

## Kommunales Wahlrecht für Ausländer

Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages

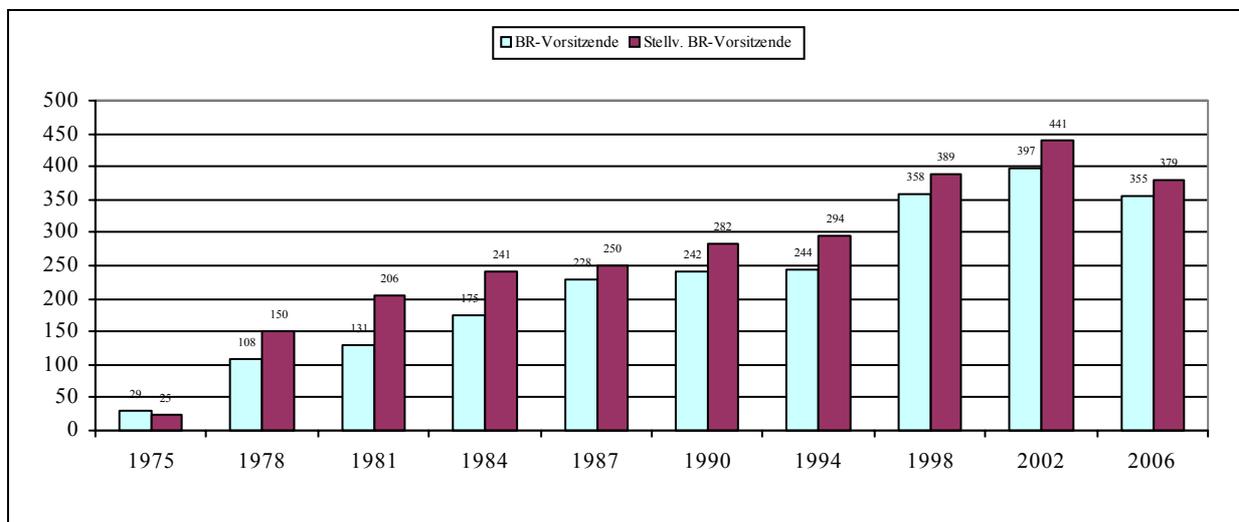
22. September 2008

Prof. Dr. Dietrich Thränhardt, Universität Münster

### 1. Deutschland: Integration in den Betrieben - Nichtintegration in der Politik

1972 hat die Bundesrepublik ein gigantisches Experiment mit demokratischer Beteiligung begonnen: Einerseits beschloss der Bundestag einstimmig, allen Arbeitnehmern ohne Unterschied ihrer Staatsangehörigkeit das volle aktive und passive Wahlrecht bei den Betriebsratswahlen zu verleihen. Diese großzügige Erweiterung der Partizipationsrechte wurde ein voller Integrationserfolg, sowohl von der Beteiligung wie von den Ergebnissen her. Etwa achthundert Menschen ausländischer Herkunft sind in den letzten Jahren allein im Bereich der Metallindustrie zu Vorsitzenden oder stellvertretenden Vorsitzenden von Betriebsräten gewählt worden, genießen also das Vertrauen der gesamten Belegschaft (Schaubild 1). Die Umfragen im Auftrag des Bundesarbeitsministeriums haben regelmäßig ergeben, dass sich die Beschäftigten ausländischer Herkunft von den Betriebsräten gut vertreten fühlen. Auch in der angespannten Situation in der ersten Hälfte der neunziger Jahre hat es innerhalb der Betrieben keine ernsthaften Störungen oder Konflikte gegeben. Volle Partizipation hat hier also volle Integration und optimale Ergebnisse ermöglicht, besser als in vielen Nachbarländern.

**Schaubild 1: Betriebsratsvorsitzende und stellvertretende Vorsitzende ausländischer Herkunft im IG-Metall-Bereich 1975-2006**

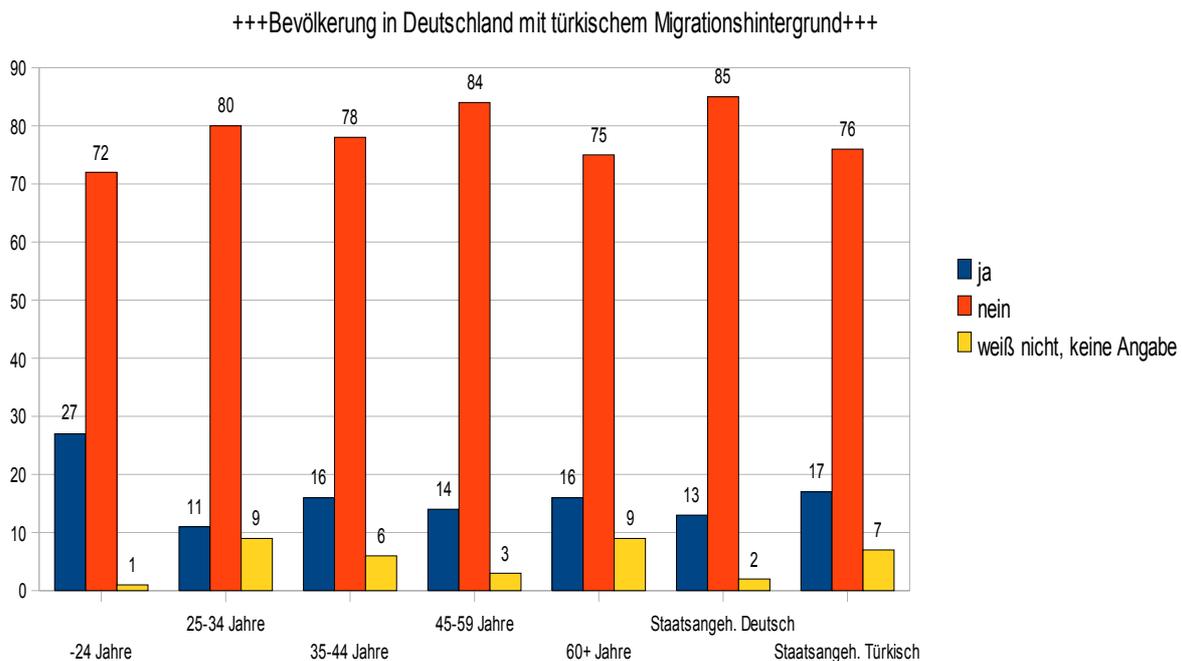


Quelle: IG Metall. 2006 verkürzter Erfassungszeitraum

Ganz anders die Situation in der allgemeinen Politik: Hier fiel trotz einer frühen Diskussion um Einbürgerung und Wahlrecht in den siebziger Jahren die Entscheidung, Zuwanderer weder zu ermutigen, die deutsche Staatsangehörigkeit zu erwerben noch ihnen ohne diese Staatsangehörigkeit Wahlrechte zu gewähren. Es entwickelte sich ein stabiler Widerspruch zwischen wachsender sozialer und wirtschaftlicher Integration und politischem Außenseiterstatus. Das hatte zur Folge, dass sich die Zuwanderer auch in der zweiten oder sogar dritten Generation immer noch nicht als Deutsche definieren, sondern sich als Portugiesen, Spanier, Türken etc. fühlen – im Unterschied etwa zu europäischen Nachbarländern, die die politische Integration aktiver betreiben. Die Migranten fühlen sich auch nicht von der Bundesregierung vertreten, wie jüngst die Reaktion auf das Wort der Bundeskanzlerin zeigte, sie sei auch die Bundeskanzlerin der in Deutschland lebenden Türken (Schaubild 2).

**Schaubild 2: Kaum politische Integration und Teilhabe**

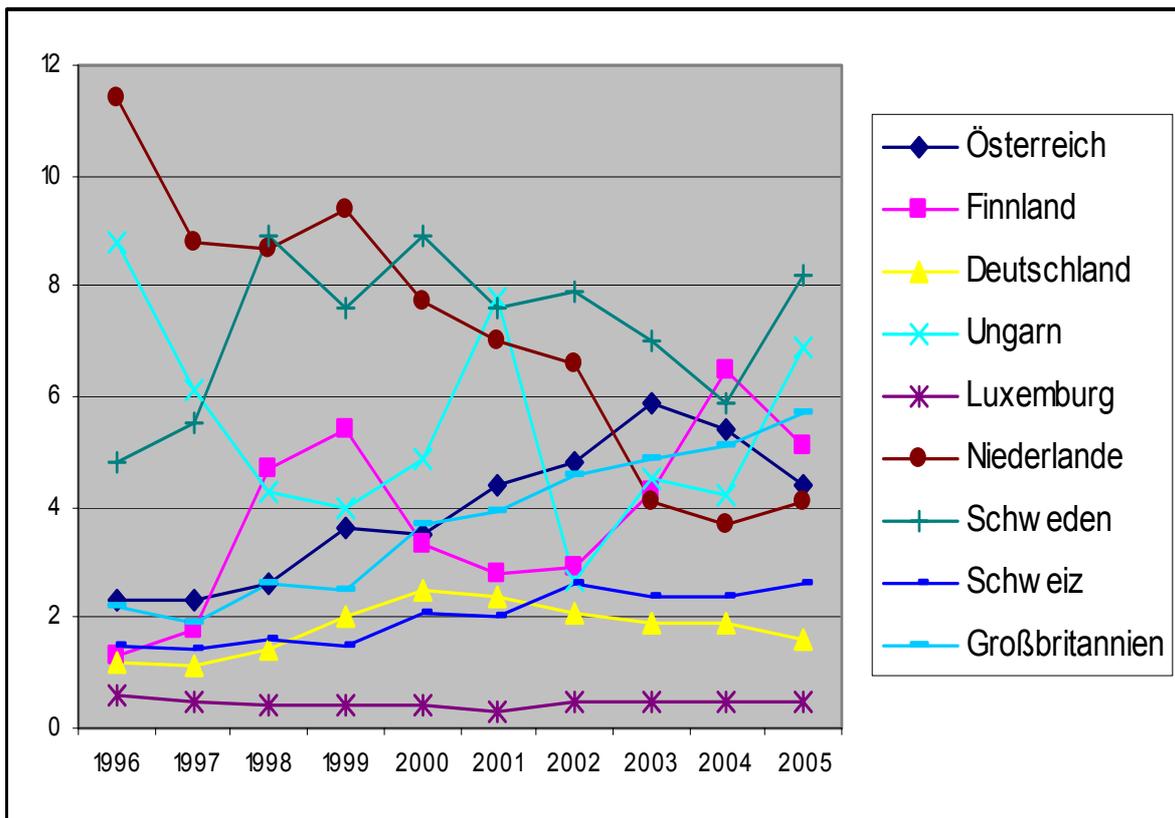
Die deutsche Bundeskanzlerin hat gesagt, sie sei auch die Kanzlerin der hier lebenden Türken. Halten Sie das für glaubwürdig?



Quelle: N=401, tns Infratest 2008

Nach wie vor sind – wie die jährlichen OECD-Statistiken ausweisen - die Einbürgerungszahlen in Deutschland vergleichsweise niedrig, was zur Folge hat, dass ein beträchtlicher Teil der ständig in Deutschland lebenden Bevölkerung keine politischen Rechte hat und sich nicht an der Politik beteiligen kann. Mit den neuen Einbürgerungstests dürften die Einbürgerungsraten noch einmal zurückgehen.

**Schaubild 3: Einbürgerungsraten in ausgewählten europäischen Ländern 1996-2005 (%)**



Prozentsatz der im jeweiligen Jahr eingebürgerten Ausländer. Quelle: OECD, International Migration Outlook. SOPEMI 2007, Paris 2007, 359, eigene Darstellung

## 2. Das demokratische Defizit in Deutschland

Mit dem Urteil der Bundesverfassungsgerichts 1990 wurde auch die Gewährung des Kommunalwahlrechts für Ausländer abgeschnitten, allerdings wurde es mit dem Vertrag von Maastricht für EU-Bürger über eine Verfassungsänderung eingeführt. Im Vergleich mit Ländern mit hohen Einbürgerungsraten wie Frankreich, Ländern mit kommunalem Ausländerwahlrecht wie Dänemark und insbesondere Ländern mit hohen Einbürgerungsraten und kommunalem Wahlrecht wie Schweden verzeichnet die Bundesrepublik ein Demokratie-Defizit: ein bedeutender Teil der auf Dauer hier lebenden Bevölkerung hat keine politischen Rechte und nimmt nicht an der politischen Willensbildung teil (zum Vergleich der Regelungen siehe Davy Hg. 2001).

Diese Entwicklung beruht nicht auf unveränderbaren kulturellen Traditionen Deutschlands (so Brubaker 1992, korrigierend Hagedorn 2001), sondern auf politischen Entscheidungen und problematischen ideologischen Gräben in den achtziger und neunziger Jahren, die zur politischen Entfremdung großer Teile der Migrationsbevölkerung von der deutschen Politik

beigetragen haben, obwohl sich die Migranten in ihrem sozialen Umfeld überwiegend zu Hause fühlen und die Kontakte zur einheimischen Bevölkerung von Jahr zu Jahr zunehmen.

Für die demokratische Qualität der kommunalen Politik hat dies vor allem in Gebieten mit hohen Ausländeranteilen gravierende Konsequenzen (Strohmeyer 2006). Da auch die Wahlbeteiligung der deutschen Bevölkerung absinkt, wählen in solchen Gebieten nur noch ein Drittel der Erwachsenen ihre kommunalen Vertretungen – eine Situation, die an die amerikanischen Südstaaten vor 1966 erinnert. Kommunalen Politikern wird eine an allen Bürgern orientierte Politik in einer solchen Situation sehr erschwert, denn das demokratische Wechselspiel zwischen Bevölkerung und politischer Vertretung ist gestört. Es wächst die Versuchung, Politik auf Kosten der Migranten oder gegen sie zu machen, wie dies in den katastrophalen Auseinandersetzungen in der ersten Hälfte der neunziger Jahre geschehen ist. In der Folge haben Gewalttaten mehrere Dutzend Menschenleben gefordert und es hat sich eine beklagenswerte Tradition rassistischer Brandanschläge in Deutschland etabliert, die immer noch anhält. Dem deutschen Ansehen in der Welt hat dies extrem geschadet.

Die enormen Leistungsunterschiede zwischen kommunalen Verwaltungen, die in vielen Bereichen feststellbar sind, z. B. bei den Einbürgerungsquoten (Thränhardt 2008), dürften auch damit zusammenhängen, dass der notwendige demokratische Kontrollimpetus in Bezug auf die Migrationsbevölkerung fehlt. Ersatzlösungen wie Ausländerbeiräte oder Beauftragte sind keine zureichende Hilfe, sie können den aktiven demokratischen Prozess nicht ersetzen.

Die deutsche Situation ist gekennzeichnet von einer vergleichsweise geringen Präsenz von Migranten und Migrantenorganisationen in der Öffentlichkeit (Koopmans/Duyvené 2005), weitgehend fehlenden politischen Identifikationsangeboten, wenig politischer Teilhabe und einem karitativen Betreuungsdenken, das im Einzelnen sehr aner kennenswerte Resultate zeitigt, aber auf die Dauer die eigenständige Selbstvertretung nicht ersetzen kann. Hinzu kamen lange Zeit Negativkampagnen gegenüber Migranten aus der Türkei und neuerdings die allgemein Skepsis gegenüber Moslems.

### **3. Positive Erfahrungen mit dem Wahlrecht für Einwanderer in den USA, Israel und Schweden**

Einwanderungsprozesse sind in den Ländern und Perioden am produktivsten verlaufen, die sowohl die Einbürgerung erleichtert bzw. automatisch gewährt haben als auch schon vor der Einbürgerung eine Wahlbeteiligung ermöglicht haben. Dazu seien drei Beispiele angeführt:

### **3.1. Die USA im 19. Jahrhundert.**

In 22 Einzelstaaten der USA hatten am Ende des 19. Jahrhunderts Einwanderer das Wahlrecht. Diese Einwanderer ohne Staatsangehörigkeit beteiligten sich nicht nur an lokalen, sondern auch an einzelstaatlichen Wahlen und hatten so auch Einfluss auf die Bundespolitik. Nach dem Bürgerkrieg und der Sklavenbefreiung erreichte die Gewährung des Wahlrechts an Ausländer einen Höhepunkt, auch im Kontext des militärischen Einsatzes von Einwanderern. Im Zusammenhang mit dem aufkommenden Nationalismus um die Jahrhundertwende und vor allem im Ersten Weltkrieg und mit der Beschränkung der Einwanderungsmöglichkeiten ab 1920/24 wurde Nichtstaatsbürgern das Wahlrecht schrittweise entzogen. Als letzter Staat schaffte 1926 Arkansas das Ausländerwahlrecht ab, damit wirkte 1928 nach über hundert Jahren Beteiligung zum ersten Mal kein Ausländer mehr bei nationalen, regionalen oder lokalen Wahlen mit (Aylsworth 1931). In der Zeit der großen Einwanderungswellen erleichterte das Wahlrecht die produktive Mitwirkung der Einwanderer wesentlich, parallel zur Etablierung beispielsweise eines blühenden deutschsprachigen Schul-, und Presse- und Kirchenwesens, das dann ebenfalls dem Ersten Weltkrieg zum Opfer fiel. „Until it was finally undone by the xenophobic nationalism attending World War I, alien suffrage figured importantly in America’s nation-building process and in its struggle to define the dimensions and scope of democratic membership.“ (Raskin 1993: 1397).

1992 führte als erste Gemeinde die Stadt Tokoma Park in Maryland das kommunale Wahlrecht für Ausländer wieder ein, andere Gemeinden haben sich inzwischen angeschlossen. Auch wenn dies eine kleine Minderheit von Gemeinden ist, ist es den Einzelstaaten unzweifelhaft möglich, Ausländer wieder an Wahlen zu beteiligen, wie aus vielen Hinweisen in der Rechtsprechung hervorgeht (Neuman 1992; Raskin 1993).

### **3.2. Israel heute**

In Israel genießen Einwanderer, die als Angehörige von Juden einwandern, von der Einwanderung an unbeschränktes Wahlrecht. Ziel ist es, sie möglichst schnell in die Gesellschaft zu integrieren. Dementsprechend wird ihnen nach drei Jahren auch ohne weitere Bedingungen die Staatsangehörigkeit angeboten. Erreicht wird eine rasche Integration. Dies ist beispielsweise sichtbar beim Vergleich der Einwanderung aus Russland nach Israel und nach Deutschland. Während die „Russen“ in Israel eine wirtschaftlich, sozial und politisch dynamische und auch konfliktfähige Gruppe darstellen und in die Mitte der Gesellschaft drängen, sind sie in Deutschland in hohem Maße von Sozialhilfe abhängig und bleiben eher randständig. Das

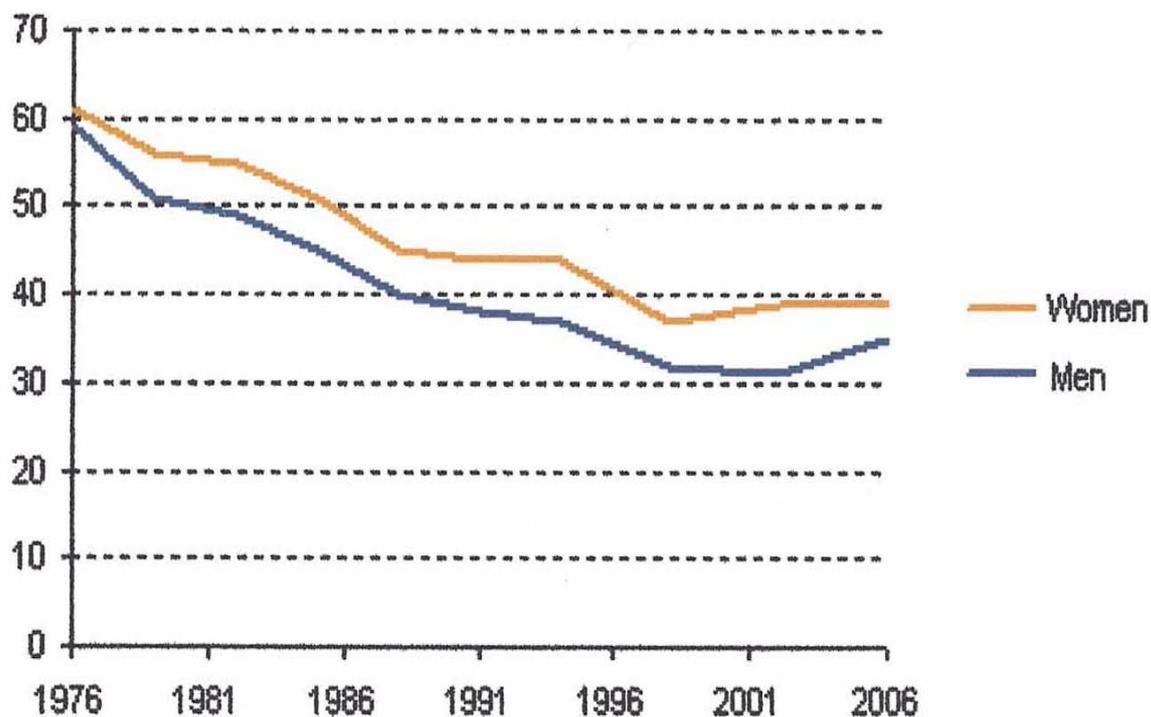
Wahlrecht spielt in dieser Hinsicht eine wesentliche instrumentelle Rolle, indem die Einwanderer ihre Interessen und Meinungen intensiv einbringen.

### 3.3. Kommunalwahlen in Schweden

Schweden hat 1975 als erstes europäisches Land das Kommunalwahlrecht für Einwanderer neu eingeführt. Drittstaatler benötigen dazu einen Aufenthalt von drei Jahren. Kombiniert wird das kommunale Wahlrecht mit einer dynamischen Einbürgerungspraxis, die im europäischen Vergleich die höchsten Werte erreicht (siehe Schaubild 3). An den folgenden Kommunalwahlen 1976 nahmen 60 % der wahlberechtigten Ausländer teil, eine massive Informationskampagne war vorausgegangen und alle politischen Parteien hatten um die Stimmen der Einwanderer geworben. In den folgenden Jahren ging die Wahlbeteiligung zurück, nahm aber im Jahr 2006 wieder zu (vgl. Schaubild 4). Die Beteiligung der Frauen ist etwas höher als die der Männer. Einwanderer finnischer, dänischer und norwegischer Herkunft beteiligen sich relativ wenig, Einwanderer aus der Türkei und Griechenland stärker.

*Schaubild 4: Wahlbeteiligung der Ausländer bei Kommunalwahlen in Schweden*

Voters in percentage of those entitled to vote



Quelle: Statistics Sweden

Das Absinken der Wahlbeteiligung ist im Kontext der hohen Einbürgerungsraten zu sehen, die vor allem von permanent Einwanderungswilligen in Anspruch genommen werden. Die starke Verankerung der Einwanderer in der schwedischen Kommunalpolitik wird deutlich, wenn man die die Zahl der in die Gemeinderäte und Kreistage gewählten Vertreter betrachtet, die im Ausland geboren waren. 2006 war es 6,8 % in den Gemeinderäten und 7,0 % in den Kreistagen – weit mehr als in allen anderen europäischen Ländern (vgl. im Einzelnen Dill 1999; Wüst 2006; Statistiska centralbyrån 2006).

Schweden ist das einzige Einwanderungsland in Europa, das keine Negativ-Politisierung der Einwanderungsprobleme erlebt hat, wie wir sie aus Ländern wie Deutschland, Frankreich, Großbritannien, der Schweiz, Österreich, Dänemark und den Niederlanden kennen. Gleichzeitig ist Schweden fähig gewesen, auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten weiterhin große Zahlen an Flüchtlingen aufzunehmen. Heute ist Schweden beispielsweise das einzige Land, das in beachtenswertem Ausmaß irakische Flüchtlinge aufnimmt. Dieser Erfolg beruht auf einem tragfähigen langfristig orientierten und kontinuierlich durchgehaltenen Konzept zur Integration mit den Eckpunkten Gleichheit, Wahlfreiheit und Zusammengehörigkeit. Das kommunale Wahlrecht schon vor der Einbürgerung stellt ein wichtiges öffnendes und verbindendes Element dieses Konzepts dar, dass die Einwanderer mit der schwedischen Gesellschaft und Politik in Beziehung bringt.

#### **4. Demokratischer Nationalstaat, Föderalismus und offene Welt**

Wie das oben skizzierte amerikanische Beispiel zeigt, war Ausländerwahlrecht vor der Zuspitzung des Nationalismus und der „Urkatastrophe“ des Ersten Weltkrieges (George Kennan) weit verbreitet. Auch der schweizerische Kanton Neuenburg hat das kommunale Wahlrecht für Ausländer aus dieser Zeit bewahrt. Die Beschränkung des kommunalen Wahlrechts auf Staatsbürger entspringt einer um 1900 aufgekommenen nationalistischen Ideologie, die zwar mit der Trias Staatsgebiet/Staatsgewalt/Staatsangehörigkeit in die juristische Dogmatik eingegangen ist, für das offene Deutschland von heute aber nicht mehr angemessen ist.

Deutschland hat sich nach der Katastrophe von 1933-45 in besonderer Weise vorstaatlichen Menschenrechten, universalistischen Werten, internationalem Recht, internationaler Verständigung und supranationalen Institutionen verpflichtet, vor allem im europäischen Zusammenhang. Gleichzeitig hat es sich föderalistisch organisiert, mit der Konsequenz, dass es eine Pluralität von Souveränitäten gibt. Dieses Ordnungsgefüge ist mit „Verfassungssouverä-

nität“ (Abromeit 1995) und mit „semi-sovereign state (Katzenstein 1987) bezeichnet worden. Es erlaubt eine Vielfalt produktiver institutioneller Arrangements auch über Grenzen hinweg und hat der Bundesrepublik geholfen, ein sehr respektiertes Mitglied der Völkerfamilie zu werden. Mit dem Maastricht-Vertrag hat dies auch die Konsequenz gehabt, dass die Wählerschaft in Europa- und Kommunalwahlen eine andere ist als die bei Bundestags- und Landtagswahlen.

Das Festhalten an nationalstaatlichen Verengungen und die Beschwörung des wagnerianischen Begriffs der „Schicksalsgemeinschaft“, der immer wieder in der Diskussion auftaucht, harmoniert nicht mit diesem Selbstverständnis. Merkwürdigerweise hält Deutschland gegenüber Nicht-EU-Migranten im politisch-rechtlichen Bereich an einer weitgehenden Abschottung fest, während es soziale Leistungen großzügig öffnet. Dies wirkt sich insbesondere gegenüber der Einwanderungsgruppe aus der Türkei aus, die seit 1982 immer wieder von kampagnenartigen Ausgrenzungen und seit 2001 als Moslems von einem Klima des Verdachts belastet ist.

In föderalistischen Systemen wie der Schweiz und den USA ist es selbstverständlich, dass die Gliedstaaten auch Entscheidungsmacht über die Definition ihres Wahlvolkes haben, solange alle Angehörigen des Bundesstaates gleich behandelt werden. Mit der Figur des „homogenen“ deutschen Staatsvolks haben die Verfassungsrichter 1990 eine Formulierung gewählt, die mit dem offenen und pluralistischen Selbstverständnis in Konflikt steht, dass die Bundesrepublik sonst prägt und etwa im Bereich des Staatskirchenrechtes auch zu sehr unterschiedlichen Beziehungen mit dem Vatikan führt.

Der Zusammenhang zwischen Wahlrecht und Politikgestaltung ist die Essenz der Demokratie. Politische Beteiligung ist der Schlüssel zu besseren politischen Ergebnissen und zu Integration, zum sich Angenommen und zu Hause fühlen. Trotz aller spektakulären Bemühungen auf höchster Ebene in den letzten Jahren und trotz des begrüßenswerten Integrationskonsenses zwischen den Parteien seit 2001 kann Integration nicht gelingen, wenn ein großer Teil der Einwanderer keine politischen Rechte hat. Es ist Zeit, Einwanderer auch politisch enger an Deutschland und seine Demokratie heranzubringen, im Interesse der Einwanderer und vor allem auch im wohlverstandenen Eigeninteresse der Deutschlands selbst.

## **Literatur:**

Abromeit, Heidrun 1995: Volkssouveränität, Parlamentsouveränität, Verfassungssouveränität, in: Politische Vierteljahresschrift, 36, 49–66.

Aylsworth, Leon E. 1935: The Passing of Alien Suffrage, in. *American Political Science Review* 114, 114-116.

Brubaker, Rogers 1992. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, Mass: Harvard Univ. Press.

Davy, Ulrike Hg. 2001. *Die Integration von Einwanderern. Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich*, Frankfurt.

Dill, Günter W. 1999: *Kommunales Wahlrecht für EU-Bürger. Studien und Materialien im internationalen Vergleich*, St. Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung.

Hagedorn, Heike 2001: *Wer darf Mitglied werden? Einbürgerung in Deutschland und Frankreich im Vergleich*, Opladen: Leske und Budrich.

Katzenstein, Peter 1987: *Policy and Politics in West Germany: The Growth of a Semi-Sovereign State*, Philadelphia: Temple Univ. Press.

Koopmans, Ruud/ Duyvené de Wit, Thom 2005: *The Integration of Ethnic Minorities into Political Culture: The Netherlands, Great Britain and Germany Compared*”, in: *Acta Politica* 40: 50-73.

Neuman, Gerald A. 1992: “We Are the People”: Alien Suffrage in German and American Perspective, in: *Michigan Journal of International Law* 259, 292-

Raskin, Jamin B.: *Legal Alien, Local Citizens: The Historical, Constitutional and Theoretical Meanings of Alien Suffrage*, in: *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 141, 1391-1470.

Statistiska centralbyrån 2006: *Elections to the Municipal Councils in 1982-2006. Those elected by Country of Birth*, [www.scb.se/templates/tableOrChart\\_160751.asp](http://www.scb.se/templates/tableOrChart_160751.asp)

Strohmeier, Klaus Peter 2006: *Segregation in den Städten*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Thränhardt, Dietrich 1999: *Allgemeines Wahlrecht und Ausschlusses von der Wahlberechtigung: Welche Vorgaben enthält das Demokratieprinzip?* In: Ulrike Davy Hg., *Politische Integration der ausländischen Wohnbevölkerung*, Baden-Baden: Nomos, 15-29.

Thränhardt, Dietrich 1981: *Das Eigeninteresse der Deutschen am Wahlrecht für Ausländer, in Integration ohne Partizipation? Ausländerwahlrecht in der Bundesrepublik Deutschland zwischen verfassungsrechtlicher Möglichkeit und politischer Notwendigkeit*, Frankfurt: Haag + Herchen 1981,61-95.

Thränhardt, Dietrich 2008: *Einbürgerung. Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit*. Bonn: Friedrich-Ebert Stiftung.

Wüst, Andreas M. 2006: *Wahlverhalten und politische Repräsentation von Migranten*, [www.buergerimstaat.de/4\\_06/wahl.htm](http://www.buergerimstaat.de/4_06/wahl.htm).

# Kommunales Wahlrecht für Ausländer

Anhörung des Innenausschusses des  
Deutschen Bundestages

22. September 2008

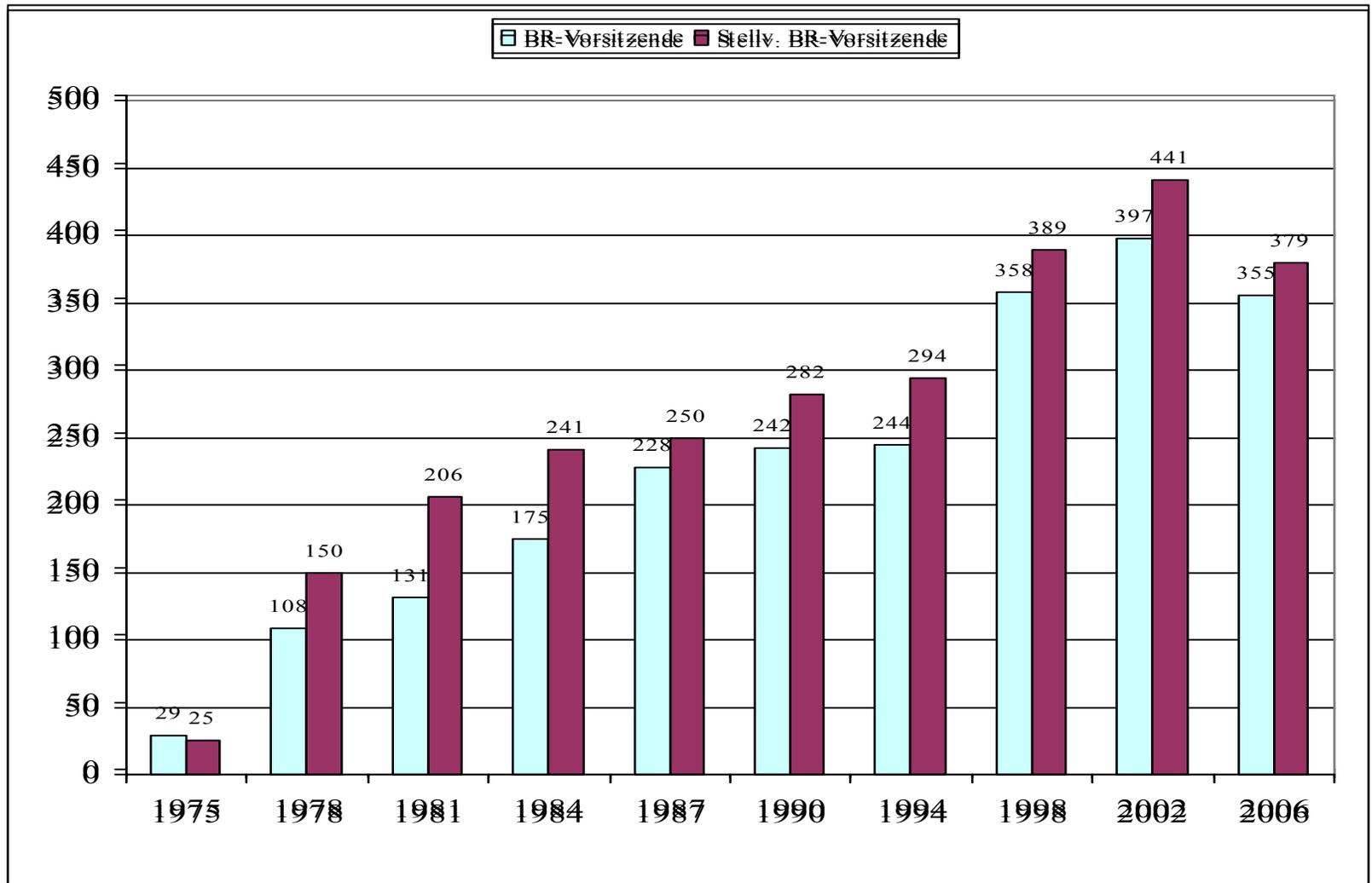
Prof. Dr. Dietrich Thränhardt

# 1972 gigantisches Experiment:

- Einstimmiger Beschluss des Bundestages für das volle Wahlrecht *aller* Beschäftigten zu den Betriebsräten
- Gleichzeitig Verzicht auf politische Wahlrechte für Ausländer und Zurückhaltung bei der Einbürgerung

# Ergebnis: Integration in den Betrieben

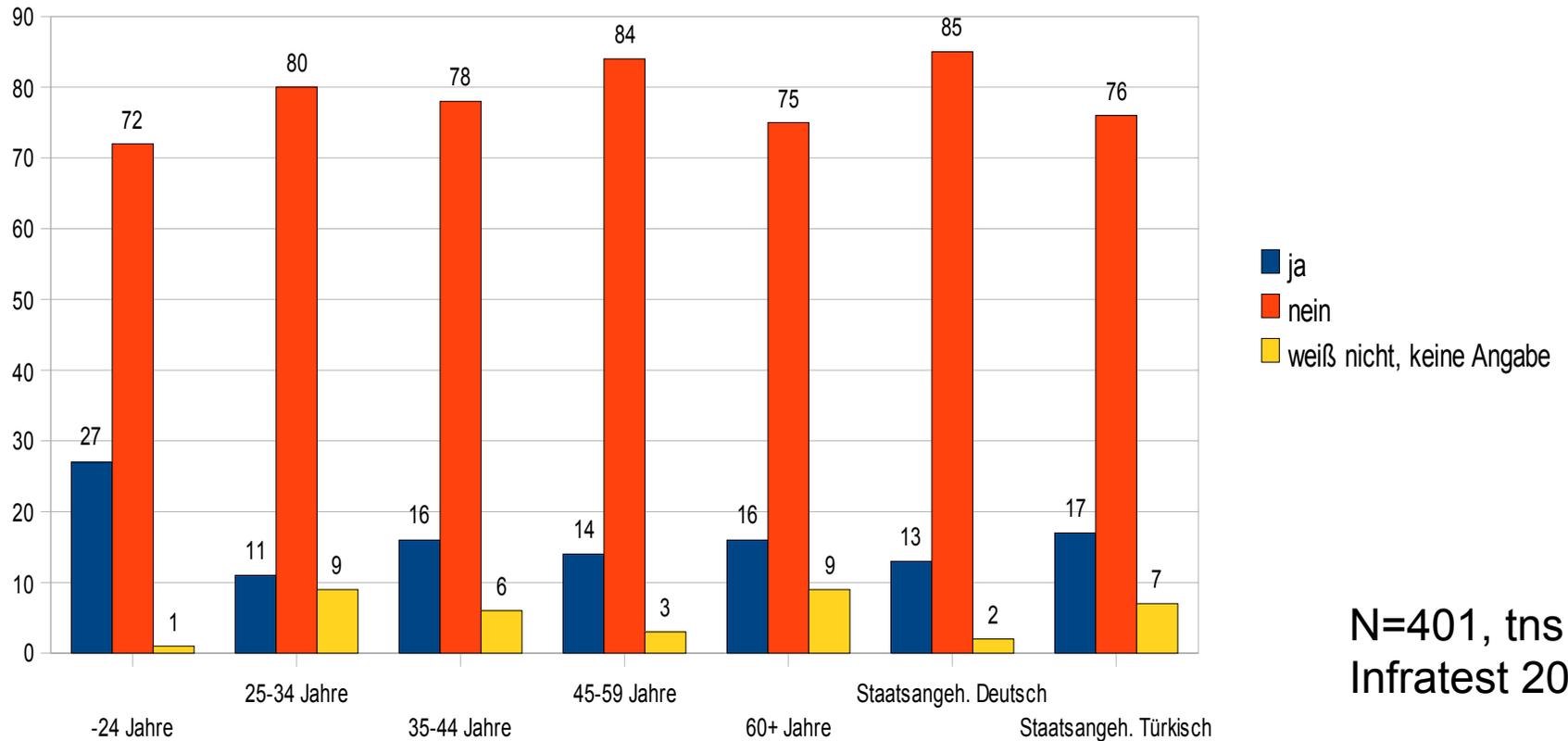
Betriebsratsvorsitzende und stellvertretende Vorsitzende ausländischer Herkunft im IG-Metall-Bereich 1975-2006 (2006 verkürzter Erhebungszeitraum)



# Ergebnis: kaum politische Integration und Teilhabe

Die deutsche Bundeskanzlerin hat gesagt, sie sei auch die Kanzlerin der hier lebenden Türken. Halten Sie das für glaubwürdig?

+++Bevölkerung in Deutschland mit türkischem Migrationshintergrund+++



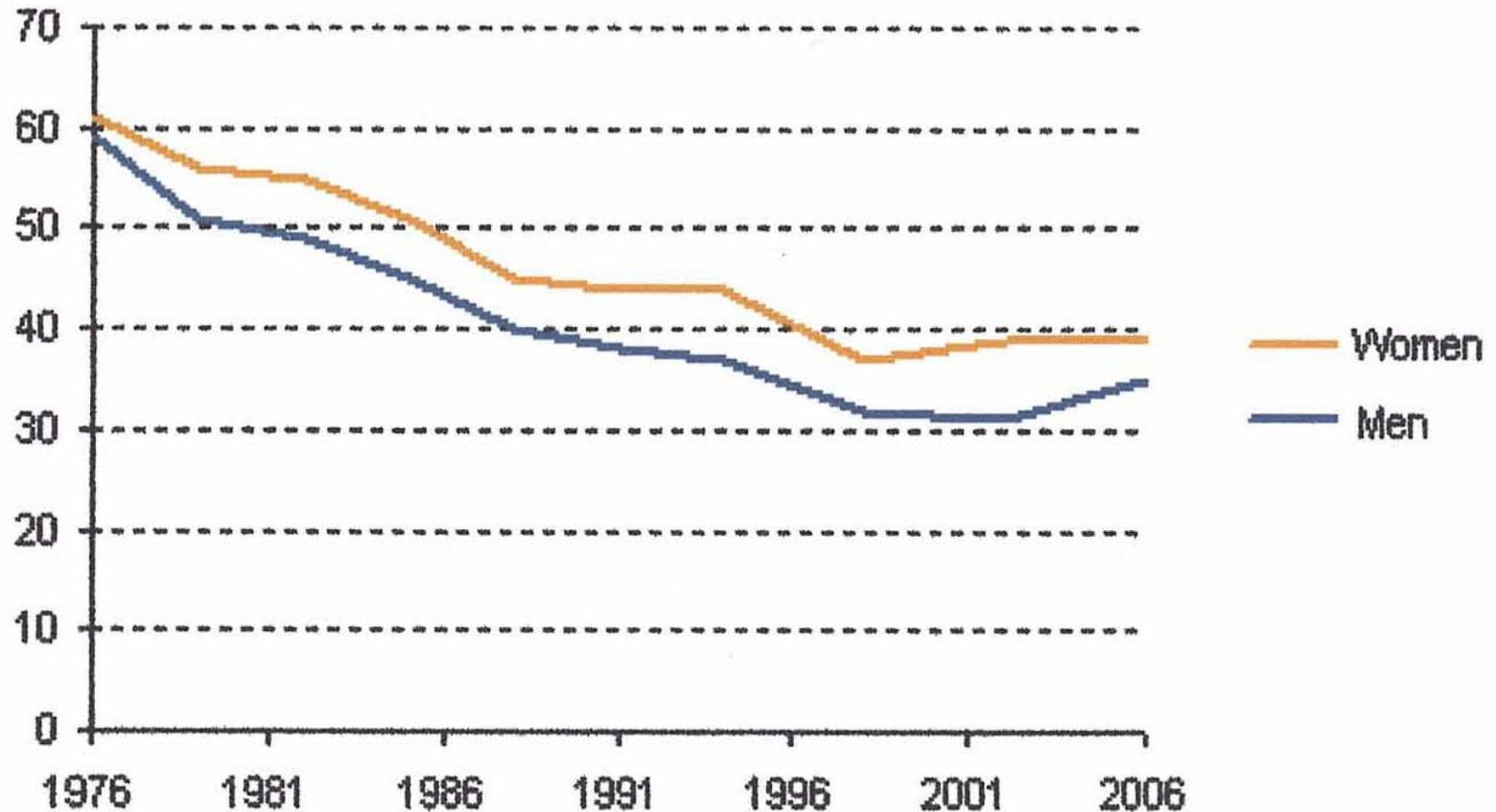
N=401, tns  
Infratest 2008

# Kaum politische Identifikationsangebote

- Wenig politische Teilhabe
- Wenig politische Präsenz in der Öffentlichkeit
- Betreuungsdenken
- Insbesondere bei Türkeistämmigen und anderen Nicht-EU-Angehörigen
- Lange Zeit Negativkampagnen gegenüber bestimmten Zuwanderungsgruppen

# Wahlbeteiligung der Ausländer bei Kommunalwahlen in Schweden

Voters in percentage of those entitled to vote



# Die schwedische Erfahrung

- Beteiligung der Ausländer bei den Kommunalwahlen
- Gleichzeitig hohe Einbürgerungsraten
- Und ein tragfähiges langfristiges Konzept zur Integration mit den Eckpunkten Gleichheit, Wahlfreiheit und Zusammengehörigkeit
- Schweden das einzige Land Europas ohne Negativ-Politisierung der Einwanderungsprobleme

# Viele Beispiele für Wahlbeteiligung von Nicht-Staatsbürgern

- Israel für Einwanderer
- USA im 19. Jahrhundert
- Immer mehr EU-Länder
- EU-Bürger
- Beschränkung des kommunalen Wahlrechts auf Staatsbürger entspringt einer um 1900 aufgekommenen nationalistischen Ideologie, die zwar in die juristische Dogmatik eingegangen ist, für das offene Deutschland von heute aber nicht mehr angemessen ist