

Thomas Schwarz

## Die neuen Grundsätze über die Beteiligung ausländischer Einwohner am kommunalen Geschehen in Stuttgart

*Ausländerausschuss seit 1983*

Die Beteiligung von ausländischen Mitbürgern am kommunalen Geschehen hat in Stuttgart eine beachtliche Tradition. Bereits im Jahre 1971 nahm ein Ausländerbeirat seine Arbeit auf. Auf Initiative dieses Beirats wurde dann Anfang der 80er Jahre Möglichkeiten einer weitergehenden politischen Beteiligung gesucht, die in der Bildung eines, durch Direktwahl legitimierten, beratenden Ausschusses mündeten. Als sich dann am 13. Dezember 1983 der erste Ausländerausschuss im Stuttgarter Rathaus konstituierte, war es der erste gewählte gemeinderätliche Ausschuss in einer bundesdeutschen Großstadt. So kann der beratende Ausländerausschuss mittlerweile auf mehr als 15 Jahre Arbeit zurückblicken<sup>1</sup>.

*Neue Grundsätze für den Ausschuss in Stuttgart beschlossen*

In der Zwischenzeit haben nicht nur zahlreiche Großstädte in Deutschland, sondern zunehmend auch Mittelstädte mit höheren Ausländeranteilen vergleichbare Ausschüsse eingerichtet. Der Gemeinderat der baden-württembergischen Landeshauptstadt hat anlässlich der auslaufenden Amtsperiode des dritten Ausländerausschusses und vor dem Hintergrund des Wahlrechts für Unionsbürger bei Kommunalwahlen die Grundsätze der kommunalpolitischen Partizipation geändert und an die neuen Gegebenheiten angepasst. Die wichtigsten Neuerungen bestehen in einer veränderten Zusammensetzung des beratenden Ausschusses und in einem geänderten Wahlmodus. Obendrein wird das Gremium nicht mehr Ausländerausschuss, sondern Internationaler Ausschuss heißen.

152

*Hauptsatzung und Gemeindeordnung ermöglicht Bildung beratender Ausschüsse*

### 1. Rechtsgrundlage

Die Hauptsatzung der Landeshauptstadt Stuttgart (§ 16) ermöglicht den Bestimmungen des § 41 Abs. 1 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg gemäß die Bildung von beratenden Ausschüssen. Sie werden aus der Mitte des Gemeinderats gebildet. Ebenso können sachkundige Einwohner als Mitglieder berufen werden, deren Zahl allerdings nicht die der Gemeinderäte erreichen darf.

Aufgabe, Bildung und Zusammensetzung der Mitglieder des Ausschusses werden durch die **Satzung über die Beteiligung ausländischer Einwohner/-innen am kommunalen Geschehen** bestimmt. Bestandteil der Satzung ist eine Wahlordnung, die die spezifischen Vorbereitungs- und Durchführungsdetails der direkt zu wählenden Ausschussmitglieder enthält. Im Übrigen gelten, wie in einer Generalklausel der Wahlordnung festgelegt ist, die Bestimmungen des **Kommunalwahlgesetzes** und der **Kommunalwahlordnung**.

### 2. Neuer Ausschuss für neue Aufgaben

*Wahlrecht für EU-Ausländer bei Gemeinderatswahlen berücksichtigt*

Ungeachtet der Einführung des Wahlrechts für Staatsbürger aus einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union (Unionsbürger) bei Kommunalwahlen am Wohnsitz herrschte im Stuttgarter Gemeinderat Einvernehmen, dass die Aufgabe des bisherigen Ausländerausschusses nicht obsolet wird. Insbesondere war der Tatsache Rechnung zu tragen, dass nur etwa ein Drittel der ausländischen Bevölkerung als

Angehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union (EU) bei der Gemeinderatswahl am 24. Oktober 1999 erstmals das aktive und passive Wahlrecht besitzen werden und direkt bei der Wahl des höchsten Gemeindeorgans mitwirken können.

Unionsbürger werden dennoch, und zwar durch vier stimmberechtigte Mitglieder, im Ausschuss vertreten sein; diese Mitglieder werden allerdings nicht mehr direkt gewählt, sondern aufgrund von Vorschlägen der Fraktionen des Gemeinderates entsprechend dem Stärkeverhältnis im Gemeinderat bestellt (indirekte Wahl).

*Internationaler Ausschuss mit insgesamt 25 stimmberechtigten ...*

Der Ausschuss wird insgesamt 25 stimmberechtigte Mitglieder umfassen, davon 13 Mitglieder des Gemeinderates und zwölf sachkundige ausländische Einwohner. Von diesen werden acht Mitglieder aus dem Kreis der Einwohner aus einem Nicht-EU-Staat direkt gewählt. Mit der Einbeziehung von Vertretern internationaler Organisationen soll stärker als bislang der veränderten Aufgabenstellung des Ausschusses Rechnung getragen werden.

*... und bis zu 8 nicht stimmberechtigten Mitgliedern*

Anstelle der bisherigen vier nicht stimmberechtigten Vertreter der Verbände der freien Wohlfahrtspflege und des Deutschen Gewerkschaftsbundes, die in ihrer Eigenschaft als Betreuungsorganisationen der ausländischen Einwohner aus den ehemaligen Anwerbeländern als Gäste mitwirkten, werden künftig bis zu acht Personen benannt, die die gesellschaftliche und soziale Realität der nichtdeutschen Einwohner sowie die internationale Zusammenarbeit auf den Gebieten Medien, Kultur, Schule, Sport, Wissenschaft und Wirtschaft repräsentieren.

Um die Andersartigkeit gegenüber dem bisherigen Ausländerausschuss deutlich zu machen, erhält das so gebildete Gremium die Bezeichnung „Internationaler Ausschuss“.

### 3. Die neuen Wahlrechtsgrundsätze

#### 3.1 Wahlrecht für alle Nicht-EU-Ausländer

*Wahlrecht für alle Angehörigen aus Nicht-EU-Staaten*

Bereits bei der vorangegangenen Ausländerwahl 1995 wurde, nachdem bei den beiden Wahlgängen zuvor das Wahlrecht ausschließlich auf Angehörige aus den ehemaligen sechs Hauptanwerbeländern (Griechenland, Italien, Jugoslawien, Portugal, Spanien, Türkei) begrenzt war, allen in Stuttgart lebenden Ausländern gleich welcher Staatsangehörigkeit die aktive und passive Teilnahme an der Wahl gewährt<sup>2</sup>. Hier wird insbesondere dem Umstand Rechnung getragen, dass sich die Zusammensetzung der ausländischen Wohnbevölkerung in Stuttgart im Verlaufe der letzten 15 Jahre gewandelt hat. Nur noch etwa drei Viertel der in der Landeshauptstadt lebenden Ausländer stammen heute aus den ehemaligen Hauptanwerbeländern (vgl. Abb. 1).

*Vertretung der EU-Ausländer im Ausschuss nur mittelbar*

Obgleich sich das kommunale Wahlrecht für EU-Staatsangehörige am Wohnsitz bereits bei den Beratungen der materiellen Grundsätze der letzten Ausländerwahl am Horizont abzeichnete, stand fest, dass die entsprechende Umsetzung dieser Bestimmung des Maastrichter Vertrages in Landesrecht erst zur Gemeinderatswahl 1999 möglich war. Eine Diskussion über die Auswirkungen auf die Bildung und Zusammensetzung des Ausländerausschusses war daher erst im Vorfeld der neuen Amtsperiode geboten. In seiner Entscheidung, die nunmehr bei Kommunalwahlen voll integrierten EU-Ausländer nicht zweimal - den Gemeinderat<sup>3</sup> und den beratenden Ausländerausschuss - wählen zu lassen, ließ sich der Gemeinderat von der Überlegung leiten, dass ein zwar rechtlich mögliches<sup>4</sup>, „Zweifachwahlrecht“ nicht geschaffen werden soll, weil eine Vertretung der Anliegen der Unionsbürger ohnedies durch die mittelbare Wahl vier sachkundiger Einwohner<sup>5</sup> in den neuen Internationalen Ausschuss erhalten bleibt.

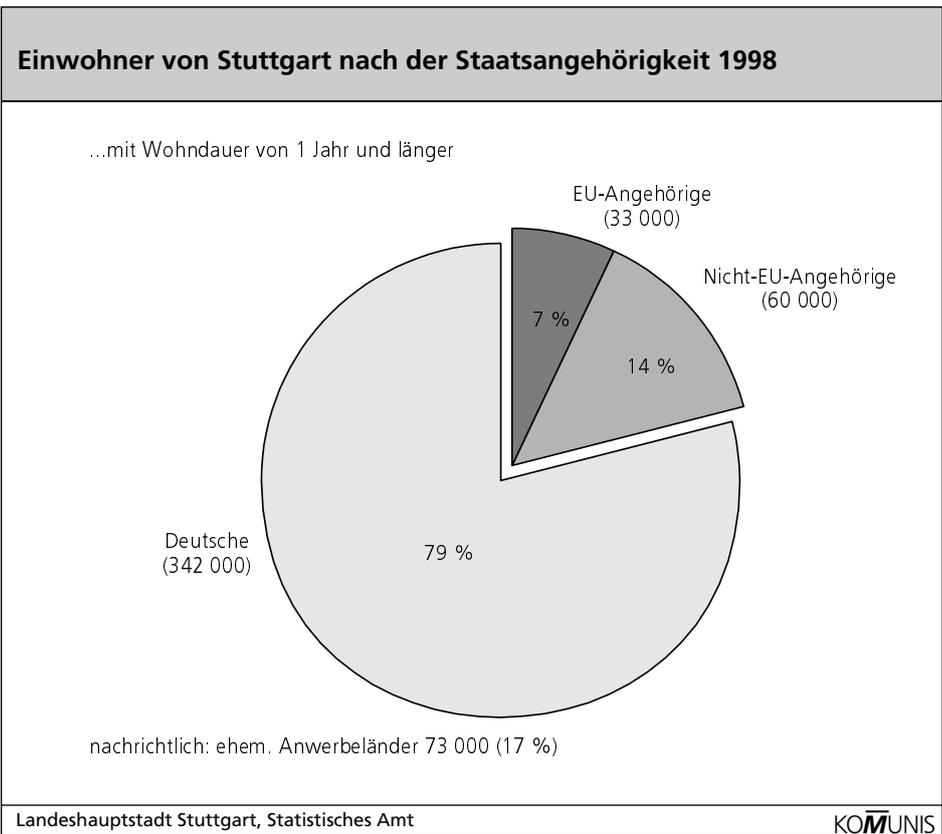


Abbildung 1

154 | Rund 60 000 Wahlberechtigte

Der Kreis der Wahlberechtigten bei der bevorstehenden Wahl des Internationalen Ausschusses 2000<sup>6</sup> wird so voraussichtlich ca. 60 000 Personen zählen (vgl. Abb. 1 und Tab. 1).

### Wahlberechtigte und Wahlbeteiligung bei Ausländerwahlen in Stuttgart

Wahl	Wahlberechtigte		Wahlbeteiligung	
	Anzahl		%	
09.10.1993	49 226		26,0	
23.04.1989	56 648		26,0	
19.11.1995	90 058		13,2	
20.02.2000	ca. 60 000			

Landeshauptstadt Stuttgart, Statistisches Amt KOMMUNIS

Tabelle 1

### 3.2 Aktives Wahlrecht nur für Ausländer mit dauerhaftem Aufenthaltsstatus

*Wahlrecht nur bei dauerhaftem Aufenthalt*

Schon die Wahlrechtsgrundsätze der letzten Ausländerwahl bestimmten, dass das aktive und nicht nur, wie bei den zwei vorangegangenen Wahlen, das passive Wahlrecht an einen aufenthaltsrechtlichen Status geknüpft ist, der nicht nur einen vorübergehenden Aufenthalt (Aufenthaltserlaubnis, -berechtigung, -erlaubnis EG) erwarten lässt. Nicht zum Kreis der Wahlberechtigten gehören danach Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge.

*Personen mit Aufenthaltsbefugnis nicht wahlberechtigt*

Eine politisch kontroverse Diskussion entzündete sich im Zuge der Beschlussfassung der neuen Satzung im Gemeinderat an dem Aufenthaltstitel „Aufenthaltsbefugnis“, die in der Entscheidung mündete, dass dieser Titel künftig als wahlrechtsbegründende Voraussetzung nicht mehr ausreicht. Mit diesem Aufenthaltstitel werden unterschiedlichste ausländerrechtliche Aufenthaltssituationen und -hintergründe abgedeckt (z.B. „Konventionsflüchtlinge“; abgelehnte Asylbewerber oder Vertriebenenausreisbewerber mit langfristigem Aufenthalt) und, die Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis erfolgt zunächst immer befristet, ist aber mit der Option verbunden, nach bestimmten Aufenthaltszeiten und weiteren Voraussetzungen in eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis verlängert zu werden.

*Ein Jahr Wohndauer Voraussetzung*

Die weiteren sachlichen Voraussetzungen für das (aktive) Wahlrecht sind neben dem üblichen Mindestalter (18 Jahre) eine in Stuttgart melderechtlich begründete einzige Wohnung oder Hauptwohnung von mindestens einem Jahr. Von der Wahl ausgeschlossen sind all diejenigen, die zusätzlich zu einer ausländischen auch die deutsche oder die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaates besitzen.

Während die Überprüfung des Aufenthaltsstatus bei Wahlbewerbern im Zuge des Zulassungsverfahrens aufgrund der Aktenlage der Ausländerbehörde zweifelsfrei und problemlos manuell möglich ist, ist die Bestimmung des Aufenthaltstitels als Kriterium des aktiven Wahlrechts problembehaftet. Erfahrungen der letzten Ausländerwahl zeigten, dass eine maschinelle Auswahl der Wahlberechtigten für das Wählerverzeichnis nicht fehlerfrei möglich ist. Inkompatibilitäten, die sich aus der Zusammenführung von Daten aus zweierlei EDV-Verfahren (LEWIS und LAVIDA) und mit Datensätzen<sup>7</sup> aus unterschiedlichen Quellen (Ausländer-Register und Einwohnerwesen) ergeben, erlauben kein Wählerverzeichnis auf maschinellm Wege zu erstellen, das der Sache angemessenen und einem einer gerichtlichen Überprüfung standhaltenden Qualitätsanspruch an ein Wählerverzeichnis genügen könnte.

*Aktives Wahlrecht kann abschließend erst im Wahllokal festgestellt werden*

Da eine manuelle Erstellung eines Wählerverzeichnisses aufgrund der Vielzahl der Fälle selbstredend ausscheidet, sieht die Wahlordnung vor, dass alle ausländischen Einwohner, die die sachlichen Wahlrechtsvoraussetzungen wie Alter, Wohndauer, Staatsangehörigkeit erfüllen und nicht von der Wahl ausgeschlossen sind (Betreuungsfälle, zusätzliche deutsche oder EU-Staatsangehörigkeit), im Zuge einer schriftlichen und persönlichen Benachrichtigung und Information zur Wahl darauf hingewiesen werden, dass sie die weiteren Voraussetzungen des Aufenthaltsstatus (Aufenthaltserlaubnis, -berechtigung oder Aufenthaltserlaubnis EG) erfüllen müssen, um an der Wahl teilnehmen zu können. Die abschließende Prüfung des aktiven Wahlrechts und die Zulassung zur Wahl kann demzufolge erst im Wahllokal durch den Wahlvorstand aufgrund der Vorlage von Ausweispapieren erfolgen. Als Hilfsmittel zur Überprüfung der Wahlberechtigung der „wahlwilligen“ Ausländer steht dem Wahlvorstand eine Liste zur Wahl der angeschriebenen Personen zur Verfügung.

155

### 3.3 Zur Wahl „offene Liste“ zugelassen

*Internationale Listen möglich*

Mit der Zulassung von sog. „offenen Listen“ bei der letzten Ausländerwahl wurde ein wesentliches Grundprinzip der Ausländerwahlen in Stuttgart modifiziert. War bis dahin die Einreichung eines Wahlvorschlages ausschließlich an die Staatsangehörigkeit gebunden, sollten sich nun auch internationale Wahllisten nach politischen, kulturellen, religiösen oder sonstigen Gesichtspunkten formieren können. Der Stuttgarter Gemeinderat zeichnete darin auch ausländerpolitische Entwicklungen nach, wonach Ausländer- und Integrationspolitik zunehmend zu einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe geworden sind, und „Ausländersein“ alleine nicht mehr ausschlaggebend ist für die politische Meinungsbildung, es vielmehr auch unter ausländischen Mitbürgern sehr verschiedene politische Auffassungen und Richtungen gibt<sup>2</sup>.

Das Wahlprinzip der „offenen Listen“ wurde bei der Neufassung der Wahlrechtsgrundsätze als bewährtes Element übernommen. Die Akzeptanz dieser Regelung bei der 1995er Wahl verdeutlicht folgende Zahl: Von zehn zugelassenen Wahlvorschlägen waren immerhin fünf Wahlvorschläge als „öffentliche Liste“ angetreten.

### 3.4 Kumulieren ist möglich

*Kumulieren ist möglich*

Unverändert sieht das Stimmgebungsverfahren vor, dass der Wähler so viele Stimmen (8) hat, wie Ausschussmitglieder direkt zu wählen sind und, er kann auf ein und denselben Kandidaten bis zu drei Stimmen anhäufen (kumulieren). Auf die Einführung des Panaschierens, das dem Wähler noch weitergehende Einflussmöglichkeiten einräumen würde, wird bei der Wahl dieses beratenden Ausschusses mit Blick auf den daraus resultierenden Aufwand für die Auszählung der Wahlergebnisse verzichtet.

156

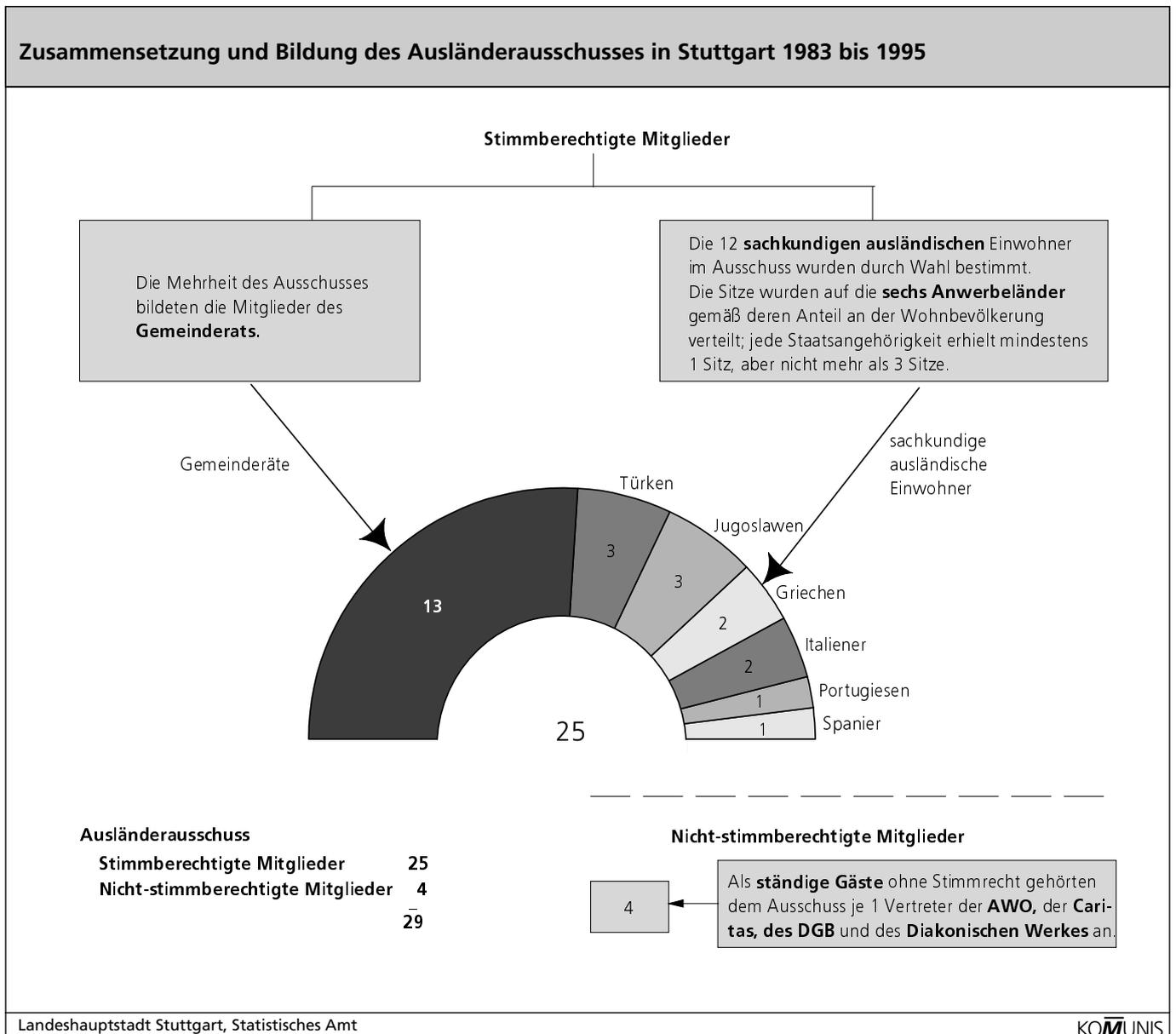
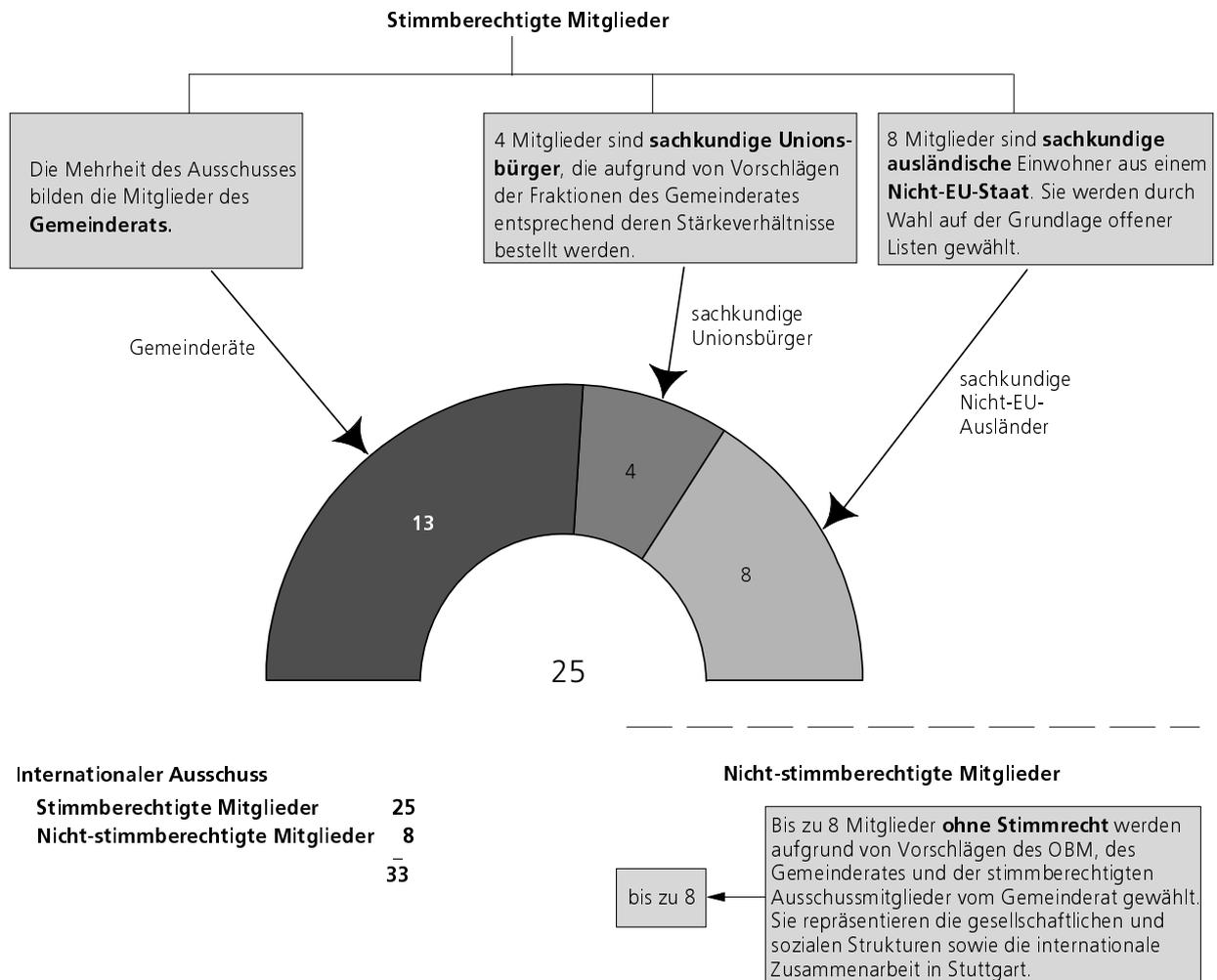


Abbildung 2



### Zusammensetzung und Bildung des Internationalen Ausschusses in Stuttgart ab 2000



Landeshauptstadt Stuttgart, Statistisches Amt

KOMUNIS

Abbildung 4

### 5. Fazit

*Wahlgrundsätze der drei Ausländerwahlen Spiegelbild der Ausländer- und Integrationspolitik*

Direktwahlen zu einem Ausländerausschuss sind kein Selbstzweck. Sie verfolgen vielmehr das Ziel, ein beratendes Gremium mit der notwendigen demokratischen Legitimation auszustatten, damit deren sachkundige ausländische Mitglieder die Belange der ausländischen Bevölkerung, ihre Probleme, Interessen und Anliegen wirksam vertreten können. Insoweit spiegeln sich in den unterschiedlichen wahlrechtlichen und wahl-systematischen Grundsätzen der vergangenen drei Ausländerwahlen und der nächsten Wahl zum Internationalen Ausschuss der Wandel der Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung ebenso wie der Wandel der Ausländer- und Integrationspolitik insgesamt wider. Dabei ist die künftige Umbenennung des Ausländerausschuss in Internationalen Ausschuss mehr als nur eine symbolische Äußerlichkeit.

*Was kommt nach 2004?*

Ob freilich die neuen Grundsätze für den Auftrag, die Bildung und Zusammensetzung des Internationalen Ausschusses über die Periode 2000 bis 2004 Bestand haben werden, bleibt fraglich. Man braucht keine prophetische Gabe zu besitzen, vorherzusagen, dass mit dem neuen Staatsbürgerrecht nicht nur das Wahlvolk für die Direktwahl der Mitglieder eines beratenden Ausschusses für internationale und ausländische Angelegenheiten schwinden wird, sondern, dass sich auch der Vertretungs- und letztlich der Auftragschwerpunkt eines solchen Ausschusses so weit verändern dürften, dass der Aufwand einer Direktwahl eines Teils der sachkundigen Mitglieder nicht mehr erforderlich sein wird.

- 1 Zehn Jahre Ausländerausschuss - Miteinander in eine neue Stadtgesellschaft. Sonderdruck in der Reihe Stuttgarter Themen: Begegnen - Verstehen - Verändern. Nr. 4.1994 (mit einem Beitrag von Manfred Rommel)
- 2 Gemeinderatsdrucksache Nr. 607/1993 („Grundsätze für die Wahl der ausländischen Mitglieder des Ausländerausschusses im Jahre 1995“)
- 3 Gemeinderatsdrucksache Nr. 97/1998 zur Neufassung der „Satzung über die Beteiligung ausländischer Einwohner/-innen am kommunalen Geschehen“ vom 16.12.1998 (Amtsblatt der Stadt Stuttgart Nr. 21 vom 27. Mai 1999) sowie Gemeinderatsdrucksache Nr. 55/1999 „Ordnung zur Wahl von ausländischen Mitgliedern des beratenden Internationalen Ausschusses der Landeshauptstadt Stuttgart (Ausländerwahlordnung)“ vom 17.03.1999 (Amtsblatt der Stadt Stuttgart Nr. 21 vom 27. Mai 1999).
- 4 Ablehnungsentscheidung der Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG (AZ 2 BvR 2621/95) vom 19.2.1997 gegen § 30 Abs. 1, § 39 Abs. 2 und § 86 Abs. 4 der Hessischen Gemeindeordnung des vom Hessischen Landtag beschlossenen „Gesetzes zur Einführung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger“ vom 12.9.1995.
- 5 Diese Zahl entspricht dem Anteil der EU-Ausländer (1/3) an der ausländischen Bevölkerung in Stuttgart insgesamt.
- 6 Als Wahltermin ist der 20. Februar 2000 vorgesehen.
- 7 Weil ein einheitliches Ordnungsmerkmal (Personenidentifikations-Nr.) fehlt, aber auch durch unterschiedliche Namensschreibweisen, Geburtsdaten u.a.m. variierten bislang die Personensätze in beiden Verfahren um ca. 20 Prozent. Mit der Einführung des neuen EDV-Verfahrens Einwohnerwesen ist ohnehin keine einheitliche technische Basis zur Zusammenführung von Datensätzen aus LEWIS und LADIVA mehr vorhanden.