

Vorlage Nr.: **2023/0574**
Verantwortlich: **Dez. 3**
Dienststelle: **Bfi**

Unterzeichnung der Erklärung „Unsere Städte - unsere Stimmen“ zur Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige

Beratungsfolge dieser Vorlage

Gremium	Termin	TOP	ö	nö	Ergebnis
Migrationsbeirat	13.07.2023	3	x		vorberaten
Gemeinderat	19.09.2023	9	x		

Beschlussantrag

Der Gemeinderat stimmt der Unterzeichnung der Erklärung „Unsere Städte – unsere Stimmen“ nach Vorberatung im Migrationsbeirat zu und beauftragt den Herrn Oberbürgermeister, die als Anlage 1 beigefügte Erklärung, zu unterzeichnen.

Finanzielle Auswirkungen	Ja <input type="checkbox"/> Nein <input checked="" type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/> Investition <input type="checkbox"/> Konsumtive Maßnahme	Gesamtkosten: Jährliche/r Budgetbedarf/Folgekosten:		Gesamteinzahlung: Jährlicher Ertrag:	
Finanzierung <input type="checkbox"/> bereits vollständig budgetiert <input type="checkbox"/> teilweise budgetiert <input type="checkbox"/> nicht budgetiert	Gegenfinanzierung durch <input type="checkbox"/> Mehrerträge/-einzahlung <input type="checkbox"/> Wegfall bestehender Aufgaben <input type="checkbox"/> Umschichtung innerhalb des Dezernates		Die Gegenfinanzierung ist im Erläuterungsteil dargestellt.	
CO ₂ -Relevanz: Auswirkung auf den Klimaschutz Bei Ja: Begründung Optimierung (im Text ergänzende Erläuterungen)	Nein <input checked="" type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>	positiv <input type="checkbox"/> negativ <input type="checkbox"/>	geringfügig <input type="checkbox"/> erheblich <input type="checkbox"/>
IQ-relevant	Nein <input checked="" type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>	Korridor Thema:	
Anhörung Ortschaftsrat (§ 70 Abs. 1 GemO)	Nein <input checked="" type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>	durchgeführt am	
Abstimmung mit städtischen Gesellschaften	Nein <input checked="" type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>	abgestimmt mit	

Einführung

Einwohner*innen mit Migrationshintergrund, die weder die deutsche noch eine EU-Staatsangehörigkeit besitzen – fortan bezeichnet als Drittstaatsangehörige – sind in Deutschland bislang auf allen staatlichen Ebenen – Bund, Land und Kommune – von der Teilhabe an der politischen Willensbildung über Wahlen ausgeschlossen. Mit Einführung der Unionsbürgerschaft im Vertrag von Maastricht 1992 haben auf kommunaler Ebene bisher lediglich EU-Staatsangehörige das Recht, in dem Mitgliedsstaat, in dem sie gemeldet sind, das aktive und passive Wahlrecht auszuüben.

Zum Stand 31.12.2022 waren in Karlsruhe 30.244 drittstaatsangehörige Personen im Alter ab 16 Jahren gemeldet. Das entspricht einem Bevölkerungsanteil von ca. 10 %.

In 14 der 27 EU-Staaten können Drittstaatsangehörige auf kommunaler Ebene über Wahlen an der politischen Willensbildung mitwirken. Hierunter befinden sich Länder wie Irland (seit 1963), Dänemark (seit 1971), Schweden (seit 1975), die Niederlande (seit 1983), Slowenien und die Slowakei (beide seit 2003), die Drittstaatsangehörigen das aktive und passive Wahlrecht einräumen. Andere Länder wie Estland (seit 1996), Litauen (seit 2004), Belgien (seit 2004) und Luxemburg (seit 2005) schränken die Beteiligung von Nicht-EU-Staatsangehörigen bei kommunalen Wahlen auf das aktive Wahlrecht ein.

Mit der zunehmenden Internationalisierung der Gesellschaft und dem gewünschten und notwendigen Zuzug von Fachkräften und ihren Familien aus dem Ausland gewinnt das Thema der Ausweitung des kommunalen Wahlrechts auf Drittstaatsangehörige im Sinne einer gleichberechtigten Teilhabe aller an den politischen Willensprozessen bundesweit erneut an gesellschaftspolitischer Aktualität.

Mit rund 10% drittstaatsangehörigen Einwohner*innen beschäftigt dieses Thema auch die Stadtverwaltung Karlsruhe. Die Verwaltung erachtet es als wichtig, sich mit den bestehenden Möglichkeiten zu befassen, um die hohe Bedeutung gleichberechtigter Partizipation zum Ausdruck zu bringen.

Nach den Grundsatzurteilen des Bundesverfassungsgerichts vom 31.10.1990 lässt das Grundgesetz in der aktuellen Fassung die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige durch einfaches Gesetz gleichwohl nicht zu. Hierzu wäre eine Verfassungsänderung mit einer Zweidrittelmehrheit notwendig.

Auf Initiative von Sachkundigen des Arbeitskreises Migrationsbeirat (AKMig) wurde in den Sitzungen des AKMig am 19.01.2023 und 16.03.2023 über die Prüfung einer Unterzeichnung der Erklärung „Unsere Städte - unsere Stimmen“ zur Unterstützung der Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige in Deutschland (siehe Anlage) beraten. Der AKMig sprach sich für eine Unterzeichnung der Erklärung als politisches Symbol aus.

Rechtsgrundlage zur Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige in Deutschland

Ende der 1980er Jahre gab es Initiativen der Bundesländer Hamburg und Schleswig-Holstein, über Landesgesetze ein Kommunalwahlrecht für Ausländer*innen einzuführen. Mit seinen Grundsatzurteilen vom 31.10.1990 erklärte das Bundesverfassungsgericht ein „kommunales Ausländerwahlrecht“ durch einfaches (Landes-)Gesetz für verfassungswidrig (BVerfGE 83, 37 u. BVerfGE 83, 60). Die Zulässigkeit der Einführung eines solchen Wahlrechts erfordert eine Änderung des Grundgesetzes (GG), für die gemäß Artikel 79 Abs. 2 GG eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestags und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrats erreicht werden muss. Eine formell von einer solchen erforderlichen Mehrheit getragene Grundgesetzänderung ist verfassungsrechtlich dahingehend zu prüfen, ob durch eine solche Grundgesetzänderung „die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden.“

Eine Grundgesetzänderung, die die Artikel 1 (Menschenwürde) und 20 (Verfassungsgrundsätze) berührt, ist gemäß Artikel 79 Abs. 3 GG unzulässig (Ewigkeitsklausel).

Ob die Einführung eines Kommunalwahlrechts für sog. Drittstaatsangehörige über eine Verfassungsänderung mit Artikel 79 Abs. 3 GG in Verbindung mit den Verfassungsgrundsätzen aus Artikel 20 GG vereinbar ist, wird seither kontrovers diskutiert.

Im Fokus dieser Kontroverse steht die Definition des „Volks“-Begriffs im Verfassungsgrundsatz des Artikel 20 Abs. 2 GG („Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen [...] ausgeübt.“), und ob bzw. inwieweit die Volkszugehörigkeit eine deutsche Staatsangehörigkeit voraussetzt.

Mit der Einführung des Kommunalwahlrechts für EU-Ausländer*innen wurde die Verfassung geändert: Bestandteil der gesetzlichen Umsetzung des „Maastricht“-Vertrags der EU (1992) war die Einführung eines Kommunalwahlrechts für EU-Bürger*innen. Gemäß Artikel 79 Abs. 2 und 3 GG wurde der Artikel 28 Abs. 1 GG mit Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat entsprechend ergänzt und diese Änderung seitens des Bundesverfassungsgerichtes als zulässig in Bezug auf die Artikel 1 und 20 GG beurteilt.

Diese Beschlussfassung folgte insbesondere dem Homogenisierungsprinzip der EU, das im Grundsatz Rechtsgleichheit innerhalb der EU für alle in ihr dauerhaft lebenden Menschen anstrebt. Dieses grundgesetzlich verankerte Ziel der europäischen Integration war seitens des Bundesverfassungsgerichtes eine zentrale Begründung für das Urteil. Die erfolgte Verfassungsänderung zur Einführung des Kommunalwahlrechts für EU-Angehörige (1993) in Artikel 28 Absatz 1 GG wurde als verfassungskonform, d. h. die Verfassungsgrundsätze in Artikel 20 GG nicht berührend und deshalb als zulässig angesehen.

Die jetzige Bundesregierung verfolgt das Ziel der verbesserten Partizipation durch schnellere Einbürgerungen und hat dazu im Mai 2023 einen entsprechenden Gesetzesentwurf auf den Weg gebracht.

Kampagne „unsere Städte – unsere Stimmen“ / „Voting Rights for ALL Residents (VRAR)“ für die Einführung des Wahlrechts für Drittstaatsangehörige in Deutschland

Vor dem Hintergrund einer stetigen Zunahme des Anteils Drittstaatsangehöriger an der Gesamtbevölkerung, der gewünschten und erforderlichen Zuwanderung von Fachkräften und ihren Familien aus dem Ausland und einer insgesamt geringen Wahlbeteiligung gerade auch auf kommunaler Ebene mehren sich die Stimmen, v. a. aus der Zivilgesellschaft, lange hier lebenden Drittstaatsangehörigen den Zugang zum kommunalen Wahlrecht zu ermöglichen.

Seit der Verfassungsänderung im Rahmen des Maastricht-Vertrags gab und gibt es Initiativen zu einer Erweiterung des Kommunalwahlrechts für Drittstaatsangehörige, die über Landesvorstöße im Bundesrat, Fraktionsanträge im Bundestag oder Koalitionsvereinbarungen von Bundes- und Landesregierungen (zuletzt im Sommer 2022 durch die Berliner Landesregierung) erfolgten. Dies bislang, ohne dass sich daraus entsprechende Zweidrittelmehrheiten im Bundestag gemäß Artikel 79 Abs. 2 GG abgezeichnet hätten.

In Deutschland setzt sich u. a. der Verein „Freiburger Wahlkreis 100% e.V.“ in enger Kooperation mit bundesdeutschen, europäischen und internationalen Partnern für die gleichberechtigte politische Teilhabe von Drittstaatsangehörigen bei Kommunalwahlen ein, organisiert in diesem Zusammenhang Informationskampagnen und wirbt für das Thema z. B. über die Durchführung symbolischer Wahlen.

„Freiburger Wahlkreis 100 % e.V.“ ist seit 2017 Mitglied und in Deutschland Knotenpunkt des zivilgesellschaftlichen europäischen Kampagnennetzwerks „unsere Städte – unsere Stimmen“/ „Voting Rights for ALL Residents – VRAR“ (Wahlrecht für ALLE Einwohner_innen). VRAR hat sich im April 2020 als europäische Plattform für den Erfahrungsaustausch gegründet.

VRAR verfolgt das Ziel, gesellschaftliche Aufmerksamkeit auf die Notwendigkeit der Einführung des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige zu lenken und in diesem Zusammenhang deutsche Kommunen für die Unterzeichnung einer Erklärung zu gewinnen, siehe Anlage.

In diesem Zusammenhang geht VRAR, maßgeblich vertreten durch den „Freiburger Wahlkreis 100 % e.V.“, in Deutschland aktiv auf Kommunen zu und bittet um Unterzeichnung der Erklärung. Ferner führt die Initiative verschiedene Infokampagnen zum Thema durch, so letztmalig eine Onlineveranstaltung im April 2023.

Erklärung „unsere Städte – unsere Stimmen“

Mit einer Unterzeichnung der Erklärung „unsere Städte – unsere Stimmen“ senden die unterzeichnenden Städte ein politisches Signal aus, mit dem sie sich für die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige aussprechen.

Die Städte verpflichten sich mit Unterzeichnung der Petition dazu, „sich dafür einzusetzen, dass die Bürger*innen unabhängig von der Staatsangehörigkeit das Wahlrecht auf kommunaler Ebene bzw. in Städten, die wie Berlin, Paris oder Wien eine Landeseinheit bilden, das Wahlrecht auf Landesebene - aktiv und passiv - erhalten“, siehe Anlage.

Um dieses Ziel zu erreichen, unterzeichnen die Städte in der Erklärung, dass diese „über ihre Gremien und politischen Möglichkeiten eigeninitiativ werden und mit kommunalen wie überregionalen Organisationen zusammenarbeiten, die sich für eine gleichberechtigte politische Partizipation in unserem Sinne einsetzen. Bis zur Einführung des angestrebten Wahlrechts müssen die Städte einen Evaluierungsprozess einrichten und alle drei Jahre in ihrem Städteparlament über ihre Aktivitäten und Fortschritte Bericht erstatten“, siehe Anlage.

Bislang haben in Deutschland die Stadtverwaltungen Mannheim (11.10.2022), Aalen (27.02.2023) und Freiburg (25.04.2023) die Erklärung unterzeichnet.

Eine Unterzeichnung der Erklärung stellt einen politischen, symbolischen Akt dar, mit dem sich unterzeichnende Kommunen klar positionieren und gleichzeitig zu o.g. weiteren Handlungen verpflichten. Gleichwohl kann die Stadt Karlsruhe, als zuständige Behörde der Kommunalwahl, keine abweichenden Regelungen für Angehörige von Drittstaaten selbst zulassen.

Eine zeitnahe Änderung der Rechtsgrundlage ist aktuell nicht absehbar. Daher ist eine Behandlung im Gemeinderat im dreijährigen Turnus aktuell nicht zielführend.

Die Verwaltung empfiehlt deshalb, den Evaluierungsprozess im AKMig zu behandeln. So kann dem Risiko, dass Teile der Bevölkerung, insbesondere jene ohne kommunales Wahlrecht, die Wirkung dieses Instruments überschätzen, entgegengewirkt werden. Gleichzeitig wird dem Thema die entsprechende Bedeutung beigemessen.

Anlage:

Erklärung „unsere Städte – unsere Stimmen“ des europäischen Netzwerkes „Voting Rights for ALL Residents (VRAR)“ zur Einführung des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige in Deutschland

Beschluss:

Antrag an den Gemeinderat

Der Gemeinderat stimmt der Unterzeichnung der Erklärung „Unsere Städte – unsere Stimmen“ nach Vorberatung im Migrationsbeirat zu und beauftragt den Herrn Oberbürgermeister, die als Anlage 1 beigefügte Erklärung, zu unterzeichnen.