

# Wie das Recht Inländer und Ausländer trennt

Die Schlechterstellung von Nicht-Deutschen ist eine Ursache für die wachsende Fremdenfeindlichkeit / Eine Untersuchung von Seyed Shahram Iranbomy

Ausländer sind für die kulturelle Entwicklung der Bundesrepublik von großer Bedeutung. Auch sie müssen deshalb das Recht haben, sich umfassend politisch zu betätigen, fordert Seyed Shahram Iranbomy. Doch das bundesdeutsche Recht trennt nicht nur bei der Möglichkeit zu wählen scharf zwischen Deutschen und Ausländern, sondern auch in vielen anderen Bereichen. Wo dies der Fall ist und zu welchen Konsequenzen dies führt und noch führen kann, schildert Iranbomy in einem Aufsatz, den wir im Wortlaut, aber ohne Fußnoten, dokumentieren. Der Autor ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main.

*Politische Betätigung von Ausländern in der transkulturellen deutschen Industriegesellschaft*

Der Verfasser will in diesem Aufsatz der Frage nachgehen, ob und in welchem Umfang Ausländern eine politische Betätigung in der transkulturellen deutschen Gesellschaft rechtlich garantiert ist. Hierfür ist zunächst zu klären, wer Ausländer ist und was unter politischen Rechten verstanden wird.

*Begriffsbestimmung*

Als Ausländer wird nach § 1 II Ausländergesetz (AuslG) im Bundesgebiet jeder bezeichnet, der nicht Deutscher im Sinne des Artikels 116 I Grundgesetz ist. Politische Rechte sind zum einen diejenigen Rechte, die die unmittelbare Mitwirkung des einzelnen an der Staatswillensbildung und die Besetzung besonderer Ämter betreffen, also die staatsbürgerlichen Rechte (Rechte des status activus). Politische Rechte sind zum anderen auch diejenigen Rechte, die außerhalb des staatlichen Entscheidungsbereichs eine Mitwirkung an der gesellschaftlichen Grundstruktur ermöglichen. Eine politische Betätigung von Ausländern ist in zwei Richtungen denkbar:

- ein Ausländer vertritt die Interessen seines Heimatlandes in der Bundesrepublik Deutschland, also eine expolitische Betätigung;
- ein Ausländer beteiligt sich politisch an den Belangen der Bundesrepublik Deutschland.

Auf diese Unterscheidung wird nur eingegangen, wenn sich aus der Richtung der politischen Betätigung eine unterschiedliche rechtliche Gewährleistung ergeben sollte.

*Politische Rechte der Ausländer*

Die politischen Rechte können sich aus dem Grundgesetz, den Landesverfassungen, einfachgesetzlichen Regelungen und völker- und europarechtlichen Bestimmungen ergeben.

*Politische Rechte der Ausländer nach dem Grundgesetz*

Nach obiger Definition sind folgende Rechte politische Rechte:

- Wahlrecht (Artikel 38 Grundgesetz)
- Zugang zu öffentlichen Ämtern (Artikel 33 II Grundgesetz)
- Widerstandsrecht (Artikel 20 IV Grundgesetz)
- Parteifreiheit (Artikel 21 Grundgesetz)
- Versammlungsfreiheit (Artikel 8 Grundgesetz)
- Vereinigungsfreiheit (Artikel 9 I Grundgesetz)
- Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit (Artikel 5 I Grundgesetz)
- Koalitionsfreiheit (Artikel 9 III Grundgesetz)
- Petitionsrecht (Artikel 17 Grundgesetz)

Umstritten ist, ob und in welchem Umfang diese Rechte auch Ausländern zustehen. Das Grundgesetz selbst unterscheidet zwischen Menschen- und Deutschen-Rechten. Grundsätzlich können bei Deutschen-Rechten Grundrechtsträger nur Deutsche sein. Innerhalb der Deutschen-Grundrechte kann wiederum zwischen Rechten des status activus und den übrigen politischen Rechten unterschieden werden. Fraglich ist jedoch, ob Auslän-

dem bei Deutschen-Rechten jeglicher Grundrechtsschutz versagt ist. Von den oben genannten Rechten sind Rechte des status activus:

- das aktive und passive Wahlrecht (Artikel 38 Grundgesetz)
- der Zugang zu öffentlichen Ämtern (Artikel 33 II Grundgesetz)
- das Widerstandsrecht (Artikel 20 IV Grundgesetz)

Nach herrschender Meinung in Deutschland sind diese Rechte Ausfluß der Volkssouveränität und stehen deshalb nur den deutschen Staatsangehörigen zu.

Die weiteren Deutschen-Rechte sind:

- Versammlungsfreiheit (Artikel 8 I Grundgesetz)
- Vereinigungsfreiheit (Artikel 9 I Grundgesetz)

Über die allgemeine Handlungsfreiheit des Artikel 2 I wird Ausländern im Regelungsbereich der Artikel 8 I, 9 I Grundgesetz eine politische Betätigung verfassungsrechtlich garantiert; diese steht jedoch unter dem weiten Gesetzesvorbehalt des Artikels 2 I.

Menschenrechte sind:

- Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit (Artikel 5 I Grundgesetz)
- Koalitionsfreiheit (Artikel 9 III Grundgesetz)
- Petitionsrecht (Artikel 17 Grundgesetz)

Grundrechtsträger von Menschenrechten sind auch Ausländer. Demnach ist die politische Betätigung von Ausländern im Rahmen der Artikel 5 I, 9 III und 17 Grundgesetz verfassungsrechtlich garantiert. Aus dieser Systematik des Grundgesetzes wird deutlich, daß Ausländer von politischen Rechten nicht ausgeschlossen werden sollen, daß ihnen jedoch geringere politische Rechte zustehen als Deutschen.

*Politische Rechte der Ausländer nach den Bestimmungen des Europa- und Völkerrechts*

Weiterhin ist zu prüfen, ob sich aus europa- und völkerrechtlichen Bestimmungen für Ausländer Rechte für eine politische Betätigung in der Bundesrepublik Deutschland ergeben.

*Die europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)*

Die EMRK gilt wie ein einfaches Gesetz in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Angleichung des Rechtsstatus von Ausländern an den Grundrechtsstatus von Deutschen könnte sich aus Art. 11 I EMRK ergeben, der allen Menschen Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit gewährt. Nach Art 1 EMRK ist „jedermann“ jede Person, die der Jurisdiktion eines Unterzeichnerstaates unterliegt, auch wenn er nicht die Staatsangehörigkeit eines anderen Vertragsstaates hat. Weiterhin verbietet Art. 14 EMRK für alle Freiheiten und Rechte der Konvention eine Differenzierung nach der Staatsangehörigkeit.

Nach Art. 16 EMRK dürfen die Art. 10.11 und 14 EMRK nicht so ausgelegt werden, daß sie den Vertragsstaaten die Beschränkung der politischen Betätigung verbieten. Einschränkungen der politischen Betätigung müssen im Rahmen des Art. 16 EMRK jedoch dem Verhältnismäßigkeitsprinzip und dem Gesetzeserfordernis iSd Art. 10 II und 11 II EMRK entsprechen. In diesem Rahmen gewährt die EMRK Ausländern politische Rechte nur

unter dem Vorbehalt abweichender innerstaatlicher Regelungen.

*Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Int.Pakt)*

Art. 25 Int.Pakt behält das Wahlrecht und den Zugang zu öffentlichen Ämtern den jeweiligen Staatsbürgern und ihrem Heimatstaat vor.

Der Int.Pakt gewährleistet jedoch die Meinungs- und Versammlungsfreiheit nach Art. 19, die Vereinigungsfreiheit nach Art. 21 und die Unabhängigkeit von der Staatsbürgerschaft auch im politischen Bereich. Art. 2 I Int.Pakt verbietet Diskriminierungen nach der Staatsangehörigkeit.

Die Bundesrepublik Deutschland hat dem Int.Pakt jedoch nur unter der Maßgabe zugestimmt, daß Art. 16 EMRK auch im Rahmen des Int.Pakts gilt. Somit ergeben sich auch aus dem Int.Pakt keine Möglichkeiten für Ausländer, weitergehende politische Rechte auszuüben.



(Bilder: Oliver Weiner)

Als Ergebnis kann man also feststellen, daß durch die Handlung des deutschen Gesetzgebers bei der Transformation der Bestimmungen sich keine politischen Rechte für Ausländer ergeben können, die über innerstaatliches Recht hinausgehen.

*Politische Betätigung von Ausländern nach § 37 Ausländergesetz*

§ 37 Ausländergesetz versucht, den Interessenkonflikt zu lösen, der darin besteht, daß einerseits ein zumindest teilweise legitimes Interesse der Ausländer an politischer Beteiligung in der Bundesrepublik Deutschland besteht, dieses aber andererseits gerade mannigfache außen- und innenpolitische Probleme aufwerfen kann. Diese Norm gilt somit zugleich als die wichtigste Schranke für die politische Betätigung von Ausländern. Ihr System ist ein mehrfach abgestuftes:

Abs. I Seite 1 stellt zunächst klar, daß Ausländer sich im Rahmen der allgemeinen Rechtsvorschriften politisch betätigen dürfen. Er stellt den Regelfall dar, von welchem Abs. I Seite 2 und Abs. II Ausnahmen formulieren. Abs. I Seite 2 enthält unter Nennung der Einschränkungs- und Untersagungsgründe die Ermächtigung zu administrativen Verboten, während Abs. II drei von vornherein untersagte Formen der politischen Betätigung kennzeichnet.

Nach § 37 I Seite 1 Ausländergesetz kann die politische Betätigung von Ausländern beschränkt oder untersagt werden, soweit sie die politische Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt. Dieser Verbotgrund, dessen Formulierung sich an die des Art. 21 I Grundgesetz anlehnt, erfaßt nur die Willensbildung „in“ der Bundesrepublik

Deutschland, nicht die im Heimatland. Es können solche Mittel und Formen der Einwirkung auf die politische Willensbildung verboten werden, die „nach allgemeiner Auffassung zur Verfolgung politischer Ziele unangemessen“ sind. Hierunter dürfen aber nicht schon Aktivitäten wie Demonstrationen vor Behörden und Parteibüros fallen. Sonst würde der Begriff der politischen Willensbildung iSd Grundgesetzes verkannt.

Vielmehr ist die Klausel aus rechtsstaatlichen Gründen auf rechtswidrige Tätigkeiten wie z. B.: Drohungen, Einschüchterungen und Versprechen materieller Vorteile zu beschränken. Hierfür stecken aber ohnehin die Straftatbestände der §§ 105 ff. StGB den für jedermann geltenden Rahmen ab. Insofern rekurriert die Klausel auf Ordnungsformen des politischen Lebens, die Teil der polizeilichen Generalklausel sind. Folglich besitzt dieser Verbotgrund keine selbständige tatbestandliche Bedeutung.

Begriffs der öffentlichen Ordnung würde dann aber wegen zu großer Unbestimmtheit in jedem Falle mit dem Rechtsstaatsprinzip kollidieren. So wird dem Bereich der Tatbestandsalternative des § 37 I 1 AuslG z. B. die politische Betätigung eines Ausländers zugeordnet, der sich gewalttätigen Formen der politischen Auseinandersetzung in seinem Heimatland durch Exil in der Bundesrepublik Deutschland entzogen hat, diese aber mittels offener Aufrufe zum gewalttätigen Umsturz im Bundesgebiet weiterführt.

Identität mit der polizeilichen Generalklausel kann daher nichts anderes bedeuten als die Übereinstimmung mit ihren Voraussetzungen. Aufgrund der Vielfältigkeit der Einschränkungsmöglichkeiten in puncto politische Betätigung von Ausländern will der Verfasser sich nun auf den Verbotstatbestand der Beeinträchtigung der außenpolitischen Interessen in der Bundesrepublik Deutschland beschränken.

Gemäß § 37 I 2 kann die politische Betätigung der Ausländer beschränkt oder untersagt werden, soweit sie den außenpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland zuwiderlaufen kann.

Abgesehen von den Straftatbeständen der §§ 102 ff. StGB oder der eher theoretischen Provokationen von Gewaltanwendung o. a. schwerwiegenden Maßnahmen fremder Staaten gegen den Bestand der Bundesrepublik Deutschland sind die auswärtigen Belange kein Schutzgut der polizeilichen Generalklausel. Tomuschat bezeichnet es als den „perfekten Maulkorb“ für Ausländer, wenn politische Betätigungen, die sich gegen die Politik von Staaten richten, welche mit der Bundesrepublik Deutschland „freundschaftliche Beziehungen“ unterhalten, als Beeinträchtigung der außenpolitischen Interessen qualifiziert werden. Eine derart weite Auslegung des § 37 I 2 AuslG könnte allerdings mit das Grundrecht der Meinungsfreiheit aus Artikel 5 I unzulässig beschränken.

Verfassungsmäßige Schranke sind nach Artikel 5 II nur „allgemeine Gesetze“. Zu untersuchen ist daher, ob der Verbotgrund (Beeinträchtigung der außenpolitischen Interessen) als solcher mit Artikel 5 II Grundgesetz zu vereinbaren ist. Da das alleinige Anknüpfen an die Staatsangehörigkeit bei einem Menschenrecht als Differenzierungsgrund unzulässig ist, präzisiert sich die Frage nach der Qualifizierung des § 37 I 2 AuslG als allgemeines Gesetz wie folgt:

1.) Wenn wegen ihrer fremden Staatsangehörigkeit praktisch nur Ausländer als potentiell betroffener Personenkreis die Beziehung zu anderen Staaten gefähr-

den bzw. widerlaufen können, dann ist § 37 I 2 AuslG allgemeines Gesetz iSd Artikel 5 II Grundgesetz.

2.) Wenn Deutsche ebenfalls eine solche Gefahr hervorrufen können, dann handelt es sich bei dieser Bestimmung nicht um ein allgemeines Gesetz, sondern um ein die Meinungsfreiheit unzulässig beschränkendes Sondergesetz. Vertreter der ersten Auffassung führen an, daß gerade das Ausmaß politischer Meinungsäußerungen von Ausländern die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu anderen Staaten in besonderer Weise tangieren und nachhaltiger schädigen können als die politische Betätigung von Deutschen. Vertreter der zweiten Auffassung halten dem entgegen, daß ein Gemeinschaftswert (in der Form der auswärtigen Belange) in seiner Qualität nicht je nach dem Urheber der Gefahr unterschiedlich beurteilt werden kann. Entweder sei der Schutz gegenüber jedermann, d. h. urheberunabhängig oder überhaupt nicht erforderlich. Darüber hinaus würde der Sicherungsfunktion des Artikel 5 II Grundgesetz nicht Rechnung getragen, die darin bestehe, sicherzustellen, daß kein Gesetz die Vielfalt der verschiedenen Stimmen der Meinungsbildung behindert, indem bestimmte aus dem „Konzert der Meinungen“ einfach ausgeschaltet werden.

Letztlich stellt die Entscheidung an dieser Stelle ein Wertungsproblem dar, welches Gewicht man der fremden Staatsangehörigkeit in der Realität beimißt. Insofern ist von Bedeutung, daß in der Praxis immer wieder versucht worden ist, auch Grundrechte von Deutschen unter Berufung auf den Schutz zwischenstaatlicher Beziehung zu beschränken. Wie auch die Ereignisse des Schah-Besuchs von 1967 gezeigt haben, bestätigt dies im Ergebnis die Überlegung, daß die Außenpolitik von jedermann gestört werden kann. Selbst wenn man den Vertretern der ersten Auffassung insoweit zustimmen mag, daß Ausländer wegen der Auslandsbezogenheit den Tatbestand eher und häufiger erfüllen, die fremde Staatsangehörigkeit somit ein höheres Gefährdungspotential beinhaltet, so gehen doch die auswärtigen Beziehungen nur dann dem Schutzgut der Meinungsfreiheit vor, wenn man sie auch umfassend, d. h. auch gegenüber den weniger gefährträchtigen Inländern schützt.

Somit stellt im Ergebnis § 37 I 2 AuslG kein allgemeines Gesetz iSd Artikel 5 II und ist daher keine verfassungsgemäße Schranke des Artikel 5 I Grundgesetz.

*Fazit*

In bezug auf die politische Betätigung von Ausländern ist daran zu erinnern, daß die Bundesrepublik Deutschland eine pluralistische Gesellschaft ist. Der Pluralismus tritt für die gesellschaftliche Heterogenität ein und lehnt eine Gesellschaft ab, die von einem starren einheitlichen politischen Willen getragen wird. Die 6,5 Mill. Ausländer in Deutschland sind eine wichtige Größe für die Entwicklung der transkulturellen deutschen Industriegesellschaft. Um der Gefahr der Unterdrückung von Minderheiten entgegenzuwirken, müssen Menschen, die sich politisch betätigen wollen, dies auch dürfen.

Der Mensch ist kein apolitisches Wesen und soll im Interesse aller politisch „mündig“ sein oder werden. Dazu muß er — der Mensch unbeachtlich seiner Rasse oder Staatsangehörigkeit — Gelegenheit und Unterstützung haben und finden, wann immer es im Rahmen der Gesetze nach der freiheitlichen demokratischen Grundordnung möglich ist.

Alles in allem kann vermutet werden, daß die rechtliche Schlechterstellung von Ausländern in der Bundesrepublik eine der Ursachen für die wachsende Ausländerfeindlichkeit in der transkulturellen deutschen Industriegesellschaft darstellt.

Es ist an der Zeit, nicht nur die Symptome, sondern auch die Ursachen zu beseitigen, denn schlimmstes Unrecht wird im Namen des Rechts getan.