Amt für Kultur
und Freizeit
15. JAN. 2015

Kommunales Wahlrecht für alle
Beschluss des Rats für Integration und Zuwanderung vom 23.09.2014

KuF vom 11.11.2014

I. Die rechtlichen Möglichkeiten eines alle Ausländerinnen und Ausländer einbeziehenden kommunalen Wahlrechts wurden bereits in der Vorlage für die Sitzung des Ausschusses für Recht, Wirtschaft und Arbeit vom 29.10.2008 (Anlage 1) dargestellt. Die dort getroffene Aussage, dass ein kommunales Wahlrecht für Staatsangehörige aus Nicht-EU-Staaten politisch wie rechtlich umstritten ist, gilt nach wie vor. Auf beiden Ebenen ist bis heute keine wesentliche Bewegung zu verzeichnen.

Im Einzelnen ist Folgendes zu beachten:

1. Rechtliche Rahmenbedingungen

a) Grundsatzentscheidungen des Bundesverfassungsgericht vom 31.10.1990 (BVerfGE 83, S. 37 ff und S. 60 ff)

Das Bundesverfassungsgericht koppelt in diesen Urteilen das Wahlrecht auch für die kommunale Ebene an die deutsche Staatsangehörigkeit. Es erklärte deshalb ein schleswig-holsteinisches Gesetz, das ein Wahlrecht für Angehörige der Staaten Dänemark, Irland, Niederlande, Norwegen, Schweden und Schweiz vorsah, für nichtig. Die Urteilsgründe enthalten folgende Kernaussagen:

> *„Das schleswig-holsteinische Gesetz … verstößt gegen Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG. Nach dieser Bestimmung muß das Volk auch in den Kreisen und Gemeinden eine gewählte Vertretung haben; der Begriff des Volkes wird dabei mit demselben Inhalt wie in Art. 20 Abs. 2 GG verwendet. Diese Vorschrift meint mit „Volk" das deutsche Volk. Damit erfasst der Begriff des Volkes in den Gemeinden und Kreisen nur deren deutsche Einwohner. Das schließt die Gewährung eines Kommunalwahlrechts an Ausländer aus."*

b) Vertrag von Maastricht, Änderung des Grundgesetzes

Der als Vertrag von Maastricht bezeichnete Vertrag über die Europäische Union vom 07.02.1992 (BGBl. II S. 1253) sieht im Rahmen der Regeln über die Unionsbürgerschaft das kommunale Wahlrecht für EU-Bürger vor. Demnach sind alle Staatsangehörigen eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union in ihrem jeweiligen Wohnsitzstaat bei Kommunalwahlen aktiv und passiv wahlberechtigt.

Um den Widerspruch zwischen Maastricht-Vertrag und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auszuräumen, wurde Art. 28 Abs. 1 GG mit Gesetz vom 21.12.1992 (BGBl. I S. 2086) um einen neuen Satz 3 ergänzt, der das kommunale Wahlrecht auf Unionsbürger erstreckt.

In der anlässlich der Wiedervereinigung installierten Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat wurde wiederholt die Forderung erhoben, das Kommunalwahlrecht auf alle dauerhaft in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländer auszudehnen. Keine dieser Initiativen fand jedoch die erforderlichen Mehrheiten. Der Deutsche Bundestag lehnte schließlich in einer Verfassungsdebatte vom 30.06.1994 eine Erweiterung des Kommunalwahlrechts ab.

c) Bayerisches Gesetz

Die Gesetzgebungskompetenz für das Kommunalwahlrecht liegt bei den Ländern (Art. 70 Abs. 1 GG). Sie haben dabei aber die europa- und verfassungsrechtlichen Vorgaben zu beachten.

In Bayern durften EU-Bürger erstmals 1996 an den Kommunalwahlen teilnehmen. Aktuell gilt das Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz (GLKrWG) vom 07.11.2006. Nach Art. 1 Abs. 1 GLKrWG sind bei den Gemeinde- und Landkreiswahlen nur EU-Bürger wahlberechtigt. Gemäß Art. 21 Abs. 1 GLKrWG sind auch ausschließlich diese für das Amt eines Gemeinderatsmitglieds oder eines Kreisrats wählbar.

d) Rechtsprechung der Verfassungsgerichte nach der Grundgesetzänderung

Eine neue Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht für Ausländer hat es nach der Ergänzung des Art. 28 Abs. 1 GG bisher nicht gegeben. Insbesondere dem zum Lissabon-Vertrag ergangenen Urteil vom 30.06.2009 (BVerfGE 123, S. 267 ff) ist aber zu entnehmen, dass es an den unter a) dargestellten Grundsätzen festhält.

Auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof geht in einer Entscheidung vom 12.06.2013 (BayVBl. 2014, S. 17 ff), in der er die Teilnahme von EU-Bürgern an kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden als verfassungsrechtlich unbedenklich ansieht, davon aus, dass Volk im Sinne des Grundgesetzes und der Bayerischen Verfassung nur die deutschen Staatsangehörigen sind.

Eine eindeutige Absage an eine Ausweitung des Wahlrechts für Ausländer enthält das Urteil des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 31.01.2014 (DVBl 2014,.S. 1248 ff). Gegenstand der Entscheidung ist ein Gesetzesentwurf, mit dem das Wahlrecht für die Wahl zur Bürgerschaft (Landtag) auf EU-Bürger erweitert und das Wahlrecht zu Beiräten in der Stadtgemeinde Bremen unabhängig von der Staatsangehörigkeit gewährt werden sollte. Der Staatsgerichtshof erachtete beide Änderungen als mit der Bremischen Landesverfassung nicht vereinbar. Zur Begründung beruft es sich auf die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 31.10.1990. Deren Grundsatz, dass das Staats- und damit das Wahlvolk nur aus den deutschen Staatsangehörigen bestehe, gelte nach wie vor. Das in Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG vorgesehene Kommunalwahlrecht für Unionsbürger habe daran nichts geändert. Den Ländern sei es daher verwehrt, ein Wahlrecht für weitere Ausländer zu schaffen.

e) Bedeutung der sogenannten Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG

Von den Verfassungsgerichten noch nicht entschieden und in der Literatur umstritten ist die Frage, ob es rechtlich zulässig wäre, das kommunale Wahlrecht durch eine weitere Grundgesetzänderung auf Nicht-Unionsbürger auszudehnen. Gegen die Zulässigkeit einer Grundgesetzänderung wird angeführt, dass der Volksbegriff ein wesentlicher Teil des in Art. 20 Abs. 2 GG verankerten und wegen der sogenannten Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG selbst für den

verfassungsändernden Gesetzgeber unantastbaren Demokratieprinzips sei („Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus"). Nach der Gegenansicht soll eine Ausdehnung des Wahlrechts dem Demokratieprinzip bereits deshalb nicht widersprechen können, weil sie die Übereinstimmung von Herrschenden und Beherrschten vergrößert.

2. Wege zu einem kommunalen Wahlrecht für alle

a) Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes

Dass sich im bayerischen Landtag in absehbarer Zukunft eine Mehrheit für eine Ausdehnung des Kommunalwahlrechts findet, ist unwahrscheinlich. Selbst wenn eine entsprechende Gesetzesänderung zustande käme, würde diese mit ziemlicher Sicherheit ein ähnliches Schicksal wie der Bremer Versuch erleiden und von einem Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt werden (vgl. oben 1 d).

b) Änderung des Grundgesetzes

Als der rechtlich einzig sinnvolle Weg, um zu einem Kommunalwahlrecht für alle zu gelangen, wird daher ganz überwiegend eine entsprechende weitere Ergänzung des Grundgesetzes gesehen. Gemäß Art. 79 Abs. 2 GG ist hierfür die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestags und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrats erforderlich. Das Zustandekommen dieser Mehrheiten ist derzeit ebenfalls nicht wahrscheinlich. Wegen der starren Positionen der politischen Lager halten sich insoweit auch Bayerischer und Deutscher Städtetag bedeckt.

Sollte es zu einer Grundgesetzänderung kommen, würde diese wahrscheinlich bald Gegenstand einer Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht werden. Hierbei wäre insbesondere die Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip und der Ewigkeitsgarantie zu klären. Der Ausgang eines derartigen Verfahrens müsste als offen angesehen werden (vgl. oben 1 e).

3. Befassungskompetenz des Nürnberger Stadtrats

Ein Appell des Nürnberger Stadtrats zur Einführung eines Kommunalwahlrechts hält sich im Rahmen des den Gemeinden nach Art. 6 der Bayerischen Gemeindeordnung zugewiesenen Aufgabenbereichs. Den Gemeinden steht zwar kein allgemeines Recht auf politische Meinungsäußerung zu. Appelle an den Gesetzgeber und ähnliche Meinungskundgaben sind jedoch dann zulässig, wenn sie einen Bezug zu den örtlichen Angelegenheiten aufweisen. Dies ist bei der Frage, welche Nürnberger Einwohner wahlberechtigt sind, wohl bereits grundsätzlich zu bejahen. Zumindest lässt sich der erforderliche örtliche Bezug aus den im Beschluss des Rats für Integration und Zuwanderung vom 23.09.2014 genannten Gesichtspunkten herleiten.

Unschädlich ist auch, dass sich der Nürnberger Stadtrat bereits früher und zuletzt mit Beschluss vom 18.12.2013 (Anlage 2) für eine Erweiterung des Kommunalwahlrechts ausgesprochen hat. Einer erneuten Stadtratsbehandlung steht dies schon allein deshalb nicht entgegen, weil sich der damalige Appell an die Bundesregierung richtete, während nunmehr Initiativen über den Bayerischen und den Deutschen Städtetag angestrebt werden. Ob sich der Stadtrat nach kurzer Zeit und trotz des vorhersehbaren Verlaufs der Meinungsbildung (Abstimmungsergebnis vom 18.12.2013: 41 zu 23 Stimmen) erneut mit der Thematik befassen soll, ist daher eine rein politische Frage.

Im Falle einer erneuten Stadtratsbehandlung sollte sich eine Resolution allerdings nicht an „Herrn Oberbürgermeister in seiner Funktion als Vorsitzender des Deutschen Städtetags sowie des Bayerischen Städtetags“ richten, da hierdurch die Ämter Oberbürgermeister und Städtetagsvorsitzender in rechtlich bedenklicher Weise vermengt würden und die Städtetage der Stadt, aus der der Vorsitzende kommt, nicht in besonderer Weise verpflichtet sind. Ein Beschlussvorschlag könnte etwa wie folgt lauten: „Der Stadtrat spricht sich für ein kommunales Wahlrecht für alle Ausländerinnen und Ausländer, die sich seit mindestens fünf Jahren in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, aus und bittet den Deutschen sowie den Bayerischen Städtetag, sich für eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes einzusetzen.“

4. Ergebnisse:

Ein Kommunalwahlrecht für alle Ausländerinnen und Ausländer ist nach der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte mit der aktuellen Fassung des Grundgesetzes nicht vereinbar.

Eine entsprechende Grundgesetzänderung bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestags und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrats. Ob sie zulässig ist oder dem Demokratieprinzip und der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG widerspricht, ist noch nicht geklärt; das letzte Wort hätte daher das Bundesverfassungsgericht.

Einer erneuten Behandlung der Thematik im Stadtrat und einem Appell an den Bayerischen sowie den Deutschen Städtetag stehen keine kommunalrechtlichen Hindernisse entgegen. In einem eventuellen Beschluss sollte allerdings davon abgesehen werden, Herrn OBM in seiner Funktion als Städtetagsvorsitzender zu verpflichten.

II. Herrn RA/L 13/1

III. KuF

Am 13.01.2015
Rechtsamt
i. A.

Maurer
(2240)

Abdruck: BgA/Frau Ries