



Positionen des Deutschen Caritasverbandes

zum

Wahlrecht auf kommunaler Ebene für Ausländerinnen und Ausländer, die rechtmäßig in der Bundesrepublik leben und dort ihren Lebensmittelpunkt haben.

- Der Deutsche Caritasverband fordert das kommunale Wahlrecht für alle Ausländer(innen), die sich seit fünf Jahren rechtmäßig und dauerhaft in der Bundesrepublik aufhalten und eine Aussicht auf Aufenthaltsverfestigung haben. Sie sollen die Möglichkeit erhalten, wie deutsche und EU-Bürger(innen) auf kommunaler Ebene am politischen Leben teilzuhaben.
- Im Koalitionsvertrag vom November 2005 hat sich die Bundesregierung aus CDU/CSU und SPD verpflichtet, die Frage des kommunalen Wahlrechtes für sogenannte Drittstaatsangehörige zu prüfen. Dieser Verpflichtung ist die Bundesregierung bislang nicht nachgekommen. Die Caritas fordert die Bundesregierung auf, schnellstmöglich den Prüfauftrag anzugehen, so dass die Ergebnisse rasch in die Integrationspolitiken auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene einfließen können.

Herausgegeben von
Deutscher Caritasverband e.V.
Abteilung Soziales und Gesundheit
Referat Migration und Integration
Freiburg 22.10.2007

Redaktion:
Mirko Bastian
Dr. Elke Tießler-Marenda

Postfach 420, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Lorenz-Werthmann-Haus
Telefon-Zentrale 0761/200-0
Telefon-Durchwahl 0761/200-361
Telefax 0761/200-2 11
Mirko.Bastian@caritas.de

1. Einleitung

Integration ist in Deutschland und insbesondere den Kommunen zu einem bedeutenden Politikfeld geworden.¹ Im Alltag, im lokalen Gemeinwesen leben Menschen zusammen, begegnen sich, haben ähnliche Bedürfnisse und Interessen – aber nicht die gleichen Rechte: In Deutschland leben derzeit mehr als 3,7 Millionen Menschen mit nichtdeutscher Staatsangehörigkeit im wahlfähigen Alter, die nicht wählen dürfen.²

2. Politische Teilhabe auf kommunaler Ebene

Die Forderung eines kommunalen Wahlrechtes für alle Ausländer(innen) ist nicht neu. Seit vielen Jahren setzt sich die Caritas neben vielen anderen Organisationen und hochrangigen Persönlichkeiten dafür ein.³

Eine Einwanderungsgesellschaft, als die sich Deutschland heute selbst bezeichnet, fordert von zugewanderten Menschen einen Integrationsbeitrag und die Bereitschaft, sich mit den Gegebenheiten in Deutschland zu arrangieren. Im Gegenzug müssen dann aber auch Chancen zur Integration eröffnet werden.

Wenn in Deutschland von ausländischen Mitbürger(inne)n die Rede ist, so ist dies durch die Realität nicht voll gedeckt. Ausländer(innen) aus Nicht-EU-Staaten haben in Deutschland nur bedingt Zugang zu Bürgerrechten; politische Partizipation durch Wahl ist bislang nicht möglich.

Kommunen treiben die Integration durch kommunale Integrationskonzepte und Integrationsmaßnahmen voran und sind eine wichtige Plattform für demokratische Beteiligung. Auf der kommunalen Ebene fallen Entscheidungen, die die in der Gemeinde wohnenden Zuwanderer(innen) unmittelbar betreffen. Das Leben im Umfeld aktiv mit zu gestalten, politisch zu handeln, die eigenen Interessen selbst zu vertreten und am örtlichen parlamentarischen System zu partizipieren – hier verbirgt sich ein enormes Integrationspotenzial. Denn nur wer Mitwirkungsrechte und den Zugang zu gesellschaftlicher und politischer Teilhabe hat, kann auch Teil des Gemeinwesens werden und sich so vor Ort und in Deutschland heimisch fühlen. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung ist eine Erweiterung des Wahlrechtes im Sinne des *ius domicili* auf alle ihre Wohnbürger(innen) wünschenswert.⁴ Diese Menschen wären dann nicht mehr Objekte des politischen Handelns sondern gestalten das Leben in ihrem Umfeld aktiv mit, denn: wer Verantwortung tragen darf, fühlt sich auch verantwortlich.

Ausländer(innen) können – sofern sie die Voraussetzungen erfüllen – durch Annahme der deutschen Staatsbürgerschaft rechtlich mit Deutschen gleichgestellt werden. Die Einbürgerung steht aber weder am Anfang noch am Ende eines Integrationsprozesses, sie ist Bestandteil davon. Der Deutsche Caritasverband setzt sich für stärkere Beteiligungsmöglichkeiten am politischen und gesellschaftlichen Leben schon vor der Einbürgerung ein.

Bislang können Nicht-EU-Ausländer(innen) lediglich in Gremien mit beratender Funktion tätig sein. Die Integration vor Ort bleibt aber lückenhaft, wenn sie nicht gleichberechtigt wie deutsche und EU-Bürger(innen) an der lokalen Politik partizipieren können. Um die politischen Mitwirkungsmöglichkeiten von Migrant(inn)en zu stärken und nicht länger große Teile der Wohnbevölkerung von

¹ vgl. Baraulina, Tatjana, Friedrich, Lena: Ressourcenorientierte Integrationspolitik in den Kommunen, vhw FW 4/2007, S. 182.

² Zahlen des Ausländerzentralregisters, siehe auch Statistisches Bundesamt Deutschland, <http://www.destatis.de>

³ „Es ist aber falsch, dass wir ein kommunales Wahlrecht haben, das die Mehrheit der bei uns lebenden Ausländer ausschließt [...]. Ich glaube, dass man Wege finden müsste, damit auf der kommunalen Ebene alle dauerhaft hier lebenden Ausländer das Wahlrecht haben – das kommunale Wahlrecht.“ Bundespräsident Johannes Rau am 30.05.2003 beim ökumenischen Kirchentag in Berlin, zitiert nach <http://www.bundespraesident.de/dokumente/-2.92367/Rede/dokument.htm> (letzter Aufruf am 04.10.2007)

⁴ vgl. Bauer, Werner T.: Das kommunale Ausländerwahlrecht im europäischen Vergleich, Wien 2007.

politischer Teilhabe auszuschließen, braucht Deutschland das kommunale Wahlrecht für alle Ausländer(innen), die seit längerer Zeit und mit dauerhafter Perspektive in der Bundesrepublik leben.⁵

3. Rechtslage

Das aktive und passive Wahlrecht ist gemäß Artikel 28 Abs. 1 Satz 3 Grundgesetz derzeit deutschen Staatsangehörigen vorbehalten.

1989 und 1990 wollten die Länder Schleswig-Holstein und Hamburg das Kommunalwahlrecht für alle Ausländer(innen) einführen. Das Bundesverfassungsgericht erklärte diese Regelungen am 31.10.1990 einstimmig für verfassungswidrig⁶, weil nur Deutsche das Staatsvolk konstituieren und folglich nur sie Träger der Staatsgewalt in der Bundesrepublik Deutschland sein könnten.

Nach der Ratifizierung des Maastrichter Vertrages (1992) und einer Änderung des Grundgesetzes nahmen Staatsbürger(innen) der EU-Mitgliedsstaaten erstmals 1995 in Deutschland an Kommunalwahlen teil. Die Ausländer(innen) anderer Staaten sind nach wie vor vom kommunalen Wahlrecht ausgeschlossen. Zur Einführung eines kommunalen Wahlrechts auch für diesen Personenkreis wäre eine Verfassungsänderung erforderlich.

4. Europäischer Vergleich

Ausgehend von einem weiten Politikbegriff bedeutet Demokratie „die Herrschaft des Demos, [und] nicht des Ethnos.“⁷ Folgerichtig fordert der Europarat mit seinen 47 Mitgliedsstaaten seit Jahren, allen Ausländer(inne)n mit legalem Aufenthaltsrecht, unabhängig von der Nationalität das uneingeschränkte aktive und passive Wahlrecht auf kommunaler Ebene zuzusprechen.⁸

Im europäischen Vergleich können drei Gruppen von Staaten unterschieden werden. Zunächst diejenigen, in denen das kommunale Wahlrecht noch immer an die Staatsbürgerschaft gekoppelt ist, beispielsweise Frankreich, Italien, Griechenland, Österreich und Deutschland. Eine weitere Gruppe von Staaten (Großbritannien, Spanien, Portugal, Belgien und Luxemburg) dehnt das kommunale Wahlrecht auf bestimmte ausländische Personengruppen aus, mit denen besondere Beziehungen (Geschichte, kulturelle Tradition, Sprache o.ä.) bestehen. Über die weitreichendsten Regelungen verfügen die skandinavischen Staaten (Dänemark, Schweden, Finnland), Irland und die Niederlande, die schon in den 1990er Jahren das aktive und passive Kommunalwahlrecht auf alle dort wohnenden Ausländer(innen) ausgedehnt haben.

5. Forderung des Deutschen Caritasverbandes

Sobald für Ausländer(innen) die Aussicht auf einen dauerhaften Verbleib in Deutschland besteht, müssen konkrete Angebote gemacht werden, um einen erfolgreichen Integrationsprozess und die Teilhabe in den relevanten gesellschaftlichen und politischen Bereichen zu erreichen.

Die meisten Rechte von Ausländer(inne)n in Deutschland sind an Aufenthaltstitel und -zeiten gebunden. Die Niederlassungserlaubnis erhalten „Ausländer(innen), die auf Grund der Dauer des

⁵ Die Richtlinie 94/80/EG vom 19.12.1994 regelt die Einzelheiten beim aktiven und passiven Wahlrecht für Unionsbürger. Im Sinne der Richtlinie gelten als „lokale Gebietskörperschaften der Grundstufe“ in der Bundesrepublik Deutschland kreisfreie Stadt bzw. Stadtkreis/Kreis; Gemeinden, Bezirke in der Freien und Hansestadt Hamburg und im Land Berlin; Stadt/Gemeinde Bremen in der Freien Hansestadt Bremen; Stadt, Gemeinde oder Ortsbezirke bzw. Ortschaften.

⁶ vgl. NJW 1991, Heft 3, S. 159ff und S. 162ff.

⁷ Prof. Dr. Sonja Puntischer Riemann, Leiterin des Institutes für Europäische Integrationsforschung (EIF) der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, zitiert nach Bauer, Werner T.: Das kommunale Ausländerwahlrecht im europäischen Vergleich, Wien 2007.

⁸ z.B. Europarat: Convention on the participation of foreigners in public life at local level, Strasbourg, 05.02.1994

Aufenthalts und ihrer persönlichen Lebensumstände in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland integriert sind“ in der Regel nach 5 Jahren.⁹

Seit den Beschlüssen des Europäischen Rates in Tampere (1999) strebt die Europäische Union an, dass Ausländer(inne)n mit langfristigem Aufenthalt „eine Reihe einheitlicher Rechte gewährt werden sollte, die denjenigen der Unionsbürger so nah wie möglich sind.“¹⁰ In diesem Kontext wurde die Daueraufenthaltrichtlinie verabschiedet. Ausschlaggebendes Kriterium für das Daueraufenthaltsrecht-EG ist die Dauer des Aufenthalts. In einem Kompromiss zwischen den Vorstellungen der Mitgliedstaaten, die zwischen zwei und fünfzehn Jahren schwankten, wurde die Frist auf fünf Jahre festgelegt.¹¹

Fünf Jahre sind aus Sicht der EU und der Bundesregierung mithin eine angemessene Frist, um weitergehende Rechte daran zu knüpfen. Die Erteilung des kommunalen Wahlrechts könnte gleichermaßen an diese Voraussetzung anknüpfen.

Der Deutsche Caritasverband fordert deshalb eine bundeseinheitliche Regelung, die Ausländer(inne)n, deren Aufenthaltstitel der Verfestigung offen steht bzw. verfestigt ist, das kommunale Wahlrecht einräumt und sie EU-Bürger(inne)n in dieser Angelegenheit rechtlich gleichstellt:

Ausländer(innen), die nicht die Staatsangehörigkeit eines EU-Staates besitzen, erhalten das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen mit Erteilung der Niederlassungserlaubnis nach § 9 oder § 26 Abs. 3 AufenthG oder der Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG. Im Übrigen erhalten sie das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen nach fünf Jahren rechtmäßigen, dauernden Aufenthalts, wenn sie im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis sind, sofern nicht die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis ausgeschlossen ist.

⁹ Begründung zu § 9 AufG, in: BT Drucksache 14/7387.

¹⁰ Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, Grund (2).

¹¹ vgl. Richtlinie des Rates betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, KOM (2001) 127 endg.