

16. Wahlperiode

Antrag

der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

... Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin

(Wahlrecht für Drittstaatsangehörige zu Bezirksverordnetenversammlungen)

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

... Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin Vom...

Das Abgeordnetenhaus von Berlin hat unter Beachtung von Art. 100 der Verfassung von Berlin das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel I

Die Verfassung von Berlin vom 23. November 1995 (GVBl S. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom ... wird wie folgt geändert:

Artikel 70 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

- a) Nach Satz 3 wird folgender Satz 4 eingefügt:
„Gleiches gilt für Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Drittstaates besitzen, soweit sie seit mindestens drei Jahren ihren rechtmäßigen Aufenthalt im Bundesgebiet haben.“
- b) Der bisherige Satz 4 wird zu Satz 5.

Artikel II

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin in Kraft.

Begründung:

Dieses Gesetz verfolgt das Ziel, dass alle Berlinerinnen und Berliner die Angelegenheiten in ihren Bezirken gleichberechtigt mitbestimmen können. Zu diesem Zweck wird der Kreis der zur Wahl der Bezirksverordnetenversammlungen (BVV) Berechtigten erweitert um Einwohnerinnen und Einwohner, die weder

Die Drucksachen des Abgeordnetenhauses sind über die Internetseite
www.parlament-berlin.de (Startseite>Parlament>Plenum>Drucksachen) einzusehen.

die deutsche Staatsbürgerschaft noch die eines anderen EU-Staates besitzen. Bisher dürfen Deutsche und Unionsbürgerinnen und Unionsbürger an Kommunalwahlen teilnehmen, wenn sie seit drei Monaten in Deutschland wohnhaft sind. Drittstaatsangehörigen ist das Wahlrecht jedoch verwehrt, selbst wenn sie seit vierzig Jahren in Deutschland wohnen.

Wenn das Ziel einer nachhaltigen Integrationspolitik die gleichberechtigte Teilhabe der Migrantinnen und Migranten in allen Bereichen der Gesellschaft ist, dann kann das Wahlrecht für Drittstaatsangehörige als ein wichtiger Schritt für eine erfolgreiche Integration betrachtet werden. Wer Mitwirkungsrechte und den Zugang zu gesellschaftlicher und politischer Teilhabe hat, kann sich auch als Teil des Gemeinwesens erleben und sich so vor Ort und in Deutschland heimisch fühlen. Auch Steuerzahlerinnen und Steuerzahler aus Drittstaaten sollen in ihrem Wohnbezirk mitbestimmen dürfen, wie öffentliche Gelder genutzt werden. 16,5% der Berlinerinnen und Berliner haben kein Wahlrecht, in Neukölln und Friedrichshain-Kreuzberg sogar 23,5%, in Mitte 28% (vgl. Günter Piening: „Wahlrecht statt Kulturkampf“, Berliner Republik 5/2010). Der Ausschluss dieses Personenkreises vom Wahlrecht stellt eine Diskriminierung bei der Ausübung der politischen Rechte dar.

Die mangelnde Möglichkeit der politischen Partizipation eines immer größer werdenden Bevölkerungsteils stellt auf Dauer ein ernst zu nehmendes Demokratiedefizit dar. Aufgrund der demographischen Entwicklung ist in den nächsten Jahren mit einem weiteren Wachstum der politisch nicht repräsentierten Bevölkerung zu rechnen. In Bezirken mit hohem Anteil an Ausländerinnen und Ausländern entstehen so „demokratiefreie“ Zonen. Ausländerbeiräte oder Beauftragte können nur Ersatzlösungen sein und den aktiven demokratischen Prozess nicht ersetzen.

Fehlendes Wahlrecht und mangelnde Partizipationsmöglichkeiten können Desinteresse an der Aufnahmegesellschaft hervorrufen. Internationale Studien zeigen dagegen, dass sich der Interessenschwerpunkt vom Herkunfts- zum Aufnahmeland verschiebt, wenn die Mitbestimmungsmöglichkeiten für Migrantinnen und Migranten erweitert werden (vgl. Werner T. Bauer: Das kommunale Ausländerwahlrecht im europäischen Vergleich, Friedrich-Ebert-Stiftung 2008).

Frühere einfachgesetzliche Bemühungen in Schleswig-Holstein und Hamburg um die Ermöglichung eines kommunalen bzw. bezirklichen Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer sind vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) 1990 als verfassungswidrig bewertet worden (BVerfGE 83,37 und BVerfGE 83,60). Die Entscheidungen sind Teil einer intensiven rechtspolitischen Auseinandersetzung um das Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer. Die demokratietheoretisch, verfassungsrechtlich und sozialwissenschaftlich begründete Kritik an den Urteilen des BVerfG ist dabei in den vergangenen 20 Jahren nicht abgerissen. Sie kann sich heute auf eine europäische Rechtsentwicklung stützen, die im Grundgesetz u.a. in Form des kommunalen Wahlrechts für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger ihren Niederschlag gefunden hat (Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG). Auch angesichts der positiven integrationspolitischen Erfahrungen in anderen EU-Mitgliedstaaten, ist es daher an der Zeit für eine verfassungsrechtliche Neubewertung des kommunalen und bezirklichen Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer.

Vor diesem Hintergrund erscheinen frühere verfassungsrechtliche Bedenken als nicht mehr tragfähig, so dass davon ausgegangen werden kann, dass dieses Gesetz sowohl mit Art. 2 Verfassung von Berlin (VvB) als auch mit Art. 20 Abs. 2 Grundgesetz (GG), an den Berlin nach Art. 1 Abs. 3 VvB sowie nach Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG gebunden ist, vereinbar ist.

Nach Art. 2 S. 1 VvB ist Träger der öffentlichen Gewalt „die Gesamtheit der Deutschen, die in Berlin ihren Wohnsitz haben.“ Satz 3 stellt jedoch klar, dass „Vorschriften dieser Verfassung, die auch anderen Einwohnern Berlins eine

Beteiligung an der staatlichen Willensbildung einräumen, [...] unberührt [bleiben]“. Eine Beteiligungsmöglichkeit besteht schon jetzt nicht nur in Form des Wahlrechts zur BVV für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger in Art. 70 Abs. 1 VvB, sondern – noch weitergehend – in Art. 61 Abs. 1 VvB, der allen Einwohnerinnen und Einwohnern von Berlin unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit das Recht auf Mitwirkung an Volksinitiativen eröffnet.

Art. 20 Abs. 2 GG bestimmt in Satz 1 lediglich, dass alle Staatsgewalt „vom Volke“ ausgeht. Ob dieses „Volk“ lediglich von den deutschen Staatsangehörigen und den ihnen nach Art. 116 Abs. 1 GG gleichgestellten Personen gebildet wird und damit ein Junktim „zwischen der Eigenschaft als Deutscher und der Zugehörigkeit zum Staatsvolk als dem Inhaber der Staatsgewalt“ besteht, war vor und ist nach den inzwischen mehr als 20 Jahre zurückliegenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Ausländerwahlrecht umstritten (BVerfG v. 31. Oktober 1990, NJW 1991, S. 162, 163).

Gegen die behauptete Verbindung zwischen Volkssouveränität, Staatsangehörigkeit und Wahlrecht spricht wohl am deutlichsten das im Zuge der Ratifikation des Vertrags von Maastricht im Dezember 1992 eingeführte kommunale Wahlrecht für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger. Nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG muss „das Volk“ in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine gewählte Vertretung haben. Das BVerfG selbst hat darauf hingewiesen, dass der Begriff „Volk“ hier mit demselben Inhalt wie in Art. 20 Abs. 2 GG verwendet wird, nach seiner Lesart also auch in den Gemeinden und Kreisen nur die deutschen Einwohnerinnen und Einwohner erfasse. Dieser Interpretation steht nun Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG entgegen, wonach bei Wahlen auf der Kommunalebene „auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen“ wahlberechtigt und wählbar sind. Aus dieser – vom BVerfG vorab für zulässig erklärten, aber in seiner Argumentation nicht reflektierten – Verfassungsänderung kann nur folgen, dass entweder die Verbindung zwischen Staatsangehörigkeit und Staatsvolk oder die zwischen Staatsvolk und Wahlvolk hinfällig ist. Ergebnis ist in beiden Fällen, dass die Beschränkung des Wahlrechts auf das „deutsche Volk“ mit dem Grundgesetz nicht (mehr) zu vereinbaren ist.

Auch das 1994 in deutsches Recht umgesetzte Wahlrecht zum Europäischen Parlament (EP) verweist auf eine Entkopplung von Staatsangehörigkeit und Wahlrecht. Nach § 6 Abs. 3 Europäisches Wahlgesetz (EuWG) sind in Deutschland alle Unionsbürgerinnen und Unionsbürger wahlberechtigt, die in der Bundesrepublik eine Wohnung innehaben oder sich sonst gewöhnlich aufhalten. Dies hat zur Folge, dass die der Bundesrepublik nach Art. 14 Abs. 2 EU-Vertrag (EUV) zustehenden Abgeordneten im EP, auch von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten mitbestimmt werden.

Der landesrechtlichen Einführung des BVV-Wahlrechts für Drittstaatsangehörige steht das Grundgesetz auch insofern nicht entgegen, als dass sich die Frage der Vereinbarkeit des vorliegenden Gesetzes mit Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG nicht stellt: Volksvertretung, Regierung und Verwaltung einschließlich der Bezirksverwaltungen nehmen nach Art. 3 Abs. 2 VvB die Aufgaben Berlins als Gemeinde, Gemeindeverband und Land gemeinsam wahr. Dabei erfüllen die Bezirke nach Art. 66 Abs. 2 VvB ihre Aufgaben zwar nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung, nehmen jedoch nur „regelmäßig“ die örtlichen Verwaltungsaufgaben wahr. Nach § 2 Abs. 1 Bezirksverwaltungsgesetz sind die Bezirke Selbstverwaltungseinheiten Berlins ohne Rechtspersönlichkeit und damit keine mit den Gemeinden vergleichbare Gebietskörperschaften. Eine unmittelbare oder entsprechende Anwendung von Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG ist ausgeschlossen (BVerfG v. 31. Oktober 1990, NJW 1991, S. 159, 161). Dementsprechend wird die Auffassung vertreten, dass auch das in Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG verankerte Wahlrecht für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger in „Kreisen und Gemeinden“ nicht auf Bezirke anwendbar ist und lediglich eine Öffnungsklausel für das dahinter stehende Europäische Gemeinschaftsrecht darstellt (vgl. Hamburgi-

ches Verfassungsgericht vom 7. September 2009). In der Konsequenz könnten auch die in der 16. Legislaturperiode (BT-Drs. 16/6628) und erneut in der 17. Legislaturperiode (BT-Drs. 17/1150) in den Bundestag eingebrachten Gesetzesentwürfe, wonach Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG dahingehend geändert werden soll, dass neben Unionsbürgerinnen und Unionsbürger auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Drittstaats besitzen und die ihren ständigen Wohnsitz im Bundesgebiet haben, nach Maßgabe des Landesrechts wahlberechtigt und wählbar sein sollen, ein Wahlrecht zu den BVV für Drittstaatenangehörige nicht begründen. Prüfungsmaßstab bliebe allein Art. 20 Abs. 2 GG, der dem vorliegenden Gesetz aus den genannten Gründen aber auch nicht entgegensteht.

Voraussetzung für das Wahlrecht zu den BVV ist nach dem vorliegenden Gesetz ein rechtmäßiger dreijähriger Aufenthalt im Bundesgebiet. Dieser Zeitraum ist angemessen vor dem Hintergrund der geltenden Rechtslage, nach der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger bereits nach 3 Monaten wahlberechtigt sind. Die dreijährige Frist entspricht im Übrigen dem erfolgreichen Beispiel Schwedens, das ein Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf Kommunal- und Regionalebene bereits 1975 eingeführt hat. Ein von der Staatsangehörigkeit unabhängiges aktives und passives kommunales Wahlrecht besteht darüber hinaus bereits in zahlreichen europäischen Staaten, darunter Dänemark, Finnland, Irland, Island, Luxemburg, die Niederlande und Norwegen. Die vorausgesetzte Dauer des Aufenthalts variiert dabei zwischen 6 Monaten in Irland und 5 Jahren in Island, Luxemburg und den Niederlanden (vgl. Werner T. Bauer: Das kommunale Ausländerwahlrecht im europäischen Vergleich, Friedrich-Ebert-Stiftung 2008).

Mit dem Wahlrecht zur BVV erhalten die Drittstaatenangehörigen auch die Möglichkeit, sich an allen direktdemokratischen Verfahren auf Bezirksebene zu beteiligen. Das Recht auf Teilnahme an Bürgerentscheiden ist nach Artikel 72 Abs. 2 VvB an das Wahlrecht zur BVV gekoppelt.

Berlin, den 9.2.2011

Pop Ratzmann Bayram
und die Mitglieder der Fraktion Bündnis
90/Die Grünen