

An die
Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke, MdL
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf



Düsseldorf, 21. August 2014

Stellungnahme zur

Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung Partizipation – Weiterentwicklung der Demokratie in NRW

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 2007 wurde die Kampagne „Hier, wo ich lebe, will ich wählen!“ gemeinsam mit dem DGB Bezirk 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.

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 langen 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 Zehntels 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 politischen 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 11.07.2014, 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.