

Antrag

der Fraktion der SPD, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion Die Linke

Bundratsinitiative zum Wahlrecht auf Landes- und kommunaler Ebene für Drittstaatsangehörige und Unionsbürger*innen

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

Der Senat wird aufgefordert im Rahmen seiner Kompetenzen darauf hinzuwirken, Unionsbürger*innen neben dem bestehenden Wahlrecht auf kommunaler Ebene das Wahlrecht auf Landesebene und entsprechend für Drittstaatsangehörige, die seit mindestens fünf Jahren ihren ständigen Wohnsitz im Bundesgebiet haben, das Wahlrecht auf Landes- und kommunaler Ebene zu ermöglichen. Daneben sollen auch Möglichkeiten auf Bundesebene ergriffen werden, insbesondere soll eine Bundratsinitiative zur Änderung des Artikel 28 Abs. 1 des Grundgesetzes in den Bundesrat eingebracht werden, um für Unionsbürger*innen das Wahlrecht auf Landesebene und entsprechend für Drittstaatsangehörige, die seit mindestens fünf Jahren ihren ständigen Wohnsitz im Bundesgebiet haben, das Wahlrecht auf Landes- und kommunaler Ebene zu gewährleisten.

Begründung:

Deutschlandweit sind mit 9,7 Millionen Menschen 14 Prozent der volljährigen Bevölkerung mangels deutscher Staatsangehörigkeit vom Wahlrecht ausgeschlossen. Davon haben 5,3 Millionen Menschen mangels Unionsbürgerschaft nicht einmal das Wahl- und Abstimmungsrecht auf kommunaler Ebene. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer liegt bei über 16 Jahren (Ausländerzentralregister 2020). In Berlin betrifft der Wahlrechtsausschluss aufgrund fehlender deutscher Staatsangehörigkeit sogar 20 Prozent der volljährigen Bevölkerung und damit jede*n fünfte*n erwachsene*n Berliner*in (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2020), wobei die Tendenz steigend ist.

Das Wahlrecht betrifft den Kernbereich der politischen Mitbestimmung. Die dauerhaft mangelnde Teilhabemöglichkeit eines so großen Bevölkerungsteils, stellt ein erhebliches Demokratiedefizit dar, das es zu beheben gilt. Politikverdrossenheit, mangelnde Motivation von anderen politischen Teilhabemöglichkeiten Gebrauch zu machen und die Wahrnehmung bei Menschen mit Migrationsgeschichte nicht als gleichberechtigter Teil der Gesellschaft anerkannt zu werden, können die Folge sein. 14 der 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union ermöglichen daher ihren Bürger*innen bereits heute, unabhängig von der Staatsbürgerschaft, die Teilnahme an Kommunalwahlen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zum „Ausländerwahlrecht“ von 1990 (2 BvF 2/89, 6/89) festgestellt, dass es „der demokratischen Idee, insbesondere dem in ihr enthaltenen Freiheitsgedanken“ entspreche, „eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen herzustellen“. Auch in späteren Entscheidungen wird betont, dass es „dem Ideal des Demokratieprinzips entspreche, möglichst alle, die von der Ausübung der Staatsgewalt betroffen sind, an der Konstituierung dieser Staatsgewalt zu beteiligen“. Zentrales Element dieses Mitbestimmungsrechts sei die Teilhabe am allgemeinen, freien und gleichen Wahlrecht. Daher verankert es den Anspruch auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt auch in der Menschenwürdegarantie nach Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes (BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2, 5/08 u.a.).

Dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl entspricht es laufend eine Annäherung so weit wie möglich zwischen denjenigen herzustellen, die von den Gesetzen und dem Regierungshandeln unmittelbar betroffen sind und denjenigen, die über das Wahlrecht eine Mitentscheidungsbezugnis haben. Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahlen aus Art. 38 Abs. 1, 28 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) hat „von Hause aus dynamischen Charakter“ (Meyer, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl., Bd. III, § 46, Rn. 2) und es ist an der Zeit die demokratische Kluft zu schließen und die mit dem Ausschluss einhergehende Diskriminierung zu beenden.

In den grundgesetzlichen Bestimmungen zum Wahlrecht nach Art. 28 Abs. 1, 38 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 2 GG ist zwar ausdrücklich nicht vom „deutschen Volk“, sondern bloß vom „Volk“ die Rede. Dennoch stellt das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum „Ausländerwahlrecht“ ein Junktum her zwischen der Eigenschaft als „Deutscher“ und der Zugehörigkeit zum „Staatsvolk“ als dem Inhaber der Staatsgewalt. Diese Gleichsetzung von „Staatsvolk“ und deutschen Staatsangehörigen (im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG) ist schon damals nicht ohne Kritik geblieben.

Dieses Verständnis erscheint angesichts der gestiegenen Mobilität in der globalisierten Welt und dem inzwischen anerkannten Charakter Deutschlands als Einwanderungsland nicht mehr zeitgemäß. Auch unter Verfassungsrechtsexpert*innen (vgl. Minderheitenvotum RichterIn Prof. Dr. Sacksofsky zum Urteil des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 31. Januar 2014 (St 1/13), Prof. Dr. Tarik Tabbara, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses im schleswig-holsteinischen Landtag am 2. Februar 2022 zu Drucksachen 19/3073, 19/3108, Astrid Wallrabenstein, Wahlrecht und Mobilität, JöR 66 (2018), S. 431, 450 ff., Hans Meyer, Grundgesetzliche Demokratie und Wahlrecht für ansässige Nichtdeutsche, JZ 2016, S. 121 ff.) mehrt sich die Einschätzung, dass gerade infolge der 1992 durch Änderung des Art. 28 Abs. 1 GG erfolgten Ausweitung des kommunales Wahlrechts auf Unionsbürger*innen und auch des fortschreitenden gesellschaftlichen Wandels sowie des Wandels im Rechtssystem der Migration, diese Auslegung des Grundgesetzes überholt ist und landesrechtliche Wege zur Wahlrechtsausweitung zulässig sind.

Daher erfolgte auch teilweise eine kritische Rezeption und ein Minderheitenvotum zum Urteil des Bremischen Staatsgerichtshof vom 31. Januar 2014 (St 1/13), der das von der Bremischen Bürgerschaft in erster Lesung beschlossene Gesetz zur Ausweitung des Wahlrechts u.a. auf Drittstaatsangehörige für unvereinbar mit der Bremischen Verfassung und dem Grundgesetz erklärte. Insbesondere die nicht ausreichende Berücksichtigung der Verfassungsautonomie der Länder wurde von Kritiker*innen bemängelt und zu bedenken gegeben, dass Art. 28 Abs. 1 GG nur ein „Mindestmaß“ an Homogenität verlangt und daher die Zusammensetzung des „Wahlvolks“ auf Bundesebene von der Zusammensetzung des „Wahlvolks“ auf Landes- oder kommunaler Ebene abweichen könne (vgl. Minderheitenvotum Richterin Prof. Dr. Sacksofsky zum Urteil des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 31. Januar 2014 (St 1/13), Prof. Dr. Tarik Tabbara, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses im schleswig-holsteinischen Landtag am 2. Februar 2022 zu Drucksachen 19/3073, 19/3108).

Jedenfalls ist auch der Bremische Staatsgerichtshof, entsprechend der überwiegenden Auffassung in der Fachliteratur, von der Möglichkeit der Ausweitung des Wahlrechts durch entsprechende Grundgesetzänderung ausgegangen.

Eine Grundgesetzänderung würde zudem dazu führen, dass in allen Bundesländern Rechtsanpassungen und Wahlrechtsausweitungen angestoßen würden, was erstrebenswert ist.

Das Land Berlin hat zuletzt im September 2007 gemeinsam mit dem Land Rheinland-Pfalz einen Gesetzentwurf beim Bundesrat eingebracht, der durch Grundgesetzänderung die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige vorsah (Bundesratsdrucksache 623/07). Die beratenden Ausschüsse empfahlen dem Plenum jedoch keine Einbringung beim Deutschen Bundestag. Unter den veränderten politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und zur Umsetzung des Koalitionsvertrags sowie der Richtlinien der Regierungspolitik empfiehlt es sich einen erneuten Versuch zu unternehmen.

Berlin, 18.10.2022

Saleh Özdemir
und die übrigen Mitglieder der Fraktion
der SPD

Gebel Graf Omar
und die übrigen Mitglieder der Fraktion
Bündnis 90/Die Grünen

Helm Schatz Eralp
und die übrigen Mitglieder der Fraktion
Die Linke