Die übersehene Gleichheitsfrage

Der Wahlrechtsausschluss von Inländer*innen ohne deutschen Pass als Diskriminierungsproblem

Yağmur Özkan

29.06.2026 doi: 10.59704/f58392e8087e1a4b

Der Ende Mai von der Fraktion Die Linke eingebrachte Antrag, Inländer*innen ohne deutsche Staatsangehörigkeit nach fünf Jahren rechtmäßigen Aufenthalts das Wahlrecht zu eröffnen, hat die vertraute Auseinandersetzung neu entfacht. Tarik Tabbara hat an dieser Stelle überzeugend dargelegt, dass die reflexhafte Berufung auf die beiden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts von 1990 die Debatte vorschnell beendet und dem Gesetzgeber im Wege eines Verfassungswandels durchaus Spielräume bleiben. Der vorliegende Beitrag verfolgt einen anderen Zugang. Er fragt nicht, ob das Demokratieprinzip eine Öffnung erlaubt, sondern verschiebt die Perspektive: Der dauerhafte Ausschluss von Millionen Menschen, die hier leben, ist nicht allein eine Frage demokratischer Legitimation, sondern auch ein Problem des Gleichheits- und Antidiskriminierungsrechts.

Denn wenn man die Teilhabe an der politischen Willensbildung an die Staatsangehörigkeit knüpft, trifft dieser Ausschluss nahezu ausschließlich Menschen mit Migrationsgeschichte und verdichtet sich entlang weiterer Ungleichheitsachsen zu einer strukturellen, intersektional wirkenden Benachteiligung. Aus dieser Perspektive verschiebt sich die Beweislast: Nicht die Einbeziehung der dauerhaft Ansässigen ist rechtfertigungsbedürftig, sondern ihr fortgesetzter Ausschluss.

Die Leerstelle der Entscheidungen von 1990

In seinen beiden Ausländerwahlrecht-Entscheidungen vom 31. Oktober 1990 begründete das Bundesverfassungsgericht den Ausschluss staatsorganisationsrechtlich: Das Volk im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG sei das deutsche Staatsvolk (BVerfGE 83, 37, Rn. 53 ff.; BVerfGE 83, 60, Rn. 37 ff.). Zur Begründung verweist das Gericht u.a. auf eine systematische Auslegung von Präambel und Art. 146 GG (BVerfGE 83, 37, Rn. 55) und überlässt dem Gesetzgeber eine Veränderung des Wahlvolks über das Staatsangehörigkeitsrecht (BVerfGE 83, 37, Rn. 56).

Für das Anliegen dieses Beitrags entscheidend ist weniger diese Grundaussage als das, was der Senat ausdrücklich nicht beantwortete. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts könne es „offenbleiben, ob das im Normenkontrollverfahren angegriffene Gesetz […] auch gegen andere Vorschriften des Grundgesetzes, insbesondere gegen Art. 3 Abs. 1, verstößt“ (BVerfGE 83, 37, Rn. 75). Das Bundesverfassungsgericht prüfte in den Entscheidungen den Ausschluss daher ausschließlich als Frage der Legitimationsordnung. Genau an dieser Leerstelle setzt die gleichheitsrechtliche Betrachtung an: Der Verweis auf die Einbürgerung behandelt die Staatsangehörigkeit als frei verfügbaren Status, dessen Nichterwerb den Betroffenen selbst zuzuschreiben sei. Diese Annahme verkennt, dass der Zugang zur Staatsangehörigkeit rechtlich voraussetzungsvoll und sozial ungleich verteilt ist – und dass der wahlrechtliche Ausschluss damit an ein Merkmal anknüpft, das mit Herkunft und sozialem Status eng verwoben ist. Das Wahlrecht ausschließlich als Element der Staatsorganisation zu begreifen, entspricht damit der dogmatischen Tradition. Sobald man das Wahlrecht jedoch als individuelles Teilhaberecht (BVerfGE 122, 304, Rn. 12; BVerfGE 8, 104, Rn. 30) ernst nimmt – wofür sein Charakter als grundrechtsgleiches Recht spricht –, lässt sich die Frage nach seiner gleichheitskonformen Ausgestaltung nicht mehr ausblenden.

Sacksofskys Sondervotum: Die übersehene Weichenstellung

Den Schlüssel zu einer gleichheitsrechtlichen Lesart liefert das Sondervotum der Richterin Ute Sacksofsky. Es erging zum Urteil des Bremer Staatsgerichtshofs vom 31. Januar 2014 – St 1/13. Gegenstand des Verfahrens war ein Gesetzentwurf der Bremischen Bürgerschaft (Landtag), der das Wahlrecht zum Landtag auf Unionsbürger*innen und Drittstaatsangehörige erweitern sollte. Der Staatsgerichtshof erklärte ihn für unvereinbar mit der Bremischen Landesverfassung.

Ausgangspunkt im Sondervotum Sacksofskys ist der Gedanke, dass diejenigen, die der Staatsgewalt unterworfen sind, als Freie und Gleiche darüber mitbestimmen sollen, wie diese ausgeübt wird; der Anspruch auf gleiche Teilhabe wurzelt damit nicht nur im Demokratieprinzip, sondern auch in der gleichen Würde aller Betroffenen. Nach der Aufnahme des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger*innen in Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG lasse sich, so ihr Argument, gerade nicht mehr behaupten, die Staatsangehörigkeit sei ein zwingendes Kriterium des Wahlvolks – sie *kann* ein Anknüpfungspunkt sein, sie *muss* es nicht.

Auch wenn dieses Votum im landesverfassungsrechtlichen Kontext erging, lässt sich sein gleichheitsdogmatischer Kern auf die bundesverfassungsrechtliche Ebene übertragen. Denn das Argument betrifft nicht die Besonderheiten des bremischen Landesrechts, sondern gilt für die Wahl des Bundestages gleichermaßen. Damit ist der Boden bereitet, auf dem die antidiskriminierungsrechtliche Analyse aufsetzt. Die Beschränkung des Wahlrechts auf Staatsangehörige ist eine rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung. Die Prüfung muss damit von der staatsorganisationsrechtlichen Statik des Volksbegriffs auf die gleichheitsrechtliche Frage nach einem tragfähigen Differenzierungsgrund verlagert werden. Wer den Volksbegriff als feststehende Größe behandelt, muss eine Öffnung als Abweichung von der Regel rechtfertigen; wer den Ausschluss als Ungleichbehandlung begreift, muss umgekehrt das Festhalten an ihm begründen.

Die Staatsangehörigkeit als scheinbar tragfähiger Grund

Auf den ersten Blick liegt es nahe, an die Staatsangehörigkeit als Differenzierungskriterium anzuknüpfen. Sie kennzeichnet die rechtliche Zugehörigkeit zum Gemeinwesen und bezeichnet damit das Merkmal, an das das Wahlrecht traditionell anknüpft: die Verbindung zwischen dem Einzelnen und dem Staat. Bei näherem Hinsehen überzeugt diese Sichtweise jedoch nicht. Das Wahlrecht rechtfertigt sich aus der Rückbindung politischer Herrschaft an ihre Adressaten; legitimationsbedürftig ist Herrschaft gegenüber allen, die ihr unterworfen sind, nicht nur gegenüber den Inhabern eines bestimmten Status. Gemessen an diesem Zweck erfasst die Staatsangehörigkeit die maßgebliche Betroffenheit nur unvollständig – sie schließt Millionen aus, die hier seit Jahren oder Jahrzehnten ansässig, erwerbstätig und der Rechtsordnung bereits unterworfen sind. Damit entpuppt sich der vermeintliche Sachgrund als zirkulär. Wer den Ausschluss mit der fehlenden Staatsangehörigkeit begründet, rechtfertigt die Ungleichbehandlung also genau mit dem Umstand, der erst noch zu rechtfertigen wäre. Die Staatsangehörigkeit erklärt nicht, warum dauerhaft Ansässige von der Mitgestaltung der sie bindenden Ordnung ausgeschlossen sein sollen.

Ein Ausschluss, der fast nur Migrant*innen trifft

Vom dogmatischen Maßstab her betrachtet, bestätigt sich dieser Befund. Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verlangt für jede Ungleichbehandlung einen sachlichen Grund (statt vieler BVerfGE 1, 14, Rn. 136). Je näher die Differenzierung an den besonderen Diskriminierungsverboten des Art. 3 Abs. 3 GG liegt, desto strenger sind die Rechtfertigungsanforderungen (hierzu etwa BVerfGE 129, 49, Rn. 68 f.; BVerfGE 141, 1, Rn. 94).

Die gleichheitsrechtliche Brisanz liegt in der Wirkung des Anknüpfungsmerkmals. Der Ausschluss knüpft formal an die Staatsangehörigkeit an – ein zunächst neutrales Kriterium, das nicht zu den in Art. 3 Abs. 3 GG ausdrücklich genannten Merkmalen zählt. Bereits innerhalb des allgemeinen Gleichheitssatzes

greift jedoch ein verschärfter Maßstab: Da die Staatsangehörigkeit für die Betroffenen regelmäßig unverfügbar, also nicht änderbar ist, und eine Nähe zu personenbezogenen Merkmalen hat, kontrolliert das Bundesverfassungsgericht Differenzierungen nach der Staatsangehörigkeit strenger (so etwa BVerfGE 130, 240). Diese verschärfte Kontrolle wiegt beim Wahlrechtsausschluss besonders schwer, weil er den Zugang zur politischen Selbstbestimmung insgesamt verschließt. Über diese Verschärfung innerhalb des Art. 3 Abs. 1 GG hinaus rückt der Ausschluss damit in den Anwendungsbereich des besonderen Diskriminierungsverbots des Art. 3 Abs. 3 GG. Denn der Ausschluss trifft faktisch ausnahmslos Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit und damit nahezu deckungsgleich Menschen mit Migrationsgeschichte. Dem Anschein nach wirkt die Anknüpfung an die Staatsangehörigkeit neutral, doch faktisch wird eine durch Art. 3 Abs. 3 GG geschützte Gruppe in besonderer Weise benachteiligt – es handelt sich daher um eine mittelbare Diskriminierung.[1] Der formal herkunftsneutrale Ausschluss reproduziert eine Benachteiligung entlang genau jener Achse, deren Schutz das Grundgesetz in Art. 3 Abs. 3 GG besonders hervorhebt; die Staatsangehörigkeit wirkt damit als Stellvertreter für die ethnische Herkunft.

Dass die Betroffenen sich einbürgern lassen könnten, entkräftet diesen Befund nicht, sondern bestätigt ihn. Der Verweis auf den Statuswechsel macht die politische Teilhabe von der Überwindung von Hürden abhängig, die ihrerseits ungleich verteilt sind – von Aufenthaltszeiten, Sprachnachweisen, der Sicherung des Lebensunterhalts und der Bereitschaft zur Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit. Damit bildet die Staatsangehörigkeit die wahlrechtlich maßgebliche Betroffenheit gerade deshalb nur unvollständig ab, weil sie an die Herkunft anknüpft statt an Lebensmittelpunkt und Herrschaftsunterworfenheit – und eben diese Herkunftsanknüpfung ist es, die den Ausschluss zur mittelbaren Diskriminierung macht.

Intersektionale Verdichtung statt eindimensionaler Ausschluss

Der Befund gewinnt zusätzliche Schärfe, wenn man die eindimensionale Betrachtung verlässt. Der wahlrechtliche Ausschluss überlagert sich mit weiteren Ungleichheitsachsen – insbesondere der sozioökonomischen Lage. Menschen ohne deutschen Pass sind im Niedriglohnsektor, in prekären Beschäftigungsverhältnissen und in strukturschwachen Stadtvierteln überrepräsentiert. Sie sind auf staatliche Leistungen, auf Arbeits-, Miet- und Sozialrecht in besonderem Maße angewiesen – und gerade ihnen fehlt der Einfluss auf die Ausgestaltung eben dieser Regelungen.

In dieser Überlagerung verbindet sich der herkunftsbezogene Ausschluss mit einer Benachteiligung nach sozialer Lage zu einer mehrdimensionalen Diskriminierung, die sich nicht in die Summe ihrer Einzelmerkmale auflösen lässt.[2] Der Ausschluss vom Wahlrecht ist damit nicht nur Symptom, sondern Verstärker sozialer Ungleichheit: Wer politisch nicht repräsentiert ist, dessen Interessen finden im Gesetzgebungsprozess strukturell weniger Beachtung. Verstärkt wird diese Wirkung durch ihre räumliche Konzentration. Der Anteil der vom Wahlrecht Ausgeschlossenen verteilt sich nicht gleichmäßig, sondern ballt sich in städtischen Wahlkreisen, in denen er nach den Strukturdaten zur Bundestagswahl 2025 teils ein Viertel oder mehr der Wohnbevölkerung erreicht. Wo aber ein erheblicher Teil der Einwohnerschaft nicht wählen darf, verliert die Idee gleicher demokratischer Teilhabe nicht nur für die Ausgeschlossenen, sondern für das repräsentative Gefüge insgesamt an Tragfähigkeit – und die ohnehin Benachteiligten werden in der politischen Arithmetik doppelt marginalisiert.

Diese Wirkungsanalyse ist dem Antidiskriminierungsrecht nicht fremd, sondern sein Kerngeschäft. Es fragt nicht nach der Absicht des Gesetzgebers, sondern nach den realen Effekten einer Regelung auf geschützte Gruppen. Legt man diesen Maßstab an, lässt sich der Wahlrechtsausschluss nicht länger als

[1] 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.

[2] 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.

bloße Konsequenz eines feststehenden Volksbegriffs begreifen, sondern muss sich als eingriffsintensive, gruppenbezogene Ungleichbehandlung rechtfertigen.

Wer sich rechtfertigen muss

Damit kehrt sich die Argumentationslast um, die die Debatte seit 1990 prägt. Solange der Ausschluss als Ausfluss des Demokratieprinzips erschien, lag die Begründungslast bei denen, die eine Öffnung forderten. Begreift man ihn hingegen als rechtfertigungsbedürftige, an die Herkunft anknüpfende Ungleichbehandlung, so trifft die Begründungslast den Staat, der an ihm festhält. Er müsste darlegen, welches verfassungslegitime Ziel es rechtfertigt, dauerhaft Ansässige von der Mitgestaltung der sie bindenden Ordnung auszuschließen – und warum dieses Ziel die intersektionale Benachteiligung aufwiegt, die der Ausschluss erzeugt.

Die einzelnen Rechtfertigungsversuche bestätigen diesen Befund. Der Verweis auf die Tradition des Staatsvolkes ist – wie gezeigt – zirkulär, weil er den Ausschluss mit eben der Grenze begründet, deren gleichheitsrechtliche Berechtigung gerade in Frage steht. Das Argument der besonderen Loyalität trägt nicht, da das geltende Recht von dauerhaft Ansässigen ohnehin Rechtstreue verlangt und durchsetzt. Und der Hinweis auf die Einbürgerung führt, wie gezeigt, in einen weiteren Zirkel, weil er die ungleich verteilten Zugangshürden gerade voraussetzt. Das Wahlrecht ist kein beliebiges Teilhaberecht, sondern die Grundlage demokratischer Selbstbestimmung. Bleibt damit kein tragfähiger Sachgrund, so erweist sich die Anknüpfung an die Staatsangehörigkeit als historisch und politisch-normativ gewachsene Setzung, nicht als verfassungsrechtlich gebotenes Kriterium. Der Gesetzgeber könnte das Wahlrecht ebenso – und aus gleichheitsrechtlicher Sicht kohärenter – am dauerhaften Aufenthalt, der rechtlichen Integration oder der tatsächlichen politischen Betroffenheit ausrichten.

Eine Frage der Gleichheit, nicht des Volksbegriffs

Der Antrag der Linksfraktion zwingt dazu, eine über mehrere Jahrzehnte eingeübte Verkürzung zu korrigieren. Die Frage des Wahlrechts für Inländer*innen ohne deutschen Pass ist nicht allein eine des Demokratieprinzips und seiner Wandlungsfähigkeit, sondern auch eine des Gleichheits- und Antidiskriminierungsrechts. Führt man diesen Gedanken konsequent fort, erweist sich der Ausschluss als strukturelle, intersektional verfestigte Benachteiligung von Menschen mit Migrationsgeschichte.

Ob die Einbeziehung dauerhaft Ansässiger einfachgesetzlich, durch Verfassungswandel oder durch Verfassungsänderung erfolgt, ist demgegenüber eine nachgelagerte Frage des Wie. Die vorrangige Frage ist eine andere: Wer ein Viertel und mehr der Wohnbevölkerung zahlreicher Wahlkreise dauerhaft von der politischen Mitgestaltung ausschließt, trägt die Last der Rechtfertigung. Solange diese Last nicht eingelöst ist, steht nicht die Öffnung des Wahlrechts unter Begründungsdruck, sondern sein Verschluss. Die Entscheidungen von 1990 haben die Gleichheitsfrage offengelassen; sie zu beantworten, ist Aufgabe einer Demokratie, die ihren eigenen Gleichheitsanspruch ernst nimmt.

AUTOR*IN

Yağmur Özkan

Yağmur Özkan ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin an der Professur für Öffentliches Recht und Rechtsvergleichung (Prof. Dr. Ute Sacksofsky) an der Goethe-Universität Frankfurt am Main. Darüber hinaus ist sie als Rechtsanwältin mit Schwerpunkt im Arbeitsrecht tätig

EMPFOHLENE ZITATION

Özkan, Yağmur: Die übersehene Gleichheitsfrage: Der Wahlrechtsausschluss von Inländer*innen ohne deutschen Pass als Diskriminierungsproblem, Verfassungsblog, 29.06.2026, doi: 10.59704/f58392e8087e1a4b.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260629-190651-0.