

Landes-Staatsangehörigkeit und politische Willensbildung

Erstmals erschienen in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik – ZAR 2000, S. 177-182

Spätestens seit den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes über das kommunale Wahlrecht für Ausländer in Schleswig-Holstein und Hamburg¹ herrscht in der Staatsrechtslehre weitgehend Einigkeit darüber, dass Ausländer nicht an Wahlen und Abstimmungen beteiligt werden dürfen.² Auch auf der Ebene der Länder und Kommunen sollen nur deutsche Staatsbürger das Recht haben, an der politischen Willensbildung mitzuwirken.³

Eine nähere Betrachtung macht deutlich, dass diese Auffassung auf einem gewagten Rösselsprung beruht, bei dem von der völlig zutreffenden Erkenntnis, dass das „Volk“ im Sinne des Grundgesetzes nur die Summe der Staatsangehörigen umfassen kann, schlicht darauf geschlossen wird, dass es sich dabei auf allen Ebenen des Staates um ein und dasselbe Volk handeln muss. Wie im Folgenden aufgezeigt werden soll, ist dies tatsächlich keine notwendige Konsequenz aus dem Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG. Vielmehr steht diese Auffassung auch im Widerspruch zu der vielbeschworenen Eigenstaatlichkeit der Länder zu der auch das Recht gehört, das Staatsvolk durch die Einführung einer Landesstaatsangehörigkeit zu definieren.

1. Das „Volk“ im Staatsorganisationsrecht

Zunächst ist allerdings festzuhalten, dass mit dem Begriff des „Volkes“ in Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG in der Tat nur die Summe der Staatsbürger gemeint sein kann. Dies wird schon dadurch deutlich, dass das Grundgesetz in diesen Bestimmungen die Grundlagen des Staatsorganisationsrechtes regelt: Das „Volk“ kann daher nur das „Staatsvolk“ als Organ des Staates sein, und nicht die (vorstaatliche) Gruppe der Bewohner eines bestimmten, räumlich abgegrenzten Gebietes oder gar derjenigen, die – in welcher Form auch immer – von den Maßnahmen der Staatsgewalt betroffen sind.

Dieser erste Eindruck hält auch einer genaueren Überprüfung stand: Die Existenz des Staates ist kein Selbstzweck. Unabhängig davon, wie die heute real existierenden Staaten entstanden sind und was sie zusammenhält, handelt es sich bei dem Staat als Gebietskörperschaft um ein Instrument zum Ausgleich der konkurrierenden Interessen innerhalb der hochkomplexen Gruppe der Bewohner des Staatsgebietes.⁴ Diese Funktion kann ein Staat zwar nur dann erfüllen, wenn grundsätzlich alle Bewohner des Staatsgebietes der Staatsgewalt unterworfen sind. Daraus folgt jedoch nicht, dass die Ausübung der Staatsgewalt – in einem

¹ BVerfGE 83, 37; BVerfGE 83, 60.

² Vgl. dazu statt vieler Dreier in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band 2, 1998, Rn. 83 zu Art. 20 GG (Demokratie), m.w.N.

Vor der Entscheidung des BVerfG hatten sich vor allem *Schwerdtfeger*, Gutachten für den 53. DJT 1980, S. 24, und *Bryde*, JZ 1989, 257, für einen „offenen Volksbegriff“ ausgesprochen, der vor allem an die tatsächliche Betroffenheit anknüpfte. *H. Meyer* in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts (HdBStR), 1987 ff., Rn. 8 zu § 38, lehnte zwar einen solchen „offenen Volksbegriff“ ab. Dennoch wollte er aus dem Gesetzesvorbehalt des Art. 38 Abs. 3 GG ein Recht des Gesetzgebers ableiten, das Wahlrecht auch Personen zuzugestehen, die nicht deutsche Staatsbürger sind. Er argumentierte vor allem damit, dass § 12 BWahlG a.F. auch die nicht-volkszugehörigen Ehegatten und Abkömmlinge deutscher Volkszugehöriger einbezogen hatte, ohne dass dies im Hinblick auf Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG problematisiert worden sei. Diese Argumentation überzeugt nicht: Wenn das Wahlrecht nach dem GG nur den deutschen Staatsbürgern zusteht, dann wäre vielmehr § 12 BWahlG a.F. insofern verfassungswidrig gewesen, obwohl seine Geltung tatsächlich nicht in Frage gestellt worden war.

³ Vgl. dazu statt vieler *P. M. Huber* in: *Sachs* (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2. Aufl. 1999, Rn. 29 ff. zur Präambel des GG; *Löwer* in: *von Münch/Kunig* (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band 2, 3. Aufl. 1995, Rn. 28 zu Art. 28 GG; *Nierhaus* in: *Sachs*, a.a.O., Rn. 23 zu Art. 28 GG, jeweils mw.N.

⁴ Die zweite Aufgabe des Staates ist die Vertretung der gemeinsamen Interesse der Gruppe nach außen, vgl. dazu *Fleiner-Gerster*, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl. 1997, Rn. 2 zu § 6; sowie (auch zu den Grenzen des demokratischen Prinzips) *Rux*, Intertemporale Strukturprobleme der Demokratie – Die Öko-Diktatur als Ausweg? in: *Bertschi/Gächter/Hurst* et al. (Hrsg.) Demokratie und Freiheit, 1999, S. 301 ff.

demokratischen Gemeinwesen⁵ – auch nur durch diese Personengruppe legitimiert werden könnte. Vielmehr entspricht es dem Charakter des Staates als institutionalisiertem Konfliktlösungsinstrument, dass ein formales Kriterium über Zugehörigkeit zum Staatsverband entscheidet. Dieses Kriterium ist – jedenfalls in der Regel⁶ – die Staatsangehörigkeit. Umgekehrt gehört das Recht, darüber zu entscheiden, wer zum Kreis der Staatsbürger gehören soll, zu den Grundelementen der Staatlichkeit.⁷

Aus dem demokratischen Prinzip des Grundgesetzes ergibt sich, dass sämtliche Handlungen und Entscheidungen der Staatsorgane zumindest mittelbar durch das Staatsvolk legitimiert sein müssen. Man kann durchaus bezweifeln, ob es einem demokratisch organisierten Gemeinwesen angemessen ist, wenn ein nicht unbedeutender Teil derjenigen, die der Staatsgewalt dauerhaft unterworfen sind, von der Ausübung der Staatsgewalt ausgeschlossen bleibt.⁸ Dem legitimen Bedürfnis zur Integration von ausländischen Staatsbürgern, die schon lange in Deutschland leben, teilweise hier geboren und aufgewachsen sind, kann dennoch – wie das Bundesverfassungsgericht völlig zurecht festgestellt hat⁹ – nicht durch eine andere, weitere Interpretation des Begriffes „Volk“ Rechnung getragen werden, sondern nur durch eine Änderung des Staatsangehörigkeitsrechtes.¹⁰ De constitutione lata ist es also unzulässig, Ausländer an Wahlen und Abstimmungen auf der Ebene des Bundes zu beteiligen.

Da die Volkssouveränität im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG zu den unantastbaren Grundsätzen der Verfassung gehört, stellt sich die Frage, ob es dem verfassungsändernden Gesetzgeber möglich wäre, Ausländern das Recht einzuräumen, sich an Wahlen und Abstimmungen zu beteiligen. Zwar verbietet Art. 79 Abs. 3 GG es, den formalen Volksbegriff vollständig aufzugeben.¹¹ Das bedeutet aber nicht, dass Ausländer unter keinen Umständen an der politischen Willensbildung beteiligt werden dürften.¹² Schließlich schützt Art. 79 Abs. 3 GG nicht den Wortlaut des Art. 20 GG, sondern nur die dort aufgeführten Grundsätze. Daher können neben der Staatsangehörigkeit auch andere Kriterien für die Abgrenzung des Staats-Volkes herangezogen werden. Auch steht Art. 79 Abs. 3 GG Differenzierungen nicht entgegen: Durch eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes könnte daher z. B. Ausländern, die sich dauerhaft im Bundesgebiet niedergelassen haben, das Recht eingeräumt werden, sich an unmittelbaren Sachentscheidungen zu beteiligen. Zu beachten ist insofern auch die ausdrückliche Entscheidung des Grundgesetzes für eine Einbindung Deutschlands in ein vereintes Europa. Wenn Art. 79 Abs. 3 GG der Entwicklung zu einem Europäischen Bundesstaat nicht entgegensteht,¹³ dann ist es zulässig, den Kreis derjenigen, die sich an Wahlen und Abstimmungen im Sinne von Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG beteiligen dürfen, auf die Bürger der EU-Mitgliedsstaaten auszudehnen. Die

⁵ In einem aristokratisch oder monokratisch verfassten Staat kommt der Staatsangehörigkeit grundsätzlich keine Bedeutung für die Legitimation der Staatsgewalt zu.

⁶ Das schließt es keineswegs aus, andere Anknüpfungspunkte zu wählen; vgl. dazu *Bryde*, JZ 1989, 257, 258 m.w.N., der allerdings zu weit geht, wenn er es ggf. schon für ausreichend hält, dass die Person der Staatsgewalt unterworfen oder von den Entscheidungen und Handlungen der Staatsorgane betroffen ist.

⁷ Vgl. in diesem Sinne *Böckenförde*, Die Teilung Deutschlands und die deutsche Staatsangehörigkeit, in: *Barion et al.*, *Epirrhosis – Festgabe für Carl Schmitt*, Band 2, 1968, S. 423, 430 f./435; *Bryde*, StWissStPrax 1995, 305, 318; *Sachs*, AöR 1983, 68, 74; *Stiens*, Chancen und Grenzen der Landesverfassungen im deutschen Bundesstaat der Gegenwart, 1997, S. 194.

Storr, Verfassunggebung in den Ländern, 1995, S. 80 ff., meint hingegen, dass dem Recht, über das Staatsvolk zu bestimmen, jedenfalls für die Ebene der Gliedstaaten im Bundesstaat keine konstitutive Bedeutung zukomme. Er lässt allerdings offen, worauf sich dann deren „Eigenstaatlichkeit“ gründet.

⁸ Anschaulich dazu sind die Materialien zur Entscheidung des BVerfG über das kommunale Ausländerwahlrecht in Schleswig-Holstein und Hamburg, vgl. *Isensee/Schmidt-Jortzig*, Das Ausländerwahlrecht vor dem Bundesverfassungsgericht, 1993, passim.

⁹ *BVerfGE* 93, 37, 52; vgl. auch schon *Quaritsch*, DÖV 1983, S. 1 ff.

¹⁰ Genau dies war zentrales Anliegen der im Oktober 1998 angetretenen rot-grünen Regierungskoalition, vgl. das Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15.7.1999, BGBl. I S. 1618.

¹¹ Dies hat auch Rückwirkungen auf die Möglichkeiten für eine Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes, weil der einfache Gesetzgeber ansonsten Art. 79 Abs. 3 GG umgehen könnte.

¹² Vgl. in diesem Sinne auch *Dreier* (Fn. 2), Rn. 36 zu Art. 79 Abs. 3 GG, m.w.N. Andernfalls wäre es etwa kaum verständlich, warum sich auch Ausländer auf das Petitionsrecht gemäß Art. 17 GG berufen können.

¹³ Schließlich ist Deutschland selbst durch einen vergleichbaren Integrationsprozess entstanden. Allerdings darf sich Deutschland nur dann in einen Europäischen Bundesstaat einbinden lassen, wenn dort wiederum die durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Grundsätze hinreichend beachtet werden; vgl. in diesem Sinne ausdrücklich Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG, dazu *Pernice* in: *Dreier* (Fn. 2), Rn. 47 ff. Zu Art. 23 GG; *Streinz*, in: *Sachs* (Fn. 3), Rn. 69 ff. Zu Art. 23 GG.

Einführung des Kommunalwahlrechtes für EU-Bürger durch Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG war nur der erste Schritt in diese Richtung.

2. Zur Reichweite des Homogenitätsgebotes in Art. 28 Abs. 1 GG

Fraglich ist nun, ob die soeben dargelegten Grundsätze auch für die Länder und Kommunen gelten. Ausgangspunkt ist das sogenannte Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG. Das Bundesverfassungsgericht ist in seiner Entscheidung zum kommunalen Ausländerwahlrecht in Schleswig-Holstein wie selbstverständlich davon ausgegangen, dass mit dem „Volk“ im Sinne des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG nur die deutschen Staatsbürger gemeint sein können: „[...] der territorial begrenzte Verband der im Bereich des jeweiligen Landes lebenden Deutschen, das (Landes-)Volk [tritt] als Legitimationssubjekt an die Stelle des Staatsvolkes der Bundesrepublik Deutschland oder – wie etwa bei der Mitwirkung im Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene und der Ausführung von Bundesgesetzen – an seine Seite.“¹⁴ Auch an der politischen Willensbildung in den Kommunen sollen also grundsätzlich nur die deutschen Bürger beteiligt werden dürfen.¹⁵

Nach Ansicht des Gerichts gewährleistet Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG für alle Gebietskörperschaften auf dem Territorium der Bundesrepublik Deutschland die „Einheitlichkeit der demokratischen Legitimationsgrundlage“. Nur dann, wenn man diese Zielsetzung akzeptiere, sei die Entscheidung des Verfassungsgebers verständlich, für alle Ebenen des Staates dieselben Wahlgrundsätze festzuschreiben.¹⁶ Der Kreis der Wahlberechtigten sei in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG abschließend bestimmt und daher der Disposition der Landesgesetzgeber entzogen.¹⁷ In Bezug auf das Kommunalwahlrecht für Ausländer führt das Gericht zusätzlich das systematische Verhältnis zwischen Art. 28 Abs. 1 und 2 GG an: Hätte der Verfassungsgeber lediglich die körperschaftliche Legitimation der kommunalen Volksvertretungen eingefordert, dann hätte er dies in Abs. 2 regeln müssen. Außerdem entspreche die Beschränkung des Wahlrechtes der deutschen Regelungstradition, nach der das Kommunalwahlrecht seit jeher nur den jeweiligen Staatsangehörigen zugestanden worden sei.¹⁸ Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes wird auch im einschlägigen rechtswissenschaftlichen Schrifttum ganz überwiegend vertreten.¹⁹

Auch die durchaus eingängige These, dass die Ausübung der Staatsgewalt im Bund und den Ländern notwendigerweise auf einer „einheitlichen Legitimationsgrundlage“ beruhen müsse, kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Gericht nicht deutlich macht, was man sich unter diesem Begriff genau vorzustellen hat. Dieser Verzicht auf eine eindeutige Definition überrascht schon deshalb, weil der Begriff der „Legitimationsgrundlage“ vom Bundesverfassungsgericht bis dahin – und auch seither – nicht verwendet worden ist.²⁰ Aus dem Zusammenhang der Entscheidung ergibt sich, dass mit der „Legitimationsgrundlage“ nicht nur das Verfahren für die Legitimation staatlicher Entscheidungen gemeint sein kann. Vielmehr muss nach Ansicht des Gerichts darüber hinaus auch der Personenkreis homogen sein, auf den diese Legitimation

¹⁴ BVerfGE, 83, 37, 53.

¹⁵ Wobei das Gericht ausdrücklich betont, dass eine andere Bewertung möglich ist, wo es um die rein körperschaftliche Legitimation geht. Dies ist wichtig, wenn es um die Frage geht, ob Ausländer an kommunalen Plebisziten zu Selbstverwaltungsangelegenheiten beteiligt werden können.

¹⁶ BVerfGE 83, 37, 53/55.

¹⁷ BVerfGE 83, 37, 58.

¹⁸ BVerfGE 83, 37, 56 ff.

¹⁹ Vgl. Dreier (Fn. 2), Rn. 83 ff. zu Art. 20 GG (Demokratie); Isensee, in: HdBStR (Fn. 2), Rn. 49 f. zu § 98; Karpen, NJW 1989, 1012, 1013 f.; Löwer (Fn. 3), Rn. 18 zu Art. 28 GG; Storr (Fn. 7), S. 75 ff.; Nierhaus (Fn. 3), Rn. 23 zu Art. 28 GG; Jahn/Riedel, NVwZ 1989, 716, 718; Papier, StWissStPrax 1990, 202, 203/209; Stiens (Fn. 7), S. 195.

Maunz in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Rn. 21 zu Art. 74 GG; von Münch in: ders./Kunig (Fn. 3, Band 3 1996), Rn. 31 zu Art. 74 GG, verweisen anstelle einer Begründung nur auf den jeweils anderen Autor. Von einer Teilidentität des Bundes- und Landesvolkes gehen ohne nähere Begründung auch Jestaedt, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, 1993, S. 212/223; Makarov/von Mangoldt, Deutsches Staatsbürgerschaftsrecht (Stand 6/1998), Rn. 2/25, m.w.N.; Quaritsch, DÖV 1983, 1, 3; Robbers in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1994, Rn. 82 f. zu § 11; Schänzer in: Neumann/Nipperdey/Scheuner (Hrsg.) Die Grundrechte, Band 2, 1954, S. 535, 539, aus.

²⁰ Zumindest ergibt eine Recherche in der juris-Datenbank, in der fast alle Entscheidungen des Gerichts dokumentiert sind, nur einen einzigen Treffer. Auch in der staatsrechtlichen Literatur findet der Begriff der „Legitimationsgrundlage“ jedenfalls außerhalb der Rezeption der BVerfG Rechtsprechung zum Ausländerwahlrecht praktisch keine Verwendung.

zurückgeführt wird. Gleichzeitig betont das Bundesverfassungsgericht aber ausdrücklich, dass das Grundgesetz den Ländern und Gemeinden ein *eigenes* „Volk“ als Legitimationssubjekt zuordnet.²¹

In der Tat ergibt sich aus dem Grundsatz der Eigenstaatlichkeit der Länder, der vom Bundesverfassungsgericht immer wieder hervorgehoben wird,²² dass die Ausübung der Landes-Staatsgewalt nur durch das Landes-Volk legitimiert werden kann.²³ Damit wird aber deutlich, dass sich das Bundesverfassungsgericht in einen unauflösbaren Widerspruch verwickelt hat: Liegt dem Grundgesetz nämlich die Vorstellung zugrunde, dass „Landesvölker“ existieren, dann kann mit dem „Volk“ im Sinne von Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG nur das jeweilige Landesvolk als Legitimationssubjekt der Landesstaatsgewalt gemeint sein. Wäre das „Volk“ im Sinne von Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG hingegen mit dem „Volk“ im Sinne von Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG (teil-)identisch, dann gäbe es kein eigenes Staatsvolk der Länder, sondern nur räumlich abgegrenzte Teilvölker. Der Versuch, diesen Widerspruch dadurch aufzulösen, dass das Staatsvolk der Länder schlicht als Teilvolk des Bundesvolkes definiert wird, ist zum Scheitern verurteilt. Denn für die Eigenstaatlichkeit der Länder kommt es nicht auf die Terminologie an, sondern auf das Recht, grundsätzlich selbst über die Zugehörigkeit zum Landes-Volk bestimmen zu können.

Art. 28 Abs. 1 GG muss nach alledem wesentlich enger ausgelegt werden, als es das Bundesverfassungsgericht und mit ihm das Gros der deutschen Staatsrechtslehre getan hat: Durch Satz 1 dieser Bestimmung hat der Verfassungsgeber den Ländern (unter anderem) eine demokratische Organisation des Staates vorgeschrieben. Das ist die folgerichtige und notwendige Konsequenz aus dem föderalistisch-dezentralen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland. Denn das Bekenntnis zur Demokratie, das gemäß Art. 79 Abs. 3 GG zu einem der unantastbaren Grundprinzipien der Verfassungsordnung gehört, könnte mühelos unterlaufen werden, wenn dieses Organisationsprinzip nicht auch für die unteren Ebenen des Staates verbindlich wäre. Auch in den Ländern müssen sich somit alle Handlungen und Entscheidungen der Staatsorgane auf das jeweilige Landes-Staatsvolk zurückführen lassen. Bestätigt und weiter verstärkt wird diese Bindung durch Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, mit dem auch das *Verfahren* zur demokratischen Legitimation staatlicher Entscheidungen in den Ländern und Kommunen einigermaßen homogenisiert wird: Diesen ist nicht nur das demokratische Prinzip an sich vorgegeben, sondern auch die parlamentarische Demokratie als Regelform der politischen Willensbildung; außerdem haben sie die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG zu beachten.²⁴

3. Landes-Staatsangehörigkeit und Legitimationssubjekt der Landesstaatsgewalt

Allerdings bleibt den Ländern als Ausfluss ihrer Eigenstaatlichkeit ein Spielraum für die konkrete Ausgestaltung der Staatsorganisation:²⁵ Aufgrund ihrer Verfassungsautonomie sind sie nicht nur in Bezug auf die Kreation von Landesverfassungsorganen und die Verteilung der Aufgaben unter diesen Organen frei. Sie haben darüber hinaus grundsätzlich auch das Recht, das Staatsvolk und damit das Legitimationssubjekt der

²¹ BVerfGE 83, 37, 55. Vgl. dazu auch Dreier (Fn. 2), Rn. 83 ff. zu Art. 20 GG (Demokratie); Sachs AöR 1983, 68, 70. Auch Karpen, NJW 1989, 1012, 1014, und Papier, StWissStPrax 1990, 202, 203. gehen davon aus, dass Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG auf das jeweilige Teil-Volk Bezug nimmt.

²² Vgl. BVerfGE 34, 9, 19; BVerfGE 87, 181, 196.

²³ In diesem Sinne auch Bryde, StWissStPrax 1995, 305, 318; vgl. auch Sachs AöR 1983, 68, 70.

²⁴ Auch das Argument des BVerfG, die Erwähnung der Kommunen in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG sei nur dann verständlich, wenn man akzeptiere, dass Abs. 1 die „Einheitlichkeit der Legitimationsgrundlage“ gewährleiste, BVerfGE 83, 37, 56, kann nicht überzeugen. Denn Abs. 1 bezieht sich auf die Legitimation von Entscheidungen, Abs. 2 hingegen auf die Zuständigkeit.

²⁵ Das Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 GG steht der Einführung plebiszitärer Elemente ohne jeden Zweifel nicht entgegen, die ja auch in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG („Abstimmungen“) schon als mögliches Instrument der politischen Willensbildung angesprochen sind. Auch wäre es den Ländern möglich, das parlamentarische System durch ein präsidentielles zu ersetzen, bei dem die Exekutive nicht mittelbar durch das Parlament sondern durch Direktwahlen legitimiert wird.

Landes-Staatsgewalt frei zu bestimmen.²⁶ Ausdruck dieser Freiheit ist in erster Linie das Recht der Länder zur Einführung einer eigenen Staatsangehörigkeit.²⁷

Dieses Recht ist unbestritten²⁸ und nach der geltenden Verfassungsrechtslage auch unbestreitbar: Die Regelung der Staatsangehörigkeit in den Ländern gehört nicht mehr – wie noch nach Art. 110 Abs. 1 S. 1 WRV oder nach Art. 11 Abs. 1 Nr. 1 der österreichischen Bundesverfassung²⁹ – zum Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes. Vielmehr hat der Bund erst kürzlich ausdrücklich auf seine bis dahin bestehenden Regelungskompetenzen verzichtet.³⁰ Obwohl derzeit nur in Rheinland-Pfalz eine entsprechende

²⁶ Dabei ist zu beachten, dass „das Volk“ im Rahmen von Wahlen und Abstimmungen ein Staatsorgan ist, das von seinen verfassungsmäßigen Rechten Gebrauch macht, vgl. dazu *Kelsen* Reine Rechtslehre, 2. Aufl. 1960, S. 290/292 f.; *Kriele*, VVDStRL 29, S. 46, 60; *Grawert*, in: HdBStR (Fn. 2), Rn. 23 zu § 14. Auch dies wird vom BVerfG anerkannt, welches das uninformierte und unformierbare Volk lediglich vom Kreis der Antragsberechtigten im Organstreitverfahren gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG i.V.m. §§ 13 Nr. 5, 63 BVerfGG ausschließt; vgl. *BVerfGE* 13, 54, 84 f./95.

²⁷ *Stiens* (Fn. 7), S. 195, weist zurecht darauf hin, dass die Ausübung staatsbürgerlicher Rechte und Pflichten die wesentliche Substanz der Landeszugehörigkeit bildet.

²⁸ Eine andere Auffassung scheint nur *Isensee* (Fn. 19), Rn. 45 zu § 98, zu vertreten, der keine Teil-Völker sondern nur Volksteile akzeptieren will. In Rn. 49 betont er jedoch, dass durch die Einführung einer eigenen Landesstaatsangehörigkeit der frühere Dualismus zwischen Bundes- und Landesvolk wieder hergestellt werden könnte. Auch *Liibbe-Wolf*, in: *Dreier* (Fn. 2), Rn. 1/28 zu Art. 33 GG, scheint davon auszugehen, dass es keine eigene Landes-Staatsangehörigkeit mehr gibt – wobei offen bleibt, ob es sie geben könnte.

²⁹ Vgl. dazu *Koja*, Das Verfassungsrecht der Österreichischen Bundesländer, 2. Aufl. 1988, S. 67; *Walter/Mayer*, Grundriss des Österreichischen Bundesverfassungsrechtes, 8. Aufl. 1996, Rn. 200 ff. Nach Art. 6 Abs. 1 der Österreichischen Bundesverfassung gibt es eine einheitliche Staatsbürgerschaft. Abs. 2 regelt, dass die Staatsbürger, die in einem Land ihren Hauptwohnsitz haben, dessen Landesbürger sind. Die Länder können auch Staatsbürger, die einen Wohnsitz, nicht aber den Hauptwohnsitz im Land haben, als Landesbürger anerkennen.

³⁰ Durch das Gesetz vom 27.10.1994, BGBl. I S. 3146, wurde Art. 74 Abs. 1 Nr. 8 GG gestrichen. Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bund und Ländern auf deren Vorschlag diese Änderung zurückgeht, hatte in ihrem Abschlussbericht dazu festgehalten: „Die Entscheidung wird damit ausschließlich den Ländern überlassen. Negative Auswirkungen für den Bund sind nicht zu befürchten, da die Länder nicht mittelbar die Staatsangehörigkeit im Bund regeln können.“ (BT-Drs. 12/6000, S. 34).

Geradezu absurd erscheint die Argumentation von *Sampels*, Bürgerpartizipation in den neuen Länderverfassungen, 1998, S. 181, der den Ländern das Recht zur Einführung einer Landes-Staatsangehörigkeit bestreitet, weil Art. 74 Abs. 1 Nr. 8 GG *gestrichen* wurde. Damit wird die Kompetenzordnung des Grundgesetzes in ihr Gegenteil verkehrt.

Regelung existiert,³¹ könnte es somit in Deutschland – ebenso wie in anderen föderalistischen Staaten, etwa der Schweiz³² oder den USA³³ – neben der Bundes- auch eine eigene Landes-Staatsangehörigkeit geben.³⁴

Bei der konkreten Ausgestaltung der Verfassungsordnung haben die Länder trotz ihrer grundsätzlichen Verfassungsautonomie allerdings nicht nur Art. 28 GG, sondern auch die übrigen zwingenden Vorgaben des Bundesrechtes zu beachten. Von zentraler Bedeutung ist insofern Art. 33 Abs. 1 GG, der die Länder im Ergebnis von der Pflicht entbindet, eine eigene Staatsangehörigkeit einzuführen: Wenn alle Deutschen in jedem Lande die gleichen staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten haben, dann müssen alle deutschen Staatsbürger, die sich dauerhaft in einem bestimmten Bundesland niedergelassen haben, gegebenenfalls die Staatsbürgerschaft dieses Bundeslandes erwerben bzw. auf andere Weise mit den Landes-Staatsangehörigen gleich gestellt werden.³⁵ Dieser Anspruch kann aufgrund der in Art. 11 GG verbürgten Freizügigkeit auch nicht durch Niederlassungsbeschränkungen unterlaufen werden. Art. 33 Abs. 1 GG verbietet es den Ländern jedoch nicht, den Kreis ihrer Landes-Staatsangehörigen über den der Deutschen im Sinne von Art. 116 GG hinaus auszudehnen.³⁶ Dagegen spricht schon der Wortlaut der Norm, der sich kaum in dem Sinn deuten lässt, dass „nur“ die Deutschen staatsbürgerliche Rechte und Pflichten in den Ländern haben dürfen. Eine so enge Auslegung ist auch deshalb abzulehnen, weil sie sich kaum damit vereinbaren lässt, dass es sich bei dieser Verfassungsbestimmung um ein Integrationsinstrument handelt, mit dem jede Diskriminierung der Bürger anderer Bundesländer verhindert werden soll.³⁷

Zu beachten ist allerdings, dass die Länder auch an der Willensbildung im Bund mitwirken: Selbstverständlich bedürfen auch die Vertreter der Länder im Bundesrat oder in der Bundesversammlung einer zumindest mittelbaren demokratischen Legitimation durch das Volk. Da es hier um die Ebene des Bundes geht, kann insofern jedenfalls auf den ersten Blick nur der Volksbegriff des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG zugrunde gelegt

³¹ Art. 75 Abs. 2 S. 1 RP-V erklärt alle Deutschen, die im Lande wohnen zu Staatsbürgern. Darüber hinaus finden sich in Art. 6 BayV rudimentäre Bestimmungen über die bayerische Staatsangehörigkeit, die jedoch der Ausfüllung durch ein Gesetz bedürfen, das bisher nicht erlassen worden ist; vgl. auch Artt. 4 Abs. 2, 5 Abs. 1 S. 1 SächsV und Art. 46 Abs. 2 ThürV, wo ganz selbstverständlich auf ein eigenständiges (Landes-)Bürgerrecht Bezug genommen wird. In einigen Ländern ist das Wahl- und Stimmrecht ausdrücklich den Deutschen im Sinne des Grundgesetz vorbehalten; vgl. Art. 2 Abs. 1 BerlV; Art. 64 SaarV; Art. 42 Abs. 2 S. 1 LSA-V; und auch Art. 3 Abs. 1 S. 1 BbgV, der in Abs. 2 allerdings eine Öffnungsklausel enthält. Dies lässt sich als mittelbare Regelung der Staatsbürgerschaft begreifen.

³² Art. 1 der (neuen) Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 (nBV, Systematische Sammlung des Schweizerischen Bundesrechts Nr. 101) setzt die Existenz der Kantons-Völker voraus, wenn er die „Völkerschaften“ der zum Bund zusammengeschlossenen Kantone erwähnt; vgl. dazu *Häfelin/Haller*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Aufl. 1998, Rn. 156/170.

³³ Der 14. Zusatz zur Verfassung der USA legt zwar fest, dass alle Personen, die die US-Staatsbürgerschaft besitzen, zugleich Bürger („citizens“) des Staates sind, in dem sie ihren Wohnsitz haben. Auch enthält Art. 4 § 2 S. 1 der Verfassung eine dem Art. 33 Abs. 1 GG entsprechende Regelung. Und vor allem weist Art. 1 § 8 der Verfassung dem Bund die ausschließliche Kompetenz für die Regelung der Einbürgerung zu („to establish a uniform rule of naturalization“). Das alles schließt es allerdings nicht notwendigerweise aus, dass die Einzelstaaten eigene Regelungen über die Staatsangehörigkeit erlassen. Vielmehr setzt die Verfassung an zahlreichen Stellen voraus, dass es Bürger der einzelnen Staaten gibt. Tatsächlich hat der US-Kongress erst in der Phase des Bürgerkrieges von der Ermächtigung zur Regelung des US-Staatsbürgerschaftsrechtes Gebrauch gemacht – zuvor wollte man sich wegen der heftig umstrittenen Frage, wie die Sklaven zu behandeln seien, nicht festlegen; vgl. dazu *Tribe*, American Constitutional Law, 4. Aufl. Mineola NY 1987, § 5-20, S. 378 ff.

³⁴ Anzumerken ist, dass die Internationalen Vereinbarungen zur Vermeidung mehrfacher Staatsangehörigkeit hier keine Wirkungen entfalten, da die Bundesländer keine Völkerrechtssubjekte sind. Die Staatsbürgerschaft hat daher ausschließlich Binnen-Wirkungen.

³⁵ In diesem Sinne *von Münch* (Fn. 19), Rn. 31 zu Art. 74 GG; vgl. auch *Maunz* (Fn. 19), Rn. 6 zu Art. 33 GG; *Kunig* in: *von Münch/ders.* (Fn. 3), Rn. 11 ff. zu Art. 33 GG, m.w.N., die überzeugend darlegen, dass diese Bestimmung sich auf das gesamte Verhältnis zwischen Bürger und Staat bezieht. Vgl. dazu auch *Isensee* (Fn. 19), Rn. 50 zu § 98; *Stiens* (Fn. 7), S. 195; *Storr* (Fn. 7), S. 75.

Die in Art. 33 Abs. 1 GG verwendete Formulierung „in jedem Lande“ bestätigt übrigens die hier vertretene Ansicht, wonach es keine vollständige Kongruenz zwischen der Staatsangehörigkeit des Bundes und der Länder geben muss.

³⁶ In diesem Sinne auch v. Mangoldt/Klein/Pestalozza, Das Bonner Grundgesetz, 3. Aufl. 1996, Rn. 386 zu Art. 74 GG, der allerdings nicht auf das Verhältnis zwischen Art. 20 Abs. 2 S. 1 und Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG eingeht.

³⁷ Vgl. dazu *Kunig* (Fn. 35), Rn. 4 ff.

werden.³⁸ Zwar stünde den Ländern möglicherweise auch dann noch die Möglichkeit offen, den Kreis derjenigen, die sich an *Abstimmungen* in den Ländern beteiligen dürfen, über die Deutschen im Sinne von Art. 116 Abs. 1 GG hinaus auszudehnen.³⁹ Es wäre jedoch ausgeschlossen eine umfassende Landes-Staatsangehörigkeit für Nicht-Deutsche einzuführen, die auch das Recht umfasst, sich an den *Landtagswahlen* zu beteiligen oder auf andere Weise unmittelbar oder mittelbar Einfluss auf das Verhalten der Vertreter des Landes auf der Ebene des Bundes zu nehmen.

Dabei wird jedoch nicht hinreichend berücksichtigt, dass es sich bei der Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes und an der Wahl des Bundespräsidenten um spezifische Ausprägungen des föderalistischen Prinzips handelt: Obwohl der Bundesrat wie die Bundesversammlung ohne jeden Zweifel Organe des Bundes sind, deren Existenz durch die verfassunggebende Gewalt des Bundesvolkes legitimiert ist,⁴⁰ üben die Länder bzw. ihre Vertreter im Rahmen der Beteiligung an der politischen Willensbildung im Bund – ebenso wie bei der Ausführung der Bundesgesetze – Landes-Staatsgewalt aus, die ausschließlich durch das Landesvolk legitimiert ist und auch nur durch dieses legitimiert sein kann. Durch die Abstimmung im Bundesrat bzw. durch die Wahlen in der Bundesversammlung werden die einzelnen Entscheidungen zusammengeführt und zu einem Akt der Bundes-Staatsgewalt transformiert.⁴¹

Diese Überschneidung von Bundes- und Landesstaatsgewalt ist eine notwendige Folge des föderalistischen Staatsaufbaus, da die Länder nur auf diese Weise ihre spezifischen Interessen in den politischen Willensbildungsprozess auf der Ebene des Bundes einbringen können. Umgekehrt bringt es die Beteiligung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes – und auch die Ausführung der Bundesgesetze – zwangsläufig mit sich, dass nicht alle Entscheidungen durch dasselbe Subjekt legitimiert werden. Besonders deutlich wird das Spannungsverhältnis zwischen dem föderalistischen und dem demokratischen Prinzip bei Abstimmungen im Bundesrat, bei denen der Grundsatz der Gleichheit von Wahlen zugunsten eines überproportionalen Einflusses der kleinen Bundesländer durchbrochen wird. Auch der Grundsatz der Allgemeinheit von Wahlen gilt hier aufgrund der unterschiedlichen Wahltermine und Wahlperioden in den Ländern nur eingeschränkt. Angesichts der Tatsache, dass sich der Kreis derjenigen, die sich an der politischen Willensbildung in den Ländern beteiligen dürfen, unter den besonderen Bedingungen des deutschen Föderalismus stets von dem Kreis derjenigen unterscheidet, die den Bundestag tatsächlich gewählt haben oder auch nur zum jeweiligen Zeitpunkt das aktive Wahlrecht zum Bundestag besitzen, ist aber kein zwingender Grund dafür erkennbar, warum das Landes-Volk auf die Teilmenge der dauerhaft im Lande lebenden Deutschen beschränkt werden müsste.⁴²

³⁸ In diesem Sinne etwa *Karpen*, NJW 1989. 1012, 1014; *Storr* (Fn. 7), S. 76 f. Man könnte dies auch für die Ausführung des Bundesrechtes durch die Länder annehmen.

³⁹ Dies gilt zumindest dann, wenn es sich beim Gegenstand der Abstimmung um eine Angelegenheit handelt, die ausschließlich das Land betrifft; diesen Umstand übersieht z. B. *Löwer* (Fn. 3), Rn. 19 zu Art. 28 GG, der es für verfassungswidrig hält, dass Ausländer in Brandenburg das Recht haben, eine Volksinitiative zu unterstützen und damit ein Verfahren einzuleiten, an dessen Ende ein Volksentscheid stehen könnte. Zu beachten ist allerdings wiederum, dass als Gegenstand einer solchen Initiative auch ein Antrag in Betracht kommt, mit dem der Landtag dazu aufgefordert wird, die Landesregierung um ein bestimmtes Verhalten auf der Ebene des Bundes zu ersuchen. Höchst mittelbar ist somit ein Einfluss auf den Bund denkbar.

⁴⁰ Vgl. dazu statt vieler *Bauer* in: *Dreier* (Fn. 2), Rn 17 zu Art. 50 GG m.w.N., der zu Recht darauf hinweist, dass der Bundesrat dem Grundsatz der Organtreue verpflichtet ist.

⁴¹ Ebenso wird bei Direktwahlen und Volksabstimmungen aus den individuellen Entscheidungen der Bürger eine staatliche Entscheidung.

⁴² Daher geht auch die Argumentation des *BayVerfGH*, NF 39 II, S. 30 ins Leere, der meint, dass es dem Wesen des im Grundgesetz verankerten und ausgestalteten Bundesstaates widerspräche, wenn es in den einzelnen Ländern Staatsbürger mit unterschiedlicher Rechtsstellung in bezug auf den Bundesstaat einerseits und auf das betreffende Land andererseits gäbe; ähnlich auch *Makarov/von Mangoldt* (Fn. 19), Rn. 2/25; und *Storr* (Fn. 7), S. 75, der darauf abstellt, dass es dann eine „Zwei-Klassen-Gesellschaft“ gebe, da die Rechte und Pflichten, die nach dem GG nur den Deutschen zustehen, nicht allen Landes-Staatsangehörigen zukommen. Diese „Zwei-Klassen-Gesellschaft“ gibt es jedoch aufgrund der Differenzierung von Bürger- und Menschenrechten ohnehin.

Bemerkenswerterweise untermauert *Isensee* (Fn. 19), Rn. 50 zu § 98, seine Ansicht, wonach der Kreis der Landeszugehörigen weder enger noch weiter als der der Bundeszugehörigen geschnitten werden dürfe, nur mit dem Hinweis auf die eben erwähnte Entscheidung des *BayVerfGH* – um dann in einer Fußnote völlig zu recht klarzustellen, dass sich der Rekurs auf das „Wesen des Bundesstaates“ hier wie auch sonst als keine plausible Begründung erweise.

Als Zwischenergebnis lässt sich damit festhalten: Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG verlangt, dass auch die Ausübung von Landes-Staatsgewalt demokratisch, also durch das jeweilige Landesvolk legitimiert sein muss. Die Entscheidung über den Kreis der Landes-Staatsangehörigen treffen gemäß Artt. 30, 70 GG die Länder. Weder aus dem Grundgesetz noch aus anderen Bestimmungen des Bundesrechtes ergibt sich ein generelles Verbot, Nicht-Deutsche in den Kreis der Landes-Staatsangehörigen einzubeziehen. Zu beachten ist lediglich, dass das demokratische Prinzip eine gewisse Verbundenheit der Bürger mit „ihrem“ Staat voraussetzt. Daher könnten die Länder allenfalls solchen Ausländern die Landes-Staatsangehörigkeit verleihen, die sich dauerhaft im Lande niedergelassen haben.⁴³ Außerdem ist jedenfalls dann eine Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers erforderlich, wenn der Kreis der Landes-Staatsbürger über den der deutschen Staatsbürger im Sinne des Grundgesetzes hinaus ausgedehnt werden soll. Zumindest muss der Gesetzgeber ausdrücklich zur Regelung der Landes-Staatsangehörigkeit ermächtigt werden.⁴⁴

4. Landes-Staatsangehörigkeit und Beteiligung an der politischen Willensbildung

Damit stellt sich die Frage, welche Rechte und Pflichten mit der Landes-Staatsangehörigkeit verbunden sind. Festzuhalten ist zunächst, dass es in Deutschland anders als etwa in der Schweiz⁴⁵ keine mittelbare Bundesstaatsangehörigkeit gibt: Zwar sieht § 1 StAG⁴⁶ auch noch nach der jüngsten Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes⁴⁷ vor, dass „Deutscher“ sein soll, „wer die Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaat“ besitzt.⁴⁸ Diese Regelung wurde jedoch bereits 1934 mit der Aufhebung der Staatsangehörigkeit in den Ländern gegenstandslos.⁴⁹ Daran hat sich auch nichts geändert, als nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches wieder Länder errichtet worden sind.⁵⁰ Wer (nur) in einem Bundesland eingebürgert wird, bleibt daher im Hinblick auf das Bundesrecht weiterhin Ausländer.

⁴³ Wobei zu beachten ist, dass die Ländern aufgrund der Vorgaben des Ausländerrechtes keinen nennenswerten Einfluss darauf haben, welchen Ausländern ein Recht zum dauerhaften Aufenthalt zugestanden wird.

⁴⁴ Im Ergebnis ist den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes daher zuzustimmen: Denn das Kommunalwahlrecht für Ausländer war sowohl in Hamburg als auch in Schleswig-Holstein durch einfache Gesetze eingeführt worden.

⁴⁵ Nach Art. 37 Abs. 1 nBV (Fn. 32) beruht die Schweizerbürgerschaft grundsätzlich auf der Kantonsbürgerschaft. Allerdings hat der Bund gemäß Art. 38 Abs. 1 nBV das Recht, den Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Abstammung, Heirat und Adoption zu regeln. Im Übrigen kann er den Kantonen gemäß Art. 38 Abs. 2 nBV Mindeststandards für die Verleihung des Kantonsbürgerrechtes vorgeben (diese Regelungen wurden unverändert aus Artt. 43 f. der alten Bundesverfassung übernommen); vgl. dazu *Grisel*, in: *Albert/Eichenberger/Müller/Rbinow/Schindler* (Hrsg.), *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizer Eidgenossenschaft* (Stand 5/1995), Rn. 20 ff. zu Art. 44 BV; *Häfelin/Haller*, a.a.O., Rn. 554 ff.

Nach Art. 12 Abs. 2 des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechtes (BüG – Systematische Sammlung des Schweizer Bundesrechts Nr. 141.0), darf das Kantonsbürgerrecht nur nach einer Bewilligung durch die Bundesbehörden erteilt werden.

⁴⁶ Vom 22.7.1913 (RGBl. S. 583); bis zum 1.1.2000 „Reichs- und Staatsbürgerschaftsgesetz“ (RuStAG).

⁴⁷ Durch das Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes vom 15.7.1999 (BGBl. I S. 1618).

⁴⁸ Die §§ 8-16 RuStAG regelten die Voraussetzungen und das Verfahren der Einbürgerung, wobei den Ländern ein relativ grosser Spielraum blieb. Nach § 9 S. 1 RuStAG konnten nur die anderen Länder, nicht jedoch das Reich Bedenken gegen eine geplante Einbürgerung erheben. Gegebenenfalls hatte der Bundesrat zu entscheiden. Das Gesetz über die Erwerbung und den Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit vom 1.6.1870 (BGBl. S. 355) hatte sogar überhaupt keine unmittelbare Bundes- bzw. Reichsangehörigkeit vorgesehen.

⁴⁹ Durch die Verordnung über die deutsche Staatsangehörigkeit vom 5.2.1934 (RGBl. I S. 85). Seither gibt es nur noch die unmittelbare Bundes-Staatsangehörigkeit. *Makarov/von Mangoldt* (Fn. 19), Rn. 8 zu § 1 RuStAG, weist völlig zurecht darauf hin, dass die Länder nur deshalb die Möglichkeit hatten, ihre Staatsangehörigkeit nach 1949 selbst zu regeln, weil die Bestimmungen des RuStAG über die Landes-Staatsangehörigkeit seit 1934 unwirksam waren; in diesem Sinne auch schon *Hoffmann*, *Die Staatsangehörigkeit in den deutschen Bundesländern*, AöR 1956, S. 300, 329 f.

⁵⁰ In diesem Sinne *Hailbronner/Renner*, *Staatsangehörigkeitsrecht*, 1991, Rn. 7 zu § 1 RuStAG; vgl. auch *Makarov/von Mangoldt* (Fn. 19), Rn. 8 zu § 1 RuStAG; *Marx*, *Kommentar zum Staatsangehörigkeitsrecht*, 1997, Rn. 5 f. zu § 1 RuStAG. Zumindest auf den ersten Blick lässt sich diese Auslegung allerdings nicht damit vereinbaren, dass § 1 StAG auch nach 1949 trotz mannigfaltiger Änderungen des Staatsangehörigkeitsrechtes unverändert beibehalten wurde. Dies deutet grundsätzlich darauf hin, dass sich der Gesetzgeber die Regelung des § 1 StAG zu eigen gemacht hat. Auf der anderen Seite ist aber zu beachten, dass nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches Einigkeit darüber bestand, dass die deutsche Staatsangehörigkeit auch weiterhin nur unmittelbar erworben werden könne, vgl. dazu *Marx*, a.a.O., Rn. 8 zu § 1 RuStAG.

Aus der Verleihung der Landes-Staatsbürgerschaft ergibt sich allerdings das Recht zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung im Lande. Außerdem haben die Betroffenen einen Anspruch darauf, in Bezug auf den Schutz durch die Grundrechte der Landesverfassung mit den deutschen Staatsbürgern gleichgestellt zu werden. Entsprechend der Kompetenzordnung des Grundgesetzes kommt es für die Zuordnung zum Gemeinde-Volk darauf an, ob die betreffende Person die Staatsangehörigkeit des Landes besitzt.⁵¹ Genau dies drückt auch Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG aus, indem er Ländern und Kommunen ein einheitliches „Volk“ zuordnet.

Wenn die Länder aber grundsätzlich das Recht haben, die Voraussetzungen für den Erwerb der Landes-Staatsangehörigkeit autonom zu bestimmen, dann können sie Ausländern erst Recht einzelne politische Rechte zugestehen.⁵² Zwar setzt auch dies in jedem Fall eine Verfassungsänderung voraus, da es derzeit in allen Landesverfassungen Regelungen gibt, die Art. 20 Abs. 2 GG entsprechen.⁵³ Jedoch ist ebensowenig wie auf der Ebene des Bundes ein zwingender Grund dafür ersichtlich, wieso der Landes-Verfassungsgeber auf die Entscheidung beschränkt sein sollte, den Betroffenen entweder das volle oder gar kein Bürgerrecht zuzugestehen. Daher ist es insbesondere zulässig, Ausländer auf das Kommunalwahlrecht zu beschränken,⁵⁴ ihnen nur das aktive Wahlrecht oder das Recht einzuräumen, sich an bestimmten direktdemokratischen Verfahren auf der Ebene des Landes oder der Kommunen zu beteiligen.⁵⁵

5. Zur Möglichkeit bundesrechtlicher Vorgaben

Will man den Ländern das Recht verweigern, ihr politisches System dem Einfluss der nicht-deutschen Bürger zu öffnen und auf diese Weise mit verschiedenen Möglichkeiten der politischen Integration zu experimentieren, dann müsste in jedem Fall das Grundgesetz geändert werden. Der Bund könnte sich etwa, wie schon das Reich in der Zeit der Weimarer Republik, das ausschließliche Recht zur Regelung der Staatsangehörigkeit vorbehalten.⁵⁶ Dies lässt sich jedoch kaum mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbaren, der nach

⁵¹ Wobei vorausgesetzt wird, dass die Kommunen keine Staatsqualität besitzen. Nur dann ist es selbstverständlich, dass das Gemeindevolk von der übergeordneten Ebene vorgegeben werden kann.

⁵² In diesem Sinne auch schon *Bryde*, JZ 1989, 257, 259 f., der allerdings zu sehr auf die faktische Betroffenheit abstellt und sich damit angreifbar macht.

⁵³ Das Wahl- und Stimmrecht ist daher auf die jeweiligen Landes-Staatsangehörigen beschränkt; vgl. Artt. 25 Abs. 1, 26 Abs. 1 BW-V; Artt. 2, 4 BayV; Art. 2 Abs. 1 BerlV; Art. 3 Abs. 1 S. 1 BbgV; Art. 66 Abs. 1 BremV; Art. 3 Abs. 2 S. 1 HambV; Art. 70, 73 Abs. 1 HessV; Art. 3 Abs. 1 S. 1 MV-V; Art. 2 Abs. 1 S. 1 NdsV; Art. 2 NRW-V, Art. 75 RP-V; Artt. 61 Abs. 1 i.V.m. 64 SaarV; Artt. 3 Abs. 1 i.V.m. 4 Abs. 2 SächsV; Art. 2 Abs. 2 S. 1 und 2 i.V.m. 42 Abs. 2 LSA-V; Art. 2 Abs. 1 SH-V; Art. 45 S. 1, 46 Abs. 2 ThürV.

Einige Verfassungen enthalten allerdings Öffnungsklauseln, die eine Erweiterung der politischen Rechte auf Ausländer nach Maßgabe des GG ermöglichen, vgl. Artt. 3 Abs. 2, 22 Abs. 2 S. 2 BbgV; Art. 42 Abs. 2 S. 2 LSA-V.

⁵⁴ Daher ist auch die Regelung des Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG verfassungsrechtlich unbedenklich. Denn obwohl das BVerfG in seiner Entscheidung in einem obiter dictum ausdrücklich betont hat, dass ein Kommunalwahlrecht für EU-Ausländer zulässig sei, *BVerfGE*, 83, 37, 59, lässt sich diese Auffassung kaum mit der zuvor vom Gericht dargelegten Auffassung vereinbaren, dass das durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützte demokratische Prinzip für alle Ebenen des Staates eine „einheitliche Legitimationsgrundlage“ in dem Sinne verlange, dass das Legitimationssubjekt teildentisch sein muss; kritisch zur Entscheidung des BVerfG daher etwa *Löwer* (Fn. 3), Rn. 28 zu Art. 28 GG, m.w.N.

⁵⁵ In der rechtswissenschaftlichen Literatur wurde im Hinblick auf die Rechtsprechung des BVerfG vor allem die Entscheidung des brandenburgischen Verfassungsgebers in Frage gestellt, nicht nur Deutschen das Recht zu geben, sich an einer Volksinitiative zu beteiligen, obwohl dieses Verfahren gegebenenfalls der erste Schritt auf dem Weg zu einem Volksentscheid ist; vgl. dazu *Fliegand*, LKV 1993, 181; *Karpen*, JA 1993, 100, 112; *Kanther*, Die neuen Landesverfassungen im Lichte der Bundesverfassung, Diss. Köln 1993, S. 222; *Löwer* (Fn. 3), Rn. 19 zu Art. 28 GG; *Sampels* (Fn. 30), S. 161 ff.; ähnlich auch *Neumann*, Die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1996, Rn. 14 zu Art. 87 BremV.

Demgegenüber stellen *Berlit*, KritV 1993, 318, 329; *Franke/Kneifel-Haverkamp*, JöR 1994, 111, 142, auf die Vergleichbarkeit der Volksinitiative mit einer Massenpetition ab; auch *Stiens* (Fn. 7), S. 205, hält die Beteiligungsrechte von Ausländern ohne nähere Begründung verfassungsrechtlich für unproblematisch.

⁵⁶ Dabei stellt sich die Frage, ob der Bund aufgrund einer Kompetenz zur Regelung der Staatsangehörigkeit in den Ländern auch ermächtigt wäre, Regelungen über einzelne politische Rechte der Ausländer zu erlassen. Im Zweifel ist schon wegen der nötigen Rechtsklarheit ein eigenständiger Kompetenztitel erforderlich.

der zwar nicht völlig überzeugenden⁵⁷ aber dennoch ganz überwiegend vertretenen,⁵⁸ Ansicht die Eigenstaatlichkeit der Länder garantiert. Diese können nämlich nur dann als Staaten angesehen werden, wenn sie zumindest über eines der für einen Staat konstitutiven Elemente Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt einigermaßen autonom bestimmen dürfen. Die bloße Organisationshoheit reicht nicht aus.⁵⁹

Aus dieser Perspektive erscheint auch eine Wiederbelebung der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis des Art. 74 Abs. 1 Nr. 8 GG problematisch. Nimmt man den Grundsatz der Eigenstaatlichkeit nämlich ernst, dann wäre eine solche Bestimmung verfassungskonform in dem Sinne auszulegen, dass der Bund den Ländern – wie sonst etwa im Rahmen der Rahmenkompetenzen gemäß Art. 75 GG – allenfalls gewisse Vorgaben für die Ausgestaltung der Landesstaatsangehörigkeit machen dürfte.⁶⁰

6. Verfassungspolitischer Ausblick und Schluss

Nimmt ein Land sein souveränes Recht in Anspruch, eine eigene Staatsangehörigkeit einzuführen oder Ausländern einzelne politische Rechte einzuräumen, dann werden zweifellos Reibungsflächen geschaffen, die die Verfassungsgeber in anderen föderalistischen Systemen von vorne herein abgeschliffen haben.⁶¹ Allerdings ist dieses Ergebnis die folgerichtige Konsequenz aus der Tatsache, dass sich der Bund Selbstbeschränkung auferlegt und den Ländern auf diese Weise einen größeren Spielraum für die konkrete Ausgestaltung ihres Staatsorganisationsrechtes verschafft hat. Diese Entscheidung erweist sich bei näherer Betrachtung auch nicht als Zeichen für die Schwäche des föderalistischen Systems sondern vielmehr als Ausdruck seiner Stärke. Denn ein echter Bundesstaat setzt ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern bzw. unter den Ländern voraus. Wenn der Bund auf Einflussmöglichkeiten verzichtet, dann ist dies nicht nur ein Zeichen für sein Vertrauen in die Selbststeuerungsfähigkeit der Länder, sondern auch und vor allem in deren Fähigkeit, bei ihren Entscheidungen auch die Belange des Bundes und der anderen Länder mit zu berücksichtigen.

Zehn Jahre nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes zum kommunalen Ausländerwahlrecht und fünf Jahre nach der Einführung des Art. 28 Abs 1 S. 3 GG besteht für den Bund und für die Länder Anlass, sich erneut mit der Frage auseinander zu setzen, ob das Recht, sich an der politischen Willensbildung zu beteiligen, am Ende eines Integrationsprozesses stehen muss, oder ob die Gewährung (einiger) politischer Rechte nicht doch integraler Bestandteil dieses Integrationsprozesses sein kann. Ein Blick über die Landesgrenzen zeigt jedenfalls, dass die Beteiligung von Ausländern an der politischen Willensbildung in den Ländern und Kommunen keineswegs einzigartig wäre: Schließlich haben Ausländer in den Schweizer Kantonen Neuenburg (Neuchâtel)⁶² und Jura⁶³ bestimmte politische Rechte, ohne dass dies zu größeren

⁵⁷ Der deutsche Föderalismus hat sich in den vergangenen fünfzig Jahren trotz einiger unbestreitbaren Defizite bewährt. In der verfassungspolitischen Diskussion steht daher derzeit durchaus zu Recht die Forderung nach einer Dezentralisierung von Entscheidungen und einer Stärkung der Länder im Vordergrund. Das kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass Art. 79 Abs. 3 GG weniger den Staatscharakter der Länder an sich schützt, sondern vielmehr ihre (partielle) Autonomie und ihre Mitwirkungsrechte auf der Ebene des Bundes. Diese Rechte könnten die Länder jedoch ebenso gut als autonome Regionen innerhalb des Bundes wahrnehmen. Ob sie originäre Staatsgewalt ausüben, ist demgegenüber nur von untergeordneter Bedeutung.

⁵⁸ Vgl. dazu statt vieler *BVerfGE* 34, 9, 19 f.; *Dreier*, in: *ders.* (Fn. 2), Rn. 39 zu Art. 79 Abs. 3 GG; *Lücke* in *Sachs* (Fn. 3), Rn. 26 ff. zu Art. 79 GG, jeweils m.w.N.

⁵⁹ Das Staatsvolk und Staatsgebiet (Artt. 29, 118 GG) sind der Disposition der Länder völlig entzogen. Zwar haben sie de jure das souveräne Recht, über die Ausübung der Staatsgewalt zu entscheiden. Die Kompetenz-Kompetenz liegt jedoch beim Bund. Kein Land kann sich daher allein gegen eine Verlagerung weiterer Zuständigkeiten auf die höhere Ebene wehren. Vor allem fehlt den deutschen Ländern seit jeher das wichtigste Handlungsinstrument souveräner Staaten, nämlich das Recht eigene Steuern zu erheben und frei über die Verwendung der Einnahmen zu entscheiden.

⁶⁰ Aus dieser Perspektive erscheint es insbesondere zweifelhaft, ob der Bund den Ländern so weitgehende Vorgaben für die Einbürgerung machen dürfte, wie sie das Schweizer BÜG (dazu oben Fn. 45) in Bezug auf die Einbürgerung von Ausländern durch die Kantone enthält.

⁶¹ In Österreich (oben Fn. 29) und den USA durch die Einführung einer einheitlichen Bundes-Staatsangehörigkeit, in der Schweiz – und von 1870 bis 1934 auch in Deutschland (Fn. 48 f.) – dadurch, dass die Kantonsbürger automatisch Schweizerbürger werden (Fn. 45).

⁶² Dies gilt im Grunde schon seit 1850. Nach Art. 3 Nr. 2 des Gesetzes über die politischen Rechte des Kantons Neuenburg vom 17.10.1984, haben Ausländer, die aufgrund einer Aufenthaltsberechtigung seit mindestens einem Jahr im Kanton ansässig sind, das aktive Wahl- und Stimmrecht auf kommunaler Ebene. Diese Regelung beruht auf Art. 66 Nr. 2. letzter Satz der Kantonsverfassung.

Verwerfungen des politischen Systems in den Kantonen oder gar im Bund geführt hätte.⁶⁴ Und in Neuseeland haben Ausländer unter bestimmten Umständen sogar das Wahl- und Stimmrecht auf der nationalen Ebene.⁶⁵

Im Entwurf für eine Revision der Kantonsverfassung ist vorgesehen, Ausländern nach dem Vorbild des Kantons Jura unter bestimmten Umständen auch auf Kantonsebene das Wahl- und Stimmrecht einzuräumen; vgl. Art. 34 lit. c des Verfassungsentwurfs vom 8.6.1998. Nach den Angaben der Verfassungskommission würde diese Änderung dazu führen, dass zu den derzeit ca. 103.000 Stimmberechtigten weitere 20.000 hinzu kämen!

⁶³ Nach Art. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte des Kantons Jura vom 26.10.1978 haben Ausländer, die seit mindestens zehn Jahren im Kanton ansässig sind, das aktive Wahl- und Stimmrecht (mit Ausnahme der Abstimmungen über Verfassungsänderungen) auf Kantonsebene. Diese Regelung beruht auf einer Ermächtigung in Art. 73 der Kantonsverfassung.

⁶⁴ Zu den praktischen Erfahrungen im Jura und Neuchâtel vgl. *Cueni/Fleury*, *Etrangères et droits politiques*, Bern 1994; vgl. hierzu auch *Linder*, *Schweizerische Demokratie*, 1999, S. 60, der darauf hinweist, dass Vorschläge für ähnliche oder weitergehende Regelungen sowohl auf der Ebene des Bundes als auch in den Kantonen bei Verfassungsreferenden gescheitert sind. Auch hat bislang keine der Gemeinden des Kantons Appenzell Ausserrhoden von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Ausländern das Wahl- und Stimmrecht einzuräumen (Art. 105 Abs. 2 der Kantonsverfassung).

⁶⁵ Laut Teil V Nr. 74 Abs. 1 lit. a.ii und lit. b des Electoral Act vom 17.8.1993 sind neben den neuseeländischen Staatsbürgern auch „permanent residents“ berechtigt, sich als Wähler registrieren zu lassen, wenn sie mindestens ein Jahr lang vor der Wahl in Neuseeland gelebt haben. Die „permanent residency“ ist eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung, die auf Antrag nach den Vorschriften des Immigration Act 1987 erteilt wird..