

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Luise Amtsberg, Katja Keul, Renate Künast, Monika Lazar, Irene Mihalic, Özcan Mutlu, Dr. Konstantin von Notz, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 28 Absatz 1 – Kommunales Ausländerwahlrecht)

A. Problem

Anders als Unionsbürgerinnen und Unionsbürger ist es Drittstaatsangehörigen auch nach jahrelangem Aufenthalt in Deutschland verwehrt, das Zusammenleben politisch mitzugestalten, da sie nicht einmal auf kommunaler Ebene an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen dürfen. Das widerspricht dem demokratischen Prinzip und dem in ihm enthaltenen Freiheitsgedanken, eine Kongruenz zwischen den Inhabern politischer Herrschaft und den dauerhaft einer Herrschaft Unterworfenen herzustellen.

B. Lösung

Durch Ergänzung von Artikel 28 Absatz 1 des Grundgesetzes soll hier lebenden Ausländerinnen und Ausländern, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union besitzen, nach Maßgabe von Landesrecht das aktive und passive Wahlrecht bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden eingeräumt werden. Zudem soll ausdrücklich klargestellt werden, dass von dem Wahlrecht auch das Abstimmungsrecht auf kommunaler Ebene erfasst wird.

Der Gesetzentwurf entspricht den von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in vergangenen Wahlperioden eingebrachten Gesetzentwürfen (Bundestagsdrucksachen 16/6628, 17/1150), dem Gesetzesantrag des Landes Rheinland-Pfalz (Bundesratsdrucksache 623/07) und dem Gesetzentwurf des Bundesrates vom 26. September 1997 (Bundesratsdrucksache 515/97 (Beschluss)), den der Deutsche Bundestag wegen des Ablaufs der 13. Legislaturperiode nicht beraten hat.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

Keine unmittelbaren Kosten. Mittelbar entstehen den Kreisen und Gemeinden Kosten infolge der Erweiterung des Kreises der Wahlberechtigten.

F. Weitere Kosten

Keine.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 28 Absatz 1 – Kommunales Ausländerwahlrecht)

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Änderung des Grundgesetzes

In Artikel 28 Absatz 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird Satz 3 durch die folgenden Sätze ersetzt:

„Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Union, sowie Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Drittstaats besitzen und die ihren ständigen Wohnsitz im Bundesgebiet haben, nach Maßgabe des Landesrechts wahlberechtigt und wählbar. Die nach Satz 3 wahlberechtigten Personen sind auch berechtigt, an Abstimmungen in den Kreisen und Gemeinden teilzunehmen.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 23. Juni 2014

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Der Vertrag von Maastricht vom 7. Februar 1992 hat allen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern das aktive und passive Kommunalwahlrecht in dem Mitgliedstaat der Europäischen Union, in dem sie ihren Wohnsitz haben, eingeräumt. In Deutschland wurde diese Vorgabe noch vor Inkrafttreten des Vertrages durch die Einführung von Artikel 28 Absatz 1 Satz 3 des Grundgesetzes umgesetzt. Drittstaatsangehörige hingegen sind weiterhin auch auf kommunaler Ebene von der Teilnahme von Wahlen und Abstimmungen ausgeschlossen. Wie es das Urteil des Staatsgerichtshofs Bremen vom 31. Januar 2014 belegt, ist es den Ländern nach überwiegender Auffassung verwehrt, eine eigenständige Regelung zu treffen.

Wenn Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, die seit drei Monaten in Deutschland gemeldet sind, bei Kommunalwahlen wählen dürfen, nicht aber Drittstaatsangehörige, die seit vierzig Jahren in Deutschland leben, steht dies im Widerspruch zu dem demokratischen Prinzip und dem in ihm enthaltenen Freiheitsgedanken, eine Kongruenz zwischen den Inhabern politischer Herrschaft und den dauerhaft einer Herrschaft Unterworfenen herzustellen.¹ Millionen von Menschen werden gehindert, über die sie betreffenden Belange – etwa die Verwendung öffentlicher Gelder, die auch durch ihre Steuerzahlungen generiert werden – zu entscheiden und für die kommunalen Entscheidungen Verantwortung zu tragen. In Stadtteilen mit hohem Ausländeranteil entstehen so regelrecht „demokratiefreie“ Zonen; die Mehrheit wird dort zur Minderheit.

Der Erweiterung des Kommunalwahlrechts auf Drittstaatsangehörige steht das von der Ewigkeitsklausel (Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes) geschützte Demokratieprinzip nicht entgegen. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen von 1990 noch behauptet, es gebe einen unauflösbaren Zusammenhang zwischen Volkssouveränität und Staatsangehörigkeit.² Die Einführung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger hat aber bestätigt, dass die Annahme einer Einheitlichkeit der demokratischen Legitimationsgrundlage auf allen Stufen des Staatsaufbaus hinfällig ist.³ Denn wenn Unionsbürgerinnen und Unionsbürger nun an Kommunalwahlen teilnehmen dürfen, so ergibt sich die Legitimität des Wahlergebnisses nicht mehr aus der deutschen Staatsangehörigkeit der Wählerinnen und Wähler. Dass das Kommunalwahlrecht der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger im Einklang mit dem von der Ewigkeitsklausel geschützten Demokratieprinzip steht, kann nicht ernsthaft bezweifelt werden. Dann aber kann auch die Erweiterung des Kommunalwahlrechts auf Drittstaatsangehörige keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen. Denn wenn das Kommunalwahlrecht von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern nicht gegen die Ewigkeitsklausel verstößt, da diese eine strikte Verbindung zwischen deutscher Staatsangehörigkeit und Wahlrecht nicht verlangt, dann kann eine solche strikte Verbindung auch gegenüber Drittstaatsangehörigen nicht ins Felde geführt werden.⁴

Für eine Erweiterung des Kommunalwahlrechts auf Drittstaatsangehörige spricht auch, dass sich die körperchaftliche Legitimation der kommunalen Selbstverwaltung von der staatsrechtlichen Legitimation von Hoheitsgewalt unterscheidet. Denn das von Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes geschützte Selbstverwaltungsrecht der Kommunen soll im Wesentlichen sicherstellen, dass Menschen, die von den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft betroffen sind, diese auch selbst regeln. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft betreffen aber alle Einwohnerinnen und Einwohner einer Kommune, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit.⁵

¹ vgl. abw. Meinung der Richterin Prof. Dr. Sacksofsky zum Urteil des Staatsgerichtshofs Bremen vom 31. Januar 2014 – St 1/13; Gutachten von Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich K. Preuß zum Bericht und Dringlichkeitsantrag des nichtständigen Ausschusses „Ausweitung des Wahlrechts“ der Bremischen Bürgerschaft vom 16. Januar 2013, Anlage 4 zu Drs. 18/731; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 5. November 1993, BR-Drs. 800/93, S. 98.

² BVerfGE 83, 37; 83, 60.

³ Gutachten von Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich K. Preuß zum Bericht und Dringlichkeitsantrag des nichtständigen Ausschusses „Ausweitung des Wahlrechts“ der Bremischen Bürgerschaft vom 16. Januar 2013, Anlage 4 zu Drs. 18/731.

⁴ vgl. abw. Meinung der Richterin Prof. Dr. Sacksofsky zum Urteil des Staatsgerichtshofs Bremen vom 31. Januar 2014; Stellungnahme von Dr. Felix Hanschmann in der Öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages vom 22. September 2008, Ausschussdrucksache 16(4)495 F; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 5. November 1993, BR-Drs. 800/93, S. 98.

⁵ vgl. Stellungnahme von Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig in der Öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages vom 22. September 2008, Ausschussdrucksache 16(4)495 A.

Schließlich steht die fehlende Möglichkeit der politischen Partizipation von Drittstaatsangehörigen in einem unauflösbaren Widerspruch zu dem überparteilichen integrationspolitischen Konsens. Um den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu wahren, zu stärken und zu gestalten, müssen Integration und Partizipation Hand in Hand gehen. Die Erweiterung des Kommunalwahlrechts auf Drittstaatsangehörige würde die Integrationsbemühungen von Drittstaatsangehörigen unterstützen und damit im Interesse der gesamten Gesellschaft liegen.⁶

Die Erweiterung des Kommunalwahlrechts auf Drittstaatsangehörige findet zahlreiche Unterstützer in der Zivilgesellschaft. In anderen Staaten ist das Kommunalwahlrecht für Drittstaatsangehörige bereits Realität. Dazu gehören 16 Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Teilweise ist das Kommunalwahlrecht für Drittstaatsangehörige von einer gewissen Aufenthaltsdauer abhängig, teilweise wird es aufgrund bilateraler Verträge gewährt, wenn beide Vertragsstaaten den jeweiligen Staatsangehörigen das Kommunalwahlrecht einräumen.⁷ In Island und Norwegen bestehen ähnliche Regelungen, ebenso in manchen Kantonen der Schweiz. Gleiches gilt für etliche Staaten außerhalb Europas, etwa Chile, Neuseeland und Uruguay.⁸

B. Besonderer Teil

Die Änderung von Artikel 28 Absatz 1 Satz 3 des Grundgesetzes ermöglicht die Beteiligung aller Einwohnerinnen und Einwohnern an den Kommunalwahlen.

Der neue Artikel 28 Absatz 1 Satz 4 des Grundgesetzes stellt klar, dass Ausländerinnen und Ausländern neben dem Kommunalwahlrecht auch das Abstimmungsrecht auf kommunaler Ebene besitzen. Damit werden bislang bestehende Zweifel bei der Auslegung von Artikel 28 Absatz 1 des Grundgesetzes ausgeräumt. In den Ländern, in denen keine plebiszitären Elemente auf kommunaler Ebene existieren, findet Artikel 28 Absatz 1 Satz 4 keine Anwendung.

⁶ vgl. Stellungnahme von Prof. Dr. Klaus Sieveking in der Öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages vom 22. September 2008, Ausschussdrucksache 16(4)495 E.

⁷ <http://mediendienst-integration.de/artikel/kommunalwahlrecht-auslaender-schleswig-holstein.html> (Stand 26.05.2014).

⁸ vgl. *Sieveking*, Kommunalwahlrecht für Drittstaatsangehörige – „kosmopolitische Phantasterei“ oder Integrationsrecht für Einwanderer?, ZAR 2008, 121 (122) m.w.N., Protokoll Nr. 16/74 der Öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages vom 22. September 2008, S. 9 und 12.

