

HIER

wo ich lebe, will ich wählen!



Eine Dokumentation zur Kampagne des Landesintegrationsrates NRW
zur Einführung des kommunalen Wahlrechts für alle

Wir fordern das KOMMUNALE WAHLRECHT für alle Migrantinnen und Migranten in NRW

Landesintegrationsrat
NRW



Inhalt

1. Vorwort: Tayfun Kelttek	3
2. Kommunales Ausländerwahlrecht in Deutschland – Ein Rückblick	5
3. Kampagne „HIER, wo ich lebe, will ich wählen!“	8
4. Kommunalwahlrecht und Ausländer – Eine Studie von infratest dimap	13
5. Stellungnahme des Landesintegrationsrates NRW zum Kommunalen Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen	21
6. Demokratiewidrige Fremdbestimmung oder Forderung des Demokratieprinzips? Dr. Felix Hanschmann	26
7. Stellungnahmen der Kampagnenpartner Deutscher Gewerkschaftsbund NRW, Andreas Meyer-Lauber Freie Wohlfahrtspflege NRW, Andreas Johnsen Landesjugendring NRW, Kerstin Kutzner LandeschülerInnenvertretung NRW, Ilayda Bekmezci LandesseNIerenvertretung NRW, Gaby Schnell und Manfred Schröder	31
8. Parteien im Landtag NRW und das kommunale Wahlrecht für Migrantinnen und Migranten	38
9. Vorschlag eines Gesetzentwurfes zur Änderung des § 7 des Kommunalwahlgesetzes NRW	40
10. NRW-Verfassungskommission präsentiert Vorschläge	41
11. Anhang Quellenverzeichnis	42 44

HIER, wo ich lebe, will ich wählen! – Eine Dokumentation zur Kampagne des Landesintegrationsrates NRW zur Einführung des kommunalen Wahlrechts für alle. Juli 2016

Redaktion:

Tayfun Kelttek, Johanna Knoop, Nadja Kops, Kerstin Kutzner, Franz Paszek, Siamak Pourbahri (redaktionelle Koordination), Engin Sakal (V.i.S.d.P.)

Hinweis: Zur Vereinfachung der Lesbarkeit wird auf die zusätzliche Formulierung der weiblichen Form häufig verzichtet. Wir weisen darauf hin, dass die Verwendung der männlichen Form explizit als geschlechtsunabhängig verstanden werden soll.

1. Vorwort

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

Integration beginnt mit Teilhabe. Diese Überzeugung prägt die Arbeit des Landesintegrationsrates NRW von Beginn an und hat heute die selbe Gültigkeit wie vor 20 Jahren. Gleiche politische Rechte für alle Einwohnerinnen und Einwohner, ob mit Migrationshintergrund oder ohne, sind Grundvoraussetzung für ein gleichberechtigtes Zusammenleben und eine lebendige Demokratie. Die Einführung des kommunalen Wahlrechts für alle Migrantinnen und Migranten, die dauerhaft in Deutschland leben, gehört daher zu den Kernforderungen des Landesintegrationsrates NRW.

Es liegt auf der Hand: Wessen Stimme nicht gehört wird, der kann keine Verantwortung für den Stadtteil oder die Gemeinde übernehmen und das Zugehörigkeitsgefühl leidet. Denn das Signal, das an die Menschen mit Migrationshintergrund ohne deutsche Staatsbürgerschaft ausgesendet wird, ist ein verhängnisvolles. Die betroffenen Menschen, die wie alle anderen auch in Vereinen aktiv sind und deren Kinder die örtlichen Kindergärten und Schulen besuchen, sollen zwar Steuern zahlen, sie dürfen aber ihre Vertreter in der Stadt oder Gemeinde nicht wählen, geschweige denn selbst gewählt werden. Dabei sind sie von den kommunalpolitischen Entscheidungen genauso betroffen wie die deutschen Einwohnerinnen und Einwohner. Die Folge sind „demokratiefreie Zo-



nen“ in deutschen Städten mit hohem Ausländeranteil.

Die Einführung des kommunalen Wahlrechts für alle Ausländerinnen und Ausländer ist also mehr als überfällig; die Lebensrealität hat die Gesetzeslage überholt. Als selbstbewusstes Einwanderungsland sollte Deutschland in seiner demokratiepolitischen Entwicklung nicht länger hinter den europäischen Staaten zurückbleiben, die es ihren ausländischen Einwohnerinnen und Einwohnern teils schon seit Jahrzehnten ermöglichen, die Kommunalpolitik mitzugestalten. Auch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1990, die das kommunale Wahlrecht für Ausländer in Deutschland für verfassungswidrig erklärt hat, kann als Gegenargument schon lange nicht mehr überzeugen. Seit den Maastrichter Verträgen können EU-Ausländerinnen und Ausländer kommunal wählen. Dieses Recht sollte nun endlich auch auf die

anderen Ausländer ausgeweitet werden, die ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland haben.

Dabei muss keinesfalls auf eine Änderung des Grundgesetzes gewartet werden. Die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Nicht-EU-Ausländerinnen und -Ausländer ist auch in den einzelnen Bundesländern rechtlich möglich. Als Bundesland mit langer Einwanderungstradition und umfangreicher integrationspolitischer Erfahrung sollte Nordrhein-Westfalen mit gutem Beispiel voran gehen und ein starkes Signal für mehr Teilhabe senden.

Um auf die Bedeutung des Themas hinzuweisen, hat der Landesintegrationsrat NRW in den Jahren 2006-2009 eine Kampagne durchgeführt und diese im Herbst 2014 wieder aufgenommen. Unterstützt werden wir dabei von landesweit bedeutsamen zivilgesellschaftlichen Organisationen. In der vorliegenden Broschüre geben wir Ihnen einen Überblick über das Engagement des Landesintegrationsrates und die aktuellen Entwicklungen in NRW.

Zudem finden Sie umfangreiche Informationen zu politischen Initiativen der vergangenen Jahre, zu den Positionen der Parteien und ein Stimmungsbild der Bevölkerung zu diesem wichtigen Thema. Dr. Felix Hanschmann wirft einen Blick aus rechtswissenschaftlicher Perspektive auf die Möglichkeiten zur Einführung des kommunalen Wahlrechts für Nicht-EU-Angehörige, außerdem finden Sie Stellungnahmen einflussreicher Organisationen wie dem DGB oder der Freien Wohlfahrtspflege.

Ich möchte mich an dieser Stelle sehr herzlich bei Herrn Dr. Felix Hanschmann für seinen Textbeitrag und seine Anregungen bedanken. Ich bedanke mich auch bei unseren Kampagnenpartnern – dem DGB NRW, der Freien Wohlfahrtspflege NRW, der Landesseniorenvertretung NRW, dem Landesjugendring NRW und der Landes-schülerInnenvertretung NRW für die Unterstützung im Rahmen der Kampagne und bei der vorliegenden Broschüre.

Kurz vor dem Redaktionsschluss dieser Veröffentlichung hat die Verfassungskommission des Landtages NRW ihre Vorschläge zur Modernisierung und Änderung der Verfassung des Landes veröffentlicht, die 16 Punkte enthält. Leider wurde das Thema kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten in NRW in den Vorschlägen nicht berücksichtigt.

Dennoch bleibt zu hoffen, dass sich der Landtag in einem anderen Rahmen mit diesem Thema befasst. Die Initiatoren der Kampagne werden sich nun darauf konzentrieren, dass ein Gesetzentwurf der Regierungsfractionen so schnell wie möglich auf den Weg gebracht wird.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre!

Ihr Tayfun Keltok



Vorsitzender des Landesintegrationsrates
NRW

2. Kommunales Ausländerwahlrecht in Deutschland – Ein Rückblick

Nachdem schon in den 1970er Jahren in einigen europäischen Ländern das kommunale Wahlrecht für Ausländer eingeführt wurde (Dänemark, Großbritannien, Schweden, Finnland) und seit 1952 ausländische Arbeitnehmer in den Betrieben das Recht zur Teilnahme an den Betriebsratswahlen erkämpft hatten, kamen auch in Deutschland über die Gewerkschaften und die „Ausländervereine“ erste Forderungen nach der Einführung des kommunalen Wahlrechts für länger hier lebende Ausländer auf.

1979 hat der erste Ausländerbeauftragte der Bundesregierung Heinz Kühn in seinem Memorandum als Mittel zur Integration der Gastarbeiter und deren Familien die Einführung des kommunalen Wahlrechtes für die in Deutschland lange lebenden Ausländer/innen gefordert.

Die Anfang der 1980er Jahre verstärkt gegründeten Ausländerbeiräte haben diese Forderung von Anfang an übernommen und die Vorgängerorganisation des Landesintegrationsrates NRW, die AGA-NRW, hat diese Forderung seit ihrer Gründung bei jeder Gelegenheit an die Politik gestellt.

So hat sich der heutige Vorsitzende des Landesintegrationsrates NRW, Tayfun Keltok, zum Beispiel bei der konstituierenden Sitzung des ersten gewählten Ausländerbeirates der Stadt Köln im Jahre 1985 so ausgedrückt: „Echte Integration der Ausländer/innen in eine demokratischen Ge-



HIER

**wo ich lebe,
will ich wählen!**

Wir fordern das
**KOMMUNALE
WAHLRECHT**
für alle Migrantinnen
und Migranten,
die lange in
Deutschland leben.

- DGB Bezirk NRW
- Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Migrantenvertretungen NRW
- Landesjugendring NRW
- LAG der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege

Plakat der Kampagne 2006-2009

sellschaft muss mit der politischen Integration anfangen. Daher fordern wir die Einführung des kommunalen Wahlrechtes für Ausländer/innen.“

Im Jahre 1990 hat das Bundesverfassungsgericht den Versuch der Bundesländer Hamburg und Schleswig-Holstein, das kommunale Wahlrecht für alle lange dort lebenden Ausländer einzuführen, mit dem Tenor „die Staatsgewalt geht vom Volke aus“ mehrheitlich für nicht verfassungskonform erklärt. Offen blieb, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit hat, das Grundgesetz mit einer 2/3 Mehrheit zu ändern. Da eine solche Mehrheit nicht erreichbar war, verschwand diese Forderung für einige Jahre von der Tagesordnung.

Im Jahre 1992 haben die EU-Mitgliedstaaten den Vertrag von Maastricht unterschrieben, wonach die EU-Bürger/innen das Wahlrecht für das Europaparlament und das kommunale Wahlrecht da, wo sie sich gerade aufhalten, in Anspruch nehmen dürften. Einige EU-Länder mussten ihre Verfassung entsprechend ändern, damit die EU-Bürger/innen dieses Recht praktizieren durften.

So hat zum Beispiel Belgien seine Verfassung so geändert, dass alle lange dort lebenden Ausländer/innen dieses Recht erhielten.

Deutschland hingegen hat den Artikel 28 des Grundgesetzes geändert, so dass nur die EU-Bürger/innen dieses Recht ausüben dürfen. Obwohl mehrere der im Bundestag vertretenen Parteien die Einführung des kommunalen Wahlrechtes für alle Ausländerinnen und Ausländer in ihren

Parteiprogrammen als Ziel formuliert hatten, haben sie dieser „kleinen Lösung“ zugestimmt, eine große Chance für mehr politische Partizipation verpasst und sich damit als unglaubwürdig erwiesen.

Denn die Begründung des Bundesverfassungsgerichtes von 1990, dass das kommunale Wahlrecht für nichtdeutschen Staatsbürger unzulässig sei, weil die „Staatsgewalt vom Volke ausgeht“, wurde durch die Einführung des kommunalen Wahlrechtes für EU-Bürger nach Auffassung vieler Rechtsexperten und der Migrantenorganisationen hinfällig.

Im Jahre 1990 wurde das Ausländergesetz novelliert. Die Paragraphen 85, 86 und 87 hatten eine „Erleichterte Einbürgerung der Ausländer“ zum Inhalt. Mit diesen fortschrittlichen Vorschriften haben die AGA NRW (Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Nordrhein-Westfalen) und später die LAGA NRW (Landesarbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Nordrhein-Westfalen) jahrelang Einbürgerungskampagnen durchgeführt, da es möglich war, die Herkunfts-Staatsangehörigkeit beizubehalten. Bis 1998 haben sich auf dieser Grundlage jährlich viel mehr Menschen in NRW einbürgern lassen als nach dem 2000 in Kraft getretenen Staatsangehörigkeitsrecht, das eine Beibehaltung der ursprünglichen Staatsangehörigkeit grundsätzlich nicht mehr erlaubt.

In der Gründungsversammlung des Landesintegrationsrates NRW (damals Landesarbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Nordrhein-Westfalen) 1996 mit seinen nach § 27 der Gemeindeordnung neuge-

wählten 137 Ausländerbeiräten als Mitglieder hat dieser zwei politische Forderungen besonders betont:

Einführung des kommunalen Wahlrechtes für Alle und erleichterte Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit.

Mit Bildung der großen Koalition CDU/CSU und SPD am 22.11.2005 gab es erstmals eine Bundesregierung, die sich auf eine verfassungsändernde 2/3 Mehrheit im Bundestag stützen konnte. Der Koalitionsvertrag enthielt einen Prüfauftrag für „die Einführung des kommunalen Wahlrechtes für alle Ausländer“.

Das war für den Landesintegrationsrat NRW die Steilvorlage für eine Kampagne zur Einführung des kommunalen Wahlrechtes für alle Ausländer/innen, damit die Bundesregierung ihren Prüfauftrag zur Umsetzung in Angriff nimmt.

Gemeinsam mit den Kampagnenpartnern DGB NRW, der Freien Wohlfahrtspflege (bestehend aus Arbeiterwohlfahrt, dem Caritasverband, dem Paritätischen Wohlfahrtsverband, der Diakonie, dem Roten Kreuz, der jüdischen Gemeinde) und dem Landesjugendring wurde eine Kampagne durchgeführt, die das in der Öffentlichkeit fast vergessene Thema wieder bekannt gemacht hat. Unsere vielen Veranstaltungen und Aktivitäten haben nicht nur in NRW, sondern auch auf der Bundesebene große Unterstützung erfahren.

Einige Gemeinderäte auch außerhalb von NRW haben Ratsbeschlüsse gefasst und das kommunale Wahlrecht für alle Migranten gefordert. In unserem Bundesland haben ca. 65 Integrationsräte das Thema

behandelt und danach 33 Stadträte Resolutionen zur Einführung des kommunalen Wahlrechtes für alle Migranten verabschiedet.

Ein Antrag der Fraktion DIE LINKE im Bundestag zur Einführung des kommunalen Wahlrechtes für alle wurde im Jahr 2007 nach den üblichen Mechanismen, „was von der Opposition kommt, wird abgelehnt“, behandelt und wirkte sich auf unsere Kampagne negativ aus. Auf diese Weise wurde wiederum eine große Chance vertan.

Bei einer Anhörung des Landtags NRW am 22.11.2013, bei der über die Änderung des § 27 der Gemeindeordnung und einen Antrag („Kommunales Wahlrecht auch für Nicht-EU-Bürgerinnen und Bürger einführen) beraten wurde, waren auch drei Verfassungsjuristen eingeladen. Dr. Felix Hanschmann von der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a.M. hat sich eindeutig für die Rechtmäßigkeit der Einführung des kommunalen Wahlrechtes für alle Ausländer auf der Landesebene ausgesprochen. Diese Aussage hat den Landesintegrationsrat NRW veranlasst, über eine weitere Kampagne zur Einführung des kommunalen Wahlrechtes für alle nachzudenken.

Die Bildung der Verfassungskommission zur Änderung der Landesverfassung im April 2014 war für den Landesintegrationsrat NRW das Startsignal für eine neue Kampagne. Unsere bewährten Kampagnenpartner von damals waren sofort bereit, diese wieder zu unterstützen. Um junge Menschen zu gewinnen, konnten wir die Landeschüler/innenvertretung NRW als neuen Partner gewinnen.

3. Kampagne „HIER, wo ich lebe, will ich wählen!“

Am 25. Oktober 2014 hat der Hauptausschuss des Landesintegrationsrates NRW beschlossen, die Kampagne „HIER, wo ich lebe, will ich wählen!“ erneut auf den Weg zu bringen. Bereits in den Jahren 2006-2009 wurde die gleichnamige Kampagne mit dem Ziel gestartet, die Einführung des kommunalen Wahlrechts für alle Ausländerinnen und Ausländer auf Bundesebene zu erreichen.

Die aktuelle Kampagne wird vor dem Hintergrund der Beratungen der Verfassungskommission des Landtags NRW durchgeführt, die Vorschläge zur Änderung

der nordrhein-westfälischen Verfassung erarbeitet (s. Infobox auf Seite 10). Der Landesintegrationsrat NRW sieht in der geplanten Verfassungsreform die Gelegenheit, das kommunale Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten in NRW einzuführen. Das Ziel der Kampagne ist es, dass das kommunale Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten, die in NRW leben, eingeführt wird.

Ein wichtiger Gedankenstoß zur Wiederbelebung der Kampagne erhielt der Landesintegrationsrat NRW aus der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kom-



Hannelore Kraft am Stand des Landesintegrationsrates NRW, 1. Mai 2015, Aachen

municipal politics and of the Integration Committee of the Landtag of North Rhine-Westphalia on 22. November 2013, in which besides the State Integration Council NRW further experts presented their views on the introduction of the municipal voting rights for third-country nationals.



Integrationsräte im Rhein-Erft-Kreis am Aktionstag, 1. Mai 2015

At the event, Dr. Felix Hanschmann, Goethe University Frankfurt am Main, stated that it is possible to introduce the municipal foreigner voting rights through a state law (see the contribution of Dr. Hanschmann, which he has published, in chapter 6).

Shortly after this hearing, the State Integration Council NRW consulted with its former campaign partners and decided to restart the campaign. Until this point, the campaign partners included the German Trade Union Confederation, Free Welfare Care, State Youth Ring and State Senior Citizens' Association. The campaign partners received the campaign with state school children's association further significant supporters at the state level.

The campaign "Here, where I live, I want to vote" started with a press conference on 27. November 2014 in Cologne, in which the chairwoman of the State Integration Council NRW, Tayfun Keltek, and the business leader of the Free Welfare Care

NRW, Andreas Johnsen, explained the campaign goals to the media representatives. The launch event for the campaign took place, with representatives of the Landtag factions and Dr. Felix Hanschmann participating.

On the same day, the website of the campaign (www.wahlrecht-fuer-migranten.de), along with flyers, posters and background information for download, were made available. Every user can also support the campaign via online petition. Further events took place in Dormagen on 26. February 2015 and in Hagen on 18. May 2015, which made the campaign more widely known.

Integrationsräte und Kommunen fordern Wahlrecht für Migrantinnen und Migranten in ihrem Stadtgebiet

Already in the years 2006 to 2009, there was an action by the State Integration Council NRW within the framework of the campaign

Verfassungskommission des Landtages NRW nimmt ihre Arbeit auf

Im Juli 2013 hat der Landtag NRW die Einsetzung einer Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung beschlossen. Sie hat den Auftrag, gemeinsam mit externen Fachleuten und mit den Bürgerinnen und Bürgern den dritten Teil der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen – dies betrifft den Teil ab Artikel 30 „Von den Organen und Aufgaben des Landes“ – systematisch zu überprüfen und dem Parlament Ergänzungen und/oder Streichungen für eine moderne, zukunftsfähige Verfassung vorzuschlagen. Die Arbeit der Kommission ist in vier Themenkomplexen gegliedert, wobei der zweite Themenkomplex den Titel „Partizipation“ trägt. In diesem Themenkomplex werden u.a. die „Politischen Partizipationsmöglichkeiten von EU-Bürgerinnen und Bürgern“ behandelt. Der Landesintegrationsrat NRW wurde von der Kommission gebeten, in der öffentlichen Anhörung am 1. September 2014 zu dieser und anderen Fragen Stellung zu nehmen. Die Verfassungskommission wird seine Vorschläge zur Änderung der NRW-Verfassung 2016 dem Landtag vorlegen.

entwickelte, als ein Erfolgsmodell heraus: Die Kommunalparlamente sollten sich mit dem Thema befassen und mit einem Beschluss das kommunale Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten fordern. In zahlreichen Integrationsräten wurde das Thema behandelt und der Rat in den meisten Fällen aufgefordert, sich ebenfalls mit dem Thema auseinanderzusetzen. Dieser Initiative der Integrationsräte ist zu verdanken, dass in Nordrhein-Westfalen 55 Ratsbeschlüsse existieren, die den Landtag NRW auffordern, das kommunale Wahlrecht in NRW für alle Migrantinnen und Migranten einzuführen (s. Anhang: Liste der Integrationsrats- und Ratsbeschlüsse).

Aktionstag am 1. Mai 2015

Eine landesweite mit dem DGB NRW koordinierte Aktion, die die Integrationsräte ge-

meinsam mit ihren lokalen Partnern durchführten, fand am Internationalen Tag der Arbeit 2015 statt. 33 Integrationsräte in NRW beteiligten sich am Aktionstag und forderten die Einführung des kommunalen Wahlrechts für alle Migrantinnen und Migranten. An Ständen informierten sie die Bürgerinnen und Bürger auf den DGB-Kundgebungen über die gesetzliche Schieflage, die Ausländerinnen und Ausländer aus Nicht-EU-Ländern von der politischen Mitbestimmung auf allen Ebenen ausschließt.

Die zentrale Kundgebung, an der der Vorstand des Landesintegrationsrates NRW teilnahm, fand in Aachen statt. Andreas Meyer-Lauber, Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes in NRW, hob in Anwesenheit von Ministerpräsidentin, Hannelore Kraft, die Bedeutung des Wahlrechtes für Migrantinnen und Migranten mit diesen Worten hervor:

„Die Anerkennung der Leistungen der Einwanderer muss sich jedoch auch politisch ausdrücken. Deshalb fordern wir gemeinsam mit dem Landesintegrationsrat, dass auch alle Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft, die nicht aus der EU kommen, bei der anstehenden Überarbeitung unserer Landesverfassung das kommunale Wahlrecht bekommen. Wer auf Dauer hier lebt, hat auch ein Recht auf politische Mitbestimmung.“

Votum der Wählerinnen und Wähler

Die Reaktion der Bevölkerung auf unsere Forderung ist sehr positiv gewesen. Als Beispiel sei hier die Aktion am 1. Mai 2015 zu

erwähnen. Bei zahlreichen Gesprächen an den Ständen der Integrationsräte haben wir Zuspruch und Unterstützung für unser Ziel bekommen. Auch die Diskussion in den Stadträten verdeutlichte uns, dass ein parteiübergreifender Konsens in dieser Frage bei einer günstigen politischen „Großwetterlage“ erreichbar ist.

Um unseren Eindruck belegen zu können, haben wir das Meinungsforschungsinstitut infratest dimap im Sommer 2015 mit der Durchführung einer bundes- und landesweiten Umfrage beauftragt. Das Ergebnis bestätigt unsere Wahrnehmung, dass eine klare Mehrheit der Wählerinnen und Wähler für die Einführung des kommunalen Wahlrechts für alle Migrantinnen und



Andreas Meyer-Lauber (links) und Tayfun Keltek bei der Landespressekonferenz am 11.3.2016

Migranten ist (Die Ergebnisse der Umfrage können Sie im Kapitel 4 nachlesen).

Aktivitäten im Rahmen der Kampagne

Seit Beginn der Kampagne hat der Vorstand des Landesintegrationsrates NRW keine Gelegenheit ausgelassen, um auf das Thema Kommunales Wahlrecht aufmerksam zu machen:

- ▶ Pressekonferenz am 27.11.2014
- ▶ Veranstaltungen des Landesintegrationsrates NRW in Köln, Dormagen und Hagen
- ▶ Freischaltung und Pflege einer Kampagnen-Website (www.wahlrecht-fuer-migranten.de)
- ▶ Erstellung von Flyern, Plakaten und Streuartikel
- ▶ Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Landtagsfraktionen
- ▶ Beauftragung des Meinungsforschungsinstituts infratest dimap mit einer bundes- und landesweiten Umfrage zum Thema „Kommunales Wahlrecht für Ausländer“
- ▶ Vorstellung der Umfrage-Ergebnisse „Kommunales Wahlrecht für Ausländer“

im Rahmen einer Pressekonferenz, zu der alle Vertreter der Landtagsfraktionen eingeladen waren

- ▶ Vorstellung der von infratest dimap durchgeführten Umfrage-Ergebnisse im Integrationsausschuss des Landtages NRW am 18.11.2015
- ▶ Planung und Durchführung eines landesweiten Aktionstages am Internationalen Tag der Arbeit 2015
- ▶ Auftritte in Radio- und Fernsehsendungen
- ▶ Interviews mit Journalisten
- ▶ Vorträge in Integrationsräten, Kommunalparlamenten und Veranstaltungen
- ▶ Unterstützung der Veranstaltungen der Integrationsräte
- ▶ Beratung und Unterstützung von Initiativen mit dem gleichen Ziel
- ▶ Entwurf eines Gesetzestextes
- ▶ Landespressekonferenz am 11.3.2016 im Landtag NRW

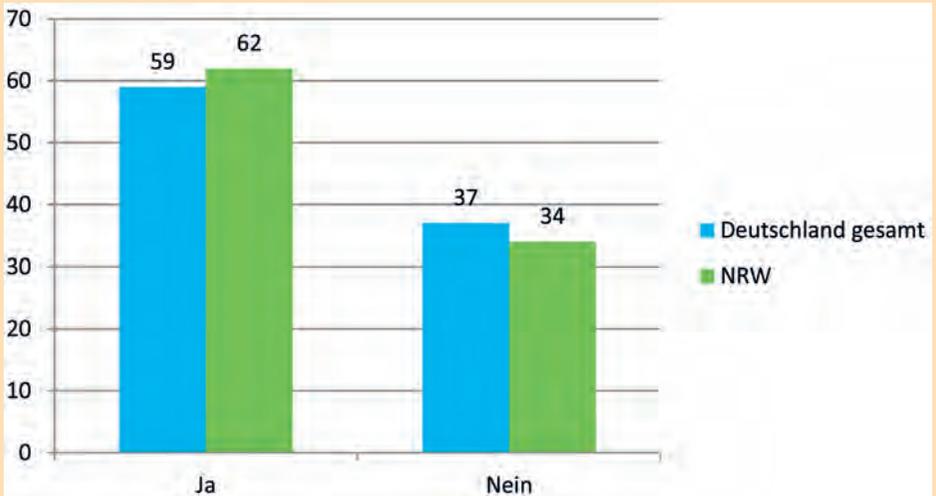
4. Kommunalwahlrecht und Ausländer

Eine Studie von infratest dimap

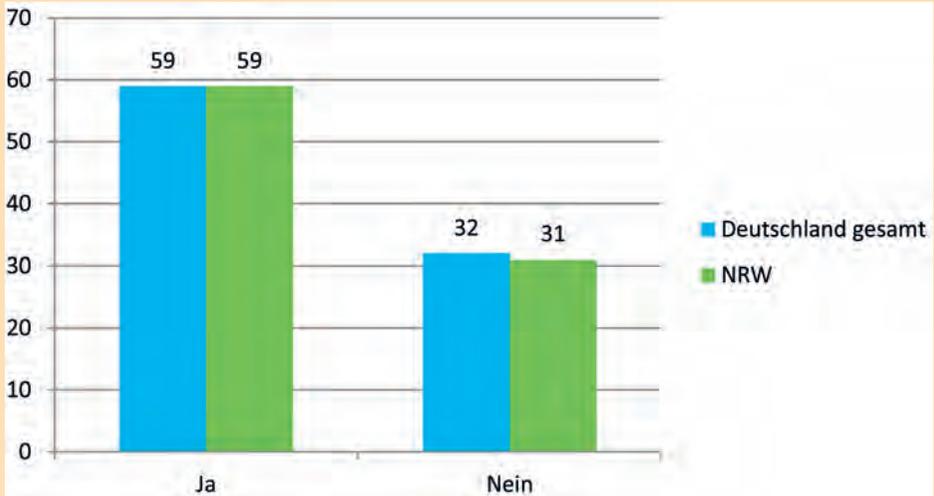
Der Landesintegrationsrat Nordrhein-Westfalen hat im Rahmen seiner Kampagne „HIER, wo ich lebe, will ich wählen“ zusammen mit dem Integrationsrat Köln das Meinungsforschungsinstitut infratest dimap mit der Durchführung einer Umfrage beauftragt, um die aktuelle Stimmungslage in der Bevölkerung zur Einführung des kommunalen Wahlrechtes für alle Migrantinnen und Migranten zu eruieren.

Mehrheit für Kommunalwahlrecht von Nicht-EU-Ausländern

Eine eindrucksvolle Mehrheit von 62 % der Wahlbevölkerung in NRW spricht sich für die Einführung eines Kommunalwahlrechtes für alle dauerhaft in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer aus; im bundesweiten Durchschnitt sind es 59 %. Außerdem erwarten 59 % der Befragten (in NRW und der BRD), dass ein Ausländer-



Frage 1: In Deutschland dürfen bei Kommunalwahlen auch ausländische Bürger aus EU-Ländern wählen, die in der jeweiligen Stadt oder Gemeinde leben. Ausländische Bürger, die nicht aus einem EU-Land kommen und sich hier niedergelassen haben, sind nicht wahlberechtigt. Was meinen Sie, sollen auch die auf Dauer in Deutschland lebenden Ausländer, die nicht aus einem EU-Land kommen, bei Kommunalwahlen wählen dürfen?



Frage 2: Wenn sich solche auf Dauer in Deutschland lebende ausländische Bürger, die nicht aus einem EU-Land kommen, an den Kommunalwahlen beteiligen dürften – würden sich dann deren Identifikation und Mitverantwortungsgefühl für die Kommune verstärken oder hätte das Ihrer Meinung nach keinen Einfluss?

❖ **Grundgesamtheit:** Wahlberechtigte Bevölkerung in Deutschland ab 18 Jahren

❖ **Stichproben:** Repräsentative Zufallsauswahl

❖ **Befragungsmethode:** Telefoninterviews

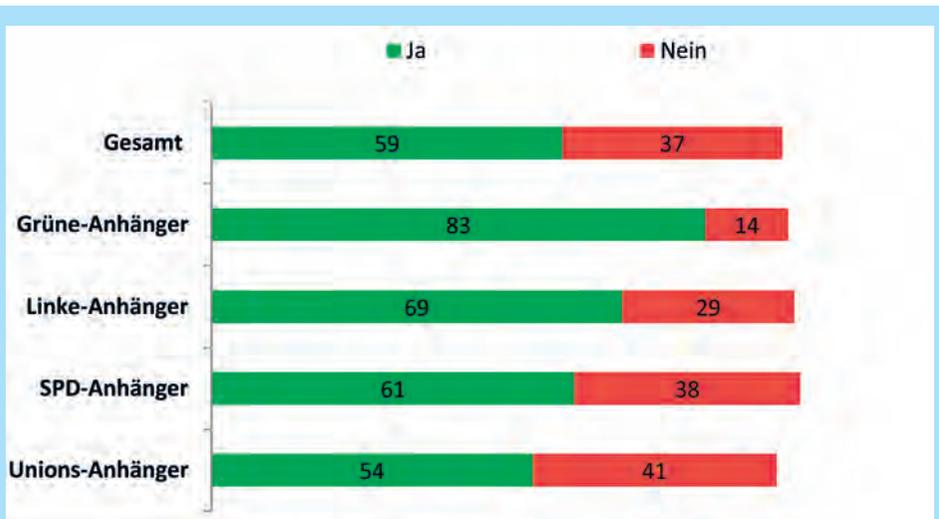
❖ **Fallzahl:**
 Deutschland gesamt: 1.014 Befragte
 Nordrhein-Westfalen: 500 Befragte

❖ **Befragungszeitraum:**
 Deutschland gesamt: 4.8.-6.8.2015
 Nordrhein-Westfalen: 8.8.-12.8.2015

wahlrecht die Identifikation und das Mitverantwortungsgefühl für die Kommune verstärken würde.

Weitere Ergebnisse der Studie

Die Umfrage belegt eindeutig, dass der Grad der Zustimmung bei den Befragten mit höherem Einkommen bzw. höherer Bildung steigt. Auch das Alter der Befragten schlägt sich auf das Gesamtergebnis nieder. Je jünger die Befragten sind, umso eher befürworten sie das kom-



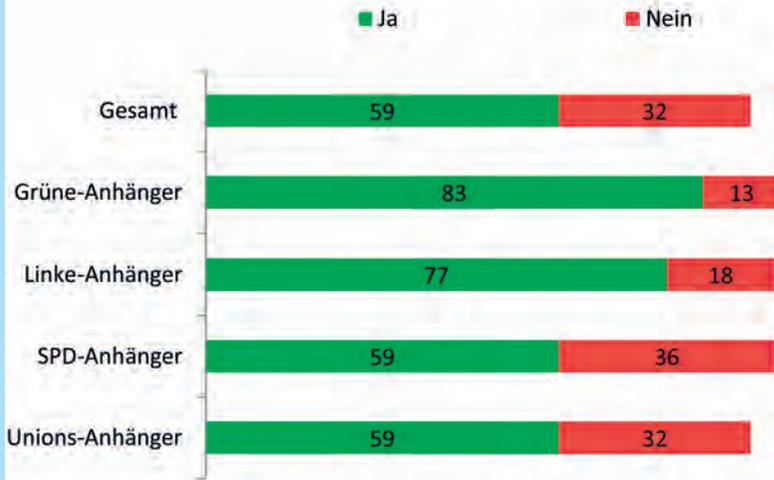
Parteienpräferenz der Befragten in Deutschland

Frage 1: Sollen auch die auf Dauer in Deutschland lebenden Ausländer, die nicht aus einem EU-Land kommen, bei Kommunalwahlen wählen dürfen?

munale Wahlrecht für Nicht-EU-Ausländer. Das insgesamt positive Ergebnis der Umfrage ist daran zu erkennen, dass selbst 54 % der Wähler über 60 Jahre für die Einführung des kommunalen Ausländerwahlrechts stimmten. Bezogen auf die Berufe der befragten Personen ist festzustellen, dass die „Selbstständigen/Personen mit freien Berufen“ in unserer Umfrage mit 63 % Zustimmung ein ähnlich überdurchschnittliches Bild abgeben wie die Beamten und Angestellten mit 65 %. Die Befragung der Arbeiter und Arbeiterinnen bringt zwar einen unterdurchschnittlichen Ergebniswert hervor. 51 % der Arbeiter beantworten die Frage 1 mit „ja“. Somit haben sie einen Vorsprung von 5 % vor denjenigen, die die Frage 1 mit

„nein“ beantworten. Besonders interessant ist, dass 61 % der Arbeitslosen auf die Frage 1 positiv reagieren und damit deutlicher als die Arbeiter/innen für die politische Teilhabe der Migrantinnen und Migranten sind (s. detaillierte Ergebnisse der Umfrage auf den folgenden Seiten).

Das Ergebnis der Befragung ist eindeutig: Die Mehrheit der Wähler in Deutschland spricht sich für das kommunale Wahlrecht für Migrantinnen und Migranten unabhängig von Geschlecht, Alter, Schulabschluss, Beruf oder Einkommen. Diese Mehrheit existiert auch über die Parteigrenzen hinaus, wie in den Grafiken auf Seiten 15 und 16 deutlich wird.



Parteienpräferenz der Befragten in Deutschland

Frage 2: Würde das kommunale Wahlrecht die Identifikation mit der Kommune verstärken oder hätte das Ihrer Meinung nach keinen Einfluss?

Detaillierte Ergebnisse der Umfrage

Frage 1: In Deutschland dürfen bei Kommunalwahlen auch ausländische Bürger aus EU-Ländern wählen, die in der jeweiligen Stadt oder Gemeinde leben. Ausländische Bürger, die nicht aus einem EU-Land kom-

men und sich hier niedergelassen haben, sind nicht wahlberechtigt.

Was meinen Sie, sollen auch die auf Dauer in Deutschland lebenden Ausländer, die nicht aus einem EU-Land kommen, bei Kommunalwahlen wählen dürfen?

Deutschland gesamt

Frage 1 Bund	Gesamt	Deutschland		Alter in Jahren				Geschlecht	
		West	Ost	18-29	30-44	45-59	60+	männlich	weiblich
ja	59	60	57	72	62	57	54	59	59
nein	37	36	40	24	35	40	41	36	37
weiß nicht	2	2	2	2	3	1	3	3	2
k.A.	2	2	1	2	-	2	2	2	2

Frage 1 Bund	Schulabschluss			HH-Nettoeinkommen		
	Volks-/Hauptschule	mittlere Reife POS	Abitur / Fachhochschulreife	unter 1.500	1.500 bis unter 3000	3.000 und mehr
ja	52	57	69	56	59	66
nein	45	38	27	40	39	32
weiß nicht	2	2	3	3	1	2
k.A.	1	3	1	1	1	-

Frage 1 Bund	Parteipräferenz/Prüfungswahl							
	CDU/CSU	SPD	Linke	B90/Grüne	Sonstige	Nicht/ungültig wählen	weiß noch nicht	Keine Angabe
ja	54	61	69	83	57	49	57	66
nein	41	38	29	14	41	48	36	34
weiß nicht	2	1	-	2	2	1	5	-
k.A.	3	-	2	1	-	2	2	-

Frage 1 Bund	Beruf			Tätigkeit			
	Angestellte / Beamte	Arbeiter	freie Berufe	Erwerbstätige	Arbeitslose	Rentner	Sonstige
ja	63	51	65	61	61	54	63
nein	34	46	31	36	35	41	31
weiß nicht	2	2	2	2	1	3	2
k.A.	1	1	2	1	3	2	4

Nordrhein-Westfalen

Frage 1 NRW	Gesamt	Alter in Jahren				Geschlecht	
		18-29	30-44	45-59	60+	männlich	weiblich
ja	62	80	66	63	49	68	56
nein	34	16	30	35	44	27	40
weiß nicht	3	3	4		4	3	3
k. A.	1	1	-	2	3	2	1

Frage 1 NRW	Schulabschluss			HH-Nettoeinkommen		
	Volks-/ Hauptschule	mittlere Reife POS	Abitur/ Fachhoch- schulreife	unter 1.500	1.500 bis unter 3000	3.000 und mehr
ja	53	60	75	59	67	68
nein	43	34	22	40	31	29
weiß nicht	3	3	2	1	2	3
k. A.	1	3	1	-	-	-

Frage 1 NRW	© 2019 Ipsos/Leibniz Universität Hannover							
	CDU/CSU	SPD	Linke	B90/ Grüne	Sonstige	Nicht/ ungültig wählen	weiß noch nicht	Keine Angabe
ja	52	68	77	86	59	43	62	80
nein	41	32	23	11	41	57	31	17
weiß nicht	4	-	-	3	-	-	5	-
k. A.	3	-	-	-	-	-	2	3

Frage 1 NRW	Beruf			Tätigkeit			
	Angestellte/ Beamte	Arbeiter	freie Berufe	Erwerbs- tätige	Arbeitslose	Rentner	Sonstige
ja	67	59	60	65	85	47	80
nein	29	36	35	31	15	47	16
weiß nicht	1	5	5	2	-	4	3
k. A.	3	-	-	2	-	2	1

Frage 2: Wenn sich solche auf Dauer in Deutschland lebende ausländische Bürger, die nicht aus einem EU-Land kommen, an den Kommunalwahlen beteiligen dürften –

würden sich dann deren Identifikation und Mitverantwortungsgefühl für die Kommune verstärken oder hätte das Ihrer Meinung nach keinen Einfluss?

Deutschland gesamt

Frage 2 Bund	Gesamt	Deutschland		Alter in Jahren				Geschlecht	
		West	Ost	18-29	30-44	45-59	60+	männlich	weiblich
ja	59	61	52	66	62	58	54	57	61
nein	32	31	37	28	30	31	36	36	28
weiß nicht	7	7	9	5	6	10	8	6	9
k.A.	2	1	2	1	2	1	2	1	2

Frage 2 Bund	Schulabschluss			HH-Nettoeinkommen		
	Volks-/Hauptschule	mittlere Reife POS	Abitur/Fachhochschulreife	unter 1.500	1.500 bis unter 3000	3.000 und mehr
ja	43	60	70	49	58	69
nein	44	32	24	39	36	26
weiß nicht	12	7	4	11	5	5
k.A.	1	1	2	1	1	-

Frage 2 Bund	Beteiligung an Bundestagswahl							
	CDU/CSU	SPD	Linke	B90/Grüne	Sonstige	Nicht/ungültig wählen	weiß noch nicht	Keine Angabe
ja	59	59	77	83	56	52	51	46
nein	32	36	18	13	40	41	34	36
weiß nicht	6	4	5	4	2	6	14	7
k.A.	3	1	-	-	2	1	1	11

Frage 2 Bund	Beruf			Tätigkeit			
	Angestellte/Beamte	Arbeiter	freie Berufe	Erwerbstätige	Arbeitslose	Rentner	Sonstige
ja	68	40	68	63	52	50	60
nein	26	39	28	29	39	38	30
weiß nicht	5	18	3	7	7	10	6
k.A.	1	3	1	1	2	2	4

Nordrhein-Westfalen

Frage 2 NRW	Gesamt	Alter in Jahren				Geschlecht	
		18-29	30-44	45-59	60+	männlich	weiblich
ja	59	65	60	61	55	59	59
nein	31	32	31	29	33	32	31
weiß nicht	9	3	8	10	11	8	9
k. A.	1	-	1	-	1	1	1

Frage 2 NRW	Schulabschluss			HH-Nettoeinkommen		
	Volks-/ Hauptschule	mittlere Reife POS	Abitur / Fachhochschulreife	unter 1.500	1.500 bis unter 3000	3.000 und mehr
ja	44	62	71	55	55	72
nein	40	31	23	32	36	26
weiß nicht	15	7	4	10	9	2
k. A.	1	-	2	3	-	-

Frage 2 NRW	Parteiliche/keine Parteimitglieder							
	CDU/CSU	SPD	Linke	B90/Grüne	Sonstige	Nicht/ ungültig wählen	weiß noch nicht	Keine Angabe
ja	61	63	71	87	50	29	56	70
nein	31	31	27	8	48	54	30	27
weiß nicht	7	5	2	5	-	17	13	-
k. A.	1	1	-	-	2	-	1	3

Frage 2 NRW	Beruf			Tätigkeit			
	Angestellte / Beamte	Arbeiter	freie Berufe	Erwerbs- tätige	Arbeitslose	Rentner	Sonstige
ja	69	43	68	62	47	51	65
nein	24	41	27	29	44	36	30
weiß nicht	6	16	5	8	9	11	5
k. A.	1	-	-	1	-	2	-

5. Stellungnahme des Landesintegrationsrates NRW zum Kommunalen Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen

In der öffentlichen Anhörung der Verfassungskommission wurde am 1. September 2014 der Themenkomplex „Partizipation – Weiterentwicklung der Demokratie in NRW“ behandelt. Der Landesintegrationsrat NRW hat mit folgender Stellungnahme zu den gestellten Fragen Position bezogen:

Der Landesintegrationsrat Nordrhein-Westfalen geht in dieser Stellungnahme in erster Linie auf die von den Fraktionen zum Themenkomplex „Partizipation – Weiterentwicklung der Demokratie in Nordrhein-Westfalen“ unter Ziffer 2 gestellten Fragen ein.

Zunächst ist festzustellen, dass der Landesintegrationsrat NRW eine Änderung der Landesverfassung, die EU-Bürgerinnen und -Bürgern das Wahlrecht zum Landtag zubilligt, grundsätzlich sehr begrüßen würde.

Denn dies wäre ein Schritt auf dem Weg zu dem mittel- und langfristigen Ziel, allen in der Bundesrepublik auf Dauer lebenden Menschen unter den gleichen Voraussetzungen das Wahlrecht auf allen Ebenen, als Bund, Land und Kommune zu gewähren.

Unabhängig von der Frage, ob ein Landtagswahlrecht für EU-Bürgerinnen und -Bürger rechtlich möglich ist, würde dies

derzeit aber zu einer weiteren Spaltung der demokratischen Mitwirkungsrechte führen:

Hier die deutschen Staatsangehörigen mit Wahlrecht in Bund, Ländern und Kommunen, dort die EU-Bürgerinnen und -Bürger mit Wahlrecht im Land und auf kommunaler Ebene und zuletzt die „übrigen Migranten“ die noch nicht einmal auf kommunaler Ebene an der demokratischen Willensbildung mitwirken können.

Deshalb vermisst der Landesintegrationsrat in Punkt 2 eine über die in 2c allgemein formulierte Aussage hinaus die konkrete Frage zur Zulässigkeit und Notwendigkeit der Einführung des kommunalen Wahlrechts für alle auf Dauer in NRW lebenden Migrantinnen und Migranten.

Zu dieser Frage hat der Landesintegrationsrat in der Anhörung vom 22.11.2013 zu dem Antrag der Piraten-Fraktion Stellung genommen:

Der Landesintegrationsrat setzt sich seit Jahren für das Kommunale Wahlrecht für alle ein. Bereits 2004 hat der Landesintegrationsrat hierzu eine Unterschriftenkampagne durchgeführt. In 2006 wurde die Kampagne „Hier, wo ich lebe, will ich wählen!“ gemeinsam mit dem DGB Be-

zirk NRW, dem Landesjugendring NRW, LAG der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege durchgeführt. Diese Kampagne fand auch in anderen Bundesländern Nachahmer. In den Folgejahren 2008 und 2009 wurde das Thema auf die politische Agenda in den Kommunen gesetzt.

31 Städte in NRW haben sich mit Ratsbeschlüssen zur Einführung des kommunalen Wahlrechts für alle ausgesprochen. Diese Realitäten dürfen nicht ignoriert werden.

Das Öffnen der Wahllokale zu den Kommunalwahlen für Unionsbürger, das auf der Grundlage des Maastrichter Vertrages aus dem Jahr 1992 basiert, brachte aus Sicht der Migrantinnen und Migranten das gesamte Gebäude der Argumentation zum Wahlrecht von Ausländern in Deutschland in eine Schiefelage. Im Jahr 1990 hat der zweite Senat des Bundesverfassungsgerichtes (BVG) die Gesetze von Schleswig-Holstein bzw. Hamburg, die den dort lebenden Ausländern bei Gemeinde- und Kreiswahlen aktives Wahlrecht eingeräumt hatten, für verfassungswidrig und nichtig erklärt. In seiner Begründung befand das Gericht, das Wahlrecht stehe nur dem deutschen Volk zu und nur von ihm gehe die Staatsgewalt aus; zum deutschen Volk gehören nur diejenigen, die die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Da die ausländische Bevölkerung diese Voraussetzung nicht erfülle, stehe ihr das Wahlrecht nicht zu.

Die großen Volksparteien im Bundestag haben sich bisher hinter dem Argument der nicht vorhandenen Mehrheit

im Bundesrat versteckt. Sie sind seit der Entscheidung des BVG untätig geblieben. Des Weiteren haben sie nach der Einführung des kommunalen Wahlrechts für EU-Bürgerinnen und -Bürger die Initiative zu ergreifen versäumt, auch den weiteren Migrantinnen und Migranten mit ausländischem Pass zu diesem Recht zu verhelfen.

Die Unionsbürgerschaft, die im Maastrichter Vertrag von 1992 eingeführt wurde, garantiert jeder EU-Bürgerin und jedem -Bürger das aktive und passive Wahlrecht auf der kommunalen Ebene in dem Mitgliedsland, in dem er seinen ständigen Aufenthalt hat.

Die Einführung des kommunalen Wahlrechts für EU-Bürgerinnen und -Bürger wurde hierauf basierend durch eine EU-Richtlinie im Dezember 1994 für alle Mitgliedsstaaten festgelegt; die Mitglieder verpflichteten sich zur Umsetzung bis Ende 1995. In Deutschland durften die EU-Bürgerinnen und -Bürger zum ersten Mal bei den Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen in Berlin im Oktober 1995 an die Wahlurnen.

Durch die Ermöglichung der Teilnahme der EU-Bürgerinnen und -Bürger an den Kommunalwahlen wurde die inzwischen 23 Jahre alte Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes, wonach das Wahlrecht an die deutsche Staatsangehörigkeit gekoppelt sei, durchbrochen und somit obsolet. In dieser neuen Lage muss überprüft werden, ob die Auffassung des obersten Gerichtes aus rechtlicher Sicht noch zu vertreten ist.



Auftaktveranstaltung der Kampagne in Köln, 27.11.2014

Ein weiteres Problem ergibt sich aus der Gleichheitsgarantie des Grundgesetzes, die in Artikel 3 verbrieft ist und aus der Sicht der Migrantinnen und Migranten verletzt wird.

Die Bemessung einer Angelegenheit mit zweierlei Maß – wie auch immer die Begründung hierzu sein mag – kann die ausgeschlossenen Migrantinnen und Migranten nicht darüber hinweg täuschen, dass sie im deutschen Rechtssystem zu Menschen niederer Klasse degradiert worden sind. Ihnen wird noch nicht einmal das kommunale Wahlrecht in der Gesellschaft eingeräumt, in der sie seit lan-

gen Jahren, wenn nicht seit Geburt leben, sofern sie die deutsche Staatsangehörigkeit nicht annehmen können oder wollen.

Die Migrantinnen und Migranten in Deutschland, die durch das Gesetz nicht mit eingeschlossen sind und somit nicht in den Genuss des kommunalen Wahlrechts gekommen sind, begleiten diesen Zustand mit gemischten Gefühlen. Einerseits haben sie sich mit über den Erfolg, der von „oben“ durch die „Hintertür“ für einen Teil der „Ausländer“ ermöglicht wurde gefreut. Andererseits hat sich ein bitterer Beigeschmack verbreitet, weil sie sich vor der „Einlasstür“ abgewiesen fühlen.

Inzwischen ist zu beobachten, dass die Enttäuschung politisch-gesellschaftlicher Teilnahmslosigkeit weicht, und es gibt gute Gründe, diese Tendenz ernst zu nehmen. Auch die Haltung der politischen Parteien im Bundestag nach der Einführung des kommunalen Wahlrechts für Unionsbürger gibt Anlass zur Enttäuschung: Sie entschlossen sich zu einem kollektiven „Achselzucken“ und zur stillschweigenden Hinnahme der EU-Entscheidung. Das europäische Recht sei dem nationalen übergeordnet, war der gängige Kommentar, der allenthalben zu hören war. Nicht nur einer einheitlichen Regelung des Wahlrechtes für die ausländische Bevölkerung ging man somit aus dem Weg, sondern man unterließ es, die Logik der Argumentation des Bundesverfassungsgerichtes erneut aufzurollen.

Auch auf der Ebene der Europäischen Union muss das Thema unabhängig von den nationalen Entscheidungen und Gesetzgebungen wieder auf die politische Agenda kommen und für eine einheitliche Regelung in allen Mitgliedsstaaten gesorgt werden.

Der Europarat mit seinen 47 Mitgliedsländern hat hier den Weg aufgezeigt. Er fordert seit Jahren, allen Ausländern mit legalem Aufenthaltsrecht, unabhängig von der Nationalität, das uneingeschränkte aktive und passive Wahlrecht auf kommunaler Ebene zuzusprechen. In 15 EU-Ländern können Ausländer bereits an Kommunalwahlen teilnehmen. In den Niederlanden, in Dänemark, Finnland, Irland und Schweden besteht

diese Möglichkeit schon seit vielen Jahren. In Luxemburg wurde im Jahr 2005 das kommunale Wahlrecht für Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger, die seit mindestens fünf Jahren dort leben, eingeführt. Im Herbst 2006 wurden zum ersten Mal in Belgien die Kommunalwahlen mit Beteiligung der ausländischen Bevölkerung durchgeführt. Weitere Länder sind Estland, Litauen, Slowenien, die Slowakei und Ungarn, und auch in Spanien, Portugal und Großbritannien dürfen Drittstaatsangehörige aus bestimmten Herkunftsländern auf kommunaler Ebene wählen.

Die Vergabe von Bürgerrechten gehört zu den elementarsten Pflichten einer Republik, die sie ihren Bürgerinnen und Bürgern schuldet.

Die Verwendung eines künstlich gebildeten und gut gemeinten Synonyms „Mitbürger“ schließt diese politische Lücke nicht. Eine Einwanderungsgesellschaft, als die sich die Bundesrepublik Deutschland heute selbst bezeichnet, darf sich der Partizipation nahezu einen Zehntel ihrer Bürgerinnen und Bürger nicht verschließen, sie muss die Meinung dieser Menschen in ihrer Mitte integrieren.

In der Anhörung am 22.11.2013 hat Dr. Felix Hanschmann von der Goethe-Universität Frankfurt zur Frage der Zulässigkeit der Einführung des kommunalen Wahlrechts auf kommunaler Ebene durch den Landesgesetzgeber (Stellungnahme 16/1225) u.a. ausgeführt:

„Der in der juristischen und politi-

schen Debatte deshalb oft geäußerte Einwand, der Einführung des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige stünde unüberwindbar das Grundgesetz entgegen, ist gleichwohl unzutreffend. Die beiden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts bedeuten weder, dass die verfassungsrechtliche Bewertung des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige durch das Bundesverfassungsgericht die einzig mögliche ist, noch ergibt sich aus den beiden Entscheidungen aus dem Jahr 1990, dass sich das Bundesverfassungsgericht heute erneut gegen die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige stellen würde.“

Die Ansicht begründet Dr. Hanschmann in seiner Stellungnahme umfangreich und stichhaltig.

Es bedarf also des politischen Willens der im Landtag vertretenen Parteien, das kommunale Wahlrecht für alle (unter bestimmten Voraussetzungen) einzuführen und sich einer eventuellen Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht zu stellen.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch der von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag eingebrachte Antrag vom 11.7.2014, durch den das Grundgesetz dergestalt

geändert werden soll, dass die Länder die Möglichkeit erhalten, das kommunale Wahlrecht auszuweiten:

„Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Union, sowie Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Drittstaats besitzen und die ihren ständigen Wohnsitz im Bundesgebiet haben, nach Maßgabe des Landesrechts wahlberechtigt und wählbar. Die nach Satz 3 wahlberechtigten Personen sind auch berechtigt, an Abstimmungen in den Kreisen und Gemeinden teilzunehmen.“

Es ist zu erwarten, dass dieser Gesetzentwurf keine Mehrheit finden wird, gleichwohl sollte auch dieser Antrag die Verfassungskommission dazu bewegen, die Frage der Einführung des kommunalen Wahlrechts für alle auf Dauer in Nordrhein-Westfalen lebenden Menschen bei ihren Beratungen konstruktiv zu prüfen.

Der Landesintegrationsrat wird sich unabhängig davon in den nächsten Jahren sehr intensiv mit seinen Möglichkeiten für dieses wichtige Mittel zu einem gleichberechtigten Leben aller Menschen in unserem Land einsetzen.

6. Demokratiewidrige Fremdbestimmung oder Forderung des Demokratieprinzips?

Die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige auf Landesebene

Für eine Erweiterung des kommunalen Wahlrechts auf Menschen, die weder Deutsche noch Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union sind, lassen sich eine Reihe guter und überzeugender Argumente finden. Abgesehen davon, dass sich eine Mehrheit der Bevölkerung hierfür ausspricht und mit der Einführung eines solchen Wahlrechts positive Effekte für das kommunale Zusammenleben verbindet¹, stellt die Kluft zwischen den nicht wahlberechtigten so genannten Drittstaatsangehörigen einerseits und den wahlberechtigten deutschen Staatsangehörigen und Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern andererseits eine permanente Herausforderung für die grundgesetzliche Forderung nach der demokratischen Organisation des politischen Gemeinwesens dar.² Umso mehr, wenn man berücksichtigt, dass es in größeren Städten infolge von sozialräumlichen Segregationsprozessen ganze Stadtteile gibt, in denen die Mehrheit der Bevölkerung von der Teilnahme an demokratischen Wahlen ausgeschlossen ist. Dabei sind die drittstaatsangehörigen Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde in gleicher Weise von den politischen Entscheidungen der kommunalen Vertretungsorgane betroffen wie alle



*Dr. Felix Hanschmann
ist Akademischer Rat am Fachbereich
Rechtswissenschaft der Goethe-Universität
in Frankfurt am Main.*

anderen Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde. Die Schaffung und der Betrieb von Kindergärten und Schulen, bau- und verkehrsplanerische Maßnahmen zur Verbesserung der örtlichen Wohnqualität, die Daseinsvorsorge etwa im Bereich der Kranken- und Altenpflege, das Unterhalten von Schwimmbädern oder die Nutzung öffentlicher Einrichtungen sind für nichtdeutsche Einwohnerinnen und Einwohner nicht weniger relevant wie für den aus deutschen Staatsangehörigen bestehenden Teil der kommunalen Einwohnerschaft.³ Umge-

kehrt besteht für Politikerinnen und Politiker kaum ein Anreiz, besondere Interessen und Belange von nicht-wahlberechtigten Personen zu berücksichtigen und darauf einzugehen, weil der Erfolg bei Wahlen nicht von diesen Personen abhängt.⁴ Anders ist dies in den zahlreichen europäischen Ländern, die Nicht-Staatsangehörigen unter je unterschiedlichen Voraussetzungen das aktive und/oder passive Wahlrecht einräumen.⁵ Hinzu kommt die Einsicht, dass alternative Formen der politischen Beteiligung auf kommunaler Ebene das fehlende Wahlrecht nicht zu kompensieren vermögen. Soweit sie in der Bundesrepublik Drittstaatsangehörigen überhaupt offen stehen, was bei dem kommunalpolitisch bedeutsamen Instrument des Bürgerentscheids gerade nicht der Fall ist⁶, beschränken sich die Beteiligungsrechte der Einwohnerinnen und Einwohner, die über keinen Bürgerschaftsstatus im Sinne des Kommunalrechts verfügen, auf nicht oder nur schwach formalisierte Formen politischer Partizipation am politischen Geschehen (z.B. die Möglichkeit zur Stellung eines Einwohnerantrages⁷, Unterrichtsrechte⁸, das Recht zur Teilnahme an Einwohnerversammlungen⁹, die grundrechtsgeschützte Aktivität in politischen Parteien oder das Engagement in Bürgerinitiativen, Vereinen und Verbänden). Die Integrationsräte¹⁰ haben nur Äußerungs-, Anhörungs- und beschränkte Initiativrechte und sind lediglich mit beratenden, nicht aber entscheidenden Funktionen betraut.

Entgegen entsprechender Hoffnungen, die mit der epochalen Reform des Staats-

angehörigkeitsrechts durch die rot-grüne Koalition verknüpft waren¹¹, vermochte das Staatsangehörigkeitsrecht die Lücke zwischen den der Staatsgewalt unterworfenen Einwohnerinnen und Einwohnern und den die politische Herrschaft durch die Ausübung ihres Wahlrechts auch mitgestaltenden Bürgerinnen und Bürger nicht zu schließen. In den vergangenen Jahren vorgenommene Verschärfungen des Einbürgerungsrechts (z.B. durch die Einführung eines Einbürgerungstests¹², die Erhöhung der Anforderungen an die Sprachkenntnisse¹³, die Herabsetzung der einer Einbürgerung grundsätzlich entgegenstehenden Bagatellgrenzen bei Geld- und Freiheitsstrafen¹⁴ oder das Abverlangen eines Bekenntnisses zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung¹⁵), das prinzipielle Festhalten an der Optionspflicht¹⁶ und dem in der Praxis vielfach und nahezu willkürlich durchbrochenen Prinzip der Vermeidung von Mehrstaatigkeit¹⁷ oder die restriktive Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe im Staatsangehörigkeitsrecht¹⁸ beziehungsweise die zurückhaltende Handhabung der vom Bundesgesetzgeber eröffneten Ermessensspielräume¹⁹ in der Verwaltungspraxis einzelner Bundesländer²⁰ leisten ebenso ihren Beitrag zu einer konstant bescheidenen Ausschöpfung des Einbürgerungspotentials²¹ wie die abschreckende Wirkung eines langen, komplexen, teuren und aufwändigen Einbürgerungsverfahrens oder die ganz individuellen Gründe grundsätzlich einbürgerungsberechtigter Menschen.²²

Wenn so viele Argumente dafür sprechen, das kommunale Wahlrecht auf Drittstaatsangehörige auszudehnen, stellt sich die Frage, warum keiner der darauf gerichteten politischen Initiativen, die auf lokaler, Landes- oder Bundesebene in den vergangenen Jahren ergriffen worden sind²³, letztendlich Erfolg beschieden war. Ein ganz wesentlicher Grund hierfür dürfte in zwei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1990 zu suchen sein. Anlässlich der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Einführung des kommunalen Wahlrechts für Nichtdeutsche in Schleswig-Holstein²⁴ und im Stadtstaat Hamburg²⁵ stellte das Gericht in Karlsruhe fest, dass zu dem Volk, von dem gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG alle Staatsgewalt ausgeht, nur deutsche Staatsangehörige gehören.

Die Staatsangehörigkeit erweise sich mithin als rechtliche Voraussetzung für den gleichen staatsbürgerlichen Status, welcher die Rechte begründet, durch deren Ausübung die Staatsgewalt in der Demokratie ihre Legitimation erfahre. Zwar räumte das oberste deutsche Gericht ausdrücklich ein, dass es der demokratischen Idee entspreche, eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer Mitwirkungsrechte und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen herzustellen. Dies könne jedoch nicht zur Auflösung des zuvor behaupteten Junktims zwischen der Eigenschaft als Deutscher und der Zugehörigkeit zum Staatsvolk als dem Inhaber der Staatsgewalt führen.

Sowohl im Fall des schleswig-holsteinischen²⁶ als auch des Hamburgischen²⁷ Gesetzes stellte sich das Bundesverfassungsgericht damit gegen eine Einführung des kommunalen Wahlrechts, solange diese durch den Landesgesetzgeber erfolgt. Im Falle Schleswig-Holsteins, wo die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes über Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG begründet werden konnte, tritt das Bundesverfassungsgericht einem Verständnis des Homogenitätsgebotes, das dem Landesgesetzgeber den nötigen Spielraum für die Einführung des kommunalen Ausländerwahlrechts lassen würde, mit dem Argument entgegen, dass Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG dem Landesgesetzgeber bezüglich der Wahlen zu den Vertretungen des Volkes in den Kreisen und Gemeinden einen Spielraum nur in den Grenzen des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG eröffne. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG bestimme mithin das zu wahrende Minimum an Homogenität. Da die den Bundesländern zukommende Staatsgewalt gemäß Art. 20 Abs. 2, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG aber nur von denjenigen getragen werden könne, die Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG sind, sei die Beschränkung des Kreises der Wahlberechtigten auf Deutsche einer Änderung durch den Landesgesetzgeber entzogen. Im Falle Hamburgs ergibt sich der fehlende Handlungsspielraum des Landesgesetzgebers hingegen unmittelbar aus Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 GG. In beiden Entscheidungen hat das Gericht im Jahr 1990 demnach festgestellt, dass es dem Landesgesetzgeber verfassungsrechtlich grundsätzlich verwehrt ist,

Nichtdeutschen das Wahlrecht zu den Vertretungen des Volkes in den Gemeinden durch die entsprechende Änderung einfacher Gesetze einzuräumen.

III. Auch wenn diese Rechtsprechung jüngst vom Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen noch einmal bestätigt worden ist²⁸, stellt sich die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige gleichwohl nicht als ein Verstoß gegen das Grundgesetz dar.

Den zum einen lässt die Verfassung Raum für alternative Interpretationen eines normativ offenen Demokratieprinzips, die im Unterschied zu einer einheits-, nations- und staatsorientierten Demokratiekonzeption stärker an Art. 1 Abs. 1 (Garantie der Menschenwürde), Art. 3 (Gleichheit), Art. 5 Abs. 1, 8 Abs. 1, 9 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 (Garantien politischer Kommunikation), Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 (Föderalismus) und Art. 28 Abs. 1 GG (Republik) anknüpfen²⁹ und die in Rechnung stellen, dass in den für das Demokratieprinzip zentralen Verfassungsbestimmungen Art. 20 Abs. 2, Art. 28 Abs. 1 oder Art. 38 Abs. 1 GG das „deutsche“ Volk keine Erwähnung findet.³⁰ Neben der Position des Zweiten Senates des Bundesverfassungsgerichtes, der zufolge die Beteiligung von Nichtdeutschen an Wahlen auf allen staatlichen Ebenen zwar verfassungsrechtlich ausgeschlossen ist und nur durch Änderung des Grundgesetzes eingeführt werden kann³¹, befürworten denn auch viele Verfassungsrechtlerinnen und Verfassungsrechtler die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Nichtdeutsche

und sehen diesbezüglich auch keinerlei verfassungsrechtliche Hindernisse. So steht das Grundgesetz – nach einer unter anderem von dem ehemaligen deutschen Richter am Europäischen Gerichtshof Manfred Zuleeg oder dem ehemaligen Richter am Bundesverfassungsgericht Brun-Otto Bryde vertretenen Auffassung – der Einräumung politischer Partizipationsrechte für Nichtdeutsche nicht nur nicht entgegen, sondern fordert das grundgesetzliche Demokratieprinzip sowie das ebenfalls in der Verfassung verankerte Sozialstaatsprinzip ein Ausländerwahlrecht.³² Nach anderer Ansicht ist die Einführung eines Ausländerwahlrechts zwar auf Bundes- und Landesebene nur durch Verfassungsänderung möglich, auf kommunaler Ebene wird jedoch die bloße Änderung der entsprechenden Landesgesetze verfassungsrechtlich für ausreichend gehalten.³³

Zum anderen hat sich in den letzten 25 Jahren nicht nur die bundesrepublikanische Gesellschaft verändert, sondern ganz wesentlich auch das Verfassungs-, Europa- und Völkerrecht und damit der rechtliche Kontext, in dem die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit eines Kommunalwahlrechts für Drittstaatsangehörige zu beurteilen ist. Zumindest in Europa zunehmend zu beobachten ist beispielsweise das Entstehen besonderer Rechtsstatus, die verschiedene Rechte bündeln und dem Einzelnen gebunden an dessen Aufenthaltsstatus in Alternative zu einer Vollbürgerschaft garantieren.³⁴ Unabhängig davon, ob sie das Wahlrecht einschließen oder nicht, unterlaufen solche transnationalen Angehörigkeitsver-

hältnisse (sog. Denizenship) die scharfe Unterscheidung zwischen Staatsangehörigen und Nicht-Staatsangehörigen. Sie zeigen, dass die Zuerkennung von Rechten (und Pflichten) nicht zwingend mit dem Institut der Staatsangehörigkeit verbunden ist.³⁵

Zu erwähnen ist darüber hinaus die europarechtlich bedingte Einführung des kommunalen Wahlrechts für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger.³⁶ Denn spätestens seit dem 1992 in das Grundgesetz eingefügten Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG³⁷, demzufolge bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden auch Personen wahlberechtigt und wählbar sind, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, ist der vom Bundesverfassungsgericht zwei Jahre zuvor noch als zwingend dargestellte Zusammenhang zwischen Volkssouveränität, Staatsangehörigkeit und Wahlberechtigung offensichtlich durchbrochen.³⁸ Infolgedessen ist aber

auch das Volk, das im Bund, in den Ländern sowie auf kommunaler Ebene die Repräsentanten für die Volksvertretungen wählt, nicht länger identisch. Selbst wenn man also nicht gleich einer in ihren möglichen normativen Bezugspunkten oben bereits angedeuteten alternativen Lesart des grundgesetzlichen Demokratieprinzips folgt, signalisiert jene Heterogenität des demokratischen Legitimationssubjektes auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen in personeller Hinsicht doch wenigstens eine Variabilität, die das Homogenitätsgebot in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG den Gesetzgebern in den Bundesländern gerade eröffnen möchte.³⁹ In demokratischer Selbstbestimmung können die Landesparlamente dann grundsätzlich über die von ihnen als politisch sinnvoll erachtete Ausweitung des Wahlrechts auf Drittstaatsangehörige entscheiden.⁴⁰ Das Grundgesetz steht ihnen hierbei jedenfalls nicht im Wege.

7. Stellungnahmen der Kampagnenpartner zum kommunalen Wahlrecht für Ausländer

Deutscher Gewerkschaftsbund NRW

*Andreas Meyer-Lauber,
Vorsitzender des DGB NRW*



55 Stadt- und Gemeinderäte haben beschlossen, das kommunale Wahlrecht für die Staatsangehörige aus Nicht-EU-Ländern in Nordrhein-Westfalen zu unterstützen. Das ist vor allem den Aktivitäten der Integrationsräte zu verdanken, findet jedoch auch vielfältige Unterstützung aus allen demokratischen Parteien in NRW.

Als Vorsitzender des DGB NRW fordere ich die Verfassungskommission auf, das kommunale Wahlrecht für alle Ausländer/-innen in die Beratungen aufzunehmen und dem Landtag einen Vorschlag zu seiner Einführung zu machen.

Aus Sicht der Gewerkschaften wäre das kommunale Wahlrecht ein integrationspolitisches Signal, das sehr gut in die aktuelle Diskussion über Zuwanderung passt. Und gerade die Überarbeitung der Landesverfassung bietet die Gelegenheit, im § 7 des Kommunalwahlgesetzes NRW eine entsprechende Regelung aufzunehmen.

Die demokratische Beteiligung von Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft, die rechtmäßig bei uns leben, ist für die Gewerkschaften ein hohes Gut. Wer Steuern zahlt, seine Kinder hier zur Schule schickt und sich ehrenamtlich engagiert, muss auch das kommunale Wahlrecht aus-

üben dürfen. In dieser Logik ist ja auch das kommunale Wahlrecht für Bürger/innen aus anderen EU-Ländern realisiert worden.

In unserer betrieblichen Praxis machen wir übrigens seit Jahrzehnten positive Erfahrungen mit dem aktiven und passiven Wahlrecht aller Ausländer/innen bei Betriebsrats- und Personalratswahlen. Sie zeigen eine deutlich höhere Wahlbeteiligung als die politischen Wahlen, und nur mit dem Engagement von ausländischen Kolleginnen und Kollegen gelingt eine gute Interessenvertretung der Arbeitnehmer/innen in vielen Betrieben und Verwaltungen. Nordrhein-Westfalen kann somit nur gewinnen, wenn es partizipativer wird und damit allen erwachsenen Einwohner/innen die Möglichkeit der kommunalen Mitbestimmung bietet.

Freie Wohlfahrtspflege NRW

*Andreas Johnsen, Vorsitzender
der Freien Wohlfahrtspflege NRW*



Das allgemeine Wahlrecht ist konstitutives Element von Demokratie. Gerade das kommunale Gemeinwesen lebt von der aktiven bürgerschaftlichen Mitgestaltung. Deshalb sollte auch Drittstaatenangehörigen mit längerem Aufenthalt das kommunale Wahlrecht durchgängig zugewilligt werden. Das kommunale Wahlrecht für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger ist ein großer Fortschritt, denn die Kommune ist der wichtigste Ort der Integration.

Die Freien Wohlfahrtspflege setzt sich in ihrer Selbstverpflichtung zum Nationalen Integrationsplan für die Einführung des kommunalen Wahlrechts von zugewanderten Drittstaatlern aktiv ein.

Die Beteiligung von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte an kommunalen Entscheidungsprozessen sorgt für die Verbesserung der notwendigen integrationspolitischen Steuerungsprozesse in der Kommune.

Menschen mit Zuwanderungsgeschichte, die seit längerem in der Bundesrepublik leben, die sich mit der Stadt, in der sie leben, identifizieren, deren sozialen und kulturellen Bezüge im sozialen Nahraum ausgeprägt sind, könnten über das Kommunale

Wahlrecht ihre Interessen besser kommunizieren und erhalten die Möglichkeit, bei der Gestaltung der Kommunalpolitik mitzuwirken.

Themenschwerpunkte wie gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in den unterschiedlichsten Bereichen wie Wohnen, Bildung, Ausbildung, Schule, Beruf, soziale Benachteiligung, Diskriminierung usw. würden aus anderen Lebenszusammenhängen bewertet und bereichern die politische Ausgestaltung der Kommunalpolitik.

Das kommunale Wahlrecht für MigrantInnen bietet Chancen und Möglichkeiten, die Unterschiede einer heterogenen Gesellschaft aufzunehmen und zu verdeutlichen. Damit bietet es eine Grundlage zur Entwicklung von Lösungen, um den Herausforderungen des demographischen Wandels zu begegnen.



Landesjugendring NRW

*Kerstin Kutzner,
Referentin für Engagementförderung
im Landesjugendring NRW*



Integration durch Teilhabe

Kindheit und Jugend sind mehr als jede andere Lebensphase geprägt von Selbstfindung, Selbstpositionierung und Selbstverortung. Eine selbstbestimmte Interessensvertretung wird jungen Menschen jedoch häufig vorenthalten: Sie haben nicht dieselben Möglichkeiten wie Erwachsene, in politischen Prozessen Gehör zu finden.

Dass jugendliche Teilhabe funktionieren kann, zeigt sich z.B. in der Struktur und dem Aufbau der Jugendverbände. Dort wird basisdemokratisch gearbeitet und alle Kinder und Jugendliche haben dasselbe Recht auf Mitbestimmung. Als Grundlage der Zusammenarbeit gilt dabei immer die Voraussetzung der gegenseitigen Achtung, unabhängig von politischen, religiösen und weltanschaulichen Unterschieden, von Alter und Herkunft. Hier erleben junge Menschen Teilhabe und sie werden ernst genommen. Hier zählt ihre Stimme und bestimmt die Arbeit und die Zukunft des Verbandes.

Als Arbeitsgemeinschaft der landesweit tätigen Jugendverbände in Nordrhein-Westfalen und politischer Vertreter aller Kinder und Jugendlicher in NRW macht sich der Landesjugendring NRW diese jugendliche Sichtweise zu Eigen und tritt für sie ein. Er sieht es als seine Aufgabe, die Interessen junger Menschen in der Öffentlichkeit so-

wie gegenüber Politik und anderen gesellschaftlichen Gruppen zu vertreten.

Von Kindern von Migrantinnen und Migranten, die oft bereits in Deutschland geboren wurden, verlangt die Gesellschaft Integration und Anpassung. Der Wunsch nach Integration wächst dort besonders heran, wo ich als Mensch – egal welchen Alters – wahrgenommen und wertgeschätzt werde, wo meine Beteiligung erwünscht ist und meine Meinung zählt.

Unabhängig davon, ob ein Jugendlicher einen deutschen, einen EU-Pass oder einen anderen Pass hat, muss er die Möglichkeit haben, an politischen Prozessen vor Ort teilzuhaben und an Wahlen teilzunehmen, um Wertschätzung zu erfahren. Nur wer mitentscheiden darf, fühlt sich auch zugehörig und identifiziert sich mit dem Ort, an dem er lebt. Junge Menschen müssen die Möglichkeit bekommen, die Politik vor Ort mitzubestimmen, sich mit ihrer Stimme an Wahlen zu beteiligen und damit zu verhindern, dass in Kommunen mit einem hohen Migrant/innen-Anteil von wenigen Wahlberechtigten über die Köpfe vieler Bewohnerinnen und Bewohner hinweg entschie-

den wird. Erst durch eine Beteiligung an den Wahlen und den damit verbundenen Einfluss auf den Wahlausgang nehmen politische Entscheidungsträger/innen und kommunale Institutionen die Bedarfe und Belange junger Mitbürgerinnen und Mitbürger mit Zuwanderungsgeschichte wahr. Nicht zuletzt im Hinblick auf die demographische Entwicklung der BRD können und dürfen (junge) Menschen mit Zuwanderungsgeschichte nicht ignoriert werden.

Seit vielen Jahren macht sich der Landesjugendring für eine Absenkung des Wahlalters stark, denn nach jugendsoziologischen Untersuchungen haben Jugendliche eine politische Urteilsfähigkeit, die es rechtfertigt, ihnen schon frühzeitig Gelegenheit zu politischer Mitgestaltung und Mitbestimmung auf kommunaler Ebene zu geben. Ebenso zählt die politische und gesellschaftliche Teilhabe und Selbstorganisation junger Menschen mit Zuwande-

rungsgeschichte zu den zentralen jugendpolitischen Anliegen des Landesjugendrings NRW.

Die Partizipation an politischen Prozessen lädt ein zur Identifikation mit dem Ort, der den Lebensmittelpunkt bildet. Mit der Änderung der Voraussetzungen zum Wahlrecht würden durch die direkte politische Partizipation Zugänge geschaffen, die zu einer gelungenen und nachhaltigen Integration beitragen können. Nicht zuletzt leistet die gleichberechtigte Teilhabe einen Beitrag dazu, extremistischen Tendenzen entgegenzuwirken und Stigmatisierungen abzubauen.

Nur wenn junge Menschen ihre Lebenswelten als gestaltbar erfahren, motiviert dieses zu persönlichem Engagement, zur Entwicklung übergreifender Gemeinschafts- und Gesellschaftsinteressen und zur Beteiligung an der Weiterentwicklung unserer Demokratie.



LandeschülerInnenvertretung NRW

*Ilayda Bekmezci,
Vorstand LandeschülerInnen-
vertretung NRW*

Integration, ein Wort welches uns im Alltag stetig begegnet und zentraler Bestandteil der Politik ist, wird noch bis heute nicht ausreichend umgesetzt. Während die Bestrebungen, eine tolerante Gesellschaft zu schaffen, groß sind, fehlt es nach wie vor an grundsätzlichen Rechten für MigrantInnen in Deutschland.

Im Mittelpunkt der Probleme steht das ausbleibende Recht, sich an Wahlen auf Kommunal-, Landes-, Bundes- und auch europäischer Ebene zu beteiligen. Es werden Gesetze verabschiedet, aber jene, die diese betreffen, dürfen nicht über ihre Vertreter mitbestimmen. Dies widerspricht dem demokratischen Grundsatz, denn MigrantInnen, die bei uns leben, sollten vollständig aufgenommen werden und somit auch die Möglichkeit haben, an der Demokratie zu partizipieren.

Aber nicht nur bezogen auf die Integration der MigrantInnen fehlt dieser zentrale Baustein, auch Jugendliche haben bis heute keine Möglichkeit, sich (auch) durch die Ausübung ihres Wahlrechts am politischen



Leben zu beteiligen. Zwar werden im Politikunterricht die politischen Systeme genau erklärt, tatsächliche Teilnahme an der Demokratie findet aber nicht statt.

„Das ist alles viel zu kompliziert für die SchülerInnen“ heißt es dann, aber immer wieder zeigt sich das Gegenteil: Schülerinnen und Schüler wollen wählen und viele wissen auch schon genau, welche Ansätze die Parteien verfolgen, immerhin ist es Bestandteil des Unterrichts.

Abgesehen davon ist es Aufgabe der Politik, ihre Inhalte verständlich zu kommunizieren, denn ansonsten ist die Demokratie gefährdet, da sie ihre wichtigsten Akteure ausschließt: Die BürgerInnen, ihre WählerInnen.



Landesseniorenvertretung NRW

*Gaby Schnell,
Vorsitzende der
Landesseniorenvertretung NRW*



*Manfred Schröder,
Beisitzer im Vorstand der
Landesseniorenvertretung*



Politische Teilhabe stärkt alle!

Mehr als 5 Millionen Menschen wanderten aus Deutschland über den Hamburger Hafen zwischen 1870 und 1934 in die „Neue Welt“ aus. Dies aus den unterschiedlichsten Gründen. Meist nicht aus Abenteuerlust sondern aus politischen Gründen oder bitterer wirtschaftlicher Not. Sie fanden eine neue Heimat und wurden integriert. Dieser Blick in unsere Geschichte sollte uns nachdenklich stimmen, wenn wir über die vielen Menschen nachdenken, die in unser Land, nach Deutschland, kamen und kommen und besonders, wenn sie nicht als „Fremde“ bei uns bleiben wollen.

Ein Blick in das Mittelalter soll uns zudem zeigen, dass es zu dieser Zeit, also vor etwa 600 Jahren, ein liberales und auch sehr humanes Verfahren gab mit Flüchtlingen umzugehen. Wer aus der Leibeigenschaft (ein anderes Wort für Sklaverei) des Grundherren floh und in einer Stadt Unter-

schlupf fand, musste ein Jahr und einen Tag in der Stadt bleiben und war dann vor der Verfolgung seines Grundherren durch Verhaftung und Verschleppung sicher. Alle Wege ein „ordentlicher“ Bürger zu werden, standen ihm frei. Dabei spielten eine feste Arbeit und ein fester Wohnort eine wichtige Rolle. Daher: Stadtluft macht frei.

Heute möchten Menschen aus vielen Nationen, die zu uns gekommen sind, die eine gute Arbeit und einen festen Wohnsitz haben, deren Kinder unsere Schulen besuchen, die ihre Steuern bezahlen und die sich wohl fühlen in Deutschland, auch mitbestimmen wer sie in unserer parlamenta-

rischen Demokratie vertritt, sie wollen auch am gesellschaftlichen Entscheidungsprozess und dem dazu gehörigen Beschluss teilhaben und ihre Ideen einbringen, gemeinsam mit ihren deutschen Nachbarn. Zum Wohle der Allgemeinheit. Das „Allgemeinwohl“ mag für viele ein etwas antiquierter Begriff sein, aber es sagt sehr viel über unser Verständnis für „Unten und Oben“ und das Menschenrecht aus, nicht diskriminiert zu werden.

Die Landesseniorenvertretung, der Dachverband von derzeit 164 kommunalen Seniorenvertretungen (LSV NRW), setzt sich daher seit vielen Jahren für das kommunale Wahlrecht von Ausländern ein, die nicht Bürger eines Staates der Europäischen Union sind, die aber schon länger bei uns leben und sich politisch betätigen und mitbestimmen möchten.

Um hier in Deutschland zu leben und auf kommunaler Ebene das volle Bürgerrecht zu genießen, muss nach Auffassung der LSV NRW niemand seine kulturelle Identität aufgeben, wenn er oder sie in die Rechte und Pflichten eines Wahlbürgers oder einer Wahlbürgerin eintritt. Was wir allerdings erwarten, dass „ausländische Nicht-EU-Bürger mit kommunalen Wahlrecht“, um diesen sperrigen

Ausdruck zu gebrauchen, sich als Multiplikatoren betätigen. Soll heißen: wir bitten sie, allen Menschen, die zu uns als Flüchtlinge kommen, ihnen unsere Kultur, unsere Sprache, unsere gesellschaftlichen und politischen Gepflogenheiten zu erklären und ihnen helfen, sich bei uns einzuleben, um die Bewohner und ihr Gastland kennen zu lernen und besser zu verstehen. So ist es möglich, Konflikte erst gar nicht entstehen zu lassen.

In diesem Sinne fordert die Landesseniorenvertretung die im Landtag vertretenen Parteien auf, das kommunale Wahlrecht zu erweitern, damit die Teilhabe am gesellschaftspolitischen Diskurs und an Entscheidungen möglich wird.



8. Parteien im Landtag NRW und das kommunale Wahlrecht für Migrantinnen und Migranten

Die im Landtag NRW vertretenen Parteien nehmen in ihren Programmen zu diesem Thema Stellung

SPD In dem Parteiprogramm der SPD für die Landtagswahl 2012 wird unter der Überschrift „Integration voranbringen“ die Position der Partei wie folgt begründet: „Nordrhein-Westfalen war und ist Einwanderungsland. Menschen unterschiedlicher Herkunft haben unser Land gemeinsam aufgebaut. Wir wollen, dass alle Menschen in NRW – egal welcher Herkunft und welcher Hautfarbe – die Chance auf einen sozialen Aufstieg für sich und ihre Kinder haben. Damit Integration und das Zusammenleben in Vielfalt gelingen, setzen wir uns für Chancengleichheit ein. Gelungene Integration bedeutet Teilhabe an Arbeit, Bildung, beim Wohnen und im gesellschaftlichen Leben. Wir stehen für eine Willkommenskultur, für eine Kultur der Anerkennung und des Respekts für alle Menschen unabhängig von ihrer religiösen und kulturellen Identität. Dazu gehört auch das kommunale Wahlrecht für Nicht-EU-Ausländer, die bei uns leben.“⁴¹

CDU Die CDU lehnt das kommunale Wahlrecht für Ausländer ab. Heiner Geissler, Petra Roth und Prof. Dr. Rita Süßmuth gehören jedoch zu den renommierten Persönlichkeiten in der Partei, die das kommunale Wahlrecht für Migrantinnen und Migranten fordern.

GRÜNE Im Landtagswahlprogramm 2012 „Zukunftsplan für NRW“ der GRÜNEN steht unter dem Titel „Vielfalt ist unsere Stärke“ die Position der Partei: „Die politische Teilhabe ist durch die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für alle dauerhaft hier lebenden Ausländerinnen und Ausländer zu verbessern. Darüber hinaus sind die Regelungen in der Gemeindeordnung zu überprüfen und zu erweitern – Ziel ist es, Partizipation zu gewährleisten.“⁴²

FDP „Freie Bürger, starke Kommunen – DAS braucht NRW!“ ist der Titel des Rahmenprogramms zur Kommunalwahl in Nordrhein-Westfalen der FDP. Unter der Überschrift „Integration – Chancen nutzen, pragmatisch Hindernisse abbauen“ sprechen sich die Freien Demokraten klar für das kommunale Wahlrecht der Ausländerinnen und Ausländer: „Wir wollen, dass sich Einwanderer aktiv in der Politik vor Ort engagieren. Nach wie vor setzen wir uns dafür ein, dass Einwanderer, die sich seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, das kommunale Wahlrecht bekommen.“⁴³

PIRATEN „Die PIRATEN NRW engagieren sich für ein kommunales Wahlrecht für alle ausländischen Staatsbürger und staatenlose Menschen, die das erforderliche Wahlalter erreicht haben und die sich seit mindestens drei Monaten rechtmäßig in der Bundesrepublik aufhalten; unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit. Wir streben an, dass NRW sich im Bundesrat um eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes bemüht.“

Das kommunale Wahlrecht ist ein wichtiges Instrument für politische Selbstbestimmung, Teilhabe und Gleichberechtigung. Zum Zusammenleben auf gleicher Augenhöhe gehört, dass auch Menschen aus Nicht-EU-Staaten, die teilweise seit Jahrzehnten in Deutschland leben, das kommunale Wahlrecht erhalten. EU-Bürger dürfen bei Kommunalwahlen wählen, wenn sie seit drei Monaten in Deutschland wohnhaft sind. Angehörigen anderer Staaten ist das Wahlrecht jedoch verwehrt, auch wenn sie seit 40 Jahren in Deutschland wohnen. Im Gegensatz zu Landtags- und Bundestagswahlen, wo das Wahlrecht durch die Staatsangehörigkeit erlangt wird, ist die Zugehörigkeit zu einer Kommune mit den damit einhergehenden Pflichten davon unabhängig. Diesen Grundgedanken greift auch Artikel 28 GG auf, der explizit ein kommunales Wahlrecht für EU-Bürger ohne deutsche Staatsangehörigkeit vorsieht.“⁴⁴

9. Vorschlag eines Gesetzentwurfes zur Änderung des § 7 des Kommunalwahlgesetzes NRW

Der Landesintegrationsrat NRW schlägt vor, den § 7 des Kommunalwahlgesetzes wie folgt zu ändern:

Wahlberechtigt für die Wahl in einem Wahlgebiet ist, wer am Wahltag

1. Deutscher im Sinne von Artikel 116 Abs. 1 des Grundgesetzes ist oder
2. die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzt oder
3. nicht Deutscher ist und
 - ▶ eine Niederlassungserlaubnis, eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU, eine Aufenthaltserlaubnis – CH oder als Staatsbürger der Länder Island, Liech-

tenstein oder Norwegen im Besitz der Bescheinigung des Daueraufenthaltsrechts ist oder

- ▶ einen Aufenthaltstitel nach §§ 16, 17, 18, 18a, 18b, 19, 19a, 20, 21, 22, 23a, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 36, 38a hat oder
- ▶ als Geduldeter auf Grundlage des § 60a des Aufenthaltsgesetzes in Deutschland lebt,
- ▶ das sechzehnte Lebensjahr vollendet hat und mindestens seit dem 16. Tag vor der Wahl in dem Wahlgebiet seine Wohnung, bei mehreren Wohnungen seine Hauptwohnung hat oder sich sonst gewöhnlich aufhält und keine Wohnung außerhalb des Wahlgebiets hat.

10. NRW-Verfassungskommission präsentiert Vorschläge

Am 9. Mai 2016 hat die Verfassungskommission ihre Vorschläge zur Änderung bzw. Ergänzung der Verfassung Nordrhein-Westfalens präsentiert. Leider fand das Thema kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten in NRW keine Berücksichtigung. „In den übrigen Punkten hat die Kommission keinen Handlungsbedarf gesehen oder konnte nicht mit der notwendigen Zweidrittelmehrheit eine Verständigung erzielen“⁴⁵, teilte die Kommission in ihrer öffentlichen Erklärung mit. Es steht fest: Sowohl die CDU als auch die FDP sträubten sich dagegen, dem Landtag eine Änderung der Verfassung vorzuschlagen, die allen Ausländerinnen und Auslän-

dern das kommunale Wahlrecht ermöglicht. Der Landtag NRW wird nun ausschließlich die 16 Vorschläge der Verfassungskommission zu den anderen Themen auf seine Agenda setzen. Die Einführung des kommunalen Wahlrechts für alle Migrantinnen und Migranten wird vorerst nicht mehr in diesem Rahmen behandelt.

Dennoch bleibt zu hoffen, dass die Regierungsfractionen mit einer Gesetzesinitiative – ohne eine Verfassungsänderung – das Thema in den Landtag bringen.

Die Initiatoren der Kampagne werden sich nun darauf konzentrieren, dass dieser Schritt im Landesparlament so schnell wie möglich vollzogen wird.



Die Vertreterin und Vertreter der beteiligten Organisationen in der Geschäftsstelle des Landesintegrationsrates NRW; von links: Andreas Johnsen, Kerstin Kutzner, Andreas Meyer-Lauber, Tayfun Kelttek und Manfred Schröder (nicht im Bild: die Vertretung der Landes-schülerInnenvertretung NRW)

11. Anhang

Tabelle 1: Rats- und Integrationsratsbeschlüsse in NRW Kommunen

In NRW haben seit 2007 55 Räte und 72 In-

tegrationsräte mit einem Beschluss die Einführung des kommunalen Wahlrechts für alle Migrantinnen und Migranten gefordert.

Stadt	Positiver Ratsbeschluss	Positiver IR-Beschluss	Stadt	Positiver Ratsbeschluss	Positiver IR-Beschluss
Aachen	JA	JA	Herne	JA	JA
Ahlen	JA	JA	Herten*	—	JA
Alsdorf	JA	JA	Herzogenrath	JA	JA
Arnsberg	JA	JA	Hürth	JA	JA
Baesweiler	NEIN	JA	Iserlohn*	—	JA
Beckum	NEIN	JA	Jülich*	—	JA
Bergisch Gladbach*	—	JA	Kamen	JA	JA
Bergkamen	JA	JA	Kerpen*	—	JA
Bielefeld	JA	JA	Köln	JA	JA
Bocholt	JA	JA	Langenfeld	NEIN	JA
Bochum	JA	JA	Leverkusen	JA	JA
Bönen*	—	JA	Lüdenscheid	NEIN	JA
Bonn	JA	JA	Lünen	JA	JA
Bottrop	JA	JA	Marl	JA	JA
Brühl	JA	JA	Menden	JA	JA
Bünde	JA	JA	Minden	JA	JA
Castrop Rauxel	JA	JA	Moers	JA	JA
Datteln	JA	JA	Mönchengladbach*	—	JA
Dinslaken	JA	JA	Mülheim a. d. R.	JA	JA
Dormagen	NEIN	JA	Münster	JA	JA
Dortmund	JA	JA	Neuss	NEIN	JA
Duisburg	JA	JA	Niederkassel	JA	JA
Düren	JA	JA	Oberhausen	JA	JA
Düsseldorf*	—	JA	Ratingen	JA	JA
Erkrath	NEIN	JA	Remscheid	JA	JA
Eschweiler	JA	JA	Rheine	JA	JA
Essen	JA	JA	Sankt Augustin	NEIN	JA
Frechen	JA	JA	Siegburg	NEIN	JA
Gelsenkirchen	JA	JA	Solingen	JA	JA
Gladbeck	JA	JA	Stolberg	JA	JA
Gronau	JA	JA	Troisdorf ***	—	JA
Hagen	JA	JA	Unna	JA	JA
Hamm	JA	JA	Viersen	JA	JA
Harsewinkel	JA	JA	Wesel	JA	JA
Hattingen	JA	JA	Wesseling	JA	JA
Herford	JA	JA	Witten	JA	JA
Hennef**	JA	—			

* Das Thema wurde (bisher) im Rat nicht behandelt.

** In Hennef existiert kein Integrationsrat.

*** Der Rat lehnte die Behandlung des Themas ab.

Quelle: Eigene Zusammenstellung des Landesintegrationsrates NRW, Stand Mai 2016

Tabelle 2:
Kommunalwahlrecht von Drittstaatsangehörigen in den EU-Mitgliedstaaten

EU-Mitgliedsstaat	Passives Kommunalwahlrecht für (einige) Drittstaatsangehörige	Aktives Kommunalwahlrecht für (einige) Drittstaatsangehörige
Belgien	JA	JA
Bulgarien	NEIN	NEIN
Dänemark	JA	JA
Deutschland	NEIN	NEIN
Estland	JA	NEIN
Finnland	JA	JA
Frankreich	NEIN	NEIN
Griechenland	NEIN	NEIN
Irland	JA	JA
Italien	NEIN	NEIN
Kroatien	NEIN	NEIN
Lettland	NEIN	NEIN
Litauen	JA	NEIN
Luxemburg	JA	JA
Malta	NEIN	NEIN
Niederlande	JA	JA
Österreich	NEIN	NEIN
Polen	NEIN	NEIN
Portugal	JA	JA
Rumänien	NEIN	NEIN
Schweden	JA	JA
Slowakei	JA	JA
Slowenien	JA	NEIN
Spanien	JA	JA
Tschechische Republik	NEIN	NEIN
Ungarn	JA	NEIN
Vereinigtes Königreich	JA	JA
Zypern	NEIN	NEIN

Quelle: Wahlrecht und politische Partizipation von Migranten in Europa,
 Kurzdossier der Bundeszentrale für politische Bildung: 2014⁴⁶

Quellenverzeichnis

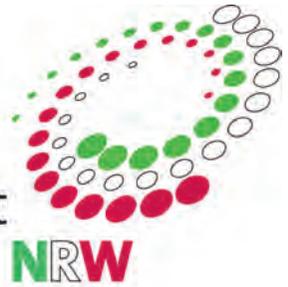
- 1 Siehe: Kommunalwahlrecht und Ausländer. Eine Studie von infratest dimap im Auftrag des Landesintegrationsrates Nordrhein-Westfalen und des Integrationsrates Köln, 2015. Danach befürworten 59 % der deutschlandweit Befragten die Einführung eines Kommunalwahlrechts für Drittstaatsangehörige, wobei die Zustimmung in Nordrhein-Westfalen mit 62 % noch etwas höher ausfällt. Als positiver Effekte einer Ausdehnung des aktiven und passiven Wahlrechts sehen die Befragten insbesondere, dass sich die bislang nicht wahlberechtigten Drittstaatsangehörigen stärker mit ihrer Kommune identifizieren und ein auf die eigene Kommune bezogenes Mitverantwortungsgefühl gestärkt wird.
- 2 Dieser Gedanke findet sich auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht, demzufolge es der demokratischen Idee entspricht, „eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen herzustellen (BVerfGE 83, 37 [52]). In unverkennbarer Anlehnung hieran begründete der Gesetzgeber die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts explizit damit, dass es „kein Staat es auf Dauer hinnehmen kann, daß ein zahlenmäßig bedeutender Teil seiner Bürger über Generationen hinweg außerhalb der staatlichen Gemeinschaft steht und von den Rechten und Pflichten eines Bürgers gegenüber dem Staat ausgeschlossen bleibt“ (BT-Drs. 14/533, S. 11).
- 3 Sehr früh bereits festgestellt von Manfred Zuleeg, Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland, JZ 1980, S. 425 (430); ders., Juristische Streitpunkte zum Kommunalwahlrecht für Ausländer, ZAR 1988, S. 13 (16); Götz Frank, Ausländerwahlrecht und Rechtsstellung der Kommune, Kritische Justiz 23 (1990), S. 290 (297 ff.); Klaus Sieveking, Kommunalwahlrecht für Drittstaatsangehörige, ZAR 2008, S. 121 (126).
- 4 Anuscheh Farahat, Progressive Inklusion, 2014, S. 255; Brun-Otto Bryde, Ausländerwahlrecht und grundgesetzliche Demokratie, JZ 1989, S. 257 (258); Helmut Rittstieg, Staatsangehörigkeit und Minderheiten in der transnationalen Industriegesellschaft, NJW 1991, S. 1383 (1387).
- 5 Wie z.B. Dänemark, Schweden, Finnland, Spanien, Portugal, Belgien, Luxemburg, Estland, Irland, das Vereinigte Königreich sowie die Niederlande. Für einen Überblick: Werner T. Bauer, Das kommunale Ausländerwahlrecht im europäischen Vergleich, 2008, abrufbar unter: www.fes.de/wiso/pdf/integration/2008/160208/beitrag_bauer.pdf.
- 6 Mitwirkungsberechtigt sind nur die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger. Vgl. § 26 i.V.m. § 21 Abs. 1 GemO NRW.
- 7 § 25 GemO NRW.
- 8 § 23 GemO NRW.
- 9 § 23 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. 21 Abs. 1 GemO NRW.
- 10 Siehe: § 27 GemO NRW.
- 11 Längst fällige Maßnahmen waren insbesondere die Ergänzung des weiter geltenden Abstammungsprinzips durch Elemente des ius soli für in Deutschland geborene Kinder nichtdeutscher Eltern mit gesichertem Aufenthaltsstatus unter Hinnahme zumindest zeitweiliger Mehrstaatigkeit sowie die Ausdehnung der einen Einbürgerungsanspruch konstituierenden Tatbestände. Zur Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts: Kay Hailbronner, Die Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts, NVwZ 1999, S. 1273; Ralph Göbel-Zimmermann/Thorsten Masuch, Die Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts, DÖV 2000, S. 95.
- 12 Vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 7 i. V. m. § 10 Abs. 5 Satz 1 StAG. Zum Einbürgerungstest: Felix Hanschmann, Die Einbürgerungstestverordnung – Ende einer Debatte?, ZAR 2008, S. 388; Bertold Huber, Die Einbürgerungstestverordnung, NVwZ 2008, S. 1212. Zum hessischen Vorläufer des bundesweiten Einbürgerungstests: Markus Artz/Florian Geyer, Vom „höchsten deutschen Gericht“ und anderer Fähnris auf dem Weg zum (guten) Deutschen hessischen Vorbilds, NJW 2006, S. 1107. Zum baden-württembergischen Vorläufer: Heiner Bielefeldt, Menschenrechte in der Einwanderungsgesellschaft, 2007, S. 183 ff.; Rüdiger Wolfrum/Volker Röben, Gutachten zur Vereinbarkeit des Gesprächsleitfadens für die Einbürgerungsbehörden des Landes Baden-Württemberg mit Völkerrecht, abrufbar unter: www.mpil.de/files/pdf2/gutacht_gespraechsleitfaden_einbuergerung.pdf.
- 13 Vgl. § 9 Abs. 1, § 10 Abs. 1 Nr. 6 i. V. m. § 10 Abs. 4 StAG. Differenziert hierzu: Ulrike Davy, Einbürgerung in Deutschland – Blinde Flecken in einem Rechtsstaat, Die Verwaltung 41 (2008), S. 31;

- Ralph Göbel-Zimmermann/Alexander Eichhorn, *Entwicklungen des Staatsangehörigkeitsrechts seit 2000 – eine kritische Bilanz*, ZAR 2010, S. 293 (297 f.). Aus der Rechtsprechung: BVerwGE 149, 387; BVerwG, NVwZ 2010, S. 1502; VG Mannheim, NVwZ-RR 2014, S. 937; VG Wiesbaden, NVwZ-RR S. 915.
- 14 Und zwar von 180 auf 90 Tagessätze bei Geldstrafen und von sechs auf drei Monate bei Freiheitsstrafen auf Bewährung (siehe: § 12a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 StAG). Wie bei anderen Verschärfungen des StAG war auch hier der Deckmantel die Umsetzung europäischer Richtlinien durch Art. 5 des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 (BGBl. I S. 1970). Kritik zu den restriktiven Tendenzen sowie zu den völker-, europa- und verfassungsrechtlichen Friktionen dieses Gesetzes: Andreas Fischer-Lescano, *Verschärfung des Ausländerrechts unter dem Deckmantel der Umsetzung von EU-Richtlinien*, Kritische Justiz 39 (2006), S. 236.
- 15 Vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 1 StAG. Zu den Anforderungen an die Loyalitätserklärung: VG München, BayVBl. 2012, S. 565; VG Mannheim, VBIBW 2008, S. 277, bestätigt durch: BVerwG, Buchholz 130 § 10 StAG Nr. 4.
- 16 Zwar wurde die in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht problematische Optionspflicht nach massiver Kritik zumindest für im Inland aufgewachsene Kinder abgeschafft (Art. 1 Nr. 1 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes v. 13. November 2014 (BGBl. I 1714)). Für 10 % der bisherigen Fälle bleibt es indes dabei, dass die deutsche Staatsangehörigkeit verlustig geht, wenn eine Entscheidung für die ausländische Staatsangehörigkeit erfolgt (§ 29 Abs. 2 StAG) oder der Nachweis des Verlusts der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht rechtzeitig erbracht werden kann, ohne im Besitz einer Beibehaltungsgenehmigung zu sein (§ 29 Abs. 3 StAG). Mit überzeugenden Argumenten generell gegen die Optionspflicht beim ius-soli-Erwerb: Andrea Kießling, *Die Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit*, Der Staat 54 (2015), S. 1 (25 ff.).
- 17 Mit zahlreichen Beispielen und Zahlen für eine inkonsistente Rechtslage und Praxis: Falk Lämmermann, „Einbürgerungspolitik“ – Spielräume auf Landesebene, ZAR 2013, S. 52 (56); Victor Pfaff, *Kommunalwahlrecht für Drittstaater?*, ZAR 2011, S. 102 (103); Christian Walter, *Der Bürgerstatus im Lichte von Migration und europäischer Integration*, VVDStRL 72 (2013), S. 7 (35). Differenziert zur problematischen Verknüpfung von Mehrstaatigkeit mit Behauptungen gelungener bzw. nicht gelungener Integration: Julia Niesten-Dietrich, *Integration und Staatsangehörigkeit*, ZAR 2012, S. 85 (90 ff.); ohne Unterscheidung zwischen rechtlicher und gesellschaftlicher Inklusion hingegen: Josef Isensee, *Integration mit Migrationshintergrund*, JZ 2010, S. 317 (325).
- 18 Z.B. der „gewöhnliche Aufenthalt im Inland“ gemäß § 10 Abs. 1 Satz 1 StAG bei der Anspruchseinbürgerung, die „besonderen Integrationsleistungen“, aufgrund derer sich nach § 10 Abs. 3 Satz 2 StAG die für eine Anspruchseinbürgerung erforderliche Mindestaufenthaltsdauer um zwei Jahre auf sechs Jahre reduziert, oder die „Unzumutbarkeit“ der Aufgabe oder des Verlusts der ausländischen Staatsangehörigkeit i.S.d. § 29 Abs. 4 StAG.
- 19 Insbesondere bei der Ermessenseinbürgerung nach § 8 StAG, aber auch bei der Anspruchseinbürgerung, etwa bei der Berücksichtigung der bereits erwähnten „besonderen Integrationsleistungen“ im Rahmen der Privilegierungsmöglichkeit gemäß § 10 Abs. 3 Satz 2 StAG.
- 20 Allgemein zu den Handlungsspielräumen der Bundesländer im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts: Falk Lämmermann, „Einbürgerungspolitik“ – Spielräume auf Landesebene, ZAR 2013, S. 52.
- 21 Siehe die jährlich aktualisierten Einbürgerungsstatistiken des Statistischen Bundesamtes, abrufbar unter: www.destatis.de. Mit konkreten Zahlen und weiteren Nachweisen zur geringen Einbürgerungsquote, siehe ferner: Julia Niesten-Dietrich, *Integration und Staatsangehörigkeit*, ZAR 2012, S. 85 (89); Christian Walter, *Der Bürgerstatus im Lichte von Migration und europäischer Integration*, VVDStRL 72 (2013), S. 7 (34).
- 22 Ausführlich hierzu die Ergebnisse der Einbürgerungsstudie des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge: BAMF, *Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Erkenntnisse zu Optionspflichten*, 2012; zusammenfassend: Martin Weinmann u.a., *Einbürgerungen in Deutschland*, ZAR 2013, S. 373.
- 23 Zu den zahlreichen Initiativen während einer mittlerweile über 45 Jahre andauernden Diskussion

- um das Wahlrecht für Nichtdeutsche, siehe nur: Klaus Sieveking, Zur Mobilisierung von politischen Beteiligungsrechten für nicht EU-angehörige Einwanderer, ZParl 41 (2010), S. 623 (626 f. und 631 ff.); ders., Kommunalwahlrecht für Drittstaatsangehörige, ZAR 2008, S. 121 (122 f.).
- 24 BVerfGE 83, 37.
- 25 BVerfGE 83, 60.
- 26 Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes vom 21. Februar 1989 (GVBl. 1989, S. 12).
- 27 Gesetz zur Einführung des Wahlrechts für Ausländer zu den Bezirksversammlungen vom 20. Februar 1989 (GVBl. I 1989, S. 29).
- 28 Allerdings gegen die überzeugende abweichende Meinung der Richterin Ute Sacksofsky. Siehe: BremStGH, NVwZ-RR 2014, S. 497; abw. Meinung Sacksofsky: a.a.O., S. 502 ff.). Auch in Besprechungen des Urteils stieß das Votum der Mehrheit der Richterinnen und Richter auf scharfe Kritik: Sebastian Eickenjäger/Alex Valle Franco, Ausweitung des Wahlrechts für Migranten?, ZAR 2015, S. 52; Robert Chr. van Ooyen, Kein Ausländerwahlrecht, Recht und Politik 2015, S. 129.
- 29 Insbesondere die Garantie der Menschenwürde wird in der neueren Rechtsprechung des Ersten Senates des BVerfG hervorgehoben und das hierdurch (mit-)begründete Demokratieprinzip zugleich vorsichtig für den Gedanken der Repräsentation von Betroffenen geöffnet. Siehe bspw.: BVerfGE 107, 59 (insb. 86 ff.). Zu Recht wird darin auch „eine neue Offenheit für das kommunale Ausländerwahlrecht“ erblickt: Daniel Thym, Freizügigkeit in Europa als Modell?, EuR 2011, S. 487 (505 mit Fn. 126); vgl. auch: ders., Europäische Integration im Schatten souveräner Staatlichkeit, Der Staat 48 (2009), S. 559 (583 f.); zurückhalten der die Deutung der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung durch: Sophie-Charlotte Lenski, Der Bürgerstatus im Licht von Migration und europäischer Integration, DVBl. 2012, S. 1057 (1063). Kein Anlass zur Neubewertung des Wahlrechts für Nichtdeutsche sehen demgegenüber schließlich: Klaus Ferdinand Gärditz/Christian Hillgruber, Volkssouveränität und Demokratie ernst genommen, JZ 2009, S. 872 (873).
- 30 Anders hingegen in der Präambel des Grundgesetzes, beim Eid des Bundespräsidenten (Art. 56 Satz 1 GG) bzw. der Mitglieder der Bundesregierung (Art. 64 Abs. 2 i.V.m. Art. 56 GG) oder in den Schlussvorschriften bezüglich der Ersetzung des Grundgesetzes durch eine neue Verfassung (Art. 146 GG). Hierzu auch: Robert Chr. van Ooyen, Integration, 2014, S. 101 f.
- 31 Hans-Jürgen Papier, Verfassungsfragen des kommunalen Ausländerwahlrechts, KritV 1987, S. 309 (314); Otto Behrend, Kommunalwahlrecht für Ausländer in der Bundesrepublik, DÖV 1973, S. 376 (377 f.); Manfred Birkenheier, Wahlrecht für Ausländer, 1976, S. 116 ff.; Hans-Uwe Erichsen, Die Wahlrechtsgrundsätze des Grundgesetzes, Jura 1983, S. 635 (637 f.); Siegfried Magiera, Die Europäische Gemeinschaft auf dem Weg zu einem Europa der Bürger, DÖV 1987, S. 221 (221 ff.); Hans Heinrich Rupp, Wahlrecht für Ausländer?, ZRP 1989, S. 363 (364); Alexander Schink, Kommunalwahlrecht für Ausländer?, DVBl. 1988, S. 417 (415 f.).
- 32 Manfred Zuleeg, Grundrechte für Ausländer, DVBl. 1974, S. 341 (347 f.); ders., Die Vereinbarkeit des kommunalen Wahlrechts für Ausländer mit dem deutschen Verfassungsrecht, in: ders. (Hrsg.), Ausländerrecht und Ausländerpolitik in Europa, 1987, S. 153 (154 ff. und 193); ders., Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland, JZ 1980, S. 425 (429 ff.); ders., Juristische Streitpunkte zum Kommunalwahlrecht für Ausländer, ZAR 1988, S. 13; Brun-Otto Bryde, Ausländerwahlrecht und grundgesetzliche Demokratie, JZ 1989, S. 257.
- 33 So z.B. Dietmar Breer, Die Mitwirkung von Ausländern an der politischen Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland durch Gewährung des Wahlrechts, insbesondere eines Kommunalwahlrechts, 1982, S. 154 f.; ders., Urteilsanmerkung, ZAR 1985, S. 136; Hilbert von Löhneysen, Kommunalwahlrecht für Ausländer, DÖV 1981, S. 330 (332 ff.); Helmut Rittstieg, Wahlrecht für Ausländer, 1981, S. 69 ff.; ders., Juniorwahlrecht für Inländer fremder Staatsangehörigkeit, NJW 1989, S. 1018 (1019).
- 34 In anderen Teilen der Erde und an den Grenzen der Europäischen Union kommt der Staatsangehörigkeit für den konkreten Rechtsstatus nach wie vor eine immense Bedeutung zu, weshalb man nicht generell und nicht leichtfertig vom Verlust der Bedeutung der Staatsangehörigkeit für das Innehaben von Rechten sprechen sollte.
- 35 Hierzu mit jeweils unterschiedlicher Terminologie, inhaltlich aber in die gleiche Richtung gehend: Jürgen Bast, Denizenship als rechtliche Form der Inklusion in eine Einwanderungsgesellschaft, ZAR

- 2013, S. 353; Seyla Benhabib, Die Rechte der Anderen, 2008, S. 144 f.; Anuscheh Farahat, Progressive Inklusion, 2014; dies., Lost in Transnationalism, ZAR 2014, S. 60; dies., Empowerment und Zuordnung im Migrationsrecht, Der Staat 52 (2013), S. 187; dies., Solidarität und Inklusion, DÖV 2016, S. 45 (51 ff.); Kees Groenendijk, The legal integration of potential citizens, in: Rainer Bauböck et al. (eds.), Acquisition and Loss of Nationality (Vol. 1: Comparative Analyses), 2006, S. 385; Sophie-Charlotte Lenski, Der Bürgerstatus im Licht von Migration und europäischer Integration, DVBl. 2012, S. 1057 (1063); Aiwah Ong, Flexible Citizenship among Chinese Cosmopolitans, in: Pheng Cheah/Bruce Robbins (eds.), Cosmopolitics. Thinking and Feeling beyond the Nation, 1998, S. 134; Christian Walter, Der Bürgerstatus im Lichte von Migration und europäischer Integration, VVDStRL 72 (2013), S. 7 (18 ff.). Skeptisch: Klaus Ferdinand Gärditz, Der Bürgerstatus im Lichte von Migration und europäischer Integration, VVDStRL 72 (2013), S. 49 (62 ff. und insb. 87 f.). Bedenkenswerte Einwände schließlich bei: Daniel Thym, Freizügigkeit in Europa als Modell?, EuR 2011, S. 487 (506 f.): „Herausbildung eines modernen Metökentums mit weitgehenden Statusrechten, aber ohne politische Teilhabe.“
- 36 Siehe: Art. 20 Abs. 2 Satz 2 lit. b AEUV. Konkretisiert wird das Kommunalwahlrecht für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger durch die Kommunalwahlrichtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 (ABl. 1994 L 368 v. 31.12.1994, S. 38). Umfassend zu dieser Richtlinie: Nikolaos Kotalakidis, Von der nationalen Staatsangehörigkeit zur Unionsbürgerschaft, 2000, S. 179 ff.; Ludger Schraper, Die Richtlinie 94/80/EG zum aktiven und passiven Kommunalwahlrecht für Unionsbürger, DVBl. 1995, S. 1167.
- 37 Eingefügt durch das 38. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21.12.1992 (BGBl. I, S. 2086).
- 38 Sebastian Eickenjäger/Alex Valle Franco, Ausweitung des Wahlrechts für Migranten?, ZAR 2015, S. 52 (54); abw. M. Sacksofsky, BremStGH, NVwZ-RR 2014, S. 502 (503). Wie man angesichts der Teilnahme von nichtdeutschen Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union an deutschen Wahlen die „Verknüpfung von Demokratieprinzip und Staatsangehörigkeit einerseits und Wahlrecht und Zugehörigkeit zum Staatsvolk andererseits“ immer noch als eine „unaufgebbare Grundstruktur des demokratischen Prinzips des Grundgesetzes“ (Kyrill-A. Schwarz, Erweiterung des Kreises der Wahlberechtigten für Ausländer auf Landes- und Kommunalebene?, AöR 138 (2013), S. 411 (418 f.)) bezeichnen kann, erschließt sich nicht.
- 39 So kann man auch die Äußerung des BVerfG in seiner Lissabon-Entscheidung verstehen, wonach das „Wahlrecht zu den jeweiligen Vertretungskörperschaften oberhalb der Kommunalebene [...] weiterhin den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten [ist]“ (BVerfGE 123, 267 (405 f.)).
- 40 Für Bremen, wo sich die Verfassung gerade durch eine im Vergleich mit anderen Landesverfassungen außergewöhnliche Offenheit hinsichtlich der Bestimmung des demokratischen Legitimationssubjektes auszeichnet (z.B. in Art. 66 Abs. 2 lit. a; Art. 75 Abs. 1 Satz 2 oder Art. 83 Abs. 1 Satz 1 LV Brem): Abw. M. Sacksofsky, BremStGH, NVwZ-RR 2014, S. 502 (504); ebenso: Sebastian Eickenjäger/Alex Valle Franco, Ausweitung des Wahlrechts für Migranten?, ZAR 2015, S. 52 (55).
- 41 Quelle: Website der SPD NRW: <http://www.nrwspd.de/html/29870/welcome/Wahlprogramm.html>, Abfrage: 04.03.2016.
- 42 Das Update zum Programm von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN NRW zur Landtagswahl 2012 wurde auf der Landesdelegiertenkonferenz am 1. April 2012 in Essen beschlossen. Das Programm ist abrufbar auf der Homepage der Grünen NRW: https://gruene-nrw.de/dateien/gruenes-wahlprogramm-nrw-2012_gruener-zukunftsplan-update.pdf, Abfrage: 04.03.2016.
- 43 Das Rahmenprogramm zur Kommunalwahl ist auf der Homepage der FDP NRW zu finden: http://www.fdp.nrw/files/557/Rahmenprogramm_Kommunalwahl_final_2.pdf, Abfrage 4.3.2016.
- 44 Quelle: Website der PIRATEN NRW: <https://www.piratenpartei-nrw.de/politik/burgerbeteiligung-direkte-demokratie/wahlrecht/>, Abfrage: 4.3.2016.
- 45 Homepage des Landtages NRW: https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_II/II.1/Pressemitteilungen-Informationen-Aufmacher/Pressemitteilungen-Informationen/Pressemitteilungen/2016_05/0905_Verfassungskommission_Vorschlaege.jsp, Abfrage 10.05.2016.
- 46 Kees Groenendijk; Wahlrecht und politische Partizipation von Migranten in Europa, Kurzdossier der Bundeszentrale für politische Bildung; Bonn, 2014.

Landesintegrationsrat



Landesintegrationsrat Nordrhein-Westfalen

Haroldstraße 14 · 40213 Düsseldorf

Telefon: 02 11-9 94 16 - 0

Telefax: 02 11-9 94 16 - 15

E-Mail: info@landesintegrationsrat-nrw.de

Internet: www.landesintegrationsrat-nrw.de

www.wahlrecht-fuer-migranten.de

**Ministerium für Arbeit,
Integration und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen**



Der Landesintegrationsrat NRW wird institutionell gefördert vom
Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes NRW