


## Gesetzentwurf

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Titel: **Gesetz zur Einführung des Kommunalwahlrechts für dauerhaft in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer aus Nicht-EU Staaten**

Dresden, den 8. Mai 2018

i.V.   
Volkmar Zschocke, MdL  
und Fraktion

## Vorblatt

### A. Zielstellung

Mit dem Gesetzentwurf soll im Freistaat Sachsen die Rechtsgrundlage für die aktive und passive Teilnahme von dauerhaft in Deutschland lebenden Nicht-EU-Ausländerinnen und -Ausländern an den Kommunalwahlen geschaffen werden. Im Freistaat Sachsen lebten zum Stichtag 31. Dezember 2016 134.620 Ausländerinnen und Ausländer aus Nicht-EU Staaten und EU-Kandidatenländern, davon 39.810 mit einem unbefristeten Aufenthaltsrecht.

Anders als Unionsbürgerinnen und Unionsbürger dürfen dauerhaft im Freistaat Sachsen lebende Nicht-EU-Ausländerinnen und -Ausländer bei Kommunalwahlen nicht ihre Stimme abgeben oder sich wählen lassen. Damit bleibt ihnen das wichtigste demokratische Mittel für die direkte Mitgestaltung des Zusammenlebens in den Gemeinden vorenthalten. Wer aber schon seit vielen Jahren in den Städten und Gemeinden Sachsens lebt, arbeitet, Steuern zahlt und Familien gründet und damit zum Gemeinwesen beiträgt, soll auch das Recht haben, mit zu entscheiden. Es passt nicht zu einer lebendigen Demokratie, einerseits Integrationsbemühungen einzufordern und andererseits politische Teilhabe zu verweigern. Vielmehr gehören Integration und Partizipation, mit dem Ziel, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken und das Leben in der Gemeinde zu gestalten, untrennbar zusammen.

Dem gegenüber sehen 15 von 28 EU-Mitgliedstaaten auch für Nicht-EU-Ausländerinnen und -Ausländer das Wahlrecht in den Kommunen vor.

### B. Wesentlicher Inhalt

1. Die einbringende Fraktion vertritt die Rechtsauffassung, dass die Einführung des Kommunalwahlrechts für Nicht-EU-Ausländerinnen und -Ausländer ohne vorherige Änderung von Artikel 28 Absatz 1 Grundgesetz zulässig ist. Damit wird dem dem Urteil des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 31. Januar 2014 (Az.: St 1/13) beigefügten Sondervotum von Frau Prof. Dr. Ute Sacksofsky gefolgt, in dem dargelegt wird, dass die Homogenitätsklausel des Artikel 28 Absatz 1 GG eine Ausweitung des Wahlrechts nicht verbietet (BremStGH, NVwZ-RR 2014, 497, 502 f, juris – Rn. 79 ff.). Demnach sieht das Bundesrecht keine Beschränkung des Landesgesetzgebers vor. Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Oktober 1990 (BVerfG, Urt. v. 31.10.1990 – 2 BvF 2, 6/89 – BVerfGE 83, 37 ff.; BVerfG, Urt. v. 31.10.1990 – 2 BvF 3/89 – BVerfGE 83, 60 ff.) sind danach für derart scharfe Anforderungen nicht länger maßgeblich. Das Bundesverfassungsgericht hatte damals die Homogenitätsklausel so ausgelegt, dass eine Ausweitung des Wahlrechts unmöglich wurde. Es stellte fest, dass zum Volk, von dem alle Staatsgewalt ausgeht, nur deutsche Staatsangehörige und die nach Artikel 116 Absatz 1 GG gleichgestellten Personen gehörten (BVerfG, Urt. v. 31.10.1990 – 2 BvF 2, 6/89 – BVerfGE 83, 37, 50 ff.). Weiterhin erklärte es, dass dieser Volksbegriff auch für die Bundesländer und für die kommunale Ebene maßgeblich sei (BVerfG, Urt. v. 31.10.1990 – 2 BvF 2, 6/89 –

BVerfGE 83, 37, 53 ff.). Schließlich könnten Wahlen, an denen auch Ausländer beteiligt sind, keine demokratische Legitimation vermitteln (BVerfG, Urt. v. 31.10.1990 – 2 BvF 3/89 – BVerfGE 83, 60, 76, 81). Mit Einführung des Wahlrechts für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger (Artikel 8b EG-Vertrag) durch Artikel 28 Absatz 1 Satz 3 GG im Jahr 1992 in das deutsche Recht wurde die demokratiethoretische Konzeption, die die Grundlage der Bundesverfassungsgerichtsurteile bildet, grundsätzlich ausgehebelt. Bei Artikel 28 Absatz 1 Satz 3 GG handelt es sich demnach nicht lediglich um eine Ausnahme. Für die Landesgesetzgeber ergibt sich daraus ein gesetzgeberischer Spielraum zur Ausweitung des Kommunalwahlrechts auf Nicht-EU-Ausländerinnen und -Ausländer.

2. Die klarstellenden Änderungen in Artikel 86 Absatz 1 und Absatz 3 der Sächsischen Verfassung regeln dreierlei: Zum ersten, dass die gewählte Vertretung des Volkes aus den Bürgerinnen und Bürgern der Gemeinde bzw. des Landkreises besteht. Weiterhin bestimmt der Gesetzgeber, welche Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde auch Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde sind. Drittens wird geregelt, dass der Gesetzgeber hierbei neben deutschen Staatsangehörigen und Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern auch Angehörige anderer Staaten einbeziehen kann.
3. Durch die Änderung des Begriffs des Gemeinde- bzw. des Landkreisbürgers in der Sächsischen Gemeindeordnung (§ 15 Absatz 1 Satz 1) und in der Sächsischen Landkreisordnung (§ 13 Absatz 1 Satz 1) wird die Voraussetzung dafür geschaffen, dass auch Nicht-EU-Ausländerinnen und -Ausländer im Freistaat Sachsen aktiv und passiv an den Kommunalwahlen teilnehmen können.

Danach sind Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde bzw. des Landkreises neben Deutschen im Sinne des Artikel 116 GG, Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union auch andere Ausländerinnen und Ausländer.

Dabei erhalten diejenigen Nicht-EU-Ausländerinnen und -Ausländer das passive und aktive Wahlrecht, die im Besitz eines unbefristeten Aufenthaltsrechts sind. Die Anknüpfung des Kommunalwahlrechts für Drittstaatsangehörige an ein unbefristetes Aufenthaltsrecht ist aus integrationspolitischen Erwägungen und aus dem besonderen Bedürfnis der Einfachheit und Rechtsklarheit zur Vermeidung von Wahlfehlern, die letztlich die Gültigkeit einer Wahl gefährden können, im Gegensatz zu anderen Differenzierungsmöglichkeiten, vorzugswürdig. Diese Anknüpfung hat zudem den Vorteil, dass damit regelmäßig ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache und Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung sichergestellt sind.

### **C. Alternativen**

Im Rahmen der Zielsetzung: Keine.

### **D. Kosten**

Die Kosten für das Herstellen und Versenden der Wahlbenachrichtigungen und das Herstellen der Wahlzettel erhöhen sich entsprechend des Anteils der wahlberechtigten

Nicht-EU-Ausländerinnen und -Ausländer. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Zahl der Wahlberechtigten jetzt schon Schwankungen unterliegt, auf die die Kommunen bei der Organisation von Wahlen reagieren müssen und dass die zu erwartenden Mehrkosten im Rahmen dieser Abweichungen zu verorten sind.

### **E. Zuständigkeit**

Innenausschuss, Ausschuss für Soziales und Verbraucherschutz, Gleichstellung und Integration, Verfassungs- und Rechtsausschuss.

# **Gesetz zur Einführung des Kommunalwahlrechts für dauerhaft in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer aus Nicht-EU Staaten**

**Vom ...**

Der Sächsische Landtag hat am ... das folgende Gesetz beschlossen:

## **Artikel 1**

### **Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen**

Artikel 86 der Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992 (SächsGVBl. S. 243), die durch das Gesetz vom 11. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 502) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Absatz 1 werden die Wörter „muß das Volk“ durch die Wörter „müssen deren Bürger“ ersetzt.
2. In Absatz 3 wird der Satzpunkt durch ein Komma ersetzt, und es werden die Wörter „das neben deutschen Staatsangehörigen und Unionsbürgern auch Angehörige anderer Staaten zu Bürgern der Gemeinde oder des Landkreises erklären kann.“ angefügt.

## **Artikel 2**

### **Änderung der Sächsischen Gemeindeordnung**

§ 15 Absatz 1 Satz 1 der Sächsischen Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. März 2018 (SächsGVBl. S. 62) wird wie folgt gefasst:

„Bürger der Gemeinde ist

1. jeder Deutsche im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes,
2. jeder Staatsangehörige eines anderen Mitgliedsstaates der Europäischen Union und
3. jeder Ausländer, der im Besitz eines unbefristeten Aufenthaltsrechts ist,

der das 18. Lebensjahr vollendet hat und seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde wohnt.“

### **Artikel 3**

#### **Änderung der Sächsischen Landkreisordnung**

§ 13 Absatz 1 Satz 1 der Sächsischen Landkreisordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. März 2018 (SächsGVBl. S. 99) wird wie folgt gefasst:

„Bürger des Landkreises ist

1. jeder Deutsche im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes,
2. jeder Staatsangehörige eines anderen Mitgliedsstaates der Europäischen Union und
3. jeder Ausländer, der im Besitz eines unbefristeten Aufenthaltsrechts ist,

der das 18. Lebensjahr vollendet hat und seit mindestens drei Monaten im Landkreis wohnt.“

### **Artikel 4**

#### **Änderung des Kommunalwahlgesetzes**

§ 6a Absatz 3 des Kommunalwahlgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 2014 (SächsGVBl. S. 211), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 13. Dezember 2017 (SächsGVBl. S. 626) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Satz 1 werden die Wörter „die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedsstaates der Europäischen Union besitzt (Unionsbürger)“ durch die Wörter „nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt“ und wird das Wort „Herkunftsmitgliedstaat“ durch das Wort „Herkunftsstaat“ ersetzt.
2. In Satz 4 wird das Wort „Herkunftsmitgliedstaates“ durch das Wort „Herkunftsstaates“ und das Wort „Mitgliedsstaat“ durch das Wort „Staat“ ersetzt.

### **Artikel 5**

#### **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

## **Begründung:**

### **A. Im Allgemeinen**

Mit dem Gesetzentwurf soll im Freistaat Sachsen die Rechtsgrundlage für die aktive und passive Teilnahme von dauerhaft in Deutschland lebenden Nicht-EU-Ausländerinnen und -Ausländern an den Kommunalwahlen geschaffen werden.

### **B. Im Besonderen**

#### **Zu Artikel 1 (Änderung der Sächsischen Verfassung)**

In Artikel 1 erfolgt eine klarstellende Änderung von Artikel 86 SächsVerf.

Artikel 86 Sächsische Verfassung ist jetzt schon offen für die Ausweitung des Kommunalwahlrechts auf Nicht-EU-Ausländerinnen und Ausländer. Zu dieser Auslegung des sächsischen Verfassungsrechts führen die Materialien zu ihrer Entstehung, Kommentierungen der Verfassungsbestimmungen und die vergleichende Analyse der Rechtsentwicklungen zum Ausländerwahlrecht in Deutschland (siehe dazu ausführlich Wallrabenstein, Ausweitung des Kommunalwahlrechts auf Drittstaatsangehörige im Freistaat Sachsen, 2017, [https://www.gruene-fraktion-sachsen.de/fileadmin/user\\_upload/ua/2017-11-03\\_Auswahlrecht\\_Gutachten\\_endfassung.pdf](https://www.gruene-fraktion-sachsen.de/fileadmin/user_upload/ua/2017-11-03_Auswahlrecht_Gutachten_endfassung.pdf)).

Bereits aus historischen Erwägungen ist die Sächsische Verfassung offen für die Ausweitung des Kommunalwahlrechts auf Drittstaatsangehörige. So sahen der erste und zweite Gohrische Entwurf noch ausdrücklich das Kommunalwahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer vor, auf das dann jedoch aus Gründen der Vermeidung von Widersprüchen zum Grundgesetz verzichtet worden ist (Stober (Hrsg.), Quellen zur Entstehungsgeschichte der sächsischen Verfassung, 1993, S. 140 ff.; Zur Entstehungsgeschichte der Sächsischen Verfassung siehe Kunzmann, in: Baumann-Hasske/Kunzmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 3. Aufl. 2011, Einleitung Rn. 1-69; vgl. Schimpff/Rühmann (Hrsg.), Die Protokolle des Verfassungs- und Rechtsausschusses zur Entstehung der Verfassung des Freistaates Sachsen 2. Klausurtagung, S. 33; Kunzmann, in: Kunzmann/Haas/Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 1. Aufl. 1993, Art. 4 Rn. 2; ebenso in den Folgeauflagen Kunzmann/Haas/Baumann-Hasske (Hrsg.), 1997 und Baumann-Hasske/Kunzmann (Hrsg.), 2011). Die erste Verfassung des Freistaates wird schließlich als Verfassung „des demokratischen Aufbruchs“ beschrieben, der außer auf der legislativen Ebene auch auf der kommunalen Ebene an einer breiten bürgerschaftlichen Mitwirkung gelegen ist (Müller, Verfassung des Freistaats Sachsen, 1997, S. 399).

Zudem hielt der sächsische Gesetzgeber – anders als etwa im Saarland, in Baden-Württemberg und in Rheinland-Pfalz – bei der Ausweitung des Kommunalwahlrechts auf Unionsbürgerinnen und Unionsbürger durch Artikel 28 Absatz 1 Satz 3 GG eine Änderung der Sächsischen Verfassung für entbehrlich und nahm lediglich in der Gemeinde- und in

der Landkreisordnung entsprechende Anpassungen vor (Barley, Das Kommunalwahlrecht für Ausländer nach der Neuordnung des Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG, 1999, S. 139 f.). Artikel 86 Absatz 1 SächsVerf wurde demnach so verstanden, dass der Begriff „Volk“ in Bezug auf die Kommunalvertretung insofern offen ist, als dass auch Gemeindebürgerinnen und Gemeindebürger ohne deutsche Staatsbürgerschaft einbezogen sein können. Der Begriff „Volk“ wird hier gerade nicht als Teilmenge des Staatsvolkes verstanden. Im Unterschied zum Volksverständnis auf der Landesebene, das in Artikel 4 SächsVerf auf den Begriff des Bürgers gemäß Artikel 115 SächsVerf verweist und damit nur deutsche Staatsangehörige meint, ist der Begriff für die kommunale Ebene offen. Das Wahlvolk in den Gemeinden nach Artikel 86 Absatz 1 SächsVerf unterscheidet sich folglich vom Wahlvolk für die Landesparlamente (Artikel 4 Absatz 2 SächsVerf) (siehe Wallrabenstein, S. 16 ff.).

Insofern kommen allenthalben begrenzende Vorgaben durch höherrangiges Recht zum Tragen. Eine solche Begrenzung lässt das Grundgesetz allerdings mit der Einführung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger nicht mehr erkennen (BremStGH, NVwZ-RR 2014, 497, 502 f, juris-Rn. 79 ff.).

Im Ergebnis der Auslegung wird schließlich ein Mangel an Rechtsklarheit deutlich, da in der Sächsischen Verfassung eine Divergenz zwischen dem Wahlvolk für die Kommunalparlamente (Artikel 86 Absatz 1 SächsVerf) und dem Wahlvolk für den Landtag (Artikel 4 Absatz 2 i.V.m. Artikel 115 SächsVerf) besteht. Während Artikel 4 Absatz 2 i.V.m. Artikel 115 SächsVerf alle Deutschen nach Artikel 116 Absatz 1 GG als wahl- und stimmberechtigte Bürgerinnen und Bürger ansieht, können zum Wahlvolk in den Gemeinden nach Artikel 86 Absatz 1 Sächsische Verfassung, wie oben dargelegt, auch Bürgerinnen und Bürger ohne deutsche Staatsbürgerschaft gehören.

Daher ist in Artikel 86 Absatz 1 und 3 SächsVerf eine Klarstellung vorzunehmen, die ausdrücklich vorsieht, dass neben deutschen Staatsangehörigen und Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern auch Angehörige anderer Staaten vom Gesetzgeber zu Bürgerinnen und Bürgern erklärt werden können.

Für diese Klarstellung in Artikel 86 SächsVerf sprechen zudem die geringeren Anforderungen an die demokratische Legitimation von Kommunalparlamenten gegenüber staatlichen Parlamenten, denn weder Gemeinderäte noch Kreistage sind Parlamente im staatsrechtlichen Sinne. Die Gemeindevertretung ist ein Organ der Verwaltung, dem in erster Linie verwaltende Tätigkeiten anvertraut sind. Anders als staatliche Parlamente üben Gemeindevertretungen und Kreistage keine Gesetzgebungstätigkeit aus (vgl. BVerfG Urt. v. 13.02.2008 - 2 BvK 1/07, Rn 122). An deren demokratischen Legitimation können geringere Anforderungen gestellt werden als an Landtage und an den Deutschen Bundestag. Dies trifft auch das Durchhalten einer homogenen Legitimationskette zwischen Staatsvolk und parlamentarischer Vertretung – auch vor dem Hintergrund der Frage, ob für ein kommunales Selbstverwaltungsorgan ohne Staatscharakter bei Wahlen die Staatsvolksdefinition in dem Maße maßgeblich ist, wie für staatliche Parlamente. Für eine dogmatische Lockerung in diesem Feld spricht außerdem, dass das bereits bestehende Wahlrecht für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger auf kommunaler Ebene eben nicht für die staatlichen Parlamente gilt. Das Durchhalten der homogenen Legitimationskette zwischen Staatsvolk und parlamentarischer Vertretung ist auf kommunaler Ebene nach Auffassung der Fraktion vor allem dann nicht zwingend, wenn vom zuständigen



Landesgesetzgeber unter Wahrung der bestehenden wahlrechtlichen Grundsätze aus kohärenten Gründen hiervon abgewichen wird.

#### Zu Nummer 1

Mit der Änderung wird klargestellt, dass das Volk, das gemäß Art. 86 Absatz 1 SächsVerf eine gewählte Vertretung haben muss, aus den Bürgerinnen und Bürgern der Gemeinden bzw. der Landkreise besteht.

#### Zu Nummer 2

Die Änderung im Absatz 3 eröffnet dem Gesetzgeber die Möglichkeit zu bestimmen, welche Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde auch Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde sind. Gleichzeitig wird klargestellt, dass er hierbei neben deutschen Staatsangehörigen und Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern auch Angehörige anderer Staaten einbeziehen kann.

### **Zu Artikel 2 (Änderung der Sächsischen Gemeindeordnung) und Artikel 3 (Änderung der Sächsischen Landkreisordnung)**

In Fortführung der Änderung der Gemeinde- und der Landkreisordnung im Jahr 2013 wird auch für die Einführung des Kommunalwahlrechts für Nicht-EU-Ausländerinnen und -Ausländer eine Ergänzung des Begriffs des Gemeindebürgers/Landkreisbürgers unter Anknüpfung an ein unbefristetes Aufenthaltsrecht in der Sächsischen Gemeindeordnung bzw. in der Sächsischen Landkreisordnung vorgenommen.

Unbefristet aufenthaltsberechtigt im Sinne dieses Gesetzes sind Personen, die über einen unbefristeten Aufenthaltstitel wie eine Niederlassungserlaubnis bzw. eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU verfügen oder freizügigkeitsberechtigt sind, ohne Staatsangehörige eines Mitgliedsstaates der EU zu sein.

Dabei ist die Anknüpfung des Kommunalwahlrechts an ein unbefristetes Aufenthaltsrecht schon wegen der auf Integration ausgerichteten Unterscheidung im Aufenthaltsgesetz zwischen befristeter Aufenthaltserlaubnis und unbefristeter Niederlassungserlaubnis bzw. Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU integrationspolitisch naheliegend. Es ist davon auszugehen, dass Personen mit einem unbefristeten Aufenthaltsrecht regelmäßig über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache und Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung verfügen. Zudem werden sie mit einer ähnlich hohen Wahrscheinlichkeit wie Unionsbürgerinnen und Unionsbürger ihren Wohnsitz in Deutschland aufrechterhalten. Dieser Vergleich kann gleichzeitig als Rechtfertigung dafür, Ausländerinnen und Ausländer mit nur befristetem Aufenthaltsrecht vom Kommunalwahlrecht auszuschließen, herangezogen werden, da für sie angesichts eben dieser Befristung eine höhere Wahrscheinlichkeit für den Wegzug als bei Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern unterstellt werden kann (siehe Wallrabenstein, S. 27). Diese schematische Typisierung kann in anderen rechtlichen Zusammenhängen gleichheitsrechtlich problematisch sein (siehe BVerfGE 132, 72; 132, 360). Aber für das

Wahlrecht ist diese Typisierung wegen des besonderen Bedürfnisses nach Einfachheit und Rechtsklarheit zur Vermeidung von Wahlfehlern, die die Gültigkeit einer Wahl gefährden können, gerechtfertigt (siehe Wallrabenstein, S. 27).

#### **Zu Artikel 4 (Änderung des Kommunalwahlgesetzes)**

Bei den vorgenommenen Änderungen handelt es sich um Folgeänderungen, die wegen der Änderungen in der Sächsischen Gemeindeordnung und in der Sächsischen Landkreisordnung im Kommunalwahlgesetz nachvollzogen werden müssen.

#### **Zu Artikel 5 (Inkrafttreten)**

Artikel 5 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.