
Otto Ernst Kempen

Kommunalwahlrecht der Ausländer - Schutzwall für die nationale Provinz oder Baustein für ein soziales Europa?

Dr. Otto Ernst Kempen, geb. 1942 in Potsdam, studierte Rechtswissenschaften in Berlin und Hamburg, war wiss. Assistent in Gießen, anschließend Justitiar beim Bundesvorstand der IG Bau-Steine-Erden und lehrt seit 1977 an der Akademie der Arbeit in Frankfurt am Main.

I.

In der FAZ vom 17. Januar 1989 war zu lesen, daß die „führenden Innenpolitiker der CDU . . . den Vorschlag der EG-Kommission zur Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Ausländer aus Staaten der Europäischen Gemeinschaft auf Gegenseitigkeit“ ablehnten. Der CDU-Parlamentarier Gerster habe dies damit begründet, daß eine „verfassungsrechtliche Unterscheidung zwischen dem Wahlrecht für Gemeindeparlamente und dem für Landtage und den Bundestag... nicht durchzuhalten“ sei. Die CDU sei sich deshalb darüber einig, daß das Wahlrecht für Ausländer in jedem Fall eine Änderung des Grundgesetzes voraussetze.¹ Hierzu sei die Partei jedoch nicht bereit. Diese Ablehnung wird allerdings kaum näher begründet - sieht man einmal von dem bekannten Hinweis auf die Möglichkeit des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit ab. Dieser scheinbare Ausweg kommt aber nur für wenige in Betracht, denn die Voraussetzungen sind anspruchsvoll und führen zusätzlich zum Verlust der alten Staatsbürgerschaft. Damit würde also die angeblich so notwendige Mobilität des europäischen Arbeitnehmers sofort wieder eingeschränkt zugunsten nationalistischer Wanderungsgewinne. Nicht der freie, interkulturell denkende Mensch, sondern der auf ein bestimmtes Staatswesen „unentrinnbar“ angewiesene Untertan scheint das nur schlecht verborgene Leitbild solcher Vorschläge zu sein.

Die CDU hält also eine Verfassungsänderung für notwendig, will diese aber nicht einmal. Das erleichtert es der SPD, ein Kommunalwahlrecht für Ausländer zu fordern, ohne diese Forderung auch verwirklichen zu müssen. Etliche Sozialdemokraten halten eine Änderung des Grundgesetzes nämlich ebenfalls für notwendig. Da die hierfür im Bundestag erforderliche Zweidrittel-Mehrheit also ohne die CDU/CSU-Fraktion nicht zustande kommt, gehen selbst entsprechende Vorschläge der FDP und der Grünen ins Leere.

Wer sich für eine rasche Verwirklichung des Kommunalwahlrechts für Ausländer einsetzt, muß also zeigen, daß es hierfür keiner Verfassungsänderung bedarf. Tatsächlich ist ein erheblicher Teil der Rechtsexperten heute dieser Auffassung. Es kennzeichnet die Situation, daß in ein und demselben Band des 1987 erschienenen „Handbuch des Staatsrechts“ ein Autor das Ausländerwahlrecht ohne weiteres jederzeit für zulässig, ein anderer es dagegen für verfassungswidrig hält.²

II.

Will man sich eine eigene Meinung bilden, so muß man von Art. 20 Abs. 2 GG ausgehen. Dort heißt es: „Alle Staatsgewalt geht vom Volk aus. Sie wird vom Volk in Wahlen und Abstimmungen... ausgeübt“. Sofern mit dem Begriff des „Volkes“ nur deutsche Staatsangehörige gemeint sein sollten, wären Aus-

1 CDU-Fachauschuß lehnt Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Ausländer aus EG-Ländern ab, FAZ v. 17.1.1989, S. 2.

2 Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2: Demokratische Willensbildung - Die Staatsorgane des Bundes, 1987, § 38 Rn. 4 ff. (Meyer) einerseits und § 29 Rn. 41 (Starck) andererseits.

länder hierdurch zunächst einmal von den entsprechenden Wahlen ausgeschlossen. Tatsächlich spricht viel dafür, daß darunter das „Deutsche Volk“ zu verstehen ist, von dem auch die Präambel des Grundgesetzes redet. Dahinter wiederum verbirgt sich viel vom Nationalbegriff des 18. und 19. Jahrhunderts.

Als verfassungsrechtliche Kategorie ist die Nation eine Prägung der französischen Revolution, deren 200. Jubiläum in diesem Jahr begangen wird. 1789 hatte Ludwig XVI. von Frankreich die „Generalstände“, bestehend aus dem adligen ersten Stand, dem kirchlichen zweiten Stand und dem Bürgertum als dritten Stand einberufen, um neue Steuern zu beschließen. Da der Adel und die Kirche jedoch von Steuerzahlungen weitgehend befreit waren, hielt der allein steuerpflichtige dritte Stand den Adel und die Kirche für nicht mit abstimmungsberechtigt. Die Bürger verließen deshalb nach längerem Hin und Her die Sitzung und erklärten sich selbst als dritter Stand zur „Nationalversammlung“, an der auch Adlige und Priester teilnehmen durften, allerdings nur mit einfachem Stimmrecht wie alle anderen auch. Die französische Nationalversammlung richtete sich also gegen den König und gegen feudale Vorrechte. Die „Nation“ war eine innenpolitische *juristische* Gemeinschaft gleicher Bürger mit prinzipiell gleichen Rechten.

Von diesem demokratischen Nationalbegriff her hatte jene Verfassungskonstruktion aber noch einen entscheidenden Fehler. Das Wahlrecht zur Nationalversammlung sollte nämlich an ein bestimmtes Einkommen geknüpft werden. Ein solcher Wahlzensus widersprach dem gleichheitlichen Demokratieprinzip, unter dem man angetreten war, denn vor allem die Arbeiterschaft und die kleinen Handwerker bleiben von politischer Mitwirkung ausgeschlossen. Die damalige Situation dieses neuen vierten Standes erinnert stark an die augenblickliche politische Lage der ausländischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik. Auch heute ist zum Beispiel in Frankfurt der überwiegende Teil der Arbeiterschaft vom Wahlrecht gesetzlich ausgeschlossen, weil es sich hierbei zu mehr als 50 Prozent um Ausländer handelt. Vor 200 Jahren gelang es dem vierten Stand allerdings ziemlich bald, ein allgemeines Wahlrecht durchzusetzen. Ab 1793 war jeder männliche erwachsene Einwohner Frankreichs wahlberechtigt. Abgesehen von dem damals überall fehlenden Frauenwahlrecht war also das Einwohnerprinzip verwirklicht. Auch die deutschen Bürger der französischen Republik Mainz waren deshalb zum Beispiel in der Pariser Nationalversammlung vertreten.

Der Nationalbegriff hatte mithin ursprünglich nichts mit Abstammung, Herkunft, Sprache und kultureller Eigenart zu tun. Die Nation war eine Rechtsgemeinschaft gleicher Bürger in einer demokratischen Republik.

Als Napoleon dann das Erbe der Revolution antrat, verlor der vierte Stand sein Wahlrecht wieder und auch das Nation-Verständnis begann sich zu ändern. Die napoleonischen Eroberungskriege gegen ganz Europa führten vor allem in den deutschen Ländern zur Herausbildung eines neuen Nationalbewußtseins. Da es um die Abwehr des französischen Angriffs ging, Deutschland

aber aus unterschiedlichen absoluten Fürstentümern (mit Österreich und Preußen an der Spitze) bestand, paßte der republikanische Nationalbegriff einer innenpolitischen Menschenrechts-Gemeinschaft nicht, denn die Deutschen waren damals weder gleich noch frei.

Gemeinsam waren ihnen nur Sprache, Kultur, Abstammung und Heimat, die dann schließlich auch erfolgreich gegen Napoleon verteidigt wurden. Die *außenpolitischen* Wertvorstellungen füllten seither den deutschen Nationalbegriff, aus dem damit das Ausländische und Fremde ausgeschlossen wurde. Während des ganzen 19. Jahrhunderts verloren diese nationalen Vorstellungen ihren politisch exklusiven Charakter nicht. Da die Gründung des deutschen Reiches 1871 nicht als Republik, sondern als Kaiserreich erfolgte, wurden Nationalität und deutsche Staatsangehörigkeit mehr und mehr gleichgesetzt. Das republikanisch-gleichheitliche Verständnis der revolutionären Nation ging fast ganz verloren, obwohl man im Namen des exklusiven Nationalbegriffs zwei Weltkriege führte und verlor.

Trotz des Zusammenbruchs der Monarchie und der Diktatur, trotz Gründung zweier Republiken blieb es prinzipiell bei der Verbindung von deutscher Abstammung, deutscher Staatsangehörigkeit und deutschem Wahlrecht. Da fast alle Einwohner ohnehin deutsch waren, wurde das eigentlich undemokratische, gleichheitswidrige Element dieser Verbindung zunächst auch gar nicht deutlich. So konnte es geschehen, daß vor nunmehr 40 Jahren bei der Verabschiedung des Grundgesetzes alle mit bestem demokratischen Gewissen beschlossen, daß künftig alle „Staatsgewalt“ vom „Volk“ ausgehen soll und dabei nur die deutschen Staatsangehörigen gemeint sein sollten. Wegen des dahinterstehenden überholten Nationalbegriffs müßten wir heute die Verfassung ändern, um unseren ausländischen Mitbürgern das allgemeine Wahlrecht zu eröffnen.

III.

Dennoch haben die eingangs zitierten Politiker unrecht mit der Behauptung, das *Kommunalwahlrecht* setze eine Grundgesetzänderung voraus. Dabei wird nämlich unterstellt, daß der Satz „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ auch für die Selbstverwaltung in den Städten und Gemeinden gilt, so daß dort auch nur deutsche Staatsangehörige wählen dürften. Wenn auf kommunaler Ebene dagegen keine Staatsgewalt ausgeübt wird, dann zieht auch die hiermit verbundene Wahlrechtsbeschränkung nicht.

Tatsächlich ist es der Sinn des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung, daß die lokalen Probleme von den Einwohnern selbständig, das heißt frei von staatlichen Einflüssen des Landes oder des Bundes, geregelt werden können. Die damit garantierte Autonomie hat den Charakter eines grundrechtlichen Freiheitsrechts, welches Eingriffe der regional- oder zentralstaatlichen Ebene ins örtliche Geschehen abwehren soll.

Deshalb lautet das Grundrecht der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG: „Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ Allerdings übt die Gemeindeverwaltung auch Staatsgewalt aus, indem sie die Bundes- und Landesgesetze ausführt. Insoweit ist sie aber nur Vollzugsorgan ohne eigene politische Funktion. Für diese sogenannte Auftragsverwaltung ist es gleichgültig, wer in den Kommunalwahlen gewählt worden ist. Er muß hier stets nur im Land oder Bund getroffene Entscheidungen programmgemäß realisieren. Aus den lokalen Problemen, also aus der eigentlichen Kommunalpolitik, hat sich der Staat dagegen prinzipiell herauszuhalten. Dies sind die zitierten „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“, also nicht etwa die Angelegenheiten des Staatsvolks der Bundesrepublik, welches die Staatsgewalt ausübt. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG spricht ganz bewußt und im Gegensatz zu Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG nicht vom „Volk“, sondern von der „örtlichen Gemeinschaft“. Ob die Mitglieder dieser örtlichen Gemeinschaft nur deutsche Staatsangehörige sein können, sagt dieser Verfassungsbegriff nicht. Er ließe es ebenso zu, hierunter alle *Einwohner* der Gemeinde einschließlich der Ausländer zu zählen. Wozu man sich entschließt, muß im Gemeindegewahlgesetz entschieden werden. Die Frage des Kommunalwahlrechts ist deshalb kein Verfassungsproblem, und ihre Lösung bedarf keiner Änderung des Grundgesetzes, sondern nur einer einfachen Mehrheit im Landesparlament.

Es mag vielleicht merkwürdig erscheinen, daß die Gemeinden in Deutschland ein verfassungsrechtlich so stark abgesichertes politisches Eigenleben führen dürfen. Auch das hat historische Gründe, die aus der Zeit der französischen Revolution herrühren. Als nämlich Napoleon mit den deutschen Fürstentümern auch Preußen besetzte, fürchtete der preußische König mit Recht um die Treue seiner politisch wenig freien Untertanen. Um sie fester an den preußischen Staat zu binden, wurde 1810 in den Städten die kommunale Selbstverwaltung eingeführt. Es war eine gewisse Demokratie auf örtlicher Ebene innerhalb eines monarchischen Staates, um die Stadtbewohner von revolutionären Gedanken abzuhalten. Die Staatsgewalt blieb damit beim König, während die Angelegenheiten der städtischen Gemeinschaft von den Bürgern selbst erledigt wurden. Jenes schmale Stück lokaler Demokratie blieb auch nach 1871 im Deutschen Kaiserreich erhalten. Auch als die Staatsgewalt dann 1918 auf die demokratische Weimarer Republik überging, wurde diese politische Selbständigkeit der Gemeinden allgemein respektiert und ist schließlich in Art. 28 Abs. 2 GG bis heute festgeschrieben. Es hat mithin durchaus große Tradition, daß in Deutschland auf kommunaler Ebene die betroffenen Einwohner unabhängig von Landes- und Bundesentscheidungen selbst bestimmen. Insofern wäre die Beteiligung ausländischer Mitbürger am Kommunalwahlrecht nicht nur verfassungsgemäß, sondern sie entspräche sogar einer der seltenen demokratischen Traditionen dieses Landes.

IV.

Die eigenen Zuständigkeiten der Gemeinden decken ziemlich genau die unmittelbaren Interessen der am Ort lebenden Menschen, ob Deutsche oder Ausländer, hinsichtlich der Bedürfnisse des täglichen Lebens ab:

- Im Kern geht es um den gesamten Bereich der „bürgernahen“ Verwaltung, soweit diese nicht aus unerläßlichen überörtlichen Gesichtspunkten nur auf regionaler oder zentraler Ebene wahrgenommen werden kann.
- Die Gemeinden haben daher insbesondere das Recht auf kommunale *Planungshoheit* im Bereich der Bauleitplanung, der städtebaulichen Entwicklung, der Umweltsicherung/sozialen Bodennutzung, der Verkehrsplanung.
- Sie haben daneben das Recht auf kommunale *Daseinsvorsorge*, das heißt der sozial-staatlichen Leistungen im engeren Sinne, wie der örtlichen Versorgung mit Wasser, Gas, Energie, Nahverkehr, Abfallbeseitigung, aber auch das örtliche Volks- und Berufsschulwesen, Volkshochschulen und kulturelle Angebote bis hin zu Kindergärten, Krankenversorgung und Friedhofsverwaltung.
- Hierfür ist ihnen wiederum die *kommunale Finanzhoheit* gewährt, also eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft sowie das Recht, eigene Abgaben zu erheben.

V.

Auf alle diese wichtigen Entscheidungen haben ausländische Mitbürger heute faktisch keinen politischen Einfluß, obwohl damit auch ihre Lebens- und Arbeitswelt wesentlich gestaltet wird. Auch die Vereinigungs- und die Demonstrationsfreiheit, als die beiden in der Öffentlichkeit wichtigsten politischen Grundrechte, stehen ihnen nur aufgrund einfacher Gesetze zu, die jederzeit wieder aufgehoben werden können.

Eine völlige Gleichberechtigung mit deutschen Arbeitnehmern besteht nur bei der betrieblichen und unternehmerischen Interessenvertretung sowie in den Gewerkschaften. Die Grundrechte der Verfassung, welche die Mitbestimmung der Arbeitnehmer und ihre Koalitionsfreiheit garantieren, sind nämlich allen Menschen und nicht etwa nur deutschen Staatsangehörigen zugesichert. Die gewerkschaftlichen Einflußmöglichkeiten mögen deshalb in der Vergangenheit auf wirtschaftlichem Gebiet einen gewissen Ausgleich für das fehlende Wahlrecht geboten haben.

Blickt man allerdings in die Zukunft, so erscheint auch dies im künftigen Europäischen Binnenmarkt ab 1992 erheblich gefährdet. Schließlich ist die Wirksamkeit der Mitbestimmungsrechte in der Arbeitswelt weitgehend an den jeweiligen Arbeitsplatz gebunden. Sobald ein Unternehmen seine Produktionsstätten künftig ins Ausland verlegt, um dort etwa ohne Mitbestimmungsverpflichtung oder einfach billiger zu produzieren, kann es seine hiesigen Arbeitnehmer entweder entlassen oder versetzen. In beiden Fällen wird die gewerkschaftliche Mitbestimmung entscheidend geschwächt. Dieser Ver-

lust trifft deutsche und ausländische Kolleginnen und Kollegen gleichermaßen, doch hätten die Ausländer mit der betrieblichen Position faktisch die einzig unmittelbar wirksame politische Einflußmöglichkeit fast ganz verloren.

Viele Gewerkschaften sehen dem Jahr 1992 deshalb auch besorgt entgegen. Die Öffnung der Märkte erlaubt es den Unternehmen, sich vielen arbeitsrechtlichen Beschränkungen durch einen oder manchen Standortwechsel über die nationalen Grenzen zu entziehen.

Von dieser denkbaren Ausweichpolitik würden die Städte und Gemeinden dann allerdings ganz ähnlich getroffen. Und hier beginnen sich das Kommunalwahlrecht und die gewerkschaftlich-betriebliche Interessenvertretung in einer Weise zu berühren sowie möglicherweise zu ergänzen, die bislang kaum denkbar gewesen ist.

Unternehmen sind keine „fliegenden Holländer“, die nirgendwo an Land gehen dürfen. Wenn sie zum europäischen Höhenflug ansetzen, dann müssen sie auch irgendwo wieder landen. Zwangsläufig gehen sie in irgendeiner europäischen Gemeinde nieder, um dort zu produzieren. Wenn sie allerdings die Möglichkeit haben, ihre Belegschaft teilweise mit auf die Reise zu nehmen, weil diese am alten Standort keine politischen Rechte hatte und auch am neuen Standort im Ausland keine selbständigen Rechte haben darf, so wird auch die ausländische Gemeinde solchen vagabundierenden Unternehmerinteressen weitgehend hilflos ausgeliefert sein. Sofern die Arbeitnehmer des Betriebes dagegen - gleichgültig, ob es Ausländer oder Inländer sind - das Kommunalwahlrecht am Ort erlangen, wird der Unternehmer auf die außerbetrieblichen Lebensinteressen seiner Arbeitnehmer in der Gemeinde Rücksicht nehmen müssen. Dies stärkt die politische Position der örtlichen Gemeinschaft und kann der Gemeinde die Steuerungsfunktionen gegenüber der Wirtschaft zurückgeben, welche ihr im Europäischen Binnenmarkt verloren zu gehen drohen. Zugleich dürfte es dann auch viel weniger verlockend sein, sich der Mitbestimmung durch „Flucht“ ins Ausland zu entziehen.

Aber auch in der Bundesrepublik: Deutschland selbst kann ein Unternehmer bestimmte Ausnahme- und Sondergenehmigungen gegenüber einer Gemeinde viel rücksichtsloser durchsetzen, wenn seine hiervon betroffenen „eigenen“ Arbeitnehmer dort nicht wahlberechtigt sind. Die Gemeinde entscheidet dann nämlich über Arbeitsbedingungen von Leuten, denen sie als Wählern nicht verantwortlich ist. Sie läßt sich folglich leichter unter Druck setzen.

Hier kann das Kommunalwahlrecht aber die betriebliche Mitbestimmung sinnvoll ergänzen. Voraussetzung hierfür ist, daß die Arbeitnehmer sowohl im Betrieb wie auch in der Gemeinde wahlberechtigt sind. Umgekehrt müssen die Betriebe dann viel stärker auf die Lebensinteressen der Kommunen, also der Menschen am Ort, Rücksicht nehmen. Dazu müßte gelernt werden, daß arbeitsrechtliche Mitbestimmung und kommunales Wahlrecht zwar auf unterschiedliche Lebensbereiche bezogen sind, sich aber darin ergänzen, daß sie

der Entfaltung freier Menschen dienen sollen. Und menschliche Freiheit läßt sich nicht teilen.

Außerdem ist es notwendig, das Kommunalwahlrecht für Ausländer nicht nur in der Bundesrepublik, sondern in der gesamten Europäischen Gemeinschaft einzuführen. Dies stärkt die schwindende Lenkungsmacht der Kommunen gegenüber der Wirtschaft im Europäischen Binnenmarkt und kann die gleichfalls gefährdeten gewerkschaftlichen Rechte in den internationalen Unternehmen funktionsgerecht ergänzen.

Wir sehen jetzt deutlich:

1. Die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Ausländer bedarf keiner Verfassungsänderung.³
2. Die Einführung des kommunalen Wahlrechts stärkt die gemeindliche und die gewerkschaftliche Autonomie.
3. Die Einführung des kommunalen Wahlrechts ist keine Sache lokaler Kirchturnpolitik. Sie hat vielmehr europäische Dimensionen.

Worauf warten wir also noch?

³ Vgl. dazu aus dem umfangreichen verfassungsrechtlichen Schrifttum: Sasse/Kempfen, Kommunalwahlrecht für Ausländer? Staatsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen, *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 8/74 v. 23. 2. 1974; Zuleeg, Die Vereinbarkeit des Kommunalwahlrechts für Ausländer mit dem deutschen Verfassungsrecht, in: Ders. (Hg.), *Ausländerrecht und Ausländerpolitik in Europa*, 1987, S. 153; Bryde, *Ausländerwahlrecht und grundgesetzliche Demokratie*, *Juristenzeitung* 1989, S. 257.