

SCHWERPUNKT PRINZIP WAHLHEIMAT

WIE INTEGRATIONSUNWILLIG SIND DIE DEUTSCHEN PARTEIEN?

In vielen Bezirken deutscher Großstädte kann bald ein Drittel der Bevölkerung nicht wählen, weil die Menschen weder einen deutschen noch einen EU-Pass besitzen. Dies stellt ein erhebliches Legitimationsdefizit dar. Ein kommunales Wahlrecht für Ausländer_innen wird seit langem kontrovers diskutiert.

Das Beispiel des Berliner Bezirks Mitte zeigt die Dringlichkeit des Problems: 2006 waren für die Bezirkswahlen circa 190.000 Personen wahlberechtigt. Im Bezirk lebten circa 57.000 Drittstaatler_innen über 18.¹ So durfte ein knappes Drittel nicht wählen. Aufgrund der ansonsten niedrigen Wahlbeteiligung lenken nur etwa 40% der volljährigen Menschen den Bezirk. Kampagnen für das Ausländerwahlrecht gibt es deshalb seit langem. Schleswig-Holstein und Hamburg nahmen als erste eine entsprechende Reform vor, die jedoch vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) 1990 für verfassungswidrig erklärt wurde.² Dies führte einerseits zu verschiedenen parlamentarischen Initiativen zur Änderung des Grundgesetzes (GG), andererseits zu einer juristischen Diskussion, in der sich drei wesentliche Positionen herausbildeten.

Die Konservativen, das Reform-Lager und die Avantgarde

Die konservative Seite³ behauptet, die Einführung eines Ausländerwahlrechts sei grundsätzlich nicht möglich. Das Volk, von dem gem. Art. 20 Abs. 2 GG die Staatsgewalt ausgeht, umfasse allein die Deutschen. Diese definiere das GG gem. Art. 116 als Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit. Da das Prinzip der Volkssouveränität aus Art. 20 GG der „Ewigkeitsklausel“ des Art. 79 Abs. 3 GG unterliegt und nicht geändert werden kann, sei die Einführung eines Ausländerwahlrechts unzulässig.

Das Reformlager⁴ – der juristische Mainstream – hingegen beauftragt sich darauf, dass 1992 bereits das kommunale Wahlrecht für EU-Bürger_innen durch Änderung des Art. 28 GG eingeführt wurde.

Seitdem seien Staatsangehörigkeit und Wahlrecht nicht mehr zwingend verschränkt. Art. 28 GG könne auch dahingehend geändert werden, dass Drittstaatler_innen das kommunale Wahlrecht erhalten. Es müsse hingegen gefragt werden, ob nicht das Demokratieprinzip (Art. 20 GG) gefährdet sei, wenn ein großer Teil der Bevölkerung nicht wählen dürfe.

Andere bezweifeln schließlich, ob überhaupt eine Verfassungsänderung nötig sei. So vertrat Felix Hanschmann die Ansicht, dass die Entwicklungen der letzten 20 Jahre die Urteile des BVerfG „obsolet“ machten.⁵ Neben den Kommunalwahlen, die allen EU-Bürger_innen offenstehen, seien auch die Wahlen zum Europaparlament nicht mehr von der Staatsangehörigkeit abhängig. Eine in Deutschland lebende Spanierin etwa wählt über deutsche Listen und bestimmt das deutsche Parlamentskontingent mit. Diese Verquickung zeige, dass das Europäische vom Nationalstaatlichen

nicht mehr zu trennen sei. Außerdem seien die Rechte der Einzelnen zunehmend von internationalem Recht determiniert und nicht mehr an die Staatsbürgerschaft gebunden. Die Institution Staatsbürgerschaft werde demgegenüber in der deutschen Verfassungslehre ideologisch überhöht und mystifiziert.⁶

Der konservative Volksbegriff

In die Argumentation der Konservativen spielen Momente hinein, die über juristische Fragen hinausgehen. Dreh- und Angelpunkt der Debatte ist der Begriff des „Volkes“ in Art. 20 Abs. 2 GG. Es muss erstaunen, wenn etwa für Klaus Rennert, Richter am Bundesverwaltungsgericht, Völker als „reale politische Einheiten“ existieren, die von Rechtsordnungen „vorgefunden und anerkannt“ würden.⁷ Staatsvölker werden jedoch in einem andauernden Definitionsprozess geschaffen. In seinem Buch „Die Erfindung der Nation“ hat der britische Politikwissenschaftler Benedict Anderson dies bereits 1983 umfassend beschrieben und damit die sogenannte konstruktivistische

Wende der Nationalismusforschung eingeleitet.⁸ Nationen sind nur vermeintlich „natürlich“, vielmehr entstehen sie in einem gesellschaftlichen Konstruktionsprozess.

Auch überrascht in der konservativen Debatte der Verweis auf die „Ewigkeitsklausel“ des Art. 79 Abs. 3 GG. Diese wurde dafür



geschaffen, um Menschenwürde, Demokratie, Rechts-, Bundes- und Sozialstaat zu bewahren. Ihr Zweck ist es aber nicht, in Deutschland lebende Menschen als Fremde auszugrenzen, weil sie nicht zur deutschen „Schicksalsgemeinschaft“ gehören.

Wahlrecht als „Rosinenpicken“?

Ebenso zweifelhaft ist das verfassungspolitische Argument, das Wahlrecht sei „das nobelste Recht des Staatsbürgers“, welches man nicht im Sinne eines „Rosinenpickens“ aus den staatsbürgerlichen Rechten und Pflichten herausfischen könne.⁹ Das Wahlrecht stehe, so wird behauptet, am Ende des Integrationsprozesses; ein „Wahlrecht ohne Integration“ würde hingegen den „Fortbestand einer funktionierenden Demokratie“ gefährden.¹⁰

Dieser Gedanke steht im Gegensatz zu empirischen Erkenntnissen der Migrationsforschung. Das Wahlrecht ist kein Lockmittel, das Einwanderer_innen massenhaft zur Einbürgerung bringt. Als ich im Rahmen meiner Doktorarbeit Migrant_innen fragte, ob sie die deutsche Staatsbürgerschaft angenommen hatten, zuckten viele mit den Achseln: „Warum? Ich habe doch meinen Daueraufenthalt.“ Das Wahlrecht wird als nicht besonders wichtig eingeschätzt, Politikverdrossenheit ist auch unter Migrant_innen verbreitet.¹¹ Die Demokratie ist nicht gefährdet durch „desintegrierte“ Menschen, die ihr Wahlrecht gebrauchen, sondern durch eine sinkende Zahl von Menschen, die sich einbringen. Zu glauben, Einwanderer_innen würden sich die „Rosine“ Wahlrecht herauspicken, ist eine Fehlwahrnehmung sozialer Realität. Zentrales Interesse eines demokratischen Einwanderungslandes muss es hingegen sein, dass sich grundsätzlich mehr Menschen in politische Entscheidungen einbringen. Das Wahlrecht ist dafür ein erster Schritt.

In Deutschland haben Menschen mit einem dauerhaften Aufenthaltstitel die gleichen Rechte und Pflichten wie deutsche Staatsangehörige – außer der nunmehr nicht mehr relevanten Wehrpflicht und eben dem Wahlrecht. Der Verweis darauf, dass es daher statt eines Wahlrechts für Ausländer_innen einer Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes bedürfe, ist daher ebenso wenig zielführend. Die doppelte Staatsbürgerschaft und das Ausländerwahlrecht sind keine austauschbaren Strategien politischer Integration. So nutzen beispielsweise die Niederlande und Schweden beide Möglichkeiten, um einen möglichst großen Bevölkerungsteil einzubinden.¹²

Von den 27 EU-Staaten gewähren 15 Drittstaatler_innen das kommunale Wahlrecht, wobei es in manchen Fällen auf bestimmte Ausländergruppen stark eingeschränkt ist. Kritiker_innen verweisen in diesem Zusammenhang darauf, dass in Ländern, die das Ausländerwahlrecht eingeführt haben, die Wahlbeteiligung unter der ausländischen Bevölkerung gering bleibt.¹³ Langfristig jedoch müssten Parteien die Ausländer_innen als potentielle Wähler_innen wahrnehmen und auf ihre Wahllisten setzen.

Integration durch Beteiligung

Derzeit ist der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund noch sehr gering. In den Großstädten Nordrhein-Westfalens hatten beispielsweise circa 4% der Rät_innen einen Migrationshintergrund bei einem Anteil an der Wahlbevölkerung zwischen 13 und 20 Prozent.¹⁴ Ein aktives und passives Wahlrecht für Ausländer_innen könnte auf lange Sicht dazu beitragen, dass tatsächlich alle Menschen, die in Deutschland leben, an den Entscheidungen beteiligt werden, die sie betreffen. Damit wird Demokratie nicht gefährdet, sondern vielmehr gewährleistet.

Die drei Oppositionsparteien im derzeitigen Bundestag – SPD, Bündnis90/Die Grünen und die Linke – haben im vergangenen Jahr nochmals einen Versuch gestartet und eine Gesetzesinitiative zur Änderung des GG eingebracht. Auch sie gehen weiterhin davon aus, dass es vor Einführung des Ausländerwahlrechts einer Verfassungsänderung bedarf. Dafür gibt es indes auf absehbare Zeit keine politische Mehrheit. Stellt sich die Frage, warum es die drei Parteien nicht wagen, das Ausländerwahlrecht in einem Bundesland einzuführen. Sollte das Verfassungsgericht sie stoppen, so ist zwar die rechtliche Lage nochmal fixiert. Ein Zeichen der Integrationswilligkeit der deutschen Parteien könnte damit aber gesetzt werden.

Jenni Winterhagen promoviert an der Bremen International Graduate School of Social Sciences zu kroatischer Einwanderung in Deutschland mit besonderem Blick auf die katholische Migrantenseelsorge.

Weiterführende Literatur:

Benedict Anderson, Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts, deutsch zuerst, 1988.

Rainer Bauböck, Wessen Stimme zählt? Thesen über demokratische Beteiligung in der Einwanderungsgesellschaft, IWE Working Papers 35, 2002, <http://www.eif.oeaw.ac.at>.

¹ Melderegister Berlin 2008.

² Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 31.10.1990 – 2 BvF 2/89, 2 BvF 6/89; Urteil vom 31.10.1990 – 2 BvF 3/89.

³ Vgl. Matthias Pechstein, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Kommunales Ausländerwahlrecht) für die öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am 22.9.2008, 2008, zitierte Texte ohne nähere Angaben finden sich auf: <http://www.wahlrecht-fuer-migranten.de> (Stand aller Links: 18.12.2010).

⁴ Vgl. Klaus Sieveking, Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 22.9.2008 zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Kommunales Ausländerwahlrecht)“, 2008.

⁵ Felix Hanschmann, Rechtliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Kommunales Ausländerwahlrecht), 2008, 11.

⁶ Ebenda, 17.

⁷ Klaus Rennert, Gutachterliche Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 22. September 2008, 2008, 8f.

⁸ Anderson 1988.

⁹ Pechstein (Fn. 3), 5.

¹⁰ Rennert (Fn. 7), 9.

¹¹ Dietrich Thränhardt, Einbürgerung. Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsbürgerschaft. Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, 2008.

¹² Kees Groenedijk, Local Voting Rights for Non-Nationals in Europe. Transatlantic Council on Migration, 2008, <http://www.migrationpolicy.org/transatlantic/docs/Groenedijk-FINAL.pdf>.

¹³ Werner T. Bauer, Das kommunale Ausländerwahlrecht im europäischen Vergleich, 2008.

¹⁴ Karen Schönwalder, Einwanderer in Räten und Parlamenten, Aus Politik und Zeitgeschichte 2010 (46-47), 29-35.