.222>.
- Sloane, Robert 2009: ‚Breaking the genuine link: The contemporary international legal regulation of nationality‘, *Harvard International Law Journal*, Jg. 50, Nr. 1, 1–60.
- Stutzer, Alois/Slotwinski, Michaela 2019: ‚Power sharing at the local level: Evidence on opting-in for non-citizen voting rights‘, *WWZ Working Paper*, Nr. 19. <https://doi.org/10.5451/unibas-ep72997>.
- Slotwinski, Michaela/Stutzer, Alois/Bevelander, Pieter 2020: ‚From participants to citizens? Democratic voting rights and naturalization behavior‘, *ZEW Discussion Paper*, Nr. 20-055. Abgerufen am 04. April 2021 unter <https://madoc.bib.uni-mannheim.de/57786>.
- Solano, Giacomo/Huddleston, Thomas 2020: *Migrant Integration Policy Index (MIPEX) 2020*. Abgerufen am 03. März 2021 unter <https://www.mipex.eu/>.
- SOS Mitmensch 2020: ‚20 Fragen & Antworten - Wahlrecht und Wiener Pass Egal Wahl 2020‘. Abgerufen am 22. Jänner 2021 unter <https://www.sosmitmensch.at/20-fragen-und-antworten-zu-wiener-pass-egal-wahl>.
- Spiro, Peter J. 2016: *At home in two countries. The past and future of dual citizenship*, New York.
- Spiro, Peter J. 2021: ‚The past and (post-COVID) future of dual citizenship‘, in Rainer Bauböck/Max Haller (Hg.): *Dual citizenship and naturalisation: Global, comparative and Austrian perspectives*, Wien, 81–95. <https://doi.org/10.1553/978OEAW87752>.
- Stadlmair, Jeremias 2014: ‚Ökonomische Einbürgerungsvoraussetzungen im europäischen Vergleich: Irland, Dänemark und Österreich‘, in Karin Schnebel (Hg.): *Europäische Minderheiten. Im Dilemma zwischen Selbstbestimmung und Integration*, Wiesbaden, 165–200.
- Stadlmair, Jeremias 2018a: ‚Demokratische Mitbestimmung von Fremden aus politikwissenschaftlicher Perspektive‘, in Salzburger Landtag/Katharina Weiser (Hg.): *Demokratische Zukunft der (Salzburger) Landesgesetzgebung. Festschrift 100 Jahre Erste Republik*, Wien, 121–155.

- Stadlmair, Jeremias 2018b: ‚Earning citizenship. Economic criteria for naturalisation in nine EU countries‘, *Journal of Contemporary European Studies*, Jg. 26, Nr. 1, 42–63. <https://doi.org/10.1080/14782804.2018.1437025>.
- Stadt Wien 2017: 4. *Wiener Integrations- und Diversitätsmonitor 2013–2016*, Wien.
- Stadt Wien 2020: *Integrations- und Diversitätsmonitor. Wien 2020*, Wien. Abgerufen am 22. Jänner 2021 unter <https://www.wien.gv.at/spezial/integrationsmonitor2020/>.
- Stadt Wien, MA62 1996: *Endgültige Zahl der Wahlberechtigten nach Bezirk und Wahlrecht*.
- Stadt Wien, MA62 2001: *Endgültige Zahl der Wahlberechtigten nach Bezirk und Wahlrecht*.
- Stadt Wien, MA62 2005: *Endgültige Zahl der Wahlberechtigten nach Bezirk und Wahlrecht*.
- Stadt Wien, MA62 2010: *Endgültige Zahl der Wahlberechtigten nach Bezirk und Wahlrecht*.
- Stadt Wien, MA62 2015: *Endgültige Zahl der Wahlberechtigten nach Bezirk und Wahlrecht*.
- Stadt Wien, MA62 2020: *Endgültige Zahl der Wahlberechtigten nach Bezirk und Wahlrecht*.
- Stadtrechnungshof Wien 2015: *MA 35, Vollzug des Staatsbürgerschaftsrechtes sowie des Fremdenrechtes Prüfersuchen gem. § 73 Abs 6a WStV vom 13. Dezember 2013, Tätigkeitsbericht 2015, KA – K-11/13, Wien*.
- Stainer-Hämmerle, Kathrin 2009: *Die Briefwahl im deutschen Sprachraum. Ein systematischer Ländervergleich unter besonderer Berücksichtigung der Wahlrechtsgrundsätze in Deutschland, Österreich, Liechtenstein und der Schweiz*, Dissertation, Leopold Franzens Universität Innsbruck.
- Statistik Austria 2020: *Auslandsösterreicherinnen und Auslandsösterreicher 2020*, letztes Update: 29. Oktober 2020. Abgerufen am 08. April 2021 unter https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/internationale_uebersich/036450.html.
- Statistik Austria 2021a: *Bevölkerung 2001–2021 nach Staatsangehörigkeit und Geburtsland*, letztes Update: 11. Februar 2021. Abgerufen am 03. März 2021 unter https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&DocName=031396.
- Statistik Austria 2021b: *Bevölkerung mit Migrationshintergrund im Überblick (Jahresdurchschnitt 2020)*, letztes Update: 17. März 2021. Abgerufen am 29. Juni 2021 unter http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/bevoelkerungsstruktur/bevoelkerung_nach_migrationshintergrund/033240.html.

- Statistik Austria 2021c: *Bevölkerung zu Jahresbeginn 1982–2021 nach Bundesländern und Staatsangehörigkeit*, letztes Update: 11. Februar 2021. Abgerufen am 03. März 2021 unter https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/bevoelkerungsstand_und_veraenderung/bevoelkerung_zu_jahres-_quartalsanfang/108123.html.
- Statistik Austria 2021d: *Bevölkerung im Jahresdurchschnitt, STATcube – Statistische Datenbank*, letztes Update: 27. Mai 2021. Abgerufen am 17. Juli 2021 unter <https://statcube.at/>.
- Statistik Austria 2021e: *Bevölkerung zu Jahresbeginn ab 2002, STATcube – Statistische Datenbank*, letztes Update: 22. März 2021. Abgerufen am 08. Mai 2021 unter <https://statcube.at/>.
- Statistik Austria 2021f: *Einbürgerungen, STATcube – Statistische Datenbank*, letztes Update: 12. Februar 2021. Abgerufen am 03. März 2021 unter <https://statcube.at/>.
- Statistik Austria 2021g: *Eingebürgerte Personen und Einbürgerungsrate seit 1991 nach Bundesland bzw. Ausland*, letztes Update: 12. Februar 2021. Abgerufen am 03. März 2021 unter https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/einbuengerungen/024814.html.
- Statistik Austria 2021h: *Geborene, STATcube – Statistische Datenbank*, letztes Update: 04. Juni 2021. Abgerufen am 04. Juni 2021 unter <https://statcube.at/>.
- Steinhardt, Max F. 2012. 'Does citizenship matter? The economic impact of naturalizations in Germany', *Labour Economics*, Jg. 19, Nr. 6, 813–823. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2012.09.001>.
- Stern, Joachim 2012a: 'Ius Immaculationis oder die Rückkehr des Banalen. Versagung der Staatsbürgerschaft wegen strafrechtlicher Vergangenheit, Gefährdungsprognosen und Verdachtsmomenten', in Arno Pilgram/Lorenz Böllinger/Michael Jasch/Susanne Krasmann/Cornelius Prittwitz/Herbert Reinke/Dorothea Rzepka (Hg.): *Einheitliches Recht für die Vielfalt der Kulturen? Strafrecht und Kriminologie in Zeiten transkultureller Gesellschaften und transnationalen Rechts*, Wien, 331–353.
- Stern, Joachim 2012b: 'Ius Pecuniae – Staatsbürgerschaft zwischen ausreichendem Lebensunterhalt, Mindestsicherung und Menschenwürde', in Julia Dahlvik/Heinz Fassmann/Wiebke Sievers (Hg.): *Migration und Integration – wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich. Jahrbuch 1/2011*, Göttingen, 55–74.
- Stern, Joachim/Valchars, Gerd 2013: 'Country Report: Austria', *EUDO Citizenship Observatory Country Reports*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Nr. 28. <http://hdl.handle.net/1814/60232>.

- Stiller, Martin 2019: *Möglichkeiten des Staatsbürgerschaftserwerbs durch Fremde in Österreich*, Internationale Organisation für Migration/European Migration Network, Bericht, Wien. Abgerufen am 02. Dezember 2020 unter https://www.emn.at/wp-content/uploads/2020/07/emn-nationaler-bericht-2019_staatsbuergerschaft.pdf.
- Stiller, Martin 2021: ‚Verfolgung, Flucht, Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft. Überlegungen zu Österreichs Maßnahmen im Zusammenhang mit austrofaschistischem und nationalsozialistischem Staatsbürgerschaftsentzug‘, *juridikum*, Jg. 32, Nr. 2, 183–191. <https://doi.org/10.33196/juridikum202102018301>.
- Thelen, Kathleen 1999: ‚Historical institutionalism in comparative politics‘, *Annual Review of Political Science*, Jg. 2, Nr. 1, 369–404.
- Thienel, Rudolf 1989/1990: *Österreichische Staatsbürgerschaft*, Band I und II, Wien.
- Thwaites, Rayner 2019: ‚The life and times of the genuine link‘, *Victoria University of Wellington Law Review*, Jg. 49, Nr. 4, 645–670. <https://doi.org/10.26686/vuwlr.v49i4.5345>.
- UN DESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs) 2020: *International migrant stock 2020*. Abgerufen am 01. Februar 2021 unter https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa_pd_2020_international_migrant_stock_documentation.pdf.
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) 2017: ‚Mapping statelessness in Austria‘. Abgerufen am 20. Mai 2021 unter <https://www.refworld.org/docid/58b6e5b14.html>.
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) 2018: ‚Background note on gender equality, nationality laws and statelessness 2018‘. Abgerufen am 03. April 2020 unter <https://www.refworld.org/docid/5aa10fd94.html>.
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) 2021 *Figures at a glance*.. Abgerufen am 16. August 2021 unter <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>.
- UNWTO (United Nations World Tourism Organization) 2019: ‚International tourist arrivals reach 1.4 billion two years ahead of forecasts‘, Press Release, 21 January 2019. Abgerufen am 08. April 2021 unter <https://www.unwto.org/global/press-release/2019-01-21/international-tourist-arrivals-reach-14-billion-two-years-ahead-forecasts>.
- Valchars, Gerd 2006: *Defizitäre Demokratie. Staatsbürgerschaft und Wahlrecht im Einwanderungsland Österreich*, Wien.
- Valchars, Gerd 2017a: „...was wir uns von einem Zuwanderer erwarten“ – Die österreichische Staatsbürgerschaftspolitik als Migrationsmanage-

- ment', *Journal für Entwicklungspolitik*, Jg. 33, Nr. 1, 47–74. <https://doi.org/10.20446/JEP-2414-3197-33-1-47>.
- Valchars, Gerd 2017b: „destined to be the fundamental status.“ *Anspruch und Ausgestaltung der europäischen Citizenship-Architektur*, Dissertation, Universität Wien. <https://doi.org/10.25365/thesis.49822>.
- Valchars, Gerd 2018a: ‚Report on political participation of mobile EU citizens: Austria‘, *GLOBALCIT Political Participation Reports*, Nr. 05. <http://hdl.handle.net/1814/58368>.
- Valchars, Gerd 2018b: ‚Staatsbürgerschaft: Recht und Praxis in Österreich‘, in Birgit Schratlbauer/Walter J. Pfeil/Rudolf Mosler (Hg.): *Migration, Arbeitsmarkt und Sozialpolitik*, Wien, 163–190.
- Valchars, Gerd 2021: ‚Wahlrecht für NichtstaatsbürgerInnen in Österreich: ein Blick zurück und in die Zukunft‘, in Peter Hilpold/Andreas Raffener/Walter Steinmair (Hg.): *Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte und Solidarität in Österreich und in Europa. Festgabe zum 85. Geburtstag von Professor Heinrich Neisser, einem europäischen Humanisten*, Wien, 1062–1076.
- Vink, Maarten 2017: ‚Dutch Senate vetoes proposal to extend residency requirement naturalisation from 5 to 7 years‘, *GLOBALCIT news*, 06. Oktober 2017. Abgerufen am 08. Februar 2021 unter <http://globalcit.eu/dutch-senate-vetoes-proposal-to-extend-residency-requirement-naturalisation-from-5-to-7-years/>.
- Vink, Maarten 2018: ‚Citizenship and legal statuses in relation to the integration of migrants and refugees‘, in Rainer Bauböck/Milena Tripkovic (Hg.): *The integration of migrants and refugees. An EU Forum on migration, citizenship and demography*, Florenz, 24–46. <http://hdl.handle.net/1814/45187>.
- Vink, Maarten/Schakel, Arjan H./Reichel, David/Luk, Ngo Chun/de Groot, Gerard-René 2019: ‚The international diffusion of expatriate dual citizenship‘, *Migration Studies*, Jg. 7, Nr. 3, 362–383. <https://doi.org/10.1093/migration/mnz011>.
- Vink, Maarten/van der Baaren, Luuk/Bauböck, Rainer/Honohan, Iseult/Manby, Bronwen 2021: *GLOBALCIT Citizenship Law Dataset, V 1.00. Global Citizenship Observatory, European University Institute*. Im Erscheinen.
- Volksanwaltschaft 2015: *Bericht der Volksanwaltschaft an den Wiener Landtag 2014, Wien*.
- Volksanwaltschaft 2020: *Bericht der Volksanwaltschaft an den Wiener Landtag 2019, Wien*.
- Waldert, Karl 1926: *Das österreichische Heimat- und Staatsbürgerrecht*, Wien.
- Waldron, Jeremy 1987 (Hg.): *Nonsense upon stilts. Bentham, Burke and Marx on the Rights of Man*, London.

- Weil, Patrick 2001: ‚Access to citizenship: A comparison of twenty-five nationality laws‘, in T. Alexander Aleinikoff/Douglas Klusmeyer (Hg.): *Citizenship today: Global perspectives and practices*, Washington, DC.
- Weil, Patrick 2008: *How to be French: Nationality in the making since 1789*, Durham/London.
- Weil, Patrick 2012: *The Sovereign citizen. Denaturalization and the origins of the American republic*, Philadelphia.
- Whelan, Frederick G. 1983: ‚Prologue: Democratic theory and the boundary problem‘, in James Roland Pennock/John W. Chapman (Hg.): *NOMOS 25: Liberal democracy*, New York, 13–47.
- wien.orf.at 2021: ‚Aberkannte Staatsbürgerschaften: Anwalt übt Kritik‘, *wien.orf.at*, 12. August. Abgerufen am 27. August 2021 unter <https://wien.orf.at/stories/3116751/>.
- Wodak, Ruth 2016: *Politik mit der Angst. Zur Wirkung rechtspopulistischer Diskurse*, Wien/Hamburg.
- Wray, Helena 2018: ‚The ‚Windrush Generation‘ and citizenship‘. *GLOBALCIT Blog*. Abgerufen am 12. August 2021 unter <https://globalcit.eu/the-windrush-generation-and-citizenship/>

