

**Innenausschuss**  
**Wortprotokoll**  
74. Sitzung

(Bandabschrift)

**Öffentliche Anhörung**

am Montag, 22. September 2008, von 14.00 Uhr bis 17.00 Uhr  
Paul-Löbe-Haus, Raum 2 300  
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1

Vorsitz: Sebastian Edathy, MdB

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen  
zum

- a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Josef Philip Winkler, Volker Beck (Köln), Kai Gehring, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Kommunales Ausländerwahlrecht)

**BT-Drucksache 16/6628**

- b) Antrag der Abgeordneten Sevim Dagdelen, Katrin Kunert, Petra Pau, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Kommunales Wahlrecht für Drittstaatenangehörige einführen

**BT-Drucksache 16/5904**

	<u>Seite</u>
<b>I. Anwesenheitsliste</b>	3
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mitglieder des Deutschen Bundestages</li> <li>• Bundesregierung, Bundesrat, Fraktionen</li> </ul>	
<b>II. Sachverständigenliste</b>	5
<b>III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten</b>	6
<b>IV. Protokollierung der Anhörung</b> Bandabschrift	7
<b>V. Anlage 1</b>	
Schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen - Ausschussdrucksachen-Nr.: 16(4)459 A ff -	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Dr. Michael Efler</b> <span style="float: right;">56</span> Mehr Demokratie e.V., Berlin - 16(459) G</li> <li>• <b>Dr. Felix Hanschmann</b> <span style="float: right;">59</span> Max-Planck-Institut, Heidelberg - 16(459) F</li> <li>• <b>Prof. Dr. jur. Matthias Pechstein</b> <span style="float: right;">72</span> Europa-Universität Viadrina - 16(4)459 B</li> <li>• <b>Prof. Dr. Klaus Rennert</b> <span style="float: right;">76</span> Bundesverwaltungsgericht, Leipzig - 16(4)459 C</li> <li>• <b>Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jorzig</b> <span style="float: right;">81</span> Christian-Albrechts-Universität zu Kiel - 16(4)459 A</li> <li>• <b>Prof. Dr. Klaus Sieveking</b> <span style="float: right;">85</span> Universität Bremen - 16(4)459 E</li> <li>• <b>Prof. Dr. Dietrich Thränhardt</b> <span style="float: right;">91</span> Westfälische Wilhelms-Universität, Münster - 16(4)459 D</li> </ul>	
<b>Anlage 2</b>	
Nicht angeforderte Stellungnahme Ausschussdrucksache-Nr.: 16(4)474	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Deutscher Caritasverband</b>, Berlin <span style="float: right;">100</span></li> </ul>	

**I. Anwesenheitsliste Mitglieder des Deutschen Bundestages**

**Bundesregierung**

**Bundesrat**

**Fraktionen und Gruppen**

**II. Liste der Sachverständigen für die Öffentliche Anhörung  
am 22. September 2008**

1. Dr. Michael Efler Mehr Demokratie e.V., Berlin
2. Dr. Felix Hanschmann Max-Planck-Institut für ausländisches  
öffentliches Recht und Völkerrecht,  
Heidelberg
3. Prof. Dr. Matthias Pechstein Europa-Universität Viadrina, Frankfurt  
(Oder)
4. Prof. Dr. Klaus Rennert Bundesverwaltungsgericht, Leipzig
5. Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
6. Prof. Dr. Klaus Sieveking Universität Bremen
7. Prof. Dr. Dietrich Thränhardt Westfälische Wilhelms-Universität Münster

### III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

#### Sprechregister der Sachverständigen

#### Seite

Dr. Michael Efler	7, 26, 44, 45, 46, 50, 55
Dr. Felix Hanschmann	11, 12, 22, 28, 42, 54
Prof. Dr. Matthias Pechstein	13, 30
Prof. Dr. Klaus Rennert	14, 24, 33, 40, 51
Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig	16, 29, 38
Prof. Dr. Klaus Sieveking	18, 24, 43, 47, 50
Prof. Dr. Dietrich Thränhardt	20, 28, 44, 46, 49, 54

#### Sprechregister der Abgeordneten

Vors. Sebastian Edathy	7, 10, 12, 22, 24, 26, 30, 38, 42, 43, 44, 47, 49, 51, 52, 53, 55
BE Josef Philip Winkler	22, 24, 52
BE Sevim Dagdelen	25, 53
BE Ingo Wellenreuther	29
BE Gisela Piltz	36, 43, 44, 45
BE Klaus Uwe Benneter	45
Abg. Ulla Jelpke	49
BE Rüdiger Veit	51, 52

#### **IV. Protokollierung der Anhörung**

Vors. **Sebastian Edathy**: Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen. Ich eröffne die 74. Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages in der laufenden Wahlperiode, die heute in Form einer öffentlichen Anhörung zu einem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bzw. einem Antrag der Linksfraktion in Sachen „Kommunales Wahlrecht für Drittstaatsangehörige“ stattfindet. Ich freue mich besonders, dass die Herren Sachverständigen der Einladung des Ausschusses nachgekommen sind und heute im Rahmen der Anhörung Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Innenausschuss sowie ggf. aus mitberatenden Ausschüssen zu beantworten. Die Ergebnisse dieser Anhörung dienen zur weiteren Gestaltung der Beratung der beiden Vorlagen im Innenausschuss. Die Sachverständigen sind gebeten worden, nach Möglichkeit eine schriftliche Stellungnahme abzugeben. Für die eingegangenen schriftlichen Statements darf ich mich im Namen des Ausschusses bedanken. Diese Stellungnahmen sind zum einen den Ausschussmitgliedern zugeleitet worden und werden zum anderen dem Protokoll der heutigen Anhörung beigelegt. Ich nehme an, davon ausgehen zu dürfen, dass das Einverständnis der Sachverständigen zur öffentlichen Durchführung der heutigen Anhörung auch das Einverständnis zur Aufnahme der schriftlichen Stellungnahmen in eine später noch zu erstellende Gesamtdrucksache umfasst. Von der heutigen Sitzung wird eine Bandabschrift gefertigt. Das Verfahren ist, dass das vorläufige Protokoll den Sachverständigen noch einmal zugeleitet wird, um mögliche Unstimmigkeiten anschließend bereinigen lassen zu können. Das nähere Verfahren wird den Sachverständigen in einem entsprechenden Anschreiben des Ausschusses mitgeteilt. Das überarbeitete Protokoll und die schriftlichen Stellungnahmen werden dann nicht nur in Druckfassung vorliegen, sondern auch in das Internetangebot des Deutschen Bundestages eingestellt und damit auch öffentlich abrufbar gemacht. Zum zeitlichen Ablauf möchte ich anmerken, dass im Vorfeld der Anhörung vereinbart worden ist, dass ein zeitlicher Rahmen von drei Stunden nicht überschritten werden sollte. Vereinbart ist zudem, dass die Sachverständigen die Möglichkeit haben sollen, zu Beginn der Anhörung eine mündliche Stellungnahme zum Thema abzugeben, die bitte eine Länge von fünf Minuten nicht überschreiten sollte. Anschließend, nach den mündlichen Stellungnahmen der Sachverständigen, beginnen wir mit der Befragung durch die Abgeordneten, wobei ich schon jetzt darum bitte, dass die jeweiligen Kollegen diejenigen Sachverständigen benennen, an die sich eine Frage richtet. Entsprechend der alphabetischen Reihenfolge darf ich zunächst Herrn Dr. Efler um sein Einführungsstatement bitten.

SV **Dr. Michael Efler** (Mehr Demokratie e. V., Berlin): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren. Ich bedanke mich für die Einladung. Ich möchte meine Ausführungen in sieben Thesen aufteilen, wobei fünf Thesen zur politisch-inhaltlichen Sinnhaftigkeit des vorliegenden Entwurfs bzw. Antrags Stellung nehmen und zwei Thesen zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit.

Nummer eins ist, was alle betrifft, bedarf auch der Zustimmung aller. Das ist ein uraltes Prinzip, direkt aus dem Demokratiegrundsatz abzuleiten, ein uraltes Prinzip, was auch direkt aus dem Menschenrechtsgrundsatz abzuleiten ist. Dazu hat sich das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) bereits einmal geäußert und hat es in die Worte gepackt, dass es einer Kongruenz zwischen den Inhabern politischer Rechte und den der Staatsgewalt Unterworfenen bedürfe. Es kann auch aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl abgeleitet werden, was ebenfalls das BVerfG als einen zentralen Wahlrechtsgrundsatz anerkannt hat und auch festgelegt hat, dass dieser nur aus sehr zwingenden Gründen eingeschränkt werden dürfe. Wenn wir uns nun ansehen, rein quantitativ, dass wir in Deutschland ca. 6,7 Mio. Bürgerinnen und Bürger ohne deutschen Pass haben, davon über 4 Mio., die auch keinen Pass eines Mitgliedstaates der Europäischen Union haben, müssen wir feststellen, dass ein nicht unerheblicher Teil der Bevölkerung von der verbindlichen Mitsprache ausgeschlossen ist. Nun könnte man natürlich argumentieren, dass nicht unbedingt deswegen das kommunale Wahlrecht für Drittstaatenangehörige eingeführt werden müsste, sondern man könnte natürlich auch dieses Problem über eine Reform des Staatsangehörigkeitsrechts lösen, so hat es ja auch das BVerfG nahe gelegt. Das führt mich zur zweiten These:

Und zwar, dass das Kommunale Wahlrecht für Drittstaatenangehörige wie auch eine erleichterte Einbürgerung kein „entweder oder ist“, sondern ein „sowohl als auch“. Wir müssen beides machen. Zunächst einmal möchte ich feststellen, die Hürden für die Erlangung der Deutschen Staatsbürgerschaft sind trotz einer Reform vor einigen Jahren immer noch sehr hoch. Das will ich jetzt nicht in jedem Detail ausführen, aber es braucht z. B. einen Mindestaufenthalt von acht Jahren. Es verlangt in der Regel die Aufgabe der eigenen Staatsangehörigkeit und vor allem müssen die Einbürgerungsbegehrenden in der Lage sein, ihren Lebensunterhalt und den Lebensunterhalt ihrer Familien aus eigenen Mitteln zu bestreiten. Das sind sehr hohe Hürden, daran scheitern sehr, sehr viele Einbürgerungsbegehren. Das führt dazu, dass Deutschland im Vergleich der europäischen Länder die niedrigste Einbürgerungsquote überhaupt hat. Also trotz der Staatsbürgerschaftsreform, die das Haus vor einigen Jahren beschlossen hat, haben wir eine der niedrigsten Einbürgerungsquoten in der Europäischen Union. Deswegen ist es meine Auffassung und auch die Auffassung von „Mehr Demokratie e.V.“, dass sowohl der Weg über das Kommunale Wahlrecht als auch der Weg über eine Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes begangen werden sollte.

Die dritte These: Das Kommunale Wahlrecht für Drittstaatenangehörige führt zu einer verbesserten Integration. Und zwar ist es für uns allgemein ein wichtiges Prinzip, dass die Einräumung politischer Mitbestimmungsrechte auch zu einem erhöhten politischen Interesse führt. Das ist – denke ich einmal – relativ logisch, wenn vom Bürger eine verbindliche Entscheidung abverlangt und eingeräumt wird, dann ist natürlich auch die Bereitschaft, sich über politische Themen überhaupt erst einmal zu informieren, erheblich größer als wenn man nur Teilnehmer in der Demokratie ist, ohne ein verbindliches Entscheidungsrecht zu haben. Dies verstärkt aber auch die Einbindung in



das Land selbst. Es erhöht das Zugehörigkeitsgefühl und vermittelt das Gefühl, ich werde wirklich gefragt, meine Meinung ist wirklich gewollt und kann etwas zur Entwicklung dieses Landes beitragen. Die politischen Parteien müssen sich noch stärker als sie es bisher getan haben, auch öffnen für die Mitwirkung von Migranten, müssten auch ihre politischen Programme entsprechend öffnen. Es wird dann verschiedentlich von Gegnern des kommunalen Wahlrechtes behauptet, dass eine Einräumung des kommunalen Wahlrechtes einen Fehlanreiz zur Erlangung der Deutschen Staatsbürgerschaft setzen würde. Wenn man sich einmal die empirischen Zahlen ansieht, dann ist genau das Gegenteil richtig. Die Länder mit den höchsten Einbürgerungsquoten in der Europäischen Union sind Schweden und die Niederlande. Und die Schweden und die Niederlande haben ein uneingeschränktes Kommunales Wahlrecht – aktiv und passiv – für alle Drittstaatenangehörige. 7 % Einbürgerungsquote in diesen beiden Ländern, zum Vergleich hat die Bundesrepublik Deutschland 1,9 %. Die These, dass das Wahlrecht einen Fehlanreiz setzen würde für die Integration, ist aus meiner Sicht empirisch falsch.

Vierte These: Die Einführung des kommunalen Wahlrechtes würde im Grunde dem europäischen nationalen Trend folgen. Wir haben bereits jetzt in zehn von fünfzehn Mitgliedstaaten der Europäischen Union das Wahlrecht auf kommunaler Ebene – das aktive und das passive in den meisten Staaten. Wobei es interessant ist, dass es eine sehr hohe Regelungsvariation gibt. Es gibt einzelne Staaten, die begrenzen z. B. das Wahlrecht auf Gegenseitigkeit. Das heißt, dass es nur Staatsangehörige der Staaten bekommen, in denen ebenfalls ein solches Wahlrecht existiert. Manche verlangen eine bestimmte Tradition, oder kulturelle Nähe. Großbritannien z. B. gibt das Wahlrecht nur Staatsangehörigen des Commonwealth. Auf internationaler Ebene haben wir sogar 45 Staaten, 45 Staaten, die mittlerweile nicht mehr die Staatsangehörigkeit als einziges Kriterium für die Vergabe verbindlicher Mitbestimmungsrechte ansehen, darunter auch einige Länder, die es sogar auf nationaler Ebene ermöglichen, wie z. B. Neuseeland, Chile, Uruguay.

Fünftens: Der vorliegende Gesetzentwurf und der vorliegende Antrag stellen lediglich Öffnungsklauseln dar, es ist eine im Grunde sehr proföderale Regelung, die den Ländern das „Ob“ der Einführung des kommunalen Wahlrechtes freistellt. Es ist kein „Top-Down-Prinzip“, in dem gesagt wird von Oberammergau bis Flensburg muss überall das gleiche Recht gelten, sondern es wird den Bundesländern freigestellt, ob sie dieses Recht einführen wollen. Wenn es dazu käme, würde es wahrscheinlich so aussehen, dass einige Länder in der Bundesrepublik – vermutlich eher im Süden – dieses Wahlrecht so schnell nicht einführen, und in anderen Regionen dieses Wahlrecht vermutlich eingeführt würde. Das entspricht – denke ich einmal – dem föderalen Staatsaufbau und ist aus der Sicht absolut zu begrüßen.

Sechstens und gleichzeitig das erste verfassungsrechtliche Argument: Die Beschränkung des Wahlrechtes auf Deutsche ist mit der Einführung des Wahlrechtes für Unionsbürger durchbrochen worden. Zunächst einmal als Vorbemerkung: Die Frage, ob

die Einführung des kommunalen Wahlrechtes für Nicht-EU-Bürger verfassungsrechtlich zulässig ist oder nicht, ist bisher nicht entschieden worden. Sie ist bisher weder positiv noch negativ entschieden worden. Es gibt lediglich einen Hinweis zur Frage des kommunalen Wahlrechtes für EU-Bürger, wo das Verfassungsgericht sich positiv geäußert hat, aber es gibt keinerlei Entscheidung für Nicht-EU-Bürger. Die berühmten Urteile aus dem Jahr 1990 zu Schleswig-Holstein und Hamburg waren alle vor dem Hintergrund der Vereinbarkeit von einfachem Landesrecht mit dem GG. Was hier auf dem Tisch liegt, ist eine vollkommen andere Situation. Hier wird ja gerade eine Änderung des GG beantragt, eine Änderung des Art. 28 GG, deswegen ist auch hier der Prüfungsmaßstab natürlich ein völlig anderer. Außerdem hat sich natürlich die Situation insofern geändert, dass mittlerweile das Wahlrecht auf kommunaler Ebene auch für die Wahlen zum Europäischen Parlament von der Staatsangehörigkeit entkoppelt worden ist, d. h. das Dogma, dass mit Volk nur das deutsche Volk verstanden würde, ist bereits aufgebrochen im Rahmen der europäischen Integration. Da auch die europäische Integration sich nicht über die Ewigkeitsklausel des GG hinweg heben kann, ist damit das Dogma grundsätzlich aufgebrochen.

Letzter Punkt: Zur sogenannten Ewigkeitsklausel. Wenn ich das noch ausführen darf, das ist auch der letzte Punkt. Das Kommunale Wahlrecht scheitert auch nicht an der sogenannten Ewigkeitsklausel des GG. Woher kommt diese Ewigkeitsklausel? Es gab sie in der „Weimarer Verfassung“ nicht. Sie ist auf Grund der negativen Erfahrung mit dem Nationalsozialismus in das GG aufgenommen worden. Sie bedeutet, dass eine grundsätzliche Umgestaltung des GG und im Grunde eine Errichtung der Diktatur nicht auf legalem Wege möglich sein soll. Sie bedeutet aber nicht, dass es nicht möglich sein soll, dass man Grundsätze dieser Klausel modifizieren könnte. Ich kann nachher auch gerne noch aus dem Protokoll des parlamentarischen Rates dazu vorlesen. Entsprechend ist auch die Rechtsprechung des BVerfG. Es gab bisher sechs Entscheidungen, wo die Ewigkeitsklausel eine Rolle spielte, und in keinem einzigen Fall ist ein GG-änderndes Gesetz deswegen gescheitert, in keinem einzigen Fall. Deswegen ist aus meiner Sicht auch die Wahrscheinlichkeit, dass ausgerechnet bei einer prodemokratischen und die Bürgerrechte erweiternden GG-Änderung, wie in diesem Fall, Karlsruhe jetzt ein Veto einlegen würde, sehr gering. Deswegen glauben wir und sind ziemlich sicher, dass es hier keine verfassungsrechtlichen Risiken gibt. Ich fasse zusammen. Die Einräumung des kommunalen Wahlrechtes für Drittstaatenangehörige ist politisch außerordentlich sinnvoll und notwendig und verfassungsrechtlich zulässig. Ich wünsche den vorantreibenden Initiativen somit sehr viel Erfolg. Herzlichen Dank.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank, Herr Sachverständiger. Ich bitte die sechs weiteren Sachverständigen, sich an Herrn Efler, jedenfalls was die in Anspruch genommene Zeit betrifft, kein Beispiel zu nehmen. Also ich werde da jetzt ein bisschen stärker darauf achten, dass das Zeitlimit von fünf Minuten nach Möglichkeit eingehalten wird. Das Wort hat der Sachverständige Dr. Hanschmann.

SV **Dr. Felix Hanschmann** (Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg): Vielen Dank. Ich kann mich eigentlich in allen Punkten den Ausführungen meines Vorredners anschließen und stimme diesem hier zu. Ich möchte aber noch hinzufügen, von den derzeit im Amt befindlichen Richtern und Richterinnen am BVerfG haben sich, soweit ich das überblicken kann, drei explizit zur Einführung des kommunalen Wahlrechts für Ausländer auch für Drittstaatsangehörige in der Literatur geäußert. Zunächst Herr Bryde aus dem ersten Senat, der im Streit um das kommunale Ausländerwahlrecht in Schleswig-Holstein und Hamburg eine der zentralen Figuren neben Herrn Manfred Zuleeg, dem ehemaligen Richter am Europäischen Gerichtshof, war und einer der stärksten Befürworter der Einführung eines kommunalen Ausländerwahlrechts. Aber auch der derzeit noch amtierende Präsident des BVerfG, Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier, der damals Bevollmächtigter der Bundesregierung im Streit um das kommunale Ausländerwahlrecht in Schleswig-Holstein war, hat in seinem offiziellen Schriftsatz an das Gericht – nachzulesen in einem Sammelband in dem das alles noch einmal abgehandelt wird – am Ende festgehalten, dass die Tatsache, dass die Einführung eines kommunalen Ausländerwahlrechts durch die Landesgesetzgeber verfassungsrechtlich nicht möglich ist, natürlich und selbstverständlich nicht ausschließt, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber ein solches kommunales Ausländerwahlrecht für Drittstaatsangehörige einführen kann. Im Zweiten Senat ist es Frau Lübke-Wolff, die sich in mehreren Arbeiten wiederholt positiv zur Einführung des kommunalen Ausländerwahlrechts für Drittstaatsangehörige ausgesprochen hat. Das nur zu Beginn als Mahnung zur Vorsicht gegenüber allzu sicheren Prognosen über den Ausgang evtl. Verfahren vor dem BVerfG in Karlsruhe. Die zentrale Frage, die hier im Raum steht, ist, ob Art. 79 Abs. 3 GG einer Verfassungsänderung, die das kommunale Wahlrecht für Drittstaatsangehörige einführt, im Wege steht. Diese Frage ist mit den drei eben Genannten negativ zu beantworten. Schon im Streit um das Kommunale Ausländerwahlrecht in Hamburg und Schleswig-Holstein wurde die Auffassung, dass Art. 79 Abs. 3 GG – die Ewigkeitsklausel – einer Einführung der Verfassungsänderung entgegensteht nur von einer verschwindend kleinen Minderheit vorgetragen, so unter anderem von Herrn Isensee. Das BVerfG hat, der Kollege Efler hat schon darauf hingewiesen, in seiner Entscheidung zum kommunalen Ausländerwahlrecht in Schleswig-Holstein ausdrücklich festgehalten, dass seine vorherigen Ausführungen zur Verfassungswidrigkeit der Einführung eines kommunalen Ausländerwahlrechts durch den Landesgesetzgeber nicht einer Einführung des kommunalen Wahlrechts für Unionsbürger entgegensteht. Sicher, diese Unbedenklichkeitsbescheinigung des BVerfG bezog sich nur auf Unionsbürger, das ändert aber nichts daran, dass seit diesem Zeitpunkt Nichtdeutsche als Teil des demokratischen Legitimationssubjekts anerkannt wurden, d. h. wahlberechtigt sind. Aus dieser Äußerung des BVerfG kann schließlich weder positiv noch negativ irgendetwas für die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige gezogen werden. Seit der Einführung des kommunalen Wahlrechts für Unionsbürger ist einfach nicht mehr zutreffend, dass, ich zitiere aus dem Schriftsatz des Kollegen Rennert: „Legitimationssubjekt der deutschen Staatsgewalt allein das deutsche Volk ist, nur das deutsche Staatsvolk ohne den Einfluss Fremder.“ Das ist schlicht nicht mehr richtig, seit

es das Unionsbürgerwahlrecht gibt. Daran hat sich weder die Verfassungslehre noch die Europarechtswissenschaft, weder das BVerfG noch die Politik gestört und einen Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG behauptet. Man kann auch nicht sagen, dass die verfassungsrechtliche Integrationsaufforderung in Art. 23 GG und in der Präambel eine solche Ausnahme für Unionsbürger rechtfertigt, denn Art. 79 Abs. 3 GG würde einer solchen modifizierenden Interpretation des Demokratieprinzips im Falle von Unionsbürgern im Weg stehen. Wenn nämlich die Aussage oder der Grundsatz, dass nur Deutsche wahlberechtigt sein sollen, zum von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Bestandteil gehören würde, hätte das kommunale Wahlrecht für Unionsbürger nicht eingeführt werden dürfen und Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG, der verfassungsrechtlich genau das erlaubt, wäre verfassungswidrig. Die BRD darf kein europäisches Recht schaffen und umsetzen, welches die Grundsätze des Art. 20 GG berührt, und der verfassungsgebende Gesetzgeber darf, das wurde im Maastricht-Urteil noch einmal ausdrücklich festgehalten, natürlich keine GG-Änderung vornehmen, die die in Art. 79 Abs. 3 GG genannten Grundsätze berührt. Was fordert also Art. 79 Abs. 3 GG? Das BVerfG hat diese Norm in mehreren Entscheidungen als Ausnahmenvorschrift charakterisiert, hat im Abhörurteil – ich zitiere – gesagt: „Grundsätze im Sinne von Art. 79 Abs. 3 GG sind von vornherein nicht berührt, wenn ihnen auch weiterhin im Allgemeinen Rechnung getragen werde und sie nur für eine Sonderlage entsprechend deren Eigenart aus evident sachgerechten Gründen modifiziert werden.“ Art. 79 Abs. 3 GG hat weder den Sinn, in Verbindung mit Art. 20 GG eine bestimmte Demokratiekonzeption als die verfassungsrechtlich einzig mögliche auszuweisen, noch soll die Ewigkeitsklausel den politischen Gesetzgeber, also Ihnen, die Handlungsspielräume derart abschnüren, dass dieser keine Alternativen bezüglich der an einer jeweiligen historischen Situation orientierten konkreten Ausgestaltung des Demokratieprinzips mehr hat. Exakt aus diesem Grund schränkt das BVerfG Art. 79 Abs. 3 GG in der beschriebenen Weise ein, um den normativen Rahmen für politische Entscheidungen offen zu halten. Dass die Lösung des Wahlrechts von der deutschen Staatsangehörigkeit den Grundsatz der Volkssouveränität nicht nur im Rande, sondern auch in seinem Kern berührt ...

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Sachverständiger, darf ich an die Zeit erinnern?

SV **Dr. Felix Hanschmann**: Ja. Ich komme sofort zum Ende. Die letzte Bemerkung ... und die Souveränität des Volkes beseitigen würde, kann schon deshalb nicht stimmen, weil es tendenziell bedeuten würde, anderen demokratischen Staaten, wie z. B. Dänemark, Norwegen, Finnland, Spanien, Portugal, Belgien, Luxemburg, Estland, Irland, Island, Großbritannien usw., deren Verfassungsordnungen zweifellos auch vom Prinzip der Volkssouveränität ausgehen, die aber gleichwohl Ausländern Wahlrechte einräumen, als solche Staaten zu bezeichnen, die seit langem und auch immer wieder gegen den Grundsatz der Volkssouveränität verstoßen und deshalb keine demokratischen Staaten sind. Hiermit wird deutlich, und damit komme ich zum Ende, dass der Grundsatz der Volkssouveränität nicht nationalstaatlich auf ein bestimmtes Kollektiv, nämlich das deutsche Volk bezogen werden muss, sondern er kann mit sehr

guten verfassungsrechtlichen Argumenten als Ausdruck der urdemokratischen Forderung nach Herstellung der Kongruenz von Wahlberechtigten und Herrschaftsunterworfenen gelesen werden. Vielen Dank.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank, Herr Dr. Hanschmann. Das Wort als Sachverständiger hat nun Herr Prof. Dr. Pechstein, bitte.

**SV Prof. Dr. Matthias Pechstein** (Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich kann mich den verfassungsrechtlichen Beurteilungen meiner beiden Vorredner nicht anschließen. Das wäre ja auch langweilig. Vielmehr bin ich der Meinung, dass Art. 79 Abs. 3 GG hier als Prüfungsmaßstab sehr wohl einem solchen Vorhaben der Änderung des GG im Wege steht. Ich darf einmal aus der Maastricht-Entscheidung des BVerfG zitieren, da hat das BVerfG gesagt: „Zu dem gemäß Art. 79 Abs. 3 GG nicht antastbaren Gehalt des Demokratieprinzips gehört, dass die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben sich auf das Staatsvolk zurückführen lassen“. Der Begriff des Staatsvolkes, den es in den Entscheidungen zu den Kommunalwahlgesetz-Versuchen in Hamburg und Schleswig-Holstein dann näher entfaltet hat, den hat es ausdrücklich in Art. 79 Abs. 3 GG aufgenommen. Und es hat sogar in der Maastricht-Entscheidung und in einer späteren Entscheidung aus dem Jahre 2000 auf eine der beiden Kommunalwahl-Entscheidungen verwiesen. Das heißt, wir sind hier nicht – glaube ich – in der Situation, sagen zu können, dass von vornherein Art. 79 Abs. 3 GG einem solchen Projekt nicht im Wege steht. Ich halte vielmehr das Gegenteil für richtig, wenn man sich anschaut, mit welcher Prägnanz und eigentlich auch, wenn man so will, Brückheit das BVerfG im 83. Band den Begriff des Staatsvolkes über die Staatsangehörigkeit definiert hat und wie es dann die Legitimationsgrundlagen von Bund, Ländern und Kommunen parallelisiert, harmonisiert hat und gesagt hat: Wir brauchen hier die gleichen Legitimationsgrundlagen und zwar definieren wir das Staatsvolk über die Staatsangehörigkeit. Ich sehe nicht, wie man mit einer Änderung des Art. 28 GG hier eine Ausnahme schaffen kann, und an der Vereinnahmung des Staatsvolksbegriffs in Art. 79 Abs. 3 GG in der Maastricht-Entscheidung vorbeikommt. Ich möchte darüber hinaus auch dem entscheidenden Argument der Befürworter, dass es hier auf die Betroffenheit der Bürger von der Staatsgewalt entscheidend ankommt und dass man eine Parallelität zwischen den Wahlberechtigten und den Betroffenen herstellen muss, widersprechen. Nicht nur, weil das BVerfG genau dieses Argument dezidiert zurückgewiesen hat, sondern auch, weil es natürlich ein Argument ist, das eigentlich auf viel mehr abzielt. Warum sollen eigentlich Ausländer vor allem durch kommunale Entscheidungen besonders betroffen sein und zwar schwerer, als durch Entscheidungen des Landes- oder Bundesgesetzgebers? Eigentlich sind vor allem Nicht-EU-Ausländer maßgeblich durch das Ausländerrecht, das der Bund formuliert, betroffen. Das heißt, dieses Betroffenheitsargument ist entweder – wenn man so will – ein „Trojanisches Pferd“, das darauf abzielt, letztlich auch die Wahlberechtigung auf den anderen Ebenen noch nachzufordern, oder es ist von vornherein schief. Eine besondere Betroffenheit durch kommunale Angelegenheiten sehe ich bei Nicht-EU-Ausländern nicht, wenn man es in

Beziehung setzt zu der Betroffenheit in Bezug auf landes- und bundesrechtliche Regelungen. Die Tatsache, dass für EU-Ausländer eine besondere Verfassungslage besteht, die das BVerfG schon in der Entscheidung zum schleswig-holsteinischen Wahlrecht angedeutet hatte, ist richtig, im Ansatz ist da ein gewisser Systembruch. Wir haben gleichwohl insofern eine besondere Situation, als Art. 23 GG hier eine andere Legitimationsgrundlage für die Behandlung der EU-Ausländer schafft. Von daher kann man auch nicht sagen, Nicht-EU-Ausländer würden hier diskriminiert, denn eine Diskriminierung liegt nur dann vor, wenn es bei einer Ungleichbehandlung an einem sachlichen Grund fehlt. Der liegt allerdings mit Art. 23 GG allemal vor. Das Gemeinschaftsrecht verleiht EU-Ausländern nun einmal ganz andere Aufenthaltsrechte, als sie die sonstigen Ausländer in der Bundesrepublik haben und haben können. Meines Erachtens – und damit möchte ich schließen, um in der Zeit zu bleiben – wäre die Verabschiedung eines entsprechenden Projekts eine unverhohlene Provokation des BVerfG – und ich bin relativ sicher, wie das ausgehen würde. Vielen Dank.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank! Das Wort hat Prof. Dr. Rennert.

SV **Prof. Dr. Klaus Rennert** (Bundesverwaltungsgericht, Leipzig): Ich bedanke mich auch für die Einladung für heute.

Ich muss etwas vorweg schicken. Ich bin zwar im Hauptamt Richter am Bundesverwaltungsgericht, spreche aber hier als nebenamtlicher Hochschullehrer, als Richter kann ich nicht das Wort erheben, außer in einem Prozess. Zweite Vorbemerkung: Ich bin, wenn ich die Einladung richtig verstanden habe, als juristischer Sachverständiger gebeten. Wie Sie die ganze Sache politisch werten, da bin ich nur Bürger, wie alle anderen auch, deshalb kann ich als Sachverständiger dazu gar nichts sagen und will es auch nicht. Ich beschränke mich also auf eine rein juristische Bewertung der Sache.

Wenn ich es richtig sehe, gibt es im Wesentlichen drei Argumente, die für den neuerlichen Vorschlag des Kommunalwahlrechts für Nicht-EG-Ausländer vorgebracht werden. Das erste ist das Argument der Gleichbehandlung mit den EU-Bürgern, die ja das Kommunalwahlrecht genießen. Das zweite ist das Argument, es geht ja nur um die kommunale Ebene und deshalb sei eine Abweichung vom Prinzip der Volkssouveränität tolerabel. Und das dritte Argument ist das Menschenrechtsargument, vorgetragen auch im Gewande des Demokratie- oder Partizipationsarguments. Jeder, der auf längere Zeit in einem Staat lebt, soll das Recht auf politische Teilhabe haben; wenn man es ihm verwehrt, würden seine Menschenrechte verletzt. Das sind im Wesentlichen die drei Argumente, die ich sehe.

Um mit dem zweiten anzufangen, dass die kommunale Ebene ja nicht so schlimm sei. Dieses Argument stand gerade im Mittelpunkt des Prozesses von 1990 um das schleswig-holsteinische Ausländerwahlrecht. Juristisch gesprochen ging es dort um die zentrale Frage, ob dieses Wahlrecht mehr auf der Demokratieseite des Staates, also

bei Art. 28 Abs. 1 GG und Art. 20 Abs. 2 GG anzusiedeln sei, oder umgekehrt mehr partizipativ auf der Ebene des Art. 28 Abs. 2 GG, der die Autonomie der Gemeinden besonders betont und von daher dem Partizipations-Gedanken der in einer Gemeinde Lebenden näher steht. Diese Frage stand im Mittelpunkt des Prozesses. Sie ist vom BVerfG sehr eindeutig entschieden worden, nämlich, dass die Kommunen keine Sonderbehandlung gegenüber den Ländern und dem Bund genießen. Und ich halte es für völlig ausgeschlossen, dass sich das BVerfG diesen Punkt noch einmal überlegt.

Das BVerfG hat später den Punkt auch noch einmal von der anderen Seite beleuchtet, nämlich unter der Überschrift der funktionalen Selbstverwaltung, die ja ebenfalls Selbstverwaltung ist, aber nicht in großer Nähe zur Staatsgewalt steht, sondern in einer stärker vermittelten Ausübung öffentlicher Gewalt, sprich Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern, Realverbänden, Genossenschaften und ähnliches, die auch alle öffentliche Gewalt ausüben. Wo der Partizipations-Gedanke stark im Mittelpunkt steht, dort hat das BVerfG – und zwar auch gerade in Abgrenzung zur kommunalen Sphäre – gesagt, dass eine Mitsprache von Ausländern tolerabel sei. Die Grenzziehung der Staatsgewalt, die sich nach der Rechtsprechung des BVerfG auf das deutsche Staatsvolk zurückführen lassen muss – und zwar nur auf dieses –, läuft also zwischen Kommunen und der funktionalen Selbstverwaltung, nicht aber zwischen Bund und Ländern einerseits und den Kommunen und anderer Selbstverwaltungen andererseits. Das ist der erste Punkt.

Der zweite Punkt ist – und wenn ich es richtig verstehe, zielen die Anträge hauptsächlich oder in der Konsequenz darauf – das menschenrechtliche Argument. Politische Teilhabe sei als Menschenrecht verbürgt. Zunächst muss man sich im Klaren sein, dass dieses Argument nicht nur die kommunale Ebene trägt, sondern die Bundes- und Landesebene mit tragen würde. Wer so argumentiert, der könnte eine Trennlinie zwischen dem Kommunal-Wahlrecht und dem Bundes- /Länderwahlrecht nicht ziehen. Wenn es denn richtig ist, dass ein Menschenrecht auf politische Teilhabe in dieser Form existiert, dann müssen alle Ebenen der politischen Mitbestimmung von Ausländern geöffnet werden.

Ein Menschenrecht auf politische Teilhabe gibt es als Auftrag an den jeweiligen Staat. Auch dies hat das BVerfG bereits ausgesprochen und auch da ist überhaupt nicht zu sehen, dass es davon wieder abrücken sollte. Es gibt also durchaus einen Anspruch auf Zulassung zur politischen Teilhabe. Das setzt Verschiedenes voraus. Das setzt voraus Integration in den Staat, also in die Staatsgemeinschaft, längeren Aufenthalt, aber auch die Fähigkeit, am politischen Diskurs teilzuhaben. Das halte ich an sich für selbstverständlich: Wer sollte an einer politischen Wahl sinnvoll mitwirken können, wenn er die Landessprache nicht spricht. Das ist ja im Übrigen das Problem der Demokratie in der EU, das Problem der Sprache als Kommunikationsmittel für den politischen Diskurs. Aber das BVerfG hat auch gesagt, dass der Weg, den unsere Verfassung vorzeichnet, um diesen Anspruch auf Zulassung zur politischen Teilhabe einzulösen, der Weg über die Einbürgerung ist. Und da muss man deutlich sehen, dass

ja nun gerade die Verleihung des politischen Mitbestimmungsrechts die Krone der Einbürgerung ist. Man fragt sich: Was soll denn die Einbürgerung sonst noch sein? Es ist doch gerade der Unterschied, dass vom bloßen Mitglied der Zivilgesellschaft hin auch zum Mitglied der politischen Gemeinschaft der Akt der Einbürgerung steht. Dem Gesetzgeber ist es unbenommen, die Voraussetzungen der Einbürgerung zu formulieren, und an dieser Stelle sollte er – tut er ja auch – die Diskussion über Integration, Integrationschancen, Integrationsvoraussetzungen führen. Das ist der Weg, der von der Verfassung vorgegeben ist. Auch das hat das BVerfG bereits beschrieben. Wenn also in der Verfassung im Art. 20 Abs. 2 GG steht: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“, und wenn mit dem Volk das Staatsvolk der deutschen Staatsangehörigen gemeint ist, dann wäre es völlig schief, damit Völkisches oder eine Nation im Sinne von Nationalismus – womöglich im Sinne von Nationalsozialismus – zu verbinden. Es erinnert vielmehr daran, dass das Volk der deutschen Staatsangehörigen die Gruppe derjenigen ist, die dem Gesetzgeber zur Definition über die Einbürgerung offen stehen. Dieses ist das zweite Argument.

Das dritte Argument, was oft in den Vordergrund gerückt wird, ist das Gleichbehandlungsargument mit EU-Bürgern. Das Wahlrecht sei doch den EU-Bürgern eröffnet worden und deshalb müsse es auch allen anderen eröffnet werden, andernfalls sei das diskriminierend. Nun, von einer Diskriminierung kann man nur sprechen, wenn kein Grund für eine Ungleichbehandlung erkennbar ist. Der Grund für die Bevorzugung der EU-Bürger liegt zweifellos in dem Auftrag zur europäischen Integration, der schon in der Präambel seit 1949 im GG steht. Das ist übrigens auch der Gesichtspunkt, der das BVerfG zu diesem Satz in seiner Entscheidung von 1990 geführt hat.

Nur noch eine Bemerkung dazu. Das bedeutet ja nicht nur eine Privilegierung der EU-Bürger als hier Lebende. Jedenfalls aus der Perspektive des Jahres 1990 verband sich damit die Vorstellung, man könne, wenn auch nur mit kleinen Schritten, auf diese Weise eine Art Aktivbürgerschaft der EU schaffen; die Unionsbürgerschaft als ein Kennzeichen für eine politische Einheit „Europäische Union“. Also nicht eine beliebige Summe von hier Betroffenen, sondern – gedacht an Stelle der politischen Einheit des deutschen Volkes – die politische Einheit eines europäischen Volkes. Dass das 1990 vielleicht ein wenig euphorisch war und optimistischer als wir es heute sehen, sollte uns aber davon nicht abbringen, weiter daran zu arbeiten. Die Bemerkung in dem Urteil von 1990 ist gewissermaßen ein Scheck auf die Zukunft, auf den Weg dorthin, ändert aber gar nichts daran, dass die Staatsgewalt eine Legitimationsbasis in einer politischen Einheit des deutschen oder eines europäischen Volkes braucht; sie bedeutet nicht, dass diese Einheit aufgegeben worden wäre. Ich bedanke mich.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank! Das Wort hat Prof. Dr. Schmidt-Jortzig.

SV **Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig** (Christian-Albrechts-Universität zu Kiel): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Auch ich werde mich auf die verfassungsrechtlichen Argumente beschränken. Was ich politisch für wünschenswert oder schädlich halte,



interessiert hier nicht. Und ich bin anders als meine beiden Vorredner nicht der Auffassung, dass es absolut ausgemacht sei, dass das BVerfG eine solche Initiative, wie sie von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und in die gleiche Richtung auch von der Fraktion DIE LINKE gestartet wurde, weil gegen die Ewigkeitsklausel von Art. 79 Abs. 3 GG verstoßend, als verfassungswidrig kennzeichnen würde. Voraussetzung für die Verfassungskonformität wären ja nur zweierlei Dinge: Entweder die Initiative zur Änderung des Art. 28 GG tangiert gar keinen in Art. 20 GG „niedergelegten Grundsatz“, also ein Prinzip der verfassungsangelegten Demokratie, oder wenn das denn doch der Fall sein sollte, würde dieses Modifizieren kein „Berühren“ im Sinne von Art. 79 Abs. 3 GG sein. Für letztere Möglichkeit gibt es einige wenige Bemerkungen aus der verfassungsrichterlichen Rechtsprechung und auch eine Reihe seriöser Befürworter. Aber ich würde mich da keinerlei Konzessionen öffnen wollen. Denn wenn wir anfangen sollten, bei unserer Schutzklausel für die Essentialia der Verfassung, der sogenannten Ewigkeitsklausel von Art. 79 Abs. 3 GG, in irgendeiner Weise Aufweichungen zuzulassen, dann ist dieses nach Weimarer Erfahrungen ja wirklich gerüttelte Sicherungsstück gefährdet. Dem sollte man – finde ich – auch nicht einmal verfassungspolitisch, aber erst recht nicht verfassungsrechtlich nähertreten. Im Bereich des „Berührens“ also gibt es meines Erachtens nichts, was nicht, wenn es denn einen der genannten Grundsätze ansteuerte, nicht auch sogleich verworfen wäre.

Interessanter finde ich, und da scheint es mir keineswegs ausgemacht, dass das BVerfG wieder negativ argumentieren und entscheiden würde, ob denn wirklich ein Grundsatz des Demokratieprinzips nach Art. 20 GG von der Initiative, Art. 28 GG zu ändern, betroffen, in Frage gestellt oder modifiziert wäre. Hier machen – glaube ich – alle, und das hat ja seinerzeit wohl auch das BVerfG bei der Schleswig-Holstein-Entscheidung 1990 getan, den Fehler, die staatsrechtliche Legitimation von Hoheitsgewalt mit der körperschaftlichen Legitimation der kommunalen Selbstverwaltung gleichzusetzen. Nur weil das eben nicht gleich ist, war ja auch das obiter dictum des BVerfG, dass man für kommunale Wahlen bei der Staatsangehörigkeitsbindung eine Öffnung vornehmen dürfe, überhaupt schlüssig. Sonst wäre das ein völliger Widerspruch, und das will ich bei aller Liebe, selbst wenn ich damals für den unterlegenen Beteiligten votiert habe, dem BVerfG nicht unterstellen. Die Argumentation läuft dabei in zwei Stufen ab. Zunächst: Jeder, der argumentieren würde, wir brauchten für die staatsrechtliche Legitimation von Hoheitsgewalt nicht zwingend die Staatsangehörigkeit, die einen zum Staatsvolk gehören lässt, der wäre – meines Erachtens – auf dem Holzweg. Deswegen gingen auch alle Überlegungen einer Ablösung des Wahlrechts von der deutschen Staatsangehörigkeit, die dann auf Länderparlamente oder den Bundestag abzielen würden, – ich will das ja niemandem unterstellen, aber manche Diskussionsbeiträge auch im verfassungsrechtlichen Bereich scheinen dorthin zu laufen - in die Irre.

Aber wofür wirklich etwas anderes gilt – und das macht dann die zweite Stufe aus -, das ist die Kommunale Selbstverwaltung. Schon wenn man sich nur den schlichten Text von

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG anschaut, wird einem das klar. Da geht es ja darum, dass die Menschen, die von den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft betroffen sind, diese Dinge auch selbst regeln sollen. Und das Betroffensein von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, also von den Wohn- und Lebensverhältnissen an der Basis, hat nun mit Staatsangehörigkeit nichts zu tun. Wer immer von den örtlichen Angelegenheiten betroffen ist, der soll nach der kommunalen Selbstverwaltungsidee, der alten Genossenschaftstheorie von Otto von Guericke, dort bitte die Dinge auch selber mitgestalten können. An dieser Stelle treffen sich also zwei Prinzipien, staatsrechtliche Legitimation von Hoheitsgewalt, wie sie natürlich auch von den Kommunen ausgeübt wird, und kommunalkörperschaftliche Legitimation von Selbstverwaltung, und zwar nicht funktionaler. Ob man da nun der hoheitlichen Legitimation mit dem Staatsangehörigkeitserfordernis den Vorrang gibt oder der körperschaftlichen ohne jene Notwendigkeit, halte ich für völlig offen. Und zwar weniger, weil – wie Herr Hanschmann registriert hat – schon drei Richter sich da in irgendeiner Weise geäußert hätten, sondern weil seit 1990, als die Schleswig-Holstein-Entscheidung erging, 18 Jahre vergangen sind, in denen unter anderem der Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG eingeführt wurde, der wirklich in der Verfassung etwas anderes anlegt für die kommunale Wählerebene als für die staatliche. Insofern ist es zwar so, das darf ich mir von der Waterkant kommend erlauben zu sagen, dass auf hoher See und vor den Schranken des Karlsruher Gerichts sich jedermann „in Gottes Hand befindet“. Aber definitiv zu sagen, Karlsruhe werde eindeutig auf Unzulässigkeit erkennen, erscheint auf jeden Fall verfehlt. Mein Votum wäre deshalb: Wenn Sie, meine Damen und Herren Abgeordnete, von der politischen Idee, die hinter der Verfassungsänderungsinitiative steht, fest überzeugt sind, dann sollten Sie das Risiko eingehen, in Karlsruhe vor die Schranken gezogen zu werden, und so getrost wie hoffnungsvoll abwarten, was daraus wird. Wenn Sie nicht von der Idee überzeugt sind, sollten Sie es natürlich nicht tun. Aber ich glaube, es geht nicht an zu sagen, die Sache sei von vornherein zum Scheitern verurteilt, weil sie verfassungsrechtlich absolut unzulässig wäre. Das halte ich für falsch. Danke.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank! Das Wort hat Prof. Dr. Sieveking.

SV **Prof. Dr. Klaus Sieveking** (Universität Bremen): Vielen Dank. Meine Damen und Herren, offenbar sind wir alle der Meinung, dass mit der Einführung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger Fragen der Auslegung des Grundgesetzes aufgeworfen werden. Entscheidend ist, ob die konkrete Sperrwirkung des Art. 79 Abs. 3 GG berührt ist und die beabsichtigte GG-Änderung dem Demokratiegrundsatz des Art. 20 GG widerspricht. Anknüpfungspunkt hierfür ist die Bedeutung des Begriffs Volk und hier gehen die Meinungen allerdings weit auseinander. Die noch herrschende Ansicht einer von ethnischen Kriterien bestimmten Vorstellung des deutschen Volkes hat ihre deutlichste Ausprägung in der Entscheidung des BVerfG zum kommunalen Ausländerwahlrecht in Schleswig-Holstein gefunden. Das Volk, von dem die Staatsgewalt ausgeht, ist nach Ansicht des Gerichts das deutsche Volk, das von den deutschen Staatsangehörigen und ihnen nach Art. 116 Abs. 1 GG gleichgestellten Personen gebildet wird. Das Gericht sagt in seinem Maastricht-Urteil nichts zur

Zulässigkeit des Kommunal-Wahlrechts und betont im Fünf-Prozent-Urteil dieses Jahres die Rolle der Gemeindevertretung als Organ der Verwaltung. Diese ethnische Einengung des Begriffs Volk erfuhr allerdings schon eine Reihe von Durchbrechungen. Zum einen durch hohe Hürden bei der Einbürgerung von Ausländern – nach erfolgter Einbürgerung von Ausländern spricht man heute von „Deutschen mit Migrationshintergrund“ – und zum anderen seit 1990 mit der Lockerung des Abstammungsprinzips durch das Territorialitätsprinzip. Eine bedeutsame Veränderung hat auch das Prinzip der Übereinstimmung von Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt, die sog. Jellinek'sche Formel, durch die Europäisierung der Politik und die Globalisierung der Märkte und sozialer Transaktionen gefunden. Die durch die Globalisierung ausgelösten Wandlungsprozesse verändern auch das herkömmliche Souveränitätsverständnis – das Problem von „Staatlichkeit im Wandel“ wird übrigens in einem Sonderforschungsbereich der DFG an der Universität Bremen untersucht. Die transnationalen, durch das nationale und zunehmend europäisierte Zuwanderungsrecht gesteuerten Wanderungsprozesse haben Folgen für den Aufenthalt von Migranten. Wenn wir lange Zeit Menschen, die in unserer Staatsgemeinschaft leben, von der politischen Mitgestaltung ausschließen, haben wir menschenrechtlich und demokratietheoretisch ein Problem. Zu denken ist z. B. an den Art. 25 GG des internationalen Pakts für bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) von 1966. Hier gibt es weitere Gemeinsamkeiten unter den Fachleuten: Politische Teilhabe als Menschenrecht und Wille zu seiner allgemeinen Geltung zu verstehen. Es besteht die Verpflichtung Deutschlands zur Durchsetzung der Menschenrechte durch internationale Übereinkommen, etwa die Menschenrechtspakte, die allgemeine Menschenrechtserklärung usw. Ein entscheidender Faktor bei unserer Diskussion ist in der Ausgrenzung der Drittstaatsangehörigen gegenüber der insoweit „privilegierten“ Stellung der Deutschen und anderer Unionsbürger zu sehen. Diese „Privilegierung“ wird u. a. deutlich bei der Gewährung des Kommunal-Wahlrechts. Warum erfolgt keine Gleichstellung? Die staatliche Gewährung des Kommunal-Wahlrechts wird bei Deutschen durch das GG, Art. 20, 28 GG usw., vor allem durch ihre deutsche Staatsangehörigkeit legitimiert und bei den Unionsbürgern, die in Deutschland leben, durch Art. 6 EUV i. V. m. Art. 23, 28 GG (Integrationsauftrag), also auch ohne das Bestehen einer deutschen Staatsangehörigkeit. Wie wird die Ausgrenzung der Drittstaatler, die wie die Unionsbürger keine deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, angesichts des für alle Menschen geltenden Gleichbehandlungsgrundsatzes des Art. 3 Abs. 1 GG gerechtfertigt? Man sagt: Durch ihre fehlende Zugehörigkeit zum deutschen Volk. Dieser Gedanke trägt meines Erachtens nicht. Angesichts ihrer aufenthaltsrechtlichen Zulassung zum deutschen Staatsgebiet und mit ihrer zunehmenden Aufenthaltsdauer wird diese Ausgrenzung auch immer fragwürdiger. Der Verweis auf die Einbürgerungsmöglichkeit, dazu haben einige Kollegen hier schon etwas gesagt: Dieses Argument trägt nicht. Es gibt in der Praxis zahlreiche Hürden, die genommen werden müssen: Der Grundsatz des Verbots der Mehrstaatigkeit, Einbürgerungsangebote nur bei Bestehen des Einbürgerungstestes und dergleichen mehr. Der Verweis auf die Einbürgerung als Weg zur Verwirklichung der politischen Teilhabe als Menschenrecht ist kein äquivalentes Argument. Die Verwirklichung von

Menschenrechten und damit auch die politische Partizipationsmöglichkeit darf nicht durch formale Hürden und die Inhaberschaft der ausländischen Staatsangehörigkeit erschwert werden. Menschenrechte stehen gerade oberhalb von Staatsbürgerrechten, um eine unabhängige Gewährung zu gewährleisten. Art. 3 des GG verbietet eine Ungleichbehandlung ohne gewichtigen sachlichen Grund. Fraglich ist: Warum werden Drittstaatler in Bezug auf politische Teilhabe wesentlich ungleich behandelt? Neben den eben erwähnten Aspekten lässt sich noch Folgendes sagen: Die eingewanderten Bürgerinnen und Bürger gehören, wenn man so will, zur „Schicksalsgemeinschaft“, das Argument der Unentrinnbarkeit trifft gerade auf sie zu. Soweit eine besondere Zugehörigkeit und Integration als notwendig erachtet wird, um eine effektive und ausgeglichene Partizipation dieses Personenkreises zu ermöglichen, reicht der Verweis auf die Gewährung des unbefristeten Aufenthaltstitels: „Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG“. Einen solchen Titel als Anerkennung einer besonderen Verbundenheit und Integration von Drittstaatlern gewährt Deutschland nach fünf-jährigem rechtmäßigem Aufenthalt. Insofern erscheint auch in Bezug auf eine politische Partizipation ein solcher Zeitraum hinreichend. Auf diesem Wege könnte die Gewährung politischer Rechte am Ende einer immerhin mindestens fünf Jahre währenden Integration stehen. Es gibt keinen gewichtigen sachlichen Grund für den Ausschluss der Drittstaatsangehörigen. Im Gegenteil, eigentlich führt die Verpflichtung Deutschlands zur Durchsetzung der Menschenrechte gerade auch zu einer Verpflichtung zur Gewährung von politischen Rechten für Drittstaatsangehörige nach fünf Jahren rechtmäßigem Aufenthalt, wenigstens innerhalb ihres konkreten Handlungsumfeldes und damit auf kommunaler Ebene. Vielen Dank.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Sieveking. Letzter Sachverständiger in der Einleitungsrunde ist Prof. Dr. Thränhardt, bitte sehr.

SV **Prof. Dr. Dietrich Thränhardt** (Westfälische Wilhelms-Universität Münster): Guten Tag. Ich danke schön für die Einladung. Ich bin Politikwissenschaftler und möchte vom optimalen Funktionieren des politischen Systems her argumentieren, also keine Karlsruhe-Astrologie betreiben. 1972 hat die Bundesrepublik ein einmaliges Experiment begonnen. Es gab einen einstimmigen Beschluss des Bundestages für das volle Wahlrecht aller Beschäftigten zu den Betriebsräten, also über das hinaus, was die EU verlangt hat. Die EU hat es nur für die EU-Bürger verlangt. Gleichzeitig hat man nach einer gewissen Diskussion in den 70er Jahren auf das Kommunale Wahlrecht für Ausländer verzichtet und man hat, – wie Sie ja wissen – Jahrzehnte lang bei der Einbürgerung sich sehr zurückgehalten, und man hat damals auch die Doktrin entwickelt, dass es keine mehrfache Staatsangehörigkeit geben sollte. Resultat war einmal der Erfolg bei der Integration in Betrieben. Wir haben inzwischen allein im IG-Metall-Bereich ungefähr 800 Vorsitzende oder stellvertretende Vorsitzende von Betriebsräten, die Migrationshintergrund haben, also aus den Mittelmeerländern stammen. Dies ist der einzige Punkt, wo Einwanderer bei uns Führungsfunktionen – gewählt von allen Betriebsangehörigen – haben. Zum anderen haben wir eine sehr starke Nichtintegration im politischen Bereich. Sie erinnern sich, dass die

Bundeskanzlerin vor kurzem gesagt hat, sie sei auch die Bundeskanzlerin der Türken. Ich habe Ihnen hier aufgelistet, was die Reaktion der „Türken“ war. Problematisch ist schon der Sprachgebrauch „die Türken“, d. h. nicht die Deutsch-Türken oder die „German-Americans“, wie es in Amerika üblich ist oder in anderen Einwanderungsländern. Es gibt eine sehr starke Spannung zwischen den Einwanderern und dem politischen System. Es gibt sehr wenige politische Identifikationsangebote, insbesondere für die Türkeistämmigen. Seit Jahrzehnten, seit der Verabschiedung über die Rückkehrförderung Anfang der 80er Jahre führen wir eine Negativdiskussion in Bezug auf Türkeistämmige. Zunächst in Bezug auf Türken, heute mehr in Bezug auf Moslems. Es gibt ein karitatives Betreuungsdenken, das zum Teil auch ganz gute Resultate gezeigt hat, aber wenig politische Teilhabe, wenig politische Präsenz in der Öffentlichkeit. Und lange Zeit Negativ-Kampagnen gegenüber bestimmten Zuwanderungsgruppen, die – wie Sie wissen – dann auch negative Resultate gehabt haben und in den 90er Jahren auch zu Gewaltakten und zu einer Gewaltkultur geführt haben, die wir leider immer noch in Deutschland haben, also eine Spannung, die hier entstanden ist.

Wenn man sich andere Länder anschaut, dann ist Schweden das einzige Land, das es fertig gebracht hat, über die Jahrzehnte hindurch eine konsistente Politik zu betreiben und das einzige Land, in dem keine Negativ-Politisierung der Einwanderungsprobleme entstanden ist, obwohl es auch in Schweden natürlich soziale Spannungen gibt. Dieses Konzept ging so, dass man sehr hohe Einbürgerungsraten hatte, die höchsten Einbürgerungsraten in Europa, und gleichzeitig im Vorfeld dann auch das Kommunale Wahlrecht gewährt hat, so dass die Einwanderer sehr stark in das politische System einbezogen worden sind. Das bedeutet, dass die Wahlteilnahme durchaus da ist, höher als bei uns bei den EU-Angehörigen, da haben wir ja sehr geringe Raten. Durch dieses lange Training ist in Schweden eine positive Tradition entstanden, in Deutschland eher die Tradition der Nichtteilnahme. Es gibt eine sehr starke politische Integration der Einwanderer, 6 % der schwedischen Gemeinderäte haben Migrationshintergrund. Das sind natürlich weitgehend schwedische Staatsbürger über Einbürgerung, aber sie haben einen Migrationshintergrund. Es gibt auch eine ganze Reihe von anderen erfolgreichen solchen Bemühungen. In Israel sind Einwanderer von vornherein wahlberechtigt für alle Ebenen. In den USA gab es im 19. Jahrhundert in der klassischen Zeit der Einwanderung, der erfolgreichen Zeit der Einwanderung ebenfalls das Wahlrecht in 22 Einzelstaaten für Einwanderer auf allen Ebenen unter dem Gesichtspunkt der politischen Integration, der Hinführung zum politischen System. EU-Bürger sind hier schon breit diskutiert worden.

Ich möchte noch einmal wiederholen – das ist schon angeklungen –, dass für die Beschränkung des kommunalen Wahlrechts auf Staatsbürger die „Jellinek Doktrin“ aus der Zeit um 1900 stand, der nationalistischen Zeit, als auch in den USA dann das Wahlrecht für Ausländer und Einwanderer abgeschafft worden ist. In Deutschland ist dies besonders stark in die juristische Doktrinbildung hineingekommen, im Gegensatz zu vielen anderen Ländern. Danke schön.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank, Herr Prof. Thränhardt. Wir kommen jetzt zur Befragung der Sachverständigen. Ich mache den Vorschlag, dass zunächst die Berichterstatter der antragstellenden Fraktion das Wort erhalten. Nach der Tagesordnung wäre das dann zunächst die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und dann die Fraktion DIE LINKE. und dann kommen wir zu den Fragen der weiteren Berichterstatter und Berichterstatterinnen. Das Fragerecht hat entsprechend mit der Bitte, die Fragen nach Möglichkeit an einzelne Sachverständige zu richten, der Kollege Josef Philip Winkler.

BE **Josef Philip Winkler** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Herr Vorsitzender, ich möchte zunächst zwei Sätze an Herrn Prof. Dr. Pechstein sagen, weil er ja in seiner schriftlichen Stellungnahme den Satz formuliert hat: „Eine absehbare Niederlage in einer zentralen Frage des Demokratieprinzips vor dem BVerfG provozieren zu wollen, ist als politisches Anliegen nicht nachvollziehbar.“ Eben haben Sie auch noch einmal von einer unverhohlenen Provokation gesprochen. Ich wollte nur sagen, ich kann Sie da beruhigen, solche Gedanken hatte in der antragstellenden Fraktion niemand. Und nach dem Verlauf der Anhörung bisher ist es ja wohl doch nicht so, wie Sie geschrieben haben, dass das die einhellige Meinung unter allen Experten ist. Das war vorweg notwendig. Jetzt habe ich eine Frage an Herrn Dr. Hanschmann und Herrn Dr. Sieveking. Teilen Sie die Einschätzung, dass die Kongruenz zwischen Wahlberechtigten und Herrschaftsunterworfenen alleine durch das Staatsangehörigkeitsrecht hergestellt werden kann? Eine weitere Frage: Wie beurteilen Sie die Entwicklungen im europäischen und im Völkerrecht, die teilweise in nationales zum Teil auch Verfassungsrecht umgesetzt worden sind? Teilweise wurde es ja auch erwähnt, in den schriftlichen Stellungnahmen kommen sie vor. Sind dadurch nicht schon die zentralen Prämissen der Rechtsprechung des BVerfG zum Ausländerwahlrecht relativiert beziehungsweise widerlegt? Diese Frage richtet sich an Prof. Dr. Rennert, da er in seiner schriftlichen Stellungnahme nicht so ausführlich darauf eingegangen ist, an Herrn Prof. Dr. Sieveking und an Herrn Dr. Hanschmann.

Vors. **Sebastian Edathy**: Und zur Beantwortung zunächst Herr Dr. Hanschmann, bitte.

SV **Dr. Felix Hanschmann**: Zu Ihrer ersten Frage, ob sich die Kongruenz zwischen Wahlberechtigten und Herrschaftsunterworfenen allein über die Staatsangehörigkeit bestimmen lässt: Nein. Das hier schon mehrmals gescholtene Betroffenheitsargument wird häufig von Gegnern des kommunalen Ausländerwahlrechts als diffus und unklar und nicht zugänglich für nachvollziehbare rationale Kriterien gekennzeichnet. Das ist aus zwei Gründen falsch.

Zum einen kann man die Betroffenheit durchaus mit rationalen Kriterien näher spezifizieren. Man kann es, wie der Richter im BVerfG, Herr Bryde, schon mehrfach ausgeführt hat, pragmatisch tun. Und der Gesetzgeber zeigt ja auch immer wieder, dass er genau das macht, nämlich über die Bestimmung beispielsweise des Wahlalters,

über bestimmte Anforderungen dahingehend, wie lange man in einem bestimmten Wahlkreis wohnen muss, um die Wahlberechtigung zu haben. Das heißt schon aus diesem Grund ist diese Polemik gegenüber dem Betroffenheitsargument falsch. Aber auch deshalb falsch, weil die Gegner eines Ausländerwahlrechts damit immer so tun, als seien ihre Kriterien, nämlich Staatsangehörigkeit und Deutscheneigenschaft, klar. Das mag sein nach dem neuen Staatsangehörigkeitsrecht für die deutschen Staatsangehörigen, das ist aber alles andere der Fall, wenn man berücksichtigt, dass auch Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG wahlberechtigt sind. Und wenn man sich die Kriterien, die dort verwendet werden, ansieht, nämlich Ethnizität, Kultur, Sprache, das sind Kriterien, die sind dermaßen diffus und unklar und mindestens ebenso schwer zu bestimmen, wenn nicht noch schwerer als Betroffenheit von politischen Entscheidungen.

Zur zweiten Frage, ob nicht europa- und völkerrechtliche Argumente die Kopplung zwischen Wahlberechtigung und Staatsangehörigkeit schon aufgelöst haben, ja und in zunehmender Weise. Das Erste ist natürlich das Unionsbürgerwahlrecht. Die Ausführung des Kollegen Pechstein und Herrn Rennert haben einen Punkt, wo sie inkonsistent werden. Wenn man sagt, dass der demokratische Souverän nur das deutsche Volk ist, d. h. nur deutsche Staatsangehörige und Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG, und wenn man dann sagt, dass das zentral für das Demokratieprinzip der Bundesrepublik Deutschland ist und zu dem änderungsfesten Bestandteil von Art. 79 Abs. 3 GG gehört – das ist die These – dann bleibt nur eine Schlussfolgerung, dann muss Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG, der das Unionsbürgerinnen- und Unionsbürgerwahlrecht eingeführt hat, verfassungswidrig sein. Es kann nicht anders sein, weil es den Deutschen, auch dem verfassungsändernden Gesetzgeber verboten ist, eine Rechtslage zu schaffen, die die in Art. 79 Abs. 3 GG genannten Grundsätze berührt. Genau das macht man, wenn man Personen das Wahlrecht einräumt, die zweifelsohne weder deutsche Staatsangehörige sind, noch diesen gleichgestellt, nämlich Unionsbürger und Unionsbürgerinnen. Und abschließend auf Ihre Frage: Im Völkerrecht ist zu beobachten, dass zunehmend so genannte transnationale Angehörigkeitsverhältnisse entstehen. Das heißt, Individuen werden in immer stärkerem Maße in Rechtsverhältnisse eingebunden, die ihnen einen bestimmten Status gewährleisten, der beispielsweise gekoppelt ist mit sozialen Rechten. Auch hier sieht man eine gewisse Pragmatik und diese Entwicklungen sind – die Daueraufenthaltsrichtlinie ist nur ein Beispiel dafür, wo ein neuer Status geschaffen wird – mit ganz vielfältigen Rechten, die sozusagen unterhalb der Staatsangehörigkeit angesiedelt sind, aber nur deshalb, weil dort bestimmte Rechte, wie das Wahlrecht, noch nicht da sind. Aber gleichwohl sieht man in diesen Entwicklungen eine gewisse Flexibilität von Angehörigkeitsverhältnissen, die im Zeitalter der Nationalstaaten allein von der Staatsangehörigkeit dominiert waren. Dieses Zeitalter geht jedoch zu Ende.

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Prof. Dr. Sieveking.

**SV Prof. Dr. Klaus Sieveking:** Ich schließe mich den Ausführungen meines Vorredners an. Ich will vielleicht noch auf zwei Aspekte hinweisen. Zur Frage der Einbürgerung. Es ist ja wohl nicht so, dass die ethnische Zugehörigkeit allein etwas über die demokratischen Beteiligungsrechte und Beteiligungsmöglichkeiten sagt. Man kann feststellen, das ist ja vielfältig hier ausgeführt worden, dass das Einbürgerungsrecht auf jeden Fall nicht das alleinige Instrument ist, um die Gleichstellung herbeizuführen. Anders herum kann man vielleicht auch argumentieren und sagen: Die Einbürgerung ist offenbar kein Element der Ethnizität. Dies zeigt auch der neue Begriff der „Deutschen mit Migrationshintergrund“. Dahinter verbirgt sich offenbar doch die Erkenntnis, dass die Staatsangehörigkeit allein nicht das Maßgebliche sein kann für diese oder jene oder sonstige Berechtigungen. Also der Verweis auf das Einbürgerungsrecht ist – aus meiner Sicht – kein legitimes Argument, um Drittstaatsangehörigen die Teilhabe an der politischen Mitwirkung zu verwehren.

Zur zweiten Frage: Die Beeinflussung des Verfassungsgerichts durch europäische Entwicklungen. Man kann wohl so sagen – denke ich –, dass diese Einflüsse natürlich gegeben sind. Gerade das Argument, dass eben die Staatsangehörigkeit kein ausschlaggebender Grund mehr sein kann, um politische Mitwirkungsrechte bei Unionsbürgern auszuschließen, ist eigentlich der beste Ausdruck dafür, dass diese Veränderung, die ja auf Grund staatsrechtlicher und europarechtlicher Entwicklungen gegeben ist, gerade dieses ethnische Element völlig in den Hintergrund drängt und aus dem Grunde doch eher, wie hier angesprochen, die migrationsbezogene Entwicklung, also die Veränderung der Zusammensetzung der Bevölkerung (durch unterschiedliche Ethnien) in den Vordergrund rückt. Vielen Dank.

Vors. **Sebastian Edathy:** Herr Prof. Dr. Rennert.

**SV Prof. Dr. Klaus Rennert:** Ich bin gefragt worden, wenn ich die Frage richtig verstanden habe, ob Erfahrungen im Ausland die Kopplung zwischen Staatsangehörigkeitsrecht und Wahlrecht, die wir – nach meiner Auffassung – in Deutschland haben, widerlegen. Habe ich das richtig verstanden? Nein? Dann wäre ich Ihnen dankbar, wenn Sie die Frage noch einmal wiederholen.

Vors. **Sebastian Edathy:** Es ging – glaube ich – um die Entwicklung im europäischen Völkerrecht, welche Auswirkungen Sie auf die Fragen hat, die uns heute beschäftigten.

**BE Josef Philip Winkler:** Die Drittstaatlerrichtlinie, Daueraufenthaltsrichtlinie, die EP-Wahlgesetzrichtlinie, den internationalen Pakt zu den bürgerlichen Rechten. Diese Dinge, die in der Zwischenzeit – sage ich einmal – auf der internationalen Ebene verändert worden sind. Das war meine Frage. Wie wirkt sich das Verhältnis zu dem, was das Verfassungsgericht einmal beurteilt hat, aus Ihrer Sicht aus?

**SV Prof. Dr. Klaus Rennert:** Das Verfassungsgericht hat zur Aufgabe, unser GG auszulegen. Es spielen völkerrechtliche Entwicklungen an bestimmten Nahtstellen



hinein. Das betrifft insbesondere das EU-Recht. Deshalb ja auch diese ominöse Bemerkung in dem Oktoberurteil, die noch einen ganz spezifischen Hintergrund hat, vielleicht kann ich da gelegentlich noch etwas dazu sagen. Für unsere Frage des Kommunalwahlrechts bieten ansonsten völkerrechtliche Entwicklungen für die *lex lata* oder die *constitution lata*, also für das gegebene GG, einen Hintergrund, gewissermaßen *colorandi causa*, um Alternativentwürfe zur Kenntnis zu nehmen und zu diskutieren. Einen völkerrechtlichen Satz, der die Bundesrepublik zwänge, von ihren Verfassungsgrundlagen Abstand zu nehmen, gibt es bislang nicht. Auch der Pakt über politische Rechte, Einräumung politischer Rechte, steht unter so vielen Vorbehalten, von denen übrigens – anders als zum Teil hier durchschien – die allermeisten Staaten Gebrauch gemacht haben, dass sich daraus eine Verpflichtung nicht ergab und nicht ergibt. Das ist die juristische Antwort. Wie Sie damit politisch umgehen, also ob Sie sagen, ich möchte gerne ein anderes Modell als das, was wir bislang für richtig gehalten haben, dass müssen Sie beantworten.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank für die Beantwortung der Fragen des Abg. Winkler. Dann wechselt jetzt das Fragerecht entsprechend meiner Ankündigung zur Fraktion DIE LINKE. an Frau Dagdelen, bitte.

BE **Sevim Dagdelen** (DIE LINKE.): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich möchte, bevor ich zu meinen Fragen komme, erst einmal hier anmerken, dass ich es sehr bedauerlich finde, dass der Staatssekretär Peter Altmaier der öffentlichen Anhörung hier nicht komplett beiwohnt und auch keine Ministerin, wie z. B. Frau Maria Böhmer, hier anwesend ist. Obwohl doch auch die Frage in den Koalitionsvertrag als ein Prüfauftrag aufgenommen wurde, halte ich es eigentlich nicht für vertretbar, dass die Bundesregierung hier nicht so vertreten ist, wie es normalerweise angemessen wäre. Wenn ich nun zu den Fragen komme, möchte ich gerne Herrn Efler zunächst fragen bezüglich – es gibt ja immer wieder das geflügelte Wort in den letzten Jahren, Integration würde vor Ort geschehen – Integration vor Ort und man spricht auch von einer Eigenart kommunaler Demokratie. Mich würde interessieren: Wie geschieht eigentlich Integration vor Ort? Können sich Migrantinnen und Migranten zu bestimmten Themen wie Wohnen, Lebensumfeld, Schule, Gesundheit, Soziales oder auch Kulturpolitik einmischen? Und was hat das vor allen Dingen für Auswirkungen für das Zusammenleben in der Kommune, also in der Gemeinde? Was die Gemeinde vom Staat prinzipiell unterscheidet, ist ja die grundsätzliche Offenheit gegenüber den neu Hinzuziehenden. Es ist ja alltägliche Realität, dass neue kommen und andere gehen, dass man zu- und abwandert. Spricht nicht all dies für die Öffnung eben des kommunalen Wahlrechts, Herr Efler? Sie hatten in Ihrem Anfangsstatement auch gesagt, dass Sie vom parlamentarischen Rat, gerade zu der Debatte zur Ewigkeitsklausel von Art. 79 Abs. 3 GG zitieren könnten. Da würde ich doch bitten, dass wir diese Zitate uns auch hier anhören. An Herrn Hanschmann und Herrn Schmidt-Jortzig richtet sich meine Frage. Welche Bedeutung hat eigentlich das beschlossene Prinzip des Rates der EU 1999 in Tampere gehabt, dass langfristig niedergelassene Drittstaatenangehörige vergleichbare Rechte wie Unionsbürgerinnen und Unionsbürger erhalten sollen, und vor

allem, welche Bedeutung hat das eben bezogen auf die Frage der Teilnahme an kommunalen Wahlen? Wenn ich darf, würde ich noch eine Frage stellen, und zwar richtet sich diese Frage an Herrn Efler und Herrn Thränhardt. Ich würde gerne wissen: Für wie glaubwürdig halten Sie es und vor allen Dingen auch vermittelbar, wenn die gegenwärtige offizielle Regierungspolitik in Sachen Integrationspolitik immer wieder das Thema politische Partizipation, politische Teilhabe ausspart, wie z. B. beim nationalen Integrationsplan und der ganzen Kritik, die es da gegeben hat, rechtlicher Kritik von Nichtregierungsorganisationen. Wie glaubwürdig ist das für Sie als eine aktive Integrationspolitik und wie vermittelbar ist es vor allen Dingen? Danke.

Vors. **Sebastian Edathy**: Letztere Frage hat zwar nicht unmittelbar mit dem Gegenstand der heutigen Anhörung zu tun, aber kann natürlich gleichwohl beantwortet werden. Ich gebe zunächst, an ihn richteten sich auch die meisten der Fragen, Herr Dr. Efler das Wort, bitte.

SV **Dr. Michael Efler**: Vielen Dank. Ich will einmal mit den Ausführungen zum parlamentarischen Rat anfangen und zwar kurz zitieren aus den Protokollen des allgemeinen Redaktionsausschusses, der sich damals mit dem Entwurf des heutigen Art. 79 Abs. 3 GG auseinandergesetzt hat. Folgendes wurde dazu gesagt: „Diese Bestimmung soll zum Ausdruck bringen, dass dieses GG nicht die Hand bieten darf zu seiner eigenen Totalbeseitigung oder Vernichtung, insbesondere dazu, dass ggf. eine revolutionäre antidemokratische Bewegung mit demokratischen Mitteln auf scheinbar legalem Wege die hier normierte demokratisch-rechtsstaatliche Grundordnung ins Gegenteil verkehrt.“ Ein weiterer Satz: „Jede Verfassungsänderung soll nur – ich wiederhole – nur die Grundsubstanz entzogen sein, d. h. in den Art. 1 GG und Art. 21 GG – damals war es noch der Art. 21 GG – niedergelegten Grundsätze.“ Das hat der parlamentarische Rat damals im Grunde als authentische Interpretation niedergelegt.

Zur Frage der Ewigkeitsklausel, das war der historische Hintergrund, das hatte ich vorhin schon erwähnt, vor den schlimmen Erfahrungen des Nationalsozialismus. Diese Ewigkeitsklausel hat also den Sinn, zu verhindern, dass sich jemand auf legalem Wege heranmacht, die demokratische Grundordnung zu überwinden. Die Ewigkeitsklausel hat nicht den Sinn, eine bestimmte Demokratieform vorzuschreiben oder eine bestimmte Form der Zugangsberechtigung zu politischen Rechten. Es hat nicht ein einziges Mal bei den Beratungen im parlamentarischen Rat eine Rolle gespielt, dass der Begriff „Volk“ im Art. 20 GG, das deutsche Volk sein sollte. Das hat schlicht und ergreifend keine Rolle gespielt. Es gab damals auch sicherlich ganz andere Diskussionen, die man zu führen hatte. Noch einmal möchte ich auch weiter argumentieren, dass das BVerfG die Ewigkeitsklausel zwar etwas weiter in seiner Rechtsprechung interpretiert hat als hier eben vorgelesen, aber in jedem einzelnen Fall bisher ein GG-änderndes Gesetz hat passieren lassen bei dieser Frage. Es gab nicht einen einzigen Fall, wo die Ewigkeitsklausel eine GG-Änderung verhindert hätte. Und es wäre geradezu absurd und eine eklatante Missinterpretation von Art. 79 Abs. 3 GG, wenn ausgerechnet ein Gesetz zur Einführung des kommunalen Ausländerwahlrechtes hieran scheitern würde.

Der Art. 20 Abs. 2 GG sagt, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, das bedeutet und das hat das BVerfG selbst festgelegt, dass die Bürgerinnen und Bürger einen effektiven Einfluss auf die Staatsgewalt haben müssen, das ist der Sinn des Art. 20 Abs. 2 GG. Man kann nicht ernsthaft behaupten, dass durch die Erweiterung des kommunalen Wahlrechts die Bürgerinnen und Bürger weniger effektiven Einfluss auf die Staatsgewalt hätten. Genau das Gegenteil ist richtig, deswegen kann ich mir beim besten Willen nicht vorstellen, dass hier wirklich ein Veto aus Karlsruhe kommen kann.

Zu den anderen Fragen. Zunächst einmal zum Punkt, ob die Politik der Bundesregierung glaubwürdig ist. Das ist natürlich eine politische Bewertungsfrage. Ich kenne jetzt diese Aussagen nicht genau. Wenn das so ist, wie Sie gefragt haben, dass also eine politische Partizipation sinnvoll sei, dann ist es natürlich nicht glaubwürdig, wenn man gleichzeitig bei der Frage des kommunalen Wahlrechtes nicht vorangeht. Das ist insbesondere deswegen auch etwas erstaunlich, wenn sich die Bundeskanzlerin auch als die Kanzlerin der hier lebenden Türken bezeichnet. Dann finde ich es schon etwas erstaunlich, dass dann das Wahlrecht auch nicht auf diese angeblich von ihr vertretenen Menschen mit erweitert wird. Das passt wirklich nicht mehr ganz zusammen.

Die erste Frage: Integration vor Ort, Eigenart kommunaler Demokratie, inwiefern ist eine Einmischung auf kommunaler Ebene möglich? Da will ich zunächst einmal mit einem kleinen Beispiel aus der Praxis anfangen. Ich bin ja auch Berliner und in Berlin gibt es ja – Gott sei Dank – mittlerweile sehr viel mehr direkte Demokratie als in anderen Bundesländern. Wir haben hier eine Reihe von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in den Bezirken und wir haben in einigen Bezirken schlicht und ergreifend das Problem, Kreuzberg, Neukölln, dass Sie einfach, um ein Bürgerbegehren zum Erfolg zu bringen, ungefähr doppelt so viele Unterschriften sammeln müssen, als Sie eigentlich bräuchten, wegen der sogenannten Fehlerquote – ich hasse dieses Wort – eben, weil viele Bürgerinnen und Bürger ein Bürgerbegehren nicht unterschreiben dürfen. Und da geht es um so fundamentale Fragen wie die Umbenennung einer Straße von Kochstraße in Dutschkestraße oder die Erhaltung von Kulturzentren und da dürfen Holländer, Belgier und Luxemburger selbstverständlich unterschreiben und mitentscheiden, aber Türken, Schweizer, Norweger, die zum Teil seit Jahrzehnten hier leben, dürfen das nicht und das können Sie einfach nicht rechtfertigen. Man kann das demokratietheoretisch nicht rechtfertigen, dass man dieses Recht quasi aufteilt, den Einen gibt, den Anderen entzieht. Jedenfalls kann ich es nicht rechtfertigen.

Zum Argument der Unentrinnbarkeit ist ja schon etwas ausgeführt worden. Dieses Argument zielt gerade auf kommunaler Ebene überhaupt nicht, weil natürlich auf kommunaler Ebene ein ständiges Kommen und Gehen, gerade der deutschen Staatsbürger, vorhanden ist, die immer hin- und herziehen können zwischen verschiedenen Bundesländern, genauso wie Migranten. Obwohl, das Argument ist auch gegenüber der Bundesebene quatsch, natürlich auch Deutsche auswandern können, also auch gegenüber einem bundesweiten Ausländerwahlrecht wäre das kein

tragendes Argument. Ich halte das Kommunale Wahlrecht für einen geeigneten Ort, auch neue Demokratieformen auszuprobieren. Nicht, weil ich möglicherweise die Kommunale Ebene als nicht so wichtig ansehe oder als nicht dem Staatsverband zuzurechnen, sondern weil es im Grunde gängige Praxis ist. Schauen Sie sich das Wahlrecht an, wir haben das Wahlalter von 16 Jahren in mehreren Bundesländern auf kommunaler Ebene. Wir haben auf kommunaler Ebene keine Sperrklauseln, fast überall, außer in Berlin und Hamburg, während auf Landes- und Bundesebene 5 %-Hürden bestehen. Warum soll nicht auch bei dieser Frage eine Differenzierung vorgenommen werden. Wozu haben wir denn den Föderalismus, wenn er nicht auch bei solchen Fragen angewandt werden kann. Insofern denke ich, dass die kommunale Ebene und das zeigen ja auch die anderen europäischen Staaten, also alle akzeptierten Demokratien, die gerade auf kommunaler Ebene diese Rechte eingeräumt haben. Warum fangen wir nicht auch in der Bundesrepublik Deutschland gerade hier auf dieser kommunalen und wichtigen Ebene an.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Dann vielleicht ganz kurz Herr Prof. Dr. Thränhardt zu der Frage von Frau Dagdelen zur Konsistenz der Politik der Bundesregierung.

SV **Prof. Dr. Dietrich Thränhardt**: Es gibt das Gefühl bei der türkischen Gruppe, bei der aus der Türkei eingewanderten Gruppe, dass die Akzeptanz in Deutschland gering ist und gerade die Akzeptanz durch die Bundesregierung, weil doch eine ganze Reihe von Maßnahmen auf vielen Ebenen als Diskriminierung empfunden werden. Ich kann das nur so wiedergeben, die Lage ist – glaube ich – in Deutschland generell nicht schlechter als in vielen anderen Ländern, aber im politischen Bereich gibt es ein großes Partizipationsdefizit und auch trotz vieler Bemühungen, auch in Nordrhein-Westfalen etwa von Herrn Laschet, doch keine entscheidende Besserung.

Vors. **Sebastian Edathy**: So, dann war noch Herr Dr. Hanschmann und Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig zu europäischen Aspekten gefragt. Herr Dr. Hanschmann zunächst.

SV **Dr. Felix Hanschmann**: Danke für die Frage. 1999 ist in der Schlussfolgerung von Tampere durch den Europäischen Rat das erste Mal auf eine massive und seitdem immer stärker werdende Kritik reagiert worden. Und zwar auf die Kritik, dass innerhalb der Mitgliedstaaten durch das Europarecht eine exklusive Gruppe entsteht, vor allem über die Unionsbürgerschaft. Und diese Gruppe mit weitgehend angeglichenem Rechtsstatus, in der es keine oder kaum noch Unterschiede gibt, besteht aus den jeweils eigenen Staatsangehörigen und den Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten. 1999 hat man aber schon gesehen, dass diese Etablierung einer exklusiven Gruppe mit einem rechtlichen Status die Kluft zu Drittstaatsangehörigen immer stärker vertieft, ohne dass dafür politisch oder moralisch eine Rechtfertigung zu finden wäre. Und das bezieht sich natürlich auch vor allem auf die Menschen, die dauerhaft in einem Mitgliedstaat ihren Lebensmittelpunkt gesucht haben. Rechtlich mag es mit Art. 23 GG einen Grund geben, warum man diese Menschen anders behandeln

kann als eigene Staatsangehörige und Unionsbürgerinnen und -bürger. Aber politisch und moralisch, das hatte man schon 1999 in Tampere gesehen, gibt es schlicht keinen Rechtfertigungsgrund dafür, warum ein Belgier, der seit fünf Jahren in der Bundesrepublik Deutschland wohnt, anders behandelt werden soll, auch was das Wahlrecht angeht, als eine hier geborene, aber nicht mit deutscher Staatsangehörigkeit versehene Person türkischer Staatsangehörigkeit. Und Tampere hat versucht, leider im Weiteren dann erfolglos, mit diesen Schlussfolgerungen die Kluft zwischen der exklusiven Gruppe der eigenen Staatsangehörigen und der Unionsbürger einerseits und der dauerhaft in Mitgliedstaaten lebenden Menschen zu verringern.

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig, bitte.

SV **Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig**: Ich kann dem im Prinzip nur zustimmen. Entscheidend ist, ob Sie, die Sie politisch nun über die Initiative befinden wollen und müssen, sich von diesen vielfältigen Symptomen und Schritten der – jetzt nehme ich an dieser Stelle statt des verpönten Wortes „Globalisierung“ auch ein ähnlich unschönes Wort in den Mund – „Transnationalisierung“ beeindrucken und überzeugen lassen oder nicht. Das stellt eine rein verfassungspolitische Frage dar. Verfassungsrechtlich jedenfalls ist Deutschland durch nichts gebunden, irgendetwas an seinem bisherigen Wahlrecht zu ändern. Verfassungspolitisch – glaube ich persönlich – dagegen schon. Aber das ist nicht das Thema, was ich hier als Sachverständiger zu behandeln habe.

Vors. **Sebastian Edathy**: Das Fragerecht geht dann über zur Unionsfraktion. Herr Wellenreuther, bitte.

BE **Ingo Wellenreuther** (CDU/CSU): Herr Vorsitzender, vielen Dank. Ich habe vier Fragen an Herrn Prof. Dr. Pechstein und drei Fragen an Herrn Prof. Dr. Rennert. Auch wenn Herr Prof. Thranhardt die Frage, die ich zuerst stelle, in den Bereich der Astrologie verwiesen hat, möchte ich trotzdem die beiden Herren fragen, ob Sie als Ihre persönliche Bewertung die Einführung eines kommunalen Ausländerwahlrechts für Drittstaatler verfassungsrechtlich als zulässig betrachten. Und zweitens, ob die Einführung mit dem Grundsatz Volkssouveränität und dem Demokratieprinzip vereinbar ist. Und als persönliche Prognose in diesem Zusammenhang würde mich interessieren, wie Sie meinen, dass das BVerfG diesen Gesetzesvorschlag beurteilen wird. Weiterhin möchte ich Herrn Prof. Dr. Pechstein fragen, ob in der Nichtgewährung des kommunalen Wahlrechts für legal im Bundesgebiet lebende Drittstaatsangehörige eine unzulässige Diskriminierung gegenüber wahlberechtigten Unionsbürgern besteht. Herrn Rennert möchte ich fragen. Wenn man sich eine Wirkungsanalyse, die vom Wissenschaftlichen Dienst des deutschen Bundestages erstellt worden ist, die gesetzlichen Regelungen zum Kommunalwahlrecht für Ausländer in anderen Staaten anschaut, da geht hervor, dass dadurch so gut wie keine Integrationsverbesserungen erreicht werden und da möchte ich von Ihnen wissen, wie Sie die Beurteilung der Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige im Hinblick auf die Integration von Drittstaatsangehörigen in Deutschland bewerten. Und daran

angeschlossen die Frage: Welchen Weg zeigt unsere Verfassung auf, um Drittstaatsangehörige zu integrieren? Herr Pechstein als weitere Frage: Wird die Staatsbürgerschaft durch die Gewährung eines kommunalen Ausländerwahlrechts entwertet? Und daran anschließend an Herrn Pechstein: Wie würde sich die Einführung eines Kommunalwahlrechts für Drittstaatsangehörige auf deren Motivation auswirken, die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben zu wollen? Abschließend an Herrn Prof. Dr. Rennert: Würde man nach Einführung eines entsprechenden Kommunalwahlrechts Drittstaatsangehörigen auf Dauer das Recht zur Teilnahme an Landestags- oder Bundestagswahlen vorenthalten können? Danke schön.

Vors. **Sebastian Edathy**: Ich nehme an, die beiden angesprochenen Sachverständigen haben fleißig notiert, welche Fragen jeweils an Sie gerichtet worden sind. Ich gebe zunächst Herrn Prof. Dr. Pechstein das Wort.

SV **Prof. Dr. Matthias Pechstein**: Vielen Dank. Ich darf meine verfassungsrechtliche Bewertung, die ich Anfangs etwas skizzenhaft vorgetragen habe, noch einmal etwas vertiefen, zumal insoweit ja auch kein Konsens besteht, was – wie gesagt – ja auch langweilig wäre. Herr Kollege Schmidt-Jortzig hat die Äußerung getätigt, dass mit Blick auf die Selbstverwaltungsgarantie und die Selbstverwaltungsangelegenheiten der Kommunen hier dann doch eine Sonderstellung gegeben wäre. Man müsste insofern die Ausübung von Staatsgewalt in Frage stellen, für die er ja ansonsten, wenn ich das recht verstanden habe, schon die Doktrin des BVerfG im Wesentlichen akzeptiert, um die Trennlinie zwischen den kommunalen auf der einen Seite und den Landes- und Bundesangelegenheiten in den Wahlen zu den dementsprechenden Parlamenten grundsätzlich aufrecht zu halten. Daran glaube ich nicht, warum? Nun, die Kommunen führen regelmäßig staatliche Angelegenheiten und Selbstverwaltungsangelegenheiten aus. Sie haben auch in den Bundesländern, die dem monistischen System folgen, der Sache nach eine Doppelnatur von Aufgaben zu erfüllen, staatliche Aufgaben im engeren Sinne, mit der entsprechenden staatlichen Kontrolle, und Selbstverwaltungsangelegenheiten. Man kann aber nicht die Gremien zweimal wählen lassen. Einmal, soweit sie über Selbstverwaltungsangelegenheiten entscheiden und einmal, soweit es um staatliche Angelegenheiten geht. Das wäre schlichtweg absurd. Dazu kommt aber meines Erachtens, dass auch die Selbstverwaltungsangelegenheiten in einem weiteren Sinne staatliche Angelegenheiten sind, insofern wir eben keine Dreistufigkeit des Staatsaufbaus haben, sondern eine Zweistufigkeit, die zwischen Bund und Ländern unterscheidet und auf der Ebene der Kommunen diesen für bestimmte Aufgaben einen größeren Entscheidungsspielraum einräumt. Deswegen, und Herr Rennert hat das ja schon dankenswerter Weise aufgezeigt, verläuft die Grenze letztlich zwischen der funktionellen Selbstverwaltung und der kommunalen Selbstverwaltung. Diese Einräumung einer Insel der Selbstverwaltungsangelegenheiten für die die Doktrin, wir müssen die Staatsgewalt zurückführen auf das Staatsvolk, nicht gelte, die kann ich so nicht akzeptieren. Wenn wir uns jetzt noch einmal vornehmen, was das BVerfG gesagt hat, dann spricht es ausdrücklich in der Entscheidung im 83. Band von einem ich zitiere: „Junktum zwischen der Eigenschaft als Deutscher und der

Zugehörigkeit zum Staatsvolk als Inhaber der Staatsgewalt“. Das ist eine sehr deutliche Aussage: „Ein Junktim zwischen der Eigenschaft als Deutscher und der Zugehörigkeit zum Staatsvolk als Inhaber der Staatsgewalt.“ Ich kann mir nicht vorstellen, dass das BVerfG, das mit Blick auf Art. 79 Abs. 3 GG dann auch wieder vom Staatsvolk spricht, dieses Junktim einfach aufgibt. Wir haben mit der Situation, dass die EU-Ausländer hier eine Sonderstellung genießen, einen, wenn Sie wollen, systematischen Bruch, aber einen eingeschränkten, überschaubaren von vornherein auf besonderen verfassungsrechtlichen Grundlagen beruhenden Bruch. Und von daher geht es letztendlich nicht um die Frage einer Gleichbehandlung oder einer unzulässigen Ungleichbehandlung zwischen EU-Ausländern einerseits und Nicht-EU-Ausländern andererseits, sondern ich will den Gleichheitssatz einmal etwas anders herum formulieren. Die Gleichheitsfrage stellt sich eigentlich insofern, als es für die Frage der Inländerbehandlung beim Wahlrecht, unter Gleichbehandlungsgrundsätzen den Inländerstatus verlangt, wird also die deutsche Staatsangehörigkeit. Das ist die gleichheitsrechtliche Frage. Die Eröffnung der Möglichkeit, die deutsche Staatsbürgerschaft zu erwerben, wie das BVerfG ganz ausdrücklich betont hat – das mag man in einzelnen Punkten für noch zu schwierig halten, darüber kann man dann politisch diskutieren – ist jedenfalls kein unzumutbares Angebot. Insofern bin ich auch überhaupt nicht der Auffassung von Herrn Kollegen Sieveking, dass es hierbei um irgendwelche Fragen der ethnischen Zugehörigkeit ginge. Das Staatsangehörigkeitsrecht und die Möglichkeit, die deutsche Staatsangehörigkeit zu erwerben, differenziert nicht nach ethnischer Zugehörigkeit, sondern, welche Ethnizität jemand auch immer haben mag, erfüllt er die Voraussetzungen für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit, steht diese ihm offen. Von daher halte ich diesen Rekurs auf das Ethnische eigentlich für eine Verzerrung der Probleme. Meines Erachtens hat sich das BVerfG mit der Maastricht-Entscheidung und dann in der Entscheidung 102. Band vor wenigen Jahren mit der Verwendung des Begriffs des Staatsvolks in Art. 79 Abs. 3 GG, und, nimmt man hinzu, was es mit einer großen Klarheit im 83. Band gesagt hat, sehr deutlich festgelegt. Es kommen noch ein paar Gesichtspunkte hinzu, die das eigentlich untermauern. Wenn man in die Präambel schaut, dann ist es das Deutsche Volk, das sich dieses GG gibt. Wenn man Art. 146 des GG liest, dann ist es wiederum das Deutsche Volk, das sich eine neue Verfassung geben kann. Wenn man in Art. 20 Abs. 4 GG hineinschaut, dann sind nur Deutsche berechtigt, das staatskonservative Widerstandsrecht auszuüben, also gegen jeden, der es unternimmt, die verfassungsmäßige Ordnung zu beseitigen, Widerstand zu leisten. Es wäre schon seltsam, wenn man das Legitimationssubjekt erweitert auf Nicht-EU-Ausländer, auf Leute, die nicht zum Staatsvolk gehören – wir nehmen einmal das EU-Problem heraus – diesen aber weder die Mitwirkungsmöglichkeit an der Neuschaffung einer Verfassung nach Art. 146 GG eröffnet, noch das Widerstandsrecht des Art. 20 Abs. 4 GG gewährt. Also gibt es durchaus noch weitere verfassungsimmanente Gründe, die dafür sprechen, dass man im Rahmen von Art. 79 Abs. 3 GG die Auslegung für den Begriff des Staatsvolks zu Grunde legt, den das Gericht auch in der Entscheidung im 83. Band verwendet. Das scheint mir – und zwar unbeschadet all dessen, was man in anderen Staaten gemacht hat – zwingend zu sein. Das ist zwar,

Herr Rennert hat es zu Recht ausgeführt, *colorandi causa* interessant, daran kann man sich orientieren, aber das nötigt den deutschen Gesetzgeber zu überhaupt nichts. Auch wird die deutsche Verfassungsrechtslage zunächst einmal von völkerrechtlichen Vorgaben im weiteren Sinne nicht beeinflusst. Deshalb kann ich auch das menschenrechtliche Argument nicht nachvollziehen, weil die Frage der Stellung menschenrechtlicher Gewährleistungen im Rahmen des Grundgesetzes ja auch eine eigene ist. Da muss man nach der jeweiligen Rechtsquelle unterscheiden. Ich glaube nicht, dass das in diesem Zusammenhang ein rechtliches Argument ist. So viel zu Frage eins, der verfassungsrechtlichen Bewertung. Ich glaube, dass das Projekt einer Verfassungsänderung in dieser Hinsicht unzulässig ist. Und die Tatsache, dass einzelne Autoren das anders gesehen haben – der Großteil der Äußerungen in dieser Hinsicht liegt übrigens zeitlich vor der Entscheidung im 83. Band –, ich weiß nicht, ob die Kollegen im Lichte der nachfolgenden Rechtsprechung das noch genauso sehen würden. Auch die Frage, ob sich einzelne Richter so oder so geäußert haben, spielt für die Frage, wie ein Urteil aussieht – glaube ich – keine wirklich entscheidende Rolle.

Der zweite Punkt, der Grundsatz der Volkssouveränität. Es ist nicht ein Grundsatz der Bevölkerungssouveränität der im Rahmen des GG herrscht, auch hier hat das BVerfG deutlich den Begriff der Volkssouveränität verwendet, indem es vorher klargestellt hat, dass es mit dem Begriff des Volkes durchgängig das Deutsche Volk meint, definiert über die Staatsangehörigkeit und nicht die mitbetroffenen Anwesenden auf dem deutschen Staatsgebiet. Von daher ist der klassische Begriff der Volkssouveränität immer schon auf die Staatsangehörigen bezogen gewesen, weil hier ein besonderes Band von Rechten und Pflichten besteht. Zwar ist die Unentrinnbarkeit, dass, wenn eine Bombe auf uns fällt, wir alle tot sind, schon richtig, aber das spielt nicht die entscheidende Rolle. Sondern die Frage, was der Staat von seinem Bürger im Zweifelsfalle erwarten kann und ihm notfalls auch auferlegen muss und was der Bürger von seinem Staat zwingend erwarten darf, ist beim Staatsangehörigkeitsband anders zu bewerten und zu beantworten als bei Ausländern, die diesen Pflichten nicht unterliegen. Das aktive Wahlrecht, auf welcher Ebene der Staatlichkeit auch immer, ist der, wenn Sie so wollen, nobelste Anteil der Rechte aus diesem Paket. Nämlich das Recht, an der Bildung der Staatsgewalt mitzuwirken nach dem eigenen Anteil, der einem dabei als Stimmbürger nun einmal zukommt. Hier wird mit einem kommunalen Wahlrecht für Ausländer, gewissermaßen der interessanteste Brocken der Mitwirkungsmöglichkeiten, herausgenommen und ohne die Verpflichtungen aus diesem Paket zu übernehmen, übertragen. Dass das dann die Einbürgerungsoptionen in der Attraktivität mindert, das kann ich mir schon vorstellen. Wobei, was ich eingangs schon sagte, an die Unterscheidung der Betroffenheit nach Stufen der Staatlichkeit glaube ich ohnehin nicht, ob Sie das jetzt als Polemik bezeichnen oder nicht, lieber Herr Hanschmann, das halte ich jetzt für wirklich nicht ausschlaggebend. Die Fragen des ausländerrechtlichen Status, die werden nicht auf der kommunalen Ebene entschieden, und die sind für Ausländer letztlich immer noch wichtiger als die Frage, wie hoch ist die Gebühr für den Kindergarten. Damit habe ich – glaube ich – die Punkte eins, zwei und drei beantwortet.



Die unzulässige Diskriminierung im Vergleich zu den EU-Ausländern, das habe ich vorhin auch schon skizziert, eine solche sehe ich nicht. Eine Diskriminierung liegt nicht in jeder Ungleichbehandlung, sondern der Gleichheitssatz hat als Kehrseite auch das Gebot der notwendigen Ungleichbehandlung von Ungleichen. Das Ungleiche liegt hier in der Unterschiedlichkeit der ausländerrechtlichen Stellung und maßgebender noch in der Tatsache, dass das GG mit Art. 23 GG – in der Präambel wird dann auch noch einmal die europäische Einigung berufen – für EU-Ausländer von vornherein einen ganz anderen Status vorsieht und hier ist mit der Entwicklung der Unionsbürgerschaft eine sehr weitgehende Angleichung an den Inländerstatus vollzogen worden. Nicht zwar im Hinblick auf den status activus beim Wahlrecht auf Bundes- und Landes-Ebene, aber in sehr vielen anderen Beziehungen besteht eine Gleichbehandlung, die es bei anderen Ausländern eben nicht gibt. Es gibt keine Norm des GG, die für Ausländer anderer Herkunft eine solche Behandlung, wie sie Art. 23 GG für EU-Ausländer vorsieht, gestattet. Von daher kann meines Erachtens von einer Diskriminierung im rechtlichen Sinne nicht gesprochen werden. Zu der Frage, ob die Staatsbürgerschaft entwertet wird, hatte ich vorhin – glaube ich – schon Stellung genommen. Zu der Frage, ob die Motivation zum Erwerb der Staatsangehörigkeit sinkt, habe ich mich auch hinreichend geäußert. Falls es nicht so sein sollte, nehme ich gerne dazu noch einmal Stellung.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank! Dann hat das Wort Prof. Dr. Rennert.

SV **Prof. Dr. Klaus Rennert**: Herr Abg. Wellenreuther, Sie haben teilweise überschneidend an mich insgesamt drei Fragen gestellt, wobei die erste ein a) und ein b) hat. Die erste Frage zu a) war: Halten Sie die vorgeschlagene Verfassungsänderung für verfassungsrechtlich zulässig? Das zielt also auf die Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG. Und b) war: Was meinen Sie, wie Karlsruhe das sehen wird? Ich halte das für wichtig, dass man das unterscheidet. Insofern, Herr Schmidt-Jortzig, ich habe bislang – meines Wissens jedenfalls – keine Karlsruhe-Kaffeesatzleserei betrieben. Ich habe nur zu a) gesagt, ich halte es mit Art. 79 Abs. 3 GG für unvereinbar. Was Karlsruhe dazu sagen wird, steht wie immer bei diesem hohen Gericht in den Sternen.

Zu meiner eigenen Einschätzung zu Art. 79 Abs. 3 GG muss ich gleich sagen, bei den Maßstäben, die in der Rechtsprechung zu Art. 79 Abs. 3 GG mittlerweile entwickelt worden sind, kann man sehr schwanken wie das Rohr im Wind, wie man die Frage beantworten sollte. Art. 79 Abs. 3 GG – wenn ich mir erlauben darf, Ihnen den Wortlaut dieser Vorschrift ins Gedächtnis zu rufen – vereinigt zwei Pole, die auf den ersten Blick unvereinbar zu sein scheinen. Er spricht nämlich einerseits von den „Grundsätzen“, das ist schon vom Wort her undeutlich, unscharf. Prinzipien können so und so ausgestaltet werden und sind nur als Prinzipien geschützt. Auf der anderen Seite spricht er aber zugleich davon, dass diese Grundsätze nicht „berührt“ werden dürfen, und in der Juristensprache bedeutet „berührt“ „nur am Rande tangiert“, also man darf überhaupt nicht ran. Das sind also zwei Richtungen, zwischen denen man sich jetzt seine Wunschantwort zusammensuchen kann. Insofern müsste man eigentlich zu Art. 79 Abs. 3 GG immer sagen: Vorsicht. Auch das BVerfG hat in seinen Auslegungen

zu Art. 79 Abs. 3 GG bislang einerseits den Ausnahmecharakter betont, zugleich gesagt, dass das nicht zu einer Versteinerung ohne Grund führen dürfe, andererseits aber versucht, trotzdem ein bisschen etwas festzuhalten. Diese Entscheidungen sind aber überwiegend – und die, in denen Genaueres zu Art. 79 Abs. 3 GG drinsteht, durch die Bank – zum Verhältnis der Grundrechte Art. 2 bis Art. 19 GG zu Art. 1 GG ergangen. Ich darf daran erinnern, nach Art. 79 Abs. 3 GG sind von der Ewigkeitsklausel her geschützt nur die Art. 1 und 20 GG und dabei auch nur die „Grundsätze“ des Art. 1 und 20 GG, also nicht die Grundrechtsartikel 2 bis 19 GG, die dazwischen liegen. Es ging bei den angesprochenen Entscheidungen in der Regel um Änderungen, die der verfassungsändernde Gesetzgeber bei Grundrechtsartikeln vorgenommen hat, z. B. im ersten Abhörurteil Art. 10 GG. In Art. 10 Abs. 2 GG wurde das Grundrecht auf Telekommunikationsfreiheit stark eingeschränkt. Da war die Frage: Geht denn das mit der Ewigkeitsklausel? Und da stellte sich dann die Frage: Wie weit hängt denn der Art. 10 GG in den Grundsätzen des Art. 1 GG drin? Also es ging immer um das Verhältnis der einzelnen Grundrechte zu der Grundnorm des Art. 1 GG. Deshalb die vorsichtigen Formulierungen des BVerfG. Inwieweit wir das in den Art. 20 GG, mit dem wir es hier zu tun haben, übertragen dürfen, ist „Kaffeersatzleserei“, insofern also Vorsicht auf dem Gebiet. Aber, und jetzt kommt mein „aber“, weshalb ich persönlich relativ sicher bin: Das BVerfG hat gerade zu unserem Problem, nämlich Kommunalwahlrecht für Ausländer jenseits der EU, zweimal etwas gesagt, im Kommunalwahlrechtsurteil und im Maastricht-Urteil. Beide Male wurde die Wahlrechtsfrage eingehängt in den Art. 20 Abs. 2 GG. Art. 20 Abs. 2 GG gehört zweifelsfrei zu Art. 20 GG und gehört – pardon, ich nehme einmal den Mund voll und sage: nach durchgängiger Auffassung – auch zu den „Grundsätzen“ des Art. 20 GG. Insofern sind wir in dem Bereich, wo das mit dem „berühren“ spannend wird. Meint man, dass dadurch Art. 20 Abs. 2 GG „berührt“, also auch nur am Rande tangiert wird? Es handelt sich, meine Damen und Herren, darüber reden wir hier die ganze Zeit, um den Grundsatz der Volkssouveränität. Also etwas, was seit dem 19. Jahrhundert, seit der französischen Revolution, die Bildung demokratischer Staaten in Westeuropa und in Nordamerika prägt. Und um diesen Grundsatz – ich glaube – da ist höchste Sensibilität gefragt. Das war klein a).

Klein b): Wie wird denn Karlsruhe das voraussichtlich sehen? Es wurde Kaffeersatzleserei betrieben, die einzelnen Richter... Jetzt muss ich doch etwas als Richter sagen. Unterschätzen Sie nicht die Denkerleichterung, wenn ein Gericht schon einmal etwas gesagt hat. Wie gerne hängt man sich an etwas dran, macht eine Klammer auf und sagt „vergleiche da und da“, da haben wir das schon einmal gesagt, Klammer zu. Das erspart mir weitere Argumentationen. Selbst wenn das in Bezug genommene Zitat dunkel und unklar ist, aber das ist immer noch besser als wenn man das Rad neu erfinden müsste. Mit Sicherheit kann ich sagen, die Wahrscheinlichkeit, dass das in Karlsruhe knallt, ist größer als dass es hält. Und nach meiner Auffassung ist das Risiko, dass es knallt, relativ groß. Aber das ist meine private Kaffeersatzleserei.

Zweite Frage: Integrationsverbesserung. Wenn ich die Frage mit meinen Worten in Erinnerung rufen darf: Würde die Einführung eines Wahlrechts für Ausländer, sei es auf der kommunalen, sei es auch auf einer höherstaatlichen Ebene, die Integrations-Chancen erhöhen? oder, das war auch in Ihrer Frage drin, wenn ich es richtig verstanden habe: Auf welcher Stufe eines Integrationsprozesses sollte man sinnvoller Weise die Verleihung des Wahlrechts ansiedeln? Als Jurist kann ich an sich nur zu dem zweiten etwas sagen. Also: Würde die Verleihung des Ausländerwahlrechts die Integrationschancen erhöhen? Hier kann ich mich nur belehren lassen von dem, was ich bislang auch mehr zufällig in der Literatur zur Kenntnis genommen habe, unter anderem das, was der Wissenschaftliche Dienst dieses hohen Hauses uns ja ausgearbeitet hat. Und da ist dann eher Skepsis angebracht, wenn man die Teilnahmezahlen der Wahlen im westeuropäischen Ausland zur Kenntnis nimmt. Aber da ist meine Kenntnis zufällig, punktuell. Aber bezogen auf die Antwort des deutschen Verfassungsrechts: Ich habe es – glaube ich – in meinem Eingangsstatement schon versucht kurz anzureißen. Das GG akzeptiert und befürwortet die Idee einer Herstellung der Konkurrenz zwischen Staatsgewaltausübung und Staatsgewaltunterworfenen, dass man in diesem Sinne von einem Grundrecht – einem Menschenrecht, wenn man so will – auf politische Teilhabe oder auf Ermöglichung der politischen Teilhabe sprechen kann. Das ist aber nur ein Gebot, diese Möglichkeit für diejenigen herzustellen, die lange hier leben und die diese Form der Integration für sich auch wollen. Wie man das nun herstellen soll, auf welchem Wege auch immer, dazu sagt das GG etwas, jedenfalls mit Blick auf die Verleihung des Wahlrechts. Da wird nämlich gesagt: Die Verleihung des Wahlrechts liegt im Integrationsprozess am Ende. Zuerst ist eine gesellschaftliche, aber auch eine beginnende politische Integration nötig, ehe das Wahlrecht verliehen werden kann. Und das wird dadurch hergestellt, dass eben die Verknüpfung in der Verleihung der Staatsangehörigkeit vorgenommen wird.

Meine Damen und Herren, das ist jetzt wiederum gar keine juristische Antwort, aber eine Antwort, die den Juristen auch interessieren muss. Wir müssen ja nicht nur über die Rechtslage reden, sondern auch über die Voraussetzungen für die Rechtslage. Wir können nicht nur über das Wahlrecht reden, sondern wir müssen auch über die tatsächlichen Bedingungen reden, die erfüllt sein müssen, damit Demokratie funktionieren kann. Und Demokratie setzt einen demokratischen Diskurs voraus, dass man also miteinander argumentieren kann, dass man die Auffassungen der Anderen zur Kenntnis nehmen kann, dass man sich eine Meinung bilden kann. Das sind drei Phasen, die immer wieder beschrieben worden sind. Zum einen die Fähigkeit, Zeitung zu lesen, sich im privaten gesellschaftlichen Bereich über politische Themen zu unterhalten, auch Fernsehen zu konsumieren, sich eine Meinung zu bilden. Zweitens die Fähigkeit, am gewissermaßen vorstaatlich organisierten Bereich teilzuhaben, also in Vereine, Verbände, Parteien einzutreten und, meine Damen und Herren, dort mitzumachen. Und dann schließlich als Krone des Ganzen die Ausübung des Wahlrechts. Alles das zeigt, dass die Integration ein Prozess ist, an deren Ende die Erteilung des Wahlrechts steht, bei uns geknüpft an die Verleihung der Staatsbürgerschaft. Darüber diskutieren Sie ja dauernd: Welche Bedingungen wollen

wir errichten, um die Staatsbürgerschaft zu verleihen? Dabei müssen Sie ja doch immer mit daran denken, dass daran auch die Ausübung des Wahlrechts hängt. Damit haben Sie genug zu tun.

Dritte Frage: Wenn wir das Wahlrecht für Ausländer in den Kommunen einräumen, hat das die spätere Verleihung des Wahlrechts in Landtag und Bundestag dann nicht zur Konsequenz? Ich hielte das dann für konsequent; denn die Argumente, die bislang dafür sprachen, bei den Kommunen eine Sonderstellung einzunehmen, sind inzwischen aus Karlsruhe beantwortet worden. Herr Schmidt-Jortzig, sehen Sie mir das nach, aber das, was Sie zum Thema gesagt haben, Kommunalwahlrecht sei etwas anderes als Landtags- und Bundestagswahlrecht, das war eine Auffassung, die in der Literatur sehr stark war und auch in Ihrem Land, Schleswig-Holstein, zur Grundlage dieses damaligen Gesetzesvorhabens gemacht worden ist. Aber darauf hat das BVerfG gesagt: „Dem schließe ich mich nicht an.“ Das BVerfG hat deutlich gesagt, der These, dass das Kommunalwahlrecht für Ausländer in Art. 28 Abs. 2 GG, also im Partizipationsgedanken der Selbstverwaltung ressortiere, sei nicht zu folgen. Vielmehr sei die Ausübung der Staatsgewalt in den Kommunen Staatsgewalt wie jede andere auch und benötige deshalb eine einheitliche Legitimationsgrundlage. Für mich ist das res judicata. Man kann das natürlich auch noch einmal probieren nach dem Motto, jetzt seid ihr andere acht Richter als damals, vielleicht seht ihr das jetzt anders. Meine Prognose ist: Das sehen sie nicht anders.

Vors. **Sebastian Edathy**: Dann hat jetzt die FDP-Fraktion das Fragerecht. Das Wort hat die Kollegin Gisela Piltz.

BE **Gisela Piltz** (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Zunächst auch eine Vorbemerkung, aber eine eher freundliche – denke ich – ich möchte mich nämlich bei Ihnen allen herzlich bedanken im Namen der FDP-Fraktion. Und ich gehe einmal davon aus, dass meine Kolleginnen und Vorredner das nur vergessen haben und ich das einfach im Namen jedenfalls aller Fraktionen, die vor mir gesprochen haben, einmal tun darf. Sie haben sich die Mühe gemacht, uns hier mit Rat und Tat und Wort vor allen Dingen heute zur Seite zu stehen. Meine erste Frage, es ist ja hier schon viel über Verfassungstheorie gesprochen worden, da will ich nicht so sehr anknüpfen, sondern manchmal im Laufe einer solchen Anhörung und Ihren Ausführungen kommt man auf Ideen, die man vorher nicht hatte. Deshalb meine erste Frage heute an Herrn Dr. Schmidt-Jortzig. Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig, zwei Sachen habe ich mich gefragt, wenn die Angelegenheiten der Kommune so anders, wie nach Ihrer Ausführung dargestellt, zu regeln sind, wie ist es eigentlich um diejenigen bestellt, die keinen Hauptwohnsitz in der Gemeinde haben, sondern den Nebenwohnsitz in der Gemeinde z. B. haben, weil sie Studenten sind? Ich sage einmal, die haben ja auch ein hohes Interesse daran, was in ihrer Gemeinde, in ihrer Kommune so vor sich geht. Müsste man da nicht anfangen, über Veränderungen nachzudenken? Und meine zweite Frage an Sie ist: Wir sprechen hier immer vom Wahlrecht als Chance auf Integration. Wir haben auf kommunaler Ebene so gut wie keine 5 %-Hürde mehr. Wie hoch schätzen

Sie eigentlich das Risiko ein, dass sich dann sozusagen Ausländer zu ihrer eigenen Partei zusammenschließen und für ihre eigenen Angelegenheiten kandidieren. Also genau das Gegenteil möglicherweise davon, wie man vielleicht Integration sonst klassisch verstehen könnte, wie hoch schätzen Sie das Risiko ein? Und eine nächste Frage, die mir eben eingefallen ist: Wie ist es denn eigentlich, wenn wir jetzt ein Kommunalwahlrecht einführen, wie in den beiden Anträgen vorgeschlagen, würde das ein Recht derer, die in einen Stadtrat gewählt sind, aber die deutsche Sprache vielleicht nicht ganz so beherrschen, würde das umgekehrt ein Recht darauf beinhalten, dass man sich dann sozusagen alles übersetzen lassen kann? Wir sprechen hier sehr theoretisch, aber – ich sag einmal – es geht ja auch darum, die Auswirkungen, wenn es so wäre, auf das wirkliche Leben abzuklopfen. Meine weitere Frage an Sie, Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig, wenn Sie das Staatsangehörigkeitsrecht ändern wollten, das schreiben Sie ja in Ihrer Stellungnahme auch, wie würden Sie es dann klugerweise ändern? Eine weitere Frage an Herrn Prof. Dr. Schmidt-Jortzig aber auch an Herrn Prof. Dr. Rennert: Wenn wir denn ein Ausländerwahlrecht hätten in dem vorgeschlagenen Sinne, hielten Sie es dann für unabdingbar, weitere Voraussetzungen mit unterzubringen z. B. Gegenseitigkeit. Wäre das für Sie etwas Wichtiges, das Wahlrecht auf Gegenseitigkeit, Frau Dagdelen, das kennen Sie, oder? Eine Länderöffnungsklausel, halten Sie das für machbar oder ist das aus Ihrer Sicht eine weitere Zersplitterung der „Wahl Landschaft“ und hielten Sie eine Mindestaufenthaltsdauer für klug und würde es nicht, wenn wir das so verabschieden würden wie hier teilweise gefordert, quasi damit ja noch hinter das EU-Wahlrecht zurückfallen und wäre das dann eine kluge Idee? Meine Frage an die Professoren, die keine verfassungsrechtlichen Bedenken haben. Das ist – glaube ich – Herr Prof. Sieveking, Herr Prof. Thränhardt und Herr Dr. Hanschmann. Wenn ich jemanden vergessen habe, möge er sich melden. Wir gehen ja jetzt immer theoretisch davon aus, das ist ja auch teilweise gesagt worden, dass die Einführung des Wahlrechts das politische Interesse stärken würde. Wenn Sie aber einmal in das wirkliche Leben gehen, z. B. hatten wir bei unserer letzten Kommunalwahl in Düsseldorf, wo ich herkomme, 38 % Wahlbeteiligung. Das heißt, die kommunale Ebene ist diejenige, mit der absolut niedrigsten Wahlbeteiligung und die Wahlbeteiligung sinkt weiter. Von daher würde ich gerne von Ihnen wissen, wie Sie das sozusagen kompatibel halten, dass auf der einen Seite wir hier um ein Wahlrecht für Ausländer richtig streiten aber auf der anderen Seite, auf der Ebene, wo die Wahlbeteiligung ohnehin schon auf unterster Ebene ist. Bei der Wahl des Ausländerbeirats gab es – glaube ich – eine Wahlbeteiligung von 9 %. Ich weiß, dass das bei Ausländern natürlich ein mäßig spaßiges Gremium ist, um das einmal flapsig zu sagen. Aber dennoch stelle ich mit Schrecken fest, dass die Wahlbeteiligung da doch sehr gering ist. Meine letzte Frage an alle. Ist Ihnen denn bekannt, ob, wo es ein Wahlrecht für Ausländer in dem vorgeschlagenen Sinne gegeben hat, die Wahlbeteiligung signifikant gestiegen ist? Wenn ja, in welchen Zahlen, können Sie das belegen? Und meine letzte Frage an Herrn Dr. Efler, Sie haben gesagt, wenn ich das richtig verstanden habe, mehr Bürger und mehr Wahlberechtigte würden auch mehr Einfluss bedeuten. Vorhin in einer Frage, die Frage war – glaube ich – von Frau Dagdelen, ist es nicht eigentlich rein mathematisch so, dass je weniger Bürger

mitwählen dürfen desto höher der Einfluss des Einzelnen ist – rein mathematisch –. Sie haben hier auch auf Bürgerentscheide Bezug genommen, da wollte ich Sie nur fragen, ob es nicht auch richtig ist, dass wir beim Bürgerentscheid auch nach Wohnort differenzieren. Das heißt, wenn sie in der falschen Gegend wohnen, dass sie dann selbstverständlich auch nicht mitentscheiden dürfen, weil manche Bürgerentscheide nur lokalen Bezug haben.

Vors. **Sebastian Edathy**: Das waren jetzt eine Fülle von Fragen an eine Fülle von Sachverständigen, die allermeisten richten sich an unseren geschätzten früheren Kollegen Prof. Dr. Schmidt-Jortzig, der jetzt bitte auch in der Antwortrunde den Auftakt macht.

SV **Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig**: Vielen Dank. Da mir verschiedentlich unterstellt wurde, ich sei der Auffassung, die kommunale Selbstverwaltung hätte nichts mit demokratischer Legitimation oder hoheitlicher Aufgabenwahrnehmung zu tun, muss ich das nun unbedingt richtig stellen. Davon war überhaupt nicht die Rede. Nur kommt bei den Kommunen etwas zu dem staatsrechtlichen Ansatz hinzu. Das ist auch der einzige Grund, weshalb das BVerfG 1990 – im übrigen nur für Schleswig-Holstein und nicht für Hamburg, denn Hamburg hat in seiner Verfassung ausdrücklich stehen, dass es bei ihm keine kommunale Selbstverwaltung gibt – sagen konnte, wenn ihr ein Ausländerwahlrecht für EU-Bürger auf Kommunalebene einführen wollt, widerspricht das nicht der Ewigkeitsklausel. Anders wäre diese Aussage nicht verständlich. Es gab seinerzeit ja noch keine Staatszielbestimmung europäischer Integration, auf die man sich stattdessen hätte zurückziehen können. Sie wollen das, Herr Rennert, schon für damals aus der Präambel herholen, aber damit wären Sie in der Republik absolut alleine, denn der fragliche Satz 1 der Präambel ist rein enuntiatorisch und erwähnt die europäische Integration auch nur als Bedingung für die Friedenspolitik, die Deutschland machen soll, aber das ist allenfalls eine Zukunftsverheißung, keinesfalls eine Staatszielbestimmung. Es steht darin: Wir wollen den Frieden in der Welt sichern im Rahmen eines vereinten Europas.

Die seinerzeitige Akzeptierungszusage des BVerfG, wobei man aber vielleicht nicht immer alle Nebensätze des Gerichts auf die Goldwaage legen sollte, macht deshalb nur Sinn, wenn man akzeptiert, dass es wirklich mit der kommunalen Ebene etwas eigenes, etwas Zusätzliches auf sich hat. Herr Pechstein, natürlich werden da auch staatliche Aufgaben wahrgenommen. Deswegen brauchen die Kommunen auch eine staatliche, also über das normale demokratische Wahlrecht laufende Legitimation. Aber etwas anderes, nämlich der Selbstverwaltungsauftrag kommt hinzu und ist nach Art. 28 Abs. 2 GG das entscheidende. Welche Seite man da für die Legitimationsfrage jetzt für die stärkere oder im Einzelfall die ausschlaggebende halten muss, das ist in der Tat „Kaffeesatzleserei“. Aber ich hatte seinerzeit den Eindruck, so tapfer in Karlsruhe – es gab damals eine sehr interessante Verhandlung – beim Grundsatz von Art. 20 GG aufgerüstet wurde, dass alles nur über die deutsche Staatsangehörigkeit gehe, so sehr spürte man auch ein wenig schlechtes Gewissen und hat deshalb am Ende verschämt

angefügt: Ihr dürft das Verbotene trotzdem ein bisschen tun. Aber das geht eben systematisch nur, wenn man akzeptiert, dass es mit der kommunalen Ebene etwas besonderes auf sich hat, und nur dann gibt auch Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG Sinn. Denn man hätte sonst in Berufung auf die europäische Integration damals schon, als der Art. 28 Abs. 1 Satz 3 in das Grundgesetz hineinkam, die Ausnahme in der Tat auch für Landtage zulassen dürfen. Das wurde aber ausdrücklich nicht gemacht und gewollt. Warum? Weil es rechtlich nur bei den Kommunen geht. Denn man sieht eben, dass es da zusätzlich zu der staatsrechtlichen Legitimation für hoheitliche Aufgabewahrnehmung auch um körperschaftliche Legitimation für die Selbstverwaltung örtlicher Angelegenheiten geht und um nichts anderes. Das kann man in Art. 28 Abs. 2 GG deutlich erkennen.

Liebe Frau Piltz, natürlich gibt es da für das kommunale Wahlrecht zusätzliche Voraussetzungen, nämlich dass man in der örtlichen Gemeinschaft eine feste Verankerung hat. Insoweit verlangen die Kommunalgesetze der Länder für das aktive Wahlrecht im Hauptwohnsitz, im Mittelpunkt der Lebensführung eine Wohnzugehörigkeit von sechs Wochen – das ist wohl der bundesdeutsche Durchschnittssatz – und für das passive eine solche von drei Monaten. Da kann man variieren, das entscheidet jedes Bundesland nach eigenen Vorstellungen. Aber dass es diese feste Verbundenheit in der örtlichen Gemeinschaft am Wohnort geben muss, ist für mich eindeutig. Und dass Ausländer, welcher Nationalität, welcher Staatsangehörigkeit auch immer, da ihre eigenen Parteien aufmachen könnten, das halte ich für durchaus möglich. Aus Schleswig-Holstein kommend habe ich immer das Beispiel vom Südschleswigschen Wählerverband (SSW) vor Augen. Da geht es um Deutsche dänischer Volks- oder Kulturzugehörigkeit, die machen sehr ordentliche Kommunalpolitik und werden auch von vielen nicht dänisch ausgerichteten Bürgern gewählt. Ich weiß nicht, was dagegen spräche, dass jemand, der aus dem Senegal kommt und die deutsche Staatsangehörigkeit verliehen bekommen hat, dann die Partei der Senegalstämmigen wählt, falls es diese gibt, warum soll er das nicht tun? Die Wahlentscheidung von Ursprungsdeutschen für die X-, Y- oder die Z-Partei ist ja auch ziemlich undurchsichtig und oft irrational. Herr Sieveking, mit ethnischen Aspekten hat die Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit übrigens nichts zu tun. Deutscher Staatsangehöriger kann ich mit sonst welchem Hintergrund werden, wenn ich nur die gesetzlichen Voraussetzungen erfülle und formell die Einbürgerungsurkunde ausgehändigt bekomme.

Ein möglicher Übersetzungsanspruch ist für mich, und für das Auseinanderhalten von Verfassungsrecht und Verfassungspolitik fühle ich mich als Fachmann, lediglich eine politische Forderung, die dann vielleicht aufkommen könnte – rechtlich spricht dafür nichts. Wir haben in den Verwaltungsverfahrensgesetzen Ansprüche auf Übersetzung, aber da geht es eben um Verwaltungsverfahren, und darum handelt es sich vor der kommunalen Vertretungskörperschaft natürlich nicht. Man könnte allerdings politisch argumentieren: Wenn jemand gewählt ist und der Diskussion im Gremium sprachlich nicht folgen kann, dann würde ich seine Wähler fragen, warum habt ihr den gewählt, es

gibt in eurer Partei vielleicht doch andere Leute, welche die Debatten verstehen können. Jedenfalls besteht kein rechtlich durchsetzbarer Anspruch auf Übersetzung.

Zur Frage einer Staatsangehörigkeitsrechtsänderung. Ich habe in meiner schriftlichen Stellungnahme ganz vorsichtig gesagt: Die Alternative zur Wahlrechtserweiterung, die das BVerfG eröffnet, ist, einfach die Staatsangehörigkeit leichter zu verleihen. Ob ich das wollen sollte oder nicht, will ich hier nicht dartun, weil das nicht meine Aufgabe als juristischer Sachverständiger ist. Aber dass man das immer noch durch die Republik geisternde Dogma, man dürfe eo ipso nur eine Staatsangehörigkeit haben, endlich einmal mit der Realität in Einklang brächte, das könnte ich mir gut vorstellen. Das Haben von mehreren Staatsangehörigkeiten ist nämlich längst geläufig. Ich brauche dazu gar nicht erst das Beispiel des Prinzen Ernst-August von Hannover auszubreiten, der nüchtern darauf hinweisen kann, dass seine Kinder fünf Staatsangehörigkeiten haben. Es gibt da keinerlei vorgesezte Grenzen und keinen Ausschließlichkeitsanspruch. Aber das ist ein Thema, das hier heute nicht hergehört. Danke schön.

Vors. **Sebastian Edathy**: Auch Herr Prof. Rennert ist zu zwei Aspekten gefragt worden, bitte sehr.

SV **Prof. Dr. Klaus Rennert**: Zunächst, Herr Schmidt-Jortzig, zu dieser ominösen Klausel in der Ausländerwahlrechtsentscheidung. Man muss die wirklich auf dem Hintergrund der damaligen verfassungspolitischen Diskussion lesen. Damals war in der EG eine Richtlinie vorhanden, die es den Mitgliedstaaten auferlegte – als Richtlinie, wie gesagt, nur als Umsetzungsgebot –, ein Wahlrecht für andere EG-Staatsangehörige auf kommunaler Ebene zuzulassen. Es gab in Deutschland – und nicht nur in Deutschland – die Auffassung, dass das durch bloßes Richtlinienrecht nicht gehe, sondern dass das vielmehr primäres Europarecht sein müsse, ehe man das als Mitgliedstaat überhaupt zur Kenntnis nimmt. Im Jahr 1990 spielte das Verfahren in Sachen Schleswig-Holstein – das Urteil ist vom Oktober 1990. Es gab in diesem Jahr bereits die Verhandlungen, die dann in den Maastricht-Vertrag vom Januar 1992 mündeten. In diesem Vertrag war bereits mehr als das Kommunalwahlrecht für Ausländer angedacht, nämlich auch die so genannte Unionsbürgerschaft, die auf Freizügigkeitsüberlegungen beruhte, also gar nicht auf politischen Rechten, und daran das Wahlrecht der Unionsbürger zum EU-Parlament knüpfte. Das war das Paket, was da kam. Was die innerstaatlichen Angelegenheiten angeht, war ein Mitspracherecht von EG-Ausländern auf kommunaler Ebene angedacht, aber nicht darüber hinaus. Aber es gab Bollwerke dagegen, auch in Deutschland, hauptsächlich aber in Frankreich. Oberhalb einer kommunalen Ebene – wobei Frankreich damals gar keine kommunale Ebene in dem Sinne hatte – gäbe es ein solches Mitspracherecht keinesfalls. Deshalb war für das BVerfG im Jahr 1990 mit einem Wahlrecht oberhalb der Kommunalebene realistischerweise aus EU-Sicht nicht zu rechnen. Für die EG-Integration war damals nur der Art. 24 GG vorhanden, unseren heutigen Art. 23 GG gab es damals noch nicht. Den gab es noch nicht einmal auf dem Papier, denn diese Idee wurde erst in der gemeinsamen Verfassungsreformkommission geboren, das war in den Jahren 1991/93, also erst deutlich nach dem Schleswig-



Holstein-Urteil. Das BVerfG stand vor der Frage: Ist es nötig, das EG-Kommunalwahlrecht für EG-Ausländer ausdrücklich zuzulassen, oder versteht sich das von selbst unter der Überschrift „Art. 24 GG als Integrationsmöglichkeit“? Damals hat man gesagt: Wir schreiben es sicherheitshalber hinein. Unter der Überschrift Art. 24 GG – darin sah man auch einen Integrationsauftrag – konnte immerhin die Frage auftauchen, ob das zulässig sei oder nicht. Man wollte aus politischen Gründen gerade in der Umbruchzeit – am 3. Oktober 1990 ist Deutschland wiederhergestellt worden, wir haben den Zwei-plus-Vier-Vertrag – ein Signal setzen. Über die dogmatische Einbaufähigkeit machte man sich gar keine Gedanken – ich weiß es, ich habe auf der anderen Seite der Richterbank mit daran gearbeitet. Das Problem, was heute viele mit diesem Satz haben, datiert aus einer Fassung des GG, die erst jünger ist, nämlich aus dem Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG, der ja erst später so gefasst worden ist. In diesem europäischen Integrationsartikel steht in Abs. 1: Ihr dürft alles machen, was der Einigung dient. In Satz 3 steht: aber bitte nicht, was nach Art. 79 Abs. 3 GG unantastbar ist. Jetzt haben wir den Art. 79 Abs. 3 GG ausdrücklich in der europäischen Integration enthalten, und das wirft das Problem auf, welches wir heute haben. 1990 sah man das nicht in dieser Schärfe wie heute.

Frau Abgeordnete, Sie hatten drei Fragen an mich. Die erste zielte auf die Frage der Gegenseitigkeit. Man kann es machen und man macht es regelmäßig aus Gründen des Völkerrechts. Man möchte sich völkerrechtlich nichts vergeben. Im Völkerrecht gilt die Einräumung eines Wahlrechts an fremde Staatsangehörige immer potenziell als ein Übergriff in die Souveränität eines anderen Landes über ihre Leute. Deshalb sagt man: Ich lasse das Ausländerwahlrecht bei mir nur für solche Staatsangehörige zu, deren Heimatstaaten mir daraus keinen Strick drehen, die das für meine Leute bei sich selbst auch machen. Das ist die Gegenseitigkeitsidee. Es kommt aus dem Völkerrecht her und hat eine defensive Richtung, um sich vor dem Vorwurf etwaiger Übergriffe völkerrechtlicher Art zu schützen. Diese Sorge zwingt aber nicht zu einer solchen Gegenseitigkeit, jedenfalls nicht nach meinem Eindruck. Sie lässt es angeraten erscheinen, so, wie Schleswig-Holstein das damals gemacht hatte; aber viele andere machen es ohne Gegenseitigkeit. Es wäre zu empfehlen, aber es ist kein Muss.

Zur zweiten Frage: Wenn, wie hier vorgeschlagen, eine Länderöffnungsklausel von Bundesrechts wegen an die Länder kommen soll, dass diese ihr Kommunalwahlrecht so oder auch anders machen können, drohen dann nicht verschiedene Wahlrechte? Natürlich drohen dann verschiedene Wahlrechte. Aber Ihre Frage zielt wohl eher darauf ab, ob ich als Sachverständiger dort Nachteile sehe. Nein. Mit einem „Flickenteppich“ föderativer Art – in diesem einen Punkt stimme ich dem Erstredner zu – könnte ich leben, das darf es geben.

Schwieriger wird es mit Ihrer dritten Frage nach dem Mindestaufenthalt. Da muss man splitten. Man muss zum einen sagen: Wie ist die Mindestaufenthaltsdauer in Deutschland? Zum Zweiten: Wie ist die Mindestaufenthaltsdauer in der Gemeinde? Wenn wir an die deutschen Staatsangehörigen denken, dann bekommt man das aktive Wahlrecht in einer Gemeinde, wenn man dort sechs Monate wohnt – manche Länder

machen es nach drei Monaten –, und es ist auch ein Erfordernis, dass man mit dem Hauptwohnsitz dort wohnt. Der bloße Nebenwohnsitz also, wenn man den Hauptwohnsitz in einem anderen Bundesland hat, reicht für das Kommunalwahlrecht für Deutschland nicht. Man muss also beantworten, wie die Aufenthaltsdauer in der betreffenden Gemeinde ist. Das müsste man für Ausländer genauso machen wie für die Deutschen, also mindestens sechs Monate in der betreffenden Gemeinde. Davon zu unterscheiden ist der zu fordernde Mindestaufenthalt in Deutschland. Das führt mich wieder zu meiner eigentlichen Hauptaussage zurück. Sie diskutieren im Staatsangehörigkeitsrecht immer über die Integrationsvoraussetzungen, die erreicht sein müssen, um die Einbürgerung zu erreichen. Das tun Sie auf hohem Niveau und mit guten Argumenten. Das sind aber exakt die Argumente, die Sie dazu führen müssten, zu sagen: Das rechtfertigt auch die Einräumung des Wahlrechts. Die Mindestaufenthaltsdauer ist ein Bestandteil – ein relativ formaler. Bei der Einbürgerung sagt man: acht Jahre. Ich weiß nicht, ob es schon nach fünf Jahren plus zusätzlicher Voraussetzungen Möglichkeiten gäbe. Aber all das haben Sie sich überlegt, und die Argumente, die Sie haben, tragen exakt die Antwort auf die Frage, die wir hier diskutieren. Wahlrecht ist der Punkt, der u. a. eine Mindestaufenthaltsdauer voraussetzt, und warum soll die beim Wahlrecht fünf Jahre sein, wenn sie bei der Einbürgerung acht Jahre ist. Dann ist eines von beiden nicht genügend begründet.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank! Dann bitte ich um kurze Antworten der Sachverständigen Dr. Hanschmann, Prof. Sieveking und Prof. Thränhardt zu der Frage der Abg. Piltz, ob das Kommunale Ausländerwahlrecht mutmaßlich einen Integrationsbeitrag leisten könnte. Herr Dr. Hanschmann, bitte.

SV **Dr. Felix Hanschmann**: Vielen Dank für Ihre Frage. Als Jurist muss ich sagen: Soweit ich weiß, gibt es sehr wenige empirische Untersuchungen über Staaten, in denen das kommunale Ausländerwahlrecht eingeführt worden ist. Was den Weg in die juristische Literatur geschafft hat, sind einige Berichte über die Niederlande. Da ist es so, dass die Wahlbeteiligungszahlen sich mit zunehmender Dauer annähern, also sich die Wahlbeteiligung der nichtniederländischen Bevölkerung der Wahlbeteiligung der Niederländer angleicht. Bezüglich der Befürchtung, dass es zu Parteigründungen kommt, die sozusagen nur die Interessen bestimmter Staatsangehöriger vertreten: Hierzu gibt es empirische Untersuchungen, die das widerlegen. In der Regel starten sie bei der SPD und enden bei der CDU. Auch das ist natürlich weitaus differenzierter, als es in einem kurzen Satz gesagt werden kann. Ich hätte aber zu Ihrer Frage eine Gegenfrage: Wenn man die Nichtdeutschen vom Wahlrecht ausschließt – und das wissen Sie als Politiker besser als ich, denn Sie sind an Ihrer Wiederwahl interessiert und wollen das nächste Mal wieder in diesem parlamentarischen Vertretungsorgan sitzen – aber die Repräsentanten schlichtweg nicht motiviert sein müssen, auf die Interessen und Bedürfnisse einer bestimmten Bevölkerungsgruppe Rücksicht zu nehmen, weil diese Bevölkerungsgruppe kein Stimmrecht hat, dann hat das gravierende Auswirkungen. Insofern – und das kann man soziologisch sehr gut beobachten – wenn bestimmte nichtdeutsche Bevölkerungsgruppen beispielsweise

dadurch eine Gruppe konstituieren, dass sie im Durchschnitt ein schlechteres Bildungsniveau haben, in einer schlechteren Wohnsituation sind, in stärkerem Maße als Deutsche auf soziale Leistungen angewiesen sind, eher Opfer von Diskriminierung sind, eine höhere Geburtenrate haben und deshalb kinderbezogene staatliche Leistungen eher eine Rolle spielen als bei Deutschen, dann hat diese Nichtberücksichtigungsmotivation auf Seiten der Repräsentanten natürlich gravierende Folgen genau für diese Gruppe. Nicht nur für die Nichtdeutschen, sondern auch für alle deutschen Staatsangehörigen, die diese spezifischen gruppenkonstituierenden Kriterien auch erfüllen. Das kann man in jeder deutschen Großstadt beobachten.

Abschließend noch, das Argument, dass Nichtdeutsche eher von Regelungen auf Bundes- oder Landesebene betroffen sind, will mir nicht als Argument gegen den Ausschluss des Wahlrechts auf einer unteren Ebene einleuchten.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank! Herr Prof. Sieveking, bitte.

SV **Prof. Dr. Klaus Sieveking**: Danke schön! Ich möchte eine Bemerkung klarstellen: Dass das Staatsangehörigkeitsrecht nichts mit Ethnizität zu tun hat, kann ich nicht verstehen. Sie brauchen nur in den Art. 116 GG und im Übrigen auf das berühmte Prinzip des *ius sanguinis*, also das Blutprinzip, zu sehen, durch das im Wesentlichen die Staatsangehörigkeit vermittelt wird. Dass dieses Prinzip erstmals 1990 durch das Aufenthaltsprinzip ergänzt worden ist, ist eigentlich eine ganz klare Bestätigung für das Zurückdrängen des „*ius sanguinis*“-Prinzips.

Zu den beiden Fragen zur Wahlbeteiligung: Was mich an dieser Diskussion stört, ist, wir haben seit Jahren mit einer abnehmenden Teilnahme an politischen Entscheidungsprozessen in Deutschland zu tun. Das Kommunalwahlrecht jetzt möglicherweise deshalb abzulehnen, weil auch die Ausländer sich da nicht so intensiv daran beteiligen würden, finde ich geradezu grotesk.

*Einwurf Abg. Gisela Piltz: Sie unterstellen hier etwas ...*

SV **Prof. Dr. Klaus Sieveking**: Ich sage ja, was die Frage hinter der Frage bedeutet.

Zur Frage der Erfahrungen aus dem Ausland: Die einzigen Untersuchungen, die mir bekannt sind, sind die aus den Niederlanden. Je länger der Aufenthalt der ausländischen Bürger in den Kommunen dauert, desto mehr gleicht sich das Wahlverhalten der Ausländer an das der heimischen Bevölkerung an. Andere Aussagen kann ich nicht machen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Jetzt sind wir alle auf die Stellungnahme von Herrn Dr. Efler gespannt. Entschuldigung, Herr Prof. Thränhardt war noch zur Frage der Integration durch kommunales Wahlrecht an der Reihe.

**SV Prof. Dr. Dietrich Thränhardt:** Ich würde voll bestätigen, dass die Ausländerbeiräte hier vielfach leer laufen, weil der Aufwand, der für die Wahl getrieben wird – da sind die Gemeinden ja sehr perfekt – dann zu der Einflusslosigkeit im Konfliktfall kontrastiert. Es gibt Untersuchungen von Herrn Wüst aus Mannheim über die Beteiligung am kommunalen Wahlrecht in einer ganzen Reihe von Ländern. Es streut außerordentlich und Deutschland liegt da sehr zurück. Das hängt damit zusammen, dass die Einwanderer – Italiener, Spanier usw. – über Jahrzehnte nicht gewählt haben und das dann auch sehr langsam angelaufen ist. Die Beteiligung ist in den Ländern sehr hoch, wo es große Kampagnen gegeben hat. In den Niederlanden ist der christdemokratische Ministerpräsident in die Moslem- und Hinduvereine gegangen und hat das sehr symbolisch gemacht, da war die Wahlbeteiligung dann sehr hoch. Das gilt auch für Schweden. Von daher gibt es einzelne Länder, wo die Beteiligung sehr hoch ist, und es gibt andere Länder, wo sie relativ niedrig ist. Ich würde aber das unterstützen, was zuletzt gesagt worden ist. Über die Jahre gleicht sich das an. Wenn man die geschlechtsspezifischen Unterschiede berücksichtigt, ist die Wahlbeteiligung bei Leuten mit längerfristigem Aufenthalt etwa gleich hoch wie bei Einheimischen. Das Wahlrecht für Ausländer treibt aber die Wahlbeteiligung der Gesamtbevölkerung nach oben. Wenn Sie das nördliche Ruhrgebiet nehmen, wo die Wahlbeteiligung der Deutschen heute unter 50 % liegt, oder auch in vielen anderen Stadtteilen in Deutschland (das ist eine Tendenz, die sich leider immer mehr durchsetzt), dann hat man sozusagen eine Drittelung – ein Drittel ist nicht wahlberechtigt, ein Drittel wählt nicht und das letzte Drittel wählt. Das ist ein sehr unbefriedigender Zustand.

**Vors. Sebastian Edathy:** Dann bitte Herr Dr. Efler zu der Frage, ob das Geringhalten der Zahl der Wahlberechtigten nicht ein Beitrag dafür ist, dass die einzelne Stimme stärker ins Gewicht fällt.

**SV Dr. Michael Efler:** Wenn Sie erlauben, sage ich auch noch einen Satz zur Wahlbeteiligung.

**Vors. Sebastian Edathy:** Wenn das nur ein Satz ist.

**SV Dr. Michael Efler:** In Ergänzung zu dem, was meine Vorredner gesagt haben, habe ich Zahlen aus Schweden, da lag die Wahlbeteiligung bei der ersten Wahl, wo das Kommunale Ausländerwahlrecht eingeführt worden ist, bei 60 %. Wie ich finde, eine sehr respektable Größe, über die wir in der Bundesrepublik Deutschland mittlerweile froh sein würden.

*Einwand Abg. Piltz: 60 von insgesamt, oder ... nicht rekonstruierbar*

**SV Dr. Michael Efler:** Unter den Drittstaatsangehörigen. Es hat sich angeglichen, die Gesamtwahlbeteiligung ist gesunken, aber parallel zur sinkenden Gesamtwahlbeteiligung. Das hängt auch mit soziologischen Faktoren zusammen.

Auf einen anderen Aspekt will ich auch noch hinweisen, das habe ich am Anfang schon einmal getan: Es ist nicht nur interessant, wenn wir von Integration reden, sich die Wahlbeteiligung anzusehen, sondern auch die Einbürgerungsquoten. Diese sind gerade in Schweden und Holland erheblich höher als in Deutschland. Das finde ich schon ein recht überzeugendes Argument.

Zur Ihren Fragen: Zunächst einmal habe ich keine mathematischen Rechnungen aufgestellt nach dem Motto, wenn mehr Mitbürger mitbestimmen dürfen, dass dann der Einfluss des Einzelnen geschwächt wird. Das ist natürlich so, aber das ist nicht die Argumentation. Die Argumentation ist, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht und durch eine Erweiterung des beteiligten Kreises die Staatsgewalt breiter legitimiert wird. Natürlich ist es mathematisch so, dass der einzelne Deutsche, der vorher nur wahlberechtigt war, insgesamt irgendwie 0,00... Prozent weniger Einfluss hat, aber das kann keine wirkliche – weder politische noch juristische – Größe sein. Entscheidend ist für mich, dass mehr Bürger die Möglichkeit bekommen, an der Staatsgewalt mitzuwirken.

Bei der zweiten Frage bin ich nicht ganz sicher, ob ich sie richtig verstanden habe. Sie war zu den Bürgerentscheiden, Bürgerbegehren. Ich hatte Beispiele aus Berlin erwähnt. Was ich damit sagen wollte, dass es bei bestimmten Bürgerbegehren, die hier gelaufen sind, deswegen eine enorm hohe Fehlerquote gab, weil ein sehr großer Prozentteil der Unterschreibenden nicht das Wahlrecht hatte.

Einwurf **Abg. Gisela Piltz**: Damit meinte ich aber ... Sie haben damit Recht gehabt. Aber dass eine nicht unerheblich hohe Fehlerquote – jedenfalls bei uns – auch daher kommt, dass ein Bürgerentscheid nicht immer für die ganze Stadt, sondern für einzelne Bezirke läuft und wir damit Leute auch vom Bürgerentscheid ausschließen. Und dass die Fehlerquote nicht nur deshalb so hoch ist, weil Leute unterschreiben, die nicht wählen dürfen, weil sie Ausländer sind, sondern weil sie auch unterschreiben, obwohl sie dort gar nicht wählen dürfen, weil die Entscheidung nicht in ihrem Bezirk läuft.

SV **Dr. Michael Efler**: Richtig, das gibt es natürlich. Aber die Beispiele, die ich erwähnt habe, waren eben nicht von diesen Problemen gezeichnet, dass Bürger aus anderen Bezirken unterschrieben hätten. Man hat diese Gründe ausgewertet und man kann genau nachvollziehen, dass aus einem erheblichen Teil die Fehlerquote daher kam – es waren, glaube ich, 80 % – weil Nichtwahlberechtigte unterschrieben haben. Ganz konkret war es in Kreuzberg das Problem.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank! Für die SPD-Fraktion fragt jetzt der Abg. Benneter.

BE **Klaus Uwe Benneter**: Nach 2 ½ Std. ist es schwierig, jetzt hier noch etwas Neues zu finden. Auch mein Dank gilt allen Sachverständigen. Zur Frage der empirischen Belege: Herr Dr. Efler, Sie hatten ja keine schriftliche Stellungnahme vorgelegt,

deswegen gilt der Dank an Sie nur halb, aber Sie hatten eingangs davon gesprochen, dass es empirische Belege zum positiven Beitrag zur Integration gebe. Jetzt haben Sie sich auf Schweden bezogen. Das ist etwas, was uns der Sachverständige Prof. Thränhardt schriftlich eingehend dargelegt hat, dass in Schweden eine positive Untersuchung stattgefunden hat. Gibt es denn auch in anderen Ländern wie Dänemark und den Niederlanden, die ja auch schon länger ein solches Kommunalwahlrecht haben, empirische Belege, aus denen man den Schluss ziehen könnte, das ist ein positiver Beitrag zur Integration? Diese Frage geht auch an Sie, Herr Prof. Thränhardt, denn Sie haben das in Ihrer schriftlichen Stellungnahme ausgeführt, auch zu den anderen Ländern. Herr Prof. Sieveking, weil wir hier nicht Ergebnisse allein aus dem Kaffeesatz und den Sternen ziehen wollen, die Frage: Gibt es nicht inzwischen Anhaltspunkte dafür, dass das BVerfG heute aufgrund der Globalisierung und der Bevölkerungsentwicklung die Entscheidung durchaus anders sehen könnte oder würde, als das vor 20 Jahren der Fall war?

Vors. **Sebastian Edathy**: Zur Beantwortung zunächst Herr Dr. Efler, bitte.

SV **Dr. Michael Efler**: Herr Benneter, um in den Genuss Ihrer vollen Danksagung zu kommen, würde ich es sogar noch einmal aufschreiben. Die Zahlen, die ich kenne, sind leider wirklich nur die Zahlen aus Schweden und Holland. Zu der Frage kann ich leider nichts Neues beitragen. Es scheint hier wirklich eine Lücke zu geben, die dringend geschlossen werden sollte, ich habe nur Zahlen aus Schweden und den Niederlanden und die haben wir schon verbreitet.

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Prof. Thränhardt, bitte.

SV **Prof. Dr. Dietrich Thränhardt**: Ich kann zu den Niederlanden etwas sagen. Es gab am Anfang eine Kampagne im Konsens im niederländischen Parlament und die Christdemokraten haben sich in dieser Richtung auch sehr stark engagiert. Es gab zunächst eine sehr hohe Wahlbeteiligung, die dann abgesunken ist, aber nach den bekannten Ereignissen Anfang dieses Jahrhunderts ist die Wahlbeteiligung wieder sehr angestiegen. Bei der Revision dieses xenophoben Durchbruchs in den niederländischen Gemeinden Rotterdam und Amsterdam – vor allem in den großen Städten – hat das eine sehr große Rolle gespielt. Die Immigranten in den Niederlanden haben immer die niederländischen Parteien gewählt. Es hat einmal den Versuch gegeben, eine ethnische Partei zu gründen, aber das hatte überhaupt keinen Erfolg, es hat kein Mandat gegeben. Die Migranten haben teilweise sehr stark in die niederländische Kommunalpolitik eingegriffen.

Belgien hat das Kommunale Wahlrecht, da ist die Beteiligung ungefähr 10 % niedriger als bei der einheimischen Bevölkerung. Hier hat man wieder das Phänomen, dass gerade die EU-Bürger relativ wenig wählen, weil sie in Brüssel sozusagen oft auf der Durchreise sind, während die Einwanderer, die länger bleiben wollen – in diesem Bereich marokkanische Einwanderer –, eine relativ hohe Quote haben. In Norwegen

gibt es Untersuchungen, da ist es gerade umgekehrt. Da werden deutsche und türkische Einwanderer verglichen. Die deutschen Einwanderer in Norwegen haben eine sehr hohe Wahlbeteiligung, die anderen eine sehr niedrige. Das streut sehr breit. Das Interesse ist in Ländern, die das mit großer Zustimmung und mit großer Öffentlichkeitsarbeit eingeführt haben, sehr wesentlich. Ich möchte noch einmal darauf hinweisen, dass das im 19. Jahrhundert für die Vereinigten Staaten, vor allem für die neu gegründeten Staaten im mittleren Westen, die ja hauptsächlich aus Einwanderern bestanden, wo man zum Teil ein deutschsprachiges Schulwesen hatte – die Gemeinden haben offensichtlich auf Deutsch verhandelt und das hat nicht geschadet, wenn es im Übergang so war – eine sehr große Rolle gespielt hat. Es gibt auch eine sehr große juristische Literatur im 19. Jahrhundert in Amerika, die das Ausländer-Wahlrecht sehr stark verteidigt und als funktional für das Hineinwachsen in das System begreift. Ich glaube, dass es sehr wichtig ist, darauf hinzuweisen, dass vor dem Höhepunkt des Nationalismus in vielen Bereichen das Immigrantenvahlrecht da war. Auch am Anfang der Französischen Revolution war es sehr einfach, das Staatsbürgerrecht zu bekommen – man musste nur eine Französin heiraten, das reichte. Es gab sogar das Ehrenbürgerrecht für Leute wie Schiller – das ist die nette Phase der Französischen Revolution, die leider nur sehr kurz dauerte.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank für diese Informationen. Ich würde vorschlagen, jetzt nicht eine zweite Berichterstatterrunde stattfinden zu lassen, sondern dass diejenigen Kolleginnen und Kollegen sich bitte melden, die noch Fragen haben. Herr Kollege Benneter, Sie haben völlig Recht, Herr Prof. Sieveking ist noch nicht zu Wort gekommen, obwohl er von Ihnen gefragt worden ist.

SV **Prof. Dr. Klaus Sieveking**: Ich danke Ihnen. Sie haben nach positiven Anhaltspunkten für eine mögliche Änderung der Rechtsprechung des BVerfG gefragt. Zunächst möchte ich klarstellen: Der Einschätzung nach, dass es eine Provokation des BVerfG wäre, wenn der bundesdeutsche Gesetzgeber eine rechtliche Regelung verabschiedet, diese vom BVerfG überprüfen zu lassen, kann ich nicht folgen. Von daher sehe ich überhaupt keinen Anlass, diese Gesetzgebung nicht voranzutreiben.

Ein anderer Punkt ist, dass vielleicht angesichts fehlender konkreter Anhaltspunkte manches in einzelnen Entscheidungen des BVerfG offen geblieben ist – auch das Maastricht-Urteil hat keine klare Begründung für die Gewährung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger gegeben. Dass das BVerfG sich gegebenenfalls dann doch gehalten sieht, zu dieser Frage endlich Stellung zu nehmen, halte ich für eine wichtige Folge einer solchen Gesetzgebung. Dazu kommt – vielleicht kann man auch einmal ein bisschen richtersozologisch argumentieren – ein Großteil der dort Entscheidenden gehört der Staatsrechtslehrervereinigung an. Die Rechtsprechung der letzten Zeit zeigt, dass sie gesellschaftliche Veränderungen in ihre Argumentation aufgenommen hat. Ich gehe jedenfalls davon aus, dass dies auch im Falle eines Rechtsstreits über das Kommunalwahlrecht für Ausländer so sein wird. Der andere Punkt ist, dass das BVerfG eigentlich immer eine sehr intensive Auseinandersetzung

mit wissenschaftlichen Stellungnahmen oder Positionen vorgenommen hat – egal in welchem Bereich. Das BVerfG hat teilweise sogar empirische Untersuchungen in Gang gesetzt. Vielleicht wäre es auch eine Folge eines solchen Streites, dass das Gericht etwa Begutachtungen über die Auswirkungen des Kommunalwahlrechts in anderen Mitgliedstaaten erstellen ließe, die etwas konkreter wären, als das, was im Augenblick vorliegt – z. B. in der österreichischen Untersuchung, die ich in meiner Stellungnahme erwähnt habe.

Aber vielleicht gibt es noch einen ganz wichtigen Punkt, der gesagt werden sollte: Wenn die Bevölkerungsentwicklung so weitergeht wie bislang, dann müssen wir damit rechnen, dass vielleicht in 20 Jahren ca. ein Drittel der dann 18-jährigen Jugendlichen (also eigentlich Wahlfähigen) nicht nur einen Migrationshintergrund haben, sondern ihrerseits auch keine deutsche Staatsangehörigkeit innehaben. Dass man dann diesen Teil der Bevölkerung so ganz ohne politische Rechte agieren lassen wird, das kann ich mir beim besten Willen nicht vorstellen.

Zum letzten Punkt, der Entwicklung auf europäischer Ebene: Sie haben wahrscheinlich alle nachvollziehen können, dass es im Augenblick einen großen Streit darüber gibt, ob die Europäische Gemeinschaft eine Kompetenz für die Zuwanderungsregelungen von Drittstaatsangehörigen wahrnehmen soll, darf usw. Diskutiert wurde dieses Thema z. B. im Zusammenhang mit der Richtlinie betreffend Hochqualifizierte, der sogenannten Forscherrichtlinie. Dahinter stehen aber noch ganz andere Fragen, die sogar so weit gehen, dass man behauptet Wenn die EU so weit geht, dass sie in diesem Bereich Kompetenzen bekommt, dann gäbe es kaum noch staatliche Souveränität Deutschlands, also etwas, was man hier im Rahmen von ausländerrechtlichen Regelungen noch regulieren könnte. Dahinter steht die Entwicklung, dass die EU natürlich diese Gesetzgebungen auf Dauer für sich in Anspruch nehmen wird – mit deutscher Beteiligung. Sie möchte und sie wird weiterhin darauf orientiert sein, eine gleichberechtigte Entwicklung der einzelnen Staaten und der Bürger in diesen Staaten, insbesondere der Drittstaatsangehörigen vorzusehen. Die Tampere-Entscheidung ist hier erwähnt worden. Die andere Frage ist die, wenn es schon fast alle Länder sind, in denen diese Kommunalwahlrechtspositionen gewährt werden, wie lange wird es sich Deutschland unter Europäisierungsgesichtspunkten noch leisten können, völlig außerhalb dieser Gemeinschaft und der in ihr wirksamen rechtlichen Regelungen für die Rechtspositionen von Drittstaatsangehörigen weiterzuleben. Ich gehe davon aus, wenn wir so etwas national – in der Bundesrepublik – nicht regeln werden, dann wird es einen Zeitpunkt geben, zu dem die EU ihrerseits eine Kompetenz dafür in Anspruch nehmen wird. Alle Tendenzen der Rechtsprechung und der Gesetzgebung auf europäischer Ebene gehen dahin, dass diese behaupteten „Souveränitätsverluste“ Stück für Stück auch dieses Element umfassen werden. Insofern meine ich, kann ein deutscher Gesetzgeber in dieser Hinsicht gleichsam vorausschauend oder jedenfalls im Sinne der Gleichbehandlung von Drittstaatsangehörigen im Inland eine gute Entscheidung treffen.



Vors. **Sebastian Edathy**: Zu den weiteren Wortmeldungen. Frau Jelpke hatte sich gemeldet, danach die Kollegen Veit und Winkler sowie Frau Dagdelen. Können wir es bei den vier Wortmeldungen belassen, es ist jetzt 16.37 Uhr? Dann verfahren wir so, Frau Jelpke, bitte.

Abg. **Ulla Jelpke**: Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich bin doch etwas erstaunt darüber, dass, obwohl die Hälfte der OECD-Länder und über die Hälfte der EU-Staaten das Kommunale Wahlrecht in irgendeiner Form haben, dazu bisher so wenig Material vorliegt. Ich möchte anknüpfend an die Frage meines Kollegen Benneter noch einmal fragen: Welche negativen Auswirkungen es gebe, wenn wir dieses Wahlrecht hier einführen würden, bzw. aus den entsprechenden Ländern, die genannt wurden, geben könnte. Diese Frage richtet sich an alle Sachverständigen, die dazu etwas sagen können. Da es wenig Untersuchungen gibt, denke ich, dass dazu leider nicht so viele Erkenntnisse vorhanden sind. Ich frage das auch vor dem Hintergrund, dass das Argument in der politischen Debatte – Stichwort Entwertung der Staatsangehörigkeit – immer wieder eine Rolle spielt.

Meine zweite Frage bezieht sich darauf, dass immer wieder in der Debatte behauptet wird, wenn das kommunale Ausländerwahlrecht eingeführt würde, dass das angeblich zur Verringerung von Einbürgerungen führt. Vielleicht haben Sie da auch noch genauere Erkenntnisse, weil das auch ein Argument ist, welches immer wieder in der Diskussion ist, warum und weshalb man das kommunale Wahlrecht politisch nicht einführen sollte.

Vors. **Sebastian Edathy**: Wer fühlt sich berufen, dazu etwas zu sagen? Herr Prof. Thränhardt, bitte.

SV **Prof. Dr. Dietrich Thränhardt**: Ich sehe eigentlich keine negativen Auswirkungen. Ich habe das erste Mal 1981 etwas dazu geschrieben. Seitdem verfolge ich die Literatur dazu und es gibt eigentlich keine negativen Berichte. Wenn man das theoretisch diskutiert, würde ich eine Grenze bei der Wahl zum Abgeordneten ziehen. Da würde ich es für selbstverständlich halten, dass man auch die Staatsangehörigkeit haben muss. Es gab in den 80er Jahren oft die Ideen der Postnationalität und der Auflösung, das würde ich für unreal halten. Es muss sicherlich einen Kern der Staatlichkeit geben, auch unter Schutzgesichtspunkten, der mit der Staatsangehörigkeit zusammenhängt. Man könnte dabei zwischen passivem und aktivem Wahlrecht unterscheiden. Was mir ganz wichtig erscheint, ist vor allem, dass sich eine Schicht von Menschen herausbildet, die einen Migrationshintergrund haben, aber aktiv in der Politik mitmischen. Wir haben da gewisse Ansätze in Deutschland. Es gibt aber auch eklatante Unterschiede zwischen den verschiedenen Ländern. Ich hatte von 6 % in Schweden gesprochen, in Frankreich bis vor kurzem kein einziger Mensch mit muslimischem Hintergrund, das hat sich alles sehr geändert – nicht in der Nationalversammlung, aber in der Regierung. Ich glaube, es ist ein sehr wichtiger Punkt, dass sich eine Art Vermittlungselite bildet, die auch die Interessen der Migranten artikulieren und in den politischen Prozess einbringen kann.

Das geht natürlich nur, wenn man das Wahlrecht sehr früh bekommt und wenn es eine hohe Einbürgerungszahl gibt. Die Länder, die das kommunale Wahlrecht haben, haben in der Tendenz auch höhere Einbürgerungszahlen. Hier ist Deutschland unter den größeren Ländern immer noch sehr weit zurück. Ich fürchte, dass wir mit dem Einbürgerungstest noch ein Abfallen der Zahlen bekommen werden.

Vors. **Sebastian Edathy**: Möchte das jemand ergänzen? Herr Dr. Efler, bitte.

SV **Dr. Michael Efler**: Negative Erfahrungen sind mir auch nicht bekannt. Ich möchte allerdings noch etwas zur Differenzierung zwischen dem aktiven und dem passiven Wahlrecht sagen. Ich würde Prof. Thränhardt da widersprechen. Ich finde, das sollte man nicht machen. Man sollte, wenn man das tut, konsequent sein und beide Rechte einräumen. Das ist auch beim Wahlrecht für Unionsbürger so. Auch dahingehend sind mir keine negativen Erfahrungen bekannt. Die Angst, die häufig da ist, dann kommen die Ausländerparteien, die dann möglicherweise die deutsche Bevölkerung sogar dominieren würden – diese Argumente gibt es tatsächlich – hat sich nirgends realisiert. Ich bin mir ganz sicher, dass man mit dem Punkt umgehen könnte.

Zu den Einbürgerungsquoten ist schon mehrfach etwas gesagt worden, das muss ich nicht wiederholen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Kollege Veit, bitte. Bitte kurz und abschließend davor Prof. Sieveking.

SV **Prof. Dr. Klaus Sieveking**: Vielleicht noch zwei Aspekte: Einbürgerung und Identität sind zwei Dinge, die sehr eng miteinander zu tun haben. Wir haben auf die internationalen Migrationsentwicklungen hingewiesen. Diese Entwicklungen bedeuten doch, dass es unterschiedliche Zugehörigkeitselemente gibt, je nachdem, aus welchem Kulturkreis eine Person kommt, und dass es bei verschiedenen kulturellen Identitäten in einem Staatsgebiet weiterhin den Wunsch geben wird, heimatliche Staatsangehörigkeiten aufrechtzuerhalten; das können wir wahrscheinlich nachvollziehen. Dass das aber nun zur Folge haben sollte, keinerlei politische Wahlbeteiligung in diesem Staat des Aufenthaltes zu erhalten, scheint mir nicht konsequent zu sein.

Zum letzten Punkt, das Prinzip der Reziprozität wurde angesprochen. Das ist in vielen ausländischen Staaten, etwa Spanien oder Portugal, auch ein Element der Regelungen zum Kommunalwahlrecht geworden. Das hängt mit den jeweiligen Traditionen dieser Länder zusammen. Frau Merkel hat irgendwann einmal gesagt, dass zur Türkei eine privilegierte Partnerschaft entwickelt werden solle. Diese privilegierte Partnerschaft gibt es aufgrund des bestehenden europäischen Rechts bereits. Es gibt bestimmte Privilegierungen für Arbeitnehmer, die einen gewissen Zeitraum als Arbeitnehmer hier in Deutschland oder in einem anderen Mitgliedstaat tätig gewesen sind. Ich möchte die Frage stellen: Was wäre, wenn man den Türken in Deutschland auf der Grundlage des

Gegenseitigkeitsprinzips die Chance einer Beteiligung an Kommunalwahlen einräumen würde?

Vors. **Sebastian Edathy**: Es ist zwar etwas unüblich, dass die Sachverständigen Fragen stellen, aber das nehmen wir zur Kenntnis. Herr Kollege Veit, bitte.

BE **Rüdiger Veit**: Nicht wissend, ob die Antwort vielleicht im Sinne dessen, was ich für richtig halte, kontraproduktiv sein könnte, möchte ich trotzdem von Herrn Prof. Rennert etwas wissen und dann seine Antwort, wenn Sie, Herr Vorsitzender, gestatten, dass ich insoweit in Ihre Verhandlungsführung eingreife, auch gleich unmittelbar von Prof. Thränhardt und Prof. Sieveking kommentiert sehen. Meine Frage an Sie, Herr Prof. Rennert, ist folgende: Sie haben in Ihrer schriftlichen Stellungnahme ausgeführt und Ihre mündliche Ausführung damit bestritten, dass Sie gesagt haben, es gibt drei Argumente verfassungsrechtlicher Natur für die Einführung eines Kommunalen Ausländerwahlrechts von Drittstaatsangehörigen. Sie haben sodann aus Ihrer Sicht begründet, warum keines der drei Argumente zieht. Was ich aber nicht explizit und schon gar nicht begründet von Ihnen gehört oder auch in Ihrer schriftlichen Stellungnahme gelesen habe, ist die Frage, ob Sie denn ungeachtet Ihrer Kommentierung dieser drei Argumente pro der Auffassung sind, dass die Einführung eines Kommunalen Ausländerwahlrechts für Drittstaatsangehörige verfassungswidrig wäre?

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Prof. Rennert, bitte.

SV **Prof. Dr. Klaus Rennert**: Die Frage wundert mich ein bisschen ...

BE **Rüdiger Veit**: Ich kann sie gerne erläutern. Es gibt zwei Herangehensweisen ...

SV **Prof. Dr. Klaus Rennert**: Abstrakt habe ich das schon verstanden, wenn Sie es methodisch meinen. Mich verwundert nur, dass Sie aus meiner Stellungnahme, die sich im Sinne einer Gliederung tatsächlich mit drei Argumenten „pro“ auseinandersetzt, nicht ablesen konnten, ob ich das ganze Projekt unabhängig dessen für angängig hielt oder nicht. Ich dachte, das wäre hinreichend deutlich. Alle anderen hier im Saal, die mich direkt oder indirekt angesprochen haben, hatten anscheinend auch gar keinen Zweifel, wie die Antwort ausfallen würde.

BE **Rüdiger Veit**: Ich bitte Sie um die Freundlichkeit, das noch einmal kurz zu begründen.

SV **Prof. Dr. Klaus Rennert**: Ich wollte mich auf die Frage beschränken, ob eine Verfassungsänderung verfassungsrechtlich zulässig ist oder nicht. Das ist eine Frage des Art. 79 Abs. 3 GG, ob es sich um verfassungswidriges Verfassungsrecht handeln würde. Der Art. 79 Abs. 3 GG erklärt die Prinzipien der Art. 1 und 20 GG sowie die Gliederung des Bundes in Länder und die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung

des Bundes für unantastbar, was hier nicht in Rede steht. Der Vorschlag, der auf dem Tisch liegt, geht dahin, ein Wahlrecht an Nichtdeutsche auf kommunaler Ebene einzuräumen. Damit sind die Grundsätze des Art. 20 GG angesprochen. In Art. 20 Abs. 2 GG heißt es ungefähr: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Das Volk übt die Staatsgewalt aus in Wahlen und Abstimmungen sowie über besondere Organe der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung.“ In Art. 20 Abs. 2 GG wird das Prinzip der Volkssouveränität eingeführt, also die Innehabung der Staatsgewalt durch das Staatsvolk, sowie dessen demokratische Fortsetzungen: Es muss eine demokratische Legitimationskette zwischen diesem Staatsvolk und allen Äußerungen der Staatsgewalt bestehen. Diese Vermittlung kann durch Wahlen und Abstimmungen erfolgen. Dass das zu den Grundsätzen des Art. 20 GG im Sinne von Art. 79 Abs. 3 GG gehört, ist wohl im Saale unbestritten. In der Literatur jedenfalls habe ich bislang nichts anderes gesehen: Volkssouveränität; und Demokratie im Sinne der Legitimation zwischen Staatsvolk und Staatsgewalt. Die entscheidende Frage ist, ob es mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar ist, dass man sich von der Bindung der Staatsgewalt an das Staatsvolk löst. In meinen Augen ist diese Frage sowohl für die Bundes- und Landesebene, aber auch für die Kommunalebene zu verneinen. Wobei ich einräume, dass seit dem Vorfeld der Entscheidung von 1990 immer die These im Raum steht, dass für die Kommunalebene aus verschiedenen Gründen etwas Besonderes gelte. Sei es, weil wir in Art. 28 Abs. 2 GG das Partizipationselement haben, sei es, weil Kommunalrecht nicht so wichtig sei und deshalb eine Abweichung nur eine Randabweichung vom Prinzip sei, oder sei es wegen dieses ominösen Verhältnisses zu den EU-Bürgern. Das sind die Argumente, die für die Kommunalebene eintreten. Aber das wurde ausführlich diskutiert.

**BE Rüdiger Veit:** Darf ich zusammenfassend feststellen: Jenseits der Frage, dass keine der drei anderen Überlegungen für Sie durchschlagend ist, sagen Sie: Darüber hinaus gebietet Art. 79 Abs. 3 GG in Verbindung mit den anderen genannten Vorschriften, dass das eine verfassungsrechtlich zulässige Konstruktion wäre. Dann wäre das die gleiche Argumentation wie die von Herrn Prof. Pechstein und damit bräuchte man es aus meiner Sicht nicht mehr durch die anderen Sachverständigen zu kommentieren. Ich dachte, es gebe darüber hinausgehende Gründe.

**Vors. Sebastian Edathy:** Da Herr Veit die Fragen an Prof. Thränhardt und Prof. Sieveking zurückgezogen hat, will ich gar nicht mehr schelten, dass er sich sozusagen selber das Wort erteilt hat. Ich bitte aber dennoch, die Worterteilung durch den Vorsitzenden abzuwarten und sich nicht eigenmächtig des Mikrofons zu bedienen. Herr Kollege Winkler hat das Wort.

**BE Josef Philip Winkler:** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich habe eine Anmerkung zu machen, die ich eingangs vergessen habe und zwar auf die Stellungnahme von Herrn Prof. Rennert bezogen. Auf S. 7 seiner Stellungnahme stellt er fest, dass die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in der 12. Wahlperiode ein unbeschränktes Ausländerwahlrecht gefordert hat. Weshalb der nunmehr vorliegende Antrag sich auf die kommunale Ebene beschränkt, wird nicht erläutert. Dazu will ich zwei Sachen sagen:

Zum einen gab es in dieser Wahlperiode keine Fraktion, sondern nur eine Bundestagsgruppe aus ostdeutschen Abgeordneten, und man muss es vor dem Hintergrund sehen, dass da die Verfassungskommission getagt hat, die sich wirklich mit fundamental unterschiedlichen Vorstellungen über die zukünftige gemeinsame Verfassung befasst hat. Da gab es auch den Diskussionsbeitrag aus dieser Bundestagsgruppe. Eine Beschlusslage in irgendeiner Form einer Partei oder der nachfolgenden Fraktionen in diese Richtung hat es nie gegeben. Wir haben andere Gesetzentwürfe eingebracht, die für die Landes- und Bundesebene das regeln, was wir für eine erleichterte Einbürgerung erreichen wollen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Gut, das ist als Stellungnahme zu verstehen gewesen. Das Wort hat jetzt Frau Dagdelen.

BE **Sevim Dagdelen**: Wenn wir schon bei Anmerkungen sind, kann ich vielleicht auch sagen, dass wir keinen Entschließungsantrag vorgelegt haben, Herr Prof. Rennert, sondern einen Antrag, der unterstützend mit einem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN heute auch behandelt wird.

Ich hätte noch zwei Fragen an Dr. Hanschmann: In der Stellungnahme von Prof. Rennert wird mit dem Hinweis der Volkssouveränität ausgeführt, warum es kein Kommunales Ausländerwahlrecht geben darf – das Selbstbestimmungsrecht der Völker – und die Bundesrepublik Deutschland führe ihre Existenz auf das Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes zurück. Das ist auf S. 8 der Stellungnahme nachzulesen. Ich finde das besonders pikant und wollte Sie fragen – Sie sind ja auch am Max-Planck-Institut für öffentliches Recht und Völkerrecht tätig – ob es hier nicht heißen würde, dass das historisch falsch ist? Meines Wissens ist es nicht das Selbstbestimmungsrecht der Völker gewesen, sondern die Existenz der Bundesrepublik Deutschland besteht aus der Folge des militärischen Niederringsens des NS-Regimes. Ist hier der Punkt, der als ein Gegenargument für die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige angeführt wird, nicht eigentlich verfehlt? Außerdem findet das Selbstbestimmungsrecht der Völker auch seine Grenzen in der Staatensouveränität der UN-Charta Art. 1 Abs. 1 und Abs. 4.

Die zweite Frage geht an Prof. Thränhardt und Dr. Efler. Wir haben hier viel darüber diskutiert, bis auf zwei Sachverständige sind alle Sachverständigen der Meinung gewesen, dass es nicht grundsätzlich unzulässig ist, eine Grundgesetzänderung zur Einführung des Kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige zu machen und dass das selbstverständlich auch eine politische Entscheidung wäre, die man mutig auch dem BVerfG vorlegen könne. Ich lehne mich da auch an Prof. Schmidt-Jortzig an. Finden Sie nicht, dass vor allen Dingen, weil immer gesagt wird, dass mit der Einführung des Wahlrechts Integration auch verhindert würde, es nicht eher dazu beitragen würde, dass Menschen mit Migrationshintergrund aus Drittstaaten in den Kommunen und Gemeinden viel mehr und schneller Identität entwickeln und bilden könnten in der jeweiligen Stadt, im jeweiligen Viertel, in denen sie leben? Würde das

nicht auch langfristig dazu führen, dass sie als Bürgerinnen und Bürger einer Stadt auch stärker wahrgenommen werden und in diesem Zusammenhang teilweise einen Einfluss in die Richtung ausüben würden, dass es z.B. keine rassistischen Wahlkämpfe auf dem Rücken von Migrantinnen und Migranten gibt, wie wir es in Hessen erlebt haben? Oder auch, dass Drittstaatsangehörige als Wähler auch mitentscheiden dürfen, ob Gruppen wie pro Köln z.B. auf ihrem Rücken dort Propaganda betreiben können. Würde das erstens nicht dazu führen, dass sie sich stärker mit dem Viertel, in dem sie leben, identifizieren und dort Interesse entwickeln? Würde das zweitens nicht gesellschaftspolitisch mittelfristig und langfristig in die Richtung gehen, dass man sie für bestimmte Wahlkampfzwecke weniger missbraucht und instrumentalisiert?

Vors. **Sebastian Edathy**: Zur Beantwortung bitte Herr Dr. Hanschmann.

SV **Dr. Felix Hanschmann**: Ich habe das in meiner mündlichen Stellungnahme aus Zeit- und Platzgründen ausgelassen. Aber es war tatsächlich, als ich die Stellungnahme von Herrn Prof. Rennert gelesen habe, einer der Punkte, der mich als Mitarbeiter eines völkerrechtlichen Instituts am meisten überrascht hat. Es gibt im Völkerrecht natürlich den Grundsatz der Selbstbestimmung – das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Aber dazu ist folgendes zu sagen: Dieses Selbstbestimmungsrecht der Völker meint völkerrechtlich den Grundsatz, dass jedes Volk das Anrecht hat, sich seine eigene politische Organisation zu schaffen. Dieses Selbstbestimmungsrecht der Völker ist aber begrenzt. Man sieht das im Moment sehr deutlich an der Situation in Georgien. Der Großteil der völkerrechtlichen Literatur hat angesichts dieser Ereignisse jetzt noch einmal herausgestellt, dass das Selbstbestimmungsrecht der Völker beispielsweise kein Sezessionsrecht gibt, solange nicht die Angehörigen eines bestimmten Volkes systematisch verfolgt werden oder Menschenrechtsverletzungen begangen werden. Wichtiger ist aber, selbst wenn ein Volk von diesem Selbstbestimmungsrecht Gebrauch macht, das Völkerrecht gibt weder positiv noch negativ irgendeine Aussage über die Einführung des kommunalen Ausländerwahlrechts. Wenn das anders wäre, dann würden alle Staaten, die wir schon mehrfach aufgezählt haben, nicht nur demokratiewidrig, sondern auch völkerrechtswidrig handeln und können deshalb vor dem Internationalen Gerichtshof verklagt werden. Danke schön!

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Prof. Thränhardt und dann Herr Dr. Efler zu dem integrationspolitischen Teil der Fragen.

SV **Prof. Dr. Dietrich Thränhardt**: Sie hatten zunächst gefragt, ob die Identifizierung stärker wird. Das amerikanische Bundesgericht hat im 19. Jahrhundert einmal dazu gesagt: "Their feelings and interests may become identified with the government and the country." Also die Identifizierung war das Ziel. Da würde ich Ihnen voll zustimmen. Ich glaube aber nicht, dass es weniger Konflikte geben würde, es würde andere Konflikte geben. Die Einwanderer wären dann aber Mitspieler im politischen Prozess und es wäre ein gleichberechtigter politischer Prozess, der dabei zustande kommen würde. Wir haben in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten Jahrzehnten eine

Änderung unseres nationalen Selbstbewusstseins. Das Grundgesetz ist eindeutig in der Bindung an das Völkerrecht und wir haben in den letzten Jahrzehnten die Leitfigur des Pluralismus entwickelt. Das war nicht unumstritten, gerade in der Jurisprudenz. Der frühere Bundespräsident Herzog hat das in seinem Kommentar im Evangelischen Staatslexikon zunächst noch als staatszersetzend abgelehnt – wir haben das inzwischen. Ernst Fraenkel, der das Konzept des Pluralismus an der FU Berlin entwickelt hat, hat das auch aus seiner jüdischen Herkunft heraus getan und von der Unterschiedlichkeit der Herkunft mitbestimmt. Ich glaube, es ist ein wesentlicher Punkt, der hier auch zu berücksichtigen ist, dass auch die Unterschiedlichkeit der Herkunft und der Religion ganz wesentliche Elemente des Pluralismus sind und dass dieses neue Selbstverständnis auch durch den Staat, die Bundesregierung und den Bundestag gefördert werden und der auch auf die Immigranten zugehen muss und von ihnen nicht nur immer Anpassungsleistungen erwarten darf.

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Dr. Efler, bitte.

SV **Dr. Michael Efler**: Ich schließe mich im Wesentlichen Herrn Prof. Thränhardt an. Ich würde noch ergänzen, dass wir ja auch bei der Einführung von direktdemokratischen Elementen immer davon ausgehen, dass man von der Zuschauer- zu einer Teilnehmersdemokratie kommt. Ich würde das in Bezug auf die Einräumung des Wahlrechts auch so ähnlich sehen. Ich glaube schon, dass dadurch das Zugehörigkeitsgefühl zur Gemeinschaft gestärkt wird und man auch mehr Selbstbewusstsein entwickelt, wenn man als Bürger dann ernsthaft gefragt wird – sei es auch erst einmal auf kommunaler Ebene. Ich glaube, dass das zu einer stärkeren Staatsbürgeridentität bei den Migranten beiträgt.

In Bezug auf die antirassistische Wirkung würde ich auch sagen, tendenziell ja, die dürfte es haben, aber ich denke, nur sehr langfristig. Es wird immer einen Anteil von ewig Gestrigen in unserer Gesellschaft geben, die werden sich auch nicht durch solche Rechte großartig beeinflussen lassen. Was aber positiv sein könnte, dass die weit verbreiteten Vorurteile, die es in der Gesellschaft gibt, durch einen stärkeren Dialog zwischen den Wählern, die jetzt quasi in ihrer Berechtigung erweitert werden, abgebaut werden könnten. Dass also ein erhöhter Dialog, ein größerer Austausch entsteht und dadurch ein gewisser Druck gegen den Alltagsrassismus aufgebaut werden kann. Es wird aber nicht das Allheilmittel gegen Rassismus sein.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank! Wir sind damit am Ende der Anhörung angekommen. Ich freue mich auf die weiteren Beratungen im Innenausschuss und bedanke mich insbesondere bei den Sachverständigen, dass sie hierhergekommen sind und für die Beantwortung von Fragen der Abgeordneten zur Verfügung gestanden haben. Ich wünsche Ihnen allen noch einen interessanten Restarbeitstag bzw. einen guten Weg nach Hause.

Ende der Anhörung: 17.00 Uhr