

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Ulla Jelpke, Kersten Naumann und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/4361 –**

Umsetzung des Prüfauftrages zur Einführung des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatenangehörige

Vorbemerkung der Fragesteller

Im Koalitionsvertrag haben CDU, CSU und SPD einen Prüfauftrag zur „Frage des kommunalen Wahlrechts für Ausländer, die keine EU-Bürger sind“, vereinbart (Koalitionsvertrag, S. 118 Ziffer 5766). Am 13. September 2006 forderte der SPD-Vizekanzler Franz Müntefering, ein kommunales Wahlrecht für Bürgerinnen und Bürger aus Nicht-EU-Ländern einzuführen (taz, 15. September 2006). Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Oktober 1990 ist die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatenangehörige nach Artikel 79 Abs. 3 GG nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Sie erfordert eine Grundgesetzänderung und damit eine Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Deutschen Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates (siehe auch die Antwort der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 16/2882). Eine Unabänderbarkeitssperre im Sinne des Artikels 79 Abs. 3 GG ist in Bezug auf das kommunale Wahlrecht für Drittstaatenangehörige nicht zu begründen, da das Bundesverfassungsgericht die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für nichtdeutsche Staatsangehörige (der Europäischen Union) ausdrücklich auch mit Artikel 79 Abs. 3 GG für vereinbar erklärte. Die grundsätzliche Deutung des Volksbegriffs im Zusammenhang des Wahlrechts als Einheit deutscher Staatsangehöriger durch das Bundesverfassungsgericht ist im Übrigen nicht ohne Kritik geblieben (vgl. nur: Astrid Wallrabenstein: „Das Verfassungsrecht der Staatsangehörigkeit“, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1999, 112 ff., m. w. N.). In den EU-Mitgliedstaaten Belgien, Dänemark, Finnland, Großbritannien, Irland, Niederlande, Portugal, Spanien, Estland, Litauen, Slowakei, Slowenien, Ungarn, Island und Tschechische Republik besteht ein Wahlrecht auf kommunaler Ebene für Drittstaatenangehörige unter unterschiedlichen gesetzlichen Voraussetzungen (siehe hierzu: Das kommunale Ausländerinnen-/Ausländerwahlrecht im europäischen Vergleich, Österreichische Stiftung für Politikberatung und Politikentwicklung, Februar 2004).

1. Auf welchem Stand befindet sich die Prüfung der Frage des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatenangehörige durch die Bundesregierung?

Die rechtlichen Voraussetzungen für die Einführung des Kommunalwahlrechts für Ausländer, die keine EU-Bürger sind (Drittstaatenangehörige), sind weitgehend geklärt. Erforderlich wäre eine Verfassungsänderung, da das Grundgesetz es derzeit nicht zulässt, durch einfaches Gesetz Drittstaatenangehörigen das aktive oder passive Wahlrecht für Kommunalwahlen einzuräumen.

Zwar sind nach Artikel 28 Abs. 1 Satz 3 GG Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, in der Bundesrepublik Deutschland in Kreisen und Gemeinden nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar. Die Teilnahme von Ausländern aus Drittstaaten an Wahlen nicht nur auf staatlicher, sondern auch auf kommunaler Ebene schließt das Grundgesetz hingegen grundsätzlich aus. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen Entscheidungen vom 31. Oktober 1990 (BVerfGE 83, 37, 50 ff., 83, 60, 71 ff.) klargestellt, dass das Wahlrecht, durch dessen Ausübung das Volk in erster Linie die ihm zukommende Staatsgewalt wahrnimmt, nach der Konzeption des Grundgesetzes die Eigenschaft als Deutscher voraussetzt. Artikel 20 Abs. 2 Satz 1 GG bestimme, dass das Staatsvolk der Bundesrepublik Deutschland Träger und Subjekt der Staatsgewalt sei. Das Staatsvolk werde nach dem Grundgesetz von den Deutschen, mithin den deutschen Staatsangehörigen und den ihnen nach Artikel 116 Abs. 1 GG gleichgestellten Personen, gebildet. Dieser Grundsatz gilt über Artikel 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG auch für die Landes- und Kommunalebene.

Eine Grundgesetzänderung erfordert nach Artikel 79 Abs. 2 GG die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates. Angesichts dieser qualifizierten Mehrheitsanforderungen könnte eine entsprechende Gesetzesinitiative nur im parteiübergreifenden Konsens beschlossen werden, der gegenwärtig in dieser Frage aus Sicht der Bundesregierung nicht absehbar ist.

2. Falls eine Prüfung der Frage des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatenangehörige noch nicht begonnen wurde, welche Hindernisse stehen nach Auffassung der Bundesregierung dem entgegen?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

3. Bis wann beabsichtigt die Bundesregierung ihren Prüfauftrag abzuschließen?

Die Bundesregierung wird die bestehenden rechtlichen und politischen Handlungsoptionen sorgfältig und ohne Zeitdruck abwägen. Ein konkreter Zeitplan besteht nicht.

4. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass ein Ausschluss von Drittstaatenangehörigen vom kommunalen Wahlrecht und damit von kommunalen Entscheidungsprozessen eine rechtliche Benachteiligung von Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürgern sowie ein demokratisches Defizit darstellt?

Wenn nicht, mit welcher Begründung?

Nein. Die Zuerkennung des kommunalen Wahlrechts für Unionsbürger stellt eine auf europäischem Recht basierende zulässige Privilegierung dar, die dem Integrationsprozess innerhalb der Europäischen Union Rechnung trägt. Das Kommunalwahlrecht für Unionsbürger ist durch das Gesetz zur Änderung des

Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I 2028) eingefügt worden. Artikel 28 Abs. 1 Satz 3 GG verweist insofern auf das Recht der Europäischen Gemeinschaft und setzt Artikel 19 Abs. 1 EG-Vertrag um, wonach jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen hat, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaates.

5. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass die Wahlberechtigung an die nachhaltige Betroffenheit durch die Staatsgewalt anknüpfen muss und nur dies dem eigentlichen Wesensgehalt des Demokratieprinzips entspricht?

Wenn nein, mit welcher Begründung?

Wie bereits in der Antwort zu Frage 1 ausgeführt, setzt das Wahlrecht nach der Konzeption des Grundgesetzes die Eigenschaft als Deutscher voraus. Die in der Fragestellung zum Ausdruck kommende Auffassung wird daher nicht geteilt.

6. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass die Beschränkung des Staatsvolkes auf Deutsche auf einer historischen Betrachtungsweise beruht, die aufgrund der Tatsache, dass die durchschnittliche Aufenthaltsdauer aller Drittstaatenangehörigen 16,8 Jahre beträgt und 21 Prozent aller Drittstaatenangehörigen in Deutschland geboren worden sind (Presseerklärung des Statistischen Bundesamtes vom 28. März 2006), nicht mehr zeitgemäß ist, und das Grundgesetz dem Wandel der tatsächlichen Verhältnisse ausreichend Rechnung tragen und den Begriff des Staatsvolkes entsprechend weiter fassen muss?

Wenn nein, mit welcher Begründung?

7. Inwieweit ist die Bundesregierung grundsätzlich der Auffassung, dass das allgemeine, geheime und gleiche Wahlrecht ein Grundrecht ist, dass allen Bürgerinnen und Bürgern, die auf Dauer staatlicher Herrschaft unterworfen sind, zusteht?

Vergleiche Antwort zu Frage 5.

8. Inwieweit ist die Bundesregierung im Falle einer Bejahung der Frage 7 der Auffassung, dass vor dem Hintergrund, dass für Drittstaatenangehörige allein durch die Einbürgerung das allgemeine, geheime und gleiche Wahlrecht zu erreichen ist, die seit dem Jahr 2000 kontinuierlich zurückgehenden Einbürgerungszahlen und -quoten Ausdruck einer faktischen Einschränkung dieses Grundrechts ist?
9. Inwieweit ist die Bundesregierung im Falle einer Bejahung der Frage 7 der Auffassung, dass mit den geplanten Verschärfungen des Einbürgerungsrechts (vgl. Beschluss der Innenministerkonferenz vom 17. November 2006, TOP 5.1.) dieses Grundrecht weiter eingeschränkt wird?

Entfällt (Frage 7 wurde nicht bejaht).

10. Sieht die Bundesregierung bei der Einführung des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatenangehörige Handlungsbedarf, um der Entwicklung der Mehrheit der europäischen Länder und damit der Integration Deutschlands in die Europäische Union zu entsprechen?

Wenn nein, mit welcher Begründung?

Die Bundesregierung beobachtet mit Interesse die Rechtsentwicklungen in anderen europäischen Staaten. Dabei sind jedoch die jeweils unterschiedlichen verfassungsrechtlichen, gesellschaftlichen und politischen Voraussetzungen und Einflussfaktoren zu berücksichtigen. Allein die Feststellung, dass sich andere Staaten für bestimmte Lösungen entscheiden, ist für die Bundesregierung kein Anlass, besonderen Handlungsbedarf für gesetzgeberische Entscheidungen in Deutschland zu sehen.

11. Ist auf Initiative der Bundesregierung oder der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe, die im Rahmen der Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplans Integration zum Thema „Bürgerschaftliches Engagement und Integration“ Handlungsempfehlungen entwickeln, die Frage des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatenangehörige besprochen worden?

Falls ja, wie ist der Stand der Diskussion und welche Haltung nehmen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ein?

Werden die gemachten Empfehlungen auch in den Nationalen Aktionsplan Integration eingehen?

Falls nein, sieht die Bundesregierung Anlass dazu, die Initiative zu ergreifen und die Frage zur Einführung des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatenangehörige mit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern zu erörtern?

In der Arbeitsgruppe des Nationalen Integrationsplanes zum Themenfeld „Integration durch bürgerschaftliches Engagement und gleichberechtigte Teilhabe stärken“ wurde die Frage des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatenangehörige von Teilnehmerinnen und Teilnehmern in die gemeinsamen Erörterungen eingebracht. Die Diskussion dazu hat zum einen klargestellt, dass Drittstaatenangehörige sich auch ohne das kommunale Wahlrecht auf der Grundlage von § 47 des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) bürgerschaftlich und politisch betätigen können. Von einigen Teilnehmern der Arbeitsgruppe wird die Auffassung vertreten, dass für eine gleichberechtigte Teilhabe und echte Mitgestaltung des Gemeinwesens vor Ort auch Drittstaatenangehörigen das kommunale Wahlrecht eingeräumt werden müsse.

Die Vorschläge der Arbeitsgruppen gehen in den Nationalen Integrationsplan ein.