

Prof. Dr. Klaus Rennert
Richter am Bundesverwaltungsgericht

Gutachtliche Stellungnahme
im Rahmen der öffentlichen Anhörung
des Innenausschusses des Deutschen Bundestages
am 22. September 2008
zum Gesetzentwurf der Fraktion „Bündnis 90/Die Grünen“
(BT-Drucks. 16/6628)
und zum Antrag der Fraktion „Die Linke“ (BT-Drucks. 16/5904)
betr.: Kommunales Ausländerwahlrecht

Gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG sind bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar. Die Fraktion „Bündnis 90/Die Grünen“ im Deutschen Bundestag beantragt, dies dahin zu erweitern, dass andere Ausländer mit ständigen Wohnsitz im Bundesgebiet nach Maßgabe des Landesrechts wahlberechtigt und wählbar sind. Die hiernach wahlberechtigten Personen sollen auch berechtigt sein, an Abstimmungen in den Kreisen und Gemeinden teilzunehmen.¹ Die Fraktion „Die Linke“ unterstützt dies mit einem Entschließungsantrag.²

Über die politische Wünschbarkeit der vorgeschlagenen Verfassungsänderung habe ich nicht zu befinden. Ich beschränke mich auf die Frage ihrer rechtlichen Zulässigkeit. Dabei ist gegen den Vorschlag, die politische Aktivberechtigung von Ausländern in dem Umfang, in dem sie besteht, auf Abstimmungen zu erstrecken, nichts zu

¹ BT-Drucks. 16/6628. Der Vorschlag greift wörtlich einen Vorschlag der SPD-Fraktion auf, den diese im Zuge der Verfassungsreformdiskussion in der 12. Wahlperiode gestellt hatte; vgl. BT-Drucks. 12/6000, S. 154; 12/6323, S. 5. Zur seinerzeitigen Verfassungsreformdiskussion etwa Scholz in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Stand 1996, Rn. 41b zu Art. 28 m.w.N.

² BT-Drucks. 16/5904.

erinnern; das dient der Klarstellung in einer in der Literatur umstrittenen Frage.³ Erörterungsbedürftig ist aber, ob die politische Aktivberechtigung auf kommunaler Ebene über EG-Ausländer hinaus auch Drittstaatsangehörigen verliehen werden darf. Dabei möchte ich mich auf den verfassungsrechtlichen Aspekt der Frage konzentrieren und auf ihren völkerrechtlichen Aspekt nur am Rande eingehen.⁴

Ob die vorgeschlagene Verfassungsänderung zulässig ist, bestimmt sich nach Art. 79 Abs. 3 GG. Hiernach ist eine Änderung des Grundgesetzes unzulässig, durch welche die in Artikel 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden. Zu diesen Grundsätzen zählt das Demokratieprinzip, das durch Art. 20 Abs. 2 GG selbst mit dem Prinzip der Volkssouveränität verknüpft wird: Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus; sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt. Das Demokratieprinzip betrifft mithin den Legitimationszusammenhang, der zwischen Staatsgewalt und Staatsvolk bestehen muss: Alle Staatsgewalt muss auf demokratische Weise vom Staatsvolk ausgehen. Das Staatsvolk aber ist das deutsche Volk, ist das Volk der deutschen Staatsangehörigen (vgl. Art. 116 GG).⁵ Auch Nichtdeutschen das Wahlrecht zuzuerkennen, berührt diese Grundsätze zweifellos. Das macht den Gesetzgebungsvorschlag problematisch.

Soweit ich sehe, werden von den Befürwortern drei unterschiedliche Argumente vorgebracht.

1. Einige behaupten schlicht, dass Art. 79 Abs. 3 GG einem Kommunalwahlrecht für Ausländer nicht entgegenstehe, habe das Bundesverfassungsgericht bereits entschieden; deshalb sei das Vorhaben unbedenklich. Das trifft nicht zu. Die angesprochene Bemerkung des Bundesverfassungsgerichts findet sich im Urteil vom 31. Ok-

³ Landesverfassungsrecht sieht ein Beteiligungsrecht von EG-Bürgern an kommunalen Bürgerentscheiden teilweise schon vor. Das leitet sich - anders als das Wahlrecht - nicht vom EG-Recht her, ist also keine Rechtseinräumung „nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft“, sondern konstitutives deutsches Recht. Ob dies bereits heute mit dem Grundgesetz vereinbar ist, ist umstritten; bejahend etwa Engelken, NVwZ 1995, 432; Löwer, in: Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band II, 4./5. Auflage 2001, Rn. 31a zu Art. 28; Rennert, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), Mitarbeiterkommentar zum Grundgesetz, Band I, 2002, Rn. 40 zu Art. 28 Abs. 1 Satz 2 - 4; Dreier, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band II, 2. Aufl. 2006, Rn. 81 zu Art. 28; verneinend Burkholz, DÖV 1995, 816; Scholz, in: Maunz/Dürig (Fn. 1), Rn. 41f zu Art. 28; Tettinger, in: Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band II, 5. Auflage 2007, Rn. 121 zu Art. 28.

⁴ Hierzu etwa Sommermann, in: Starck (Fn. 3), Rn. 94, 150 zu Art. 20.

⁵ BVerfGE 83, 37 50 ff.); 83, 60 (71); 89, 155 (171 f., 182). Vgl. zuvor schon BVerfGE 47, 253 (271 ff.).

tober 1990 und bezog sich dort auf „die derzeit im Bereich der Europäischen Gemeinschaften erörterte Einführung eines Kommunalwahlrechts für Ausländer“.⁶ Seinerzeit wurde im Bereich der Europäischen Gemeinschaften jedoch ein Kommunalwahlrecht nicht für sämtliche Ausländer, sondern nur für Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten der EG erörtert. Ein derartiges Kommunalwahlrecht wurde kurze Zeit darauf im Kontext des Unionsbürgerrechts in den Maastrichter Vertrag vom 7. Februar 1992 aufgenommen. Die höchstrichterliche Unbedenklichkeitsbescheinigung bezog sich also nur auf ein Kommunalwahlrecht für EG-Ausländer, nicht für Drittstaatsangehörige. Nun mag man diese Bemerkung für unüberlegt und zu weitgehend halten, weil Art. 79 Abs. 3 GG auch gegenüber der europäischen Integration keine Aufweichung der Grundsätze des Art. 20 GG erlaube.⁷ Man kann der Bemerkung jedoch nicht umgekehrt entnehmen, dass, was für EG-Ausländer gelte, für sämtliche Ausländer gelten müsse. Das Bundesverfassungsgericht hat seine Bemerkung ausdrücklich auf EG-Ausländer beschränkt. Hätte es keinen Unterschied zu anderen Ausländern gesehen, so hätte es die Bemerkung entweder auf sämtliche Ausländer gemünzt oder aber gänzlich unterlassen. Dies umso mehr, als Gegenstand des Verfahrens eine landesrechtliche Bestimmung war, die das Kommunalwahlrecht nicht nur EG-Ausländern geben wollte. Die Frage, ob Art. 79 Abs. 3 GG einem Kommunalwahlrecht für Drittstaatsangehörige entgegensteht, ist also - bestenfalls - noch nicht entschieden.

Das Gleichbehandlungsargument ist im übrigen auch nicht tragfähig. Die Antragsteller wollen die Ungleichbehandlung zwischen Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen beseitigen. Die Fraktion „Die Linke“ meint, diese Ungleichbehandlung sei „sachlich nicht gerechtfertigt“. Das verwundert. Der sachliche Grund für die unterschiedliche Behandlung von Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen liegt in der Integration Deutschlands in die Europäische Gemeinschaft. Diese Integration ist verfassungsrechtlich durch Art. 23 GG anerkannt und durch den Integrationsauftrag der Präambel zum Grundgesetz sogar geboten. Es waren genau diese Gesichtspunkte,

⁶ BVerfGE 83, 37 (59).

⁷ Vgl. E. Klein, Der Staat 33 (1994), 39 (51 ff.); Hain, in: Starck (Fn. 3), Rn. 79 zu Art. 79.

welche die hier diskutierte Unbedenklichkeitsbescheinigung des Bundesverfassungsgerichts getragen haben.⁸

2. Der zweite Argumentationsstrang geht davon aus, dass Art. 79 Abs. 3 GG nicht den gesamten normativen Gehalt von Art. 20 GG für unabänderlich erklärt, sondern nur dessen Grundsätze. Auch das Demokratieprinzip sei deshalb Veränderungen zugänglich, die nicht dessen Kern, sondern nur Randfragen betreffen. Ausländern das Kommunalwahlrecht einzuräumen, betreffe aber nur eine derartige Randfrage; es stelle das Demokratieprinzip nicht als solches in Frage. Hierfür werden zwei Gesichtspunkte angeführt: Zum einen gehe es „nur“ um die kommunale Ebene und damit um weniger bedeutsame Themen. Zum anderen bleibe das Wahlrecht der deutschen Staatsangehörigen ja unberührt; zusätzlich auch Ausländer zu beteiligen, falle quantitativ nicht ins Gewicht.⁹

Diese Argumentation gründet auf der These, Art. 79 Abs. 3 GG lasse randständige Variationen der Grundsätze des Art. 20 GG zu. Als Beleg wird regelmäßig auf die frühere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hingewiesen. Tatsächlich hat das Gericht im Abhör-Urteil den Ausnahmecharakter von Art. 79 Abs. 3 GG betont und daraus gefolgert, dass die Vorschrift nur eine prinzipielle Preisgabe der dort genannten Grundsätze verbiete, jedoch nicht hindere, durch verfassungsänderndes Gesetz auch elementare Verfassungsgrundsätze systemimmanent zu modifizieren.¹⁰ Das wurde freilich dem Wortlaut der Vorschrift nicht vollständig gerecht. Richtig ist zwar, dass Art. 79 Abs. 3 GG nicht den gesamten Normgehalt von Art. 20 GG auf Dauer stellt, sondern nur die dort niedergelegten Grundsätze. Diese Grundsätze sind als solche aber unantastbar; nach Art. 79 Abs. 3 GG dürfen sie nicht einmal „berührt“ werden.¹¹ Das Bundesverfassungsgericht hat die zitierte Formel denn in seiner weiteren Rechtsprechung auch geändert. Jetzt heißt es, Art. 79 Abs. 3 GG sei

⁸ Zutreffend Scholz in: Maunz/Dürig (Fn. 1), Rn. 41d zu Art. 28 GG; Hobe, Der Staat 32 (1993), 245 (262); vgl. auch Böckenförde, Art. Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 3. Auflage 2004, § 24 Rn. 28; Schmidt-Aßmann, AöR 116 (1991), 329 (351).

⁹ Zu beachten ist, dass die meisten Autoren, die derartige „Randkorrekturen“ des grundgesetzlichen Demokratieprinzips nicht - wie die Antragsteller - ohne weiteres zulassen, sondern mit gewissen formalen Sicherungen gegensteuern und damit insbesondere das Gebot der egalitären Gleichheit des demokratischen Wahlrechts sichern wollen; etwa Schmidt-Aßmann (Fn. 8), S. 351.

¹⁰ BVerfGE 30, 1 (Ls. 5 sowie S. 24 f.).

¹¹ Zur Kritik des Abhör-Urteils etwa Dreier in: ders. (Fn. 3), Rn. 19 zu Art. 79 Abs. 3 m.w.N.

eine eng auszulegende Ausnahmevorschrift, die den verfassungsändernden Gesetzgeber nicht hindere, die positivrechtlichen Ausprägungen dieser Grundsätze aus sachgerechten Gründen zu modifizieren.¹² Die Abwandlungsbefugnis des verfassungsändernden Gesetzgebers wird also nicht mehr auf die Grundsätze selbst bezogen, sondern auf deren positivrechtliche Ausprägungen, unter Einschluss der Ausprägungen in der Verfassung selbst.¹³

Dass die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und die Ausübung staatlicher Befugnisse sich auf das Staatsvolk zurückführen lassen muss, hat das Bundesverfassungsgericht für „unantastbar“ erklärt; der Variation durch den verfassungsändernden Gesetzgeber unterliegt lediglich die Art und Weise, wie der demokratischen Legitimationszusammenhang zwischen Staatsvolk und Staatsgewalt herzustellen ist.¹⁴ Damit sieht sich die Einführung eines Kommunalwahlrechts für Drittstaatsangehörige - gelinde gesagt - einem sehr hohen verfassungsrechtlichen Risiko ausgesetzt. Dass die Staatsgewalt sich auf das Staatsvolk zurückführen lassen muss, zählt zu den Grundsätzen des Art. 20 GG. Selbst wenn dieser Grundsatz durch ein Kommunalwahlrecht für Drittstaatsangehörige nur am Rande berührt würde, so ändert dies nichts daran, dass der Grundsatz eben berührt würde, und das wäre unzulässig. Es geht eben nicht nur um positivrechtliche Ausprägungen des Grundsatzes, sondern um den Inhalt des Grundsatzes selbst. Das gilt für beide Gesichtspunkte, mit denen die angebliche Randständigkeit eines solchen Ausländerwahlrechts begründet wird. So hat das Bundesverfassungsgericht bereits entschieden, dass das Deutschenwahlrecht nicht nur eine Mindestverbürgung ist, die eine Ausdehnung auf ausländische Einwohner nicht ausschließe;¹⁵ Legitimationssubjekt der deutschen Staatsgewalt muss das deutsche Staatsvolk sein, und nur das deutsche Staatsvolk, ohne den Einfluss Fremder. Ebenso hat das Bundesverfassungsgericht bereits entschieden, dass die deutsche Staatsgewalt dem Bürger auch in den Kommunen unmittelbar gegenübertritt, weshalb auf dieser Ebene der Staatlichkeit kein anderes Recht gilt als auf Bundes- und Landesebene.¹⁶ Relativierungen hat es erst für den Bereich der

¹² BVerfGE 109, 279 (310) m.w.N.

¹³ Das zielte auf das Verhältnis der Grundsätze des Art. 1 GG und deren Ausprägungen in den nachfolgenden Grundrechten; es sollte klarstellen, dass der Grundsatz der Menschenwürde selbst keine Relativierung duldet.

¹⁴ BVerfGE 89, 155 (182).

¹⁵ BVerfGE 83, 37 (58 f.).

¹⁶ BVerfGE 83, 37 (53 und ff.).

funktionalen Selbstverwaltung - also bei berufsständischen Kammern, Industrie- und Handelskammern, Realgenossenschaften und Wasserverbänden - angenommen, wo die Staatsgewalt dem Bürger lediglich vermittelt gegenübertritt.¹⁷ Damit hat es selbst die Trennlinie zwischen der unverbrüchlichen Geltung des Demokratieprinzips und seinen wandelbaren Ausgestaltungen gezogen; die Kommunen liegen diesseits dieser Linie.

Zu ergänzen ist, dass die Rede von einer Randständigkeit eines Kommunalwahlrechts für Drittstaatsangehörige auch sachlich nicht zutrifft. Auch dies gilt für beide insofern angeführten Gesichtspunkte. Dass es auf kommunaler Ebene um weniger wichtige Themen ginge, ist durchaus Ansichtssache. Tatsächlich werden die Einwohner einer Gemeinde durch die Regelung der kommunalen Daseinsvorsorge - von der Versorgung mit Energie und Wasser über die Entsorgung von Abwässern und Abfall bis hin zum Öffentlichen Personennahverkehr oder zur Schulträgerschaft - durchaus direkt und existentiell berührt. So führen andere denn die Bedeutsamkeit der kommunalen Aufgaben gerade umgekehrt als Argument für ein Mitspracherecht hier lebender Ausländer an. Und die Behauptung, dass die Mitwirkung von Ausländern neben den ohnehin wahlberechtigten Deutschen quantitativ nicht ins Gewicht falle, wird mancher Kommunalpolitiker in Berlin oder Stuttgart für lebensfremd halten.

3. So bleibt den Befürwortern eines Ausländerwahlrechts nur die Flucht nach vorne. Mit ihrem dritten Argument bestreiten sie die Legitimität des Deutschenwahlrechts selbst. Hierzu berufen sie sich durchgängig auf den Demokratiedanken der Identität von Herrschenden und Beherrschten. Wer der Staatsgewalt dauerhaft unterworfen sei, müsse an der staatlichen Willensbildung auch teilhaben dürfen. Auf diese politische Teilhabe bestehe ein Menschenrecht, also ein Recht, das nicht nur deutschen Staatsangehörigen, sondern jedem Menschen zustehe. Die Ausübung dieses Rechts dürfe nicht von der Zuerkennung der deutschen Staatsangehörigkeit abhängig gemacht werden. Eine solche Lösung bleibe in der Kategorie des Nationalstaats verfangen, was überholt sei. Vielmehr müsse das Wahlrecht von der Staatsangehörigkeit prinzipiell gelöst werden. Das Staatsvolk dürfe daher nicht als das Volk der

¹⁷ BVerfGE 107, 59 ff.

Staatsangehörigen definiert werden, sondern als die Summe der auf einige Dauer hier Lebenden.¹⁸

Diese Argumentation zielt nicht nur auf ein Wahlrecht auf kommunaler Ebene. In ihrer Konsequenz müsste Ausländern vielmehr ein gleiches Wahlrecht auch auf Landes- und Bundesebene eingeräumt werden. Der Entschließungsantrag der Fraktion „Die Linke“ erwähnt das immerhin als „Perspektive“.¹⁹ Die Fraktion „Bündnis 90/ Die Grünen“ hatte in der 12. Wahlperiode ein derart unbeschränktes Ausländerwahlrecht gefordert.²⁰ Weshalb der nunmehr vorliegende Antrag sich auf die kommunale Ebene beschränkt, wird nicht erläutert.

Wie erwähnt, verbirgt sich hinter dem menschenrechtlichen Argument eine Kritik am Nationalstaat und an jedem nationalstaatlichen Denken. Das verleiht dem Argument eine ideologische Dimension, die seine juristische Diskussion erschwert. Sein juristischer Gehalt sucht die Bindungskraft des Art. 79 Abs. 3 GG zu relativieren, indem das Demokratieprinzip nicht mehr nur in Beziehung zu Art. 20 GG gestellt wird, sondern zugleich zu Art. 1 GG und den dort fundierten Menschenrechten. Das Demokratieprinzip steht damit nicht mehr allein im Kontext der Volkssouveränität, sondern wird in ein Spannungsfeld zwischen Volkssouveränität und einem Menschenrecht auf politische Teilhabe gerückt. In der Folge erscheint eine Ergänzung der Wählerschaft um hier dauerhaft lebende Ausländer nicht mehr als Prinzipienverstoß, sondern als zulässige Fortentwicklung des geltenden Verfassungsrechts im Spannungsfeld zwischen Art. 1 und Art. 20 GG.

Ich glaube nicht, dass diese Sichtweise in Karlsruhe Gefolgschaft finden wird. Hierfür bestehen zwei Gründe.

Zum einen besteht kein Gegensatz zwischen dem Menschenrecht auf politische Teilhabe - genauer: dem menschenrechtlichen Gehalt des Demokratieprinzips - und der Beschränkung des Wahlrechts auf die deutschen Staatsangehörigen. Dabei soll

¹⁸ Vgl. in diesem Sinne etwa Bryde, JZ 1989, 257 ff.; Wallrabenstein, Das Verfassungsrecht der Staatsangehörigkeit, 1999, 90 ff.; offenbar auch Hain, in: Starck (Fn. 3), Rn. 77 zu Art. 79 (undeutlich freilich Rn. 78).

¹⁹ BT-Drucks. 16/5904, S. 2.

²⁰ BT-Drucks. 12/6686, S. 3, 8.

der menschenrechtliche Gehalt des Demokratieprinzips keineswegs geleugnet werden. Auch das Bundesverfassungsgericht hat unterstrichen, dass es der demokratischen Idee und insbesondere dem in ihr enthaltenen Freiheitsgedanken entspricht, eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen herzustellen. Es hat aber zugleich hervorgehoben, dass dies nicht zu einer Auflösung des Junktims zwischen der Eigenschaft als Deutscher und der Zugehörigkeit zum Staatsvolk als dem Inhaber der Staatsgewalt führen kann. Der richtige Ort für die Herstellung der Kongruenz zwischen Wahlberechtigten und Herrschaftsunterworfenen ist hiernach das Staatsangehörigkeitsrecht.²¹ Wer dauerhaft in Deutschland lebt und sich auch politisch integrieren will, dem muss - auch aus demokratischen Gründen - die Möglichkeit der Einbürgerung eröffnet werden.²² Dass das Wahlrecht ohne Einbürgerung verliehen werden müsste oder auch nur dürfte, lässt sich auf diesem Wege also nicht begründen.

Zum anderen würde eine Lösung des Wahlrechts von der deutschen Staatsangehörigkeit den Grundsatz der Volkssouveränität nicht nur am Rande berühren, sondern in seinem Kern. Es liefe nämlich darauf hinaus, die Souveränität des Volkes zu beseitigen, indem an seine Stelle eine anders definierte Wählerschaft gesetzt würde. Das Staatsvolk des Art. 20 Abs. 2 GG ist nicht beliebig definierbar und nicht beliebig austauschbar. Der Rechtsbegriff des Volkes bezieht sich vielmehr auf eine politisch-reale Größe,²³ die nicht nur Grundlage des innerstaatlichen Verfassungsrechts, sondern auch des zwischenstaatlichen Völkerrechts ist. Grundlage der Völkerrechtsordnung ist das Selbstbestimmungsrecht der Völker, also das Recht eines jeden Volkes, in einem Akt freier Selbstbestimmung darüber zu entscheiden, ob es in einem eigenen Staat leben will und wie dieser Staat verfasst sein soll. Dieses Selbstbestimmungsrecht setzt sich innerstaatlich im Gedanken der Volkssouveränität fort.²⁴ Der Begriff des Volkes ist damit ein Grundbegriff des Völkerrechts wie des Staatsrechts, sofern der jeweilige Staat eben ein demokratischer ist. Dass die Völker keine Erfindung der Juristen, sondern reale politische Einheiten sind, die von der Rechtsord-

²¹ BVerfGE 83, 37 (52).

²² Ebenso etwa Hain, in: Starck (Fn. 3), Rn. 77 f. zu Art. 79.

²³ Böckenförde (Fn. 8), Rn. 26 ff.

²⁴ Sommermann in: Starck (Fn. 3), Rn. 94, 150 zu Art. 20.

nung vorgefunden und anerkannt werden, zeigt sich in der Geschichte immer wieder, in unseren Tagen etwa in den Konflikten im ehemaligen Jugoslawien und im Kaukasus. Auch die Bundesrepublik Deutschland führt ihre Existenz auf das Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes zurück. Gerade die Wiedervereinigung bezieht daraus ihre Legitimität.

Im übrigen darf nicht verkannt werden, dass die Demokratie nicht voraussetzungslos ist. Demokratische Teilhabe kann nicht nur beansprucht, sie muss auch geleistet werden. Ein demokratisch verfasster Staat lebt davon, dass die demokratische Teilhabe auch funktioniert. Dafür müssen bestimmte tatsächliche Mindestvoraussetzungen erfüllt sein.²⁵ So ist anerkannt, dass politische Teilhabe sich nicht in der Ausübung des Wahlrechts erschöpft; vorausgehen muss - oder sollte - vielmehr eine Teilhabe am politischen Diskurs in Zeitungen und Fernsehen, durch Diskussion im privaten und beruflichen Umfeld, potentiell fortgeführt durch Mitwirkung in gesellschaftlichen Gruppierungen und Vereinen mit politischem Anspruch, schließlich in den politischen Parteien. Teilhabe am politischen Leben setzt damit mehr voraus als bloßen Aufenthalt, der ja auch abseits, in selbstgewählter Absonderung und Ghettoisierung verharren kann.²⁶ Teilhabe am politischen Leben des Staatsvolkes setzt mit anderen Worten die Integration in das Staatsvolk voraus; begreift man Integration als Prozess, so steht sie an deren Ende, nicht am Anfang. Das Wahlrecht an die Einbürgerung zu knüpfen, ist damit nur folgerichtig. Hingegen würde es den Fortbestand einer funktionierenden Demokratie gefährden, das Wahlrecht ohne Integration zu verleihen.

Es führt kein Weg daran vorbei: Die Staatsgewalt geht vom Volk der deutschen Staatsangehörigen aus. Darauf ruht unsere Verfassungsordnung. Die vorliegenden Anträge zielen darauf, das Volk der deutschen Staatsangehörigen durch eine anders umschriebene Wählerschaft zu ersetzen. Das ist mit dem Grundgesetz unvereinbar; es ist auch im Wege der Verfassungsänderung nicht zulässig.

²⁵ Grundlegend Böckenförde (Fn. 8), Rn. 58 ff.

²⁶ Mit Betonung der genügenden Sprachbeherrschung ebenso Sommermann, in: Starck (Fn. 3), Rn. 151 zu Art. 20.