

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Ulla Jelpke, Jan Korte, Dr. André Hahn, Kerstin Kassner, Susanna Karawanskij, Katrin Kunert, Petra Pau, Martina Renner, Kersten Steinke, Frank Tempel, Halina Wawzyniak und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes und zur Einführung eines allgemeinen Wahlrechts für alle Einwohnerinnen und Einwohner der Bundesrepublik Deutschland (Ausländerwahlrechtsgesetz)

A. Problem

In der Bundesrepublik Deutschland lebten Ende 2012 etwa 7,2 Mio. Menschen nichtdeutscher Staatsangehörigkeit. Die Mehrheit von ihnen, ca. 4,4 Mio. Personen, kam aus so genannten Drittstaaten, d. h. nicht aus Ländern der Europäischen Union. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der Menschen nichtdeutscher Staatsangehörigkeit betrug Ende 2012 knapp 19 Jahre (Türkei: 25,7 Jahre), zwei Drittel von ihnen leben seit mehr als 10 Jahren hier. Auf der Bundes- und Landesebene wird allen nichtdeutschen Einwohnerinnen und Einwohnern des Landes das Wahlrecht verwehrt. Anders als EU-Angehörige dürfen Drittstaatsangehörige nicht einmal an Kommunalwahlen teilnehmen. Viele Migrantinnen und Migranten sind damit vom Kernbereich der politischen Mitbestimmung ausgeschlossen, selbst wenn sie bereits seit langem in Deutschland leben und ein fester Bestandteil der Gesellschaft sind.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem – nicht unwidersprochen gebliebenen – Urteil vom 31.10.1990 (2 BvF 2/89, 6/89) befunden, dass nach geltendem Verfassungsrecht mit „Volk“ im Sinne des Art. 20 Absatz 2 des Grundgesetzes (GG) grundsätzlich das „deutsche Volk“ gemeint sei, obwohl diese Interpretation des Wortlauts der Verfassung nicht naheliegt. Zugleich konstatierte das Gericht aber, dass es der demokratischen Idee, insbesondere dem in ihr enthaltenen Freiheitsgedanken, entspreche, eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen herzustellen. Um dem Wandel der Bevölkerungszusammensetzung infolge von Einwanderungsprozessen Rechnung zu tragen, so das Gericht, bleibe nach geltendem Verfassungsrecht zur Durchsetzung des Freiheitsgedankens nur die Möglichkeit, den Erwerb der Staatsangehörigkeit zu erleichtern. Seit 1990 gab es mehrere Änderungen des Staatsangehörigkeitsrechts – Verschärfungen wie Erleichterungen –, doch die Einbürgerungsquote in Deutschland blieb gering, auch im europäischen Vergleich. Seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat sich die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer von 5,5 Mio. auf über 7 Mio. erhöht, die durchschnittliche Aufenthaltsdauer stieg deutlich an. Das höchstrichterlich kon-

statierte Demokratiedefizit wurde durch die Änderungen des Staatsangehörigkeitsrechts also nicht gemindert, im Gegenteil. Mithin ist eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich, um dem grundlegenden demokratischen Gedanken der allgemeinen, freien und gleichen Wahl zu entsprechen.

Mit der Änderung des Art. 28 Absatz 1 GG vom 21. Dezember 1992 wurde Bürgerinnen und Bürgern der Europäischen Union die Teilnahme an Kommunalwahlen ermöglicht; auch das Bundesverfassungsgericht hielt dies mit Art. 79 Abs. 3 GG für vereinbar. Der Grundsatz, dass nur deutsche Staatsangehörige wahlberechtigt und wählbar sein könnten, wurde damit bereits durchbrochen. Die genauere Bestimmung, wer zur Wahl zugelassen werden soll und wer als zum „Volk“ dazugehörig betrachtet wird, ist nicht unabänderlich und unterliegt gesellschaftlichen Wandlungen.

B. Lösung

Das deutsche Grundgesetz, das Bundes- und Europawahlgesetz werden den gewandelten gesellschaftlichen Bedingungen und Anforderungen einer demokratischen und pluralistischen Einwanderungsgesellschaft angepasst, unter Wahrung der Grundprinzipien des demokratischen Rechtsstaats. Das Demokratieprinzip gilt für alle dauerhaften Bewohnerinnen und Bewohner der Bundesrepublik Deutschland gleichermaßen und nicht exklusiv für deutsche Staatsangehörige. Mit der vorgeschlagenen Grundgesetzänderung und der Änderung des Wahlrechts wird dem demokratischen Grundsatz Rechnung getragen, dass möglichst alle, die von der Ausübung von Staatsgewalt betroffen sind, auch gleichberechtigt an der Konstituierung dieser Staatsgewalt beteiligt werden sollten.

Durch Änderung von Artikel 38 des Grundgesetzes sowie des Europawahl- und Bundeswahlgesetzes wird nichtdeutschen Staatsangehörigen mit einem mindestens fünfjährigen Aufenthalt in Deutschland die Möglichkeit der demokratischen Mitbestimmung durch Teilnahme an Wahlen auf europäischer und Bundesebene eröffnet. Für eine Öffnung des Wahlrechts auf Landes- und kommunaler Ebene sind weitere gesetzliche Initiativen im Verantwortungsbereich der Bundesländer erforderlich, mit denen auch die Ungleichbehandlung zwischen EU- und Drittstaatsangehörigen auf kommunaler Ebene beseitigt werden kann. Artikel 28 des Grundgesetzes wird um eine diesbezügliche Klarstellung ergänzt.

C. Alternativen

Ohne Änderung würde der in demokratischer Hinsicht unbefriedigende Zustand fortgeschrieben, dass Millionen dauerhafte Einwohnerinnen und Einwohner des Landes vom Wahlrecht als Kernelement der demokratischen Willensbildung und Partizipation ausgeschlossen sind.

Die Einführung eines Ausländerwahlrechts nur auf kommunaler Ebene wäre zwar ein Schritt in die richtige Richtung. Konsequenter ist jedoch die hier vorgeschlagene grundlegende Öffnung des Wahlrechts, da auf allen Ebenen gleichermaßen Staatsgewalt ausgeübt wird und kommunale Entscheidungen für das Leben der Menschen grundsätzlich nicht weniger wichtig sind als politische Entscheidungen auf Bundes- oder Länderebene.

D. Kosten

Es entstehen keine über die mit der Erweiterung des Kreises der Wahlberechtigten verbundenden hinausgehenden Kosten.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes und zur Einführung eines allgemeinen Wahlrechts für alle Einwohnerinnen und Einwohner der Bundesrepublik Deutschland

(Ausländerwahlrechtsgesetz)

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Änderung des Grundgesetzes

Das Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch ... (BGBl. I S. ...) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Artikel 28 Absatz 1 Satz 3 wird durch die folgenden Sätze ersetzt:

„Bei Wahlen in den Ländern sind auch Personen, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, nach Maßgabe des Landesrechts wahlberechtigt und wählbar und können an Abstimmungen teilnehmen. Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Union, und Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Drittstaats besitzen, nach Maßgabe des Landesrechts wahlberechtigt und wählbar und können an Abstimmungen teilnehmen.“

2. Artikel 38 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Wahlberechtigt sind deutsche Staatsangehörige, die das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben, sowie Personen, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, wenn sie das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben, seit mindestens fünf Jahren in der Bundesrepublik Deutschland leben und über einen rechtmäßigen Aufenthaltstitel verfügen; wählbar sind deutsche Staatsangehörige, die das Alter erreicht haben, mit dem die Volljährigkeit eintritt.“

Artikel 2

Änderung des Bundeswahlgesetzes

Nach § 12 Absatz 1 des Bundeswahlgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird folgender Absatz 1a eingefügt:

„(1a) Personen, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, sind wahlberechtigt, wenn sie

1. am Wahltag das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben,
2. seit mindestens fünf Jahren in der Bundesrepublik Deutschland leben und über einen rechtmäßigen Aufenthaltstitel verfügen und
3. nicht nach § 13 vom Wahlrecht ausgeschlossen sind.“

Artikel 3**Änderung des Europawahlgesetzes**

Das Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahlgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. März 1994 (BGBl. I S. 423), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

1. § 6 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:
„(2) Wahlberechtigt sind auch nach § 12 Absatz 1a des Bundeswahlgesetzes wahlberechtigte Drittstaatsangehörige und die nach § 12 Absatz 2 des Bundeswahlgesetzes wahlberechtigten Deutschen.“
2. In § 6a Absatz 1 wird das Wort „Deutscher“ durch die Wörter „Wahlberechtigter nach § 6 Absatz 1 oder 2“ ersetzt.

Artikel 4**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 12. November 2014

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die gewandelten gesellschaftlichen Bedingungen und die geänderte Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in Deutschland erfordern eine Änderung des demokratischen Selbstverständnisses der Bundesrepublik Deutschland und eine Öffnung der Wahlgesetze, um allen dauerhaft in Deutschland lebenden Menschen die gleichberechtigte Teilnahme am politischen Leben zu ermöglichen. Ein Verweis auf die Möglichkeit einer Einbürgerung genügt nicht, um den grundlegenden demokratischen Prinzipien der Gleichheit und politischen Partizipation umfassend zur Durchsetzung zu verhelfen, da aus unterschiedlichen Gründen nicht alle in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben können oder wollen. Die Zahl der in Deutschland dauerhaft lebenden Menschen ohne politische Mitbestimmungsrechte hat sich trotz der Möglichkeit einer Einbürgerung in den letzten 25 Jahren nicht verringert. Den Bewohnerinnen und Bewohnern Deutschlands sollte zudem bereits vor Erreichen der Schwelle einer Einbürgerung die Möglichkeit der politischen Mitbestimmung eröffnet werden. Politischen Parteien würde dadurch auch ein Anreiz gegeben, die Interessen und Belange der nicht-deutschen Bevölkerung stärker in ihrer Programmatik und Politik zu berücksichtigen, da deren Stimme infolge der Wahlzulassung ein stärkeres Gewicht erhält. Schließlich wirken eine Öffnung des Wahlrechts und die verstärkte politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten ausgrenzenden und rassistischen Einstellungen entgegen, weil Eingewanderte hierdurch stärker als politische Subjekte mit berechtigten Interessen wahrgenommen werden.

Nach jahrzehntelangem Leugnen ist die Bundesrepublik Deutschland heute auch nach offiziellem Selbstverständnis ein Einwanderungsland – so ausdrücklich Bundesinnenminister Dr. Thomas de Maizière am 9. September 2014 im Deutschen Bundestag (Plenarprotokoll 18/49, S. 4487): „Deutschland ist ein Einwanderungsland geworden, und die meisten Menschen in unserem Land stehen der Zuwanderung inzwischen positiv gegenüber“. Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel erklärte auf einer Pressekonferenz vom 4. Februar 2014 (www.bundesregierung.de), dass sie „die Bundeskanzlerin aller in Deutschland lebenden Menschen“ sei, „nicht nur derer, die schon Generationen lang, über viele Jahrzehnte und Jahrhunderte, hier in Deutschland leben“. Sie fühle sich „als die Verantwortliche für das Leben dieser Menschen hier in Deutschland“. Dieser Verantwortungsübernahme für die eingewanderte Bevölkerung auf Seiten der Regierenden müssen politische Teilhaberechte auf Seiten der Regierten folgen, um der demokratischen Idee zu entsprechen. Angesichts des unwiderruflichen und immer stärker hervortretenden Einwanderungscharakters der Bundesrepublik Deutschland und der gestiegenen individuellen Mobilität in einer zunehmend globalisierten Welt ist die strenge Koppelung von Staatsangehörigkeit und politischen Mitbestimmungsrechten nicht mehr zeitgemäß.

Gegen die Einführung eines kommunalen Ausländerwahlrechts wurde in der politischen Debatte eingewandt, so etwa Stephan Mayer, MdB (Fraktion der CDU/CSU, Plenarprotokoll 16/120, S. 12544), dass dies „zu einer schlechteren Integration [führe], weil es überhaupt keine Veranlassung mehr für in Deutschland lebende Ausländer gäbe, sich zu bemühen, die deutsche Staatsangehörigkeit zu erwerben, deren Bestandteil dann auch das kommunale Wahlrecht ist“. Bereits empirisch betrachtet ist das falsch: Im Jahr 2006 wiesen die „Vorreiter“-Länder Dänemark, Schweden, Finnland und die Niederlande, die das Kommunale Ausländerwahlrecht bereits vor 1994 eingeführt hatten, zugleich die höchsten Einbürgerungsquoten auf: Während diese in Deutschland bei nur 1,7 % lag, betrug sie in Schweden 10,7 %, in den Niederlanden 4 %, in Finnland 3,9 % und in Dänemark knapp 3 % (errechnet aus Eurostat-Angaben). Einbürgerungserleichterungen und eine Öffnung des Wahlrechts für nicht-deutsche Staatsangehörige ergänzen einander. Prof. Dr. Dietrich Thränhardt erklärte, dass Einwanderungsprozesse am produktivsten verlaufen, wenn sowohl Einbürgerungen erleichtert als auch davor schon eine Wahlbeteiligung ermöglicht wird, und er verwies dabei auf das positive Beispiel Schwedens (Sachverständigenstellungnahme für die Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zum Kommunalen Wahlrecht für Ausländer vom 22. September 2008, Ausschussdrucksache 16(4)459 D, S. 7).

Prof. Dr. Thomas Groß hat in seiner Stellungnahme zu einer Anhörung zum Staatsangehörigkeitsrecht im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 13. März 2013 (Ausschussdrucksache 17(4)674 B, S. 4f) ausgeführt, dass auch umfassende Einbürgerungserleichterungen das beschriebene Demokratieproblem nicht lösen können, denn selbst dann wäre „ein erheblicher Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung nicht zur Annahme der deutschen Staatsangehörigkeit bereit“, so dass für sie „das Wahlrecht als zentrales Instrument der politi-

schen Mitbestimmung versperrt“ bleibe. „Wenn man den Grund der Demokratie nicht im Selbstbestimmungsrecht von historisch herausgebildeten Kollektiven, d. h. den Nationalstaaten, sieht, sondern in der Übereinstimmung von Herrschenden und Beherrschten, dann ist die dauerhafte Diskrepanz zwischen der Gruppe der mitwirkungsberechtigten Staatsangehörigen und der größeren Gruppe der gesetzesunterworfenen Einwohner ein Problem. Seine Lösung setzt voraus, dass man die von der Staatsangehörigkeit unabhängige Menschenwürde nicht nur als Wurzel der Grundrechte, sondern auch der Demokratie versteht. Beide Dimensionen der Menschenwürde lassen sich auf den gemeinsamen Grundgedanken der individuellen Selbstbestimmung zurückführen. Diese verwirklicht sich einerseits in den Grundrechten, die jeder Person zur Gewährleistung einer autonomen Lebensführung zustehen. Sie entfaltet sich aber gleichzeitig auch in dem Recht auf Mitwirkung an den kollektiven Entscheidungen der jeweiligen politischen Gemeinschaft, die insbesondere durch die Gestaltung der Rechtsordnung die Rahmenbedingungen für die Ausübung der individuellen Autonomie festlegt. Beide Dimensionen gehören zusammen.“

Prof. Dr. Groß erläutert auch, warum die Öffnung des Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer sich nicht auf die kommunale Ebene beschränken sollte: „Da den Gemeinden und Kreisen jedoch keine Gesetzgebungsbefugnisse zukommen, wäre die Einführung eines allgemeinen kommunalen Ausländerwahlrechts keine ausreichende Lösung für das Problem der Mitbestimmung aller von der Gesetzgebung Betroffenen. Auch für Unionsbürger/innen, die etwa ein Drittel der ausländischen Bevölkerung in Deutschland ausmachen, besteht kein Wahlrecht zu den gesetzgebenden Körperschaften. Deshalb muss darüber nachgedacht werden, ob in Deutschland ansässigen Ausländern nicht auch das Wahlrecht auf Landes- und Bundesebene eingeräumt werden könnte. Hierfür gibt es Vorbilder, denn einige andere Staaten gewähren ausländischen Staatsangehörigen das Wahlrecht auch für das nationale Parlament. Erforderlich wäre allerdings eine Änderung des Grundgesetzes bzw. der Landesverfassungen. Ein Verbot der Erweiterung des Wahlrechts auf Nicht-Staatsangehörige enthält Art. 79 Abs. 3 GG nicht“ (a. a. O., S. 5).

Konkretere Ausführungen zum Wahlrecht lassen sich im Grundgesetz (GG) insbesondere in Art. 28 Absatz 1 GG, in Art. 38 GG und in Art. 20 Absatz 2 GG finden. In all diesen Bestimmungen ist bereits in der bisherigen Fassung des Grundgesetzes ausdrücklich nicht vom „deutschen Volk“, sondern von „Volk“ die Rede. Das Bundesverfassungsgericht stellte in seinem Urteil zum Ausländerwahlrecht vom 31.10.1990 (2 BvF 2/89, 6/89) dennoch ein Junktum her zwischen der Eigenschaft als Deutscher und der Zugehörigkeit zum Staatsvolk als dem Inhaber der Staatsgewalt. Diese Gleichsetzung von Staatsvolk und deutschen Staatsangehörigen ist nicht ohne Kritik geblieben (vgl. nur: Astrid Wallrabenstein: „Das Verfassungsrecht der Staatsangehörigkeit“, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1999, 112 ff). Heribert Prantl („Deutschland – leicht entflammbar“, 1994, S. 76) befand, den Satz im Urteil des BVerfG (2 BvF 3/89 v. 31.10.1990), „Wahlen, bei denen auch Ausländer wahlberechtigt sind, können demokratische Legitimation nicht vermitteln“, könne man nur „fassunglos“ zur Kenntnis nehmen und er prognostizierte: Eines Tages würde man „das Karlsruher Urteil so befremdet lesen [...], wie man heute die vergilbten Pamphlete gegen das Frauenwahlrecht liest“.

Auch die Richterin Prof. Dr. Sacksofsky weist in ihrem Minderheitenvotum zum Urteil des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 31. Januar 2014 (St 1/13) darauf hin, dass die Urteile des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1990 zum Ausländerwahlrecht „schon damals heftig umstritten“ gewesen seien (a. a. O., S. 21), nach Änderung des Grundgesetzes im Jahr 1992 seien diese jedoch „überholt“ und eine Neuinterpretation des Art. 28 Abs. 1 GG „kann und muss daher ohne Rücksicht auf das – überholte – Verständnis des Bundesverfassungsgerichts erfolgen“ (S. 23). Ausgangspunkt des Demokratieprinzips sei der Gedanke der Selbstbestimmung. Die der Staatsgewalt Unterworfenen „sollen als Gleiche und Freie mitbestimmen dürfen, wie diese Staatsgewalt ausgeübt wird“ (S. 23f). „Es entspricht daher dem Ideal des Demokratieprinzips, möglichst alle, die von der Ausübung der Staatsgewalt betroffen sind, an der Konstituierung dieser Staatsgewalt zu beteiligen. Zentrales Element dieses Mitbestimmungsrechts ist die Teilhabe am allgemeinen, freien und gleichen Wahlrecht. Das Bundesverfassungsgericht verankert daher den Anspruch auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt in der Würde des Menschen nach Art. 1 Absatz 1 GG (BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2, 5/08 u.a. – BVerfGE 123, 267, 341)“.

Es spricht vieles dafür, dass auch das Bundesverfassungsgericht angesichts der bedeutsamen politischen und gesellschaftlichen Veränderungen der letzten 25 Jahre heute eine andere Auffassung zur demokratischen Legitimation durch Wahlen vertreten würde. Bereits 1990 hatte es erklärt: „Der demokratischen Idee, insbesondere dem in ihr enthaltenen Freiheitsgedanken [entspricht es aber,] eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und den dauerhaft einer politischen Herrschaft Unterworfenen herzustellen“

(BVerfGE 83, 37, 52). Allerdings hat der vom Gericht aufgezeigte Weg, Änderungen im Staatsangehörigkeitsrecht vorzunehmen, in der Praxis nicht dazu geführt, der demokratischen Idee zu entsprechen und der dauerhaften Wohnbevölkerung gleichberechtigte politische Mitbestimmungsrechte einzuräumen.

Prof. Dr. Dietrich Thränhardt erklärte als Sachverständiger in seiner Stellungnahme für eine Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zum Kommunalen Wahlrecht für Ausländer (Ausschussdrucksache 16(4)459 D, S. 7), dass eine nationalistische Ideologie und juristische Dogmatik (Trias Staatsgebiet / Staatsgewalt / Staatsangehörigkeit) für das „offene Deutschland von heute“ nicht mehr angemessen sei. Die Figur des „homogenen“ deutschen Staatsvolkes, die das Bundesverfassungsgericht 1990 gewählt habe, stünde im Konflikt mit einem „offenen und pluralistischen Selbstverständnis“, das die Bundesrepublik sonst präge. „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 Deutschlands selbst“ (S. 8).

Wenn das Bundesverfassungsgericht fordert, dass die Staatsgewalt das Volk als eine zur Einheit verbundene Gruppe von Menschen zu ihrem Subjekt haben muss, so ist darauf zu verweisen, dass unter den Bedingungen einer Einwanderungsgesellschaft diese zur Einheit verbundene Gruppe sich aus den dauerhaften Bewohnerinnen und Bewohnern Deutschlands zusammensetzt – unabhängig von deren Staatsangehörigkeit (vgl. auch Wallrabenstein, a. a. O., S. 106). Das „Volk“ ist die Vielheit der in einem Staatsgebiet wohnenden Menschen, in ihrer Unterschiedlichkeit und Gleichheit (vgl. auch: Friedrich Müller: „Wer ist das Volk?“, Duncker & Humblot, Berlin 1997, hier insb. S. 21).

Die Öffnung des Wahlrechts auf nationaler Ebene steht auch im Einklang mit dem Europarecht. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in zwei Urteilen vom 12.9.2006 (C-145/04 und C-300/04) ausdrücklich entschieden, dass es Sache der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sei festzulegen, wer bei den Wahlen zum Europäischen Parlament das aktive und passive Wahlrecht besitzt (vgl. EuZW 2007, S. 4f). Nach geltendem Gemeinschaftsrecht und einschlägigen Vorschriften des EG-Vertrages seien die Mitgliedstaaten demnach frei, bestimmten Personen, „die enge Verbindungen mit ihnen aufweisen, ohne eigene Staatsangehörige oder in ihrem Hoheitsgebiet ansässige Unionsbürger zu sein“ (vgl. ebd., S. 4), das aktive und passive Wahlrecht zuzuerkennen, soweit der Gleichbehandlungsgrundsatz gewahrt bleibt. Der EuGH deutet somit unter anderem den Begriff „Völker“ in den Artikeln 189 und 190 EGV nicht als identisch mit Staatsangehörigen der jeweiligen Mitgliedstaaten. Der Begriff „Volk“ sei nicht definiert und könne verschiedene Bedeutungen haben (vgl. Urteil C-145/04, Rdnr. 71).

Neben dem Einbezug nicht-deutscher Staatsangehöriger auf allen Ebenen des Wahlrechts fordert DIE LINKE seit längerem eine umfassende Modernisierung und Demokratisierung des Wahlrechts. Auf die umfassenden Vorschläge hierzu wird verwiesen (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksache 18/825).

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Grundgesetzes)

Zu Nummer 1 (Artikel 28 Absatz 1)

Artikel 28 Absatz 1 wird um eine Klarstellung ergänzt. Durch die Änderung des Artikels 38 Absatz 2 und die generelle Öffnung des Wahlrechts für in Deutschland lebende nicht-deutsche Staatsangehörige können diese nach Maßgabe des Landesrechts auch zu Wahlen und Abstimmungen auf Landes- und kommunaler Ebene zugelassen werden. Das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 ist in Bezug auf den Grundsatz des demokratischen Rechtsstaats so zu interpretieren, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern allgemeine, freie und gleiche Wahlen gewährleisten muss. Die Öffnung des Wahlrechts für rechtmäßig in Deutschland lebende nicht-deutsche Staatsangehörige in den Ländern und Kommunen ist nach der generellen Öffnung des Wahlrechts in Artikel 38 Absatz 2 sehr erwünscht und entspräche dem Homogenitätsgebot in einem engeren Sinne. Hierfür sind jedoch Änderungen der Gesetze und teilweise auch der Verfassungen in den Bundesländern erforderlich, wo zudem die genaueren Zulassungsbedingungen zur Wahl für nicht-deutsche Staatsangehörige

geregelt werden müssen. Die Teilnahme von Staatsangehörigen aus anderen EU-Mitgliedstaaten an den Wahlen auf kommunaler Ebene richtet sich unverändert nach dem insofern übergeordneten Recht der Europäischen Union.

Zu Nummer 2 (Artikel 38 Absatz 2)

Durch die Änderung des Artikels 38 Absatz 2 GG wird das aktive Wahlrecht auf solche Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit ausgeweitet, die seit mindestens fünf Jahren in der Bundesrepublik Deutschland leben und zum Zeitpunkt der Wahl über einen rechtmäßigen Aufenthaltstitel verfügen.

Damit wird dem verfassungspolitischen Anspruch des Wahlrechtsgrundsatzes der Allgemeinheit der Wahlen Rechnung getragen. Die Forderung nach allgemeinen Wahlen aus Artikel 38 Absatz 1 GG hat „von Hause aus einen dynamischen Charakter“ (Meyer, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl., Bd. III, § 46, Rn. 2). Sie gebietet zwar nicht die Einbeziehung von Personen, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, schließt sie umgekehrt aber auch nicht aus. Nichts anderes kann für Artikel 20 Absatz 2 GG gelten. Durch ihn wird die Bundesrepublik Deutschland zwar auf den Grundsatz der Volkssouveränität festgelegt, nicht jedoch auf einen Nationalstaat. Sofern das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 83, 37 ff.) zur gegenteiligen Auffassung gelangt, handelt es sich um „eine kühne Behauptung“ (Meyer, ebd., Rn. 7), gegen die bereits dessen Wortlaut streitet. Denn dort ist dem Begriff „Volk“ gerade nicht das Adjektiv „deutsch“ beigefügt worden. Folgt aus Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 GG damit gerade keine Festlegung des Kreises der Wahlberechtigten auf deutsche Staatsangehörige, steht auch die sogenannte Ewigkeitsgarantie des Artikels 79 Absatz 3 GG einer Einbeziehung in den Kreis der auf Bundesebene Wahlberechtigten durch Änderung des Artikels 38 Absatz 2 GG nicht entgegen. Das Bundesverfassungsgericht hat sich hierzu nicht explizit geäußert, jedoch befand es, dass jedenfalls die Einführung eines Kommunalwahlrechts für Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Gemeinschaften in Vereinbarung mit Art. 79 Absatz 3 GG möglich sei. Art. 79 Absatz 3 GG schützt unter anderem den Grundsatz der Volkssouveränität vor einer Änderung, ein unabänderliches Prinzip der *deutschen* Volkssouveränität wird mit Art. 20 GG jedoch gerade nicht normiert.

Die Sperrwirkung des Art. 79 Absatz 3 GG in Bezug auf Artikel 20 GG erklärt sich auch vor dem Hintergrund der nationalsozialistischen Vergangenheit Deutschlands: Eine Verletzung der Prinzipien des demokratischen und sozialen Rechtsstaats sowie der Volkssouveränität soll für alle Zeit ausgeschlossen werden. Ein Grund, warum längerfristig oder dauerhaft in Deutschland lebende Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit für alle Zeit von der politischen Mitbestimmung ausgeschlossen werden sollten, ist auch angesichts dieses historischen Entstehungsprozesses nicht ersichtlich. Selbst wenn das deutsche Volk als verfassungskonstituierendes Subjekt angenommen wird (in der Präambel des Grundgesetzes ist von der „verfassungsgebenden Gewalt“ des deutschen Volkes die Rede), ist nicht verständlich, wieso es diesem souveränen politischen Subjekt verfassungsrechtlich verwehrt sein sollte, auf Dauer oder langjährig in Deutschland lebenden Menschen ein demokratisches Mitbestimmungsrecht einzuräumen. Weder das Prinzip des demokratischen Rechtsstaats noch das der Volkssouveränität oder das der Gewaltenteilung nach Artikel 20 GG wird hierdurch im Kern beeinträchtigt. Auch die Bundesregierung erklärte in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. im März 2007 (Bundestagsdrucksache 16/4666, Frage 1), dass nach den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts von 1990 die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatenangehörige verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig sei, auch wenn dies wegen der qualifizierten Mehrheitsanforderungen nach Art. 79 Absatz 2 GG „nur im parteiübergreifenden Konsens“ möglich sei. Der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen befand in seinem Urteil vom 31. Januar 2014 (St 1/13), dass eine weitere Ausweitung des Wahlrechts auf nicht-deutsche Staatsangehörige durch Änderung des Grundgesetzes möglich sei, wobei die Frage der Vereinbarkeit mit Art. 79 Absatz 3 GG offen gelassen wurde (S. 17 der Urteilsabschrift).

Zu Artikel 2 (Änderung des Bundeswahlgesetzes)

Durch die Einfügung des § 12 Absatz 1a Bundeswahlgesetz wird das aktive Wahlrecht auch jenen Bürgerinnen und Bürgern ohne deutsche Staatsangehörigkeit zugesprochen, die seit mindestens fünf Jahren in Deutschland leben und zum Zeitpunkt der Wahl über einen rechtmäßigen Aufenthalt verfügen (freizügigkeitsberechtigte Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, Drittstaatenangehörige mit einer Niederlassungs- oder Aufenthaltserlaubnis). Unter diesen Voraussetzungen wird davon ausgegangen, dass ein gefestigter und nicht nur vorübergehender Aufenthalt vorliegt und die Betroffenen als ein fester Bestandteil der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland und als gleichberechtigte politische Subjekte angesehen werden müssen. Hieraus folgt der An-

spruch auf einen gleichen Zugang zu Wahlen und Abstimmungen.

Zu Artikel 3 (Änderung des Europawahlgesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 6)

Die bei den Bundestagswahlen wahlberechtigten Drittstaatsangehörigen sollen künftig auch bei Wahlen zum Europäischen Parlament teilnehmen können. Die bisherigen Regeln für Unionsangehörige bleiben unverändert.

Es ist Sache der Mitgliedstaaten der Europäischen Union festzulegen, wer bei den Wahlen zum Europäischen Parlament das Wahlrecht besitzt (Urteile des Europäischen Gerichtshofs vom 12.9.2006, C-145/04 und C-300/04). Die zur Wahl zugelassenen Personen müssen lediglich enge Verbindungen mit den jeweiligen Mitgliedstaaten aufweisen, ohne eigene Staatsangehörige sein zu müssen.

Zu Nummer 2 (§ 6a)

Der Ausschluss vom Wahlrecht zum Europäischen Parlament wird für Deutsche wie Drittstaatsangehörige gleichermaßen geregelt. Die bisherigen Regeln für Unionsangehörige bleiben unverändert.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

