

4.

Wahlrecht als Gerechtigkeitsfrage?

Zwischen Zugehörigkeit und Ausschluss: Warum das Wahlrecht reformbedürftig ist

Yağmur Özkan

A. Einführung

Das Wahlrecht fungiert als Herzstück demokratischer Selbstbestimmung und verbindet die Bürger*innen mit den politischen Institutionen, die in ihrem Namen handeln. Es ist das zentrale Instrument, durch das das Volk zum Träger staatlicher Gewalt wird, und damit Ausdruck politischer Gleichheit, Integration und gemeinsamer Verantwortung. In einer pluralen, migrationsgeprägten Gesellschaft entscheidet die Frage, wer wählen darf, zunehmend darüber, wer sichtbarer Teil des demokratischen Gemeinwesens ist – und wer unsichtbar bleibt.

In Deutschland betrifft diese Unsichtbarkeit mehrere Millionen dauerhaft ansässiger Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit.¹ Sie arbeiten, gründen Familien, leben und altern im Bundesgebiet, sie zahlen Steuern, unterliegen der deutschen Gesetzgebung und sind in hohem Maße von staatlichen Entscheidungen betroffen – zugleich aber bleiben sie von der demokratischen Selbstregierung ausgeschlossen. Dieser Widerspruch zwischen faktischer Zugehörigkeit und formaler Exklusion führt zu einem strukturellen Demokratiedefizit, das insbesondere demokratietheoretisch kaum überzeugend gerechtfertigt werden kann.

Die Spannung zwischen dem traditionellen staatsbürgerlichen Volksbegriff und den Erfordernissen einer mobilen, pluralen Gesellschaft bildet den Ausgangspunkt dieses Beitrags. Er untersucht, ob und wie eine solche dauerhafte politische Exklusion mit den normativen Grundlagen der demokratischen Ordnung vereinbar ist. Die Frage berührt zentrale Elemente des Verfassungsrechts, insbesondere das Demokratieprinzip, das Verständnis politischer Mitgliedschaft und das Gleichheitsgebot. Ziel des Beitrags ist,

1 Laut Daten des Ausländerzentralregisters wurde mit Stand zum 31.12.2024 in Deutschland eine ausländische Bevölkerung mit insgesamt 14.061.640 verzeichnet (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/auslaendische-bevoelkerung-bundeslaender.html>, zuletzt abgerufen am 23.11.2025).

die Bindung politischer Teilhabe an die Staatsangehörigkeit kritisch zu analysieren und zu zeigen, dass ein an der tatsächlichen Zugehörigkeit orientiertes Wahlrecht demokratiethoretisch überlegen, verfassungsrechtlichöffnungsfähig und antidiskriminierungsrechtlich geboten erscheint. Der Blick gilt insbesondere der Möglichkeit, das Wahlrecht auf ein Wohnortprinzip zu stützen, das die gelebte politische Verbundenheit in den Mittelpunkt stellt.

B. Demokratie und Wahlrecht als Legitimationsordnung

Die Demokratie ist auf die Rückbindung staatlichen Handelns an das Volk angewiesen. Staatliche Hoheitsgewalt bedarf der demokratischen Legitimation, und der Wahlakt stellt die unmittelbarste Form dieser Legitimation dar.² Über Wahlen wird die staatliche Gewalt in einer Weise vermittelt, die sicherstellt, dass sie fortlaufend auf die Zustimmung der Bevölkerung angewiesen bleibt. Dieser Zusammenhang gewinnt seine rechtliche Gestalt in der Vorstellung einer Legitimationskette, die alle Ausübenden staatlicher Gewalt mit dem Volk verbindet.³ Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt betont, dass demokratische Herrschaft eine „ununterbrochene Legitimationskette“ zwischen dem Volk und allen staatlichen Organen verlangt.⁴ Diese Legitimationskette beginnt nicht erst mit der Stimmabgabe, sondern mit der vorgelagerten Frage, wer überhaupt Teil des Wahlvolks ist. Politische Gleichheit, als tragender Grundsatz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, entfaltet ihre Bedeutung bereits an dieser Schwelle.

2 BVerfGE 47, 253 (275); 83, 60 (71 f.); 93, 37 (66); 107, 59 (87); 130, 76 (123); *Michael Brenner*, in: Klaus Stern/ Helge Sodan/ Markus Möstl (Hrsg.), *Das Staatsrecht der Bundesrepublik im europäischen Staatenverbund*, 2. Aufl. 2022, § 14 Rn. 74 f.; *Matthias Friehe*, in: Klaus Stern/ Helge Sodan/ Markus Möstl (Hrsg.), *Das Staatsrecht der Bundesrepublik im europäischen Staatenverbund*, 2. Aufl. 2022, § 7 Rn. 21 ff.; *Hermann Butzer*, in: Volker Epping/ Christian Hillgruber (Hrsg.), *Beck-OK*, Ed. 15.9.2025, Art. 38 Rn. 53.

3 *Horst Dreier*, in: Horst Dreier/ Frauke Brosius-Gersdorf (Hrsg.), *GG-Kommentar*, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 Rn. 83; *Martin Morlok*, in: Horst Dreier/ Frauke Brosius-Gersdorf (Hrsg.), *GG-Kommentar*, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 51.

4 BVerfGE 47, 253 (275); 52, 95 (130); 77, 1 (40); 93, 37 (67 f.); 107, 59 (87).

I. Der Volksbegriff zwischen Tradition und Transformation

Zentral für die Frage des Zugangs zum Wahlrecht ist die Auseinandersetzung damit, wer zum Volk gehört. Die Auslegung des Volksbegriffs entscheidet darüber, wer Träger*in demokratischer Souveränität ist und wer nicht. Hier stehen sich zwei grundlegende Rechtsauffassungen gegenüber: Einerseits wird eine Verbundenheit zwischen dem Volk und dem Wahlrecht verlangt; hiernach wären nur Staatsangehörige erfasst.⁵ Andererseits wird angenommen, dass das Wahlrecht der Betroffenheit durch staatliche Herrschaft korrespondiere, womit neben Deutschen auch dauerhaft ansässige Ausländer*innen einbezogen wären.⁶

1. Verfassungsrechtliche Ausgangslage

In der bisherigen verfassungsrechtlichen Rechtsprechung wird das „Volk“ im Sinne des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG traditionell als Staatsvolk verstanden.⁷ Diese Sichtweise knüpft politische Mitgliedschaft an die formale Staatsangehörigkeit an, die als eindeutig rechtlich klar konturiertes und administrativ handhabbares Kriterium gilt. In seiner Entscheidung zum kommunalen Ausländerwahlrecht 1990⁸ hat das Bundesverfassungsgericht

5 Statt vieler *Josef Isensee*, Die staatsrechtliche Stellung der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, WDStRL 1974, S. 49; *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 329 (349ff.); *Kyrill-Alexander Schwarz*, Erweiterungen des Kreises der Wahlberechtigten für Ausländer auf Landes- und Kommunalebene?, AöR 138 (2013), S. 411 (414 ff.); *Matthias Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung. Entscheidungsteilhabe Privater an der öffentlichen Verwaltung auf dem Prüfstand des Verfassungsprinzips Demokratie, 1993, S. 207 ff.

6 So vertreten etwa *Brun-Otto Bryde*, Ausländerwahlrecht und grundgesetzliche Demokratie, JZ 1989, S. 257; *Manfred Zuleeg*, Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland, JZ 1980, S. 425 und *Thomas Groß*, Integration durch Rechtsgleichheit, DVBl. 2014, S. 1217 (1221), dass das kommunale Ausländer*innenwahlrecht ohne Verfassungsänderung zulässig sei.

7 BVerfGE 83, 37 (51); 144, 20 (265); 77, 137 (150).

8 Gegenstand dieser Entscheidung war die Frage der Vereinbarkeit eines Ausländer*innenwahlrechts, welches das schleswig-holsteinische Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes vom 21.01.1989 – GKWG – vorsah. Gemäß § 6 Abs. 2 GKWG waren ausländische Staatsangehörige bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen gemäß § 6 Abs. 1 GKWG wahlberechtigt, wenn sie u.a. am Wahltag Angehörige der Staaten Dänemark, Irland, Niederlande, Norwegen, Schweden, Schweiz sind (Nr. 1). Mitglieder des Deutschen Bundestages – insbesondere der CDU/CSU-Fraktion – beantragten beim Bundesverfassungsgericht, das Änderungsgesetz für nichtig zu erklären.

festgestellt, dass der Begriff „Volk“ im demokratischen Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG das deutsche Volk meine und hat damit die Staatsangehörigkeit zur konstitutiven Zugangsvoraussetzung für politische Rechte erhoben.⁹ Zur Begründung verweist das Gericht u.a. auf eine systematische Auslegung und führt aus, dass „in nicht zu übersehender Parallelität die Präambel und Art. 146 GG das deutsche Volk zum Träger und Subjekt des Staats der Bundesrepublik Deutschland [erklären]“.¹⁰ Zugleich weist das Gericht jedoch darauf hin, dass der Gesetzgeber über das Staatsangehörigkeitsrecht die Möglichkeit habe, die Zusammensetzung des Wahlvolks zu verändern.¹¹

2. Der Volksbegriff als offener, normativer Begriff

Der Volksbegriff ist kein statischer, sondern ein normativer und auslegungsbedürftiger Begriff ist. Er ist eingebettet in ein Verfassungsverständnis, das auf Offenheit, Pluralität, und Dynamik angelegt ist. Trotz des systematischen Arguments des Bundesverfassungsgerichts bleibt festzuhalten, dass das Grundgesetz selbst keine Definition des „Volkes“ enthält und nicht zwingend auf ethnische oder kulturelle Kriterien verweist – die Rede ist vom „Volke“ und nicht vom „deutschen Volke“.

In einer pluralen Einwanderungsgesellschaft zeigt sich zunehmend, dass die traditionelle Gleichsetzung von Staats- und Wahlvolk politisch und sozial nicht mehr überzeugt. Das Staatsvolk ist keine homogene Einheit mehr, sondern eine heterogene Gesamtheit dauerhaft ansässiger Menschen mit unterschiedlichen kulturellen Hintergründen, Herkunftsgeschichten und Zugehörigkeitsgefühlen. Die formale Staatsangehörigkeit bildet diese Realität nur unzureichend ab. In der Folge gewinnt ein funktionales Verständnis politischer Mitgliedschaft an Bedeutung,¹² das politische Zugehörigkeit

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts gab diesem Begehren statt und erklärte das Gesetz für unvereinbar mit Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG.

9 BVerfGE 83, 37 (51).

10 Ebd.

11 BVerfGE 83, 37 (52).

12 Zur Diskussion eines funktionalen Volksbegriffs, der politische Mitgliedschaft nicht an formale Staatsangehörigkeit, sondern an tatsächliche Integration knüpft *Jürgen Habermas*, Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, 8. Aufl. 2023, S. 110 ff.; zur politischen Gleichheit als Voraussetzung legitimer Grundstrukturen *John Rawls*, Political Liberalism, 1993; zum „all affected principle“ *Robert A. Dahl*, Democracy and Its Critics, 1989; zur Anerkennung transnationaler Mitgliedschaft *Seyla Benhabib*, The Rights of Others. Aliens, Residents, and Citizens, 2004.

nicht über formale Statuskriterien, sondern über tatsächliche Betroffenheit, Teilhabe und Verantwortungsübernahme bestimmt.¹³ Diese Perspektive verschiebt die Frage politischer Zugehörigkeit vom juristisch-abstrakten Status hin zur sozialen und politischen Realität des Zusammenlebens. Sie orientiert sich an der Normativität politischer Gleichheit und an der Frage, wer an der Gestaltung gemeinsamer Angelegenheiten mitwirken *soll*.

3. Deliberation statt Exklusion: Habermas' diskurstheoretische Alternative

Jürgen Habermas entwickelt in seiner Diskurstheorie des Rechts einen prozeduralen Ansatz, der die Legitimation des demokratischen Gesetzgebungsprozesses nicht aus ethnischer oder historischer Homogenität, sondern aus der gleichberechtigten Teilnahme aller Betroffenen an der öffentlichen Deliberation herleitet.¹⁴ Legitime Rechtsnormen können nach seiner Konzeption nur dann Geltung beanspruchen, wenn sie das Ergebnis öffentlicher Diskurse sind, in denen alle potenziell Betroffenen ihre Gründe als Teilnehmer*innen eines herrschaftsfreien Kommunikationsprozesses austauschen können.¹⁵ In diesem Demokratieverständnis wird politische Mitgliedschaft nicht als exklusives personenbezogenes Statusmerkmal verstanden, das erst aufgrund einer vorgelagerten staatlichen Zugehörigkeitsdefinition besteht, sondern als Resultat der Teilnahme am Kommunikationszusammenhang einer pluralistischen Öffentlichkeit. Die Zugehörigkeit zu diesem deliberativen Gemeinwesen ergibt sich nicht notwendig aus der formalen Staatsangehörigkeit, sondern aus der faktischen Betroffenheit durch demokratische Entscheidungen und der realen Integration in die sozialen und rechtlichen Interdependenzen einer modernen Einwanderungsgesellschaft.¹⁶

Aus dieser demokratietheoretischen Perspektive folgt, dass Personen, die dauerhaft im Territorium eines Staates leben, dessen Normen unterworfen

13 Befürwortend Brun-Otto Bryde (Fn. 6), S. 257 (258); Anuscheh Farahat, *Progressive Inklusion*, 2014, S. 253 ff. In dem Diskurs rund um das Ausländer*innenwahlrecht wird von einer sog. *Betroffenendemokratie* gesprochen. Das Betroffenheitsprinzip fordert, dass diejenigen an politischen Entscheidungen mitwirken können, die von ihren Wirkungen betroffen sind. Kritisch dazu Josef Isensee, *Kommunalwahlrecht für Ausländer aus der Sicht der Landesverfassung Nordrhein-Westfalens und der Bundesverfassung*, KritV 1987, S. 300.

14 Jürgen Habermas (Fn. 12), S. 110 ff.

15 Jürgen Habermas (Fn. 12), S. 134 ff.

16 Jürgen Habermas, *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, 1998, S. 96 ff.

sind, steuerlich, ökonomisch und sozial betroffen sind und am öffentlichen Kommunikationsprozess teilnehmen, einen Anspruch darauf besitzen, als mitsprechende Subjekte der politischen Willensbildung anerkannt zu werden. Ein dauerhafter Ausschluss von Nichtstaatsangehörigen von der Wahlteilnahme höhlt die strukturellen Bedingungen demokratischer Legitimation aus, da sie zwar Adressat*innen staatlicher Normativität sind, ohne zugleich Autor*innen dieser Normativität sein zu dürfen.¹⁷ Daraus ergibt sich: Die Staatsangehörigkeit ist ein historisch kontingentes Kriterium, das der politischen Gleichheit nicht im Wege stehen darf. Wenn politische Legitimität nur dann gegeben ist, wenn alle normativ Betroffenen zugleich in der Lage sind, als Mitautor*innen der sie bindenden Rechtsnormen aufzutreten, muss eine moderne Demokratie das Wahlrecht so ausgestalten, dass dauerhaft ansässige Ausländer*innen nicht strukturell ausgeschlossen werden. Eine Erweiterung des Wahlrechts ist daher im Sinne des deliberativen Konstitutionalismus nicht lediglich vertretbar, sondern normativ geboten.

4. Ute Sacksofsky zeigt: Die Verfassung ist weniger exklusiv als gedacht

Diese demokratietheoretischen Überlegungen werfen die Frage auf, ob das Grundgesetz selbst Raum für ein erweitertes Verständnis politischer Mitgliedschaft eröffnet. Denn nur wenn sich die normative Forderung nach Beteiligung aller dauerhaft Betroffenen mit der Verfassungsordnung verbinden lässt, kann aus ihr eine rechtlich tragfähige Konsequenz folgen. Die bisherige Rechtsprechung verlangt zwar eine enge Bindung des Wahlrechts an die Staatsangehörigkeit, doch schließen die Strukturprinzipien des Grundgesetzes eine Öffnung keineswegs aus.

Besonders deutlich wird dies im Sondervotum von *Ute Sacksofsky* zum Urteil des Staatsgerichtshofs Bremen vom 31. Januar 2014 – St 1/13.¹⁸ Dieses

17 Rainer Forst, *Das Recht auf Rechtfertigung. Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit*, 4. Aufl. 2022, S. 259 ff.

18 Gegenstand des Verfahrens ist die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit des von der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) beschlossenen Gesetzentwurfs zur Ausweitung des Wahlrechts. Dieser sah eine Erweiterung des Wahlrechts zu den Wahlen zur Bürgerschaft (Landtag) auf Einwohner*innen, die die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der EU besitzen sowie auf Drittstaatsangehörige vor. Das Urteil sowie das von *Ute Sacksofsky* verfasste Sondervotum ist unter https://www.staatsgerichtshof.bremen.de/sixcms/media.php/13/Urteil_St%201-13_Internet.pdf abrufbar.

zeigt, dass das Demokratieprinzip und die Menschenwürde selbst Ansatzpunkte für ein inklusiveres Verständnis politischer Teilhabe bereithalten:

„(...) Ausgangspunkt des Demokratieprinzips ist der die demokratische Ordnung tragende Gedanke der Selbstbestimmung. Diejenigen, die der Staatsgewalt unterworfen sind, sollen als Gleiche und Freie mitbestimmen dürfen, wie diese Staatsgewalt ausgeübt wird. 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 Mitbestimmungsrechtes 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 Abs. 1 GG (BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2, 5/08 u.a. – BVerfGE 123, 267, 341).

In der Zuerkennung des Wahlrechts allein für Staatsangehörige liegt also eine Einschränkung des eigentlich aus der Menschenwürde abzuleitenden Anspruchs auf Teilhabe an Wahlen für alle der Staatsgewalt Unterworfenen. Hier ist nicht zu entscheiden, ob ein solcher Anspruch auf Teilhabe allein philosophisch begründet ist oder ob er auch rechtliche Wirkung hat. Insbesondere bedarf es keiner Bewertung, ob der Bundesgesetzgeber den vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten Weg, für den Bund die Übereinstimmung von Herrschenden und Beherrschten durch Änderungen im Staatsangehörigkeitsrecht zu verbessern (BVerfG, Urt. v. 31.10.1990 – 2 BvF 2, 6/89 – BVerfGE 83, 37, 52), hinreichend erfolgreich beschrritten hat. Zu prüfen ist vorliegend allein, ob der Gesetzgeber eines Landes durch das Grundgesetz gehindert ist, dem Ideal einer Übereinstimmung von Herrschenden und Beherrschten näher zu kommen, als dies bislang der Fall war. (...)“

Das Sondervotum von *Ute Sacksofsky* legt den Grundstein für eine verfassungskonforme Öffnung des Verständnisses politischer Mitgliedschaft. Genau dieses Verständnis fügt sich in die Strukturprinzipien des Grundgesetzes ein. Der Volksbegriff des Grundgesetzes ist offen für eine Weiterentwicklung, die den Anforderungen einer pluralen, migrationsgeprägten Gesellschaft Rechnung trägt. Auch ist das von *Ute Sacksofsky* im Sondervotum hervorgebrachte Verständnis – wie dargelegt – demokratietheoretisch anschlussfähig.

5. Der Volksbegriff der Zukunft: Funktional, inklusiv, realistisch

Die Bindung demokratischer Teilhabe an die Staatsangehörigkeit ist daher nicht als starre Grenze, sondern als Ausgestaltung zu verstehen, die der Gesetzgeber vornehmen kann, aber nicht zwingend vornehmen muss. Daraus folgt, dass die Staatsangehörigkeit nur eine mögliche, nicht aber eine normativ zwingende Form politischer Zugehörigkeitsbestimmung darstellt. Die Staatsangehörigkeit ist ein historisch kontingentes Kriterium, das der politischen Gleichheit nicht entgegenstehen darf.

Die Zukunft des Volksbegriffs hängt davon ab, ob es gelingt, politische Zugehörigkeit funktional zu verstehen – als Zugehörigkeit zu einer politischen Gemeinschaft, die durch tatsächliches Leben, Teilhabe und Betroffenheit entsteht. Denn politische Teilhabe ist kein Luxusgut, sondern konstitutiv für Legitimation und Gerechtigkeit demokratischer Systeme. Wer dauerhaft der Rechtsordnung unterliegt, muss an der demokratischen Willensbildung beteiligt sein. Demokratie ist kein Club, den man nur mit dem richtigen Pass betreten darf. Sie ist ein politisches Projekt, das auf Gleichheit, Verantwortlichkeit und Teilhabe beruht und nicht auf formaler Mitgliedschaft basieren sollte. Ein System, das Millionen dauerhaft Betroffener ausschließt, untergräbt seine normative Grundlage.

II. Europa – Wenn Zugehörigkeit Grenzen überschreitet, aber weiterhin Millionen Stimmen fehlen

Die Europäische Union hat das Verständnis politischer Teilhabe grundlegend verändert. Mit Einführung der Unionsbürgerschaft durch den Vertrag von Maastricht entstand 1993 ein transnationaler politischer Status, der die klassische nationale Staatsbürgerschaft zwar nicht ablöst, aber erweitert.¹⁹ Mit der Richtlinie 94/80/EG²⁰ haben Unionsbürger*innen nunmehr nicht

19 *Christoph Schönberger*, in: Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf/ Martin Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, Bd. I, 85. EL Mai 2025, Art. 20 AEUV, Rn. 31; *Sebastian Heselhaus*, in: Matthias Pechstein/ Carsten Nowak/ Ulrich Häde (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Bd. II, 2. Aufl. 2023, Art. 20 AEUV, Rn. 47.

20 Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen (abrufbar über <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex:31994L0080>).

nur das Recht, sich in jedem Mitgliedstaat aufzuhalten und zu arbeiten, sondern auch das Recht auf Teilnahme an kommunalen Wahlen. Politische Teilhabe wird hier an Mobilität, Integration und tatsächliche Lebensumstände geknüpft. So verpflichtet inzwischen Art. 22 AEUV die Mitgliedstaaten, das kommunale Wahlrecht für Unionsbürger*innen zu garantieren. Das traditionelle Verständnis politischer Zugehörigkeit ist damit grundlegend transformiert. Unionsbürger*innen dürfen an kommunalen Wahlen im Aufenthaltsmitgliedstaat teilnehmen – ein Bruch mit der historischen Idee, politische Rechte ausschließlich den eigenen Staatsangehörigen vorzubehalten.

Deutschland hat diese Vorgabe in Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG umgesetzt. Hiernach sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen, bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden nach Maßgabe von Recht der Europäischen Union wahlberechtigt und wählbar. Durch die Umsetzung der Richtlinie 94/80/EG und die Einführung des Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG ist im deutschen Verfassungsrecht erstmals die historische Grenze durchbrochen, dass nur deutsche Staatsangehörige wahlberechtigt sein können. Damit zeigt die Verfassung selbst, dass der Volksbegriff dynamisch interpretiert werden kann.

Zugleich entsteht eine Inkonsistenz: Während die Unionsbürger*innen jedenfalls auf kommunaler Ebene ins Wahlvolk einbezogen werden, bleiben Drittstaatsangehörige politisch ausgeschlossen. Die rechtliche und tatsächliche Betroffenheit ist jedoch identisch: Auch Drittstaatsangehörige unterliegen kommunalen Abgaben, Landesgesetzen und Bundespolitik. Die strukturelle Exklusion dieser Gruppe erzeugt politische Ungleichheit. Wer dauerhaft in einem Gemeinwesen lebt, von dessen Entscheidungen betroffen ist und seinen Beitrag leistet, sollte politisch repräsentiert sein.

Das Europarats-Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben von 1992 fordert ein kommunales Wahlrecht nach fünfjährigem Aufenthalt.²¹ Das Übereinkommen knüpft das kommunale Wahlrecht an Kriterien tatsächlicher Integration und dauerhaften Aufenthalts und nicht an die Staatsangehörigkeit. Deutschland gehört zu denjenigen Staaten Europas, die diese Vorgabe nicht übernommen haben. Die fortgesetzte Nicht-Ratifikation erzeugt ein Legitimationsdefizit,

21 Gemeint ist das Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben, welches am 01.05.1997 in Kraft getreten ist und bislang nur von wenigen Mitgliedstaaten des Europarates ratifiziert wurde. Eine detaillierte Übersicht zum Stand der Ratifikationen kann über <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=144> eingesehen werden.

das sich nicht durch den Hinweis auf die fehlende Staatsangehörigkeit der Betroffenen auflösen lässt. Wie unter Kapitel B., I) ausgeführt, entsteht politische Zugehörigkeit in modernen Demokratien nicht allein durch den formalen Staatsrechtsstatus, sondern wesentlich durch die Einordnung in die kontinuierliche Herrschaftsunterworfenheit sowie durch soziale, wirtschaftliche und rechtliche Integration in das Gemeinwesen. Die in Art. 6 Abs.1 des Übereinkommens verankerte Bindung politischer Teilhabe an tatsächliche Betroffenheit entspricht damit nicht nur demokratietheoretischen Ansätzen, sondern auch einer gleichheitsrechtlich konsistenteren Bestimmung des Kreises der legitimierenden Bevölkerung.

Rechtlich besteht zwar keine Pflicht zur Ratifikation; völkerrechtliche Verträge werden nach autonomer Entscheidung des Staates ratifiziert.²² Gleichwohl ergibt sich aus den demokratischen und gleichheitsrechtlichen Strukturprinzipien des Grundgesetzes eine normative Erwartung, politische Teilhabe nicht an formale Mitgliedschaftsakte, sondern an tatsächliche Integrations- und Betroffenheitslagen zu knüpfen. Diese Erwartung wird durch die unionsrechtlich garantierte kommunale Wahlberechtigung der Unionsbürger*innen (Art. 22 AEUV) systemisch verstärkt, da der europäische Gesetzgeber damit denselben integrativen Gedanken für Unionsbürger*innen positivrechtlich anerkennt, den das Europarats-Übereinkommen für Drittstaatsangehörige formuliert.²³ Die Nicht-Ratifikation ist vor diesem Hintergrund weniger Ausdruck verfassungsrechtlicher Zurückhaltung als vielmehr eine Inkonsistenz gegenüber einem integrationspolitisch und demokratietheoretisch kohärenten Modell politischer Zugehörigkeit.

III. Antidiskriminierungsrechtliche Perspektive – Wahlrechtsausschlüsse als strukturelle Diskriminierung

Die demokratietheoretische Kritik an der Bindung politischer Teilhabe an die Staatsangehörigkeit wird durch eine antidiskriminierungsrechtliche Betrachtung in ihrer normativen Schärfe verstärkt. Während demokratische Teilhabe aus Perspektive des Demokratieprinzips die Voraussetzung legitimen staatlichen Handelns bildet, zeigt das Gleichheitsrecht, dass eine

22 Paulina Starski, in: Ingo von Münch/ Philip Kunig (Begr.), GG-Kommentar, Bd. I, 8. Aufl. 2025, Art. 59 Rn. 98.

23 Martin Nettesheim, in: Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf/ Martin Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, 85. EL Mai 2025, Art. 22 AEUV, Rn. 9 ff.; BT-Drs. 16/2669.

strukturelle politische Exklusion dauerhaft ansässiger Menschen nicht lediglich ein Demokratiedefizit erzeugt, sondern zugleich eine rechtlich relevante Form gruppenbezogener Ungleichbehandlung darstellen kann.

Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verpflichtet den Gesetzgeber dazu, Differenzierungen nur dort vorzunehmen, „wenn sich ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonst wie sachlich einleuchtender Grund“ ergibt.²⁴ Für das Wahlrecht muss dieser Sachgrund jedenfalls nicht zwingend in der Staatsangehörigkeit begründet sein.²⁵ Der Zweck des Wahlrechts besteht in der Verknüpfung politischer Herrschaft mit der Beteiligung derjenigen, die der staatlichen Rechtsordnung unterworfen und von ihren Entscheidungen betroffen sind. Die Staatsangehörigkeit bildet die Realität politischer Betroffenheit jedoch nur unvollständig ab. Sie schließt dauerhaft ansässige Nichtstaatsangehörige unabhängig von ihrer tatsächlichen Integration und Rechtsunterworfenheit aus. Jedenfalls durch die Einführung des Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG und die ausdrückliche Verankerung des kommunalen Wahlrechts der Unionsbürger*innen geht die Verfassung erkennbar nicht davon aus, dass die Staatsangehörigkeit ein unverzichtbares Kriterium zur Bestimmung des Wahlvolkes wäre, sondern lässt alternative Konzepte politischer Zugehörigkeit ausdrücklich zu.

Aus der Perspektive des Gleichheitssatzes ist erkennbar, dass die Staatsangehörigkeit nicht zwingend ein sachliches Differenzierungsmerkmal darstellen *muss*, sondern allenfalls *kann*. Ihre Legitimation als Ausschlusskriterium beim Wahlrecht beruht vielmehr auf einer historischen und politisch-normativen Setzung. Der Gesetzgeber könnte das Wahlrecht ebenso gut – und aus gleichheitsrechtlicher Sicht sogar kohärenter – an Kriterien wie dem dauerhaften Aufenthalt, der rechtlichen Integration oder der tatsächlichen politischen Betroffenheit ausrichten. Die Staatsangehörigkeit ist damit nicht normativ geboten, sondern lediglich eine von mehreren möglichen, gleichheitsrechtlich überprüfbaren Zuweisungstechniken politischer Zugehörigkeit.

Vor diesem Hintergrund gewinnt das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG besondere Bedeutung. Zwar knüpft der Wahlrechtsausschluss formal an die Staatsangehörigkeit, trifft jedoch faktisch nahezu aus-

24 BVerfGE 1, 14 (52); 141, 1 (39).

25 Exemplarisch auch *Klaus-Peter Dolde*, Die politischen Rechte der Ausländer in der Bundesrepublik, 1972, S. 75 ff.

schließlich Menschen mit Migrationsgeschichte.²⁶ Dieses Muster entspricht typischerweise mittelbarer Diskriminierung.²⁷

Darüber hinaus entstehen unionsrechtlich Spannungen: Art. 21 Abs. 1 GrCh untersagt die Diskriminierung wegen der Herkunft, und die Gleichbehandlungsrichtlinien – wie etwa Antirassismusrichtlinie (2000/43/EG) und Rahmenrichtlinie Beschäftigung (2000/78/EG) – erkennen strukturelle Ungleichheiten als rechtlich relevant an. Zwar erfassen sie politische Rechte nicht unmittelbar, doch sie prägen die unionsrechtliche Wertordnung und setzen normative Grenzen.

Die intersektionale Perspektive schließlich zeigt, dass politische Exklusion nicht isoliert wirkt, sondern sich mit anderen Formen sozialer Benachteiligung überlagert.²⁸ Drittstaatsangehörige sind häufiger in sozioökonomisch prekären Verhältnissen tätig, haben erschwerten Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen und sind in besonderer Weise von institutionellen Barrieren betroffen.²⁹ Die politische Exklusion verstärkt diese Ungleichheiten und nimmt ihnen die Möglichkeit, auf strukturelle Probleme durch politische Willensbildung Einfluss zu nehmen. Die Betroffenen werden damit nicht nur rechtlich, sondern auch sozial und politisch marginalisiert. Der dauerhafte Wahlrechtsausschluss von Drittstaatsangehörigen perpetuiert bestehende Ungleichheiten, verfestigt politische Machtasymmetrien und erzeugt strukturelle Benachteiligung.

26 Die verfassungsrechtliche Einordnung ist im Lichte der migrationsbezogenen Exklusionswirkungen zu sehen, vgl. *Klaus Ferdinand Gärditz*, *Der Bürgerstatus im Lichte von Migration und europäischer Integration*, VVDStRL 72 (2013), S. 118 ff.

27 Maßgeblich für die Ungleichbehandlung ist die Gruppenzugehörigkeit, die sich (vermeintlich) aufgrund eines bestimmten Merkmals von der dominierenden Mehrheitsgesellschaft unterscheiden lässt. Näheres zu der Form der mittelbaren Diskriminierung *Ute Sacksofsky*, *Unmittelbare und mittelbare Diskriminierung*, in: Anna Katharina Mangold/ Mehrdad Payandeh (Hrsg.), *Handbuch Antidiskriminierungsrecht. Strukturen, Rechtsfiguren und Konzepte*, 2022, S. 597.

28 Zur Intersektionalitätsforschung grundlegend *Kimberlé W. Crenshaw*, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, University of Chicago Legal Forum 1989, 139 ff.; zur Übertragung auf migrations- und integrationspolitische Kontexte etwa *Floye Anthias*, *Beyond Citizenship? The Politics of Exclusion*, European Journal of Social Theory 2006, 275 ff.

29 Hierzu *Franziska Loschert/ Holger Kolb/ Franziska Schork*, *Prekäre Beschäftigung – prekäre Teilhabe. Ausländische Arbeitskräfte im deutschen Niedriglohnsektor*, SVR-Studie 2023-1. Die von der Stiftung Mercator geförderten Studie ist online abrufbar unter https://www.stiftung-mercator.de/content/uploads/2023/06/SVR-Studie_Preakere-Beschaeftigung_Preakere-Teilhabe.pdf (zuletzt abgerufen am 24.11.2025).

IV. Warum wir ein neues Wahlrechtsdenken brauchen

Politische Teilhabe ist ein Schlüsselfaktor für Integration; sie fördert Zugehörigkeit, Vertrauen und demokratische Loyalität. Ein Gemeinwesen, das Millionen Menschen die politische Stimme verweigert, riskiert gesellschaftliche Abgrenzungen, Parallelstrukturen und demokratische Entfremdung.³⁰ Zugleich erhöht politische Exklusion die Gefahr struktureller Ungleichbehandlung, da Betroffene politisch keine Einflussmöglichkeit haben. Ein Rechtsvergleich zeigt, dass einige Staaten – etwa Schweden, Dänemark oder die Niederlande – (zumindest) das kommunale Wahlrecht für dauerhaft ansässige Drittstaatsangehörige längst verwirklicht haben.³¹ Deutschland hingegen hält an einem Modell fest, das historisch erklärbar, aber demokratietheoretisch und gleichheitsrechtlich nicht überzeugend ist. Die Reform des Wahlrechts ist daher nicht nur möglich, sondern notwendig, um die Legitimation demokratischer Institutionen zu stärken und das Grundversprechen der Demokratie – die politische Gleichheit – einzulösen.

Eine Anknüpfung politischer Teilhabe an das Wohnortprinzip, das sog. *ius domicilii*, ist verfassungsrechtlich möglich.³² Es folgt der normativ plausiblen Einsicht, dass dauerhafter Aufenthalt politische Zugehörigkeit begründet. Dieses Prinzip entspricht sowohl dem Betroffenenprinzip als auch modernen Demokratietheorien. Das Wohnortprinzip erkennt an, dass politisches Gemeinwesen aus gelebter Zugehörigkeit entsteht. Die europäische Integration zeigt schon seit Langem, dass politische Rechte an Lebensrealität und Mobilität geknüpft werden können.³³ Ein funktional

30 Bereits im Jahr 1974 und damit nach der ersten „Gastarbeiter*innen“welle sprachen *Christoph Sasse/ Otto Ernst Kempfen*, Kommunalwahlrecht für Ausländer? Staatsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen, APuZ 8/1974 davon, dass „die Entstehung politischer Paria-Situationen zu verhindern, so zu einer Frage des demokratischen Selbstverständnisses, ja der Selbstachtung werden [kann]“.

31 Eine Übersicht zur Einführung des aktiven und passiven Kommunalwahlrechts für Drittstaatsangehörige in den EU-Mitgliedstaaten kann bei *Kees Groenendijk*, Wahlrecht für Drittstaatsangehörige, in: bpb vom 22.05.2014 eingesehen werden, vgl. <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/184440/wahlrecht-fuer-drittstaatsangehoerige/> (zuletzt abgerufen am 24.11.2025).

32 Dahinter verbirgt sich der Anspruch zur Herstellung einer Kongruenz zwischen Staatsvolk und Bevölkerung. Nähere Ausführung zum Wohnortsprinzip und seiner Kritik *Ferdinand Weber*, Staatsangehörigkeit und Status. Statik und Dynamik politischer Gemeinschaftsbildung, 2018, § 14.

33 Kritisch zur Rechtsprechung des EuGH in Bezug auf Inländergleichbehandlung etwa beim Zugang zu sozialen Leistungen *Kay Hailbronner*, Die Unionsbürgerschaft und das Ende rationaler Jurisprudenz?, NJW 2004, 2185.

verstandenes Wahlrecht würde die demokratische Legitimation stärken, Integration fördern und die deutsche Demokratie offener und gerechter gestalten.³⁴

C. Fazit

Die deutsche Demokratie steht im Spannungsfeld zwischen historisch gewachsenen Vorstellungen politischer Zugehörigkeit und den Erfordernissen einer modernen, pluralen Gesellschaft. Die Bindung des Wahlrechts an die Staatsangehörigkeit mag historisch verständlich sein, aber demokratietheoretisch und rechtspolitisch nicht überzeugend. Sie schafft strukturelle Ungleichheit und verstärkt gesellschaftliche Asymmetrien. Ein Wahlrecht, das an Wohnort und tatsächliche Betroffenheit anknüpft, würde die demokratische Legitimation des Staates stärken und ein Integrationssignal senden: Demokratie ist ein Projekt aller, die in ihr leben – nicht nur derjenigen, die einen bestimmten Pass besitzen. Ein Wohnortprinzip wäre keine radikale Abkehr von der Tradition, sondern die konsequente Weiterentwicklung des demokratischen Grundversprechens politischer Gleichheit. Es wäre ein Schritt hin zu einer Demokratie, die ihrer eigenen Idee gerecht wird.

34 So etwa *Daniel Munro*, Integration through Participation: Non-Citizen Resident Voting Rights in an Era of Globalization. *Journal of International Migration and Integration*, *Int. Migration & Integration* 9 (2008), S. 63, vgl. <https://doi.org/10.1007/s12134-008-0047-y> (zuletzt abgerufen am 23.11.2025).