

## **Eckpunkte zum GRÜNEN Gesetzentwurf**

### **Kommunalwahlrecht für dauerhaft in Deutschland lebende AusländerInnen aus Nicht-EU-Staaten**

Petra Zais  
migrationspolitische Sprecherin

Bernhard-von-Lindenau-Platz 1  
01067 Dresden

Telefon: 0351 / 493 48 48  
Telefax: 0351 / 493 48 09

petra.zais@slt.sachsen.de

Dresden, den 25.01.2018

#### **1. Notwendigkeit des Gesetzentwurfs**

Im Freistaat Sachsen lebten zum Stichtag 31.12.2016 134.620 Ausländerinnen und Ausländer aus Nicht-EU Staaten und EU-Kandidatenländern (sog. Drittstaatsangehörige), davon 39.810 mit einem unbefristeten Aufenthaltsrecht. Anders als Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern ist es dauerhaft in Deutschland lebenden Nicht-EU-AusländerInnen im Freistaat Sachsen wie auch in allen übrigen Bundesländern verwehrt, bei Kommunalwahlen ihre Stimme abzugeben. Dem gegenüber sehen fünfzehn von achtundzwanzig EU-Mitgliedstaaten auch für Nicht-EU-AusländerInnen das Recht zum Urnengang in den Kommunen vor. Da Identifikation nur dort gut gelingen kann, wo es umfassende Teilhabemöglichkeiten zum Gestalten des eigenen Lebensumfelds gibt, müssen Nicht-EU-AusländerInnen künftig im Freistaat Sachsen in den Kommunen wahlberechtigt und wählbar sein.

#### **2. Problem**

Mit dem Ausschluss vom Wahlrecht wird Nicht-EU-AusländerInnen das wichtigste demokratische Mittel für die direkte Mitgestaltung des Zusammenlebens in den Gemeinden vorenthalten. Es ist mittels sachlicher Argumente nur schwer darzulegen, warum Nicht-EU-Bürgerinnen und Nicht-EU-Bürger, die zum Teil schon seit vielen Jahren in Sachsen leben, arbeiten, Steuern zahlen und Familien gegründet haben, nicht an Kommunalwahlen teilnehmen dürfen. Mitverantwortung und Entscheidungen über die sie betreffende Fragestellungen werden dadurch ausgeschlossen. 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. Die Erweiterung des Kommunalwahlrechts auf Nicht-EU-Bürgerinnen und Nicht-EU-Bürger trägt wesentlich dazu bei, diese demokratische Schieflage zu beheben.

### **3. Ziel des Gesetzentwurfs**

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

### **4. Inhalt des Gesetzentwurfs**

a) 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 Nicht-EU-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 Art. 116 Grundgesetz, Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union auch Ausländerinnen und Ausländer.

Dabei wird die Rechtsauffassung vertreten, dass die Einführung des Kommunalwahlrechts für Drittstaatsangehörige ohne vorherige Änderung von Art. 28 Abs. 1 Grundgesetz zulässig ist und damit dem Urteil des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 31. Januar 2014 (Az.: St 1/13) beigefügten Sondervotum von Prof. Dr. Ute Sacksofsky gefolgt, in dem hinreichend und überzeugend dargelegt wird, dass die Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 GG eine Ausweitung des Wahlrechts nicht verbietet.

Dabei erhalten diejenigen Drittstaatsangehörigen 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 könnten, im Gegensatz zu anderen Differenzierungsmöglichkeiten, vorzugswürdig. Diese Anknüpfung hätte auch den Vorteil, dass damit regelmäßig ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache und Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung sichergestellt wären.

Die Anknüpfung des Wahlrechts lediglich an das Vorliegen eines rechtmäßigen Aufenthalts würde eine Bewertung der Aufenthaltstitel im Einzelfall erforderlich machen, um Tatbestände wie die Wahlberechtigung z.B. für Sprachkursteilnehmende oder BesucherInnen auszuschließen. Dies erscheint für das Massengeschäft einer Wahl nicht praktikabel.

Das kommunale Wahlrecht allen Personen mit registriertem Wohnsitz unter Anknüpfung an eine bestimmte Voraufenthaltsdauer zuzuerkennen, hätte bezüglich der Prüfung der Voraufenthaltsdauer Fragen und vermutlich nicht selten Unklarheiten zur Folge, die die Aufstellung des Wählerverzeichnisses aufwendig und fehleranfällig machen würde, zur Folge. Vorzugswürdig ist daher die Anknüpfung an ein unbefristetes Aufenthaltsrecht.

b) Die Änderung der Sächsischen Verfassung, insbesondere von Art. 86 und Art. 4 Abs. 2, ist indes keine zwingende Voraussetzung für die Ausweitung des Kommunalwahlrechts auf Drittstaatsangehörige.

aa) Zur Beurteilung und Darlegung des aus der Sächsischen Verfassung resultierenden Gestaltungsspielraums in Bezug auf die Ausweitung des Kommunalwahlrechts wird vollumfänglich auf die Ausführungen von Frau Prof. Dr. Astrid Wallrabenstein, die in unserem Auftrag gutachterlich zu dieser Frage Stellung genommen hat, verwiesen (siehe Anlage).

Wallrabenstein hat, um die Vorgaben der Sächsischen Verfassung zum Kommunalwahlrecht beurteilen zu können, auf Materialien zu ihrer Entstehung sowie auf Kommentierungen der Verfassungsbestimmungen zurückgegriffen. Außerdem stützt sie sich in dem Gutachten auf eine vergleichende Analyse der Rechtsentwicklungen zum Ausländerwahlrecht in Deutschland, die sie als verfassungsrechtliche und verfassungstheoretische Hintergrundfolie für die Interpretation des sächsischen Verfassungsrechts nutzt.

Dabei kommt sie zu dem Schluss, dass die Sächsische Verfassung bereits aus historischen Erwägungen offen für die Ausweitung des Kommunalwahlrechts auf Drittstaatsangehörige ist. So sahen der erste und zweite Gohrische Entwurf noch ausdrücklich das Kommunalwahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer vor, auf das nur aus Gründen der Vermeidung von Widersprüchen zum Grundgesetz verzichtet worden sei (siehe S. 16 f.). Die erste Verfassung des Freistaates wird schließlich als Verfassung „des demokratischen Aufbruchs“ beschrieben, der es außer auf der legislativen Ebene auch auf der kommunalen Ebene an einer breiten bürgerschaftlichen Mitwirkung gelegen sei (S. 18).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Müller, Verfassung des Freistaates Sachsen, 1997, S. 399.

Zudem hielt der sächsische Gesetzgeber bei der Ausweitung des Kommunalwahlrechts auf Unionsbürgerinnen und Unionsbürger durch Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG eine Änderung der Sächsischen Verfassung für entbehrlich und nahm lediglich in der Gemeinde- und in der Landkreisordnung entsprechende Anpassungen vor (S. 19 ff.). Art. 86 Abs. 1 Sächsische Verfassung wurde demnach so verstanden, dass der Begriff „Volk“ in Bezug auf die Kommunalvertretung insofern offen ist, als dass auch 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 Art. 4 Sächsische Verfassung auf den Begriff des Bürgers gemäß Art. 115 SächsVerf verweist und damit nur deutsche Staatsangehörige meint, ist der Begriff für die kommunale Ebene offen. Das Wahlvolk in den Gemeinden nach Art. 86 Abs. 1 Sächsische Verfassung kann sich folglich vom Wahlvolk für die Landesparlamente (Art. 4 Abs. 2 Sächsische Verfassung) unterscheiden.

Insofern kämen 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 bzw. lässt sich diese Begrenzung nicht mehr widerspruchsfrei aufrechterhalten (S. 9, 15, 21). Art. 28 Abs. 1 S. 3 Grundgesetz ist nicht nur eine Ausnahmeregelung, die bestimmte Wahlrechte Personen einräumt, die nicht zum Wahlvolk gehören. Vielmehr sei damit die demokratiethoretische Konzeption, die die Grundlage der BVerfG-Urteile bilde, ausgehebelt.<sup>2</sup>

Art. 4 Abs. 2 Sächsische Verfassung steht einer Ausweitung des Kommunalwahlrechts schon deshalb nicht entgegen, weil er sich nur auf die Landesebene bezieht (S. 21 ff.).

bb) Dem Widerspruch zur Definition des Staatsvolkes für die Kommunalwahl gegenüber den Wahlen zum Landtag und zum Bundestag kann mit dem Argument der geringeren Anforderungen an die demokratische Legitimation von Kommunalparlamenten gegenüber staatlichen Parlamenten begegnet werden.

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.<sup>3</sup> An deren demokratischen Legitimation können weniger große Anforderungen gestellt werden

---

<sup>2</sup>BremStGH, NwZ-RR, 497 (503, juris-Rn. 91 f.

<sup>3</sup>Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 13. Februar 2008, 2 BvK 1/07, Rn 122.

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, dass das bereits bestehende Wahlrecht für 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.

c) Wie dargelegt, ist die Änderung der Sächsischen Verfassung zwar keine Voraussetzung für die Erweiterung des Kommunalwahlrechts auf Drittstaatsangehörige. Gleichwohl ist die Fraktion nicht gehindert, eine Verfassungsänderung in Gestalt einer Klarstellung in Art. 86 SächsVerf ohne verfassungsgestaltenden Charakter vorzunehmen. Diese Änderung soll dabei drei Aspekte zum Ausdruck bringen. Zum ersten, dass das Volk, das gemäß Art. 86 Abs. 1 SächsVerf eine gewählte Vertretung haben muss, aus den Bürgern der Gemeinde bzw. des Landkreises besteht. Zum zweiten, dass der Gesetzgeber bestimmt, welche Einwohner der Gemeinde auch Bürger der Gemeinde sind. Zum dritten, dass er hierbei neben deutschen Staatsangehörigen und Unionsbürgern auch Angehörige anderer Staaten einbeziehen kann.