

Mehr Demokratie e.V.
Dr. Michael Efler

Berlin, den 1.10.2008

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Kommunales Ausländerwahlrecht)

BT-Drs. 16/6628 und zum Antrag BT-Drs. 16/5904

Mit dem vorliegenden Antrag der Fraktion der LINKEN¹ und dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN² soll das kommunale Ausländerwahlrecht, das bislang auf Staatsangehörige der Europäischen Gemeinschaft beschränkt ist, auf Drittstaatenangehörige ausgeweitet werden. Für ein solches Vorhaben ist zunächst die politische Sinnhaftigkeit zu bewerten, bevor im Anschluss auf die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eingegangen werden soll. Dies wird im Wege von sieben Thesen geschehen.

1. Was alle betrifft, bedarf der Zustimmung aller

Das Demokratieprinzip gilt als zentrale Norm des Grundgesetzes, aus der der weitgehend anerkannte Grundsatz „*quod omnes tangit, ab omnibus approbetur*“ entspringt. Dieser Grundsatz besagt, dass eine Kongruenz zwischen den Inhabern politischer Rechte und den der Staatsgewalt Unterworfenen bestehen soll. Auch das Bundesverfassungsgericht erkannte dieses Prinzip in seiner Entscheidung zum Ausländerwahlrecht in Schleswig-Holstein vom 31. Oktober 1990 an³. Als weiterer wichtiger demokratischer Grundsatz kann die Allgemeinheit der Wahl angeführt werden: Bei den Drittstaatenangehörigen handelt es sich keineswegs um eine kleine Gruppe, wo ein Ausschluß von Partizipationsrechten zumindest quantitativ nicht groß ins Gewicht fallen würde. Unter den 6,7 Mio. 2005 in Deutschland gemeldeten Ausländern waren 68,2% (4,6 Mio.) Drittstaatenangehörige vorwiegend mit türkischem, serbisch-montenegrinischem und kroatischen Pass. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer von Personen dieser drei Gruppen lag 2005 bei 19,7 Jahren.⁴

Die bisherigen Argumente sprechen jedoch nicht zwingend für eine Einführung des kommunalen Ausländerwahlrechts, stattdessen könnten die beschriebenen Probleme auch auf dem Weg einer Reform des Staatsangehörigkeitsrechts gelöst werden.

¹ BT-Drucks. 16/5904

² BT-Drucks. 16/6628

³ BVerfGE 83, 37.

⁴ Statistik des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge vom 31.12.2005 (S. 82/83):

http://www.bamf.de/clin_043/nn_564242/SharedDocs/Anlagen/DE/DasBAMF/Downloads/Statistik/statistik-auflage14-2-auslaendezahlen.html

2. Ausländerwahlrecht und erleichterte Einbürgerung sind kein Gegensatz

Ein genauerer Blick auf die deutsche Einbürgerungspraxis zeigt jedoch, dass der Weg, eine bessere Beteiligung von Drittstaatenangehörigen durch verstärkte Einbürgerungen zu erreichen, steinig ist. Auch nach der Reform des Staatsbürgerschaftsrechts sind die Hürden für eine Einbürgerung nach wie vor sehr hoch: Die betreffende Person muss sich 8 Jahre regelmäßig in Deutschland aufhalten und in der Regel die eigene Staatsangehörigkeit aufgeben. Als enorme Schwierigkeit erweist sich auch die Voraussetzung, dass der eigene Lebensunterhalt und der der Familie grundsätzlich aus eigenen Mitteln bestritten werden muss. Diese Regelung schließt alle Personen, die auf staatliche Hilfe angewiesen sind, von einer Einbürgerung aus. Damit ist das Wahlrecht indirekt von der Einkommenssituation der Person abhängig. Die seit dem Jahr 2000 rückläufige Zahl von Einbürgerungen verdeutlicht die bestehenden Probleme. Dazu kommt, dass es auch legitime Gründe gibt, die Staatsangehörigkeit eines Staates, in dem man seinen dauerhaften Aufenthalt hat, nicht anzunehmen. All dies zeigt, dass die Einbürgerung keinesfalls das kommunale Ausländerwahlrecht für Drittstaatenangehörige ersetzen kann, sondern vielmehr als Ergänzung dienen sollte. Dass kommunales Ausländerwahlrecht und Einbürgerung keinen Widerspruch darstellen, sondern vielmehr zusammen gehören, zeigen auch Vergleichszahlen zwischen Deutschland und europäischen Ländern mit kommunalem Ausländerwahlrecht für Drittstaatenangehörige. Während die Einbürgerungsquote in Deutschland bei 1,8% liegt, weisen Schweden mit 7% und die Niederlande mit 6,8% einen deutlich höheren Wert auf⁵.

Bemerkenswert ist, dass sich die Gegner der Ausweitung eines kommunalen Ausländerwahlrechts häufig auch gegen ein erleichtertes Einbürgerungsrecht aussprechen und somit bewusst oder unbewußt den Ausschluss einen beträchtlichen Teils der in Deutschland lebenden Menschen von demokratischen Mitwirkungsrechten in Kauf nehmen.

3. Ausländerwahlrecht fördert die Integration

Gerade die Integration dieses Teils der Bevölkerung wird in Deutschland in den letzten Jahren heftig diskutiert. Dabei könnte die Ausweitung des kommunalen Ausländerwahlrechts einen wertvollen Beitrag leisten: Wer mehr verbindliche Rechte einräumt, stärkt damit das politische Interesse. Dies zeigt sich etwa auch bei der Einführung direktdemokratischer Verfahren. Anstatt Entscheidungen ausschließlich den gewählten Mandatsträgern zu überlassen, befassen sich Menschen selbst mit Politik und entwickeln Interesse. Bei Ausländern erhöht ein stärkeres politisches Interesse die Einbindung in Deutschland und vermittelt darüber hinaus ein Zugehörigkeitsgefühl. Darüber hinaus wären Drittstaatler als potentielle Wähler für Parteien eine interessante Zielgruppe, was zu einer weiteren Öffnung der Parteien für Themen und Probleme von Migrantinnen und Migranten führen würde.

4. Die Einführung des kommunalen Ausländerwahlrechtes in Deutschland würde dem europäischen und internationalen Trend folgen

Ein weiteres Argument für die Ausweitung des kommunalen Ausländerwahlrechts ist, dass Deutschland europäischen und internationalen Trends folgen würde. Bereits 10 der 15 „alten“ EU-Staaten haben ein kommunales Ausländerwahlrecht, die meisten aktives und passives Wahlrecht für alle Drittstaatler. Davon abweichend gibt es auch Regelungen, die nur

⁵ Daten-Fakten-Trends. Deutschland im Europäischen Vergleich, hrsg. von der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin 2005, S. 27. Die Einbürgerungsquote besagt, dass 1,8% der in Deutschland lebenden Ausländer die deutsche Staatsbürgerschaft annehmen.

Angehörigen bestimmter Staaten ein Wahlrecht einräumen, etwa bei Gegenseitigkeit oder im Fall von Großbritannien der Zugehörigkeit zum Commonwealth. In den neuen EU-Staaten gibt es zwar bislang nur in Estland ein kommunales Ausländerwahlrecht. In Litauen, Tschechien, Slowenien und der Slowakei ist es aber bereits beschlossen, aber noch nicht zur Anwendung gekommen. Von den Nicht-EU-Staaten gewähren Island und Norwegen ein kommunales Ausländerwahlrecht.⁶ Insgesamt lässt sich eine europäische Entwicklung hin zu einer Ausweitung des Kommunalwahlrechts erkennen. Dieser Trend bestätigt sich auch mit Blick auf die internationale Ebene, wo 45 Staaten ein Ausländerwahlrecht auf kommunaler, regionaler und teilweise sogar nationaler Ebene kennen. Letzteres gibt es u.a. in Uruguay, Chile, Neuseeland und seit Kurzem auch in Ecuador. Mit der Einführung eines kommunalen Ausländerwahlrechts für Drittstaatler würde Deutschland also dem Beispiel zahlreicher vergleichbarer etablierter Demokratien folgen.

5. Der vorliegende Gesetzentwurf bzw. Antrag stellen lediglich eine Öffnungsklausel dar

Sollte sich Deutschland dieser weltweiten Entwicklung anschließen, muss betont werden, dass der vorliegende Gesetzentwurf eine Öffnungsklausel darstellt und den Ländern die Möglichkeit eröffnet, ein kommunales Ausländerwahlrecht zu schaffen. Eine Pflicht zur Einführung eines kommunalen Ausländerwahlrechts für Drittstaatenangehörige bestünde nicht. Vielmehr hätten die Bundesländer Freiheit über Einführung und Ausgestaltung des Wahlrechts. Somit wären unterschiedliche Regelungen möglich, weshalb der Gesetzentwurf einen pro-föderalen Charakter besitzt. Unterschiedliche Regelungen wären etwa bei Fristen denkbar, allerdings könnte sich das Wahlrecht auch auf einzelne Staaten beschränken, die beispielsweise das Recht auf Gegenseitigkeit einräumen. Es gäbe theoretisch sogar die Möglichkeit Sprachkenntnisse oder die Verfassungstreue zur Bedingung für ein Wahlrecht zu machen.

Insgesamt zeigt sich, dass gewichtige politische Gründe für eine Einführung des vorgeschlagenen kommunalen Ausländerwahlrechts für Drittstaatenangehörige sprechen. Häufig wird jedoch auf verfassungsrechtliche Bedenken verwiesen, die einer Einführung des kommunalen Ausländerwahlrechts für Drittstaatenangehörige entgegenstünden. Daher soll in der Folge die Verfassungsmäßigkeit einer solchen Regelung näher untersucht werden.

6. Das Dogma der Bindung des Wahlrechtes an die Staatsangehörigkeit ist mit der Einführung des Wahlrechtes für Unionsbürger durchbrochen worden

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines kommunalen Ausländerwahlrechts ist vom Bundesverfassungsgericht bislang nicht abschließend entschieden worden. Bei der in diesem Zusammenhang häufig erwähnten Entscheidung zum Ausländerwahlrecht in Schleswig-Holstein⁷ stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass die dort vorgesehene Neuregelung einen Verstoß gegen Artikel 28 des Grundgesetzes darstellt. Da die vorliegenden Gesetzentwürfe jedoch gerade eine Änderung dieses Artikels vorsehen, kann die Entscheidung vom 31. Oktober 1990 nicht auf die heutige Situation übertragen werden.

Zudem fand in der Zwischenzeit eine Änderung des Grundgesetzes statt, die Auswirkungen auf die derzeitige Situation hat. Am 21.12.1992 wurde Art. 28 Abs. 1 S. 3 eingefügt, der besagt, dass *„auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar“* sind. Demokratietheoretisch ist es nicht zu

⁶ Bauer, W.T.: Das kommunale AusländerInnenwahlrecht im europäischen Vergleich, Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung, aktualisierte Fassung, Januar 2007.

⁷ BVerfGE 83, 37.

rechtfertigen, warum EU-Bürger und Drittstaatenangehörige hinsichtlich ihrer Berechtigung, aktiv am politischen Geschehen zu partizipieren, unterschiedlich behandelt werden. Allerdings hat diese Entscheidung auch Auswirkungen auf die rechtliche Beurteilung einer Ausweitung des kommunalen Ausländerwahlrechts. Mit der Schaffung eines Wahlrechts für Bürger der Europäischen Gemeinschaft wurde das Dogma der Beschränkung des Wahlrechts auf Deutsche durchbrochen. Da der verfassungsändernde Gesetzgeber diesen Grundsatz aufgegeben hat, ist nicht ersichtlich, warum weiterhin zwischen Ausländern der Europäischen Gemeinschaft und Drittstaatenangehörigen unterschieden werden muss. Diese Unterscheidung wird mit der europäischen Integration gerechtfertigt, was jedoch nicht überzeugt. Denn die Gegner eines kommunalen Ausländerwahlrechts für Drittstaatenangehörige nennen als ihr Hauptargument die unten erläuterte Ewigkeitsklausel nach Art. 79 Abs. 3 GG. Wenn man der Meinung ist, dass die Ewigkeitsklausel ein Wahlrecht für Drittstaatler verhindert, stünde sie auch einem Wahlrecht für Angehörige von Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft entgegen, da sich auch die europäische Integration nicht über die dem verfassungsändernden Gesetzgeber gesetzten Grenzen hinwegsetzen kann.

7. Das kommunale Ausländerwahlrecht ist mit der Ewigkeitsklausel vereinbar

Die so genannte Ewigkeitsklausel aus Art. 79 Abs. 3 GG besagt, dass eine Grundgesetzänderung, durch die zentrale Verfassungsprinzipien sowie die in den Artikeln 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze berührt werden, unzulässig ist. Als einer dieser Grundsätze soll in Artikel 20 GG mit dem Begriff Volk unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ausschließlich das deutsche Volk gemeint sein, weshalb ein kommunales Wahlrecht für alle in Deutschland lebenden Ausländer diesem Grundsatz entgegenstehen soll.

Bei genauerer Untersuchung der Ewigkeitsklausel kommt man allerdings zu dem Schluss, dass die Ewigkeitsklausel in diesem Zusammenhang nicht herangezogen werden kann. Um den Sinn dieser Klausel zu verstehen, hilft ein Blick auf die Entstehungsgeschichte dieser Norm beziehungsweise des Grundgesetzes. Die Protokolle des Parlamentarischen Rates zeigen, dass die Norm aufgrund der Erfahrungen der nationalsozialistischen Diktatur eingeführt wurde und ähnliche Entwicklungen in Zukunft verhindern sollte. So begründete der Allgemeine Redaktionsausschuss seinen Vorschlag zu Artikel 79 wie folgt:

„Diese Bestimmung soll zum Ausdruck bringen, daß dieses Grundgesetz nicht die Hand bieten darf zu seiner eigenen Totalbeseitigung oder -vernichtung, insbesondere dazu, daß ggf. eine revolutionäre antidemokratische Bewegung mit demokratischen Mitteln auf scheinbar ›legalem‹ Wege die hier normierte demokratisch rechtsstaatliche Grundordnung ins Gegenteil verkehrt...Jeder Verfassungsänderung soll nur die Grundsubstanz entzogen sein, d. h. die in den Art. 1 und 21 niedergelegten Grundsätze.“⁸

Die Ewigkeitsklausel dient also dazu, die Aufrechterhaltung der demokratischen und freiheitlichen Grundordnung in Deutschland zu gewährleisten. Hier einen Zusammenhang zu einem kommunalen Ausländerwahlrecht für Drittstaatler herzustellen und mit dieser Argumentation gegen dessen Schaffung zu argumentieren, wäre eine klare Fehlinterpretation dieser Klausel. Selbst ein Kritiker der vorgelegten Gesetzentwürfe kann darin wohl nur schwer den Versuch einer Totalbeseitigung oder Vernichtung des Grundgesetzes sehen.

⁸ Zit. nach Hauke Möller: Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes und die Schranken der Verfassungsrevision. Eine Untersuchung zu Art. 79 Abs. 3 GG und zur verfassungsgebenden Gewalt nach dem Grundgesetz, Hamburg Diss. 2004, S. 131.

Die Stellung der Ewigkeitsklausel als Instrument zur Gewährleistung der Demokratie in Deutschland, das nur in absoluten Notsituationen greift, bestätigt sich auch mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Bislang wurde keine der sechs überprüften Grundgesetzänderungen wegen eines Verstoßes gegen die Ewigkeitsklausel zurückgewiesen. Die Ewigkeitsklausel als „*eng auszulegende Ausnahmvorschrift*“ erlaubt nach der BVerfG-Rechtsprechung die „*positivrechtliche Ausprägung dieser Grundsätze aus sachgerechten Gründen zu modifizieren*“. Dieser sachgerechte Grund besteht zweifellos im effektiven Einfluss der Bürger auf die Staatsgewalt, der durch die vorliegenden Gesetzentwürfe ausgeweitet würde. Dieser effektive Einfluss leitet sich wiederum aus dem in Art. 20 (2) GG verbrieften Prinzip der Volkssouveränität ab. Aus diesem Grund ist die Argumentation, dass das kommunale Ausländerwahlrecht für Drittstaatler gegen die Ewigkeitsklausel verstoße, eine eklatante Fehlinterpretation der Verfassung.

Fazit:

Eine Öffnungsklausel zur Ausweitung des kommunalen Ausländerwahlrechts für Drittstaatenangehörige ist politisch sinnvoll und wünschenswert wäre und zudem verfassungsrechtlich zulässig.