

**Innenausschuss**

**A-Drs 16(4)459 E**



**Fachbereich 11**  
Human- und  
Gesundheitswissenschaften

**Prof. Dr. Klaus Sieveking**  
Öffentliches Recht,  
Sozialrecht, Europarecht

Universität Bremen  
Grazer Str. 2  
28359 Bremen

Telefon (0421) 218 – 1  
(Zentrale)  
Telefon (0421) 218 – 2176  
Skr.: (0421) 218 – 2577  
Fax : (0421) 218 – 7218  
www www.uni-bremen.de  
E-mail : ksievek@uni-  
bremen.de

Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschuss des Deutschen Bundestages  
am 22.9.2008 zum

„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Kommunales  
Ausländerwahlrecht)“  
(BT-Drucksache 16/6628)

und dem Antrag

„Kommunales Wahlrecht für Drittstaatenangehörige einführen“  
(BT-Drucksache 16/5904)

Der Gesetzentwurf und der Antrag haben das gemeinsame Ziel, Drittstaatsangehörigen ein Wahlrecht auf kommunaler Ebene zu ermöglichen. Im Rahmen der folgenden Ausführungen soll zu beiden parlamentarischen Initiativen einheitlich Stellung genommen werden. Die Form der Umsetzung des angestrebten Ziels durch den vorgeschlagenen Gesetzentwurf soll abschließend gewürdigt werden.

## I. Gegenwärtige Rechtslage

Die Antwort auf die Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige orientiert sich bis heute an den beiden Urteilen des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Oktober 1990<sup>1</sup>. Das Bundesverfassungsgericht hatte ein solches Recht unter Hinweis auf die fehlende Zugehörigkeit der Ausländer zum deutschen Volk<sup>2</sup> und unter Berufung auf das Homogenitätsprinzip für unvereinbar mit dem Grundgesetz erklärt. Für Unionsbürger hat es ein Kommunalwahlrecht seinerzeit nicht ausgeschlossen („Öffnungsklausel“). Im Übrigen hat das Verfassungsgericht auf das Staatsangehörigkeitsrecht und die dort vom (einfachen) Gesetzgeber auszugestaltende Möglichkeit der Einbürgerung von Ausländern verwiesen<sup>3</sup>.

Im Zuge der Ratifikation des Maastrichter Vertrages über die Europäische Union wurde 1992 in Deutschland das Kommunalwahlrecht für Unionsbürger<sup>4</sup> durch eine Änderung des Grundgesetzes ermöglicht<sup>5</sup>. In Erfüllung dieser Grundgesetzänderung sind in den Wahlgesetzen der Bundesländer Wahlvorschriften zum Wahlrecht und der Wählbarkeit der Unionsbürger auf kommunaler Ebene erlassen worden. Die verfassungsrechtliche Durchbrechung des Prinzips der deutschen Staatsangehörigkeit als Voraussetzung der Wahlberechtigung bei Kommunalwahlen durch den Maastrichter-Vertrag von 1993 wird mit der „Öffnungsklausel“ (obiter dictum) der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gerechtfertigt. Das Kommunalwahlrecht für Unionsbürger ist also verfassungsrechtlich abgesichert.

## II. Politische Initiativen

1998 kündigten die SPD und die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in ihrer Koalitionsvereinbarung an, sich dafür einzusetzen, das allgemeine kommunale Ausländerwahlrecht

---

<sup>1</sup> BVerfGE 83, 37 (Schleswig-Holstein), 83, 60 (Hamburg).

<sup>2</sup> Vgl. Art. 20 Absatz 2 GG lautet allerdings: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“.

<sup>3</sup> Die Einbürgerung wurde inzwischen erleichtert, siehe das Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 15.7.1999, BGBl. I S. 1618, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.8.2007 (BGBl. I S. 1970).

<sup>4</sup> Richtlinie 94/80/EG, ABLEG Nr. L 368, 38.

<sup>5</sup> Ergänzung von Satz 3 in Art. 28 Abs. 1 GG durch das Gesetz vom 21.12.1992, BGBl. I, 2086.

für Staatsangehörige aus Nicht-EU-Staaten, die auf Dauer im Bundesgebiet leben, einzuführen. Eine gesetzliche Initiative zur Umsetzung dieser Vereinbarung erfolgte nicht. Im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11. 11.2005 heißt es: „Ein Prüfauftrag gilt auch für ... die Frage des kommunalen Wahlrechts für Ausländer, die keine EU Bürger sind“.

In den Vorschlägen, die Jugendliche für eine bessere Integration jüngst auf dem zweitägigen Jugend-Integrationsgipfel im Mai 2007 erarbeitet haben, heißt es u.a.: „Nötig sind positive Signale an die Minderheitsgesellschaft durch: Vereinfachte Einbürgerung, ....., Kommunalwahlrecht für alle Ausländer“.

### III. Parlamentarische Initiativen seit 1990

Die 1991 von Bundestag und Bundesrat gemeinsam eingesetzte Verfassungskommission widmete sich ausführlich der Diskussion über die Frage der Einführung eines allgemeinen Kommunalwahlrechts für Ausländer.<sup>6</sup> Noch in der Sitzung am 4.3.1993 standen sich die unterschiedlichen Positionen von Befürwortern und Gegnern „unversöhnlich“ gegenüber. Die Kommission gab keine Empfehlung für eine Einführung eines allgemeinen kommunalen Ausländerwahlrechts ab.

Ein Anstoß für neuere Überlegungen zur Einführung eines kommunalen Ausländerwahlrechts gab das Land Hessen 1997 mit seiner Bundesratsinitiative, der Rheinland-Pfalz beigetreten war, zur Änderung des Grundgesetzes. Diese Initiative verfolgte die hessische Regierung (vor der hessischen Landtagswahl) 1999 nicht weiter. Wegen des Grundsatzes der Diskontinuität erfolgte eine erneute Einbringung beim Bundesrat<sup>7</sup> in der 14. Wahlperiode des Bundestages. Anfang September 2007 beantragte die Regierung des Landes Rheinland Pfalz die erneute Einbringung des bereits 1997 im Bundesrat eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes. In der 837. Sitzung des Bundesrates am 12.10.2007 wurde dieser Antrag, dem das Land Berlin beigetreten war, auf Empfehlung des federführenden Rechtsausschusses und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten<sup>8</sup> von der Tagesordnung abgesetzt. Anlass der jüngsten und hier zu würdigenden

---

<sup>6</sup> BT-Drs. 12/6000 vom 5.11.93, S. 97 ff..

<sup>7</sup> BR-Drs. 45/99.

<sup>8</sup> BR-Drs. 623/1/07 vom 1.10.2007.

parlamentarischen Initiativen sind der Antrag der Fraktion DIE LINKE<sup>9</sup> vom 4.7.2007 und der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 10.10. 2007<sup>10</sup>.

#### IV. Juristische Debatten im Anschluss an die Urteile des Bundesverfassungsgerichts

Die Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht wurden ausführlich dokumentiert.<sup>11</sup> In den sich anschließenden Debatten standen vor allem folgende Aspekte im Vordergrund: Warum widerspricht die Einräumung des kommunalen Ausländerwahlrechts für Unionsbürger nicht den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Kriterien des Verbots eines allgemeinen kommunalen Ausländerwahlrechts (Begriff des Volkes im Sinne von Art. 20 und 28 GG)? Dahinter steht die Frage: Wer ist das Volk als demokratisches Legitimationssubjekt?<sup>12</sup> Nach wie vor steht die Festlegung des Bundesverfassungsgerichts auf eine Bedeutung des Volksbegriffs (Gleichsetzung des Demokratieprinzips des Art. 20 Abs. 2 GG mit dem Staatsvolk = Staatsangehörige = deutsches Volk) der in der Staatsrechtslehre vertretenen Ansicht der sprachlichen und normativen Offenheit des Verfassungsbegriffs entgegen. Auf der gleichen Linie liegt das Argument des Gerichts, dass auch das Staatsvolk in den Ländern und Gemeinden nur deutsche Staatsangehörige sein dürften (Art. 28 GG – Homogenitätsprinzip). Zu der Frage, ob es bei einer unterstellten Offenheit des Verfassungsbegriffs Grenzen der Auslegung gibt, hat sich das Gericht nicht geäußert.

Die demokratietheoretische Entscheidung für das Staatsangehörigkeitserfordernis wird unterfüttert mit Argumenten der „Unentrinnbarkeit aus der Schicksalsgemeinschaft“ und der „substantziellen Gleichheit“ im Sinne „relativer Homogenität“ als vorstaatliche Voraussetzung, wie sie im Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts näher präzisiert wurde. Mit diesem nationalstaatlichen und demokratietheoretischen Homogenitätserfordernis wird den Nicht-Staatsangehörigen das Fehlen einer „substantziellen“ Gleichheit unterstellt und mit dem gleichen Argument damit auch die Berechtigung zu politischen Beteiligungsrechten abgesprochen. Die Kriterien der „Unentrinnbarkeit“ wie auch der „Homogenität“ werden durch das Verbot des

---

<sup>9</sup> BT-Drs. 16/5904.

<sup>10</sup> BT-Drs. 16/6628.

<sup>11</sup> *Isensee/Schmidt-Jortzig* (Hrsg.), Das Ausländerwahlrecht vor dem Bundesverfassungsgericht. Dokumentation der Verfahren, Heidelberg 1993.

<sup>12</sup> Hierzu und zu den folgenden Überlegungen *Wallrabenstein*, Das Verfassungsrecht der Staatsangehörigkeit, 1999, S. 102 ff. mit zahlreichen Nachweisen.

Ausländerwahlrechts zu nicht modifizierbaren absoluten Prinzipien einer juristischen Konstruktion erhoben, die den realen gesellschaftlichen Entwicklungen keineswegs entspricht.

Demgegenüber ließe sich in Konsequenz der territorialen Geltung der deutschen Normen die Gleichstellung langlebig mit rechtmäßigem Aufenthalt in Deutschland lebender Ausländer mit ihrer Zugehörigkeit zur „Schicksalsgemeinschaft“ sogar begründen. Nach diesem Verständnis ist die politische Partizipation aller (auf Dauer) Gebietsansässigen Ausdruck grundgesetzlich garantierter Handlungsfreiheit und auch ein Menschenrecht (vgl. Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Absatz 1 GG).

#### V. Veränderte Situation durch Europäische Integration

1. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer der in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen wächst – wie das Bundesverfassungsgericht betont hat – ihre Grundrechtsposition. Somit lässt sich ihr vollständiger Ausschluss von politischen Beteiligungsrechten bei politischen Wahlen auf allen Ebenen staatlicher Herrschaftsausübung politisch und rechtlich nicht legitimieren. Für ihren politischen Einschluss kann ergänzend angeführt werden, dass Unionsbürger und Drittstaatenangehörige bei bestimmten politischen Rechten bereits auf nationaler und europäischer Ebene gleichgestellt sind:

a) Jeder Ausländer kann sich nach Art. 17 GG einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an den Deutschen Bundestag und an die Volksvertretungen in den Bundesländern (Parlamente der Länder, Kreise und Gemeinden) wenden.

b) Besondere Beschwerde-, Petitions- und Informationsrechte stehen den hier lebenden Ausländern nach Art. 21 EG bei Organen und Einrichtungen der EU zu. Petitionen können Unionsbürger und alle Personen mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat in Angelegenheiten, die in die Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft fallen und die ihn oder sie unmittelbar betreffen, an das Europäische Parlament richten. In gleicher Weise können Beschwerden über Missstände bei der Tätigkeit der Organe oder Institutionen der Gemeinschaft (außer dem Gerichtshof der EG) an den Europäischen Bürgerbeauftragten erhoben werden (Art. 194,195 EG). Bürger können sich schriftlich in deutscher (oder einer sonst in Art. 314 EG genannten) Sprache an jedes europäische

Organ (Parlament, Rat, Kommission, Gerichtshof, Rechnungshof) oder den EU-Bürgerbeauftragten wenden und eine Antwort in der gleichen Sprache erhalten.<sup>13</sup>

2. Ein weiterer Grund für die Zuerkennung politischer Wahlrechte besteht in der faktischen staatsbürgerlichen Einbeziehung aller hier rechtmäßig lebenden Ausländer aus den Mitgliedstaaten der EU und aus Drittstaaten in Arbeits-, Wirtschafts-, Wohn- und Ausbildungsprozesse einschließlich ihrer Heranziehung zu Steuer- und Beitragsfinanzierungen (der sozialen Sicherungssysteme, insbesondere der Kranken- und Rentenversicherung). Ihre Wahlberechtigung im Rahmen des Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsrechts sowie der Wahlen zur Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger sind zu nennen.

Auf kommunaler Ebene sind Drittstaatsangehörige mangels politischer Wahlberechtigung lediglich in Ausschüssen mit beratender Stimme vertreten. Berücksichtigt man die in der am 13. Februar 2008 ergangenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Abschaffung der Fünf-Prozent-Klausel im schleswig-holsteinischen Kommunalwahlgesetz getroffene Feststellung, dass die Gemeindevertretung ein Organ der Verwaltung ist, dem in erster Linie verwaltende Tätigkeiten anvertraut sind, wird die Ablehnung kommunaler Wahlbeteiligung von Ausländern aus Drittstaaten – im Gegensatz zu Unionsbürgern - noch weniger verständlich<sup>14</sup> - sie wirkt im Gegenteil eher diskriminierend.

3. Die Europäische Union hat aus dieser gesamtgesellschaftlich zu bewertenden Situation bereits rechtliche Konsequenzen in Bezug auf den Aufenthaltsstatus der Drittstaatsangehörigen gezogen und ihnen eine dem Unionsbürger-Status angeglichenen Rechtsposition zugestanden: Mit der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatenangehörigen<sup>15</sup> wird diesen nach fünfjährigem rechtmäßigem Aufenthalt der Titel „Langfristige Aufenthaltsberechtigung – EG“ und - unter in der Richtlinie näher festgelegten Umständen - auch ein Weiterwanderungsrecht<sup>16</sup> innerhalb der EU gewährt. Diese Richtlinie wurde durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom August 2007 in das deutsche Aufenthaltsgesetz

---

<sup>13</sup> Zur politischen Betätigung von Ausländern siehe *Sieveling*, *Meine Rechte als Ausländer*, München 2007, S. 213 ff.

<sup>14</sup> Ausdrücklich heißt es in der Entscheidung: „Anders als staatliche Parlamente üben Gemeindevertretungen und Kreistage keine Gesetzgebungstätigkeit aus“, NVwZ 2008, 407 (411).

<sup>15</sup> ABl. EG 2004 Nr. L 16/44.

<sup>16</sup> Die Wahrnehmung dieses Rechts hätte z.B. für Drittausländer in den Niederlanden bei Weiterwanderung nach Deutschland die Konsequenz des Verlusts des Kommunalwahlrechts.

umgesetzt.<sup>17</sup> Darin dokumentiert sich die aufenthaltsrechtliche Gleichstellung von Drittausländern mit Daueraufenthaltsrecht und Unionsbürgern.

Diese Richtlinie steht – wie es in der dritten Erwägung heißt - in Einklang mit den Grundrechten und berücksichtigt die Grundsätze, die insbesondere durch die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden. Die zwölfte Erwägung der Richtlinie betont: Um ein echtes Instrument zur Integration von langfristig Aufenthaltsberechtigten in die Gesellschaft, in der sie leben, darzustellen, sollten langfristig Aufenthaltsberechtigte nach Maßgabe der entsprechenden, in dieser Richtlinie festgelegten Bedingungen, in vielen wirtschaftlichen und sozialen Bereichen wie die Bürger des Mitgliedstaats behandelt werden. Von der politischen Integration ist hier deshalb nicht die Rede, weil die EG insoweit keine Kompetenzen hat.

Wenn in der siebzehnten Erwägung hervorgehoben wird, dass die Harmonisierung der Bedingungen für die Erlangung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten das gegenseitige Vertrauen der Mitgliedstaaten fördert, könnte man auch darauf hinweisen, dass eine vergleichbare „vertrauensbildende Maßnahme“ darin zu sehen ist, dass bereits eine große Zahl der Mitgliedstaaten den in ihrem Land wohnenden Drittstaatenangehörigen eine Möglichkeit eröffnet hat, sich an Kommunalwahlen zu beteiligen. In einer neueren Untersuchung vom Januar 2007 werden neben den „Vorreitern“ Dänemark, Schweden, Finnland, Irland und die Niederlande gezählt, die schon vor 1994 das aktive und passive Kommunalwahlrecht auf alle dort wohnenden Ausländer ausgedehnt hatten, während Großbritannien, Spanien und Portugal sowie Belgien und Luxemburg zu den „Pragmatikern“ zählen, die das aktive (und z.T. das passive) Wahlrecht auf bestimmte Personengruppen beschränken; Als „Bremser“ gelten Frankreich, Italien, Griechenland, Österreich und Deutschland, die das kommunale Wahlrecht bis heute an die Staatsbürgerschaft koppeln.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG) vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. August 2007 (BGBl. I S. 1970), vgl. §§ 9a ff., 38, 91c AufenthG.

<sup>18</sup> Vgl. *Bauer*, Das kommunale AusländerInnenwahlrecht im europäischen Vergleich, Aktualisierte Fassung, Wien, Januar 2007 (Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung – ÖGPP). In diese Betrachtung einzubeziehen ist die Tatsache, dass der Europäische Rat bereits auf seiner Tagung in Tampere im Oktober 1999 erklärt hat, dass die Rechtsstellung von Drittstaatenangehörigen an diejenige der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten angenähert werden sollte und einer Person, die sich während eines noch zu bestimmenden Zeitraums in einem Mitgliedstaat rechtmäßig aufgehalten hat und einen langfristigen

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, das Drittstaatsangehörige auch in das Koordinierungssystem der EWG-Verordnung Nr. 1408/71 über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien einbezogen sind.<sup>19</sup>

4. Argumentative Unterstützung hat die Gleichstellungsperspektive von Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen durch zwei Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft (EuGH) aus dem Jahre 2007 erfahren: Diese beiden Rechtssachen betreffen Fragen des Wahlrechts zum Europäischen Parlament.<sup>20</sup> Nach dem EuGH verstößt es nicht gegen den EG-Vertrag, wenn die Mitgliedstaaten das aktive und passive Wahlrecht bestimmten Personen zuerkennen, die enge Verbindungen mit ihnen aufweisen, ohne eigene Staatsangehörige oder in ihrem Hoheitsgebiet ansässige Unionsbürger zu sein.<sup>21</sup> Dieser Gedanke lässt sich vergleichen mit dem Verhalten derjenigen Mitgliedstaaten, die den in ihrem Gebiet wohnenden Drittstaatenangehörigen wegen „ihrer engen Verbindung“ mit dem Wohnstaat ein aktives und passives Wahlrecht zu den kommunalen Vertretungskörperschaften eingeräumt haben, ohne damit gegen Gemeinschaftsrecht zu verstoßen. Die Urteilsgründe nehmen Gedanken auf, die in den Schlussanträgen des Generalanwalt *Tizzano* für beide Rechtssachen gemeinsam entwickelt wurden:

Der Generalanwalt bezieht sich darin auf die Grundsätze der Demokratie und – hierzu auf den EGMR verweisend - den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der zum Grundprinzip moderner demokratischer Staaten geworden sei.<sup>22</sup> In einem besonderen Abschnitt nimmt er auch Bezug auf das Thema, die Erstreckung des Wahlrechts auf Drittstaatenangehörige zu ermöglichen.<sup>23</sup> Darin hebt er in einer weit ausholenden Überlegung u.a. hervor, „dass unter ‚Nation‘ (‚nazione‘) gewöhnlich unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zum selben Staat .... die Gesamtheit der Individuen verstanden wird, die untereinander durch gemeinsame Traditionen, Kultur, Sprache, Volkszugehörigkeit, Religion u. a. verbunden sind. Im Zusammenhang seiner Überlegungen zur Bedeutung der Begriffe „Staatsvolk“ und „Wahlvolk“ stellt er fest: ‚Volk/Staatsangehörige‘ und

---

Aufenthaltstitel besitzt, in diesem Mitgliedstaat eine Reihe einheitlicher Rechte gewährt werden sollte, die denjenigen der Unionsbürger *so nah wie möglich sind*<sup>18</sup> (Hervorhebung des Verfassers).

<sup>19</sup> VO (EG) Nr. 859/2003, ABl. EG Nr. L 124 vom 20.5.2003, S. 1

<sup>20</sup> Urteile des EuGH vom 12.9.2006 in der Rs C-145/04 – Spanien/Vereinigtes Königreich, ABl. C. 281 vom 18.11.2006, 2, EuGHE I 2006, 7917; EuGRZ 2007, 39 und vom 12.9.2006 in der Rs C-300/04 – Eman, Sevinger, ABl. C. 281 vom 18.11.2006, 5, EuGHE I 2006, 8055; EuGRZ 2007, 48.

<sup>21</sup> EuGH, Urteil in der Rs 145/04, Rdnr. 76 ff.

<sup>22</sup> Schlussanträge vom 2.4. 2006, Rdnr. 69 ff.

<sup>23</sup> Vgl. hierzu und zu den folgend zitierten Passagen der Schlussanträge: Fn. 22, Rdnrn. 72-93.



„Wahlvolk“ (sind) nicht absolut und unteilbar deckungsgleich. Sicherlich...muss den Staatsangehörigen grundsätzlich das Wahlrecht zugebilligt werden; dies bedeutet jedoch nicht umgekehrt, dass dieses Recht ihnen allen zustünde oder ihnen ausschließlich vorbehalten sei. Mit anderen Worten, die Deckungsgleichheit ist nicht nur nicht absolut, sondern sie kann in beiden Richtungen fehlen.“ Und weiter: „Ich könnte aber auch auf die Erörterungen ..... in mehr als einem Mitgliedstaat verweisen, nach denen Ausländer (die nicht aus der Gemeinschaft stammen), die eine gewisse Zeit in dem betreffenden Staat gewohnt haben, unter bestimmten Voraussetzungen das Wahlrecht erhalten sollen.“

Es ist dieser Gedanke der nicht notwendigen Identität von „Volk/Staatsangehörigen“ und „Wahlvolk“, der dem von den Gegnern des kommunalen Ausländerwahlrechts vertretenen Postulat von völkischer Identität und Wahlberechtigung entgegenzuhalten ist. Auch dieser Gedanke sollte den deutschen Gesetzgeber überzeugen können und ihn veranlassen, seine Zurückhaltung gegenüber der zur Einführung des Kommunalwahlrechts für Ausländer notwendigen Grundgesetzänderung zurückzustellen. Andere Mitgliedstaaten – zuletzt hat jüngst Spanien seine entsprechenden Absichten verkündet - haben schon längst die politischen Konsequenzen aus der tatsächlichen Einwanderung vieler Bürger aus Drittstaaten gezogen. Wenn sich Deutschland heute ein Einwanderungsland nennt, muss es auch allen dauerhaft Eingewanderten uneingeschränkt Teilhaberechte in der Einwanderungsgesellschaft gewähren. Andernfalls bliebe das Postulat der Integration der Zugewanderten nur eine Leerformel.

#### VI. Einbürgerung anstelle Ausländerkommunalwahlrecht?

Anstelle der Einräumung des Kommunalwahlrechts für Drittstaatsangehörige hatte das Bundesverfassungsgericht auf den Weg der Änderung, d.h. der Erleichterung der Einbürgerung im Rahmen des Staatsangehörigkeitsrechts hingewiesen, um das Ziel, durch Beteiligung an den Wahlen Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt zu nehmen, zu erreichen. Damit könne die angestrebte Gleichstellung, insbesondere die Wahlberechtigung auf allen politischen Ebenen erreicht werden. Dementsprechend wurde das überkommene Staatsangehörigkeitsrecht von 1913

durch das Staatsangehörigkeitsgesetz von 1999 und zuletzt durch das Richtlinienumsetzungsgesetz von 2007<sup>24</sup> neu gefasst.

Neuere Untersuchungen über Einbürgerung von Ausländern in Deutschland zeigen, dass zwischen dem Einbürgerungspotential (Ausländer, welche die Voraussetzungen der Einbürgerung erfüllen) und der Zahl der tatsächlichen Einbürgerungen eine beträchtliche Diskrepanz besteht.<sup>25</sup> Danach betrug die Einbürgerungsquote 2007 lediglich 1,67 % der 4,1 Mio. der im Ausländerzentralregister erfassten Ausländer ab 16 Jahren, die die grundsätzlich erforderliche Mindestaufenthaltsdauer von 8 Jahren für eine Anspruchseinbürgerung nach § 10 Abs. 1 StAG aufweisen.<sup>26</sup>

Angesichts des im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht geltenden Grundsatzes der Vermeidung von Mehrstaatigkeit und der für die Einbürgerung neuerdings diskutierten Einbürgerungstests erweist sich der Weg des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit offenbar als eine Sackgasse. Solange die Einbürgerung der einzige Weg zur vollen rechtlichen Gleichstellung ist, müssten die Hürden (z.B. Vermeidung von Mehrstaatigkeit) gesenkt werden.

Das bezieht sich auf die Wirksamkeit der Durchsetzung des Grundsatzes der Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Ca. 50 % der Einbürgerungen erfolgen ohnehin mittlerweile unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit. Der Grundsatz hat sich inzwischen zur Ausnahme verkehrt. Die Gründe verteilen sich auf die verschiedenen Ausnahmetatbestände des § 12 StAG, also u.a. auf die im Text ausdrücklich angesprochenen Fälle (§ 12 Abs. 1 Nr. 2 und 3), aber auch auf Flüchtlinge (Nr. 6) und EU-Staatsangehörige (§ 12 Abs. 2). Zum Beispiel werden je nach Bereitschaft der ausländischen Staaten zur Entlassung ihrer Bürger aus der heimatlichen Staatsangehörigkeit Einbürgerungen mit bzw. ohne Anerkennung der Mehrstaatigkeit ausgesprochen. Bei türkischen Staatsangehörigen erfolgen Einbürgerungen der Regel ohne Hinnahme von Mehrstaatigkeit, bei anderen Staaten, bei

---

<sup>24</sup> Gesetz vom 15.7.1999, BGBl. I S.1618, zuletzt geändert durch Art. 5 Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.8.2007, BGBl. I S.1970.

<sup>25</sup> Vgl. *Worbs*, Die Einbürgerung von Ausländern in Deutschland, Working Paper 17 der Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg 2008, 21, 28 ff.

<sup>26</sup> Insgesamt wurden im Jahre 2007 96.395 Drittstaatsangehörige eingebürgert, vgl. Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Einbürgerungen 2007, Fachserie 1 Reihe 2.1, S. 26 ff.; die durchschnittliche Aufenthaltsdauer von den 4.407645 im gleichen Jahr in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen betrug 9,6 und mehr Jahre, vgl. Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung, Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2007, Fachserie 1 Reihe 2. Nach einer Presseerklärung der Integrationsbeauftragten vom 2.9.2008 wenden noch zu viele Einbürgerungsbehörden die neue Regelung des § 10 Abs. 3 StAG nicht an, wonach die Mindestaufenthaltszeiten in Deutschland auf sechs Jahren verkürzt werden können, wenn besondere Integrationserfolge, etwa sehr gute deutsche Sprachkenntnisse, dokumentiert sind.

denen Schwierigkeiten mit der Entlassung aus der Staatsangehörigkeit bestehen, wird Mehrstaatigkeit hingenommen.

Anders liegen die Probleme bei hier geborenen Kindern ausländischer Eltern: Hier gilt das so genannte Optionsmodell: Wenn die seit 2000 geborenen Kinder ausländischer Eltern 18 Jahre alt sind, müssen sie sich entweder für die deutsche oder die Staatsbürgerschaft ihrer Eltern entscheiden.<sup>27</sup> Für die seit 2000 geborenen Doppelstaatsbürger beginnt damit die Optionspflicht im Jahr 2018. Diese Optionspflicht wird aus integrationspolitischen Gründen nicht für sinnvoll gehalten.

Seit Juli 2008 wird seitens der SPD deshalb über die Aufhebung des so genannten Optionsmodells gesprochen. Gerade 18-jährige Jugendliche, die hier geboren sind und mit zwei Pässen ausgestattet sind, sollten nicht zur Entscheidung zwischen dem elterlichen Herkunftsland und ihrem Geburtsland Deutschland gezwungen werden.<sup>28</sup> In Konsequenz dieser Einschätzung hat das Land Berlin – Bremen hat sich angeschlossen – im Bundesrat eine Gesetzesinitiative zur Abschaffung des sog. „Optionsverfahren“ gestartet<sup>29</sup>. Im Fall des Erfolgs dieser Gesetzesinitiative würde ab 2018 die Anzahl wahlberechtigter Drittausländer automatisch ansteigen.

#### Abschließende Empfehlung

Nach dem hier Ausgeführten ist deutlich geworden, dass mit der Einräumung des kommunalen Ausländerwahlrechts die Integrationsbemühungen zu unterstützen sind und das Gebot der Gleichbehandlung einzulösen ist. Maßgebendes Kriterium für die Teilnahme von Drittstaatsangehörigen an kommunalen Wahlen (BT-Drs.16/6628) ist ihr rechtmäßiger Aufenthalt von insgesamt fünf Jahren in Deutschland. Anstelle des in dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vorgeschlagenen Wortlauts in Art. 28 Absatz 1 Satz 3 „mit ständigem Wohnsitz“ sollte es daher heißen: „mit fünfjährigem rechtmäßigem Aufenthalt“. Der vorgeschlagene Art. 28 Absatz 1 Satz 4 GG ist zu streichen.



---

<sup>27</sup> Vgl. §§ 4, 29 StAG.

<sup>28</sup> Nach dem sog. Optionsmodell müssen sich die in Deutschland geborenen Kinder ausländischer Eltern nach Erreichen der Volljährigkeit zwischen der deutschen Staatsangehörigkeit und den über ihre Eltern erworbenen ausländischen Staatsangehörigkeiten entscheiden.

<sup>29</sup> Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, BR-Drs. 647/08.

Prof. Dr. Klaus Sieveking