Deutsches Institut für Menschenrechte

NMRZ Nürnberger Menschenrechtszentrum

Analyse

Wahlrecht von wohnungslosen Menschen

Rechtliche, organisatorische und politische Bedingungen der Wahlrechtsnutzung durch wohnungslose Menschen

Michael Krennerich

Das Institut

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eine gerichtet.

Das Nürnberger Menschenrechtszentrum e. V. (NMRZ)

ist ein unabhängiger, gemeinnütziger Verein, der 1989 gegründet wurde. In Nürnberg und von Nürnberg ausgehend setzt sich das NMRZ auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene für die Menschenrechte ein. Das NMRZ informiert über Menschenrechte, betreibt Menschenrechtsbildung, belebt den Menschenrechtsdiskurs und macht sich gegenüber der Politik für Menschenrechte stark. Dabei arbeitet das NMRZ eng mit Partnerorganisationen im bundesweiten Netzwerk „Forum Menschenrechte“ zusammen.

Der Autor

Dr. Michael Krennerich ist Professor für Politische Wissenschaft am Lehrstuhl für Menschenrechte und Menschenrechtspolitik der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Zugleich ist er leitender Herausgeber der „Zeitschrift für Menschenrechte“ (zfmr) und 1. Vorsitzender des Nürnberger Menschenrechtszentrums e. V. (NMRZ). Als Menschenrechts- und Wahlrechtsexperte hat er umfassend zu sozialen Menschenrechten und zu Wahlstandards publiziert. Neben einem Bericht für die Venedig-Kommission des Europarates über Herausforderungen und Probleme des Wahlrechts und der Wahlorganisation in Europa verfasste er 2020 die Monographie „Freie und Faire Wahlen? Standards, Kurioses, Manipulationen“, die 2021 in aktualisierter zweiter Auflage und in englischer Sprache erschienen ist.

Die vorliegende Analyse gibt die Auffassung des Deutschen Instituts für Menschenrechte wieder.

Deutsches Institut für Menschenrechte

NMRZ Nürnberger Menschenrechtszentrum

Analyse

Wahlrecht von wohnungslosen Menschen

Rechtliche, organisatorische und politische Bedingungen der Wahlrechtsnutzung durch wohnungslose Menschen

Michael Krennerich

Vorwort

Das Wahlrecht ist das zentrale Recht der Staatsbürger_innen im demokratischen Rechtsstaat. Es gewährleistet ihre Beteiligung an der Gestaltung des Gemeinwesens und die demokratische Legitimation politischer Entscheidungen.

Das Grundgesetz sichert das aktive und passive Wahlrecht als politisches Grundrecht. Internationale Menschenrechtsverträge wie der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte und das Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention garantieren es als Menschenrecht. Es ist das einzige Menschenrecht, das allein den eigenen Staatsangehörigen zusteht. Dies liegt darin begründet, dass das Wahlrecht mit der Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt untrennbar verbunden ist: Wer gewählt wird, wirkt unmittelbar bei der Gesetzgebung (oder bei der Schaffung verbindlicher Normen auf kommunaler Ebene) mit. Wer wählt, wirkt hieran über die Gewählten mittelbar mit. Das Individualrecht auf Beteiligung an der Entscheidung über Zukunftsfragen der lokalen, staatlichen und globalen Gemeinschaft ist Grundlage des kollektiven Rechts auf Selbstbestimmung und Mittel zu seiner Ausübung.

Sind einzelne gesellschaftliche Gruppen nicht politisch repräsentiert, besteht die Gefahr, dass auch ihre Sichtweisen, Bedarfe und Anliegen im politischen Aushandlungsprozess unberücksichtigt bleiben. Ungleichheiten im Zugang zu politischer Beteiligung und Mitgestaltung können daher auch die Legitimität demokratischen Regierens schwächen. Vor diesem Hintergrund wurden und werden hierzulande Debatten um die Reichweite und Forderungen nach der Erweiterung des Kreises der Wahlberechtigten geführt. Bisher ging es dabei vor allem um den rechtlichen Ausschluss ganzer Bevölkerungsgruppen, etwa um die Forderung nach einem Wahlrecht für ausländische Staatsangehörige auf Bundes-, Landes- und/oder kommunaler Ebene, um den Ausschluss bestimmter Menschen mit Behinderungen vom Wahlrecht oder um das Wahlrecht von Minderjährigen. Andere Debatten beziehen sich auf rechtliche Instrumente zur Sicherung der gleichen Repräsentation von Frauen in Parlamenten (Parität) oder – breiter gefasst – von diskriminierten Gruppen. Alle diese Debatten über Ausschlüsse und Repräsentationsdefizite können, wenn auch in unterschiedlichem Maße, an menschenrechtliche Verpflichtungen des Staates anknüpfen.

Aus menschenrechtlicher Perspektive ist indes auch zu fragen, ob die gegenwärtig anerkannten Inhaber_innen des Wahlrechts ihr Grund- und Menschenrecht ausüben können. Bestehen für einzelne Gruppen von Wahlberechtigten rechtliche oder tatsächliche Zugangshindernisse und wenn ja, wie können diese überwunden werden? Menschenrechtlich geboten ist es, dabei besonders marginalisierte Bevölkerungsgruppen in den Blick zu nehmen.

Aus diesem Grund widmet sich die vorgelegte Analyse der Frage nach dem Wahlrecht wohnungsloser Menschen, und hierbei besonders auch derjenigen, die obdachlos sind und daher keine Meldeadresse haben. Zwar fehlen – wie die Analyse zeigt – vertiefte und flächendeckende empirische Erkenntnisse zur Praxis der Wahlregistrierung und der Wahlrechtsnutzung, zu Informations- und Unterstützungsleistungen und zur Sicht der Betroffenen. Jedoch lassen die Einschätzungen aus der Praxis erkennen, dass in allen Feldern Verbesserungsbedarf besteht.

Angesichts der bestehenden Forschungslücken war die Unterstützung aus der Praxis besonders hilfreich. Wir danken daher allen, die uns durch Antworten auf Anfragen und in Interviews und Gesprächen wichtige Einblicke gegeben haben. Danken möchten wir auch Hanna Stieger und Maria Münzel, die als Praktikantinnen im Nürnberger Menschenrechtszentrum (NMRZ) die Recherche unterstützt haben.

Professorin Dr. Beate Rudolf
Direktorin des Deutschen Instituts
für Menschenrechte

Wir hoffen, dass die vorliegende explorative Analyse Impulse setzen wird: kurzfristig für die Unterstützung wohnungsloser Menschen bei der Wahrnehmung ihres Wahlrechts und mittelfristig im Hinblick auf weiter erforderliche Forschung, um über den hier identifizierten rechtlichen Änderungsbedarf hinaus weitere Verbesserungsnotwendigkeiten, gerade auch aus Sicht der Wahlberechtigten, zu identifizieren.

Professor Dr. Michael Krennerich
Vorsitzender des Nürnberger
Menschenrechtszentrums

Inhalt

Zusammenfassung 9

1 Einleitung 10

1.1 Erfassung von Wohnungslosigkeit 11

1.2 Die melderechtliche Lage 12

2 Wahlrecht 15

2.1 Das aktive Wahlrecht 15

2.2 Das passive Wahlrecht 16

2.3 Teilweiser Ausschluss vom Kommunalwahlrecht 18

3 Wähler_innenverzeichnis 19

4 Wahlrechtsnutzung 22

4.1 Unzureichende Datenlage 22

4.2 Informationen und Mobilisierung 22

4.3 Die Politik ist gefragt 24

5 Fazit 26

6 Literatur 27

Zusammenfassung

Das allgemeine Wahlrecht ist menschenrechtlich verankert. Es ist mit dem demokratischen Gleichheitsversprechen verbunden, dass alle Mitglieder des Wahlvolks (demos) gleichberechtigt an Wahlen teilnehmen. Doch inwieweit haben auch wohnungslose Menschen das Wahlrecht und unter welchen Bedingungen können sie es wahrnehmen? Die vorliegende explorative Analyse legt dar, inwieweit auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene auch Wohnungslosen das Wahlrecht gewährt wird und welche wahlorganisatorischen Hürden diese überwinden müssen, um ihr Wahlrecht zu nutzen.

Als zentralen Kritikpunkt identifiziert die Analyse den Wahlrechtsausschluss von wohnungslosen Menschen ohne feste Meldeadressen im Kommunalwahlrecht einiger Bundesländer. Darüber hinaus fordert der Beitrag eine zuverlässige Registrierung von Wohnungslosen im Wähler_innenverzeichnis. Hierfür müssen zum einen ordnungs- und sozialrechtlich untergebrachte Menschen im Melderegister vollumfänglich erfasst werden. Zum anderen muss die Antragstellung auf Eintragung ins Wähler_innenverzeichnis wohnungslosen Menschen ohne Meldeadresse niedrigschwellig ermöglicht werden. Um die Wahlrechtsnutzung durch Wohnungslose zu befördern, empfiehlt die Analyse – über die gesetzlich vorgeschriebenen Bekanntmachungspflichten hinaus – zudem die Erstellung und Verteilung von Wahlinformationen, die Wohnungslosen gezielt zugänglich gemacht werden. Die amtlichen Bemühungen können von freien, gemeinnützigen Trägern der Wohnungslosenhilfe und von privaten Initiativen unterstützt oder flankiert werden.

Abschließend mahnt der Beitrag an, die übergreifenden gesellschaftspolitischen Bedingungen der Wahlrechtsnutzung von wohnungslosen Menschen weit stärker in den Blick zu nehmen. Die politisch oft nur verwaltete soziale Notlage der Wohnungslosigkeit, die ein ganzes Bündel an Menschenrechten betrifft (wie Wohnen, Privatsphäre, Gesundheit, Schutz der Familie etc.), ist einer aktiven politischen Beteiligung der Betroffenen abträglich. Auch innerhalb der sehr heterogenen Bevölkerungsgruppe der Wohnungslosen gibt es zwar Personen, die sich politisch betätigen, doch ist dies unter den prekären Bedingungen der Wohnungslosigkeit besonders schwierig und herausfordernd. Ernsthafte Bemühungen, die politische Beteiligung der Betroffenen zu fördern, müssen letztlich darauf ausgerichtet sein, den Zustand der Wohnungslosigkeit zu überwinden. Das Menschenrecht auf Wohnen umfänglich zu achten, zu schützen und zu gewährleisten ist ein menschenrechtliches Ziel für sich und zugleich ein Mittel zur besseren Umsetzung anderer Menschenrechte, einschließlich des allgemeinen Wahlrechts.

1 Einleitung

Das Wahlrecht stellt ein grundlegendes demokratisches Recht dar. Es ist nicht nur in den meisten nationalen Verfassungen, sondern auch in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) und in zahlreichen internationalen Menschenrechtsabkommen fest verankert, wenn auch mit einer gewichtigen Einschränkung: In der AEMR ist es als Recht ausgewiesen, das jedem Menschen in seinem eigenen Land zusteht (Art. 21 AEMR). Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) und andere Abkommen weisen das Wahlrecht als einziges Recht gleich ausdrücklich nur als Recht der Staatsbürger_innen aus (Art. 25 UN-Zivilpakt). Die Tatsache, dass das Wahlrecht in internationalen Menschenrechtsdokumenten an die Ausübung im eigenen Land bzw. an die Staatsbürgerschaft gebunden ist, schließt zwar nicht aus, auch Nichtstaatsangehörigen das Wahlrecht einzuräumen.[1] Rechtsverbindlich garantiert es jedoch nur den Staatsangehörigen das Recht zu wählen und gewählt zu werden.

Dabei drückt sich im allgemeinen und gleichen Wahlrecht die – wenn schon nicht faktische, so doch rechtliche – Gleichheit der Staatsangehörigen aus, an der Gestaltung des Gemeinwesens mitzuwirken. Es wird getragen von der Vorstellung, dass alle Staatsangehörigen grundsätzlich fähig und berechtigt sind, ihrem politischen Willen bei Wahlen Ausdruck zu verleihen. Dennoch ist das Wahlrecht kein absolutes Recht. So gibt es auch in Demokratien nach wie vor Wahlrechtsvoraussetzungen und Wahlrechtsausschlüsse, die sich jedoch darauf prüfen lassen müssen, inwieweit sie gerechtfertigt und verhältnismäßig sind und nicht diskriminieren.[2] In Deutschland wurde beispielsweise erst infolge eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts im Jahre 2019 der Wahlrechtsausschluss von Menschen unter Vollbetreuung zurückgenommen, der zuvor menschenrechtlich scharf kritisiert worden war.[3] Zu den Wahlrechtsvoraussetzungen wiederum zählen – neben Staatsbürgerschaft und Mindestalter[4] – mitunter auch Wohnsitzauflagen. Für gewöhnlich werden diese im Kontext des Wahlrechts für im Ausland ansässige Staatsangehörige diskutiert. Wie sieht es aber mit Staatsangehörigen im Inland aus, die wohnungslos sind? Hier tun sich in Deutschland drei Problembereiche auf. Sie betreffen das Wahlrecht, die Registrierung zur Wahl sowie die tatsächliche Wahlrechtsnutzung.

Zu den drei Problembereichen trägt die vorliegende, explorative Analyse schwer zugängliche Informationen zusammen und nimmt eine erste Einschätzung der Problematik vor. Hierzu wurden die entsprechenden Rechtsgrundlagen[5] und die spärliche Fachliteratur zum Thema gesichtet[6] sowie schriftliche Anfragen zu den drei Problembereichen an alle Landeswahlleitungen versandt,

1 Etliche Staaten räumen ansässigen Nichtstaatsangehörigen bei subnationalen Wahlen das Wahlrecht ein, einige sogar bei nationalen Wahlen; vgl. Krennerich (2021), S. 61–64. Auch die (allerdings erst von neun Staaten ratifizierte und von vier weiteren Staaten unterzeichnete) Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level (von 1992, seit 1997 in Kraft) des Europarates sieht ein kommunales Wahlrecht für Ausländer_innen vor. In Deutschland hingegen stößt die Einführung selbst eines kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige (und nicht nur für EU-Bürger_innen infolge der Umsetzung von EU-Recht) auf verfassungsrechtliche Einwände und ist wohl nur im Wege einer Verfassungsänderung möglich; vgl. SVR (2021), S. 37.

2 So ausdrücklich Art. 25 UN-Zivilpakt. Vgl. ausführlicher Krennerich (2021), S. 49–111.

3 Vgl. Palleit (2011), DIMR (2016), Krennerich (2021), S. 100–101.

4 Dieses Kriterium wird aus kinderrechtlicher Perspektive zunehmend kritisiert, siehe etwa Hurrelmann / Schultz (2014).

5 Relevant sind die entsprechenden Gesetze und Verordnungen zu Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Bei den Kommunalwahlen beschränkte sich die Recherche auf die Wahlen zu Kommunalparlamenten.

6 Abgesehen von Frank Bätge (2018) schweigt sich die Fachliteratur zu dem Thema aus. Rechtskommentare zu Wahlgesetzen wie etwa Schreiber (2017) oder Wahlrechtsüberblicke wie etwa Kaiser / Michael (2020) gehen am Rande darauf ein.

ggf. ergänzt durch Anfragen in den zuständigen Ministerien.[7] Ferner wurde geprüft, inwieweit sich die Länderparlamente mit dem Thema beschäftigen (was kaum der Fall ist). Nur bedingt ergiebig war auch die Internetrecherche zu Pressebeiträgen und die Sichtung der Websites zahlreicher Straßenzeitungen in deutschen Städten. Schließlich wurden im April und Mai 2021 offene Expert_innen-Interviews mit Betroffenen und Praktiker_innen durchgeführt.[8]

Die Analyse stellt lediglich einen Aufschlag dar, um über das – wie die Recherchen zeigten – völlig unterbeleuchte Thema zu informieren und zu sensibilisieren. Dringend nötig sind jedoch weiterführende empirische Analysen. Zum einen gilt es, in Bezug auf die Wahlregistrierung und die Wahlrechtsnutzung die Praxis in Gemeindewahlämtern sowie die Informations- und Unterstützungsleistungen von Einrichtungen der Wohnungslosehilfe flächendeckend zu untersuchen. Zum anderen sind auf partizipative Weise wohnungslose Menschen in die Untersuchung einzubeziehen und in weit größerer Zahl zu befragen. Erst dadurch ergibt sich ein repräsentatives Bild darüber, welchen Schwierigkeiten sich Wohnungslose bei der Nutzung ihres Wahlrechts gegenübersehen und was sie diesbezüglich von der Politik fordern.

1.1 Erfassung von Wohnungslosigkeit

International besteht keine einheitliche Erfassung von Wohnungslosigkeit. In Deutschland war es – zumindest bis zum neuen Wohnungslosenberichterstattungsgesetz (WoBerichtsG) von 2020 – üblich, an die Definition der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (BAG W) anzuknüpfen. Dieser zufolge werden alle jene Menschen als wohnungslos erachtet, die nicht über einen mietvertraglich abgesicherten Wohnraum (oder Wohneigentum) verfügen. Nur zu einem geringen Teil sind dies allerdings wohnungslose Menschen, die ohne jegliche Unterkunft „Platte machen“ und auf der Straße leben.[9] Als Wohnungslose gelten auch Personen ohne Mietvertrag, denen aufgrund ordnungsrechtlicher Maßnahmen Wohnraum zugewiesen wird[10] oder die im Rahmen sozialrechtlicher Maßnahmen untergebracht sind, weil bei ihnen „besondere Lebensverhältnisse“ (drohende oder tatsächliche Wohnungslosigkeit) mit „sozialen Schwierigkeiten“ verbunden sind.[11] Hinzu kommen beispielsweise all jene Personen, die sich in Gemeinschafts-, Not- und Behelfsunterkünften etc. aufhalten, weil keine Wohnung zur Verfügung steht; dazu gehören gerade auch Geflüchtete, die in Deutschland bereits einen Schutzstatus erhalten haben. Schließlich wären noch solche Personen zu nennen, die vorübergehend bei Verwandten, Freund_innen und Bekannten unterkommen oder als Selbstbezahler_innen für längere Zeit in Billigpensionen wohnen.[12] Dabei leben wohnungslose Menschen häufig in wechselnden Wohnsituationen.

Eine offizielle, bundesweit regelmäßig erhobene Wohnungslosenstatistik gibt es bislang nicht.[13] Dies wird sich erst 2022 mit dem neuen Wohnungsberichterstattungsgesetz vom 4. März 2020 ändern. Es trägt langjährigen Forderungen gerade

7 14 von 16 Landeswahlleitungen antworteten auf die schriftliche Anfrage. Angefragt wurden Informationen zum Wahlrecht, zur Wahlregistrierung und zur Wahlrechtsnutzung von Wohnungslosen sowie zu entsprechenden Informationsmaßnahmen seitens der Behörden.

8 Dirk Dymarski und Corinna Lenhart (beide Selbstvertretung wohnungsloser Menschen e. V.), Dr. Stefan Schneider (Koordinierungsstelle Selbstvertretung wohnungsloser Menschen e. V.), Frank Kruse (Bereichsleiter Wohnungslosenhilfe, Bodelschwinghsche Stiftungen Bethel); Axel Brase Wentzell (Stellv. Bereichsleitung Wohnungslosenhilfe, Innere Mission Bremen), Paul Neupert (Fach- und Organisationsreferent, BAG Wohnungslosenhilfe e. V.), Nikolas Mitgut (StrassenBLUES). Hinzu kommen vier anonymisierte Interviews mit Obdachlosen in Nürnberg, die Maria Münzel am 14./15.06.2021 geführt hat.

9 In Deutschland wird für Wohnungslose, die auf der Straße leben, häufig der Begriff der Obdachlosen verwendet. Dies ist sprachlich insofern zutreffend, als es sich um eine Teilgruppe der Wohnungslosen handelt, die ohne Obdach ist. Allerdings wird der Begriff nicht immer einheitlich verwandt. Inwieweit er auch – wie Susanne Gerull (2018a) beanstandet – diskriminierend benutzt wird, ist jeweils zu prüfen.

10 Die ordnungsrechtliche Unterbringung dient einer eigentlich vorübergehenden – in der Praxis aber oft dauerhaften – Unterbringung auf Grundlage von Ordnungs- und Polizeigesetzen der Länder, um Leib und Leben der Betroffenen zu schützen; vgl. Engelmann / Mahler/ Follmar-Otto (2020), S. 32–33.

11 In diesen Fällen ergibt sich aus §§ 67 Sozialgesetzbuch - SGB XII ein Anspruch auf Prävention oder Überwindung von Wohnungslosigkeit, ebd., S. 33.

12 Vgl. BAG W (2010).

13 Zu Erhebungen in einzelnen Bundesländern siehe: Engelmann / Mahler / Follmar-Otto (2020), S. 14–15.

der Fachverbände der Wohnungsloshilfe[14] Rechnung sowie auch einer Empfehlung des Fachausschusses zum UN-Sozialpakt, der im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens zu Deutschland Forderungen deutscher NGOs aufgriff und ein entsprechendes Monitoring anmahnte.[15] Dem Gesetz zufolge besteht Wohnungslosigkeit dann, wenn „(1) die Nutzung einer Wohnung durch eine Person oder eine Mehrheit von Personen desselben Haushalts weder durch einen Mietvertrag oder einen Pachtvertrag noch durch ein dingliches Recht abgesichert ist oder (2) eine Wohnung einer Person oder einer Mehrheit von Personen desselben Haushalts aus sonstigen Gründen nicht zur Verfügung steht“ (§ 3 Abs. 1 WoBerichtsG). Für die Statistik werden allerdings nur Daten erhoben über solche „Personen, denen aufgrund von Maßnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände oder mit Kostenerstattung durch andere Träger von Sozialleistungen zum Stichtag wegen Wohnungslosigkeit Räume zu Wohnzwecken überlassen oder Übernachtungsgelegenheiten zur Verfügung gestellt worden sind“ (§ 3 Abs. 2 WoBerichtsG). Hier sind also ordnungsrechtlich untergebrachte Personen gemeint sowie Personen, die gemäß §§ 67 ff. SGB XII Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten in Anspruch nehmen. Für statistisch schwieriger zu erfassende Formen der Wohnungslosigkeit – etwa von Menschen, die „temporär in einem regulären Wohnraum wohnen, ohne damit einen Hauptwohnsitz zu begründen“, oder von Menschen, die „ohne jede Unterkunft obdachlos sind“ – soll eine ergänzende Wohnungslosenberichterstattung erfolgen (§ 8 Abs. 3 WoBerichtsG).

Bundesweit liegen bis jetzt nur Schätzungen zur Zahl von Wohnungslosen vor – und diese unterscheiden sich erheblich. Sie stammen zum einen von der BAG W, deren Angaben seit Jahren weithin benutzt werden, zum anderen von der Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e. V. (GISS), die 2019 für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) einen Forschungsbericht zu Wohnungslosigkeit erstellt hat.[16] Für den Stichtag am 30. Mai 2018 ging die GISS von einer Gesamtzahl von 313.000 bis 337.000 Wohnungslosen in Deutschland aus. In der GISS-Studie erfasst sind wohnungslose Menschen, die ordnungsrechtlich oder sozialrechtlich (nach § 67 ff. SGB XII) untergebracht sind, sowie „Geflüchtete mit gesichertem Aufenthaltsstatus“[17], die (weiterhin) in Aufnahmeeinrichtungen für Geflüchtete leben. Die BAG W hingegen schätzt für den Stichtag 30. Juni 2018 etwa 542.000 wohnungslose Menschen.[18] Abzüglich der „wohnungslosen anerkannten Geflüchteten“ in zentralen Gemeinschaftsunterkünften oder in dezentraler Unterbringung, die die BAG W seit einigen Jahren auch in ihrer Schätzung erfasst, befanden sich darunter knapp 140.000 Wohnungslose im kommunalen (ca. 83.000 Personen) und im freien, gemeinnützigen (ca. 57.000 Personen) Hilfesystem. Die geschätzte Jahresgesamtzahl[19] wird für 2018 – ohne Einbezug „wohnungsloser anerkannter Geflüchteter“ – mit rund 237.000 (kommunal: 120.000, frei-gemeinnützig: 117.000) angegeben.

1.2 Die melderechtliche Lage

Mit Blick auf das Wahlrecht ist zunächst hervorzuheben, dass nicht alle Wohnungslose deutsche Staatsbürger_innen sind oder Angehörige anderer EU-Staaten, die in Deutschland über das Wahlrecht zu Europa- und Kommunalwahlen verfügen. So sind mindestens die Hälfte der wohnungslosen Menschen Geflüchtete, die trotz Anerkennung eines Schutzstatus mangels Wohnraums nach wie vor in Gemeinschaftsunterkünften leben müssen. Vor allem aber ist zu beachten, dass viele Personen, die nach dem Verständnis von BAG W und GISS sowie gemäß der künftigen Erfassung im Wohnungslosenberichterstattungsgesetz als wohnungslos gelten, durchaus über eine Wohnung im

14 Zum Beispiel: BAG W (2019).

15 UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2018), Ziff. 54, 55e.

16 Busch-Geertsema u. a. (2019).

17 Erfasst werden wohnungslose Geflüchtete, die nach Abschluss des Asylverfahrens einen Aufenthaltstitel erhalten haben, der sie zu einem Aufenthalt in Deutschland von mindestens einem Jahr berechtigt. Die Schutzberechtigung kann auf Art. 16a GG, § 3 AsylG, § 4 AsylG oder § 60 AufenthG beruhen. Geflüchtete Menschen im laufenden Asylverfahren fallen nicht darunter.

18 Neupert /Lotties (2020).

19 Die Jahresgesamtzahl schießt auch Menschen ein, die nicht am Stichtag, sondern im Laufe des Jahres vor oder nach dem Stichtag wohnungslos waren.

Sinne des Bundesmeldegesetzes (BMG) und damit über eine Meldeadresse verfügen.[20] Sie sind also nicht wohnungslos im melderechtlichen Sinne. Die melderechtliche Lage bestimmt aber ganz entscheidend die wahlrechtlichen Spezifika der Wahlrechtsnutzung durch Wohnungslose.[21]

Wie stellt sich nun die melderechtliche Lage dar? Bei einer Einweisung in eine kommunale Unterkunft für Wohnungslose greift die allgemeine Meldepflicht,[22] wonach eine Person, die eine Wohnung bezieht, sich innerhalb von zwei Wochen nach dem Einzug bei der Meldebehörde anzumelden und beim Verlassen abzumelden hat (wenn sie keine andere Wohnung in Deutschland bezieht). In der kommunalen Praxis erfolgt bei der ordnungsrechtlichen Einweisung bzw. beim Verlassen einer gemeindlichen Unterkunft für Wohnungslose die Eintragung bzw. Abmeldung für gewöhnlich durch die Meldebehörde von Amts wegen.[23] Auch bei Personen, die im freien, gemeinnützigen Hilfesystem untergebracht sind, kann man davon ausgehen, dass die große Mehrheit über eine Meldeadresse verfügt. Ab einer Unterbringung von zwei Wochen greift auch hier die allgemeine Meldepflicht. Eine besondere Meldepflicht besteht zudem ggf. in gewerblichen Beherbergungsstätten.[24] Offen ist jedoch, inwieweit den allgemeinen und besonderen Meldepflichten tatsächlich Folge geleistet wird. Laut Einschätzungen von Praktiker_innen erfolgen nicht immer entsprechende An- und Abmeldungen.[25]

Mit Blick auf die Wahlrechtsnutzung ist also zum einen bedeutsam, dass viele ordnungs- und sozialrechtlich untergebrachte Menschen, die gemäß den oben genannten Schätzungen und der künftigen Erfassung in der Wohnungslosenstatistik als wohnungslos gelten, sehr wohl eine Meldeadresse haben. Sie werden, soweit sie die übrigen Wahlrechtsvoraussetzungen erfüllen, somit automatisch in das Wähler_innenverzeichnis aufgenommen. Zum anderen gibt es einen schwer quantifizierbaren, wohl eher kleinen Teil von untergebrachten Wohnungslosen, die, obwohl meldepflichtig, vermutlich nicht gemeldet sind. Aus wahlrechtlicher Sicht wäre es nunmehr geboten, dass all jene Personen, die der allgemeinen oder besonderen Meldepflicht unterliegen, auch tatsächlich angemeldet und damit ins Wähler_innenverzeichnis aufgenommen werden. Dies gilt umso mehr, als ordnungsrechtliche und sozialrechtliche Unterbringungen, die ursprünglich nur als Not- und Übergangslösung vorgesehen waren, zu einem Dauerzustand werden können.[26]

Anders stellt sich die Lage bei Wohnungslosen dar, die keine Wohnung im Sinne des Melderechts haben, damit auch keiner Meldepflicht unterliegen und über keine Meldeadresse verfügen. Sie müssen sich selbst aktiv um eine Wahlregistrierung bemühen, um wählen zu können. Besonders betroffen sind hiervon Wohnungslose, die auf der Straße leben. Zu deren Zahl liegen nur vereinzelte Daten vor. In Hamburg wurden beispielsweise 2018 bei einer großangelegten Befragung 1.910 obdachlose Menschen angetroffen.[27] In Berlin wurden in der „Nacht der Solidarität“ vom 29. auf den 30. Januar 2020 insgesamt 1.976 obdachlose Menschen gezählt[28], von denen

20 Der für die allgemeine Meldepflicht maßgebliche Begriff der Wohnung umfasst jeden umschlossenen Raum, der zum Wohnen oder Schlafen benutzt wird (§ 20 BMG).

21 Vgl. Bätge (2018), S. 64.

22 § 17 Abs. 1 Bundesmeldegesetz (BMG).

23 Vgl. Bätge (2018), S. 64.

24 Vgl. § 29 BMG.

25 Diese Einschätzung teilen beispielsweise auch Paul Neupert (BAG W) und von Axel Brase Wentzell (Wohnungslosenhilfe, Innere Mission Bremen).

26 In Bezug auf die kommunale Unterbringung siehe die Studie von Engelmann / Mahler/ Follmar-Otto (2020) mit dem aussagekräftigen Titel: „Von der Notlösung zum Dauerzustand“.

27 Siehe Ratzka / Kämper (2018).

28 Vgl. Berlin, Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2020a) sowie (2020b) und (2020c). Die tatsächliche Zahl dürfte höher liegen, zumal bei der Zählung bewusst einige „gefährliche“ Gebiete (Parks etc.) ausgespart wurden; auch haben sich Presseberichten zufolge Obdachlose mitunter versteckt, um nicht gezählt zu werden; vgl. etwa ZEIT ONLINE (07.02.2020). Frühere Schätzungen von 6.000 bis 8.000 Personen sind indes mit Skepsis zu betrachten; vgl. etwa Der Tagesspiegel (07.02.2020). Zur Kritik an der Zählung unter dem Motto „Wohnungen statt Zählungen“ siehe das Positionspapier der Selbstvertretung wohnungsloser Menschen e. V.: http://www.wohnungslosentreffen.de/blog/208-2020-02-29-aufruf-zur-kundgebung-in-berlin.html (zuletzt abgerufen am 17.06.2021).

wiederum ein Teil befragt wurde.[29] Bundesweit schätzte die BAG W die Zahl der Obdachlosen für 2018 auf 41.000 Personen, wobei die „Straßenobdachlosigkeit“ – im stärkeren Maße als die allgemeine Wohnungslosigkeit – durch die EU-Binnenzuwanderung geprägt ist.[30] Nur ein Teil davon sind also deutsche Staatsangehörige, viele aber EU-Bürger_innen, die immerhin über das Wahlrecht bei Europa- und ggf. Kommunalwahlen verfügen. Auch bei Berlins erster Obdachlosenzählung von 2020 überwogen sowohl auf der Straße als auch in der Kältehilfe Menschen aus anderen EU-Staaten.[31] Hoch war der Anteil nicht deutscher EU-Bürger_innen auch unter den 2018 in Hamburg befragten wohnungslosen Personen.[32]

29 Zur Neu- und Weiterberechnung der Befragungsdaten siehe Gerull (2020).
30 Vgl. BAG W (2019b).
31 Vgl. Gerull (2020), S. 4.
32 Ratzka / Kämper (2020), S. 15–17.

2 Wahlrecht

2.1 Das aktive Wahlrecht

Wohnungslose (hier im Sinne von Menschen ohne mietvertraglich abgesicherten Wohnraum oder Wohnbesitz) mit Meldeadresse haben – wie alle anderen Wahlberechtigten – das Recht zu wählen und gewählt zu werden. Aber auch Wohnungslose, die in den Gemeinden keine Meldeadresse haben, verfügen hierzulande, soweit sie die übrigen Wahlrechtsvoraussetzungen erfüllen, grundsätzlich über das Wahlrecht bei Wahlen zum Europäischen Parlament, zum Bundestag und zu Landtagen sowie in den meisten Bundesländern auch bei Kommunalwahlen.

Die wahlrechtlichen Regelungen für die Bundestags- und Landtagswahlen besagen, dass deutsche Staatsangehörige im Wahlalter wahlberechtigt sind, wenn sie – für einen bestimmten Zeitraum – im Wahlgebiet eine Wohnung innehaben oder sich im Wahlgebiet „gewöhnlich aufhalten".[33] Indem die Rechtsvorschriften auf den gewöhnlichen Aufenthalt abstellen, der nicht vom Bezug einer Wohnung abhängt, sind auch Wohnungslose, die über keine gemeldete Wohnung im Sinne des Bundesmeldegesetzes verfügen, wahlberechtigt. Im Falle von Europawahlen und bei den meisten Kommunalwahlen gelten entsprechende Rechtsvorschriften sowohl für deutsche als auch für EU-Staatsangehörige.

Die Fristen dafür, wie lange Wahlberechtigte eine (Haupt-)Wohnung innegehabt[34] oder sich im Wahlgebiet „sonst gewöhnlich aufgehalten" haben müssen, unterscheiden sich mitunter je nach Wahl und Bundesland. Für die Bundestagswahlen ist – abgesehen von den Sonderregelungen für Auslandsdeutsche (§ 12 Abs. 2 BWahlG) – eine dreimonatige Aufenthaltsdauer vonnöten (§12 Abs. 1 BWahlG). Dasselbe gilt für Europawahlen (hier auch für EU-Staatsangehörige)[35] sowie in den meisten Bundesländern auch für Landtagswahlen. Kürzer ist die geforderte Aufenthaltsdauer bei Landtagswahlen lediglich in Schleswig-Holstein (sechs Wochen)[36], Mecklenburg-Vorpommern (37 Tage)[37], Brandenburg (ein Monat)[38] und Nordrhein-Westfalen (16 Tage).[39] Interessant ist in diesem Zusammenhang die Begründung des Gesetzes, das in Schleswig-Holstein die geforderte Aufenthaltsdauer von drei Monaten auf sechs Wochen halbiert hat. Die Reform diente nämlich der besseren Umsetzung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der allgemeinen Wahl und ist als solche zu begrüßen. Ein kürzerer Zeitraum ist aus Sicht des Landesgesetzgebers ausreichend, um das für notwendig erachtete Mindestmaß an Vertraut-Sein mit den politischen, wirtschaftlichen und soziologischen Gegebenheiten und Bindungen zum Land Schleswig-Holstein zu erlangen.[40]

Die Vorgaben für das Kommunalwahlrecht entsprechen meist jenen für die Landtagswahlen, mit zwei Ausnahmen. In Bayern ist das aktive Wahlrecht bei Gemeinde- und Landkreiswahlen[41] an

33 Strelen (2017), § 12, Rdnr. 19: „Ein Bürger hält sich grundsätzlich dort für gewöhnlich auf, wo er unter Umständen lebt, die erkennen lassen, dass er an diesem Ort, in diesem Land oder in diesem Gebiet nicht nur vorübergehend verweilt."

34 Die Diskussion um die Hauptwohnung oder, wie in Brandenburg, Niedersachsen oder Thüringen, um den ständigen Wohnsitz bzw. Lebensmittelpunkt bei mehreren gemeldeten Wohnungen muss im Zusammenhang dieser Studie nicht geführt werden.

35 § 6 Abs. 1 EuWG. Das Innehaben einer Wohnung und der gewöhnliche Aufenthalt beziehen sich hierbei auf Deutschland oder einen anderen EU-Mitgliedstaat.

36 § 5 Abs. 1 Nr. 2 LWG.

37 § 4 Abs. 1 Satz 2 LKWG.

38 § 5 Abs. 1 Satz 2 BbgLWahlG.

39 § 1 Nr. 3 LWahlG.

40 Vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag (2015).

41 Art. 1 Abs. 1 Nr. 3 Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz (GLKrWG).

einen zweimonatigen anstatt – wie bei den Landtagswahlen – an einen dreimonatigen Aufenthalt gebunden ist. In Brandenburg hingegen gibt es für die Nutzung des aktiven Wahlrechts bei Kommunalwahlen keinerlei Aufenthaltsfrist. Im Hinblick auf die Ausgestaltung von Aufenthaltsfristen ist zu beachten, dass für – zumindest nicht ortsgebundene – Wohnungslose auf der Straße die Anforderungen an einen „gewöhnlichen Aufenthalt" im Wahlgebiet bei Kommunalwahlen bereits geographisch schwieriger zu erfüllen sind als in den (mit Ausnahme der Stadtstaaten) weit größeren Wahlgebieten bei Landtags- und Bundestagswahlen.

Die größte Abweichung allerdings besteht darin, dass in einigen Bundesländern – namentlich in Baden-Württemberg[42], Hessen[43], Rheinland-Pfalz[44], dem Saarland[45] und Sachsen[46] – das kommunale Wahlrecht notwendigerweise an das Innehaben einer Wohnung geknüpft ist.[47] Über das kommunale Wahlrecht verfügt also dort nur, wer im Sinne des Bundesmeldegesetzes seine Hauptwohnung bzw. seinen ständigen Wohnsitz im kommunalen Wahlgebiet innehat. Ein „gewöhnlicher Aufenthalt" (oder eine einfache Postadresse) genügt in diesen Bundesländern nicht, sodass deutschen und EU-Staatsangehörigen ohne gemeldeten Wohnsitz in der Gemeinde das kommunale Wahlrecht verwehrt bleibt. Davon betroffen sind vor allem Wohnungslose, die auf der Straße leben („Obdachlose"), und zwar unabhängig davon, ob sie ortsgebunden oder nicht ortsgebunden sind. Nicht anders verhält es sich mit dem passiven Wahlrecht.

2.2 Das passive Wahlrecht

Während das aktive Wahlrecht von Wohnungslosen (gerade auf der Straße) in Politik und Medien gelegentlich thematisiert wird, bleibt deren passives Wahlrecht nahezu unbeachtet. Oft wird stillschweigend davon ausgegangen, dass sich Personen ohne festen Wohnsitz nicht um ein gewähltes Mandat bewerben. Doch auch dies ist möglich, sofern Wohnungslose sich gewöhnlich im Wahlgebiet aufhalten.

Während bei Bundestags- und Europawahlen die Wählbarkeit an keinen Mindestaufenthalt im Wahlgebiet gebunden ist,[48] sind in einigen Bundesländern längere Aufenthaltsfristen für das passive Wahlrecht nötig als für das aktive Wahlrecht. Um bei Landtagswahlen gewählt werden zu können, müssen Wahlberechtigte am Wahltag in Sachsen-Anhalt mindestens sechs Monate[49] und in Sachsen[50] und Thüringen[51] sogar zwölf Monate vor der Wahl eine Wohnung innegehabt oder sich gewöhnlich im Wahlgebiet aufgehalten haben. Dies ist auch im internationalen Vergleich[52] ein langer Zeitraum. So legitim die Forderung nach einer Vertrautheit und Verbundenheit mit dem jeweiligen Bundesland ist, sollte aus Sicht des allgemeinen Wahlrechts die Mindestdauer der Sesshaftigkeit bzw. des gewöhnlichen Aufenthalts nicht zu lange ausfallen, weil sonst Wahlberechtigten für eine geraume Zeit das Recht verwehrt bleibt, zu kandidieren und gewählt zu werden. Der Venedig-Kommission des Europarates zufolge sollten es daher, wenn

42 Siehe: § 12 Abs. 1 und 2 der Gemeindeordnung (GemO), § 10 Abs. 1 und 2 der Landkreisordnung (LKrO).

43 § 30 Abs. 1 Satz 3 Hessische Gemeindeordnung (HGO).

44 § 1 Abs. 1 Nr. 2 des Kommunalwahlgesetzes (KWG).

45 § 24 i.V.m. § 18 Abs. 2 des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes (KSVG).

46 §§ 15 Abs. 1 und 16 der Sächsischen Gemeindeordnung.

47 § 1 Abs. 1 Nr. 3 Thüringer Kommunalwahlgesetz (ThürKWG) knüpft zwar ebenfalls an melderechtliche Voraussetzungen an. Demnach müssen Wahlberechtigte „seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde ihren Aufenthalt haben; der Aufenthalt in der Gemeinde wird vermutet, wenn die Person in der Gemeinde seit mindestens drei Monaten gemeldet ist". Doch hängt die Wahlberechtigung für die Kommunalwahlen nicht zwingend davon ab, dass eine Person eine Wohnung besitzt. Es kommt darauf an, dass sie seit mindestens drei Monaten ihren Aufenthalt in der Gemeinde bzw. im Landkreis hat. So können auch wohnsitzlose Personen – gemäß § 6 Abs. 5 der Thüringer Kommunalwahlordnung – einen Antrag auf Aufnahme ins Wähler_innenverzeichnis stellen, wenn sie einen entsprechenden Nachweis durch Versicherung an Eides Statt erbringen; schriftliche Auskunft des Referatsleiters (und stellvertretenden Abteilungsleiters) im Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales, Referat 35: Landkreise, Kommunales Wahlrecht, Kommunales Verfassungsrecht, 24.06.2021.

48 § 15 BWG, § 6b EuWG.

49 § 6 Abs. 1 Nr. 2 LWG.

50 § 14 Nr. 2 SächsWahlG, Immerhin hat das Sächsische Verfassungsgericht 2005 entschieden, dass eine vorübergehende Aufgabe des Wohnsitzes nicht zum Entzug des passiven Wahlrechts führt; vgl. VerfGH Sachsen (2005).

51 § 16 Satz 1 Nr. 2 ThürLWG.

52 Vgl. Krennerich (2021), S. 88–89.

überhaupt, höchstens einige wenige Monate sein.[53] In den anderen Bundesländern sind bei Landtagswahlen drei Monate Standard, und zwar auch in jenen Bundesländern, die für das aktive Wahlrecht kürzere Fristen vorsehen.[54] Dies gilt auch für das Wahlrecht zu Kommunalparlamenten.

Allerdings bleibt nach aktueller Rechtslage in Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Sachsen (neben dem aktiven auch) das passive Kommunalwahlrecht den Menschen ohne gemeldeten Wohnsitz in der Gemeinde verwehrt, selbst wenn sie sich dort für gewöhnlich aufhalten (siehe 2.1).

In der unten abgebildeten Tabelle sind die Bestimmungen der einzelnen Bundesländer zum Wahlrecht von wohnungslosen Menschen (die sich „gewöhnlich“ im Wahlgebiet aufhalten) zusammengefasst. Für die Eintragung ins Wähler_innenverzeichnis sind Antragsfristen und Aufenthaltsdauer maßgeblich. Die aufgeführten Antragsfristen gelten für den jeweiligen Tag vor den Wahlen, danach beginnt noch eine Einspruchsfrist. Bei der Aufenthaltsdauer haben die Länder teilweise unterschiedliche Bestimmungen für das aktive und das passive Wahlrecht; in Klammern ist die gegebenenfalls abweichende Aufenthaltsdauer für das passive Wahlrecht aufgeführt.

Aktives (und passives) Wahlrecht für Wohnungslose ohne Meldeadresse

	Landtagswahlen		Kommunalwahlen[a)]	
	Antragsfrist	**Aufenthaltsdauer**	**Antragsfrist**	**Aufenthaltsdauer**
Baden-Württemberg	21. Tag	3 Monate	Kein Wahlrecht	Kein Wahlrecht
Bayern	21. Tag	3 Monate	21. Tag	2 Monate (3 Monate)
Berlin	21. Tag	3 Monate	21. Tag	3 Monate
Brandenburg	15. Tag	1 Monat (3 Monate)	15. Tag	Keine Frist (3 Monate)
Bremen	21. Tag	3 Monate	21. Tag	3 Monate
Hamburg[b)]	20. Tag	3 Monate	20. Tag	3 Monate
Hessen[c)]	21. Tag	3 Monate (3 Monate)	Kein Wahlrecht	Kein Wahlrecht
Mecklenburg-Vorpommern	23. Tag	37 Tage (3 Monate)	23. Tag	37 Tage (3 Monate)
Niedersachsen	21. Tag	3 Monate (6 Monate)	21. Tag	3 Monate (6 Monate)
Nordrhein-Westfalen	21. Tag	16 Tage (3 Monate)	21. Tag	16 Tage (3 Monate)
Rheinland-Pfalz	21. Tag	3 Monate	Kein Wahlrecht	Kein Wahlrecht
Saarland	21. Tag	3 Monate	Kein Wahlrecht	Kein Wahlrecht
Sachsen	21. Tag	3 Monate (12 Monate)	Kein Wahlrecht	Kein Wahlrecht
Sachsen-Anhalt	21. Tag	3 Monate (6 Monate)	21. Tag	3 Monate (6 Monate)
Schleswig-Holstein	21. Tag	6 Wochen (3 Monate)	21. Tag	6 Wochen (3 Monate)
Thüringen	21. Tag	3 Monate (1 Jahr)	21. Tag	3 Monate

Eigene Zusammenstellung.

a) Beim passiven Wahlrecht nur Wahlen zu Kommunalparlamenten.

b) Wahl zur Bürgerschaft; staatliche und gemeindliche Aufgaben werden nicht getrennt; für die Bezirksversammlungswahl bestehen analoge Regelungen zum Bürgerschaftswahlgesetz.

c) In Hessen müssen Personen ohne Wohnsitz drei Monate ihren dauernden Aufenthalt im Land haben, während Personen mit Wohnsitz nur sechs Wochen vor den Wahlen ihre Hauptwohnung im Land innehaben müssen, um bei Landtagswahlen wahlberechtigt zu sein.

53 Die Venedig-Kommission hat u. a. Wahlstandards für die Länder des Europarates entwickelt. Relevant ist hier Venice Commission (2002), Ziff. 6c.

54 So etwa in Brandenburg (§ 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BbgLWahlG), Mecklenburg-Vorpommern (§ 6 Abs. 1 Satz 1 LKWG), Nordrhein-Westfalen (§ 4 Abs. 1 LWahlG).

2.3 Teilweiser Ausschluss vom Kommunalwahlrecht

Wie wird aber ein im Kommunalrecht einzelner Bundesländer verankerter Ausschluss vom aktiven und passiven Wahlrecht begründet? Offizielle Gesetzesbegründungen finden sich nicht. Mitunter wird auf die Legaldefinition des Begriffs der Bürger_innen im Kommunalrecht verwiesen, die nur gemeldete Einwohner_innen umfasst und Wohnungslose somit ausschließt.[55] Die Kommentierung des Kommunalwahlgesetzes (KWG) in Rheinland-Pfalz hebt auf die fehlende Verwurzelung in der Gemeinde ab.[56] Das Innenministerium in Baden-Württemberg wiederum führt auf schriftliche Nachfrage aus, dass – anders als bei Bundestags- und Landtagswahlen, bei denen die Zuordnung der Wahlberechtigten zu einer bestimmten Gemeinde wahlorganisatorischer Art sei – das Wahl- und Bürgerrecht in einer Gemeinde zum Kern der bürgerlichen Selbstverwaltung gehöre. Mit dem Bürgerrecht seien noch weitere Rechte, aber auch Pflichten verbunden. Es sei deshalb sachlich gerechtfertigt, dieses Recht nur Personen zuzugestehen, die auch in der Gemeinde wohnen. Außerdem solle durch die gesetzlich geforderte Mindestwohndauer von drei Monaten sichergestellt werden, dass die in Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung mitwirkenden Personen mit den örtlichen Verhältnissen einigermaßen vertraut seien.[57]

Doch überzeugend ist diese Argumentation nicht. Zum einen ist es mit einem liberalen grund- und menschenrechtlichen Verständnis nicht vereinbar, dass die Gewährung des Wahlrechts an Bürger_innenpflichten geknüpft wird. Dieses Recht besteht auch ohne „Gegenleistung“ allein aufgrund der definierten Wahlrechtsvoraussetzungen (Staatsangehörigkeit, Wahlalter etc.).[58] Zum anderen ist es auch bei Bundestags- und Landtagswahlen wichtig, dass Wahlberechtigte mit der Bundes- und Landespolitik vertraut und dieser verbunden sind. Das wird dort aber nicht nur durch das Innehaben einer Wohnung, sondern auch durch einen sonstigen gewöhnlichen Aufenthalt sicherzustellen versucht. Warum für das Kommunalwahlrecht nicht auch ein gewöhnlicher Aufenthalt ausreichen sollte – zumal dann, wenn dieser mit entsprechenden Aufenthaltsfristen versehen ist –, erschließt sich nicht. Viele ortsgebundene Wohnungslose, auch jene, die auf der Straße leben, halten sich für lange Zeit in ihren Gemeinden auf, haben dort ihre Netzwerke und ihren Lebensschwerpunkt, sind lokal verwurzelt und fester Bestandteil des kommunalen Lebens. Das Bild nicht ortsgebundener, herumziehender Wohnungsloser trifft die Lebenswirklichkeit nur eines – nicht quantifizierten, aber vermutlich eher kleinen – Teils von Wohnungslosen auf der Straße (wobei am Rande zu erwähnen ist, dass die Gemeinden an einem dauerhaften Aufenthalt von Wohnungslosen als potenziellen Kostenträgern oft gar nicht interessiert sind).

Sofern Wohnungslose aber auch ohne Meldeadresse ortsgebunden sind, sind sie mit der Lage vor Ort vertraut und verfügen über die Möglichkeit, wenn sie es möchten, sich über die Kommunalwahlen zu informieren. Zugleich sind Wohnungslose in ihrer persönlichen Lebensführung gerade auch von kommunalen Entscheidungen besonders betroffen, etwa in Bezug auf die Unterbringung oder die Nutzung des öffentlichen Raumes. Oder grundsätzlicher formuliert: Sie sind den Maßnahmen und Vorschriften kommunaler politischer Entscheidungsträger_innen unterworfen, die es aus demokratietheoretischer Sicht vom gesamten Wahlvolk im Wahlakt zu legitimieren gilt. Dabei ist es wichtig, dass auch Wohnungslose ihre Interessen in den politischen Prozess einbringen können und nicht davon ausgeschlossen werden. Auch in den Kommunen sollten daher Wohnungslose, die sich gewöhnlich dort aufhalten, ein aktives wie passives Wahlrecht besitzen und nutzen können.

55 Schriftliche Auskunft der Landeswahlleitung im Saarland vom 30.03.2021; mündliche Auskunft des Sächsischen Staatsministerium des Innern vom 24.06.2021.

56 Schriftliche Auskunft der Landeswahlleitung in Rheinland-Pfalz vom 29.03.2021.

57 Schriftliche Auskunft des Innenministeriums von Baden-Württemberg vom 24.03.2021.

58 Das heißt nicht, dass es keine Pflichten gäbe, die jeder Mensch gegenüber der Gemeinschaft hätte (vgl. Art. 29 Abs. 1 AEMR). Jedoch ist die Gewährung von Menschenrechten – und damit auch des Wahlrechts von Staatsbürger_innen – nicht an die Erfüllung von Pflichten gebunden.

3 Wähler_innenverzeichnis

Voraussetzung, um das Wahlrecht nutzen zu können, ist für gewöhnlich eine Registrierung der Wahlberechtigten. In Deutschland – wie in den allermeisten europäischen Staaten (mit Ausnahme Großbritanniens, Irlands und Zyperns)[59] – geschieht die Registrierung gemeinhin[60] passiv auf Grundlage der Einwohner_innenmelderegister. Hingegen müssen Wohnungslose, die über keine Meldeadresse verfügen, sich per Antrag aktiv um einen Eintrag in das Wähler_innenverzeichnis bemühen.[61] Dies ist zwar insofern nötig, als mangels Eintrags ins Melderegister kein automatischer Eintrag in das Wähler_innenverzeichnis erfolgen kann, geht aber mit einem besonderen (wenngleich unvermeidbaren) Aufwand einher, der ein zusätzliches Hindernis für die Wahlrechtsnutzung durch Wohnungslose ohne Meldeadresse darstellen kann. Wegen dieses Erschwernisses ist es geboten, die Eintragung ins Wähler_innenverzeichnis möglichst einfach auszugestalten und diesen Kreis der Wahlberechtigten auch praktisch zu unterstützen, dass sie ihr Wahlrecht wahrnehmen können (hierzu unten 4.2.).

Zunächst sind für den Antrag bestimmte Fristen einzuhalten, die Wohnungslosen nicht immer bekannt sein dürften und mitunter versäumt werden, zumal sie einige Zeit vor den Wahlen auslaufen. Im Falle der Bundestags- und Europawahlen können Wahlberechtigte, die nicht im Einwohnermelderegister und damit auch nicht im Wähler_innenverzeichnis geführt werden, bis zum 21. Tag vor der Wahl einen Antrag bei der zuständigen Gemeindewahlbehörde auf Eintragung ins Wähler_innenverzeichnis stellen.[62] Eine entsprechende Frist gilt auch in vielen Bundesländern für die Landtagswahlen und, sofern Wohnungslose über das Kommunalwahlrecht verfügen, auch bei Kommunalwahlen. Mitunter sind die Antragsfristen auch geringfügig länger oder kürzer (siehe Tabelle auf S. 17).

Zugleich kann die eigentliche Antragstellung Probleme aufwerfen und sollte daher möglichst niedrigschwellig sein. Dies fängt bereits bei der Form der Anträge an. Die Wahlberechtigten können formlose schriftliche Anträge stellen. Hilfreich sind Vordrucke, wie sie die zuständigen Gemeindebehörden mitunter zur Verfügung stellen.[63] Sie erleichtern die in schriftlicher Form zu erfolgende Antragsstellung gerade für solche Personen, die eine geringe Affinität für Schriftverkehr haben. Stehen die Vordrucke zusätzlich zum Download im Internet bereit, können sie zudem auch von Einrichtungen für Wohnungslose heruntergeladen und verteilt werden. Da ein amtlicher Vordruck nicht vorgeschrieben und somit der Antrag nicht formulargebunden ist, dürften auch die Einrichtungen selbst entsprechende Vordrucke entwerfen, vervielfältigen und den Wahlberechtigten zur Verfügung stellen.

Noch weiter erleichtert wird die Antragstellung durch die Möglichkeit, die Anträge nicht persönlich abgeben zu müssen, wie dies in einigen Bundesländern der Fall ist. Mitunter besteht sogar die rechtliche Möglichkeit, Sammelanträge zu stellen, die von allen aufgeführten Wahlberechtigten persönlich und handschriftlich unterzeichnet und dann bei der zuständigen Gemeinde eingereicht werden. Eine persönliche Antragsabgabe und die Präsenz aller Antragsteller_innen ist dann bei

59 Vgl. Krennerich (2021), S. 76–81.

60 Die gilt oft nicht für Staatsangehörige im Ausland, die sich in etlichen Ländern – zumindest nach einer gewissen Frist – aktiv um eine Eintragung ins Wahlregister bemühen müssen.

61 Örtlich zuständig ist dabei für alle Wahlen die Gemeindebehörde, bei der die wahlberechtigte Person ihren Antrag stellt.

62 § 18 Abs. 1 BWO; § 17 Abs. 1 EuWO.

63 Vgl. beispielsweise den Antrag zur Aufnahme von Personen ohne festen Wohnsitz in das Wählerverzeichnis für die Bundestagswahlen 2017 der Stadt Hamburg, https://www.hinzundkunzt.de/wp-content/uploads/2017/08/Antrag-auf-Aufnahme-in-WVZ-von-ofW-Personen.pdf (zuletzt abgerufen am 19.06.2021).

Sammelanträgen (wie auch bei gesammelten Einzelanträgen) nicht unbedingt nötig. Auf diese Weise könn(t)en beispielsweise Mitarbeitende in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe die Antragstellung gleich mehrerer Wahlberechtigter unterstützen.

Zu Europa- und Bundestagswahlen sind solche Sammelanträge rechtlich zugelassen.[64] Bei Landtagswahlen ergibt sich ein gemischtes Bild. In einigen Bundesländern sieht das Landeswahlrecht die Möglichkeit von Sammelanträgen vor (z. B. Rheinland-Pfalz, Saarland), in anderen wiederum nicht (z. B. Nordrhein-Westfalen). In Bayern beispielsweise sind Sammelanträge bei Landtags- und Bezirkswahlen grundsätzlich möglich. Im bayerischen Gemeinde- und Landkreiswahlrecht wiederum sind sie zwar nicht ausdrücklich erwähnt, aber es bestehen zumindest keine entgegenstehenden Regelungen.[65] In Berlin und Bremen, wo die Landeswahlordnungen keine entsprechenden Regelungen beinhalten, kommen nach Auskunft der Landeswahlleitungen Sammelanträge bislang nicht vor.[66] Dafür kann es ganz unterschiedlich Gründe geben, beispielsweise kann das Wissen über die Möglichkeit von Sammelanträgen fehlen oder es können Sammelanträge nicht notwendig sein, weil etwa der Zugang zum Wahlamt (bereits geographisch) niedrigschwellig möglich ist.[67] Angesichts der Möglichkeit von Sammelanträgen bei Europa-, Bundestags- und in manchen Bundesländern auch bei Landtags- und Kommunalwahlen sollten die Landesgesetzgeber in jenen Bundesländern, in denen diese Möglichkeit nicht besteht, überdenken, ob sie Sammelanträge ausdrücklich zulassen.

Nicht minder wichtig ist die Frage, welche Nachweise erbracht werden müssen. Der Antrag auf Eintragung ins Wähler_innenverzeichnis muss den Familiennamen, die Vornamen, das Geburtsdatum sowie grundsätzlich auch die genaue Anschrift der jeweiligen Person enthalten.[68] Wahlberechtigte ohne festen Wohnsitz müssen den gewöhnlichen Aufenthalt glaubhaft machen. Je nach Regelung können oder müssen die Gemeinden eine eidesstaatliche Erklärung einfordern, der zufolge sich die jeweilige Person im Wahlbezirk sonst gewöhnlich aufhält, sie überdies im Bundesgebiet keine gemeldete Wohnung innehat und bei keiner anderen Gemeindewahlbehörde des Landes einen Antrag auf Eintragung ins Wähler_innenverzeichnis gestellt hat. Solche eidesstaatlichen Erklärungen reichen gemeinhin aus, sind aber nicht allerorten nötig oder, umgekehrt, nicht immer ausreichend. So kommen auch andere oder zusätzliche Arten von Nachweisen (z. B. Zeug_innen) in Betracht. In der Praxis wird dies sehr unterschiedlich gehandhabt und hängt stark von der jeweiligen Behörde und dem jeweiligen Einzelfall ab. Dies gilt auch für die Identifikation der Wahlberechtigten, wobei das Fehlen gültiger Ausweispapiere ein Problem darstellt. Bei großzügiger Prüfung anderer Dokumente, mittels derer sich die Person identifizieren kann, lässt sich dieses Problem jedoch mitunter pragmatisch lösen. So berichtet die Geschäftsstelle der Landeswahlleitung in Bremen, dass fehlende Dokument bislang kein Hindernis für den Hindernis für den Eintrag ins Wähler_innenverzeichnis seien.[69]

Allgemein ist zu beachten, dass zwar eine Identifizierung von Wahlberechtigten und eine Prüfung der Wahlrechtsvoraussetzungen vonnöten sind, um die Integrität der Wahlen sicherzustellen und die Gefahr einer mehrfachen Registrierung und einer mehrfachen Stimmabgabe zu minimieren.[70] Doch zugleich ist auch das allgemeine Wahlrecht bestmöglich umzusetzen. In diesem Sinne sind zusätzliche Hindernisse für die Wahlbeteiligung gerade marginalisierter Gruppen

64 § 18 Abs. 1 BWO, § 17 Abs. 1 EuWO.

65 Schriftliche Auskunft des Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration vom 23.04.2021.

66 Schriftliche Auskunft der jeweiligen Landeswahlleitungen vom 03.03.2021 und 04.03.2021.

67 Telefonische Auskunft und Einschätzung von Axel Brase Wentzell (Verein Innere Mission Bremen) vom 14.05.2021.

68 Vgl. etwa §18 Abs. 1 BWO.

69 Schriftliche Auskunft der Geschäftsstelle der Landeswahlleitung in Bremen vom 03.03.2021.

70 Völlig ausschließen lässt sich diese theoretische Möglichkeit nicht; vgl. Bätge (2018).

abzubauen. Nun liegen keine Studien oder belastbaren Daten darüber vor, wie viele Wohnungslose bundesweit einen Antrag auf Aufnahme ins Wähler_innenverzeichnis stellen und wie die zuständigen Wahlämter damit umgehen. Gespräche mit Praktiker_innen und anekdotische Evidenzen lassen aber vermuten, dass die größte Hürde darin besteht, dass die Betroffenen überhaupt einen Antrag stellen müssen, und nicht darin, dass die Behörden diese Anträge ablehnen würden.[71] Die wenigen Ablehnungen scheinen überwiegend in der Überziehung der Antragsfristen begründet zu sein.[72]

Ein nachträglicher Antrag auf Ausstellung eines Wahlscheins ist zwar möglich, doch ist in einem solchen Falle nachzuweisen, dass die Antragsfrist für die Eintragung ins Wähler_innenverzeichnis (oder die Beschwerdefrist) ohne Verschulden versäumt wurde.[73] Rechtlich gesehen gibt es allerdings keine besonderen Gründe, die Wohnungslose für ein unverschuldetes Fristversäumnis geltend machen können. Selbst wenn bei der Antragsprüfung nicht restriktiv verfahren wird, ist eine bloß verspätete Kenntnisnahme von den einzuhaltenden Fristen oder vom Wahltermin als Begründung regelmäßig nicht ausreichend.[74] Allerdings kann im Einzelfall eine nicht zuzurechnende fehlende Kenntnis der Antragsfrist oder auch die faktisch fehlende Möglichkeit der rechtzeitigen Erledigung als Grund anerkannt werden.[75] Über gerichtliche Klagen gegen eine Ablehnung und ihre Erfolgsrate ist wenig bekannt; sie bilden vermutlich die große Ausnahme.[76]

71 Dies gilt umso mehr, als mit dem Antrag die Wohnungslosen auf der Straße versichern, sich „gewöhnlich im Wahlgebiet der Kommune“ aufzuhalten. Ein solch dauerhafter Aufenthalt macht aber eigentlich auch einen (aufwändigen) Antrag auf Auszahlung der Tagesgelder beim Jobcenter nötig (anstatt antragslos 3-Tagessätze in sich wechselnden Job-Centern und Gemeinden abzuholen).

72 Vgl. etwa Abgeordnetenhaus Berlin (2018), S. 3.

73 Vgl. etwa §17 Abs. 2, BWahlG.

74 So etwas die schriftliche Auskunft des Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration vom 23.04.2021.

75 So etwa die schriftliche Auskunft des Landeswahlleiters in Hamburg vom 04.03.2021.

76 Beispiel für eine erfolglose Klage: Verwaltungsgericht Düsseldorf (2017); siehe auch: Bätge (2018).

4 Wahlrechtsnutzung

4.1 Unzureichende Datenlage

Bei erfolgreichem Eintrag ins Wähler_innenverzeichnis oder auch einer nachträglichen Ausstellung eines Wahlscheins können die Wahlberechtigten im Wahllokal abstimmen oder per Briefwahl wählen. Wie viele wohnungslose Menschen mit oder ohne Meldeadresse in Deutschland ihr Wahlrecht tatsächlich nutzen, ist statistisch jedoch nicht erfasst. Auch verlässliche Angaben darüber, wie viele Wohnungslose im Wähler_innenverzeichnis erfasst sind, gibt es nicht. Nur im Einzelfall lassen sich zudem belastbare Daten darüber finden, wie viele Wohnungslose ohne Meldeadresse bei vergangenen Wahlen einen Antrag auf Aufnahme ins Wähler_innenverzeichnis gestellt haben. Die Zahl solcher Anträge lässt sich nur dezentral und nur bedingt nachträglich[77] ermitteln und sagt zudem nichts über die Antragsgründe aus. (Auch Menschen, die infolge eines Umzugs nicht im Wähler_innenverzeichnis erfasst sind, können beispielsweise einen solchen Antrag stellen). Den Landeswahlleiter_innen liegen zumeist keine entsprechenden Daten vor, mit Ausnahme allenfalls jener der Stadtstaaten.

Auf schriftliche Anfrage teilte der Landeswahlleiter in Hamburg mit, dass in der Hansestadt bei der Bundestagswahl 2013 insgesamt 57 und bei der Bundestagswahl 2017 insgesamt 86 wohnungslose Personen (ohne Meldeadresse) ins Wähler_innenverzeichnis eingetragen waren.[78] In Berlin gab die Senatsverwaltung für Inneres und Sport – auf schriftliche Anfrage im Abgeordnetenhaus – die Zahl mit 23 Personen bei der Bundestagswahl 2013 und mit 77 bei der Bundestagswahl (und dem Volksentscheid) 2017 an, doch wies sie ausdrücklich darauf hin, dass die Antragsgründe nicht erfasst wurden.[79] Schätzungen der Landeswahlleitung in Bremen zufolge liegen die entsprechenden Daten dort im unteren zweistelligen Bereich. Presseberichte weichen von diesen Daten mitunter leicht ab.[80]

4.2 Informationen und Mobilisierung

Angesichts der geringen Registrierungszahlen stellt sich die Frage, was von öffentlicher Seite her getan wird, um Wohnungslose ohne Meldeadresse über die Wahlen zu informieren und zur Wahlteilnahme zu bewegen. Geschieht hier etwas über die gesetzlichen Informationspflichten hinaus? Immerhin muss eine Gruppe an Wahlberechtigten einen Mehraufwand betreiben, um ihr Wahlrecht nutzen zu können. Eigenangaben zufolge werden jedoch die Landeswahlleitungen über die allgemeinen Bekanntmachungspflichten hinaus für gewöhnlich nicht aktiv – und ihnen ist meist auch nicht bekannt, welche Maßnahmen diesbezüglich vor Ort ergriffen werden. So lässt sich nur schwer nachhalten, ob und wo überall in den Gemeinden und Ämtern gezielt Informationen an Wohnungslose verteilt werden. Auf lokaler Ebene beschloss beispielsweise der Stadtrat in Leipzig im April 2019, dass die Stadt für die seinerzeit anstehende Wahl zum Europäischen Parlament einen Flyer erstellen und verteilen soll, in dem auf die Möglichkeit der Wahlteilnahme für wohnungslose Menschen hingewiesen wird und die dafür notwendigen Schritte erläutert werden.[81] Bei der späteren Landtagswahl von 2019 wurden dann jeweils in 30er-Auflagen Informationsblätter (samt Antrag auf der Rückseite) in ein Übernachtungshaus für Männer, in ein Übernachtungshaus für Frauen, in die Abteilung

77 Entsprechende Wahlunterlagen werden gemäß den wahlrechtlichen Bestimmungen regelmäßig nach Ablauf der Wahleinspruchsfristen bzw. nach Abschluss von Einspruchsverfahren vernichtet. Eine statistische Erfassung der Anträge erfolgt für gewöhnlich nicht; vgl. etwa Abgeordnetenhaus Berlin (2018), S. 2.

78 Schriftliche Auskunft des Landeswahlleiters, 04.03.2021.

79 Abgeordnetenhaus Berlin (2018).

80 Vgl. etwa ZEIT ONLINE (24.09.2017).

81 Stadt Leipzig, Ratsversammlung (2019); Leipziger Zeitung (17.04.2019).

soziale Wohnungshilfe im Sozialamt sowie an Streetworker_innen des Amtes für Jugend, Familie und Bildung verschickt.[82] Für die bevorstehende Bundestagswahl 2021 soll ein vergleichbares Informationsblatt erstellt und verteilt werden. Angesichts der geringen Registrierungszahlen[83] weist die Stadträtin Juliane Nagel (Die Linke) zu Recht daraufhin, dass es aktivierenderer Formen als nur reine Flyer benötigt.[84]

Weit intensiver beschäftigte sich die Bremische Bürgerschaft (Landtag) mit dem Thema und erteilte im November 2019 dem Senat einen Prüfungsauftrag „Das Wahlrecht für Obdachlose stärken" (Drs. 20/154). Die entsprechende Mitteilung des Senats vom Juni 2020 (Drs. 20/418) legte dar, dass die Wahlämter Bremen und Bremerhaven bereits in der Vergangenheit die Wahlberechtigten – auch obdachlose Wahlberechtigte – über die Stimmabgabemöglichkeiten informiert und bei der Ausübung des Wahlrechts unterstützt hätten. Beispielsweise seien vor den Bürgerschaftswahlen 2019 in Bremen an 15 Einrichtungen, die von Obdachlosen aufgesucht werden, Plakate mit Informationen zur Ausübung des Wahlrechts verteilt worden. Bei künftigen Wahlen sollen in Zusammenarbeit mit Trägern der Wohnungslosenhilfe ehrenamtliche Helfer_innen gewonnen werden, die in ihren Einrichtungen für Wohnungslose über die Wahl informieren und auch beim Ausfüllen von (Sammel-)Anträgen auf Eintragung ins Wähler_innenverzeichnis unterstützen. Das Wahlamt in Bremen plane, die Ehrenamtlichen mit entsprechenden Materialen (Plakate, Flyer, Antragsformulare etc.) zu versorgen und ggf. auch zu schulen. Obwohl pandemiebedingt die geplanten Schulungen von Ehrenamtlichen vor den Bundestagswahlen 2021 letztlich nicht erfolgten,[85] ist das Vorhaben positiv hervorzuheben.

Weitergehende, besondere Kampagnen zur Information und Motivierung von Wohnungslosen, sich registrieren zu lassen und wählen zu gehen, stießen beim Bremer Senat hingegen auf verfassungsrechtliche Bedenken und wurden daher auch nicht geplant. Verwiesen wurde darauf, dass behördliche Maßnahmen zur Wahlinformation und zur Erhöhung der Wahlbeteiligung das Gebot der (Chancen-)Gleichheit wahren und auf alle Wahlberechtigten gleichermaßen abstellen müssen. Dabei beruft sich der Senat u. a. auf ein Urteil vom 9. Februar 2016 des Verwaltungsgerichts Hannover.[86] Das Gericht stellt allerdings stark darauf ab, dass Gebiete nicht selektiv beworben werden. Hier geht es aber um eine Personengruppe, die nachweislich mehr Aufwand betreiben muss, um sich registrieren zu lassen und wählen zu können, und die tagtäglich gesellschaftliche Ausgrenzung erlebt. Im Falle einer stark benachteiligten Gruppe von Wahlberechtigten verstoßen besondere Informationsmaßnahmen, die sie zur politischen Teilhabe ermutigen, nicht gegen das Gleichheitsprinzip. Vielmehr tragen diese dazu bei, bestehende Ungleichheiten zu überwinden. Problematisch wäre allenfalls aus Sicht eines fairen Wahlwettbewerbs, wenn durch eine amtliche Mobilisierung spezifischer Gruppen von Wahlberechtigten den Wahlbewerber_innen ungleiche Chancen entstünden. Indes ist dies – schon gar angesichts der geringen Zahl an Wahlberechtigten – hier nicht zu befürchten.

Weiterhin prüfte der Bremer Senat, ob die Errichtung von Wahllokalen in Obdachlosen-Treffpunkten bei den nächsten Bundestagswahlen möglich wäre. Stünde ein solches Wahllokal nur Obdachlosen zu, würde dies gegen gesetzliche Vorgaben und das Gleichheitsprinzip verstoßen. Auch für die Einrichtung sogenannter Sonderwahlbezirke oder beweglicher Wahlvorstände sind die gesetzlichen Voraussetzungen nicht erfüllt.[87] Allenfalls die Einrichtung regulärer Wahllokale, in denen sämtliche Wahlberechtigte des Wahlbezirks wählen könnten, wäre in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe (oder zumindest in deren Nähe) denkbar, sofern die Räumlichkeiten dafür geeignet sind. Im Falle Bremens erachtete der Senat dies zwar bislang nicht als zweckmäßig; deutlich zielführender seien letztlich Wahlinformationen.

82 Stadt Leipzig, Dezernat Allgemeine Verwaltung (o.J.).

83 Bei den Europa- und den Landtagswahlen haben sich jeweils nur fünf Personen ohne festen Wohnsitz, die sich gewöhnlich in Leipzig aufhalten, für die Teilnahme an den Wahlen ins Wähler_innenverzeichnis eintragen lassen.

84 Schriftliche Mitteilungen der Stadträtin Juliane Nagel vom 22.06.2021 und vom 25.06.2021.

85 Auskunft von Axel Brase Wentzell (Wohnungslosenhilfe, Innere Mission Bremen) vom 14.05.2021.

86 Verwaltungsgericht Hannover (2016).

87 Solche Sonderwahlbezirke und bewegliche Wahlvorstände lassen sich gemäß der Bundeswahlordnung beispielsweise in Krankenhäusern, Pflegeheimen und anderen eigens benannten Einrichtungen bei Bedarf einrichten, um jenen Wahlberechtigten, die nicht ins Wahllokal kommen können, die Wahlteilnahme zu ermöglichen (§§ 61 ff. BWO).

Jedoch könnte die Umsetzung einer solchen Idee durchaus Symbolkraft entwickeln und öffentlichkeitswirksam zeigen, dass auch Wohnungslose zur Wahlbevölkerung gehören. Zugleich könnte sie dazu beitragen, deren Dazugehörigkeitsgefühl bei Wahlen zu stärken. Allerdings müsste auch hier – wie stets – die Neutralität des Wahllokals sichergestellt sein, damit der Ort des Wählens die Wahlentscheidung der Wahlberechtigten nicht beeinflusst.

Eigeninitiativ oder ergänzend zu amtlichen Bekanntmachungen informieren einzelne gemeinnützige Einrichtungen der freien Wohnungslosenhilfe anlassbezogen über die Möglichkeit und die Verfahren der Wahlrechtsnutzung. Dies gilt auch für die BAG W als „eine bundesweite Arbeitsgemeinschaft der sozialen Dienste und Einrichtungen für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten nach § 67-69 Sozialhilfe Sozialgesetzbuch XII (SGB XII) und der politischen, fachlichen und öffentlich-rechtlichen Institutionen, die mit und in diesem Hilfefeld arbeiten“.[88] In entsprechenden Pressemitteilungen rief die BAG W vor Wahlen verschiedentlich Wohnungslose auf, ihr Wahlrecht wahrzunehmen, und informierte über Antragsfristen für die Eintragung ins Wähler_innenverzeichnis.[89] Entsprechende Informationen und Aufrufe finden sich mitunter auch in Obdachlosen- und Straßenzeitungen.[90] Vereinzelt veranstalten Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe sogar Diskussionsrunden mit Politiker_innen.[91] All solche Maßnahmen lassen sich indes noch erheblich verstärken – und durch weitere private Initiativen flankieren.

Unter den privaten Initiativen hat die Aktion „Straßenwahl“ des Hamburger Vereins StrassenBLUES e. V. mediale Aufmerksamkeit erzieht.[92] Mittels Flyern, Freecards und Plakataktionen („Deine Stimme zählt“) in sechs großen Städten wurden vor der Bundestagswahl 2017 Wohnungslose darüber informiert und dazu ermuntert, von ihrem Wahlrecht Gebrauch zu machen. Zugleich wurde der Wahl-O-Mat in einzelnen Tageseinrichtungen für Obdachlose eingesetzt.[93] Auch bei der Hamburg-Wahl 2020 war der Verein aktiv und plant auch für die Bundestagswahl 2021 entsprechende Aktionen. Neu ist dabei die Idee, dass Obdachlose über kurze Videos Fragen an Politiker_innen stellen und so indirekt mit ihnen in Austausch treten können.[94]

4.3 Die Politik ist gefragt

So wichtig es ist, Wohnungslose nicht vom Wahlrecht auszuschließen, ihnen die Eintragung ins Wähler_innenverzeichnis zu erleichtern und sie hinlänglich über Wahlen zu informieren, gilt es, darüber hinaus auch die umfassenderen Bedingungen der Wahlrechtsnutzung von Wohnungslosen weit stärker in den Blick zu nehmen, die von der Politik mitgestaltet werden. Die politisch oft nur verwaltete soziale Notlage der Wohnungslosigkeit, die ein ganzes Bündel an Menschenrechten betrifft (wie Wohnen, Privatsphäre, Gesundheit, Schutz der Familie etc.), ist einer aktiven politischen Beteiligung in hohem Maße abträglich. Das heißt nicht, dass Wohnungslose, die eine sehr heterogene Bevölkerungsgruppe bilden, allesamt unpolitisch wären und sich nicht politisch betätigen würden.[95] Doch ist dies unter den Bedingungen der Wohnungslosigkeit besonders schwierig und herausfordernd.

Nicht nur binden drängende Probleme der Alltagsbewältigung viel Energie und viele Ressourcen, derer es bedarf, um sich politisch zu organisieren. Die vielfältigen Erfahrungen von Wohnungsverlust, Wohnungslosigkeit, gesellschaftlicher Marginalisierung

88 https://www.bagw.de/de/bag-w/index.html (zuletzt abgerufen am 16.05.2021).
89 Vgl. etwa BAG W (2017a), (2017b), (2021).
90 Eine erste, vorläufige Durchsicht von mehr als zwei Dutzend Obdachlosen- und Straßenzeitungen in deutschen Städten (und ihrer Websites) zeigt freilich auch, dass die Wahlrechtnutzung vergleichsweise wenig thematisiert wird.
91 Als nur ein Beispiel sei hier etwa die angekündigte Aktion „Wir kommen wählen!“ – wohnungslose Besucher des Warmen Ottos kommen mit Politikerinnen und Politikern ins Gespräch – eine Veranstaltung in Kooperation des Warmen Ottos mit der Landesarmutskonferenz Berlin genannt, die am 06.09.2021 stattfinden soll.
92 http://strassenblues.de (abgerufen am 20.05.2021).
93 Vgl. etwa Szene Hamburg (07.08.2017), Hamburger Abendblatt (19.08.2017), Hinz & Kunzt (14.09.2017).
94 Gespräch mit Nikolas Mitgut, dem ersten Vorsitzenden von StrassenBLUES, am 06.05.2021.
95 Allein die vier von Maria Münzel am 14./15.06.2021 interviewten Wohnungslosen auf der Straße in Nürnberg deckten ein breites Spektrum ab: Eine Person war völlig desinteressiert an Politik, eine weitere war maßlos enttäuscht von der Politik und politikverdrossen, eine dritte war sehr wahlinteressiert, scheute aber den damit verbundenen organisatorischen Aufwand, eine vierte war bei ihrer Schwester gemeldet und ging regelmäßig zur Wahl.

und Fremdbestimmung (auch bei der Nutzung von Wohnungslosenhilfen) verschließen Lebensperspektiven und wirken sich negativ auf das Gefühl politischer Selbstwirksamkeit aus. Die Erfahrung, politisch gehört zu werden oder gar etwas bewirken zu können, bleibt Wohnungslosen – bei allen unterschiedlichen Lebenslagen – eher verwehrt. Stattdessen wird ihnen die politisch ungelöste Wohnproblematik alltäglich vor Augen geführt. Hinzu kommen mitunter negative Erfahrungen mit Bürokratien und ordnungsrechtlichen Maßnahmen, schlimmstenfalls bis hin zu Gefängnisaufenthalten wegen nicht bezahlter (und nicht bezahlbarer) Bußgelder bei Bagatelldelikten.

Dies alles schließt nicht aus, dass sich Wohnungslose politisch interessieren und betätigen. Aber die prekären Lebenslagen und der Umstand, dass aus Sicht der Betroffenen der Staat letztlich zu wenig unternimmt, um Wohnungslosigkeit zu vermeiden und zu überwinden, sind dem eigenen politischen Engagement und dem Vertrauen in „die Politik“ eher abträglich. Dies gilt umso mehr, als die Betroffenen nur schwer Zugang zu politischen Entscheidungsträger_innen finden und bislang kaum in wohnungspolitische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden sind. Dabei könnten Erfahrungen und Perspektiven von Wohnungslosen erheblich dazu beitragen, das Menschenrecht auf Wohnen in Deutschland besser umzusetzen.[96]

Selbst Fürsprecher_innen von Wohnungslosen in Einrichtungen und Verbänden der Wohnungslosenhilfe dringen mit ihren Forderungen oft nicht durch. Seit Jahren weist beispielsweise die BAG W auf das Fehlen von dringend erforderlichen gesetzlichen Standards bei der ordnungsrechtlichen Unterbringung der Kommunen hin. „In der Konsequenz leben viele Betroffene in baulich unzureichenden Behausungen, beengt in Mehrbettzimmern mit schlechter Ausstattung, ohne Privatsphäre, ohne ausreichenden Schutz vor Gewalt. Die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass ein Infektionsschutz unter solchen Bedingungen nicht zu gewährleisten ist.“[97] Auch das Deutsche Institut für Menschenrechte mahnte – bei allen kommunalen Unterschieden – an, dass der Zugang, die Ausstattung und die Maßnahmen zur Überwindung der ordnungsrechtlichen Unterbringung von Wohnungslosen menschenrechtskonform auszugestalten seien.[98]

Dabei geht der menschenrechtliche Handlungsbedarf weit über eine Verbesserung der kommunalen Unterbringung hinaus. „Ziel staatlichen Handelns sollte es in erster Linie sein, Wohnungslosigkeit zu vermeiden beziehungsweise zu überwinden.“[99] Hier knüpfen auch die weitreichenden Forderungen etwa der Selbstvertretung wohnungsloser Menschen e. V. an. Anlässlich des Housing Action Day 2021 forderte sie unter anderem, Wohnungslose und Geflüchtete in Wohnungen oder Hotels unterzubringen, den Wohnungsleerstand zu beenden, mehr Plätze in Frauenhäusern zu schaffen, Zwangsräumungen, Versorgungssperren und Kündigungen zu verhindern, Mieten zu senken und Mietschulden zu erlassen, Wohn- und Bodenspekulationen zu beenden sowie Wohnungskonzerne zu vergesellschaften.[100]

Bei allen Kontroversen über die zu ergreifenden Maßnahmen geht es letztlich darum, das Menschenrecht auf Wohnen in Deutschland möglichst umfassend umzusetzen. Als Maßstab dient hier der offene, diskriminierungsfreie und bezahlbare Zugang zu angemessenem Wohnraum, dessen Verfügbarkeit und Nutzung für alle zu gewährleisten und zu schützen sind.[101] So sind vor allem die prekären Lebenslagen all jener Menschen zu verbessern, die wohnungslos sind, denen Wohnungslosigkeit droht oder die in unzumutbaren Wohnverhältnissen leben. Dabei geht die Wohnungsnotfallproblematik immer auch mit anderen Dimensionen von Armut und sozialer Exklusion einher,[102] die es menschenrechtlich zu überwinden gilt.

96 Für die Einschätzung der gesellschaftlichen und politischen Lage wohnungsloser Menschen war das Interview mit Dirk Dymarski und Corinna Lenhart (beide Selbstvertretung wohnungsloser Menschen e. V.) sowie Dr. Stefan Schneider (Koordinierungsstelle Selbstvertretung wohnungsloser Menschen e. V.) am 19.05.2021 sehr aufschlussreich.

97 BAG W (2021).

98 Vgl. DIMR (2019), Engelmann / Mahler / Follmar-Otto (2020).

99 Engelmann / Mahler / Follmar-Otto (2020), S. 50.

100 http://www.wohnungslosentreffen.de/inhalte-blog/265-housing-action-day-2021.html (abgerufen am 21.05.2021).

101 Vgl. einführend zum Menschenrecht auf Wohnen mit Bezug zu Deutschland: Krennerich (2019) sowie mit besonderem Bezug zur kommunalen Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland: DIMR (2019), Engelmann / Mahler / Follmar-Otto (2020).

102 BAG W (2014).

5 Fazit

Abschließend ist nochmals zu betonen, dass die vorliegende, explorative Analyse lediglich ein Aufschlag ist, um sich des bislang kaum untersuchten Themas des Wahlrechts von wohnungslosen Menschen stärker anzunehmen. Dringend nötig sind weiterführende empirische Studien sowohl zur praktischen Umsetzung bundes-, landes- und kommunalrechtlicher Regelungen auf lokaler Ebene als auch zu Informations- und Unterstützungsmaßnahmen in Gemeinden und in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe. Vor allem aber sind wohnungslose Menschen partizipativ in die Untersuchung einzubeziehen und in weit größerer Zahl zu befragen. Erst so ergibt sich ein repräsentatives Bild darüber, welchen Schwierigkeiten sich Wohnungslose bei der Nutzung ihres Wahlrechts gegenübersehen und was sie diesbezüglich von der Politik fordern. Bereits der vorliegende Beitrag, der nicht mehr sein kann als eine Vorstudie, lässt einige neuralgische Punkte erkennen.

Aus rechtlicher Perspektive ist zunächst die Frage zentral, inwieweit auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene auch Wohnungslosen das Wahlrecht gewährt wird. Der Ausschluss wohnungsloser Menschen ohne Meldeadresse vom aktiven und passiven Kommunalwahlrecht, wie er in einigen Bundesländern besteht, ist mit Blick auf die Verwirklichung des allgemeinen Wahlrechts zu kritisieren und sollte aufgehoben werden. Auch sind die ungewöhnlich langen Aufenthaltsfristen für die Nutzung des passiven Wahlrechts bei Landtagswahlen in einigen Bundesländern zu überdenken.

Zugleich gilt es, die Registrierung wohnungsloser Wahlberechtigter sicherzustellen. Dies kann zum einen dadurch erfolgen, dass meldepflichtige Wohnungslose (üblicherweise Menschen, die nach Ordnungsrecht oder Sozialrecht untergebracht sind) im Melderegister und damit im Wähler_innenverzeichnis zuverlässig erfasst werden. Zum anderen sollten Anträge von nicht gemeldeten und nicht meldepflichtigen Wohnungslosen auf Eintragung ins Wähler_innenverzeichnis niedrigschwellig möglich sein. Hierzu sollten die rechtlichen wie wahlorganisatorischen Möglichkeiten geschaffen werden (Sammelanträge etc.). Zugleich bedarf es verstärkter Maßnahmen, um wohnungslose Menschen über die Möglichkeiten und die Verfahren zur Nutzung ihres Wahlrechts von Amtes wegen zu informieren. Die Bemühungen können durch freie gemeinnützige Träger der Wohnungslosenhilfe und private Initiativen unterstützt oder ergänzt werden. Auch Berichte und Aufrufe in traditionellen und sozialen Medien können dazu beitragen.

Um die Bedeutung von Wahlen für wohnungslose Menschen zu erhöhen, ist es jedoch darüber hinaus nötig, dass die politischen Parteien deren Anliegen aufgreifen und dies den Betroffenen auch glaubwürdig vermitteln. Erst wenn die vielfältigen, prekären Wohn- und Lebensbedingungen von wohnungslosen Menschen in den wahlpolitischen Diskurs Eingang finden und Bestandteil der elektoralen Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht werden, gewinnt die Wahlrechtsnutzung auch für die Betroffenen unmittelbar an Bedeutung. Dabei geht es allerdings nicht nur darum, Wohnungslose besser zu unterstützen. Vielmehr ist Wohnungslosigkeit zu vermeiden und zu überwinden. Erst dadurch werden Lebenslagen überwunden, die der politischen Betätigung abträglich sind. Die Umsetzung des Menschenrechts auf Wohnen ist, so betrachtet, sowohl ein politisches Ziel an sich als auch ein notwendiges Mittel zur besseren Umsetzung anderer Menschenrechte, einschließlich des allgemeinen Wahlrechts.

6 Literatur

Abgeordnetenhaus Berlin (27.03.2012): Wahlrecht für Obdachlose. Antwort auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Simon Weiß (PIRATEN) vom 02.03.2012. Drucksache 17/10 275

Abgeordnetenhaus Berlin (10.03.2018): Wahrnehmung des Wahlrechts von Wohnungslosen. Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Anne Helm und Stefanie Fuchs (LINKE) vom 26.02.2018 und Antwort. Drucksache 18/13592

Badische Zeitung (20.04.2018): Obdachlose dürfen ihre Stimme bei der OB-Wahl nicht abgeben. https://www.badische-zeitung.de/obdachlose-duerfen-ihre-stimme-bei-der-ob-wahl-nicht-abgeben--151767599.html (abgerufen am13.05.2021)

BAG W (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V.) (2010): Wohnungsnotfalldefinition der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS_10_BAGW_Wohnungsnotfalldefintion.pdf (abgerufen am 25.06.2021)

BAG W (2014): Aufruf zu einer Nationalen Strategie zur Überwindung von Wohnungsnot und Armut in Deutschland. Berlin: BAG W

BAG W (2017a): Wohnungslosen die Teilnahme an Wahlen 2017 ermöglichen. Pressemitteilung vom 07.02.2017. https://www.arbeiterwohlfahrt.org/sites/default/files/2017-02/Wohnungslosen_Teilnahme_an_Wahlen_2017_erm%C3%B6glichen.pdf (abgerufen am 23. 05.2021)

BAG W (.2017b): Bundestagswahl 2017: Die Zeit drängt für wohnungslose Menschen. Pressemitteilung vom 22.08.2017. https://www.bagw.de/de/presse/show/news.8588.html (abgerufen am 16.05.2021)

BAG W (2019a): Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG W) zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung (Wohnungslosenberichterstattungsgesetz) vom 16.07.2019. https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/DOK/DOK_19_Stellungnahme_Wohnungslosenberichterstattungsgesetz.pdf (abgerufen am 16.05.2021)

BAG W (2019b): Wohnungslosigkeit: Kein Ende in Sicht. Pressemitteilung vom 11.11.2019. https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/PRM/PRM_2019_11_11_Schaetzung_Zahl_der_Wohnungslosen.pdf (abgerufen am 17.06.2021)

BAG W (2021): Wohnungslose Menschen sollen auch 2021 ihr Wahlrecht nutzen. Pressemitteilung vom 23.02.2021. https://www.bagw.de/de/neues/news.8775.html (abgerufen am 16.05.2021)

Bätge, Frank (2018): Das aktive Wahlrecht für Wohnungslose. In: KommunalPraxis Wahlen, H. 2, S. 93-96

Berlin, Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2020a): Erste Ergebnisse der Obdachlosenzählung: Senatorin Breitenbach will Hilfsangebote für obdachlose Menschen verbessern. Pressemitteilung vom 07.02.2020) https://www.berlin.de/sen/ias/presse/pressemitteilungen/2020/pressemitteilung.892510.php (abgerufen am 19.06.2021)

Berlin, Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2020b): Nacht der Solidarität. Die erste Straßenzählung obdachloser Menschen in Berlin. Bericht über die Vorbereitung und Durchführung des Vorhebens. Berlin: SenIAS

Berlin, Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2020c): Nacht der Solidarität. Erste Ergebnisse. Pressekonferenz 07.09.20. https://www.berlin.de/nacht-der-solidaritaet/ergebnisse/ (zuletzt abgerufen am 19.06.2021)

Busch-Geertsema, Volker / Henke, Jutta / Steffen, Axel / Reichenbach, Marie-Therese / Rustrat, Ekke-Ulf / Schöpke, Sandra / Krugel, Nadine (2019): Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht 534. Bremen: GISS

Der Tagesspiegel (28.08.2016): Wahlrecht für Obdachlose. Stimmen von der Straße. https://www.tagesspiegel.de/berlin/wahlrecht-fuer-obdachlose-stimmen-von-der-strasse/14455090.html (abgerufen am 13.05.2021)

Der Tagesspiegel (07.02.2020): Ergebnis der Obdachlosenzählung in Berlin. Warum die Zahl so weit unter den Schätzungen liegt. https://www.tagesspiegel.de/berlin/ergebnis-der-obdachlosenzaehlung-in-berlin-warum-die-zahl-so-weit-unter-den-schaetzungen-liegt/25521782.html (abgerufen am 19.06.2021)

Diakonie Bayern (2015): Wohnungsnot: Prävention ist der Schlüssel. Forschungsergebnisse einer Studie über Fachstellen zur Verhinderung von Obdachlosigkeit (FOL) in Trägerschaft der Diakonie Bayern. Nürnberg: Fachverband Evangelische Wohnungslosen- und Straffälligenhilfe

DIMR (Deutsches Institut für Menschenrechte) (2016): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland, Januar 2015 – Juni 2016. Bericht an den Deutschen Bundestag. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

DIMR (2019): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland, Juli 2018 – Juni 2019. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Engelmann, Claudia / Mahler, Claudia / Follmar-Otto, Petra (2020): Von der Notlösung zum Dauerzustand. Recht und Praxis der kommunalen Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report. Adopted by the Venice Commission at its 51st and 52nd sessions (Venice, 5-6 July and 18-19 October 2002), CDL-AD(2002)023rev2-co

FiftyFifty (29.08.2017): Mehrheit der Obdachlosen geht wählen. https://www.fiftyfifty-galerie.de/presse/2093/mehrheit-der-obdachlosen-geht-whlen (abgerufen am 25.06.2021)

Freie Presse (Chemnitz) (18.09.2020): Obdachlose von OB-Wahl grundsätzlich ausgeschlossen. https://www.freiepresse.de/chemnitz/obdachlose-von-ob-wahl-grundsaetzlich-ausgeschlossen-artikel11090695 (abgerufen am 13.05.2021)

Gerull, Susanne (2018a): „Unangenehm", „arbeitsscheu", „asozial". Zur Ausgrenzung von wohnungslosen Menschen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 25-26/2018, S. 30–36

Gerull, Susanne (2018b): 1. systematische Lebenslagenuntersuchung wohnungsloser Menschen. Eine Studie der ASH Berlin in Kooperation mit EBET e. V. Berlin: ASH. https://opus4.kobv.de/opus4-ash/frontdoor/index/index/docId/246 (abgerufen am 15.05.2021)

Gerull, Susanne (2020): 1. Nacht der Solidarität. Neu- und Weiterberechnung der Befragungsdaten, vorgelegt am 25.09.2020 auf der 4. Strategiekonferenz zur Wohnungslosenhilfe, Berlin: SenIAS https://www.berlin.de/sen/soziales/besondere-lebenssituationen/wohnungslose/strategiekonferenzen/4-konferenz/ (abgerufen am 22.06.2021)

Hamburger Abendblatt (19.08.2017): Neuer Verein hilft Obdachlosen bei der Bundestagswahl. https://www.abendblatt.de/hamburg/article211634775/Neuer-Verein-hilft-Obdachlosen-bei-der-Bundestagswahl.html (abgerufen am 13.05.2021)

Hurrelmann, Klaus / Schultz, Tanjev (Hg.) (2014): Wahlrecht für Kinder? Politische Bildung und die Mobilisierung der Jugend, Weinheim: Beltz Verlagsgruppe

Holm, Andrej (2019): Wiederkehr der Wohnungsfrage. In: Bundeszentrale für Politische Bildung (Hg.): Gesucht! Gefunden? Alte und neue Wohnungsfragen. Bonn: bpb, S. 98–111

Kaiser, Roman / Michl, Fabian (Hg.) (2020): Landeswahlrecht. Wahlrecht und Wahlsystem der deutschen Länder. Baden-Baden: Nomos

Krennerich, Michael (2019): Ein Recht auf (menschenwürdiges) Wohnen? In: Bundeszentrale für Politische Bildung (Hg.): Gesucht! Gefunden? Alte und neue Wohnungsfragen. Bonn: bpb, S. 22–35

Krennerich, Michael (2021): Freie und faire Wahlen? Standards, Kurioses, Manipulationen. 2. aktualisierte Auflage. Frankfurt/M.: Wochenschau Verlag

Leipziger Zeitung (17.04.2019): Der Stadtrat tagt: Wohnungslose Menschen sollen besser über Wahlen informiert werden. https://www.l-iz.de/politik/leipzig/2019/04/Der-Stadtrat-tagt-Wohnungslose-Menschen-sollen-besser-ueber-Wahlen-informiert-werden-270767 (abgerufen am 13.05.2021)

Neupert, Paul /Lotties, Sarah (2020): Statistikbericht. Zur Lebenssituation von Menschen in den Einrichtungen und Diensten der Hilfen in Wohnungsnotfällen in Deutschland. Berichtsjahr 2018. Berlin: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V.

Palleit, Leander (2011): Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderungen und das Wahlrecht in Deutschland. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Qualitätsgemeinschaft Soziale Dienste e. V. (2018): Unterbringung obdachloser Menschen nach dem Ordnungsrecht – Bestandsaufnahme und Zukunft. http://www.qsd-online.de/PDF/Wohnungslosenhilfe/Ordnungsrechtliche%20Unterbringung%20-%20QSD-Positionspapier%20-%20%2012.04.2018.pdf (abgerufen am 07.02.2020)

Ratzka, Melanie / Kämpfer, Andreas (2018): Befragung obdachloser, auf der Straße lebender Menschen und wohnungsloser öffentlich-rechtlich untergebrachter Haushalte 2018 in Hamburg. Auswertungsbericht. Bielefeld: Gesellschaft für Organisation und Entscheidung (GOE)

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2015): Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen sowie des SSW: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften. Drucksache 18/3537

Schreiber, Wolfgang (2017): BWahlG, Kommentar, 10. Auflage. Köln: Carl Heymanns Verlag

Stadt Leipzig, Dezernat Allgemeine Verwaltung (o.J.): Schriftliche Antwort zur Anfrage Nr. VII-F-00403-AW-01. Betreff: Wahlbeteiligung von Menschen ohne festen Wohnsitz

Stadt Leipzig, Ratsversammlung (2019): Informationsangebot zur Wahlbeteiligung von wohnungslosen Menschen. Verwaltungsstandpunkt Nr. VI-A-06932-VSP-01

Strelen, Karl-Ludwig (2017), in: Wolfgang Schreiber: BWahlG, Kommentar, 10. Auflage. Köln: Carl Heymanns Verlag, § 12, Rdnr. 19

SVR (Sachverständigenrat für Integration und Migration) (2021): Jahresgutachten 2021. Normalfall Diversität? Wie das Einwanderungsland Deutschland mit Vielfalt umgeht. Berlin: SVR

taz. die tageszeitung (05.06.2020): Ein kleines bisschen leichter wählen. https://taz.de/Ein-kleines-bisschen-leichter-waehlen/!5686565/ (abgerufen am 13.05.2021)

Thiel, Hans-Jürgen (2018): Kommunalwahlrecht Schleswig-Holstein, Kommentar, 1. Auflage. Wiesbaden: Kommunal- und Schulverlag

UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2018): Concluding observations on the sixth periodic report of Germany, UN Doc. E/C.12/DEU/CO/6

Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen (2005): Beschluss vom 25.11.2005, Vf. 60-IV-05

Verwaltungsgericht Düsseldorf (2017): Beschluss vom 22.09.2017, Az. 20 L 4679/17

Verwaltungsgericht Hannover (2016): Beschluss vom 09.02.2016, Az. 1 A 12763/14

Weber, Klaus (2019): Bayerisches Kommunalwahlrecht, Kommentar, 4. Auflage. Wiesbaden: Kommunal- und Schulverlag

ZEIT ONLINE (24.09.2017): Von der Politik vergessen. https://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-09/bundestagswahl-obdachlose-armut-wahlbeteiligung-demokratie (abgerufen am 21.05.2021)

ZEIT ONLINE (07.02.2020): Berlin zählt 1.976 obdachlose Menschen. https://www.zeit.de/gesellschaft/2020-02/obdachlosenzaehlung-berlin-wohnungslosigkeit-sozialverbaende-ergebnisse (abgerufen am 20.06.2021)

Impressum

HERAUSGEBER
Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin
Tel.: 030 259 359–0 | Fax: 030 259 359–59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de
Twitter: @DIMR_Berlin

Nürnberger Menschenrechtszentrum e. V. (NMRZ)
Hans-Sachs-Platz 2 | 90403 Nürnberg
Tel: 0911-230 55 50 | Fax: 0911-378 517 78
buero@menschenrechte.org
www.menschenrechte.org

Analyse I Juli 2021
ISBN 978-3-946499-92-3 (PDF)

ZITIERVORSCHLAG
Krennerich, Michael (2021): Wahlrecht von wohnungslosen Menschen. Rechtliche, organisatorische und politische Bedingungen der Wahlrechtsnutzung durch wohnungslose Menschen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

LIZENZ
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de

TITELFOTO
pics_kartub/Pixabay

SATZ
www.avitamin.de

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin

www.institut-fuer-menschenrechte.de