



# ERLEICHTERTER ZUGANG ZUR STAATSBÜRGERSCHAFT – EINE DEMOKRATIEPOLITISCHE NOTWENDIGKEIT

Ursula Liebing und Josef P. Mautner beschreiben, dass es notwendig ist, die Hürden zur Erlangung der österreichischen Staatsbürgerschaft zu senken. Politische Teilhabe funktioniert nur dann, wenn Menschen Zugang zu allen Bürgerrechten eines Landes haben, wie Studien zeigen.

## Hohe gesetzliche Hürden bei der Einbürgerung

„Jede:r hat das Recht auf eine Staatsangehörigkeit. Niemandem darf seine Staatsangehörigkeit willkürlich entzogen noch das Recht versagt werden, seine Staatsangehörigkeit zu wechseln.“ (Artikel 15 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte). Ein regionaler Versuch, internationale Mindeststandards für den Erwerb oder Verlust der Staatsbürgerschaft einzuziehen, wurde durch den Europarat mit dem „Europäischen Übereinkommen über Staatsangehörigkeit“ unternommen <sup>1</sup>.

Österreich hat im Vergleich zu anderen europäischen Ländern extrem hohe Hürden für den Erwerb der Staatsbürgerschaft aufgebaut und seit dem Jahr 2006 kontinuierlich verschärft. In einem Ranking, das 31 europäische Staaten erfasst, liegt Österreich bei den Einbürgerungsvoraussetzungen mit nur 22 Indexpunkten an 28. Stelle. Nur Estland, Lettland und Litauen liegen hinter Österreich. Im EU-Durchschnitt ergeben sich 44 Punkte, Deutschland liegt mit 59 Punkten weit vor Österreich <sup>2</sup>. Die Gründe für diese schlechte Beurteilung Österreichs liegen vor allem in den hohen Einkommensforderungen, den relativ langen Wohnsitzfristen sowie den im Vergleich sehr hohen Gebühren einer Einbürgerung <sup>3</sup>. Hinzu kommt die vergleichsweise lange Mindestaufenthaltsdauer von 10 (ununterbrochenen) Jahren.

Im Monitoring der Plattform für MR gibt es seit Jahren immer wieder Beschwerden über die Hürden beim Zugang zur Staatsbürgerschaft – denn erst die Einbürgerung ermöglicht den Zugang zur politischen Teilhabe, zu Beschäftigungsverhältnissen im hoheitlichen Bereich (z.B. bei der Polizei oder bei Behörden) oder auch zu einer umfänglichen Absicherung z.B. im Falle dauerhafter Pflegebedürftigkeit.

Österreich hat im Vergleich zu anderen europäischen Ländern extrem hohe Hürden für den Erwerb der Staatsbürgerschaft aufgebaut und seit dem Jahr 2006 kontinuierlich verschärft.

## Einbürgerung in der Praxis

In der Praxis erweisen sich neben der langen Aufenthaltsdauer häufig die Einkommensvoraussetzungen als große Hürde: Denn beim erforderlichen Netto-Einkommen müssen von den festen und regelmäßigen Einkünften alle festen und regelmäßigen Ausgaben wie z.B. Mietkosten, Kreditraten und Unterhaltszahlungen abgezogen werden, abgesehen von einem Freibetrag von ca. € 250,-. Was das in einer Stadt wie Salzburg bedeutet, lässt sich unschwer erahnen: Laut einem Bericht der Salzburger Nachricht-



ten vom April 2021 liegen die durchschnittlichen Wohnkosten für eine 70 m<sup>2</sup> Wohnung zwischen € 923,- und knapp € 1100,- im Bundesland Salzburg<sup>4</sup>. Dieser Betrag muss also bei der Ermittlung des Nettoeinkommens abgezogen werden. Das für die Einbürgerung notwendige Netto-Einkommen dürften wohl ca. 30 % der Österreicher:innen nicht erfüllen<sup>5</sup>. Hinzu kommt, dass die Berechnung des Einkommens für Betroffene schwer durchschaubar ist, und kaum ohne Unterstützung abgeschätzt werden kann, ob das Einkommen überhaupt ausreichen würde. Und auch die hohen Gebühren, die ja nicht nur in Österreich anfallen, sondern auch für Zurücklegung der Herkunfts-Staatsbürgerschaft aufgebracht werden müssen, erschweren den Zugang zur Staatsbürgerschaft. Eine weitere praktische Hürde sind die Deutschkenntnisse, deren Nachweis 1998 als Voraussetzung für die Beantragung eingeführt und im Jahre 2011 verschärft wurde. Das geforderte Niveau von B1 vermag allerdings möglicherweise auch manch ein:e bildungsbenachteiligte:r Österreicher:in nicht zu erfüllen<sup>6</sup>. Wer Deutsch im beruflichen Alltag, z.B. in einem Handwerksbetrieb oder im Einzelhandel, erlernt hat, verfügt oft über gute mündliche Ausdrucks- und Kommunikationsfähigkeiten. Der Erwerb der schriftlichen Kenntnisse erfordert allerdings im Regelfall, einen Deutschkurs mit 400-600 Unterrichtseinheiten zu besuchen. Dies ist auch eine Zeit- und Ressourcenfrage. Und Personen mit geringer formaler Bildungsvoraussetzung oder lernungsgewohnte Personen tun sich oft schwer, die erforderlichen Deutschkenntnisse in allen geprüften Fertigkeitsebenen zu erwerben, resp. nachzuweisen, insbesondere wenn sie bei der Zuwanderung schon im fortgeschrittenen Erwachsenenalter sind und für den Lebensalltag lediglich Kommunikationssicherheit benötigen. Auch andere Voraussetzungen erweisen sich in der Praxis häufig als problematisch, auch deshalb, weil Sachverhalte in Salzburg oft restriktiv ausgelegt werden: Beispielsweise zählen zu den Verwaltungstatbeständen, die im Rahmen der Antragstellung überprüft bzw. für eine Ablehnung relevant werden können, auch Verkehrsdelikte oder Verwaltungsstrafen wegen der Schulverweigerung eines Kindes. Wenn diese gehäuft auftreten, wie beispielsweise im Falle eines Berufskraftfahrers, dessen Risiko für Verkehrsdelikte deutlich höher ist als bei anderen Berufsgruppen, oder aber im Falle eines schulverweigernden Kindes, wird im Rahmen der Gesamtwürdigung des Verhaltens der/des Antragstellenden schnell unterstellt, es fehle die po-

sitive Haltung zur hiesigen Rechtsordnung. Und im Fall einer erheblichen strafrechtlichen Verurteilung hat selbst eine hier geborene Person, auch wenn sie staatenlos ist, ohnehin keine Chance auf Einbürgerung. Und daraus resultiert ein oft dauerhafter Ausschluss von Beteiligungs- und Bürgerrechten. In der Salzburger Verwaltungspraxis, die im Rahmen des Monitorings immer wieder dokumentiert wurde, fällt auf, dass Verfahren nicht selten mehrere Jahre dauern, wobei je nach Anfangsbuchstaben Betroffene gehäuft von Problemen und Kommunikationshürden berichten. Ein offenes Geheimnis ist es, dass in den letzten Jahren bereits mehrfach Beschwerden gegen die Sachbearbeitung eingebracht wurden, die jedoch folgenlos blieben (siehe Artikel „Die Tücken im Staatsbürgerschaftsrecht“ von Özdemir-Bağatar im Menschenrechtsbericht 2016).

Zur Verwaltungspraxis gehört auch, dass Antragstellenden immer wieder nahegelegt wird, ihren Antrag zurückzuziehen, mit dem Hinweis, der Antrag werde voraussichtlich nicht positiv beschieden und man könne sich mit der Zurückziehung des Antrags die Gebühren sparen. Das klingt plausibel, in der Konsequenz erhält jedoch der/die Antragsteller:in keinen Bescheid, den man bekämpfen könnte. Es bleibt

”  
Integrationspolitisch  
sind diese hohen  
Hürden beim Erwerb  
der Staatsbürgerschaft  
auch deshalb  
bedenklich, weil sie  
den Betroffenen  
signalisieren, für  
den österreichischen  
Staat sei ihre volle  
Zugehörigkeit  
unerwünscht.  
”



folglich nur die neuerliche Antragsstellung zu einem späteren Zeitpunkt.

Die Hürden betreffen Zuwanderinnen in deutlich stärkerem Ausmaß. Denn Frauen sind aufgrund der doppelten Benachteiligung am Arbeitsmarkt (als Frauen und als Migrantinnen) in der Regel schon aufgrund der Einkommensbenachteiligung stärker vom strukturellen Ausschluss von der Staatsbürgerschaft betroffen, zumal sie in vielen Herkunftsländern auch von struktureller Bildungsbenachteiligung betroffen sind. Und wenn sie in Österreich als Alleinerzieherinnen minderjährige Kinder mit ihrem Einkommen finanzieren müssen, sind die Einkommenshürden für Durchschnittsverdienende i.d.R. unüberwindbar. Leider wurde ein Verfahren, das die PMR bereits vor Jahren (2015) im Falle einer Alleinerzieherin betrieben hat, um von der nicht ausreichenden Einkommenssituation abzusehen, negativ beschieden.

Auch das besondere ehrenamtliche Engagement, das als Nachweis einer besonders gelungenen Integration herangezogen wird, betrifft häufig die (typisch männliche) vereinsmäßig organisierte Ehrenamtlichkeit z.B. im Rahmen von Blaulichtorganisationen wie freiwilliger Feuerwehr, Bergwacht, Rotem Kreuz oder auch Tätigkeiten für das Freiwilligenzentrum. Die - unbezahlte und meist weibliche - Care-Arbeit, die gesellschaftlich ebenso relevant ist, fällt nicht in diese Kategorie.

Das österreichische Staatsbürgerschaftsrecht erlaubt gut gebildeten Personen die Einbürgerung als „Krönung der Integrationsleistung“. Aber für den Großteil der zugewanderten Personen, die im Herkunftsland wenig Zugang zu Bildung hatten, oder aufgrund von Bildungsabwertung im Niedriglohnbereich tätig sind, bleibt die Staatsbürgerschaft ein unerreichbares Privileg. Integrationspolitisch sind diese hohen Hürden beim Erwerb der Staatsbürgerschaft auch deshalb bedenklich, weil sie den Betroffenen signalisieren, für den österreichischen Staat sei ihre volle Zugehörigkeit unerwünscht.

### **Demokratiepolitische Defizite als Folgeerscheinung**

Jedes sechste Kind, das in Österreich auf die Welt kommt, ist allein aufgrund des Abstammungsprinzips im österreichischen Recht Ausländer:in. Im Jahr sind davon ca. 13.000 Kinder betroffen. Diese

Konsequenz der beschriebenen Hürden ist, dass im Jahr 2021 ca. 1,5 Millionen, also ca. 17,1 % der Bevölkerung Österreichs, von der politischen Teilhabe ausgeschlossen sind.

Kinder kennen in der Regel das Herkunftsland ihrer Eltern nicht. Trotzdem werden sie auf die Staatsbürgerschaft der Eltern festgelegt, und es werden ihnen viele Rechte verwehrt. Weiters setzt man sie – sofern sie dann doch die Staatsbürgerschaft anstreben – den beschriebenen teuren Einbürgerungsverfahren aus. Konsequenz der beschriebenen Hürden ist, dass im Jahr 2021 ca. 1,5 Millionen, also ca. 17,1 % der Bevölkerung Österreichs, von der politischen Teilhabe ausgeschlossen sind <sup>7</sup>. Hier entsteht eine immer größer werdende Kluft zwischen den Menschen, die in Österreich leben, und denjenigen, die das Privileg einer Beteiligung an wesentlichen formalen demokratischen Entscheidungen haben und ein immer größer werdendes demokratiepolitisches Defizit <sup>8</sup>. Die Debatte um Erleichterungen beim Zugang zur österreichischen Staatsbürgerschaft, die kürzlich durch einen einstimmigen Vorstandsbeschluss der SPÖ auf Antrag der SJ. neuerlich angestoßen worden war, ist daher mehr als überfällig. Die SPÖ will einerseits die Fristen für die Verleihung verkürzen und andererseits Kindern von nichtösterreichischen Staatsbürger:innen automatisch die österreichische Staatsbürgerschaft zuerkennen, wenn die Eltern fünf Jahre legal in Österreich aufhältig sind. Zusätzlich zu diesen Forderungen wäre es demokratiepolitisch



wichtig, die beschriebenen Hürden zur Staatsbürgerschaft deutlich abzusenken, damit nicht Bürgerrechte und politische Teilhabe noch stärker von der sozialen Klassenzugehörigkeit abhängen.

### **Entkoppelung von Teilhaberechten als Teil-Lösung**

Eine Option, um dieses Legitimationsproblem zu lösen, ist eine stärkere Entkoppelung von politischen Teilhaberechten und Staatsbürgerschaft. Es gibt einige Staaten, die Nicht-Staatsbürger:innen, die über mehrere Jahre legal in einem Staat leben, Wahlrechte gewähren – oft auf kommunaler oder regionaler, manche sogar auf nationaler Ebene. In Neuseeland dürfen Menschen, die seit mindestens einem Jahr legal dort wohnen, an den nationalen Wahlen teilnehmen.

In Chile wird das Wahlrecht nach fünf Jahren erteilt, in Malawi nach sieben und in Uruguay nach 15 Jahren. In der EU ist der Zugang zum Wahlrecht gestaffelt: Bürger:innen von EU-Mitgliedsstaaten dürfen in allen anderen Mitgliedsstaaten ebenfalls an den kommunalen Wahlen teilnehmen. Bei nationalen Wahlen (also beispielsweise bei Parlamentswahlen) ist weiterhin die Staatsbürgerschaft das wichtigste Kriterium zur Erlangung des Wahlrechts. In manchen europäischen Ländern dürfen „Drittstaatsangehörige“ ohne Unionsbürgerschaft zumindest an Kommunal- oder Regionalwahlen teilnehmen: In Schweden beispielsweise besitzen Zuwander:innen, die seit mindestens drei Jahren legal im Land leben und über 18 Jahre alt sind, das aktive und passive Wahlrecht auf kommunaler Ebene. Der Politologe Rainer Bauböck schlägt ein Konzept der stakeholder citizenship vor. Ein stakeholder ist jemand, der eine faktische Bindung (genuine link) zu einem Staat hat, also eine „soziale Relation zu einem Gemeinwesen“. Daher plädiert Bauböck mit der stakeholder citizenship für die Erteilung des Wahlrechts an Menschen, die einen bestimmten Zeitraum, den ein Staat selbst definieren kann, legal dort leben<sup>9</sup>.

### **Erleichterungen beim Zugang als Lösungsmöglichkeit**

Doch diese Form der Entkoppelung von Staatsbürgerschaft und politischen Teilhaberechten kann nur eine Teillösung sein. Demokratiepölitisches Ziel in

Einwanderungsgesellschaften, zu denen Österreich - wie die meisten europäischen Wohlfahrtsstaaten - gehört, muss weiterhin ein erleichterter Zugang zur Staatsbürgerschaft sein. Denn eine vergleichende Studie über die Auswirkungen des Zugangs zum kommunalen Wahlrecht auf die tatsächliche Partizipation von Nicht-Staatsbürger:innen in verschiedenen europäischen Städten kam zu dem Ergebnis, dass dieser Zugang noch nicht automatisch zu einer stärkeren aktiven politischen Beteiligung von Migrant:innen führt. Vielmehr sind darüber hinaus allgemeine rechtliche und gesellschaftliche Faktoren wesentlich – so eben das allgemeine Staatsbürgerschaftsrecht und darüber hinaus die allgemeine Migrationspolitik des jeweiligen Staates, in dem die Kommune angesiedelt ist.

Die Studie verglich das Staatsbürgerschaftsregime sowie die allgemeine Fremdenrechtspolitik auf nationaler Ebene in der Schweiz, in Großbritannien, Schweden und Norwegen und analysierte dann die Entwicklung der Wahlbeteiligung an Kommunalwahlen in je einer Stadt jedes Landes.

Die Analysen kamen zu dem Ergebnis, dass in Staaten mit einer allgemeinen restriktiven Zuwande-

“  
Der Politologe Rainer Bauböck schlägt ein Konzept der stakeholder citizenship vor. Menschen, die eine soziale Relation zu einem Staat haben und legal dort leben, sollen ein Wahlrecht bekommen.  
”



rungspolitik trotz der Erweiterung des Wahlrechts auf Nichtstaatsbürger:innen auf der kommunalen Ebene deren Beteiligung an Wahlen relativ gering blieb. Solche Ergebnisse brachten die Untersuchungen in Genf und Oslo. Im Gegensatz dazu war die politische Beteiligung von Nichtstaatsbürger:innen auf kommunaler Ebene in Staaten wesentlich höher, wo das allgemeine Staatsbürgerschaftsregime liberaler geregelt ist. Beispiele dafür sind die Studienergebnisse in London und Stockholm <sup>10</sup>.

Wesentlich für Erleichterungen beim Zugang zur österreichischen Staatsbürgerschaft wäre im Staatsbürgerschaftsgesetz eine Kombination von Abstammungs- und Geburtslandprinzip zu verankern sowie Doppelstaatsbürgerschaften zu ermöglichen. Die Verankerung des Geburtslandprinzips würde auch bedeuten, dass neugeborene Kinder nichtösterreichischer Eltern automatisch die österreichische Staatsbürgerschaft zuerkannt bekommen. Wichtig ist ebenfalls, beim erforderlichen Einkommensnachweis die Hürden deutlich zu verringern bzw. eine Härtefallregel vorzusehen. Geringfügige Lücken bei der vorgeschriebenen Mindestaufenthaltsdauer sollten kein Hindernis für den Erwerb mehr darstellen. Ein weiterer Punkt: die Einbürgerungshürden für Kinder aus binationalen Ehen abzuschaffen.

Ursula Liebing und  
Josef P. Mautner

**Ursula Liebing** ist seit vielen Jahren im Koordinationsteam der Plattform für Menschenrechte aktiv und für die Koordination der Integrationsprojekte bei Frau & Arbeit gGmbH verantwortlich.

**Josef P. Mautner** ist Gründungsmitglied der Plattform für Menschenrechte und Mitglied des Koordinationsteams, freier Schriftsteller und Lektor.

<sup>1</sup> <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/?module=treaty-detail&treaty-num=166>. <sup>2</sup> Studie der Donau-Universität Krems „Österreichische Integrationspolitik im EU-Vergleich, Politikbereich „Einbürgerungsmöglichkeiten“ (file:///C:/Users/josef/Downloads/aussagekraft\_von\_mipex.pdf). <sup>3</sup> Diese Gebühren schwanken je nach Bundesland, sie liegen zwischen € 1.220,- bis zu mehr als € 5.080,- (Landes- und Bundesgebühren zusammengerechnet), die Bundesgebühren wurden zuletzt 2020 um fast 15 % erhöht. Hinzu kommen die Gebühren für die Zurücklegung der Herkunftsstaatsbürgerschaft, die ebenfalls bis zu € 1500,- pro Person betragen können. <sup>4</sup> <https://www.sn.at/salzburg/politik/wohnpreise-analysiert-mieten-stiegen-in-salzburg-in-20-jahren-um-ueber-60-prozent-102155725>. <sup>5</sup> Martin Stiller: Möglichkeiten des Staatsbürgerschaftserwerbs durch Fremde in Österreich. Dezember 2019 (Studie im Auftrag der IOM), 56ff. [https://www.emn.at/wp-content/uploads/2020/07/emn-nationaler-bericht-2019\\_staatsbuergerschaft.pdf](https://www.emn.at/wp-content/uploads/2020/07/emn-nationaler-bericht-2019_staatsbuergerschaft.pdf). <sup>6</sup> Auf knapp 1 Million schätzt eine OECD-Studie aus dem Jahr 2013 die Zahl der Analphabet:innen in Österreich. <https://oe1.orf.at/programm/20190820/561377/Analphabetismus-in-Oesterreich> <sup>7</sup> Seit 2013 ist die Zahl der Wahlberechtigten trotz gestiegener Bevölkerungszahl gesunken. Auch in dem kurzen Zeitraum zwischen 2017 (6.400.993 Wahlberechtigte) und 2019 (6.396.796) ist sie wiederum um mehr als 4.000 Personen gesunken. <sup>8</sup> Was hier nicht näher ausgeführt werden kann: Grundsätzlich ist - mit einigen Ausnahmen - mit dem Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft der Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit verbunden. Bis auf 2 weitere tendieren alle europäischen Staaten mittlerweile zu einer Erleichterung von Doppelstaatsbürgerschaften. <sup>9</sup> Rainer Bauböck: Migration And Citizenship: Legal Status, Rights And Political Participation. AUP IMISCOE Reports, published 2006. <sup>10</sup> A. Gonzalez-Ferrer / L. Morales: Do Citizenship Regimes Shape Political Incorporation? Evidence From European Cities, published 2013.