

Alexander Roßnagel, Bedroht die Kernenergie unsere Freiheit. Das künftige Sicherungssystem kerntechnischer Anlagen. München (C. H. Beck Verlag) 1983, 317 S., DM 22,-

In der rhetorischen Fragestellung, die bereits ohne Fragezeichen formuliert wird, liegt die Antwort des Verfassers zu der Kontroverse um die politischen Kosten des Ausbaues der Kernenergie. Obwohl die daraus resultierenden Folgen für den Bestand bürgerlicher Freiheiten seit Robert Jungk's Warnung »vor dem Atomstaat« und dem »Fortschritt in die Unmenschlichkeit«¹ immer wieder als politische Apokalypse der Gefahr einer nuklearen Katastrophe durch technisches Versagen gegenübergestellt wurden, blieb bislang der Komplex der Kernenergie-Kriminalität und der dagegen vorgesehenen Sicherungsstrategien des betrieblichen und polizeilichen Objektschutzes weitgehend in dem ihm eigenen Arkanbereich verborgen. Alexander Roßnagel untersucht demnach nicht den bereits relativ gut aufgearbeiteten Bereich der ingenieurwissenschaftlichen Vorsorge gegen betriebstechnische Störfälle, sondern die Kontrollierbarkeit krimineller Eingriffe in reaktortechnische Prozesse, Wiederaufbereitungsanlagen und in das Transportsystem und versucht, deren Folgen für den Status der Grundrechte der Beschäftigten und der Bevölkerung abzuschätzen.

Der Verfasser unternimmt es, sich in die – fiktive – Rolle des Präsidenten eines Bundesamtes zum Schutz kerntechnischer Anlagen zu versetzen, das die Aufgabe hat, den nuklearen Brennstoffkreislauf gegen Diebstahl atomwaffentauglichen Materials, Sabotage, Erpressungsversuche und terroristische Anschläge zu sichern (S. 27). Über fast 200 Seiten konfrontiert Roßnagel den Leser mit

Wechselbädern aus dem Bemühen um möglichst systematische Antizipation von auch noch so pervers anmutender krimineller Energie und der darauf bezogenen Perfektionierung von Sicherungsstrategien. Ihr notwendiges Ergebnis ist die Globalisierung des Verdachts. Gesellschaftliche Dissensgruppen werden schlechthin zu Risikogruppen. Als potentielle Störer werden ausgemacht die Stadtguerilla, aber auch ethnische und religiöse Gruppen, real existierender rechtsextremer Terrorismus, aber auch fiktiver Ökoterorismus, Sekten, kriminelle Einzelaktionen, kriminelle Insider und organisiertes Verbrechen, Geistesranke und böswillige Beschäftigte (S. 52–77). Der Globalisierung des Verdachts, dem gerade auch die Werksangehörigen ausgeliefert sind, entspricht die Dämonisierung des potentiellen Angreifers, der möglicherweise mit panzerbrechenden Waffen, Kamikaze-Aktionen, Überlistung auch der perfektsten Kontrollsysteme etc. Schaden bringen will. Wenn nichts undenkbar sein darf, entspricht es der Logik der Sicherheitsoptimierung, selbst die Grenzen des Möglichen auszufüllen. So erfährt der schauernde Leser von aktiven technischen Systemen, die die Fähigkeit besitzen, sich – von Seifenblasen bis zum Todesschuß – selbst zu wehren (S. 114, 134), von vorausberechneten Widerstandszeitwerten passiver Systeme (S. 126), von Konzepten flexibler und autonomer Verteidigung (S. 128) sowie von listenreich angelegten Sicherungsgassen, die nach dem Vorbild altägyptischer Grabkammern den Eindringling in die Irre führen sollen (S. 129). Die Institutionalisierung des innerbetrieblichen Mißtrauens in der aus dem militärischen Bereich nuklearer Waffensysteme entlehnten »Zwei-Mann-Regel«, nach der sensitive Arbeiten am spaltbaren Material grundsätzlich nur von 2 Personen zusammen ausgeführt werden dürfen, die sich dabei gegensei-

¹ Robert Jungk, Der Atomstaat. Vom Fortschritt in die Unmenschlichkeit. München 1977, S. 158 ff.

tig kontrollieren sollen (S. 166), wird nach all dem technischen Perfektionismus nur noch als ein vormodernes Überwachungssystem einzuordnen sein. Ein betriebliches Überwachungssystem, das in Form von Sicherheitsüberprüfungen des gesamten Lebenslaufes, Leibesvisitationen, Personalschleusen, Einsatz von Lügendetektoren (S. 187) bis hin zur Kontrolle des sozialen Umfelds eines Beschäftigten das bürgerliche Residuum der Privatheit in eine gläserne Transparenz überführt, nimmt als unternehmerische Realisation des modernen Leviathans die bisher nur auf die Staatsgewalt bezogenen Schreckensbilder des »großen Bruders« vorweg.

Gleichwohl bleiben Schwachstellen, insbesondere die »Schwachstelle Mensch« (S. 135). Roßnagel kommt daher zu dem Ergebnis, daß der geforderte bestmögliche Schutz (BVerfGE 49, 89 (137)) nicht mehr durch den betrieblichen und polizeilichen Objektschutz allein, sondern nur dadurch erfüllt werden kann, daß »die Sicherungslinie in die Gesellschaft hinein vorverlegt wird« (S. 203). Machen die Kritiker der Kernenergie zum Vorwurf, sie sei wegen der ihr immanenten Risiken sozial nicht akzeptabel, so adressieren nun die Analytiker der potentiellen Reaktor-Kriminalität diesen Vorwurf an die Gesellschaft zurück: Nicht einmal dem eigenen Personal sei zu trauen. Damit die Gesellschaft mit ihren Krisen, politischen Konflikten und sozialen Risikogruppen nicht zur Gefahr der Kernenergie werde, muß sie verstärkt polizeilich domestizierbar werden. Diese Konsequenz aus dem Sicherheitsbedarf gegenüber dem der Kernenergie notwendigerweise immanenten Risikopotential fügt sich scheinbar widerspruchsfrei in Tendenzen zur modernen »Verpolizeilichung«, die führende Theoretiker und Praktiker der Gefahrenprävention in der »gesellschaftssanitären Funktion« der Polizei entdeckt zu haben glauben.² Polizeiliches Handeln hat sich diesem sozialtechnologischen Konzept zufolge vom personalisierten Verdacht der polizeilichen Alltagserfahrung zum sozialstatistischen Risikobegriff umzuorientieren. Mit den Worten Roßnagels: »Es wird nicht mehr durch den konkreten, personenbezogenen Verdacht bestimmt, sondern durch das jeweils von der staatlichen Instanz bestimmte

Risiko der Verletzung von Normen und der Störung staatlicher Ordnung. Präventiv-polizeiliches Handeln wird am Risiko von Störungen festgemacht, an der Gefährdung von Objekten, nicht an konkreten, gegen Normen verstoßenden Handlungen« (S. 87).

Folgt man den von Roßnagel vorgelegten Befunden, so ist die Ausdehnung der präventiven und repressiven Kompetenzen der für Sicherheit und Ordnung zuständigen Organe über die Gesellschaft unabweislich. Damit will der Verfasser nicht behaupten, eine Verpolizeilichung des sozialen Lebens werde für alle Zukunft vermieden, wenn dem Aufbau der Kernenergie eine Absage erteilt würde. Eine polizeiliche Dimension ist vielmehr jeder risikoreichen Großtechnologie immanent. Entstehungsgründe für den »Sicherheitsstaat« lassen sich überdies nicht auf das Risikopotential von Großtechnologien reduzieren.³ Daß sich die ohnehin schon bestehenden Tendenzen zur Verpolizeilichung mit dem Ausbau der Kernenergie jedoch verstärken und in ihr geradezu kulminieren müßten, wird durch die Arbeit Roßnagels plausibel.

Diese Gefahren der polizeilichen Inpflichtnahme der Gesellschaft stehen jedoch im reziproken Verhältnis zur staatlichen Kontrollierbarkeit der Großtechnologien selbst. In scheinbarem Widerspruch zu den von Roßnagel dargestellten Tendenzen zur Entfaltung einer neuen Dimension staatlicher Überwachungs- und Repressionsfunktionen steht bekanntlich die stille Trauer konservativer Staatsrechtslehrer um das Ende der Staatlichkeit angesichts des Dominantwerdens der »technischen Realisation«⁴. Während die Vollzugsbehörden im Umweltschutz oft nur mit erheblichen Abstrichen die vorgegebenen Programme gegenüber den industriellen Adressaten implementieren können⁵, strafrechtliche Sanktionsdefizite immer evidenter werden⁶, ja sogar über die Zugriffschancen der Industrie auf die Erstellung technischer Regelwerke die staatliche Definitionsmacht

² Vgl. dazu etwa die paradigmatischen Aufsätze von Horst Herold und Albrecht Stümper, *Die Polizei 1972*, S. 134 ff. und *Die Polizei 1975*, S. 365 ff.

³ Vgl. dazu Joachim Hirsch, *Der Sicherheitsstaat*, Frankfurt/Main 1980, S. 73 ff.

⁴ Ernst Forsthoff, *Der Staat der Industriegesellschaft*, München 1971, S. 30 ff.

⁵ Vgl. dazu die Arbeiten von Gerd Winter, *Das Vollzugsdefizit im Wasserrecht*, Berlin 1976; Renate Mayntz u. a., *Vollzugsprobleme der Umweltpolitik*, Stuttgart 1979; Eberhard Bohne, *Der informale Rechtsstaat*, Berlin 1981.

⁶ Vgl. dazu jüngst Hans-Jörg Albrecht, *Probleme der Implementierung des Umweltstrafrechts*, in: *MschR/Krim* 83, 278 ff.

über die politischen Steuerungsvorgaben der Technikkontrolle in Frage steht⁷, scheint sich die Demonstration von Staatlichkeit um so manifester auf den Schutz der Großtechnologien vor Eingriffen von außen zu konzentrieren. Die Assoziationen an den »Großen Bruder«, die bei Roßnagel immer wieder anklingen, zeigen somit einen domestizierten und instrumentalisierten Leviathan, der seine repressive Gewalt gleichsam nur noch einäugig und einarmig gegen mutmaßliche gesellschaftliche Dissensgruppen einsetzen kann.

Ist also »1984« bereits heute termingerecht eingetreten? Gilt dies auch für die Bundesrepublik oder nur für die offenbar noch etwas sicherheitsbewußteren USA? Oder ist dies erst für das Jahr 2030, auf das der Verfasser seine Studie beziehen will, zu befürchten? Hier sind zwei Einwände gegen die von Roßnagel gewählte Darstellungsmethode vorzubringen. Seine Arbeit enthält eine Kompilation bestehender deutscher, aber auch internationaler Sicherungsstrategien, diskutierter Vorschläge, spekulativer Vermutungen und Extrapolationen in die Zukunft. Das aktuelle Ausmaß der freiheitsrelevanten Einschränkungen durch das Sicherungssystem der Kernenergie in der Bundesrepublik, also die Präsentation des Ist-Status, muß sich der Leser selbst erschließen. Dadurch verliert die in der Deskription des sicherungstechnischen Arkanbereichs liegende Aufklärungsfunktion der Arbeit an Wert. Auch wenn das Hauptanliegen des Verfassers die Darstellung möglicher Entwicklungslinien gewesen ist, bleibt die präzise Darstellung der Ausgangssituation ein unverzichtbares methodisches Postulat jeder Prognose.

Nun zur Prognose selbst. Roßnagel hat sich das Jahr 2030 zum Projektionshorizont seiner Überlegungen gewählt, um den Referenzbereich der Studien des Forschungsprojektes »Die Sozialverträglichkeit von Energiesystemen« einzuhalten, das sich wiederum am Ausbau der Kernenergie nach Pfad 2 der Enquete-Kommission »zukünftige Kernenergie-Politik« orientiert. Das Projektdesign des übergeordneten Forschungsverbundes zwingt den Verfasser jedoch in einen zeit-

lichen Bezugsrahmen, in dem seine Entwicklungsszenarien nahezu beliebig justiert werden können. Zwar kann er aus den dort gegebenen Rahmendaten Angaben über die danach im nuklearen Brennstoffkreislauf Beschäftigten und die Anzahl der Anlagen sowie ihres Ver- und Entsorgungsbedarfs ermitteln (S. 84, 153), sein eigentliches Vorhaben, die qualitative Bedrohung bürgerlicher Freiheitsrechte zu untersuchen, kann jedoch durch solche quantitativen Vorgaben allenfalls marginal plausibilisiert werden. Wann fälschungssichere Identifikationssysteme zur Verfügung stehen, wann der polizeiliche und private Datenverbund geschlossen ist, vermag Roßnagel daraus nicht zu entnehmen. Dies berührt zwar den eigenständigen Wert seiner Arbeit nicht, läßt jedoch die quantitativen Zahlenvorgaben des Projektverbundes für seine Arbeit als weitgehend entbehrlich erscheinen.

Die Studie vermag jedoch eindringlich zu verdeutlichen, wie aus dem hohen immanenten Risikopotential der Kernenergie das politisch-polizeiliche Bedürfnis nach der Minimierung der sozialen Risikofaktoren erwächst, um die »sozialadäquate Risikolast« der Bevölkerung nach Maßgabe der nun zunehmend mit Kriterien der politischen Rationalität in Konflikt geratenen »praktischen Vernunft« in Balance zu halten (BVerfGE 49, 89 (143)). Daß der Schutz des Lebens im Zweifel den Verzicht auf politische Freiheiten impliziert, ist die Lehre des Leviathans, mit der Thomas Hobbes die autoritäre Version bürgerlicher Herrschaft begründete. Er setzte allerdings in seiner Prämisse des »Kriegs aller gegen alle« die Bedrohung des Lebens als alternativlose Grundkonstante der bürgerlichen Gesellschaft voraus. Die Kernenergie ist zur Zeit noch nicht das alternativlose Energieversorgungssystem. Durch die monofinale Ausrichtung der Sicherheitsdiskussion an der Optimierung der technischen Sicherheit stehen ihre Chancen jedoch nicht schlecht. Das Bundesverfassungsgericht hatte es in der »Kalkar-Entscheidung« in der Hand gehabt, die Frage »wie sicher ist sicher genug« nicht nur auf Art. 2 II, sondern auch auf die politischen Grundrechte der Art. 2 I, 5, 8 und 9 GG hin zu untersuchen, hat sich aber der Diskussion über die »soziale Verträglichkeit« der Kernenergie enthalten (BVerfGE 49, 89 ff.). Die Arbeit Roßnagels ist ein notwendiger Beitrag zur Öffnung des sich nunmehr auf rechtsdog-

⁷ Vgl. dazu August Hanning, *Umweltschutz und überbetriebliche technische Normung*, Köln, Berlin, Bonn, München 1976, S. 90 ff.; Rainer Wolf, *Rechtsordnung und Technostruktur: Die Grenzen regulativer Politik im Bereich der Kernenergie*, in: *Jb f. Rechtssoziologie u. Rechtstheorie* Bd. 8, S. 240 ff.

matisch immer mehr verengenden Blickwinkels des justitiellen Rechtmäßigkeitsprogramms zur Genehmigung von Großtechnologien auf individualisierbare Gesundheits- und Lebensrisiken.

Rainer Wolf

Dietmar Breer, Die Mitwirkung von Ausländern an der politischen Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland durch Gewährung des Wahlrechts, insbesondere des Kommunalwahlrechts. Berlin (Duncker und Humblot) 1982, 177 S., DM 76,-

Die BRD ist zu einem »faktischen Einwanderungsland« geworden. Dies ist der gesellschaftspolitische Ausgangspunkt für Breer, den er sowohl durch das Kühn-Memorandum als auch durch die Beschlüsse der Bundesregierung vom 19. März 1980 bestätigt sieht (S. 27). Durch den ständigen und rapiden Anstieg ausländischer Bewohner in der BRD wurde die Frage der Rechtsstellung der Ausländer sowohl politisch als auch rechtswissenschaftlich von immer größerem Interesse. Auch fand eine Verschiebung hinsichtlich des Personenkreises statt. Während anfangs ausschließlich Arbeitnehmer in die BRD kamen, reisten schon bald ihre Familienangehörigen nach. Aufgrund der enormen Zuwachsrates – 1968 lebten 1,9 Millionen Ausländer in der BRD, Ende September 1980 schon 4,5 Millionen (S. 22) – wurden die Integrationsprobleme immer größer, wobei auch die Probleme ihrer politischen Repräsentation deutlich wurden.

In Schweden, Dänemark, zuletzt auch in den Niederlanden, wurde den Ausländern das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen zugestanden. Das ist in der BRD – trotz ihres hohen Anteils an der Gesamtbevölkerung – bis heute nicht ernsthaft im Gespräch. Ob verfassungsrechtlich zulässig ist, den Ausländern auch in der BRD zumindest im Kommunalbereich politische Mitwirkungsmöglichkeiten in Form der Gewährung des Wahlrechts einzuräumen, ist Gegenstand des rezensierten Buches. Die derzeitige Rechtslage gibt Ausländern zwar weitgehend gleiche Möglichkeiten auf dem Gebiet der öffentlichen Meinungsbildung wie Inländern; eine unmittelbare Einflußnahme auf die Staatswillensbildung bleibt ihnen dagegen versagt, weil das aktive und passive Wahl-

recht auf deutsche Staatsbürger beschränkt ist. Auch gibt es für ausländische Mitbürger auf verschiedenen staatlichen Ebenen Formen institutioneller Partizipation – wie auf kommunaler Ebene die kommunalen Koordinierungskreise, kommunale Ausländerbeiräte, Ausländerparlamente, Mitgliedschaft in Ratsausschüssen und auf überregionaler Ebene der Landesbeirat für Ausländerpolitik und Ausländerarbeit, Ausländerbeiräte und der Koordinierungskreis »Ausländische Arbeitnehmer«. Zu recht merkt der Autor kritisch an, daß sich bei diesen Formen die Ausländermitwirkung gelegentlich auf eine beratende Tätigkeit beschränkt, eine »repräsentative Vertretung« jedoch nicht erfolgt (S. 37).

Das Buch hat zwei Schwerpunkte. Erst wird der Frage nachgegangen, ob den Ausländern aus verfassungsrechtlichen Gründen eine Mitwirkung am staatlichen Willensbildungsprozeß eingeräumt werden *muß*, danach, ob die Verfassung einem solchen Recht zumindest nicht entgegensteht.

1. Der Autor erörtert daher im folgenden verschiedene Rechtsnormen, die sich mit der Wahlberechtigung befassen (Art. 38 Abs. 1 GG, 28 Abs. 1 Satz 2 GG, § 12 Abs. 1 BWahlG) und geht dabei der Frage nach, ob die Grundsätze der »Allgemeinheit« (S. 47) und der »Gleichheit« (S. 51) der Wahl verletzt sind, wenn das (aktive) Wahlrecht ausschließlich der deutschen Bevölkerung vorbehalten wird. Nach ausführlicher Diskussion wird als Ergebnis festgehalten, daß sich aus den beiden Wahlrechtsgrundsätzen kein Wahlrecht für Ausländer zwingend ergibt. Auch bei der Prüfung anderer Verfassungsnormen (Art. 3 Abs. 1 und 3, 1 Abs. 1 und 2 und 5 Abs. 2 GG, dem Sozialstaatsgebot – Art. 20 Abs. 1 GG, dem Demokratiegebot – Art. 20 Abs. 1 GG) legt der Autor überzeugend dar, daß ein solches Wahlrecht nicht zwingend vorgeschrieben wird.

2. Ob einer Beteiligung der Ausländer am staatlichen Willensbildungsprozeß ein verfassungsrechtliches Verbot entgegensteht (S. 60), hängt wesentlich von der Interpretation des in Art. 20 Abs. 2 GG genannten Volksbegriffes ab. Die herrschende Meinung subsumiert unter den Begriff »Volk« ausschließlich die deutsche Bevölkerung. Auch der Autor gelangt zu dem Ergebnis, daß dieser Begriff nur die Summe aller »deutschen Staatsbürger« umfaßt (S. 75), und er hält deswegen ein Wahlrecht für Ausländer zum

Bundestag aus verfassungsrechtlichen Gründen für nicht möglich. Aus demselben Grunde verneint er die Zulässigkeit einer Beteiligung der Ausländer an den Landtagswahlen. Seine Begründung, ein gegenteiliges Ergebnis bliebe »angreifbar und hätte wohl kaum eine Chance, sich gegen die in der staatsrechtlichen Tradition verwurzelte Auslegung durchzusetzen« (S. 74), dürfte zwar *praktisch* kaum zu widerlegen sein. Ganz überzeugend ist diese Begründung – zumal in einer wissenschaftlichen Arbeit – allerdings nicht. Denn Breer selbst hat gute Gründe dafür angegeben, daß eine andere Auslegung des Begriffes »Volk« in Art. 20 GG durchaus möglich ist. Als Stichworte seien nur vermerkt: »Grundlage einer interpretativen Weiterentwicklung« (S. 71) des Volksbegriffes ist zunächst, daß bei Erlass des Grundgesetzes im Jahre 1949 das Ausländerproblem noch nicht anstand und der Parlamentarische Rat deswegen auch keine Gelegenheit hatte, dieses Problem zu regeln. Die Sozialstaatlichkeit spricht für eine Verpflichtung zur Integration von Ausländern auch mit dem Mittel des Wahlrechts in einem Staat, der ihnen – mit wenigen Ausnahmen, wie insbesondere der Wehrpflicht – alle sonstigen staatsbürgerlichen Pflichten auferlegt. Auch das für den demokratischen Prozeß entscheidende Grundrecht des Art. 5 ist – ebenso wie das Recht, in Gewerkschaften und Parteien mitzuarbeiten – nicht auf Deutsche beschränkt. Der Verweis auf die herrschende Meinung, die sich so schnell nicht ändern werde, als Begründung für den eigenen Standpunkt ist daher wenig überzeugend.

3. Nunmehr wird das *Kommunalwahlrecht* zum eigentlichen Schwerpunkt der Arbeit. Hier wird deutlich, daß Breers Interesse – anders als der Titel seines Buches erwarten läßt – weniger auf die Beteiligung der Ausländer an Landes- und Bundestagswahlen als auf die Beteiligung an Kommunalwahlen gerichtet ist. Vielleicht hätte das im Titel eindeutiger ausgedrückt werden sollen. Den Ausgangspunkt für den zweiten Hauptteil der Arbeit – nämlich die Zulässigkeit eines kommunalen Ausländerwahlrechts – bildet der Gedanke, daß ein solches Recht nur dann zulässig ist, wenn mit einer Stimmabgabe zu den Kommunalwahlen nicht gleichzeitig eine (nach der bisherigen Darstellung unzulässige) Mitwirkung an der Staatswillensbildung verbunden ist. Hierzu unternimmt der Autor eine Analyse der kommunalen Selbstverwal-

tung und der Stellung der Gemeinden im Staat.

Im sogenannten übertragenen Wirkungskreis überträgt der Staat einzelne Aufgaben, wodurch die Kreise und Gemeinden zu »lizenzieren« Trägern hoheitlicher Verwaltung werden. Die auf diese Weise ausgeübte Staatsgewalt ist durch das »Staatsvolk« legitimiert. *Neben* diese staatliche Legitimation stellt Breer die »körperschaftliche Legitimation«, die aus der rechtlichen Konstruktion der Kreise und Gemeinden als Körperschaften des öffentlichen Rechts ableitbar ist. Daraus ergibt sich, daß die Gemeindemitglieder berechtigt sind, an ihrer Willensbildung mitzuwirken, was für die Kommunen auch aus Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG folgt.

Damit ist der zentrale dogmatische Gedanke seiner Arbeit aufgezeigt: Die kommunalen Selbstverwaltungsorgane sind zu ihrem hoheitlichen Handeln »doppelt« legitimiert, zum einen durch das Staatsvolk und zum anderen durch das Verbandsvolk. Daraus schließt der Autor, daß das »Gemeindevolk« qualitativ vom Staatsvolk unterschieden werden muß. Folglich stehen einer Teilnahme von Ausländern an den Kommunalwahlen keine Bedenken entgegen. Da Kommunalwahlen demnach nicht zur staatlichen Willensbildung gehören, steht auch Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG der Mitwirkung von Ausländern nicht im Wege. Der Autor untermauert seine Darlegung durch einen Vergleich mit akademischen und beruflichen Selbstverwaltungseinrichtungen, bei denen Ausländer seit jeher an vergleichbaren Wahlen zu Körperschaftsorganen teilnehmen. Dort war die Mitwirkung von Ausländern in der Tat bisher kein verfassungsrechtliches Problem.

Man darf daher vermuten, daß die öffentlich-rechtlichen Körperschaften, die nicht Gebietskörperschaften sind, das gedankliche Modell für Breers Lösung abgegeben haben. Wenn man die politische Option vertritt, daß Ausländern das Wahlrecht in den Kommunen eingeräumt, in den Ländern und im Bund aber vorenthalten bleiben soll, so hat Breer dafür eine elegante dogmatische Konstruktion gefunden, die diese Option verfassungsrechtlich untermauert.

4. Die zugrundeliegende Idee, daß kommunale Selbstverwaltung mit der Selbstverwaltung anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften gleichgesetzt werden könne, kommunale Demokratie in der Konsequenz also keine andere Qualität habe als Wahlen zur

Ärztammer oder zur Sozialversicherung, erscheint hingegen zweifelhaft. Kommunale Selbstverwaltung trägt zwar *auch* zur zweckmäßigen Erledigung der örtlichen Staatsaufgaben bei. Die kommunale Demokratie hat aber vor allem Bedeutung als unterste Ebene für eine »gebietskörperschaftlich gestufte Demokratie« (Roters). »Die Gemeinde ist die Grundlage des demokratischen Staates« (so z. B. § 1 HGO); das kann man für die Ärztekammer, die AOK etc. nicht behaupten. Dies kommt auch in der Judikatur des BVerfG zum Ausdruck, das in den Entscheidungen zur Volksbefragung über die Atombewaffnung (E 8, 104/123) zwischen Befragungen auf Landesebene oder auf Gemeindeebene keinen Unterschied gemacht hat. Auf beiden Ebenen handelt der Bürger bei Wahlen und Abstimmungen im status activus und nimmt an der Staatswillensbildung teil. Die völlig andere Bedeutung der Kommunen gegenüber den sonstigen Selbstverwaltungskörperschaften ergibt sich im übrigen auch aus dem in allen Gemeindeordnungen verankerten Prinzip der kommunalen Allzuständigkeit. In der Verfassungsrechtsdogmatik spiegeln sich solche Probleme in der Auseinandersetzung darüber, ob das Wort »Volk« in Art. 28 GG unterschiedliche Bedeutungen im Zusammenhang mit den Ländern einerseits und den Kreisen und Gemeinden andererseits und ob es in Art. 20 GG eine andere Bedeutung als in Art. 28 GG hat. Breer muß diese Frage bejahen, wenn er seine Option begründen will. Dabei verweist er jedoch nur auf die bereits vorher festgestellte Unterschiedlichkeit von Verbandsvolk und Staatsvolk, d. h. er überträgt sein vorher entwickeltes Verständnis von kommunaler Selbstverwaltung auf den Volksbegriff des Art. 28 GG, so daß sich aus dieser Vorschrift keine Gegenargumente mehr ergeben können. Zusätzliche Erkenntnis ist damit allerdings nicht gewonnen.

Folgt man der hier vertretenen Position, daß auch die Teilnahme an kommunaler Selbstverwaltung Teilnahme an staatlicher Willens-

bildung ist, dann radikalisiert sich das Problem des Wahlrechts von Ausländern. Es kann dann nämlich mit den von Breer vorgebrachten Argumenten nicht einmal für den kommunalen Bereich gewährt werden. *Wird* es aber für den kommunalen Bereich gewährt, dann geht das – entgegen Breer – nur unter Berufung auf einen erweiterten Volksbegriff: dann aber kann das Wahlrecht auch nicht mehr auf die kommunale Ebene beschränkt bleiben.

5. Für die bundesdeutsche politische Kultur ist kennzeichnend geworden, daß politische Probleme zu Fragen verfassungsrechtlicher Zulässigkeit oder gar Gebotenheit umformuliert werden. Das gilt auch für die Frage des Ausländerwahlrechts. Breers Arbeitsergebnis, daß Ausländer aus verfassungsrechtlichen Gründen an Bundes- und Landtagswahlen nicht teilnehmen dürfen, ist ein gutes Beispiel für diese Art bundesdeutscher politischer Auseinandersetzung. Auf der anderen Seite muß man ihm zugestehen, daß seine Feststellung, die Teilnahme der Ausländer wenigstens an den Kommunalwahlen sei verfassungsrechtlich zulässig, dem *politischen* Entscheidungsprozeß und dem Gesetzgeber für bundesdeutsche Verhältnisse noch relativ viel Spielraum läßt. Will man wirklich eine Integration der Ausländer durch Beteiligung an der politischen Meinungs- und Willensbildung erreichen, so ist die Beschränkung auf Kommunalwahlen allerdings nicht sehr überzeugend. Daß diese Frage schon mit Erlaß des Grundgesetzes im Jahre 1949 entschieden worden sei und nicht mehr Gegenstand heutiger politischer Entscheidung sein könne, davon ist die Rezensentin auch nach der Lektüre von Breers Arbeit nicht überzeugt. Seit dem Erscheinen hat allerdings die Wendepolitik gerade auch die Ausländerproblematik getroffen, so daß heute auch kommunales Wahlrecht politisch nicht mehr zur Debatte steht, sondern Rückkehrprämien und Abschieben. Um so mehr sollte man wenigstens für die Zukunft die politische Option für echte Integration offen halten.

Dörte Winkelmann