

## Wahlrecht und politische Partizipation von Migranten in Europa

### Einleitung: Wahlrecht und andere politische Rechte

Das aktive und passive Wahlrecht ist nur eines von vielen politischen Rechten.<sup>1</sup> Hierzu zählen beispielsweise das Recht auf freie politische Meinungsäußerung, das Demonstrationsrecht, das Recht, einer politischen Partei oder anderen Organisationen beizutreten oder diese zu gründen, das Recht zu streiken oder sich in Gewerkschaften oder anderen Verbänden, die die Interessen von Arbeitnehmern vertreten, zu engagieren und das Recht, im öffentlichen Dienst zu arbeiten. Das Wahlrecht ist ein wichtiges politisches Recht, weil es Zugang zur Bildung politischer Macht verschafft und die Gesetzgebung und Politiken der Kommune oder des Landes beeinflusst, in dem man lebt. Das Wahlrecht ist außerdem von symbolischer Bedeutung: Es ist ein Zeichen dafür, dass Zuwanderer als gleichwertige Mitglieder der *civitas* (Bürgerschaft), angesehen werden, die zur Teilnahme an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen berechtigt ist. In der Vergangenheit spielten beide Elemente – politische Macht und Anerkennung als vollwertiges Mitglied der Gemeinschaft – immer dann eine wichtige Rolle, wenn das Wahlrecht auf neue Personengruppen übertragen wurde: Männer ohne Land oder Einkommen, männliche Arbeiter, Frauen, junge Menschen und ausländische Staatsangehörige. Einige dieser Ausweitungen des Wahlrechts waren das Ergebnis langer sozialer und politischer Kämpfe, die von den betroffenen Personen ausgetragen wurden. Andere Erweiterungen wiederum wurden im allgemeinen Interesse oder aus parteipolitischen Interessen von »oben« durchgesetzt, ohne dass dem lange Kämpfe von »unten« vorausgegangen waren.

### Wahlrecht für Ausländer: von Exklusion zu Inklusion

Der traditionellen Auffassung im internationalen Recht zufolge dürfen politische Aktivitäten von ausländischen Staatsangehörigen beschränkt werden. Diese Idee geht auf die Zeit der zunehmenden Herausbildung und Stär-

kung von Nationalstaaten im 19. Jahrhundert zurück: Nur Staatsangehörige durften aufgrund ihrer exklusiven rechtlichen Beziehung zum Staat (Staatsbürgerschaft) an Wahlen und politischen Entscheidungsprozessen teilnehmen. Ausländische Staatsangehörige wurden als nicht zugehörig betrachtet und daher von politischer Mitsprache ausgeschlossen. Die beiden Weltkriege und der damit einhergehende starke Nationalismus verfestigten diese Idee. Das erklärt auch, warum es in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) von 1950 eine spezielle Klausel (Artikel 16) gab, die besagte, dass die Bestimmungen zur freien Meinungsäußerung und Versammlungs- sowie Vereinigungsfreiheit die Hohen Vertragsparteien nicht in ihrem Recht einschränken sollten, politische Aktivitäten von Ausländern zu beschränken. Regierungen durften daher politische Reden oder Schreiben von ausländischen Staatsangehörigen einschränken, ihre Mitgliedschaft in politischen Parteien verbieten und diejenigen Ausländer ausweisen, die streikten oder anderen »unerwünschten politischen Aktivitäten« nachgingen.

Mit zunehmender europäischer Integration und steigender Zuwanderung wurde diese Sichtweise zunehmend problematisch.<sup>2</sup> Die Parlamentarische Versammlung des Europarats empfahl bereits 1977 die Aufhebung von Artikel 16 EMRK.<sup>3</sup> Diese Empfehlung wurde bislang nicht umgesetzt, die Bestimmung ist jedoch zu einem toten Buchstaben geworden. Eine ähnliche Bestimmung wurde in späteren Menschenrechtsabkommen nicht aufgenommen. Aber die Europäische und die UN-Menschenrechtskonvention garantieren das aktive und passive Wahlrecht nur für Staatsbürger. 1992 verabschiedete der Europarat das Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben.<sup>4</sup> In Artikel 6 dieses Übereinkommens heißt es, dass »jedem ansässigen Ausländer« unabhängig von seiner Nationalität nach fünf Jahren rechtmäßigen Aufenthalts bei Kommunalwahlen das aktive und passive Wahlrecht zugestanden werden soll, unter der Voraussetzung, dass er dieselben rechtlichen Voraussetzungen erfüllt, die auch für Angehörige des Staates gelten, in dem er lebt. Die Präambel der Konvention verweist auf die Notwendigkeit zur Integration von Zuwanderern und betont, dass diese auf kommunaler Ebene dieselben

Pflichten haben wie Staatsbürger und daher auch dieselben Mitspracherechte haben müssten. Das Übereinkommen kann als implizite Revision von Artikel 16 EMRK betrachtet werden. Im März 2014 hatten nur fünf EU-Mitgliedstaaten das Übereinkommen ratifiziert (Dänemark, Frankreich, Italien, Niederlande, Schweden), weitere fünf Staaten hatten es unterzeichnet (Zypern, Tschechische Republik, Litauen, Slowenien, Vereinigtes Königreich). Italien schloss die Anwendung der Bestimmungen zum Kommunalwahlrecht aus der Ratifizierung aus. Deutschland hat das Übereinkommen aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken bislang nicht unterzeichnet<sup>5</sup>, allerdings hätte es sich dazu entscheiden können, dem Beispiel Italiens zu folgen und das Ausländerwahlrecht aus der Ratifizierung auszuschließen, aber die Bestimmungen zu anderen politischen Rechten anzunehmen.

## Politische Rechte und das Kommunalwahlrecht von EU-Staatsangehörigen, die in einem anderen Mitgliedstaat leben

### Politische Rechte

Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag), unterzeichnet 1957, garantierte Bürgern aus EU-Staaten, die in einem anderen Mitgliedsland lebten, keine politischen Rechte.<sup>6</sup> Im Gegenteil: Der Vertrag besagte, dass die im EWG-Vertrag festgelegten Regelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit im öffentlichen Dienst nicht galten. 1968 wurde Arbeitnehmern aus Mitgliedstaaten das Recht auf gleichberechtigte Mitgliedschaft in Gewerkschaften und die Teilnahme an Gewerkschaftswahlen zugesprochen. Sie durften bei Betriebsratswahlen kandidieren, waren aber weiterhin von Ämtern in öffentlich-rechtlichen Arbeitnehmervertretungen ausgeschlossen. Das Recht, als Gewerkschaftsfunktionär gewählt zu werden, wurde 1976 gewährt. Erst 15 Jahre später wurde ihnen auch das Recht zu gesprochen, ein Amt in öffentlich-rechtlichen Einrichtungen der Arbeitnehmervertretung zu bekleiden.<sup>7</sup>

1975 beschloss der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in einem seiner ersten Urteile zur Arbeitnehmerfreizügigkeit, dass die französischen Behörden das Recht der freien Wohnortwahl eines italienischen Arbeiters nicht aufgrund seiner politischen Aktivitäten während der Parlamentswahlen und seiner Teilnahme an einer Demonstration im Jahr 1968 einschränken durften.<sup>8</sup> Politische Aktivitäten von ausländischen Staatsangehörigen wurden zu der Zeit noch als negativ oder sogar gefährlich wahrgenommen.

Die Möglichkeiten des Ausschlusses von EU-Staatsangehörigen im öffentlichen Dienst wurden nach 1980 durch den beharrlichen Einsatz der Kommission und der allmählichen Entwicklung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs deutlich eingeschränkt. Schließlich galt der Ausschluss von EU-Staatsangehörigen nur noch für solche Stellen, die eine direkte oder indirekte Mitwirkung an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse oder Verpflichtun-

gen zur Wahrung der allgemeinen Interessen des Staates oder sonstiger öffentlicher Einrichtungen beinhalteten und daher eine spezielle Treueverpflichtung gegenüber dem Staat voraussetzen.<sup>9</sup>

### Kommunales Wahlrecht

Mitte der 1970er Jahre begannen verschiedene Europäische Institutionen darüber nachzudenken, EU-Staatsangehörigen, die von der Arbeitnehmerfreizügigkeit Gebrauch machten und in einem anderen Mitgliedsland lebten, das Recht der Teilnahme an Wahlen auf kommunaler Ebene zuzusprechen. Diese Überlegungen beruhten auf zwei Hauptideen: zum einen der Idee der Einführung einer Unionsbürgerschaft und zum anderen Italiens Wunsch, die Rechte seiner Staatsbürger zu stärken, die in einem anderen Mitgliedstaat lebten. 1977 verfasste ein italienisches Mitglied des Europäischen Parlaments den ersten Bericht des Parlaments zur EU-Staatsbürgerschaft.<sup>10</sup> Doch es sollte noch bis 1992 dauern, bis sich die Mitgliedstaaten im Vertrag von Maastricht auf die Einführung der Unionsbürgerschaft einigen konnten und damit einen zusätzlichen rechtlichen Status für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten ins Leben riefen. Der Vertrag garantierte Unionsbürgern, die in einem anderen Mitgliedstaat lebten, auch das aktive und passive Wahlrecht auf kommunaler Ebene zu denselben Bedingungen, die auch für Staatsangehörige des jeweiligen Staates galten, in dem sie ihren Wohnsitz hatten.

Detaillierte Bestimmungen zur Ausübung des Wahlrechts legte die EG-Richtlinie 94/80 von 1994 fest.<sup>11</sup> Sie besagt, dass für Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten dieselben Wohnsitzvoraussetzungen für die Teilnahme an Kommunalwahlen gelten wie für eigene Staatsangehörige.

Der Lissabon-Vertrag, der 2009 in Kraft trat, bekräftigte in Artikel 20 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die Rechte zur Wahlteilnahme im Rahmen der dort festgeschriebenen Rechte von Unionsbürgern. In Artikel 20 Absatz 2 heißt es: Unionsbürger haben »in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei den Kommunalwahlen, wobei für sie dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats«. Eine fast identische Garantie des aktiven und passiven Kommunalwahlrechts findet sich auch in Artikel 40 der EU-Grundrechtecharta.

Gleiche Rechte in Bezug auf die aktive und passive Wahlteilnahme bedeuten nicht nur Gleichberechtigung am Wahltag, sondern auch in der Vorbereitung der Kandidatenlisten durch die Parteien sowie im Rahmen anderer politischer Aktivitäten, die mit den Wahlen in Zusammenhang stehen, wie das Recht, Mitglied einer politischen Partei zu sein oder eine solche zu gründen. Die Regelung im deutschen Parteiengesetz, wonach ausländische Staatsangehörige nicht die Mehrheit der Mitglieder oder des Vorstands einer Partei bilden dürfen<sup>12</sup>, ist mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Unionsbürgern kaum vereinbar.

Im April 2014 leitete die Europäische Kommission formelle Vertragsverletzungsverfahren gegen die Tschechische Republik, Lettland und Polen ein, weil diese drei Mitgliedsländer das Recht von Bürgern aus anderen EU-Staaten beschneiden, Mitglied einer politischen Partei zu werden oder eine politische Partei zu gründen.

### **Nutzen Unionsbürger ihr Wahlrecht?**

Es gibt nur wenige Daten dazu, ob Unionsbürger, die in einem anderen Mitgliedstaat der EU leben, ihr Wahlrecht auch tatsächlich nutzen. Wahlen sind geheim. Die Nationalität derjenigen, die ihre Stimme abgeben, wird nicht registriert. Wählerbefragungen (exit polls), Eintragungen in Wählerverzeichnissen und die Zahl der gewählten Ausländer in Gemeinderäten können jedoch Hinweise auf die Wahlteilnahme geben. Von der Kommission in Auftrag gegebene Berichte zur Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts aus den späten 1990er und frühen 2000er Jahren kamen zu dem Schluss, dass Unionsbürger von ihrem kommunalen Wahlrecht in anderen Mitgliedstaaten kaum Gebrauch machten.<sup>13</sup> Die Kommentatoren, unter anderem britische Rechtsprofessoren, machten dafür die potenziellen Wähler verantwortlich, die angeblich nur begrenztes politisches Interesse hätten oder deren primäres Interesse weiterhin dem Herkunftsland gelte.<sup>14</sup> Der Möglichkeit, dass bürokratische Hürden in denjenigen Mitgliedstaaten, in denen die Aufnahme ins Wählerverzeichnis individuell beantragt werden muss, zu einer geringen Wahlteilnahme in diesen Ländern führen könnten, wurde kaum Beachtung geschenkt.

Nach Angaben der Europäischen Kommission lebten 2010 acht Millionen Unionsbürger im wahlberechtigten Alter in einem anderen EU-Mitgliedsland. In 14 Mitgliedstaaten erfolgt die Aufnahme ins Wählerverzeichnis automatisch mit der Anmeldung beim kommunalen Einwohnermeldeamt. In Spanien, wo eine separate Registrierung im Wählerverzeichnis immer noch vorausgesetzt wird, meldeten sich 50 Prozent der im Land lebenden nicht-spanischen EU-Bürger im Wählerverzeichnis an, nachdem sie von den Behörden einen individuellen Brief erhalten hatten, der sie über diese Voraussetzung für die Wahlteilnahme informierte. Ein beachtlicher Teil der EU-Migranten war also an der Ausübung seines Wahlrechts interessiert, nachdem er diese Informationen erhalten hatte und administrative Hürden aus dem Weg geräumt waren. In einigen anderen Mitgliedstaaten, die ebenfalls eine individuelle Anmeldung im Wählerverzeichnis vorsehen, wie Zypern, Griechenland, Italien und Portugal, liegt der Anteil der im Land lebenden EU-Staatsangehörigen, die sich im Wählerverzeichnis haben eintragen lassen, bei weniger als 10 Prozent. In Belgien lag er 2012 etwas über 18 Prozent. Im selben Jahr berichtete die Europäische Kommission, dass in Frankreich ein Drittel der Bürger anderer EU-Staaten, die bei den Kommunalwahlen kandidierten, auch gewählt worden war; in Schweden waren es ein Fünftel. In Österreich, Luxemburg und Spanien wurde ebenfalls eine signifikante Zahl von Bürgern aus anderen Mitgliedstaaten in die Gemeinderäte gewählt.<sup>15</sup>

## **Wahlrecht für Drittstaatsangehörige**

### **Begrenzter Einfluss der EU**

Die Europäische Union hat die Kompetenz, Regeln zum Wahlrecht von EU-Staatsangehörigen sowie zur Einwanderung und zum Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen und im Bereich Asyl festzulegen. Sie hat aber keine rechtliche Befugnis, verbindliche Regeln zur Wahlteilnahme von Nicht-EU-Bürgern (Drittstaatsangehörigen), die in einem EU-Staat leben, festzuschreiben. Die EU-Institutionen können darüber diskutieren, wie bestimmte politische Rechte in den nationalen Gesetzen einzelner Mitgliedstaaten gestaltet sind. Solche Diskussionen können in Empfehlungen münden, nicht aber in verbindliche Rechtsvorschriften. Die EU-Institutionen können darüber hinaus für rechtliche Bestimmungen werben, die politische Rechte für Drittstaatsangehörige etablieren oder diese ausweiten. Kurz gesagt, die EU kann ihre Mitgliedstaaten dazu ermutigen, in ihren Gesetzen das aktive und passive Wahlrecht für Drittstaatsangehörige zu verankern, sie kann sie aber nicht dazu verpflichten.

2003 verabschiedete der Ministerrat eine Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen.<sup>16</sup> Diese Richtlinie kodifizierte den *Denizen*-Status im EU-Recht – einen Status, der Langzeitaufenthaltern einige, aber nicht alle staatsbürgerlichen Rechte zuspricht. Die Richtlinie garantiert Drittstaatsangehörigen, die seit mindestens fünf Jahren in einem EU-Mitgliedsland leben, einen sicheren Aufenthaltsstatus, Gleichbehandlung und unter bestimmten Voraussetzungen auch Mobilität innerhalb der EU. Sie enthält einen langen Katalog von Bereichen, in denen Langzeitaufenthalter und Staatsangehörige gleich behandelt werden sollen; das Wahlrecht wird darin allerdings nicht erwähnt. Dieses Beispiel zeigt, dass die EU-Verträge keine rechtliche Basis darstellen, um die Mitgliedstaaten dazu zu verpflichten, Drittstaatsangehörigen das Wahlrecht oder andere politische Rechte zuzusprechen.

### **Die Einführung des Wahlrechts für EU-Staatsangehörige und ihr Einfluss auf das Wahlrecht von Drittstaatsangehörigen**

Die Einführung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger, die in einem anderen EU-Mitgliedsland leben, als ein fundamentales Recht und ein Ausdruck des Gleichbehandlungsgrundsatzes, kann weitreichendere Auswirkungen haben. In mehreren Mitgliedstaaten (z.B. in Belgien, Luxemburg, den Niederlanden, Slowenien) ebnete die Aussicht oder die tatsächliche Pflicht zur Einführung des kommunalen Wahlrechts für Bürger anderer EU-Staaten den Weg zur Einführung dieses Rechts auch für Drittstaatsangehörige. Eine ähnliche Entwicklung fand in den nordischen Ländern bereits in den 1970er und 1980er Jahren statt: Das Recht zur Wahlteilnahme wurde zunächst nur Staatsangehörigen der anderen nordischen Länder zugesprochen; später wurde es dann auch auf alle ausländischen Staatsangehörigen ausgedehnt.

dischen Staatsangehörigen, die bereits seit einigen Jahren im Land lebten, ausgeweitet.

Der Vertrag von Maastricht aus dem Jahr 1992 zwang mehrere Mitgliedstaaten, darunter Österreich, Belgien, Deutschland und Frankreich, dazu, ihre Verfassungen zu ändern, um EU-Staatsangehörigen das kommunale Wahlrecht zu ermöglichen.<sup>17</sup> Diese Länder mussten eine politische Entscheidung treffen: Beschränkung der Verfassungsänderung auf EU-Staatsangehörige oder Änderung der Verfassung dahingehend, dass sie auch Bürgern aus Nicht-EU-Staaten das Wahlrecht ermöglichte. Österreich, Deutschland und Polen, vor seinem EU-Beitritt, entschieden sich für die Übertragung des Wahlrechts nur auf EU-Staatsangehörige. In Deutschland wurde in den 1980er Jahren über das kommunale Wahlrecht für ausländische Staatsangehörige debattiert. Die Debatte kam zum Erliegen, als das Bundesverfassungsgericht 1990 urteilte, dass das kommunale Ausländerwahlrecht, das einige Bundesländer eingeführt hatten, verfassungswidrig sei. Das Gericht argumentierte, dass die Bestimmung im Grundgesetz, wonach die politische Macht vom Volk ausgeht, so zu interpretieren sei, dass damit nur deutsche Staatsangehörige gemeint seien und somit das Wahlrecht allein durch sie ausgeübt werden dürfe.<sup>18</sup> Ähnlich urteilte 2004 der österreichische Verfassungsgerichtshof.<sup>19</sup>

Belgien entschied sich für die andere Option: Nach einer langen politischen Debatte trat 1999 eine Verfassungsänderung in Kraft, mit der auch das Wahlrecht für Nicht-EU-Bürger eingeführt wurde.<sup>20</sup> In Dänemark, Finnland, Irland, den Niederlanden, Spanien, Schweden und dem Vereinigten Königreich war die Teilnahme von Drittstaatsangehörigen an Wahlen bereits verfassungsrechtlich erlaubt. Hauptsächlich um die Rechte der eigenen im Ausland lebenden Staatsangehörigen zu stärken, hatte Spanien bereits 1978 in seiner Verfassung die Möglichkeit verankert, das kommunale Wahlrecht auf der Basis bilateraler Verträge und unter der Bedingung von Gegenseitigkeit auf ausländische Staatsangehörige zu übertragen. Die Einführung des Wahlrechts für EU-Staatsangehörige erfolgte dann auf der Basis dieser bereits existierenden verfassungsrechtlichen Bestimmung. Sie gilt auch für Drittstaatsangehörige. Die Niederlande folgten dem Beispiel der nordischen Länder. Sie führten angesichts der Diskussionen um die Einführung des Wahlrechts für EU-Bürger im Zuge einer Verfassungsreform nicht nur das Wahlrecht für EU-, sondern auch für Drittstaatsangehörige ein.

In der 1994 verabschiedeten EU-Richtlinie 94/80 wurde für Luxemburg eine Ausnahme verankert, weil fast ein Drittel der Bevölkerung im wahlberechtigten Alter Angehörige anderer EU-Staaten waren. Luxemburg verlangte daher zunächst einen Aufenthalt von sechs Jahren für das aktive und zwölf Jahren für das passive Wahlrecht als Voraussetzung für die Wahlteilnahme. Nach den Kommunalwahlen 1999, an denen erstmals EU-Staatsangehörige teilnehmen durften, wurden die Voraussetzungen für die Wahlteilnahme sowohl für das aktive als auch das passive Wahlrecht auf fünf Jahre reduziert. Ängste hinsichtlich einer »Polarisierung zwischen den Listen luxemburgischer und ausländischer Kandidaten«, die 1994 als Begründung für die Ausnahmeregelung angeführt worden waren, schie-

nen überwunden. 2003 führte Luxemburg darüber hinaus das Wahlrecht für Drittstaatsangehörige nach fünfjährigem Aufenthalt in Luxemburg ein.

### **In welchen EU-Mitgliedstaaten dürfen Drittstaatsangehörige wählen?**

15 von 28 EU-Mitgliedstaaten erlauben bestimmten Gruppen von im Land lebenden Drittstaatsangehörigen die Teilnahme an kommunalen Wahlen. Diese Staaten sind Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Irland, Litauen, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, Schweden, die Slowakei, Slowenien, Spanien, Ungarn und das Vereinigte Königreich. Vier dieser Staaten - Estland, Litauen, Slowenien und Ungarn - erlauben es Drittstaatsangehörigen nicht, sich als Kandidaten bei den Kommunalwahlen aufstellen zu lassen (passives Wahlrecht). Sechs EU-Mitgliedstaaten haben das Wahlrecht für bestimmte ausländische Staatsangehörige auch auf Wahlen auf regionaler Ebene ausgedehnt: Dänemark, Portugal, Schweden, die Slowakei, Ungarn und das Vereinigte Königreich. Die 13 EU-Staaten, die Drittstaatsangehörige von der Wahlteilnahme ausschließen, sind Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Lettland, Malta, Österreich, Polen, Rumänien, die Tschechische Republik und Zypern.

### **Bedingungen für die Wahlteilnahme**

Mitgliedstaaten, die Drittstaatsangehörigen das kommunale Wahlrecht zugesprochen haben, begrenzen dieses Recht auf der Basis von mindestens einer von vier verschiedenen Bedingungen: 1) Aufenthaltsdauer, 2) Registrierung im Wählerverzeichnis, 3) spezieller Aufenthaltsstatus oder 4) Gegenseitigkeit. Einige Staaten setzen mehrere dieser Bedingungen voraus. Zum Beispiel fordert Belgien einen fünfjährigen Aufenthalt im Land und eine Registrierung im Wählerverzeichnis. Portugal setzt Aufenthaltsdauer, Gegenseitigkeit und Registrierung voraus.

Die *Aufenthaltsdauer*, die erforderlich ist, bevor ein Drittstaatsangehöriger an Wahlen teilnehmen darf, schwankt zwischen drei Jahren in Dänemark, Estland, Portugal und Schweden; vier Jahren in Finnland und fünf Jahren in Belgien, Luxemburg und den Niederlanden. In Irland und dem Vereinigten Königreich gelten für Staatsangehörige und Ausländer dieselben Aufenthaltsbedingungen bzw. Wohnsitzvoraussetzungen.

Fünf Staaten – Estland, Litauen, die Slowakei, Slowenien und Ungarn, – erlauben nur Drittstaatsangehörigen, die eine *dauerhafte Aufenthaltserlaubnis* oder einen Langzeitaufenthaltsstatus haben, die Wahlteilnahme. Diese Bedingung schränkt den Kreis der wahlberechtigten Drittstaatsangehörigen erheblich ein, weil der vorausgesetzte Status nur unregelmäßig oder nur an bestimmte Zuwanderergruppen (z.B. Angehörige der eigenen ethnischen Volksgruppe) vergeben wird und das im Allgemeinen auch nur nach einem fünfjährigen oder längeren rechtmäßigen Aufenthalt im Land.

Mehrere Mitgliedstaaten setzen voraus, dass sich ausländische Wähler bei den lokalen Behörden *registrieren*

**Tabelle 1: Kommunalwahlrecht von Drittstaatsangehörigen in den EU-Mitgliedstaaten**

EU-Mitgliedstaat	Passives Kommunalwahlrecht für (einige) Drittstaatsangehörige	Aktives Kommunalwahlrecht für (einige) Drittstaatsangehörige
Belgien	JA	
Bulgarien	NEIN	
Dänemark	JA	
Deutschland	NEIN	
Estland	JA	NEIN
Finnland	JA	
Frankreich	NEIN	
Griechenland	NEIN	
Irland	JA	
Italien	NEIN	
Kroatien	NEIN	
Lettland	NEIN	
Litauen	JA	NEIN
Luxemburg	JA	
Malta	NEIN	
Niederlande	JA	
Österreich	NEIN	
Polen	NEIN	
Portugal	JA	
Rumänien	NEIN	
Schweden	JA	
Slowakei	JA	
Slowenien	JA	NEIN
Spanien	JA	
Tschechische Rep.	NEIN	
Ungarn	JA	NEIN
Vereinig. Königr.	JA	
Zypern	NEIN	

lassen. In Irland, den Niederlanden, den nordischen Staaten und dem Vereinigten Königreich reicht eine einfache Registrierung vergleichbar mit der Anmeldung von Staatsangehörigen beim Einwohnermeldeamt im Falle eines Umzugs aus. Der Registrierungsprozess kann jedoch auch zu einer enormen Hürde für ausländische Staatsangehörige werden, die von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen wollen. Belgien setzt voraus, dass Ausländer einen Antrag auf Aufnahme in das Wählerregister stellen und eine Erklärung unterzeichnen, in der sie geloben, die belgische Verfassung und das belgische Recht zu achten.

Die Tschechische Republik, Malta, Portugal und Spanien wenden die Bedingung der *Gegenseitigkeit* an. In der Praxis führt dies zu einer weitreichenden Beschränkung oder de facto Inexistenz des Wahlrechts. Die Tschechische Republik und Malta haben die Gegenseitigkeitsbedingung in ihrer Verfassung verankert. Da sie aber keine bilateralen Abkommen mit Drittstaaten geschlossen haben, können Drittstaatsangehörige in diesen beiden Mitgliedstaaten nicht an Wahlen teilnehmen. Portugal hat bilaterale Verträge über das gegenseitige Zugeständnis des Wahlrechts mit mehr als zehn Ländern außerhalb der EU abgeschlossen. Spanien hat bilaterale Abkommen mit mehreren lateinamerikanischen Staaten und mit Norwegen unterzeichnet. Ein Sonderbotschafter wurde benannt, dessen Aufgabe es ist, ähnliche Abkommen mit weiteren Staaten außerhalb der EU zu verhandeln.<sup>21</sup> Dieser Ansatz verlangt nicht nur diplomatisches Engagement. Das Wahlrecht von Drittstaatsangehörigen hängt darüber hinaus von der Bereitschaft der Regierungen ihrer Herkunftsländer ab, derartige Abkommen zu schließen. Undemokratische Länder mögen nicht geneigt sein, solche Abkommen zu unterzeichnen. Das führt dazu, dass nur Zuwanderer aus bestimmten Drittstaaten an Wahlen teilnehmen dürfen und andere (häufig die Mehrheit) von der Wahlteilnahme ausgeschlossen bleiben, was als ungerechtfertigt empfunden werden kann.

**Argumente für und gegen die Ausweitung des Wahlrechts auf im Land lebende ausländische Staatsangehörige**

Das Zugeständnis des Wahlrechts für im Land lebende ausländische Staatsangehörige ist ein sichtbares Bekenntnis zur Einbeziehung und Gleichbehandlung von Zuwanderern im öffentlichen Leben. Innerhalb von Staaten gibt es jedoch unterschiedliche Meinungen darüber, wie sehr die Inklusion von Zuwanderern gewünscht ist und welche Werte grundlegend für die nationale Identität sind. Die Hauptargumente, die *für* die Übertragung des Wahlrechts auf im Land lebende ausländische Staatsangehörige sprechen, lauten:

- »No taxation without representation.« Alle Mitglieder einer Gemeinschaft, die regelmäßig Steuern zahlen, sollen in politischen Organen, die darüber entscheiden, wie öffentliche Gelder ausgegeben werden und verbindliche Regeln für alle Einwohner aufstellen, repräsentiert sein.
- Gleichbehandlung aller Einwohner eines Landes. Je länger Ausländer in einem Land leben, desto schwieri-

Quelle: Eigene Zusammenstellung des Autors.

ger wird es, ihren Ausschluss von öffentlichen Entscheidungsprozessen zu rechtfertigen.

- Das Zugeständnis des Wahlrechts fördert die politische Partizipation von Zuwanderern und somit auch ihre Integration in die Aufnahmegesellschaft.
- Zuwanderer sind dauerhafte Mitglieder einer Gesellschaft. Das Zugeständnis des Wahlrechts sendet eine wichtige symbolische Botschaft an die Mehrheitsgesellschaft: Langfristig aufenthaltsberechtigte Zugewanderte werden im Land verbleiben und als (zukünftige) Mit- und Staatsbürger wahrgenommen.
- Weg zur Staatsbürgerschaft. Das Recht zur Teilnahme an kommunalen Wahlen ermutigt Ausländer, sich einbürgern zu lassen, damit sie auch an nationalen Wahlen teilnehmen und Positionen im öffentlichen Dienst einnehmen dürfen.

Die Hauptargumente von *Gegnern* des Wahlrechts für ausländische Staatsangehörige lauten:

- Das (aktive und passive) Wahlrecht sollte ein verdient Privileg sein. Es ist per Definition an die Nationalität gekoppelt und daher sollten nur Staatsangehörige an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen mitwirken.
- Verhinderung ausländischen Einflusses. Regierungen der Herkunftsländer der Zuwanderer könnten über ihre Staatsangehörigen politische Prozesse im Aufnahmeland beeinflussen.
- Bildung ethnischer Parteien verhindern. Wenn bestimmte Zuwanderergruppen ihre eigenen politischen Parteien gründen, dann könnte dies traditionelle etablierte Parteien schwächen.
- Zuwanderer sollten existierende Kräfteverhältnisse nicht durcheinander bringen dürfen. Das Zugeständnis des Ausländerwahlrechts könnte bestehende Machtverhältnisse durcheinander bringen, da einige Parteien stärker von den Stimmen der Zuwanderer profitieren würden als andere.
- Domino-Effekt. Ist es ausländischen Staatsangehörigen erst einmal erlaubt, an Kommunalwahlen teilzunehmen, dann werden die Argumente, sie von nationalen Wahlen auszuschließen, schwächer. Einige argumentieren, dass das Wahlrecht auf nationaler Ebene widerstreitende Loyalitäten schaffen könnte.
- Das Zugeständnis des Wahlrechts minimiert das Interesse der Zuwanderer an einer Einbürgerung. Statt der Einführung des Ausländerwahlrechts sollte die Einbürgerung gefördert werden.

Einige dieser Gegenargumente haben eine lange Tradition. In der Vergangenheit wurden sie auch angebracht um

Arbeiter, Frauen und junge Menschen vom Wahlrecht auszuschließen.

Wie jemand eine Gemeinschaft (Nation) oder einen Staat definiert, wirkt sich oftmals auch darauf aus, wie diejenige Person zum Ausländerwahlrecht steht. Befürworter tendieren zu einem liberalen Blick und einer offenen Vorstellung des Staates oder des Staatsvolkes. Gegner vertreten eher ein kommunitaristisches Staatsverständnis: Nur die jeweiligen Mitglieder (Staatsangehörige) sollten darüber entscheiden, wer Teil der Gemeinschaft ist. Diese Perspektive korrespondiert mit einer geschlosseneren, defensiveren oder auch ethnisch-homogenen Vorstellung von Nationalstaaten.

In der Einleitung wurde beobachtet, dass sich Ideen über die Erwünschtheit der politischen Partizipation von Ausländern in Europa im Laufe der Zeit gewandelt haben. Ideologische Argumente für und gegen die Ausweitung des kommunalen Wahlrechts können nur in der (öffentlichen) Diskussion erprobt werden. Empirische Argumente über die Effekte des Ausländerwahlrechts werden im letzten Teil dieses Kurzdossiers diskutiert.

### **Wann wurde das kommunale Ausländerwahlrecht eingeführt?**

Im Vereinigten Königreich entstand das Ausländerwahlrecht im Zusammenhang mit der Errichtung des Commonwealth vor dem Zweiten Weltkrieg. In Irland wurde das kommunale Ausländerwahlrecht 1963 eingeführt. In den fünf Staaten der Nordischen Union (Dänemark, Finnland, Island, Norwegen, Schweden) entwickelte sich während der 1970er und 1980er Jahre ein Konsens im Hinblick auf dieses Thema. Nach einigen Jahren, in denen das kommunale Ausländerwahlrecht nur Angehörigen der anderen nordischen Staaten zugestanden wurde, wurde es schließlich auch auf alle ausländischen Staatsangehörigen übertragen. Diese Entwicklung geht zeitlich dem in den 1990er Jahren eingeführten Wahlrecht von EU-Staatsangehörigen, die in einem anderen Mitgliedsland leben, voraus. Die relevante Klausel in der spanischen Verfassung stammt aus dem Jahr 1978. Die Niederlande führten das Ausländerwahlrecht 1985 vor der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags ein, nachdem eine Verfassungsreform 1983 dafür den Weg frei gemacht hatte. Litauen, Slowenien und die Slowakei erlaubten Drittstaatsangehörigen die Wahlteilnahme im Jahr 2002 und führten dieses Recht damit bereits vor ihrem EU-Beitritt ein, Luxemburg folgte 2003 und Belgien 2004.

### **Einbürgerung als Alternative zum Ausländerwahlrecht?**

In einigen europäischen Ländern (z.B. Deutschland, Belgien und den Niederlanden) ist die Debatte über die Einführung des Kommunalwahlrechts für ausländische Staatsangehörige (insbesondere aus Drittstaaten) mit derjenigen über die Einbürgerung verknüpft. In seinem Urteil aus dem Jahr 1990 wies das deutsche Bundesverfassungsgericht explizit darauf hin, dass die Regierung den Erwerb

der deutschen Staatsangehörigkeit vereinfachen solle, anstatt Ausländern das kommunale Wahlrecht zuzusprechen.<sup>22</sup> Das Staatsangehörigkeitsgesetz, das 2000 in Kraft trat, kann als verspätete Realisierung dieses Vorschlags verstanden werden: Es führte das *ius soli*-Prinzip (Geburtsortsprinzip) für den Staatsangehörigkeitserwerb von in Deutschland geborenen Kindern niedergelassener Zuwanderer ein und erlaubte in einigen Fällen die doppelte Staatsangehörigkeit (z.B. für EU-Staatsangehörige). Das Wiederaufleben der Debatte um die Einführung des kommunalen Ausländerwahlrechts um das Jahr 2008 steht auch mit dem geringen Effekt der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts und den darin verankerten Bestimmungen für den Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Migranten der ersten Generation in Verbindung. Die Zahl der Einbürgerungen ist nach und nach von 190.000 im Jahr 2000 auf 95.000 im Jahr 2008 gesunken.<sup>23</sup> Dies mag teilweise an der Anhebung der Gebühren für die Einbürgerung einerseits und andererseits auch an der Einführung einheitlicher formalisierter Sprach- und Einbürgerungstests liegen.<sup>24</sup>

In Belgien und den Niederlanden wurden ähnliche Kompromisse zwischen dem Staatsangehörigkeitsgesetz und dem Wahlrecht getroffen. Nachdem Belgien 2001 seine Einbürgerungsgesetzgebung liberalisiert hatte, verstummte die Debatte über das kommunale Wahlrecht für Drittstaatsangehörige.<sup>25</sup> In den Niederlanden erzielte in den frühen 1990er Jahren die Koalition aus Sozialdemokraten (PvdA) und Christdemokraten (CDA) einen politischen Kompromiss. Sie beschloss, die Einbürgerungsregeln zu liberalisieren, was auch die Akzeptanz der doppelten Staatsangehörigkeit bedeutete, anstatt ausländischen Staatsangehörigen die Teilnahme an Wahlen auf Provinz- und nationaler Ebene zu ermöglichen - eine Politik, die die Sozialdemokraten befürworteten, die aber von den Christdemokraten entschieden abgelehnt wurde.

## Was sind die Effekte des Ausländerwahlrechts?

### Machen Ausländer tatsächlich von ihrem Wahlrecht Gebrauch?

Empirische Daten zur Zahl der ausländischen oder zugewanderten Wahlberechtigten, die von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen, gibt es auf der Basis von Wählerbefragungen für einige Städte in den EU-Mitgliedstaaten Dänemark, Finnland, den Niederlanden und Schweden. Daten zur Zahl der im Wählerverzeichnis eingetragenen ausländischen Wähler sind für drei weitere Länder verfügbar (Belgien, Irland, Luxemburg). Diesen Daten zufolge weisen ausländische Wähler bei Kommunalwahlen im Allgemeinen eine niedrigere Wahlbeteiligung auf als Staatsangehörige des jeweiligen Landes. Die niedrigere Wahlbeteiligung ist jedoch nicht zwingend ein Ausdruck geringeren Interesses oder unterschiedlicher politischer Traditionen. Es kann sein, dass es sich einfach um das Ergebnis bürokratischer Hürden wie strengen Voraussetzungen für eine Registrierung im Wählerverzeichnis handelt, die Zuwanderer davon abhalten, ihre Stimme abzugeben.

Die Wahlbeteiligung schwankt im Zeitverlauf, zwischen Städten und zwischen Zuwanderergruppen. Zeitweise liegt die Wahlbeteiligung bestimmter Zuwanderergruppen verhältnismäßig höher als die der Gesamtbevölkerung. Zum Beispiel haben türkische Zuwanderer in Dänemark und den Niederlanden im Allgemeinen eine höhere Wahlbeteiligung als andere Zuwanderergruppen. Es scheint, als beeinflussten die lokalen Rahmenbedingungen die Wahlbeteiligung und das Abstimmungsverhalten von ausländischen Wählern. Eine große Zahl an Zuwanderern hat von ihrem Wahlrecht Gebrauch gemacht. In den relevanten Ländern suchen Parteien aus dem gesamten politischen Spektrum Kandidaten aus Zuwanderergruppen, um Stimmen aus dieser Bevölkerung zu gewinnen. Die Zahl der Stadträte mit Migrationshintergrund oder mit ausländischer Staatsangehörigkeit hat im Laufe der Zeit deutlich zugenommen. In Dänemark ist die Zahl der Stadträte mit Drittstaatsherkunft von drei im Jahr 1981 auf 51 in 2001 gestiegen. In Luxemburg waren 189 (6 Prozent) der Kandidaten bei den Wahlen 2005 ausländische Staatsangehörige; 14 davon wurden gewählt.<sup>26</sup> Mehr als 300 nicht-niederländische Stadträte wurden 2006 bei den niederländischen Kommunalwahlen gewählt, darunter 157 türkischer und 66 marokkanischer Herkunft. In Schweden hatten 2002 sieben Prozent der Mitglieder der Kommunalparlamente einen Migrationshintergrund (Eingebürgerte oder ausländische Staatsangehörige) und damit doppelt so viele wie noch zehn Jahre zuvor.<sup>27</sup> Selbst die offen zuwanderungsfeindlichen Parteien wie Geert Wilders Partij voor de Vrijheid (Partei für die Freiheit) in den Niederlanden stellen sicher, dass sie Kandidaten mit Zuwanderungsgeschichte aufstellen.

### Wahlrecht und Integration

Ob die Gewährung des Wahlrechts Zuwanderern hilft, sich zu integrieren, hängt weitgehend davon ab, wie Integration definiert wird. Wenn Integration den Grad der Partizipation von Zuwanderern in den zentralen Institutionen der Aufnahmegesellschaft (u.a. auf dem Arbeitsmarkt, in Schulen sowie religiösen, militärischen oder politischen Einrichtungen) meint, dann fördert die Ausweitung des Wahlrechts auf Zuwanderer ihre Integration. Wenn aber Integration im normativen oder emotionalen Sinne definiert wird und die innere Einstellung von Zuwanderern wichtiger erscheint als ihr Verhalten, dann ist die entscheidende Frage: Sind die Zuwanderer uns ähnlicher geworden? Aus dieser Perspektive heraus könnten diejenigen, die ihre Stimme für Kandidaten aus der eigenen Zuwanderergruppe abgeben, als nicht ausreichend integriert betrachtet werden. Natürlich könnte dieses Abstimmungsverhalten umgekehrt auch als perfekter Ausdruck eines der grundlegenden Elemente von Demokratien verstanden werden: Jedes Individuum hat das Recht, denjenigen Kandidaten zu wählen, der seiner Meinung nach die Interessen der Wähler am besten versteht und vertritt.

Ergebnisse empirischer Forschung weisen darauf hin, dass das Recht zur Wahlteilnahme Zuwanderer auch motiviert, sich anderweitig politisch zu engagieren. Sie treten häufiger in politische Parteien, Gewerkschaften und ande-

re zivilgesellschaftliche Organisationen ein als Zuwanderer ohne Wahlrecht.<sup>28</sup>

### **Migrantenparteien**

Die Angst, dass Zuwanderer ihre eigenen Parteien gründen könnten, hat sich als weitgehend unbegründet herausgestellt. In den Niederlanden nehmen zwar bei jeder Kommunalwahl einige Migrantenparteien oder –listen teil; ihnen gelingt es aber nur selten, genug Wählerstimmen für einen Sitz im Gemeinderat zu gewinnen. Bei den Kommunalwahlen 2014 erhielt eine von einem jungen marokkanischen Niederländer gegründete Partei zwei von 45 Sitzen im Stadtrat von Rotterdam. Der Chef dieser Partei war zuvor als Abgeordneter der Grünen Partei im Stadtparlament gewesen. Die meisten Politiker und Wähler mit Migrationshintergrund sehen ihren Weg zu politischer Macht offenbar durch die Mitgliedschaft in traditionellen Parteien oder die Wahl derselben. Irland ist hierfür ein gutes Beispiel. Vor den Wahlen 2004 starteten NGOs eine Kampagne, um Zuwanderer dazu zu ermutigen, sich ins Wählerverzeichnis eintragen zu lassen, mehrere Parteien stellten aus Drittstaaten Zugewanderte als Kandidaten auf und eine Gruppe von 60 Asylbewerbern gründete in ihrer Gemeinde einen örtlichen Zweig von *Fianna Fáil*, einer der größten etablierten politischen Parteien in Irland.<sup>29</sup>

In den meisten Ländern stammen die Zuwanderer aus unterschiedlichen Herkunftsländern, sind Angehörige unterschiedlicher Religionen und sozialer Schichten. Diese Heterogenität mindert die Chancen von Migrantenparteien selbst in Ländern mit einem Verhältniswahlssystem. Länder mit einem Wahlsystem, das für kleinere Parteien unvorteilhafter ist - etwa weil der Kandidat mit den meisten Stimmen gewinnt oder ein bestimmter Schwellenwert überschritten werden muss, um ins Parlament einzuziehen - stellen für Zuwanderer einen noch größeren Anreiz dar, bestehende Parteien zu wählen oder sich in ihnen zu engagieren. In solchen Systemen erhalten Migrantenparteien nur selten einen Sitz im Gemeinderat.

### **Einfluss ausländischer Regierungen**

Die Regierungen der Herkunftsländer von Zuwanderern haben nur selten versucht, das Abstimmungsverhalten ihrer im Ausland lebenden Staatsangehörigen oder (ethnischen) Volkszugehörigen zu beeinflussen. Die Ausnahmen haben viel negative Presse erhalten, so wie beispielsweise 1986 der Versuch des marokkanischen Königs Hassan Einfluss auf in den Niederlanden lebende marokkanische Staatsangehörige zu nehmen. Der König riet ihnen, sich an der ersten Kommunalwahl in den Niederlanden, an der ausländische Staatsangehörige teilnehmen durften, nicht zu beteiligen («Man kann nicht hinter zwei Flaggen gehen.»). Es war darüber hinaus das erste Mal, dass eine große Zahl marokkanischer Staatsangehöriger in einem europäischen Land wählen durfte. Der Aufruf des Königs führte zu einer geringen Wahlbeteiligung unter den marokkanischen Wählern. In späteren Jahren änderte König Hassan dann seine Meinung und riet marokkanischen Migranten in Europa, ihre demokratischen Rechte zu nutzen.

### **Wahlrecht und Einbürgerung**

Die Zahl der Einbürgerungen ist in keinem der EU-Staaten mit kommunalem Ausländerwahlrecht zurückgegangen. In den Niederlanden ist die Zahl der jährlichen Einbürgerungen in dem Jahrzehnt *nach* der Einführung des kommunalen Ausländerwahlrechts von 20.000 1986 auf 80.000 1996 gestiegen. Die Gewährung des Wahlrechts führt also nicht dazu, dass sich Zuwanderer gegen die Einbürgerung entscheiden. Vielmehr sind es Faktoren wie der Verlust oder die Pflicht zur Aufgabe der alten Staatsangehörigkeit, hohe Gebühren, schwierige Sprach- und Integrationstests, emotionale Bindungen an das Herkunftsland oder der Verlust von Eigentums- und Erbrechten in diesem Land, die gegen eine Einbürgerung sprechen. Zuwanderer wägen diese Hürden und Nachteile mit den Vorteilen einer Einbürgerung ab, wie visafreies Reisen, Freizügigkeit in der EU, volles Wahlrecht und Zugang zu Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst, die Staatsangehörigen vorbehalten sind.

In einer Studie aus den frühen 1990er Jahren über die Gründe für den Erwerb der niederländischen Staatsangehörigkeit gaben zwei Drittel der Befragten an, dass ein sicherer Rechtsstatus und das volle Wahlrecht in ihre Einbürgerungsentscheidung eingeflossen waren. Nur das visafreie Reisen wurde häufiger genannt.<sup>30</sup> Das kommunale Wahlrecht erscheint also nicht als Barriere, sondern vielmehr als Anreiz für eine Einbürgerung.

### **Die politische Macht von Migranten wird sichtbar**

Wähler mit Migrationshintergrund können den entscheidenden Ausschlag geben. Bei den niederländischen Kommunalwahlen im März 2006 gab eine große Zahl von Zuwanderern ihre Stimme ab um ihre Unzufriedenheit mit der zuwanderungsfeindlichen Politik der Mitte-rechts-Regierung zum Ausdruck zu bringen. Medienberichte und empirische Forschung zeigen, dass die sozialdemokratische Partei die Kommunalwahlen in Amsterdam und Rotterdam hauptsächlich aufgrund der Stimmen aus den Reihen der Wähler mit Migrationshintergrund (Eingebürgerte oder niedergelassene ausländische Staatsangehörige) gewann.

Die Bedeutung der Wähler mit Migrationshintergrund wurde auch im Januar 2008 bei den Wahlen im deutschen Bundesland Hessen deutlich. Der damalige hessische Ministerpräsident Roland Koch (CDU) spielte in der finalen Wahlkampfphase mit Ressentiments gegenüber Zuwanderern. Seine Partei verlor 12 Prozent der Stimmen und die absolute Mehrheit und schlug die Sozialdemokraten (SPD) nur mit einem knappen Vorsprung von 3.500 Stimmen. Für dieses Ergebnis könnten die etwa 70.000 deutsch-türkischen Wähler in Hessen ausschlaggebend gewesen sein.<sup>31</sup>

Sowohl in den Niederlanden als auch in Deutschland wurden sich die Vorsitzenden traditioneller Parteien bewusst, dass zuwanderungsfeindliche Programme zwar einige Wähler anziehen, dass die Bedeutung der Wähler mit Migrationshintergrund aber nicht unterschätzt werden darf. In den Niederlanden stellen Zuwanderer zwischen 10 und 15 Prozent der Wahlberechtigten; in den großen Städten mag ihr Anteil noch höher liegen. In den Fällen, in denen



die großen Parteien etwa gleich stark sind, können die Stimmen der Wähler mit Migrationshintergrund den entscheidenden Ausschlag geben. Das Ergebnis der niederländischen Kommunalwahlen 2006 kann als Beweis dafür angesehen werden, dass die Einführung des Ausländerwahlrechts zur politischen Integration der Zuwanderer beigetragen hat. Für diejenigen, die der gesellschaftlichen Einbindung von Zuwanderern kritisch gegenüber stehen, mag diese Entwicklung ihre schlimmsten Befürchtungen bestätigen.

## Aktuelle Entwicklungen in einigen EU-Mitgliedstaaten

Alle EU-Staaten, die Drittstaatsangehörigen das kommunale Wahlrecht gewährt haben, haben dies vor mehr als einem Jahrzehnt getan. In Griechenland verabschiedete die sozialdemokratische Regierung 2010 ein Gesetz, das ethnisch-griechischen Rückkehrern, langzeitaufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, Flüchtlingen, staatenlosen Personen und Eltern griechischer Staatsangehöriger nach fünfjährigem legalen Aufenthalt im Land die Teilnahme an Kommunalwahlen ermöglichte. Das griechische Verfassungsgericht erklärte das Gesetz 2013 für verfassungswidrig, woraufhin es 2014 aus den Gesetzesbüchern gestrichen wurde. In den 1980ern versprach der französische Präsident Mitterrand wiederholt, sich für die Einführung des kommunalen Ausländerwahlrechts einsetzen zu wollen. Er brachte aber nie einen entsprechenden Vorschlag für eine Verfassungsänderung auf den Weg. 2011 votierte die linke Mehrheit im französischen Senat für einen Gesetzesentwurf für die Einführung des Kommunalwahlrechts für Drittstaatsangehörige. Die Mitte-rechts-Regierung, die in der Nationalversammlung eine Mehrheit hatte, blockierte diesen Vorschlag jedoch.<sup>32</sup> Präsident Hollande versprach in seinem Wahlkampf die Ausweitung des Kommunalwahlrechts auf Drittstaatsangehörige. 2013 kündigte er an, einen entsprechenden Gesetzesvorschlag nach den Kommunalwahlen 2014 einbringen zu wollen. Aber der Regierungskoalition fehlen 30 Stimmen zur drei-Fünftel Mehrheit, die notwendig ist, um eine entsprechende Verfassungsänderung im Senat durchzusetzen.<sup>33</sup>

Seitdem das deutsche Bundesverfassungsgericht die Initiative der Länder Schleswig-Holstein und Hamburg zur Einführung des kommunalen Ausländerwahlrechts 1990 abgewiesen hat, gab es zahlreiche Versuche von Städten, Bundesländern, politischen Parteien und zivilgesellschaftlichen Organisationen, eine Verfassungsänderung auf den Weg zu bringen, die Drittstaatsangehörigen die Wahlteilnahme ermöglichen würde. Bislang waren alle diese Anläufe ohne Erfolg. Vor den Bundestagswahlen 2013 sprachen sich mit Ausnahme der CDU/CSU alle Parteien, die im aktuellen Bundestag vertreten sind, in ihren Wahlprogrammen für die Einführung des Kommunalwahlrechts für Drittstaatsangehörige aus. Der Koalitionsvertrag der amtierenden großen Koalition aus CDU/CSU und SPD geht auf dieses Thema nicht ein und setzt es damit nicht auf die politische Agenda der aktuellen Legislaturperiode (2013-2017).

In Italien ist eine Bestimmung zur Einführung des Kommunalwahlrechts für Drittstaatsangehörige mit einer dau-

erhaften Aufenthaltsberechtigung im Einwanderungsgesetz von 1998 verankert worden; die dafür notwendige Verfassungsänderung ist aber nie verabschiedet worden. Das Thema kehrt von Zeit zu Zeit auf die politische Agenda in Italien zurück. Im Koalitionsvertrag der derzeit amtierenden niederländischen Regierung aus dem Jahr 2012 wurde vereinbart, dass die Aufenthaltsvoraussetzung für die Kommunalwahlteilnahme von Drittstaatsangehörigen von fünf auf sieben Jahre angehoben werden soll. Bis März 2014 war aber kein Gesetzesentwurf zur Umsetzung dieser Vereinbarung auf den Weg gebracht worden. Die Niederlande müssten sich von der Konvention des Europarats über die Teilhabe von Ausländern am öffentlichen Leben auf kommunaler Ebene (1992) lossagen, um diesen Plan in die Tat umzusetzen.

## Schlussbemerkungen

Vier große EU-Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien und Polen) und die meisten der Mitgliedstaaten in Zentral- und Osteuropa, die 2004 und 2007 der EU beitraten, gestehen Drittstaatsangehörigen die Teilnahme an Wahlen (bislang) nicht zu. Portugal und Spanien sind die einzigen südeuropäischen EU-Mitgliedsländer, die ausgewählten Zuwanderergruppen aus nicht-EU-Staaten die Wahlteilnahme erlauben. Es handelt sich dabei überwiegend um Staatsangehörige aus ehemaligen Kolonien oder um Angehörige von Staaten, mit denen Portugal und Spanien Gegenseitigkeitsabkommen geschlossen haben. In einigen Mitgliedstaaten, werden in der Debatte um die Einführung des Wahlrechts für ausländische Staatsangehörige Erleichterungen beim Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt oder Einbürgerung als Alternativen präsentiert. Tatsächlich scheint es jedoch so, dass diejenigen Mitgliedstaaten, die Ausländern die Wahlteilnahme erlauben, ihnen auch einen leichteren Zugang zur Staatsbürgerschaft gewähren als Länder, in denen Drittstaatsangehörige kein kommunales Wahlrecht haben. Das deutet darauf hin, dass beide Themen – Wahlrecht und Staatsangehörigkeitsgesetzgebung – eng verbunden sind mit den dominanten Vorstellungen von Staatlichkeit, nationaler Identität und der Gestaltung der Verfassung.

Die Ausweitung des Wahlrechts ist eine kostengünstige Maßnahme. Die politische Macht mit zusätzlichen Gruppen zu teilen mag symbolisch schmerzhaft erscheinen; in der Realität aber wird dadurch die politische Macht der alten Wähler nur geringfügig verringert. Keiner der 15 EU-Staaten, die das Kommunalwahlrecht auf Drittstaatsangehörige ausgeweitet haben, hat dieses Recht aufgrund von wahrgenommenen oder tatsächlichen negativen Auswirkungen später wieder zurückgezogen. Seit 1988 plädierte die zuwanderungsfeindliche Dänische Volkspartei wiederholt für die Einschränkung des Wahlrechts von ausländischen Staatsangehörigen, das 1981 gewährt worden war. Die Partei ist darin aber nie von anderen Parteien unterstützt worden.<sup>34</sup> Ist das kommunale Ausländerwahlrecht erst einmal eingeführt, erscheint es nie als Quelle ernsthafter Konflikte. Allem Anschein nach sind die meisten Politiker in den entsprechenden Ländern davon überzeugt, dass die Vorteile die Nachteile überwiegen.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Dieses Kurzdossier basiert teilweise auf drei früheren Publikationen des Autors: Groenendijk (2008), Groenendijk (2011) and Groenendijk (2014).
- <sup>2</sup> Frowein/Peukert (1997), S. 487.
- <sup>3</sup> Parlamentarische Versammlung: Empfehlung Nr. 799(1977) betreffend die politischen Rechte und die Stellung der Ausländer, Empfehlung 903(1980) betreffend das aktive und passive Wahlrecht für Ausländer bei Kommunalwahlen, Empfehlung 951(1982) betreffend das Wahlrecht für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten des Europarates; Empfehlung des Ministerkomitees R(81)18 zur Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene, verabschiedet am 6. November 1981.
- <sup>4</sup> SEV-Nr. 144, Zeichnung am 5. Februar 1992.
- <sup>5</sup> <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/028/1602882.pdf>
- <sup>6</sup> Für die früheren Jahrzehnte siehe van den Berghe (1982), Kapitel 1, 2 und 8.
- <sup>7</sup> EuGH 4. Juli 1991, C-213/90 (ASTI I), [1991] Slg. I-3507 und EuGH 18. Mai 1994, C-118/92 (ASTI II) [1994] Slg. I-1891.
- <sup>8</sup> EuGH 28.10.1975, 36/75, (Rutili), [1975] Slg., S. 1219.
- <sup>9</sup> EuGH 30. September 2003 C-405/01 (Colegio de Oficiales) [2003] Slg. I-10391 und EuGH 29. Oktober 1987 C-114/97 (Kommission/Spanien) [1998] Slg. I-6717.
- <sup>10</sup> Siehe den Bericht des Europäischen Parlaments vom 25. Oktober 1977, PE 45.833 endg., verfasst von MEP Scelba und Beilage 7/75 Bulletin der EG ›Europa für die Bürger‹.
- <sup>11</sup> ABl. 1994 L 368/38; für den Vorschlag der Kommission siehe ABl. 1994 C 105.
- <sup>12</sup> § 2 III Nr. 1 PartG [www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/pg\\_pdf.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/pg_pdf.pdf)
- <sup>13</sup> KOM(2001)506 und KOM(2002)260.
- <sup>14</sup> Chalmers et al. (2006), S. 575.
- <sup>15</sup> KOM(2012)99.
- <sup>16</sup> Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 2004, S. 44-53.
- <sup>17</sup> Art. 8 der belgischen Verfassung, Art. 28 I GG, Art. 3 der französischen Verfassung und französischer Verfassungsrat (Conseil Constitutionnel) 9. April 1992, Entscheidung Nr. 92-308, Abs. 21-37.
- <sup>18</sup> BVerfGE 83, 37 (Urteil v. 13. Okt. 1990).
- <sup>19</sup> Verfassungsgerichtshof (VfGH) 30. Juni 2004, G 218/03.
- <sup>20</sup> Gesetz vom 18. Dezember 1998, verabschiedet nach einem Urteil des EuGH vom 9. Juli 1998 im Fall C-323/97, Kommission/Belgien [1998] Slg. I-4281; siehe Jacobs (1999).
- <sup>21</sup> Migration News Sheet (September 2008), S. 27.
- <sup>22</sup> BVerfGE 83, 37 (Urteil v. 13. Okt. 1990).
- <sup>23</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2010), S. 223.
- <sup>24</sup> van Oers (2014), S. 237.
- <sup>25</sup> Jacobs (1999), S. 649-663, Jacobs (2007).
- <sup>26</sup> Dubajic (2007), S. 129-140.
- <sup>27</sup> Soininen (2007).
- <sup>28</sup> Giugni (2007).
- <sup>29</sup> Éinrí (2007).
- <sup>30</sup> van den Bedem (1993).
- <sup>31</sup> Migration und Bevölkerung (Februar/März 2008), S. 2.
- <sup>32</sup> Migration News Sheet (Januar 2012), S. 27 und (April 2012), S. 28.
- <sup>33</sup> Migration News Sheet (Juni 2013), S. 23.
- <sup>34</sup> Oostergaard-Nielsen (2007).

## Literatur

- Bedem, R.F.A. van den (1993): Motieven voor naturalisatie. Arnhem: WODC Series Nr. 125.
- Berghe, G. van den (1982): Political Rights for European Citizens. Aldershot.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2010): Migrationsbericht 2008. Nürnberg.
- Dubajic, N. (2007): Le vote des étrangers au Luxembourg: évolution de 1999 à 2005. Migrations Société, Jg. XIX, Nr. 114 Nov./Dez. 2007, S. 129-140.
- Éinrí, P. M. (2007): The recognition of the rights of non-EU citizens to suffrage in local elections in Ireland. Vortrag im Rahmen des Kolloquiums ›Political participation of aliens at local level‹, Institut de Dret Public, Barcelona, 19./20. Juli 2007.
- Europäische Kommission: Dritter Bericht der Kommission über die Unionsbürgerschaft. KOM(2001) 506 vom 7. September 2001.
- Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 94/80/EG über die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen. KOM(2002) 260 vom 30. Mai 2002.
- Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 94/80/EG über das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen. KOM(2012) 99 vom 9. März 2012.
- European Commission: Vorschlag für eine RICHTLINIE DES RATES über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen; KOM(1994) 38 vom 23. Februar 1994.
- Fabbrini, F. (2010): The Right to Vote for Non-citizens in the European Multilevel System of Fundamental Rights Protection: A case study in inconsistency? Eric Stein Working Paper Nr. 4.
- Frowein, J.A./W. Peukert (1997): Europäische Menschenrechtskonvention. 2. Auflage. Kehl.
- Geyer, F. (2007): Trends in the EU-27 regarding participation of third-country nationals in the host country's political life. Briefing Paper for the LIBE Commission of the European Parliament. Brüssel. [www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/cms](http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/cms)
- Giugni, M. (2007): Voting Rights for Foreigners in Switzerland. Vortrag im Rahmen des Kolloquiums ›Political participation of aliens at local level‹, Institut de Dret Public, Barcelona, 19./20. Juli 2007.
- Giraudon, V. (1998): Citizenship Rights for Non-Citizens. In: C. Jobbke (Hg.): Challenge to the Nation-State. New York, S. 272ff.
- Groenendijk, K. (2008): Local Voting Rights for Non-Nationals in Europe: What We Know and What we Need to Learn. In: Bertelsmann Stiftung, European Policy Centre and Migration Policy Institute (Hg.): Delivering Citizenship. Gütersloh, S. 49-72.
- Groenendijk, K. (2011): Political Participation and Immigrant Integration. In: K. Sieveking (Hg.): Wechselwirkungen von

- Migration und Integration im europäischen Mehrebenensystem. Baden-Baden, S. 73-87.
- Groenendijk, K. (2014): Article 40 – Right to Vote and to Stand as a Candidate at Municipal Elections. In: S. Peers et al. (Hg.): The EU Charter of Fundamental Rights, A Commentary. Oxford/Portland, S. 1057-1067.
  - Groenendijk, K./A. van Heelsum/L. Michon/J. Tillie (2010): Participación política en los Países Bajos. In: D. Moya Malapeira/A. Viñas Ferrer (Hg.): Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa. Barcelona, S. 109-152.
  - Jacobs, D. (1998): Nieuwkomers in de politiek. Het parlementaire debat omtrent kiesrecht voor vreemdelingen in Nederland en België (1970-1997). Gent.
  - Jacobs, D. (1999): The debate over enfranchisement of foreign residents in Belgium. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Jg. 25, Nr. 4, S. 649-663.
  - Jacobs, D. (2007): Local voting rights for non-EU nationals in Belgium. Vortrag im Rahmen des Kolloquiums ›Political participation of aliens at local level‹, Institut de Dret Public, Barcelona, 19./20. Juli 2007.
  - Michon, L./J. Tillie/A. van Heelsum (2007): Political participation of immigrants in the Netherlands since 1986. Vortrag im Rahmen des Kolloquiums ›Political participation of aliens at local level‹, Institut de Dret Public, Barcelona, 19./20. Juli 2007.
  - Oers, R. van (2014): Deserving Citizenship. Citizenship Tests in Germany, the Netherlands and the United Kingdom. Leiden/Boston. *Immigration and Asylum Law and Policy in Europe* Nr. 31.
  - Oostergaard-Nielsen, E. (2007): Migrants' political rights and participation in Denmark. Vortrag im Rahmen des Kolloquiums ›Political participation of aliens at local level‹, Institut de Dret Public, Barcelona, 19./20. Juli 2007.
  - Oriol, P. (2007): Le droit de vote des résidents étrangers dans l'Union européenne. *Migration Société*, Jg. XIX, Nr. 114 Nov./Dez. 2007, S. 83-98.
  - Rodrigues, C. (2010): Noncitizen Voting and the Extraconstitutional Construction of the Polity. *International Journal of Constitutional Law*, Jg. 8, S. 30ff.
  - Schunda, R. (2003): Das Wahlrecht von Unionsbürgern. Berlin.
  - Shaw, J. (2007): The Transformation of Citizenship in the European Union: EU Electoral Rights and the Restructuring of the Political Space. Cambridge.
  - Sieveking, K. (1989): Kommunalwahlrecht für Ausländer in den Mitgliedstaaten der EG – ein europäischer Vergleich. In: K. Sieveking/K. Barwig/K. Lörcher/C. Schumacher (Hg.): Das Kommunalwahlrecht für Ausländer. Baden-Baden 1989, S. 69-90.
  - Soininen, M. (2007): 30 years of voting rights for immigrants in Swedish local elections – but still not voting. Vortrag im Rahmen des Kolloquiums ›Political participation of aliens at local level‹, Institut de Dret Public, Barcelona, 19./20. Juli 2007.
  - Verdier, M.F. (1999): Le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales. Nouvelle manifestation concrète de la citoyenneté européenne. *Revue trimestrielle de droit européen*, S. 59ff.
  - Wölker, U. (1982): Zu Freiheit und Grenzen der politischen Betätigung von Ausländern. Veröffentlichung des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Jg. 95, Berlin/Heidelberg.

#### Der Autor

**Kees Groenendijk** ist emeritierter Professor für Rechtssoziologie an der niederländischen Universität Nijmegen, Gründer und wissenschaftlicher Mitarbeiter des Zentrums für Migrationsrecht der Universität sowie Vorsitzender des Ständigen Expertenausschusses für internationales Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht (Meijers Committee). Er ist Mitglied des Odysseus-Expertenetzwerks zu Europäischer Migration und Asylrecht.

E-Mail: [cagroenendijk@hotmail.com](mailto:cagroenendijk@hotmail.com)

## IMPRESSUM

Herausgeber: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück, Neuer Graben 19/21, 49069 Osnabrück, Tel.: +49 (0)541 969 4384, Fax: +49 (0)541 969 4380, E-Mail: [imis@uni-osnabrueck.de](mailto:imis@uni-osnabrueck.de)

Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), Adenauerallee 86, 53113 Bonn, unter Mitwirkung des Netzwerks Migration in Europa e.V.

Redaktion: Vera Hanewinkel, Apl. Prof. Dr. Jochen Oltmer (verantw.)  
Übersetzung ins Deutsche: Vera Hanewinkel

Die Erstellung der Länderprofile (ISSN 1864-6220) und Kurzdossiers (ISSN 1864-5704) erfolgt in Kooperation der o.a. Partner. Der Inhalt der Länderprofile und Kurzdossiers gibt nicht unbedingt die Ansicht der Herausgeber wieder. Der Abdruck von Auszügen und Grafiken ist bei Nennung der Quelle erlaubt.

Weitere Online-Ressourcen: [www.bpb.de](http://www.bpb.de), [www.imis.uni-osnabrueck.de](http://www.imis.uni-osnabrueck.de), [www.migration-info.de](http://www.migration-info.de), [www.network-migration.org](http://www.network-migration.org)  
Unsere Länderprofile und Kurzdossiers sind online verfügbar unter: [www.bpb.de](http://www.bpb.de)