Gegen die immergleichen Reflexe

Für eine offene Debatte zum Wahlrecht für Inländer*innen ohne deutsche Staatsangehörigkeit

Tarik Tabbara

15.06.2026 doi: 10.59704/8669b554623865d1

In einem 2025 veröffentlichten Forschungspapier zum Problem der *popular sovereignty* markieren Jack M. Balkin und Sandford Levinson, zwei profilierte US-Verfassungsrechtler, die Frage, wer „das Volk“ ist, als eine der zentralen Fragen der Volkssouveränität (S. 9): „Constituent power is a power of the people as sovereign. But who are ‘the people’ who are sovereign? How are they defined and who has the power to define them? […] Do ‘the people’ consist of every human being living within the geographical confines of a state, or are only some of these human beings part of ‘the people’?“ Wer von den Bewohner*innen eines Landes zum Volk zählt, zählen darf, ist für die verfassungsrechtliche Demokratietheorie danach eine notwendig offene und damit auch politische Frage. In Deutschland scheint dies anders zu sein. Hier wird seit über dreieinhalb Jahrzehnten jeder Vorstoß zur Einführung eines Wahlrechts für Inländer*innen ohne deutsche Staatsangehörigkeit („Ausländerwahlrecht“) mit Verweis auf zwei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1990 (hier und hier) für erledigt erklärt. Auch bei einem Ende Mai von der Fraktion Die Linke im Bundestag eingebrachten Antrag, der die Einführung eines Wahlrechts auf Bundesebene für sich rechtmäßig in Deutschland aufhaltende Ausländer*innen, die seit fünf Jahren hier leben, fordert, ließ der reflexhafte Verweis auf die Verfassungswidrigkeit des Vorschlags aus Politik (siehe hier) und Rechtswissenschaft nicht lange auf sich warten – letzterer sogar gewürzt mit dem Zusatz „gefährlich“ und dem notorischen Argument, dass dies selbst durch eine Verfassungsänderung nicht möglich wäre, was allerdings vom Bundesverfassungsgericht so nicht entschieden wurde. Bemerkenswert ist aber diesmal dennoch, dass der Antrag ein relativ breites und interessiertes Medienecho erfahren hat (siehe u.a. hier, hier und hier). Das könnte ein erstes Anzeichen dafür sein, dass die Frage, ob auch Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, die sich dauerhaft in Deutschland aufhalten, an Wahlen beteiligt werden können und sollen, nicht mehr einfach mit dem Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ins Debattenarchiv geschoben werden kann. Und das ganz zu Recht. Denn nirgends im Grundgesetz steht, dass nur deutsche Staatsangehörige wählen dürfen. Ob auch Ausländer*innen in Deutschland wählen dürfen, ist, das zeigt sich bei näherer Betrachtung, eine Frage der Verfassungsentwicklung: Spielräume für den Gesetzgeber ergeben sich daher auch ohne Verfassungsänderung.

Wie die deutsche Staatsangehörigkeit hineininterpretiert wurde

In den Entscheidungen, die immer wieder angeführt werden, hatte das Bundesverfassungsgericht befunden, dass die Einführung eines recht moderaten Kommunalwahlrechts für Ausländer*innen in Hamburg und Schleswig-Holstein nicht mit der Verfassung vereinbar ist. Dies stützte das Gericht entscheidend auf Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG: „Alle Staatsgewalt geht vom Volk aus.“ Dort steht freilich ebenso wenig wie in Art. 38 GG, der das Wahlrecht garantiert, etwas von deutscher Staatsangehörigkeit. Gleichwohl hatte es das Gericht nicht gelten lassen, dass mit Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG vor allem das demokratische Prinzip zum Ausdruck gebracht wird, dass Staatsgewalt nicht von einem Adelsstand oder sonst irgendwie Bevorrechtigten ausgehen darf. Das Gericht entschied nach einer Gesamtschau von Vorschriften des Grundgesetzes (u.a. Präambel, die Amtseide des Bundespräsidenten (Art.

56 GG), des Bundeskanzlers und der Bundesminister (Art. 64 Abs. 2 GG)), dass das in Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG genannte Volk das deutsche Volk sei, das sich aus der Gesamtheit der deutschen Staatsangehörigen bilde und auf diese beschränkt sei. Das kann man so sehen, aber der Weg dorthin führt eben über eine einigermaßen aufwendige Verfassungsinterpretation und über Interpretationen lässt sich bekanntlich mit guten Gründen streiten. Das gilt erst recht für den eigentlichen Kern der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts: Das Gericht verstieg sich damals zu der ins Staatsmetaphysische lappenden Aussage, dass die Bundesrepublik Deutschland „als demokratischer Staat […] nicht ohne die Personengesamtheit gedacht werden [kann], die Träger und Subjekt der in ihr und durch ihre Organe ausgeübten Staatsgewalt ist“ (BVerfGE 83, 37, 51). Wäre das Gericht nicht in diesen theoretischen Verrenkungen verharrt, sondern hätte den Blick in die Welt geweitet und etwa nach Neuseeland geschaut, hätte es feststellen können, dass ein demokratischer Staat auch mit Wahlrecht für Ausländer*innen nicht nur denkbar, sondern unproblematische Realität sein kann. In Neuseeland können nämlich seit 1975 alle Menschen mit dauerhaftem Aufenthaltsrecht (*permanent resident*) auf allen staatlichen Ebenen wählen, ohne dass dies zu irgendwelchen politischen Verwerfungen oder gar Staatskrisen geführt hätte.

Warum das Einbürgerungsrecht das Demokratiedefizit nicht löst

Wie sich der Ausschluss vom Wahlrecht für Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit tatsächlich auswirkt, hat das Gericht in seinen Entscheidungen von 1990 allerdings ohnehin nicht in den Blick genommen. So hatte es zwar in einer im Gesamtduktus der Entscheidungen etwas überraschenden Wendung anerkannt, es „entspreche der demokratischen Idee, insbesondere dem in ihr enthaltenen Freiheitsgedanken, eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer Rechte und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen herzustellen“ (BVerfGE 83, 37, 52). Das Gericht zog daraus aber keine normativen Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung des verfassungsrechtlichen Demokratieprinzips, sondern verwies den Gesetzgeber darauf, diese Kongruenz über eine Liberalisierung der staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungen herzustellen. Angesichts des damals äußerst restriktiven Einbürgerungsrechts und eines fehlenden Ius soli (Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt in Deutschland auch ohne deutsche Abstammung) mag dies eine noch realistische Option gewesen sein, um das sich abzeichnende Repräsentationsproblem einigermaßen einzudämmen. Aus heutiger Perspektive muss man allerdings feststellen: Obwohl das Staatsangehörigkeitsrecht liberalisiert wurde – indem ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung und ein begrenztes Ius soli eingeführt wurden –, ist die demokratische Repräsentationslücke nicht kleiner geworden. Im Gegenteil: Der Anteil der Bevölkerung, der aufgrund der Staatsangehörigkeit von der Teilnahme an Wahlen ausgeschlossen ist, hat sich auf Bundesebene von ca. 7 Prozent auf über 14 Prozent nahezu verdoppelt. Auch die letzte Reform des Staatsangehörigkeitsrechts 2024 dürfte daran nichts grundlegend ändern. Zwar sind die Einbürgerungszahlen mit der allgemeinen Akzeptanz von Mehrstaatigkeit infolge der Reform kräftig angestiegen. Es spricht jedoch viel dafür, dass es sich dabei vor allem um Nachholeffekte handelte. Dies zeigt sich auch daran, dass die Zahl der 2025 gestellten Einbürgerungsanträge im Vergleich zum Vorjahr schon wieder gesunken ist. Aber selbst wenn die Einbürgerungszahlen auf dem vergleichsweise hohen Niveau von ca. 300.000 Einbürgerungen pro Jahr stabil bleiben sollten, würde es etwa 40 Jahre dauern, um die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer*innen nur durch Einbürgerungen von derzeit ca. 12 Millionen und einem Anteil von ca. 14 Prozent zu halbieren und damit in etwa wieder auf das Niveau von 1990 zu bringen. Dies ist auch angesichts der letzten Reform zweifelhaft, die die wirtschaftlichen und „kulturellen“ Anforderungen erheblich verschärft hat (hierzu hier, hier und hier). Dieses aus demokratischer Perspektive ohnehin schon wenig befriedigende Ergebnis wäre aber ohnehin nur unter der völlig unrealistischen Annahme erreichbar, dass es während dieser 40 Jahre zu keiner Nettozuwanderung von Ausländer*innen

käme (trotz einiger Schwankungen lag die Nettozuwanderung in den letzten zehn Jahren im Schnitt bei über 600.000 pro Jahr).

Die Dimension des Problems für die Demokratie in Deutschland wird auch nochmal deutlicher, wenn man nicht nur die Gesamtzahl der etwa 14 Prozent vom Wahlrecht Ausgeschlossenen betrachtet, sondern sich vor Augen führt, dass es regional zu sehr unterschiedlichen Effekten kommt. So lag der Ausländeranteil bei der Bundestagswahl 2025 nach den Strukturdaten der Bundeswahlleiterin in mehr als 50 Wahlkreisen bei über einem Fünftel, in über zehn Wahlkreisen bei über einem Viertel und in einzelnen sogar bei fast einem Drittel (Frankfurt am Main I 33,1 %, München Nord 30,4 % und Stuttgart II 30,2 %). Diese Zahlen machen deutlich, dass es längst nicht mehr nur um die politischen Freiheits- und Teilhaberechte der vom Wahlrecht Ausgeschlossenen geht. Vielmehr stellt sich inzwischen die Frage nach der realen Tragfähigkeit der demokratischen Repräsentation. Die Idee der Selbst-Regierung, die ja gewährleisten soll, dass niemand bloßes Objekt staatlicher Herrschaft ist, verliert doch ganz erheblich an alltagspraktischer Erfahrbarkeit, wenn über ein Viertel der Gesetzesunterworfenen nicht mal theoretisch auch Urheber*innen dieser Gesetze ist und daher von den Repräsentierenden auch nicht als solche adressiert und beachtet werden.

Gesellschaft, Politik und Verfassungsrecht müssen sich dem Wandel im Einwanderungsland stellen

Es wird diesen Herausforderungen für die repräsentative Demokratie, die ja auch noch aus anderen Gründen unter Druck steht, in keiner Weise gerecht, Vorstöße, die dieses Demokratieproblem angehen, gebetsmühlenartig mit dem Hinweis auf über dreißig Jahre alte Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts abzutun und den demokratischen Möglichkeitsraum mit dem 1992 für EU-Bürger*innen eingeführten Kommunalwahlrecht (Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG bzw. Art. 22 Abs. 1 AEUV) für ausgeschöpft zu halten. Stattdessen ist es höchste Zeit, gerade auch weil die Debatten um Migration immer mehr repressive Schlagseite haben, über die entstandene demokratische Repräsentationslücke inhaltlich eine gesellschaftliche und politische Diskussion zu führen, statt diese mit dem Verweis auf Karlsruhe immer wieder auszubremsen. Zumal das Bundesverfassungsgericht durchaus über ein Sensorium verfügt, um grundlegende Veränderungen in den gesellschaftlichen Verhältnissen auch ohne textliche Veränderungen des Grundgesetzes zu verarbeiten im Sinne eines Verfassungswandels – Stichworte sind hier u.a. die Ehe für alle (vgl. hier), die „Dritte Option“ (vgl. hier) und die verfassungsrechtliche Verpflichtung zum Klimaschutz (vgl. hier). Ob die Zeit bereits heute reif für einen entsprechenden Verfassungswandel ist, ist natürlich schwer zu prognostizieren. Dafür spricht aber, dass sich der Weg über das Staatsangehörigkeitsrecht als nicht tragfähig zur Einhegung des Repräsentationsproblems erwiesen hat und auch absehbar nicht ist. Und anders als noch 1990 wird der Umstand, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist, aus dem demokratischen Spektrum nicht mehr grundlegend in Frage gestellt (auch wenn dessen Bejahung und Gestaltung positiver ausfallen könnten; vgl. zum möglichen Verfassungswandel ausführlicher hier). Es erscheint jedenfalls nur schwer vorstellbar, dass das Bundesverfassungsgericht den Satz von 1990 wiederholen würde, wonach (BVerfGE 83, 60, 81) „Wahlen, bei denen auch Ausländer wahlberechtigt sind, […] demokratische Legitimation nicht vermitteln [können].“ Vielmehr hat dieser Satz gute Chancen, einmal als Dred-Scott-Moment des Bundesverfassungsgerichts in die Geschichte einzugehen. In der Entscheidung Dred Scott v. Sandford hatte der US-amerikanische Supreme Court 1857 befunden, dass Schwarze keine (Staats-)Bürger seien. Sie wurden aus dem Staatsvolk und damit auch von der Teilhabe an der demokratischen Souveränität hinaus-interpretiert. Heute gilt diese Entscheidung zu Recht als eine der größten rassistischen Fehlentscheidungen des Supreme Court.

AUTOR*IN
Tarik Tabbara
Prof. Dr. Tarik Tabbara ist Professor für Öffentliches Recht, insbesondere deutsches und europäisches Sicherheitsrecht, an der Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin (Foto: Maurice Weiß/Ostkreuz)

EMPFOHLENE ZITATION
Tabbara, Tarik: Gegen die immergleichen Reflexe: Für eine offene Debatte zum Wahlrecht für Inländer*innen ohne deutsche Staatsangehörigkeit , Verfassungsblog, 15.06.2026, doi: 10.59704/8669b554623865d1.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260615-190621-0.