

Kommunales Wahlrecht für alle! Jetzt einführen!

Antrag Nr. 14-20 / A 01080 der Stadtratsfraktion
DIE GRÜNEN/RL vom 27.05.2015

1 Anlage

Beschluss des Kreisverwaltungsausschusses vom 29.09.2015 (VB) Öffentliche Sitzung

I. Vortrag des Referenten

1. Anlass

Mit beiliegendem Antrag Nr. 14 - 20 / A 01080 vom 27.05.2015 durch die Stadtratsfraktion Bündnis90/Die GrünenRL, „Kommunales Wahlrecht für alle! Jetzt einführen!“, wird der Oberbürgermeister dazu aufgefordert, sich im Deutschen Städtetag dafür einzusetzen, dass die rechtlichen Voraussetzungen für ein kommunales Ausländerwahlrecht geschaffen werden.

Als Begründung wird angeführt, dass 12,39 % der Münchner Bürgerinnen und Bürger auf kommunaler Ebene nicht wahlberechtigt sind. Es wird darauf verwiesen, dass es dem demokratischen Grundprinzip widerspricht, wenn so viele Münchner Bürgerinnen und Bürger nicht an der politischen Willensbildung teilnehmen können. Des Weiteren setze sich der Ausländerbeirat der Landeshauptstadt München schon lange für die Einführung des kommunalen Wahlrechts für alle Münchner Bürgerinnen und Bürger ein.

Für die Behandlung des Antrages wurde eine Fristverlängerung gewährt.

2. Aktuelle Situation

2.1 Bundesebene

Die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger ist rechtlich nur dann möglich, wenn im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens das Grundgesetz (GG), die Bayerische Verfassung (BV) und alle mit dieser Problematik befassten, nachgeordneten Gesetze entsprechend geändert werden.

Das Bundesverfassungsgericht setzte sich im Jahr 1990 (vgl. BVerfGE 83, 34 ff) mit der Verfassungsmäßigkeit eines kommunalen Ausländerwahlrechts in Schleswig-Holstein auseinander. Ein entsprechendes Gesetz aus dem Jahr 1989 wurde im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens als mit dem Grundgesetz nicht vereinbar und deshalb für verfassungswidrig erklärt.

Das Gericht stellte fest, dass nach Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG das Staatsvolk der Bundesrepublik Deutschland Träger und Subjekt der Staatsgewalt ist. Dieses Staatsvolk besteht nur aus den Deutschen selbst und den nach Art. 116 Abs. 1 GG gleichgestellten Personen. Das Wahlrecht, durch welches das Volk in erster Linie die ihm zukommende Staatsgewalt wahrnimmt, setzt deshalb die Eigenschaft als „Deutscher“ voraus. Für Wahlen auf kommunaler Ebene sieht Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG vor, dass auch Personen, die eine Staatsangehörigkeit aus einem Mitgliedsstaat der Europäischen Gemeinschaft besitzen, wahlberechtigt und wählbar sind.

Um eine Verfassungsmäßigkeit für ein kommunales Ausländerwahlrecht zu schaffen, ist daher eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich. Art. 79 Abs. 2 GG besagt, dass für eine Änderung des Grundgesetzes eine 2/3 Mehrheit der Mitglieder des Deutschen Bundestages und eine 2/3 Mehrheit des Bundesrates erforderlich ist. Eine Änderung der Artikel 1 bis 20 ist unzulässig.

Derzeit liegt dem Deutschen Bundestag ein Gesetzentwurf vom 11.07.2014 der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vor, der die Einführung des kommunalen Ausländerwahlrechts beinhaltet (BT-Drucksache 18/2088). Bisher hat hierüber noch keine Beratung stattgefunden. Ein weiterer Gesetzentwurf vom 12.11.2014 zur Einführung eines allgemeinen Wahlrechts für alle Einwohnerinnen und Einwohner der Bundesrepublik Deutschland (BT-Drucksache 18/3169) der Fraktion DIE LINKE geht sogar weiter. Dieser sieht die Einführung eines allgemeinen Wahlrechts für alle Bürgerinnen und Bürger, egal welcher Nationalität, vor, die seit mindestens fünf Jahren über einen rechtmäßigen Aufenthaltsstatus verfügen. Hier soll das Wahlrecht auch auf Bundes- und Landesebene sowie zur Europawahl gewährt werden. Auch hier hat bisher keine Beratung im Bundestag stattgefunden.

Schon in früheren Legislaturperioden befasste sich der Deutsche Bundestag mit der Fragestellung, ob man allen Ausländerinnen und Ausländern ein Wahlrecht einräumen sollte. Jedoch scheiterte der Versuch, das Wahlrecht allen Ausländerinnen und Ausländern auf Bundes- und Landesebene zu gewähren an den erforderlichen Mehrheiten für eine Änderung des Grundgesetzes (vgl. auch BT-Drucksachen 16/5904, 16/13033 und 16/13165 aus den Jahren 2007 bis 2009).

2.2 Ebene der Bundesländer

Auf Ebene der Bundesländer wurde bereits 2007 eine Bundesratsinitiative zur Änderung des Art. 28 Abs. 1 GG für die Einführung eines kommunalen Ausländerwahlrechts durch die Bundesländer Rheinland-Pfalz und Berlin eingebracht. Diesem Antrag haben sich die Bundesländer Niedersachsen, Schleswig-Holstein sowie Baden-Württemberg zwischenzeitlich angeschlossen (vgl. Bundesrats-Drucksache 623/07).

Das gleiche Thema war bereits 1997 Gegenstand einer Bundesratsinitiative. Diese unterfiel aber vor einer Beschlussfassung des Bundestages der Diskontinuität.

Am 17.04.2015 gab Bayerns Innenminister Joachim Herrmann eine diesbezügliche Stellungnahme ab. Er lehnt das kommunale Wahlrecht für Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger ab. Nach seiner Auffassung wird die Integration allein durch die Schaffung des Wahlrechts für Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger nicht gefördert. Vielmehr muss erst eine Integration erfolgt sein, an deren Ende der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit und somit der Möglichkeit, an allen Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen, steht. Der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit ist in der Regel nach 8-jährigem gewöhnlichem und rechtmäßigem Aufenthalt möglich, in Ausnahmefällen (z. B. Deutschverheiratung) auch früher. Des Weiteren führte Innenminister Herrmann an, dass für ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger die Chance besteht, sich auf kommunaler Ebene anderweitig zu engagieren – z. B. in Ausländerbeiräten.

2.3 Wahlrecht für Drittstaatler in Europa

Von den 27 anderen Staaten der Europäischen Union besteht derzeit in 15 Staaten auch für (einige) Drittstaatsangehörige ein kommunales Wahlrecht in Bezug auf die Wählbarkeit. In 11 Staaten umfasst dieses auch das aktive Wahlrecht. Zu diesen Staaten gehören u.a. Belgien, Irland, Dänemark, Luxemburg, Niederlande, Schweden, Spanien und das Vereinigte Königreich. Die jeweiligen Regelungen sind sehr unterschiedlich. Das kommunale Wahlrecht wird in diesen Ländern von mindestens einer von vier unterschiedlichen Bedingungen abhängig gemacht:

- der Aufenthaltsdauer,
- einer Registrierung im Wählerverzeichnis,
- spezieller Aufenthaltstitel oder
- der Gegenseitigkeit in Bezug auf ein kommunales Wahlrecht der eigenen Staatsangehörigen im Drittstaat

Alle EU-Staaten die ein solches kommunales Wahlrecht für Drittstaatsangehörige

eingeführt haben, taten dies vor mehr als einem Jahrzehnt. Derzeit gibt es entsprechende Vorhaben in Frankreich.

2.4 Position des Deutschen und des Bayerischen Städtetags

Der Deutsche Städtetag hat sich zum letzten Mal im Jahr 2008 intensiv mit dem Thema ob und wie ein kommunales Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten eingeführt werden kann, auseinandergesetzt. Beraten wurden neben verschiedenen Expertengutachten vor allem die Aussagen der Sachverständigen, die hierzu im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 22.09.2008 angehört wurden. Danach gibt es zwei nicht miteinander vereinbare Meinungsblöcke.

Von den Befürworterinnen und Befürwortern eines kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige wird die Ansicht vertreten, dass die Ausdehnung des kommunalen Wahlrechts auf diese Personengruppe keinen Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG in Verbindung mit dem Demokratieprinzip darstelle. Ein Beispiel hierfür sei in der Einführung des kommunalen Wahlrechts für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zu sehen. Eine entsprechende Grundgesetzänderung wäre nach dieser Auffassung zulässig, vorausgesetzt die erforderlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat kämen zustande.

Dagegen steht die Auffassung der Gegnerinnen und Gegner einer entsprechenden Grundgesetzänderung, dass das Kommunalwahlrecht für Drittstaatsangehörige gegen Art. 79 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und 2 GG verstößt. Demnach sei die Ausübung der Staatsgewalt nur den deutschen Staatsangehörigen sowie auf kommunaler Ebene, wegen des Staatsziels der europäischen Integration, auch den Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern vorbehalten. Eine Ungleichbehandlung zwischen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen sei aus sachlichen Gründen gerechtfertigt. Sie liege in der Integration Deutschlands in die europäische Gemeinschaft, die verfassungsrechtlich durch Art. 23 GG anerkannt und durch den Integrationsauftrag der Präambel zum Grundgesetz auch geboten ist.

Eine abschließende Beschlussfassung oder Empfehlung durch den Deutschen Städtetag ist bislang nicht erfolgt. Der Vorstand des Bayerischen Städtetags hat sich zuletzt in seiner Sitzung am 15.07.2009 mit der Frage befasst. Angesichts eindeutiger verfassungsrechtlicher Vorgaben und des Ergebnisses der Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene wurde der Frage einer Wahlrechtsänderung nicht weiter nachgegangen. Auch wurde in Frage gestellt, ob die Einführung eines Kommunalwahlrechts für Angehörige aus Drittstaaten wesentlich zur Integration beitragen würde.

In den letzten Jahren wurde das Thema von Gremien der kommunalen Spitzenverbände nicht weiter behandelt, zumal es auch keine Initiativen der Mitgliedsstädte gab.

3. Weiteres Vorgehen

Die beiden aktuellen Gesetzentwürfe und die Bundesratsinitiative wären nach Auffassung des KVR zwar ein Anlass, eine erneute Diskussion anzustoßen.

Gerade weil es keine aktuelle und eindeutige Positionierung des Deutschen und des Bayerischen Städtetages hierzu gibt, kann eine Neuaufnahme der Beratungen mit dem Ziel einer Empfehlung an den jeweiligen Bundes- bzw. Landesgesetzgeber die Thematik wieder in das Bewusstsein der politischen Entscheidungsträger rücken. Es sind in erster Linie die Bürgerinnen und Bürger in den Kommunen, die hiervon betroffen wären, ganz besonders auch die hier lebenden Drittstaatsangehörigen. Dies spricht für das Anliegen des Antrags.

Allerdings ist nach Auffassung des KVR zweifelhaft, ob es in den Mitgliedskommunen mittlerweile eine Mehrheit für die Einräumung des kommunalen Wahlrechts gibt. Nach Einschätzung des KVR werden die Positionen wie schon in der Vergangenheit je nach parteipolitischer Prägung der Kommunen aussehen.

Überdies ist zu beachten, dass sich die Kontroverse in jedem Fall nur durch eine abschließende Entscheidung des Bundestages und im Falle einer Klage gegen eine entsprechende Grundgesetzänderung durch das Bundesverfassungsgericht lösen lässt.

Hinzu kommt, dass es ebenso wie beim kommunalen Wahlrecht für EU-Staatsangehörige und nach den Vorbildern in anderen EU-Staaten auch bei einer Einräumung des kommunalen Wahlrechts in Deutschland Voraussetzungen, insbesondere zur Mindestaufenthaltsdauer und zum Aufenthaltsstatus, geben wird, die voraussichtlich denen einer Einbürgerung entsprechen würden. Das KVR hält im Übrigen die grundsätzliche Position für nachvollziehbar, dass Voraussetzung des kommunalen Wahlrechts die deutsche Staatsangehörigkeit oder die eines EU-Mitgliedstaates sein sollte. Nach Einschätzung des KVR dürfte diese Position in den kommunalen Spitzenverbänden auch nach wie vor Mehrheitsmeinung sein.

Denkbar wäre es aber unter Umständen zwischen Wahlen und Abstimmungen zu differenzieren und Drittstaatsangehörigen z.B. ein Recht auf Abstimmung bei Bürgerentscheiden einzuräumen. Bei diesen, auf kommunaler Ebene oft grundsätzlichen Entscheidungen zu Sachfragen von großer Tragweite ist es nicht nachvollziehbar, warum ein großer Teil der unmittelbar von der Entscheidung betroffenen Personen an der Entscheidung selbst nicht beteiligt werden dürfen.

Abschließend schlägt das KVR vor, dass die Landeshauptstadt unter Bezugnahme auf den vorliegenden Stadtrats-Antrag zunächst eine Diskussion und Meinungsbildung im den Gremien der Kommunalen Spitzenverbände anstößt. Gegebenenfalls kann auch eine vertiefte und aktualisierte Prüfung initiiert werden, unter welchen Voraussetzungen die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige verfassungsrechtlich vertretbar und auf Bundesebene politisch durchsetzbar wäre. Eine Ablehnung der Forderung nach einem kommunalen Wahlrecht für Drittstaatsangehörige in den Gremien der Kommunalen Spitzenverbände, insbesondere im Deutschen Städtetag, sollte nach Auffassung des KVR vermieden werden.

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Die Beschlussvorlage wurde mit dem Direktorium und der Stelle für interkulturelle Arbeit abgestimmt.

Der Korreferent des Kreisverwaltungsreferates, Herr Stadtrat Dr. Dietrich, hat von dieser Beschlussvorlage Kenntnis genommen.

II. Antrag des Referenten

1. Der Oberbürgermeister wird gebeten, über den Bayerischen und Deutschen Städtetag dafür einzutreten, dass durch den Bundesgesetzgeber die rechtlichen Grundlagen für die Einführung des Kommunalwahlrechts für Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger geschaffen werden.
2. Der Antrag Nr. 14 - 20 / A 01080 der Stadtratsfraktion Bündnis90/Die Grünen/RL vom 27.05.2015 ist damit geschäftsordnungsgemäß behandelt.
3. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der/Die Vorsitzende

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/in

Dr. Blume-Beyerle
Berufsmäßiger Stadtrat

IV. Abdruck von I. mit III.

über den Stenographischen Sitzungsdienst
an das Revisionsamt
an das Direktorium – Dokumentationsstelle
mit der Bitte um Kenntnisnahme.

V. Wv Kreisverwaltungsreferat - GL/12

zur weiteren Veranlassung

zu V.

1. Die Übereinstimmung des vorstehenden Abdruckes mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. An den Ausländerbeirat
3. An die Stelle für interkulturelle Arbeit
4. Zurück an das Kreisverwaltungsreferat GL/35

Am

Kreisverwaltungsreferat GL/12