

herausgegeben von  
Lino Klevesath

und

Dr. Holger Zapf

Oldenbourg Verlag München

2011

## Wahlrecht für alle?

### Die Zugehörigkeit zum *demos* als politiktheoretische Herausforderung

Elisabeth Conradi

Allgemeine, freie und gleiche Wahlen gelten nahezu weltweit als Ausdruck der Volkssouveränität und setzen diese in politische Beteiligung um.<sup>1</sup> Gemeinsam mit dem von Renan 1882 vorgeschlagenen *plébiscite de tous les jours*, verbürgt durch Grundrechte der politischen Kommunikation und Assoziation, nähern Wahlen den fundamentalen Legitimationsgrundsatz der Volkssouveränität an die Idee einer „Identität der Gesetzgebenden und Gesetzesadressaten“ an.<sup>2</sup>

In diesem Sinne erörtert Robert Dahl die Frage, ob es legitim sei, dass ein Staat Gesetze erlässt und denjenigen Menschen gegenüber durchsetzt, die keine *citizens* sind. Damit beschreibt Dahl eine demokratiethoretisch bedenkliche Situation: Es gibt Erwachsene, die als Teil der Gesamtbevölkerung Gesetze befolgen müssen, an deren Formulierung sie sich weder beteiligen durften, noch ihnen implizit oder explizit zustimmen konnten.<sup>3</sup>

Das demokratiethoretische Motiv der Volkssouveränität lässt sich von der Frage „Wer ist das Volk?“ her aufschlüsseln: In seinem Buch *Democracy and its critics* erörtert Robert Dahl, wer rechtmäßiger Weise für sich beanspruchen könne, zum *demos* zu gehören und unterscheidet entsprechend zwei Gruppen von Menschen: „a people“ and „the demos“.<sup>4</sup> Dabei umfasst „a people“ die gesamte Bevölkerung, also beispielsweise auch Kinder. Von dieser Gesamtgruppe trennt Dahl eine Untergruppe: Nur eine Teilmenge der Bevölkerung, nämlich die *citizens* bilden gemeinsam den *demos*. Die demokratiethoretische Herausforderung besteht darin, zu ermitteln, wer aus welchen Gründen zum *demos* gehört.

Die Frage nach dem Umfang des *demos* veranlasst Robert Dahl zur Explikation des weiterführenden Problems, ob diejenigen Menschen, die zur Bevölkerung zählen, aber nicht zum

---

1 G. Frankenberg, J. Tronto, G. Rieger, M. Rehm und G. Karageorgoudis danke ich für wertvolle Anregungen.

2 Maus, Ingeborg: Volkssouveränität und ‚Repräsentation‘ oder: Ein Aspekt der Gewaltenteilung. In: Dies.: Zur Aufklärung der Demokratietheorie: Rechts- und demokratiethoretische Überlegungen im Anschluß an Kant. Frankfurt 1992, S. 191–202, S. 201. Ingeborg Maus betont gegen Carl Schmitt, dass es sich eben gerade nicht um eine „Identität der Regierenden und der Regierten“ handelt. Ebd. S. 200 sowie Fußnoten 494 und 495. Zur Volkssouveränität siehe auch Reese-Schäfer, Walter: Politische Theorie heute. München 2000, S. 13–14.

3 Dahl, Robert A.: *Democracy and its critics*. New Haven, London 1989, S. 120.

4 Ebd., S. 4.

*demos* eines Staates gehören, dennoch einen legitimen Anspruch darauf haben, in den *demos* eingeschlossen zu werden.<sup>5</sup> Auf die Bundesrepublik Deutschland bezogen bedeutet dies eine Frage nach den politischen Rechten derjenigen Menschen, die keine deutsche Staatsangehörigkeit haben, auch keine Unionsbürgerinnen sind, aber dauerhaft in diesem Lande leben.

## 1 Die Kontroverse um das Wahlrecht

Über das kommunale Wahlrecht der Einwohnerinnen und Einwohner, die weder deutsche Staatsangehörige noch Unionsbürger sind, hat sich seit Längerem eine scharfe Kontroverse entspannt. Es sind insbesondere zwei Positionen, die den Diskurs bestimmen und die sich disziplinär und politisch verorten lassen. Die eine Position korrespondiert mit Ansätzen aus der rechtswissenschaftlichen Staatsrechtslehre, die andere greift Thesen der sozialwissenschaftlichen *Citizenship Studies* auf.

Den Vertretern der ersten Position ist es wesentlich, die das Wahlrecht direkt und indirekt betreffenden Artikel des Grundgesetzes im Lichte einer umfassenden Konzeption von Staat, Volk, Souveränität, Staatsangehörigkeit und Nation zu interpretieren. Im Zentrum steht für sie die Konzeption vom Volk als Staatsvolk und damit die Legitimation autoritativer Entscheidungen, die der Staatsgewalt zuzurechnen sind.<sup>6</sup> Demgegenüber verschieben die Verteidigerinnen und Verteidiger der zweiten Position den Akzent von der Autorität auf die Integration. Sie fragen nach Möglichkeiten gesellschaftlicher Integration und politischer Partizipation von Zuwanderern angesichts einer sich durch Migration verändernden Gesellschaft. Während die erste Position sich an der Bewahrung des normativen Status quo orientiert und eine Veränderung nur für zulässig hält, wenn diese nachweislich und in ihrer Auslegung mit bisherigen Verfassungsgrundsätzen übereinstimmt, entstand die zweite Position unter Bezugnahme auf einen theoretischen Ansatz, der gesellschaftlichen Wandel für wün-

---

5 Dahl, Robert A.: *Procedural democracy* (zuerst 1979). Wiederabdruck von Kapitel 7 in: Goodin, Robert E. und Philip Pettit: *Contemporary Political Philosophy: An Anthology*. Oxford, Cambridge 2006, S. 107–125, hier S. 113. – Zur demokratietheoretischen Frage von Exklusion und Inklusion siehe die beiden Aufsätze: Conradi, Elisabeth: Ist der Ausschluß von Frauen für die traditionellen Demokratietheorien grundlegend und wie wird er gerechtfertigt? In: *Feministische Studien* Nr. 2, 7. Jg., 1989, S. 85–98. Dies.: Inklusion in demokratische Debatten – von der sozialen zur politischen Praxis. In: *Neue soziale Bewegungen: Forschungsjournal*. Nr. 4, 2008, S. 82–86.

6 Argumente, die der Staatsrechtslehre zuzuordnen sind, konnten beispielsweise große Wirkung entfalten in der Personalunion von Verfassungsrichter und Staatsrechtslehrer, wie sie sich in Ernst-Wolfgang Böckenförde prominent verwirklicht hat. So formulierte Böckenförde als Berichterstatter für den zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts im Herbst 1990 die Ablehnung des kommunalen „Ausländerwahlrechts“. Die Begründung des Urteils – und die mit ihr verbundenen staatsrechtlichen Theorieelemente, insbesondere die sogenannte Theorie der Legitimationskette – hatten und haben eine nicht zu unterschätzende Bedeutung: Sie finden sich nicht nur in vielen Lehrbüchern und wissenschaftlichen Abhandlungen, sie leiten auch die einschlägige Forschung. Böckenförde, Ernst-Wolfgang: *Demokratie als Verfassungsprinzip* § 24, insbes. Rn 11–25, in: Isensee, Josef und Paul Kirchhof (Hg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. II, 3. Auflage, Heidelberg 2004.

schenswert hält und diesen durch wissenschaftliche Analysen begleiten, wenn nicht gar anstoßen möchte.

Bemerkenswert ist, dass diesem ‚Streit der Fakultäten‘ auch eine öffentliche Kontroverse korrespondiert, die vom politischen Alltagsdiskurs über die Tageszeitungen bis hin zu parlamentarischen Debatten geführt wird. Hier dominiert die konservative, wohl CDU/CSU-nahe Auffassung auf der einen Seite, während die konträre Position insbesondere von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Teilen der FDP vertreten wird, wobei sich neuerdings auch die LINKE anschließt.

### 1.1 Wahlrechtsänderung und Normenkontrollverfahren

Der ‚Streit der Fakultäten‘ und die öffentliche Kontroverse hatten einen konkreten politischen Anlass. Denn im Frühjahr 1989 verabschiedete der Schleswig-Holsteinische Landtag ein Gesetz, mit dem das Kommunalwahlrecht für Ausländer eingeführt wurde.<sup>7</sup> In diesem Gesetz heißt es: „Wahlberechtigt sind bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen auf Antrag auch ausländische Staatsangehörige, die am Wahltag 1. Angehörige der Staaten Dänemark, Irland, Niederlande, Norwegen, Schweden, Schweiz sind, 2. seit mindestens fünf Jahren sich im Geltungsbereich des Grundgesetzes gewöhnlich aufhalten und 3. eine Aufenthaltserlaubnis besitzen oder keiner Aufenthaltserlaubnis bedürfen.“<sup>8</sup>

Das Gesetz und vor allem das mit dem Gesetz etablierte Kommunalwahlrecht für bestimmte Ausländer entfachten großen Widerspruch. Über zweihundert Mitglieder der CDU/CSU-Bundestagsfraktion beantragten gemeinsam mit der Bayerischen Staatsregierung ein Normenkontrollverfahren. Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat daraufhin geprüft, ob die Änderung des Wahlgesetzes in Schleswig-Holstein mit dem Grundgesetz vereinbar sei und erklärte im Herbst 1990 einstimmig das schleswig-holsteinische Gesetz für unvereinbar mit Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes und insofern für nichtig.<sup>9</sup>

Ausdrücklich wird in dem auf Schleswig-Holstein bezogenen Urteil des Bundesverfassungsgerichts auf europäische Bestrebungen hingewiesen und in diesem Zusammenhang eingeräumt, dass es eine im Einklang mit Art. 79 Abs. 3 GG stehende „zulässige Verfassungsänderung“ geben könne, die die Einführung eines Kommunalwahlrechts für Ausländer betrifft.<sup>10</sup> Tatsächlich hat der Verfassungsgesetzgeber im Anschluss an das Normenkontrollverfahren

---

7 Schleswig-Holstein ist nicht das einzige Land, das zu dieser Zeit eine entsprechende Wahlrechtsänderung vornimmt. Im Frühjahr 1989 wurde in Hamburg ein ähnliches ‚Gesetz zur Einführung des Wahlrechts‘ verabschiedet. Freilich ging es nicht um eine Änderung des kommunalen Wahlrechts, sondern um die Wahl zu den Hamburger Bezirksversammlungen.

8 Das schleswig-holsteinische Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes vom 21. Februar 1989 (Gesetz- und Verordnungsbl. Seite 12). Zitiert nach: Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Oktober 1990 aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 26. Juni 1990, 2 BvF 2, 6/89, abrufbar unter <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv083037.html>.

9 2 BvF 2, 6/89, abrufbar unter <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv083037.html>.

10 Ebd.

eine entsprechende Modifikation vorgenommen. Durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992 wurde unter anderem in Art. 28 Abs. 1 ein Satz 3 eingefügt.<sup>11</sup> Der neu eingefügte Satz lautet: „Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar.“<sup>12</sup>

## 1.2 Zentrale Argumente der Diskussion um das Wahlrecht

Trotz der vom Bundesverfassungsgericht eingeräumten „zulässigen Verfassungsänderung“ und obwohl diese dann 1992 erfolgt ist, bleibt die Begründung, die das Gericht gegeben hat, nach wie vor hochaktuell. Denn viele der im Gerichtsurteil benannten Argumente bestimmen nach wie vor die Diskussion. Dementsprechend hat beispielsweise im März 2010 eine Parlamentsdebatte stattgefunden: Die erste Beratung des Deutschen Bundestages über zwei Vorschläge zu einer Grundgesetzänderung, die das Wahlrecht ermöglichen soll.<sup>13</sup> In seiner Rede nahm der CSU-Bundestagsabgeordnete Stephan Mayer ganz ausdrücklich Bezug auf die Urteilsbegründung des zweiten Senats.<sup>14</sup> Umgekehrt stützte sich der Abgeordnete der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in seiner Rede auf Argumente, die sich auch in dem als *Citizenship Studies* bekannten interdisziplinär geführten theoretischen Diskurs finden lassen.<sup>15</sup>

Im Urteil wird ausführlich auf die Darlegungen der Befürworter des Wahlrechts eingegangen. Gegen diese vom Gericht zusammengestellten Gründe zur Einführung des Wahlrechts führt das Urteil auch Entgegnungen an, mithilfe derer die Einführung des Wahlrechts kritisiert wird. Beide Positionen lassen sich unter sechs Aspekten folgendermaßen zusammenfassen: Zunächst geht es *erstens* um die Frage der Volkssouveränität und um den Volksbegriff der Verfassung: die Befürworter des Wahlrechts gestehen zu, dass der Satz, „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ die Volkssouveränität ausdrückt, damit aber nicht zugleich auch den Begriff des „Volkes“ festlegt. Die Gegner des Wahlrechts interpretieren den Satz zwar

---

11 BGB1 I 2086; Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar von Hans D. Jarass und Bodo Pieroth. 7. Auflage, München 2004, S. 5, Nr. 38.

12 Grundgesetz: Kommentar (a. a. O.), S. 662.

13 SPD und Grüne hatten jeweils beantragt, den Artikel 28 des Grundgesetzes so zu ändern, dass ein kommunales Wahlrecht nicht mehr nur für Unionsbürger, sondern auch für Drittstaatsangehörige möglich wird.

14 Plenarprotokoll 17/34, Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 34. Sitzung, Berlin, Donnerstag, den 25. März 2010, Tagesordnungspunkt 17, abrufbar unter <http://www.bundestag.de/dokumente/protokolle/plenarprotokolle/plenarprotokolle/17034.txt>.

15 Memet Kilic, 25. März 2010, Kommunalwahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer; Drucksache 16/6628; Plenarprotokoll 16/120, Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 120. Sitzung, Berlin, Mittwoch, den 24. Oktober 2007.

ebenfalls als einen Ausdruck der Volkssouveränität. Sie sehen darin aber darüber hinaus auch eine Bestimmung, wer das Volk sei.<sup>16</sup>

In diesem Sinne äußern *zweitens* die Verteidiger des Wahlrechts, der Ausdruck ‚Volk‘ meine nicht eine Gesamtheit der Deutschen, und erörtern damit die Frage, wer Träger der Staatsgewalt sei. Sie plädieren dafür, Demokratie von den Individuen und nicht vom Kollektiv her zu verwirklichen. Die Gegenposition sieht als Träger und Subjekt der Staatsgewalt eine zur Einheit verbundene Gruppe. Ihre Entscheidungen würden nicht von den jeweils Betroffenen her legitimiert. Der *dritte* Streitpunkt betrifft wiederum einen anderen Aspekt der Volkssouveränität. Auf Dauer dürfe es keine Aufteilung zwischen dem Staatsvolk und einem Untertanenverband geben, argumentieren die einen. Die anderen stimmen dem zwar grundsätzlich zu, aber betrachten die Zugehörigkeit zum Staatsvolk als unauflöslich mit der „Eigenschaft als Deutscher“ verbunden.

*Viertens* geht es um die Frage der Wahlberechtigung und Wählbarkeit: Die Befürworter schlagen vor, das Wahlrecht von der Staatsangehörigkeit zu lösen. Die Gegner meinen, für das Wahlrecht werde die „Eigenschaft als Deutscher“ vorausgesetzt. Weiter ist *fünfstens* die Frage strittig, ob jüngste Entwicklungen auf einen Verfassungswandel hindeuten: So wird konstatiert, der Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung habe erheblich zugenommen. Der Volksbegriff erfahre auf diese Weise einen Bedeutungswandel, der auch als Verfassungswandel zu interpretieren sei. Dagegen wird eingewandt, dass durch die Zunahme des Anteils der Ausländer an der Gesamtbevölkerung des Bundesgebietes der verfassungsrechtliche Begriff des Volkes keinen Bedeutungswandel erfahren könne.

*Sechstens* schließlich herrscht Uneinigkeit über den Spielraum des Gesetzgebers bei der Bestimmung der Mitgliedschaft. Da in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG nicht ausdrücklich vom „deutschen Volk“ die Rede ist, sei der Begriff „Volk“ hier offen zu verstehen und vom Gesetzgeber zu bestimmen. Dem wird entgegnet, der Gesetzgeber dürfe nur über das Staatsangehörigkeitsrecht auf die Zusammensetzung des Volkes einwirken und auf diese Weise die Kriterien der Zugehörigkeit bestimmen.

### 1.3 Lässt sich das Wahlrecht von der Staatsangehörigkeit trennen?

Die eben benannten Argumente zugunsten des Wahlrechts finden sich auch in verschiedenen theoretischen Ansätzen: In ihnen wird die Konzeption der *citizenship* als sich verändernd bzw. zu verändernd betrachtet. Neue Formen „von Mitgliedschaft und Zugehörigkeit“ werden berücksichtigt oder entwickelt.<sup>17</sup> Der Hauptbezugspunkt entsprechender Theorien ist nicht mehr ausschließlich der Nationalstaat, sondern zunehmend auch die Welt als eine poli-

---

16 Für alle sechs Punkte siehe: Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Oktober 1990 aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 26. Juni 1990, 2 BvF 2, 6/89, abrufbar unter <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv083037.html>, abgerufen am 30.4.2010.

17 Mackert, Jürgen und Hans-Peter Müller: Moderne (Staats)Bürgerschaft. Nationale Staatsbürgerschaft und die Debatten der Citizenship Studies. Wiesbaden 2007, S. 21.

tische Größe.<sup>18</sup> *Global citizenship* ist das Schlagwort einer Perspektive, die sich der Welt gegenüber zu öffnen sucht und unter Bezugnahme auf die Menschenrechte mit dieser Perspektive gerade auch innerhalb nationalstaatlicher Konstellationen Veränderungen bewirken oder wenigstens denken möchte.<sup>19</sup>

Dementsprechend vertrat Tomas Hammar die These, dass Migranten, die sich dauerhaft in dem für sie neuen Land niedergelassen haben, einen Status entwickeln, der zwischen dem Status der *citizenship* und dem Status der Besucherin (oder des Asylsuchenden) liegt.<sup>20</sup> David Earnest greift die Suche nach einem neuen Status auf und bezeichnet nicht eingebürgerte Einwanderer als ‚resident aliens‘ oder ‚noncitizen residents‘. Damit meint er Menschen, „who have resided for a period of time in their host states and have proper documentation“.<sup>21</sup>

Die im Hinblick auf die Bundesrepublik Deutschland als einem EU-Mitgliedstaat gestellte Frage, wer Teil des hiesigen *demos* ist und wer nicht, wird durch Regelungen der Europäischen Union seit einigen Jahren mithilfe Kategorien beantwortet: Von den Unionsbürgern, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der EU (also z. B. deutsche Staatsbürgerinnen) sind und dadurch erst ihre Unionsbürgerschaft innehaben (sowie dazuzählend den Bürgern der EWR-Ländern plus der Schweiz) werden die so genannten Drittstaatsangehörigen unterschieden (wörtlich: citizens of non-EU countries). Als „Drittstaatsangehörige“ gelten Menschen, die sich bereits für mehrere Jahre in einem EU-Mitgliedstaat rechtmäßig aufhalten und einen langfristigen Aufenthaltstitel besitzen. Eine Kategorie bilden all jene, die als Staatenlose oder ohne langfristige Aufenthaltsberechtigung leben, etwa Asylsuchende während der Antragsbearbeitung. Dieser Unterteilung der Bevölkerung innerhalb der EU-Mitgliedstaaten entsprechend wurde vom Europäischen Rat im Jahre 2003 eine Richtlinie erlassen.

- 
- 18 Archibugi, Daniele; David Held; Martin Köhler (Hg.): *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*. Cambridge 1998. Hutchings, Kimberly und Roland Dannreuther (Hg.): *Cosmopolitan Citizenship*: Houndmills u. a. 1999. S. 35–59. Ong, Aihwa: *Flexible Staatsbürgerschaften: Die kulturelle Logik von Transnationalität*. Frankfurt 2005.
- 19 Zum Unterschied zwischen faktischer Globalisierung und normativer Universalisierung siehe Reese-Schäfer, Walter: *Politische Theorie heute* (a. a. O.), S. 299–319, S. 361–368. Zur ‚Global citizenship‘ siehe Dower, Nigel und John Williams (Hg.): *Global citizenship: A critical reader*. Edinburgh 2002. Benhabib, Seyla: *Borders, Boundaries, and Citizenship*. In: *Political Science and Politics*, Nr. 4 Jg. 38, 2005, S. 673–677. Carter, April: *The Political Theory of Global Citizenship*. London, New York 2001. Cheah, Pheng und Bruce Robbins (Hg.): *Cosmopolitics: Thinking and feeling beyond the nation*. Minneapolis 1998.
- 20 Hammar, Tomas: *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens, and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot 1990. Menschen, die keine Staatsbürger sind, aber lange ansässig, nennt Hammar *Denizens* und ihren Zwischenstatus bezeichnet er als *Denizenship*. Siehe auch Bauböck, Rainer: *Interaktive Staatsbürgerschaft*. In: Baringhorst, Sigrid; James F. Hollifield; Uwe Hunger (Hg.): *Herausforderung Migration – Perspektiven der vergleichenden Politikwissenschaft*. Münster 2006, S. 129–166, S. 130. Sowie Brubaker, Rogers: *Membership without citizenship: The Economic and Social Rights of Noncitizens*. In: Brubaker, Rogers (Hg.): *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*. Lanham 1989, S. 145–162, S. 161.
- 21 Earnest, David C.: *Old Nations, New Voters: Nationalism, Transnationalism, and Democracy in the Era of Global Migration*. Albany 2008, S. 9.

Mit ihr wird dem Bemühen Ausdruck verliehen, so genannten „Drittstaatsangehörigen“ eine Reihe einheitlicher Rechte zu gewähren, die den Rechten der Unionsbürger möglichst nahe kommen.<sup>22</sup>

Im Deutschen spricht man – im Hinblick auf *noncitizen residents* oder Drittstaatsangehörige – auch von der ‚Wohnbevölkerung‘. Gegenüber der Bedeutung des Ausdrucks im Kontext der Erfassung von Einwohnern zu Beginn des 20. Jahrhunderts, wird ‚Wohnbevölkerung‘ im 21. Jahrhundert als eine neue politische Kategorie eingeführt. Mit diesem Begriff verbindet sich aktuell die These, es gäbe neben der *citizenship* als regulärer, durch Staatsangehörigkeit vermittelter Mitgliedschaft auch noch eine andere Kategorie der Zugehörigkeit. Mit ihrer Hilfe sei die Erteilung des Wahlrechts von der Staatsangehörigkeit zu lösen.<sup>23</sup>

David Earnest weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass in den letzten fünfundvierzig Jahren mehr als dreißig Demokratien Gesetze erlassen hätten, die den ‚resident aliens‘, den nicht eingebürgerten Einwanderern, das Wahlrecht erteilten.<sup>24</sup> Als Beispiele führt Earnest die Kantonswahlen in den Schweizer Kantonen Neuchâtel und Jura an und weist auf die „citizens of Commonwealth states“ hin, die im Vereinigten Königreich bei Parlamentswahlen wählen dürfen. Er erläutert, dass Menschen, die für drei Jahre in Norwegen gewohnt haben, dort ein Wahlrecht für „provincial selection“ haben und erwähnt schließlich, dass sich in Neuseeland jeder, der für ein Jahr dort wohnt, an den Parlamentswahlen beteiligen dürfe.<sup>25</sup> Zu ergänzen wäre diese Liste insbesondere um die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Art. 28 Absatz 1 Satz 3 Grundgesetz. Für David Earnest zeigen die von ihm benannten Beispiele, dass das Wahlrecht nicht notwendigerweise an die *citizenship* geknüpft ist.<sup>26</sup>

#### 1.4 Volkssouveränität und *Citizenship*

Die in der Frage des Wahlrechts mit theoretischen Ansätzen der *Citizenship Studies* harmonisierende Position lässt sich auf folgenden Satz bringen: Für ‚noncitizen residents‘, die der neuen politischen Kategorie der ‚Wohnbevölkerung‘ entsprechen, sei ein ‚Wahlrecht durch Wohnort‘ zu erteilen.

Zunächst scheint es so, als würde dieses Konzept ausdrücklich ohne einen Volksbegriff auskommen. Es wirkt, als achteten die Verteidiger des Wahlrechts im besonderen Maße auf die

---

22 Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen vom 25. November 2003, Amtsblatt der Europäischen Union L 16/44, 23.1.2004; abrufbar unter [http://www.aufenthaltstitel.de/rl\\_2003\\_109\\_eg.html](http://www.aufenthaltstitel.de/rl_2003_109_eg.html).

23 Zur ‚Wohnbevölkerung‘ siehe Frankenberg, Günter: Verdeckte Einwanderung und versteckte Diskriminierung: Der Streit um die Staatsangehörigkeit. In: Jansen, Mechthild M. und Sigrid Baringhorst (Hg.): Politik der Multikultur. Baden-Baden 1994, S. 31–35, hier S. 31.

24 Earnest, David C.: Old Nations, New Voters (a. a. O.), S. 2.

25 Ebd., S. 3.

26 Ebd., S. 7.

Bevölkerung und verständen diese als flexibel, als sei sie durch die individuelle Bereitschaft zur Zugehörigkeit und den Willen der Subjekte definiert, die einen bestimmten Wohnort wählen.

Tatsächlich hat der Begriff des Volkes unterschiedliche Ausprägungen. Entsprechend ließe sich ein ‚politisches‘ Verständnis spezifizieren, demzufolge das ‚Volk‘ die Souveränität in der Demokratie innehat. Mit einer solchen Verwendung des Begriffes könnte sich ein klares Bekenntnis zur Demokratie im Sinne einer Verfassung gebenden Gewalt verbinden.<sup>27</sup> Im Unterschied zu einem solchen ‚politischen‘ Verständnis wird der Bundesrepublik Deutschland in der internationalen Diskussion um *citizenship* gelegentlich nachgesagt, sie habe ein ‚ethnisch‘ geprägtes – auf gemeinsame Herkunft, Sprache und Kultur bezogenes – Verständnis des Volkes und dementsprechend auch von *nationhood* und *citizenship*. Prominent sind in diesem Zusammenhang die Thesen von Rogers Brubaker. Er profiliert ein ‚ethnisches‘ Verständnis, das er im Deutschland des frühen 19. Jahrhundert verwurzelt sieht und hält es seither für wirksam.<sup>28</sup>

Der Eindruck entsteht, als sei den Verteidigern des Wahlrechts vor allem an der Flexibilität der Bevölkerung gelegen und als würden sie damit ausdrücklich einen Volksbegriff konterkarieren, insbesondere einen, der ‚ethnisch‘ bestimmt ist. Doch lässt sich diese Position aus politikwissenschaftlichem Blickwinkel viel eher so beschreiben, dass sie am Begriff des ‚Volkes‘ interessiert ist. Zwar bleibt der Ausdruck ‚Volk‘ weitgehend unerwähnt, aber dennoch bleibt das Konzept bestehen.

Theoretiker der *Citizenship Studies* wollen nämlich, das ergibt die nähere Betrachtung, das Konzept des ‚Volkes‘ umdeuten. Dem historischen Wandel, der durch Migration entstanden sei(n mag), wollen sie Rechnung tragen, indem sie wie beschrieben die ‚Wohnbevölkerung‘ zu einer neuen politischen Kategorie erheben. Sie wird an die Stelle des bisherigen und veralteten Volksbegriffs gestellt. Für die Befürworter der ‚Wohnbevölkerung‘ steht nicht die Souveränität des Volkes als die kollektive Selbstbestimmung von Menschen im Vordergrund, sondern ihnen ist an der Rekonzeptualisierung des Kollektivs gelegen. Ihre theoretischen Bezugsgrößen sind das Globale und das Lokale, die konzeptionell verbunden werden sollen. Bemerkenswerterweise wird dabei – entgegen dem ersten Anschein – die Volkssouveränität als zentrales Argument angeführt: die Erteilung des Wahlrechts wird unter Bezugnahme auf sie legitimiert.<sup>29</sup>

27 Historisches Wörterbuch der Philosophie. Bd. 11: Volk. S. 1080–1083.

28 Brubaker, Rogers: Immigration, Citizenship, and the Nation-State in France and Germany: A comparative historical analysis. In: *International Sociology* Nr. 4, Jg. 5, 1990, S. 379–407, hier: S. 393. Allerdings spricht Brubaker von *nationhood* und nicht vorwiegend von *citizenship*.

29 Harsche Kritik an Rousseaus Demokratietheorie und der zeitgenössischen Überbetonung der Volkssouveränität beispielsweise durch Ingeborg Maus äußert Manfred G. Schmidt. Schmidt, Manfred G.: *Demokratietheorien. Eine Einführung*. Wiesbaden 2010, S. 490. Andererseits gesteht beispielsweise Wolfgang Merkel der Volkssouveränität eine klare Distinktionskraft der Demokratie gegenüber autoritären Regierungen zu. Merkel, Wolfgang: *Systemtransformation: Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*. 2. überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden 2010, S. 23ff.

Aber auch die Gegner der Erteilung des Wahlrechts nehmen Bezug auf die Volkssouveränität. Deren Position ließe sich auf den einfachen Satz bringen: Wahlrecht wird durch Mitgliedschaft vermittelt. Auf den ersten Blick wirkt es so, als argumentierte das Verfassungsgericht, das Volk hätte eine immense Bedeutsamkeit für die Politik und es sei deshalb notwendig, einen ausgeprägten Volksbegriff zu verwenden. Für eine solche Interpretation spräche die Betonung der „Personengesamtheit [...], die Träger und Subjekt der [...] Staatsgewalt ist“ ebenso, wie die Hervorhebung, es müsse „die Staatsgewalt das Volk als eine zur Einheit verbundene Gruppe von Menschen zu ihrem Subjekt haben.“<sup>30</sup>

Tatsächlich geht es aber in der Argumentation des Urteils zur Kritik des Wahlrechts gar nicht in erster Linie um das Volk. Ausdrücklich wird darauf verwiesen, dass der Gesetzgeber „Einwirkung auf die Zusammensetzung des Volkes“ nehmen könne. „Das Staatsangehörigkeitsrecht ist daher auch der Ort, an dem der Gesetzgeber Veränderungen in der Zusammensetzung der Einwohnerschaft der Bundesrepublik Deutschland im Blick auf die Ausübung politischer Rechte Rechnung tragen kann.“<sup>31</sup> Es ist vielmehr die ‚mittlere‘ Ebene der Nationalstaatlichkeit, die den argumentativen Rahmen des Verfassungsgerichtsurteils formiert. Sie bildet die relevante Bezugsgröße dafür, den Unterschied zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern zu begründen, und stützt sich dabei auf eine bestimmte Konzeption von Souveränität.

Dass das Urteil des zweiten Senats allerdings die Souveränität in den Mittelpunkt stellt, lässt die gegenwärtige Situation problematisch erscheinen. Denn es können, wie Felix Hanschmann betont, „die behaupteten Verbindungen zwischen Volkssouveränität, Staatsangehörigkeit und Wahlberechtigung nur um den Preis der offensichtlichen dogmatischen Inkonsistenz aufrechterhalten werden.“<sup>32</sup> Denn tatsächlich gründe die staatliche Gewalt seit der Erteilung des kommunalen Wahlrechts für Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union nicht mehr allein in dem aus Deutschen bestehenden ‚Volk‘.

## 2 Wahlrecht als demokratietheoretische Frage

So kontrovers die Diskussion um die Erteilung des Wahlrechts auch geführt wird, die Kontrahenten scheinen sich darin einig zu sein, dass es generell für Drittstaatsangehörige möglich sein muss, das Wahlrecht zu erlangen. Uneinigkeit herrscht jedoch in der Frage, auf welche Weise die Erteilung des Wahlrechts für ‚noncitizen residents‘ geschehen soll. Für die insbesondere rechtswissenschaftlich inspirierten Kritiker einer Erteilung des Wahlrechts auf

---

30 2 BvF 2, 6/89, abrufbar unter <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv083037.html>.

31 Ebd.

32 Hanschmann, Felix: Rechtliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (kommunales Ausländerwahlrecht) – Drucksache 16/5904. Siehe auch Hanschmann, Felix: Der Begriff der Homogenität in der Verfassungslehre und Europarechtswissenschaft: Zur These von der Notwendigkeit homogener Kollektive unter besonderer Berücksichtigung der Homogenitätskriterien „Geschichte“ und „Sprache“. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Berlin u. a. 2008.

der Grundlage der Residenz sollte Wahlrecht allein durch Mitgliedschaft vermittelt werden, die Einbürgerung ist für sie also der einzig gangbare Weg. Die zwischen Soziologie und Ethnologie angesiedelten Befürworter einer Erteilung des Wahlrechts auf der Grundlage der Residenz wollen die Möglichkeit zu wählen von der Staatsbürgerschaft loslösen.<sup>33</sup> Bisher gibt es keine dritte Position in dieser Debatte. Es fehlt insbesondere eine politikwissenschaftlich-demokratiethoretische Sichtweise, die neben die sozialwissenschaftlich konstatierte faktische Wohnsitznahme einerseits und die verfassungsrechtlich legitimierte Vorstellung der lebenslang eindeutigen Mitgliedschaft andererseits die freiwillige Entscheidung in den Vordergrund rückt.

Die bundesdeutsche Politikwissenschaft ist merkwürdig schweigsam, wenn es um die Frage geht, wer in diesem Lande wählen darf. Obwohl es sich dabei um eine genuin politikwissenschaftliche Frage handelt, die das Zentrum des Politischen und der Politikwissenschaft als Demokratiewissenschaft berührt, so ist sie doch in politikwissenschaftlichen Werken keinesfalls zentral präsent.<sup>34</sup>

Zur Frage der Aufnahme neuer Mitglieder in den *demos* äußert sich der amerikanische Sozialphilosoph Michael Walzer. Die Aufnahme hält er nicht nur für eine Frage staatlicher Souveränität, sondern insbesondere auch für ein Problem demokratischer Selbstbestimmung, die einer politischen Regelung bedarf.<sup>35</sup> Ausdrücklich bedeutet für ihn das Wohnen eine Integration in den Stadtteil, nicht aber in das politische Gemeinwesen.<sup>36</sup> Allerdings beschränkt sich die von Walzer vorgeschlagene demokratische Selbstbestimmung auf diejenigen Menschen, die bereits zum *demos* gehören. Sie entscheiden unter Berücksichtigung menschenrechtlicher Grundsätze über die Aufnahme weiterer Mitglieder.

Demgegenüber fragt Robert Dahl insbesondere danach, ob Menschen, die zur Bevölkerung zählen, aber nicht zum *demos* eines Staates gehören, ein Recht darauf hätten, auch Teil des *demos* zu werden: „If some persons are excluded from the demos of a state, and yet are com-

---

33 Zur politischen Bedeutung des Wohnens siehe Conradi, Elisabeth: Civil society as a European concept? The German example of Cooperative housing as a political source of civil society. In: Yahia Abou El Farah: Dynamique et perspectives de la société civile au Maroc. Rabat 2009, S. 9–27.

34 Dieter Nohlen, der über Wahlen und Wahlrecht, Präsidentialismus und Demokratieentwicklung geforscht hat, erwähnt in seinem Buch weder das kommunale Wahlrecht für Unionsbürger noch das Wahlrecht für Menschen, die zwar dauerhaft in der Bundesrepublik Deutschland leben und wohnen, aber keine Staatsbürger sind. Nohlen, Dieter: Wahlrecht und Parteiensystem: Zur Theorie und Empirie der Wahl. Opladen 2007. Auch Wichard Woyke erwähnt in seinem Buch die hier in Rede stehende Frage kaum am Rande. Woyke, Wichard: Stichwort: Wahlen – Ein Ratgeber für Wähler, Wahlhelfer und Kandidaten. 11., aktualisierte Auflage, Wiesbaden 2005.

35 Walzer, Michael: Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit, Frankfurt, New York 1992, S. 66.

36 Ebd., S. 77ff. Siehe dazu Reese-Schäfer, Walter: Politische Theorie der Gegenwart in fünfzehn Modellen. München 2006, S. 135–140; Sowie Reese-Schäfer, Walter: Kommunitarismus. Frankfurt a.M. und New York, 3. vollständig überarbeitete Auflage 2001.

pelled to obey its laws, do they have a justifiable claim to be included in the *demos* [...]?"<sup>37</sup> Diese Frage beantworte ich nun abschließend im Hinblick auf die Wahlrechtsdiskussion und erläutere gemeinsam mit der Antwort auch das mit ihr verbundene Verständnis der Demokratie.

## 2.1 Demokratie als Prozess

Demokratie kann als ein langwieriger und noch nicht abgeschlossener Prozess angesehen werden. Eine solche Interpretation der Demokratie kann an die aktuellen demokratietheoretischen Überlegungen von Richard Saage anschließen, der sich wiederum auf Iring Fetscher bezieht.<sup>38</sup> Dieser Auffassung zufolge befindet sich die Demokratie generell in der Entwicklung. Dementsprechend sind gerade auch die Kämpfe für die Ausweitung politischer Teilhabe wesentlich für diese Regierungsform.<sup>39</sup>

Wenn wir vor dem Hintergrund eines solchen Verständnisses der Demokratie die von Dahl formulierte Frage zu beantworten suchen, so wird deutlich, dass er nicht fragt, ob der Staat verpflichtet sei, den *demos* zu erweitern. Er ermittelt auch nicht, wie Walzer es tut, unter welchen Voraussetzungen diejenigen, die bisher zum *demos* gehörten, neue Interessenten in ihren Kreis einschließen. Sondern Dahl fragt danach, ob diejenigen, die bisher ausgeschlossen waren, zu Recht für sich beanspruchen können, in den *demos* aufgenommen zu werden.<sup>40</sup> Deshalb möchte ich Dahls Frage folgendermaßen beantworten: Um ein entsprechendes Recht für sich beanspruchen zu können, ist es nötig, dass diejenigen Menschen, über deren Wahlrecht hier diskutiert wird, um dessen Erteilung kämpfen.<sup>41</sup>

---

37 Dahl, Robert A.: Procedural democracy (a. a. O.), S. 113.

38 Saage, Richard: Demokratietheorien: Historischer Prozess – Theoretische Entwicklung – Sozio-technische Bedingungen. Wiesbaden 2005, S. 31.

39 Ebd., S. 297. Nohlen, Dieter: Wahlrecht und Parteiensystem (a. a. O.), S. 44.

40 Dahl, Robert A.: Procedural democracy – Kapitel 7 (a. a. O.), S. 113. Dahl beantwortet die von ihm selbst aufgeworfenen Fragen folgendermaßen: „The *demos* should include all adult subjects to the binding collective decisions of the association. This proposition constitutes the fifth and final criterion for a fully democratic process.“ Dahl, Robert A.: Democracy and its critics (a. a. O.), S. 120. „Inclusiveness“ ist auch in seinen früheren Werken ein wichtiges Kriterium der Demokratie. (Dahl, Robert A.: A Preface to Economic Democracy. Cambridge 1985, S. 59–60.) So gut wie alle Erwachsenen haben das Recht zu wählen. Explizit nimmt Dahl von diesen politischen Rechten sowohl geistig behinderte Menschen als auch Durchreisende aus: „The *demos* must include all adult members of the association except transients and persons proved to be mentally defective.“ Dahl, Robert A.: Democracy and its critics (a. a. O.), S. 129.

41 In diesem Sinne klagen Intellektuelle in Deutschland, deren Eltern aus der Türkei eingewandert sind, wie beispielsweise Hilal Sezgin, das Wahlrecht lautstark ein. Gemeinsam mit dem Frankfurter Politikwissenschaftler Robin Celikates publizierte sie dazu in der ZEIT. Sie argumentieren, das Wahlrecht sei kein Privileg der Alteingesessenen und auch keine Gratifikation, die „bewährten und geprüften Einbürgerungswilligen zugestanden“ werden könne. Vielmehr sei das Wahlrecht „das

Mit Ausnahme eines Politikwissenschaftlers und eines Sozialökonomen waren die meisten Sachverständigen, die zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses (zu dem von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgelegten Gesetzentwurf) im Herbst 2008 geladen waren, Inhaber eines rechtswissenschaftlichen Lehrstuhls.<sup>42</sup> In der Bundesrepublik Deutschland spielen – wie Bernhard Santel zu Recht feststellt – Einwandererorganisationen eine unvergleichlich geringere Rolle, als dies etwa in den USA der Fall ist. Ein solcher Befund weist nicht nur auf Unterschiede des politischen Systems. Zu fragen ist auch nach der Stärke entsprechender Organisationen, nach einer Formulierung gemeinsamer Interessen, nach der Formung von Dachverbänden und den Bemühungen um eine Repräsentation auch jenseits der Wahl.<sup>43</sup>

Derzeit werden entsprechende Interessen – seien es vermeintliche oder tatsächliche – advokatorisch vertreten. Zu fragen ist jedoch, ob die selbst ernannten Vertreter vermuten, dass diejenigen Menschen, die bisher nicht zum *demos* zählen, über so viel politische Erfahrung verfügen, dass sie bereits jetzt in der Lage wären, selbst für ihre Interessen eintreten zu können. Dann ist es demokratietheoretisch problematisch, wenn dieses Anliegen ohne Auftrag durch andere anwaltschaftlich übernommen wird.

Zu fragen ist weiter, ob die selbst ernannten Vertreter womöglich unterstellen, dass die Menschen, um die es hier geht, nicht über ausreichend politische Erfahrung verfügen, so dass sie noch nicht selbst für ihre Belange kämpfen könnten. In diesem Fall ist es notwendig, dass sie dies lernen. Und zwar nicht durch die Erteilung des Wahlrechts per Gesetz, sondern durch den Kampf um das Wahlrecht: Menschen, die wählen wollen, können sich dieses Recht selbst erstreiten.

Unsere Demokratie erweist sich nicht dadurch als eine intakte, dass das Wahlrecht per Gesetzgebung durch die Regierung erweitert wird. Sondern die Demokratie erweist sich dann

---

Grundrecht eines jeden, der auf dem Gebiet eines nichtautoritären Staates lebt. Und allein der ungehinderte Zugang der gesamten Bevölkerung zu diesem Grundrecht erlaubt dem Staat, sich eine Demokratie, und seinen Bürgern, sich frei zu nennen.“ Celikates, Robin und Hilal Sezgin: Freie Wahl für freie Mitbürger. In: Die ZEIT vom 18.06.2009, Nr. 26, abrufbar unter <http://www.zeit.de/2009/26/OpEd>.

42 Öffentliche Anhörung des Innenausschusses am 22.9.2008, abrufbar unter [http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2008/22269482\\_kw39\\_innen/index.html](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2008/22269482_kw39_innen/index.html). Die Anhörung fand zu dem von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgelegten Gesetzentwurf (16/6628) statt. Es waren folgende Experten geladen: Dr. Michael Efler, Mehr Demokratie e. V., Berlin (Sozialökonom und Lobbyist), Dr. Felix Hanschmann, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg, Prof. Dr. Matthias Pechstein, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder), Prof. Dr. Klaus Rennert, Bundesverwaltungsgericht, Leipzig, Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, Universität Kiel, Prof. Dr. Klaus Sieveking, Universität Bremen, Prof. Dr. Dietrich Thränhardt, Universität Münster.

43 Santel, Bernhard: Ein gradueller, kein kategorischer Unterschied: Einwanderungs- und Integrationspolitik in Deutschland und den Vereinigten Staaten. In: Hunger, Uwe und Karin Meendermann u. a. (Hg.): Migration in erklärten und ‚unerklärten‘ Einwanderungsländern: Analyse und Vergleich. Münster 2001, S. 83.

als tragfähig, wenn Menschen – ohne sich dadurch zu gefährden – für dieses Recht streiten dürfen.

## 2.2 Demokratie als Prozess und Partizipation

Mit diesem Vorschlag wird nicht dem Errichten immer neuer und schwer zu erklimmender Hürden das Wort geredet. Sondern es geht um ein Verständnis der Demokratie, das in der politischen Praxis selbst verwirklicht wird. Denn politische Partizipation kann darin bestehen, Demokratie zu lernen.<sup>44</sup> Es ist eigens die Praxis des politischen Engagements, die eine enorme Wirkung zeitigen kann. Durch sie wird dann auch das Politische verändert und die Öffentlichkeit gewandelt.<sup>45</sup>

Die Zumutung, dass die hier in Rede stehenden Menschen selbst für ihr Wahlrecht kämpfen, ist keineswegs ein müheloser Weg. Einfacher wäre es, ein Gesetz zu erlassen, das diesen Topos klar regelt, sei es – wie der zweite Senat des Bundesverfassungsgericht es nahelegen scheint – durch eine Erleichterung des Erwerbs der Mitgliedschaft, also der Möglichkeit, Staatsbürgerin zu werden. Oder sei es – wie es manche Theoretiker der *Citizenship Studies* befürworten – über die Festlegung einer bestimmten Zahl an Jahren, die jemand im Lande gelebt haben muss, damit sie wählen darf.

Der dritte hier von mir – in diesem zugegebenermaßen ein wenig provokanten Fazit – unterbreitete Vorschlag, dass Menschen, die wählen, also zum *demos* gehören wollen, sich dieses Recht selbst erstreiten, kann sich, so meine ich, einerseits auf das bereits erwähnte prozessorientierten Konzept der Demokratie berufen. Andererseits wird Demokratie als Partizipation verstanden. ‚Demokratie als Prozess und Partizipation‘ bedeutet, dass nicht nur die Demokratietheorie und die Demokratie selbst, sondern auch die politische Partizipation als eine in der Entwicklung befindliche Angelegenheit angesehen wird.

Wenn Demokratie als Prozess und Partizipation verstanden wird, stellt sich die Diskussion um das Wahlrecht für Drittstaatsangehörige *erstens* als eine Frage dar, die zum theoretischen Kern der Demokratietheorie gehört. ‚Demokratie als Prozess und Partizipation‘ bedeutet *zweitens*, dass die Bemühungen um die Ausdehnung des Wahlrecht für ‚resident aliens‘ selbst eine nicht zu unterschätzende Bedeutung für die weitere Entwicklung der Demokratie

---

44 Diese auf die partizipatorische Demokratietheorie zurückgehende These, die Carole Pateman in den 1970er Jahren entwickelt hat, schließt an Überlegungen von Rousseau und Mill an, erinnert aber auch an Dewey. Gerade in der Kommune, in lokalen Angelegenheiten, ist, John Stuart Mill zufolge, dieser Lerneffekt besonders groß. Pateman, Carole: *Participation and democratic theory*. New York 1988, S. 42f. Siehe auch Schugurensky, Daniel: *Citizenship Learning and Participatory Democracy: Exploring The Connections* (Ontario Institute for Studies in Education, University of Toronto, Summer 2003, Working Paper Nr. 1, The Lifelong Citizenship Learning Website), abrufbar unter [http://www.oise.utoronto.ca/research/clpd/lclp\\_intro.html](http://www.oise.utoronto.ca/research/clpd/lclp_intro.html).

45 Conradi, Elisabeth: *Kosmopolitische Zivilgesellschaft: Wandel zur Weltgesellschaft durch gelingendes Handeln*. Frankfurt 2011.

haben bzw. selbst als wichtiger Teil des demokratischen Prozesses angesehen werden.<sup>46</sup> Demokratie als Prozess und Partizipation bedeutet *drittens*, dass das – individuelle und kollektive – Eintreten für das Wahlrecht selbst eine politische Praxis ist, die essentiell Partizipation verwirklicht.

Der Vorschlag, dass auf der Grundlage des politischen Kampfs um das Wahlrecht dieses allererst erlangt werden kann, gibt kein definitives Kriterium vor und ist insofern sowohl im Hinblick auf empirische Erhebungen als auch hinsichtlich administrativer Vorhaben schwer zu handhaben. Aber es ist ein politischer Weg und eine demokratietheoretische Position in der Debatte. Vielleicht ist ein Anfang hier auch schon in Sicht. Für den 3. Juli 2010 wurde in Hamburg eine Demonstration angekündigt, auf der Einwanderer für ihr Recht zu wählen demonstrierten.<sup>47</sup>

---

46 Anders Manfred G. Schmidt, der die historische Dimension der Kämpfe für die Ausweitung politischer Teilhabe nicht in das Zentrum der Demokratie und ihrer Theorie stellen will, sondern die Frage, wie exklusiv oder inklusiv der Kreis „der beteiligungsberechtigten Vollbürger gefasst“ wird, nur als eine von mehreren Prüfungen zur Beurteilung von Theorien erwähnt. Siehe auch die Kritik von Saage an Schmidt. Saage, Richard: *Demokratiethorien* (a. a. O.), S. 33. Schmidt selbst erwähnt den Unterschied zwischen zustandsfixiert-statischen und prozessorientiert-dynamischen Demokratiethorien. Manfred G. Schmidt: *Demokratiethorien* (a. a. O.), S. 487.

47 „Wir gehen von 206 000 Hamburgern ohne deutsche Staatsangehörigkeit aus, die über die Zukunft ihrer Kinder nicht abstimmen dürfen“, sagt Betül Zerdeli vom Verein Unternehmer ohne Grenzen. [...] Morgen wollen Mitgliedervereine der Interkulturellen Elterninitiative deshalb ihren Standpunkt in der Diskussion zur Schulreform darstellen und die Folgen, die die soziale Selektion im Schulsystem mit sich bringt. Für den 3. Juli rufen sie zu einer großen symbolischen Abstimmung auf dem Rathausmarkt auf und wollen dort zugleich für eine Änderung des Volksabstimmungsgesetzes demonstrieren.“ *Ausländer dürfen über Schulreform nicht abstimmen*. In: *Hamburger Abendblatt* vom 21. Juni 2010, abrufbar unter <http://www.abendblatt.de/hamburg/schule/article1539192/Auslaender-duerfen-ueber-Schulreform-nicht-abstimmen.html>.