



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen



Kooperationsprojekt - Digitalisierung Drucksachen der Bremischen Bürgerschaft

Drucksache / Bremische Bürgerschaft, Landtag 14. Wahlperiode, 1995-1996

09.05.1996 - Drucksache 14/294

Staats-und Universitätsbibliothek Bremen - Digitale Sammlungen

Mitteilung des Senats vom 7. Mai 1996

Gesetz zur Umsetzung der Richtlinien 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedsstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen

Der Senat überreicht der Bürgerschaft (Landtag) den anliegenden Gesetzentwurf mit der Bitte um Beschlußfassung.

Die staatliche Deputation für Inneres hat dem Gesetzentwurf in ihrer Sitzung am 25. April 1996 zugestimmt und erstattet in Erledigung des Beschlusses der Bürgerschaft (Landtag) vom 9. November 1995 den nachstehenden Bericht.

Bericht der Deputation für Inneres

- a) „Gesetz zur Einführung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger“ (Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN — Drs. 14/78)
- b) Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinien 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedsstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen.

Die Bürgerschaft (Landtag) hat am 9. November 1995 den Gesetzesantrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN „Gesetz zur Einführung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger“ (Drs. 14/78) zur Beratung und Berichterstattung an die staatliche Deputation für Inneres (federführend), an den Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuß und an den Ausschuß für Bundes- und Europaangelegenheiten überwiesen.

Die staatliche Deputation für Inneres hat in ihrer Sitzung am 25. April 1996 den Gesetzesantrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN zusammen mit einem vom Senator für Inneres erstellten Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedsstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, beraten und erstattet nach § 15 des Deputationsgesetzes folgenden Bericht:

Mit Inkrafttreten der Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedsstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen (ABl. EG Nr. L 368, S. 38), am 20. Januar 1995 wurden die Mitgliedstaaten verpflichtet, bis zum 1. Januar 1996 die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, um dieser Richtlinie nachzukommen.

Es ist deshalb erforderlich, auch im Lande Bremen in den geltenden wahlrechtlichen Vorschriften den nichtdeutschen Unionsbürgern das kommunale Wahlrecht entsprechend den Vorgaben von Art. 8 b des EG-Vertrages und der Richtlinie einzuräumen.

Nach Art. 8 b Abs. 1 des EG-Vertrages hat jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaates.

Die näheren Einzelheiten zur Umsetzung sind in der o. g. Richtlinie festgelegt worden. Die Richtlinie beinhaltet keine umfassende Harmonisierung der verschiedenen nationalen Kommunalwahlrechte, sondern beschränkt sich auf die Festlegung von Rahmenbedingungen. Die Richtlinie versteht unter „Kommunalwahlen“ die allgemeinen, unmittelbaren Wahlen, die darauf abzielen, die Mitglieder der Vertretungskörperschaft einer lokalen Gebietskörperschaft der Grundstufe zu bestimmen (Art. 2 Abs. 1 Buchst. a und b RL i. V.m. dem Anhang). Nach dem abschließenden Anhang zur Richtlinie gelten als „lokale Gebietskörperschaften der Grundstufe“ in Deutschland u. a. „kreisfreie Stadt. . . ; Gemeinde . . . ; Stadtgemeinde Bremen in der Freien Hansestadt Bremen . . .“.

Während die Teilnahme von nichtdeutschen Unionsbürgern an der Wahl zur Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bremerhaven und an den Wahlen der Beiräte im Gebiet der Stadt Bremen problemlos möglich und vorgesehen ist (letzteres durch eigenständige Änderung des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter), wirft die Umsetzung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger hinsichtlich der Stadtbürgerschaft erhebliche Probleme auf.

Mit der Richtlinie wird nämlich zum einen für die bremische Rechtslage klargestellt, daß die Anforderungen, die an die Vertretungskörperschaft der lokalen Gebietskörperschaft der Grundstufe in der Stadtgemeinde Bremen zu stellen sind, nicht auf der untergemeindlichen Ebene der Beiräte erfüllt werden können, sondern nur auf der Gesamtebene der Stadtgemeinde. Die Zulassung von Unionsbürgern zu den Beiratswahlen ist damit keine Umsetzung der Richtlinie.

Zum anderen bewirkt die Richtlinie, daß für die in Bremen ansässigen Unionsbürger diejenigen unmittelbaren Wahlen in der Stadtgemeinde Bremen mit aktivem und passivem Wahlrecht zu öffnen sind, die darauf abzielen, die Mitglieder der Stadtbürgerschaft zu bestimmen. Kraft Artikel 148 Abs. 1 Satz 3 der Landesverfassung könnten dies nur die Wahlen zum Landtag sein. Über die Zusammensetzung der Stadtbürgerschaft wird demnach nicht durch eigenständige Kommunalwahl, sondern durch die Landtagswahl im Wahlbereich Bremen entschieden. Sowohl nach dem Verständnis der Richtlinie als auch nach wahlrechtlichem Grundverständnis fehlt dieser Wahl jedoch der Unmittelbarkeitsbezug zur Bestimmung der Mitglieder der Stadtbürgerschaft. Darüberhinaus würde eine Beteiligung nichtdeutscher Unionsbürger an der Landtagswahl gegen Art. 20 Abs. 1 und 28 Abs. 1 GG verstoßen, da sich der Begriff des Volkes, von dem alle Staatsgewalt ausgeht, nur auf Deutsche bezieht (BVerfGE 83, 37 ff.).

Die hieraus erwachsenden Probleme bei der Umsetzung der Richtlinie im Lande Bremen ergeben sich in ausführlicherer Darstellung aus einem von der Verwaltung unter Federführung des Senators für Inneres erarbeiteten „Problempapier“, das diesem Bericht als **Anlage** beigefügt ist.

Die dort aufgezeigten Probleme und Risiken der in Betracht kommenden Lösungsmodelle sowie die durch die vorgezogene Bürgerschaftswahl am 14. Mai 1995 unterbrochene politische Entscheidungsfindung haben dazu geführt, daß Bremen als einziges Bundesland nicht seiner Verpflichtung aus Art. 14 der Richtlinie zu deren Umsetzung vor dem 1. Januar dieses Jahres nachgekommen ist. Bremen hat damit den Bund dem Risiko eines Vertragsverletzungsverfahrens seitens der EU-Kommission ausgesetzt, worauf dieser den Senator für Inneres bereits wiederholt in der Vergangenheit hingewiesen hat. Auch vor diesem Hintergrund erscheint es besonders dringlich, die Richtlinie nunmehr auch für Bremen in verfassungskonformer Weise — und das heißt insbesondere ohne Bestandsrisiko für künftige Bürgerschaftswahlen — umzusetzen.

Die Deputation für Inneres ist deshalb der Auffassung, daß nur eine Lösung in Betracht kommt, die die genannten verfassungsrechtlichen Risiken weitgehend vermeidet.

Diesem Anliegen wird der Gesetzesantrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN nicht gerecht, da er die Möglichkeit der nichtdeutschen Unionsbürger, auf die Zusammensetzung der Stadtbürgerschaft Einfluß nehmen zu können, nur über die Einräumung des Wahlrechts zur Bürgerschaft (Landtag) erreichen will.

Die Deputation für Inneres hält demgegenüber den vom Senator für Inneres erarbeiteten Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, für den

einzig möglichen und verfassungsrechtlich vertretbaren Ansatz zur Lösung der Umsetzungsproblematik im Zusammenhang mit der genannten Richtlinie, will man nicht überhaupt auf eine Beteiligungsmöglichkeit für nichtdeutsche Unionsbürger am Wahlgeschehen in der Stadtgemeinde Bremen verzichten oder eine eigenständige Direktwahl der Stadtbürgerschaft einführen.

Hinsichtlich der Besonderheiten dieses Entwurfs wird im einzelnen auf die Begründung verwiesen. Hervorgehoben werden soll an dieser Stelle lediglich, daß der Entwurf den genannten verfassungsrechtlichen Bedenken dadurch aus dem Wege geht, daß er den Bürgerschafts-Wahlakt als weiterhin einzigen Wahlakt in der Stadtgemeinde Bremen dem nichtdeutschen Unionsbürger ausschließlich in Richtung Stadtbürgerschaft zur Verfügung stellt und ihm damit also kein Wahlrecht zur Bürgerschaft (Landtag) gewährt. Die Teilnahme des nichtdeutschen Unionsbürgers an der Bürgerschaftswahl stellt sich somit als unmittelbarer Wahlakt zur Stadtbürgerschaft da. Insoweit weicht das künftige Wahlrecht des nichtdeutschen Unionsbürgers in Umfang und formaler Hinsicht vom Bürgerschafts-Wahlrecht der Deutschen ab. Entscheidend ist jedoch, daß im Ergebnis auch in der Stadtgemeinde Bremen der nichtdeutsche Unionsbürger an dem auch die Stadtbürgerschaft legitimierenden Wahlakt teilhaben kann.

Anlage: Problempapier

Der Senator für Inneres
Senatskanzlei

14. November 1995

Der Senator für Justiz und Verfassung

Der Senator für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Europaangelegenheiten

Problempapier

Umsetzung des Kommunalwahlrechts für ausländische Unionsbürger im Lande Bremen

Die Teilnahme von ausländischen Unionsbürgern an der Wahl zur Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bremerhaven und an der Wahl der Beiräte im Gebiet der Stadt Bremen ist problemlos möglich und vorgesehen. Hinsichtlich der Stadtbürgerschaft wirft die Umsetzung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger erhebliche Probleme auf, weil über deren Zusammensetzung nicht durch eigenständige Kommunalwahl, sondern durch die Landtagswahl im Wahlbereich Bremen entschieden wird. Hier kommen mehrere Lösungsmodelle in Betracht, über die nunmehr politisch zu entscheiden ist.

I. Ausgangslage

1. Artikel 8 b EG-Vertrag (EGV)

- a) Nach Art. 8 b Abs. 1 EGV in der Fassung des Vertrags über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 hat jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats. Die Ausübung dieses Kommunalwahlrechts steht unter dem Vorbehalt der Festlegung von Einzelheiten durch den Rat, die vor dem 31. Dezember 1994 zu erfolgen hatte.
- b) Zur Ratifizierung des Vertrags über die Europäische Union bedurfte es von deutscher Seite einer Änderung des Grundgesetzes („Öffnungsklausel“). Bekanntlich war bis dahin ein Kommunalwahlrecht für Ausländer als verfassungswidrig angesehen worden, weil sich der Begriff des Volkes, von dem nach Art. 20 Abs. 1 GG alle Staatsgewalt ausgeht, nur auf Deutsche bezieht (BVerfGE 83, 37 ff.) Um dennoch ein Kommunalwahlrecht für Unionsbürger vorsehen zu können, erhielt Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG folgenden Wortlaut:

„Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar“.

- c) Anlässlich des Gesetzgebungsverfahrens zum EGV hatte Bremen in der Gemeinsamen Verfassungskommission die Schaffung einer speziellen „Bremer Klausel“ im Grundgesetz beantragt, um dem Einwand zu begegnen, in der Stadt Bremen könne es ein Kommunalwahlrecht für Unionsbürger deswegen nicht geben, weil Bremen keine Kommunalwahl hat, sondern über die Zusammensetzung der Stadtbürgerschaft durch eine Landtagswahl entschieden wird. Die Klausel sollte wie folgt lauten:

„Artikel 28 Abs. 1 Satz 3 findet auch in einem Land Anwendung, in dem am 7. Februar 1992 eine landesverfassungsrechtliche Regelung galt, nach der eine Gemeindevertretung aus einem Teil des Landtages besteht.“

Dieser Antrag fand nicht die erforderliche Mehrheit; ein Teil der Kommission war der Auffassung, hier werde die vom Recht der Europäischen Gemeinschaft nicht geforderte Erstreckung des Wahlrechts von der kommunalen auf die staatliche Ebene und damit die Öffnung des Landtagswahlrechts für Ausländer versucht.

2. EG-Kommunalwahlrichtlinie vom 19. Dezember 1994

- a) Die in Art. 8 b Abs. 1 EGV angesprochenen Einzelheiten sind in der Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen (ABI. EG Nr. L 368 S. 38), festgelegt worden. Die Richtlinie beinhaltet keine umfassende Harmonisierung der verschiedenen nationalen Kommunalwahlrechte, sondern beschränkt sich auf die Festlegung von Rahmenbedingungen. Die Richtlinie versteht unter „Kommunalwahlen“ die allgemeinen, unmittelbaren Wahlen, die darauf abzielen, die Mitglieder der Vertretungskörperschaft einer lokalen Gebietskörperschaft der Grundstufe zu bestimmen (Art. 2 Abs. 1 Buchst. a und b RL i. V. m. dem Anhang). Nach der abschließenden Regelung im Anhang zur Richtlinie gelten als „lokale Gebietskörperschaften der Grundstufe“ in Deutschland:

kreisfreie Stadt bzw. Stadtkreis, Kreis;

Gemeinde, Bezirk in der Freien und Hansestadt Hamburg und im Land Berlin; Stadtgemeinde Bremen in der Freien Hansestadt Bremen;

Stadt-, Gemeinde- oder Ortsbezirke bzw. Ortschaften.

- b) Zuvor waren zu dem Richtlinienentwurf die Verhandlungspositionen des Bundes und der Länder vom Bundesrat festgelegt worden. Auf Antrag Bremens hatte der Bundesrat beschlossen (Dr. 294/94 vom 20.05.94), daß im Anhang zur Richtlinie die für Deutschland — bis dato ohne Erwähnung Bremens — aufgeführten Verwaltungseinheiten wie folgt ergänzt werden sollten:

„Stadtgemeinde Bremen in der Freien Hansestadt Bremen **mit Stadtbürgerschaft als Teil der Bürgerschaft (Landtag)**“.

Die Begründung lautete wie folgt:

„Die besonderen Probleme der Umsetzung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger in einer der beiden Gemeinden des Landes Bremen, nämlich in der Stadt Bremen, bedürfen einer Klarstellung in dem Richtlinienvorschlag als dem vorrangig anzuwendenden europäischen Recht.“

1. Der Richtlinienvorschlag definiert in Artikel 2 Abs. 1 und 2 sowohl den Begriff der Kommunalwahlen als auch den Begriff der lokalen Gebietskörperschaft der Grundstufe. Die Stadtgemeinde Bremen ist die „lokale Gebietskörperschaft der Grundstufe“. Deren Vertretungskörperschaft ist die Stadtbürgerschaft, die nicht durch einen **eigenständigen** Wahlakt gewählt wird. Nach Artikel 148 Abs. 1 Satz 3 der Landesverfassung besteht die Stadtbürgerschaft aus den im stadtbremischen Wahlbereich von den stadtbremischen Wählern in die Bürgerschaft (Landtag) gewählten Vertretern. Hintergrund dieser verfassungsrechtlichen Regelung ist die besondere stadtstaatliche Organisation des Landes und der Stadt Bremen; die Wahl ihrer Gemeindevertretung (Stadtbürgerschaft) und die Wahl eines Teils der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) ist in einem Akt vereinheitlicht.

Unionsbürger können also nur dann durch Wahlakt zu den gleichen Bedingungen wie Deutsche auf die Zusammensetzung der stadtbremischen Gemeindevertretung Einfluß nehmen, wenn sie an diesem einheitlichen Wahlakt in der

Stadtgemeinde Bremen teilnehmen können. Dies bedeutet nach europäischem Recht in Verbindung mit der bremischen Verfassungslage die partielle Zulassung der Unionsbürger mit Wohnsitz in der Stadt Bremen auch zur Landtagswahl im Wahlbereich Bremen.

2. Alternativen zur Einlösung des Wahlrechts für Unionsbürger in der Stadtgemeinde Bremen gibt es nicht.
 - a) Wenn Unionsbürger in der Stadt Bremen vom Wahlrecht auf der Ebene der Stadtgemeinde ausgeschlossen würden, hätten sie einen minderen politischen Status im Vergleich zu anderen Unionsbürgern innerhalb der Bundesrepublik Deutschland und — speziell innerhalb des Landes — im Verhältnis zu Bremerhaven, das sein unmittelbar gewähltes Kommunalparlament — die Stadtverordnetenversammlung — besitzt. Zu diesem Parlament können Unionsbürger problemlos mitwählen.
 - b) Die Zulassung von Unionsbürgern nur zu den Beiratswahlen der Stadt Bremen erscheint nicht als hinreichende Umsetzung der Richtlinie. Die stadtbremischen Beiräte kommen als Vertretungskörperschaft der lokalen Gebietskörperschaft der Grundstufe nicht in Betracht. Beiräte sind nach Kommunalverfassungsrecht innergemeindliche Untergliederungen, die die Einwohner der stadtbremischen Orts- und Stadtteile repräsentieren.
 - c) Umstrukturierungen Bremens im Sinne einer Stärkung der Beiräte oder der Aufteilung Bremens in Bezirke verbieten sich allein schon wegen der Kostenfolgen. Es müßten Bezirke geschaffen werden, die jedenfalls die Strukturmerkmale aufweisen, welche die Bezirke in Berlin und Hamburg haben, die bekanntlich im Anhang der Richtlinie als lokale Gebietskörperschaft der Grundstufe bezeichnet werden.
 - d) Ebensfalls nicht realisierbar ist die Trennung der Ebenen von Stadt und Land in der Stadt Bremen. Sie wäre verfassungsrechtlich zwar möglich, finanziell aber nicht darstellbar. Auch der Richtlinienvorschlag erhebt ausdrücklich nicht den Anspruch, die Adressaten der Richtlinie müßten ihre gewachsenen Strukturen umformen; vielmehr soll die Gleichstellung von Staatsangehörigen und Unionsbürgern auf der Grundlage der vorgefundenen Strukturen geschehen. Für die Umsetzung des Kommunalwahlrechts heißt das, daß die Gemeinschaft zunächst vorzugsweise eine solche Regelung zu wählen hat, die die Organisationsstrukturen der Mitgliedsstaaten einschließlich ihrer Glieder möglichst unangetastet läßt.
3. Artikel 8 b Abs. 1 EG-Vertrag verlangt, daß Unionsbürger ihr Kommunalwahlrecht in der Weise ausüben können, daß für sie „dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats.“ Da die Stadt Bremen ein Kommunalparlament hat und dessen Zusammensetzung auch durch Wahl bestimmt wird, bedeutet die Umsetzung von Artikel 8 b Abs. 1 EG-Vertrag: In Bremen ansässige Unionsbürger müssen gleich behandelt werden wie deutsche Staatsangehörige mit der Folge, daß sie wie alle stadtbremischen Wähler auch zugleich über die Zusammensetzung des Landtags und der Stadtbürgerschaft zu entscheiden haben. Diese Auffassung läßt sich mit dem Anspruch der Richtlinie untermauern, daß es ihr nicht darum gehe, die Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über Kommunalwahlen global anzugleichen; vielmehr will die Richtlinie vor allem darauf abzielen, die Ausübung des Wahlrechts nicht mehr von der Staatsangehörigkeit abhängig zu machen, sondern von der Unionsbürgerschaft.
4. Die von Bremen angestrebte Umsetzung des Wahlrechts für Unionsbürger erscheint rechtlich möglich, wenn in der Richtlinie als der vorrangig anzuwendende Maßgabe im Sinne des Artikels 28 Abs. 1 Satz 3 GG klargestellt wird, daß die lokale Vertretungskörperschaft der Grundstufe in der Stadt Bremen die Stadtbürgerschaft ist. Zur Ausschließung von Risiken aufgrund des damit verbundenen Zugangs von Unionsbürgern zur Landtagswahl bietet sich die eingangs vorgeschlagene Ergänzung im Anhang der Richtlinie an.

Die vorgeschlagene Ergänzung beschränkt sich zur Vermeidung etwaiger Berührungen anderer Mitgliedstaaten der EG und anderer deutscher Länder streng darauf, ein sich ausschließlich in der Stadt Bremen stellendes Problem lösen zu wollen.
- c) Gegen diese Stellungnahme des Bundesrates vom 20. Mai 1994 hatte die Bundesregierung erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken erhoben.

Eine derartige EG-rechtliche Regelung wäre weder durch die „Öffnungsklausel“ des Artikels 28 Abs. 1 Satz 3 GG noch durch den innerstaatlichen Rechts-

anwendungsbefehl zum Maastrichter Unionsvertrag gedeckt und daher in Deutschland nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht rechtswirksam (BVerfGE 89, 155, 188 - Maastrich - Urteil).

Daß eine entsprechende landesgesetzliche konstitutive Regelung mit dem Grundgesetz in seiner geltenden Fassung nicht vereinbar wäre, zeige bereits der Antrag Bremens an die Gemeinsame Verfassungskommission ("Bremer Klausel"), welche die hier in Rede stehende Regelung angesichts der gegebenen Verfassungslage verfassungsrechtlich absichern sollte.

Eine EG-rechtliche Lösung des Bremer Anliegens könnte wohl nur darin bestehen, daß Bremen eine Ausnahme nach Art. 8 b Abs. 1 Satz 2 2. Halbsatz EGV für sich erreichen würde, der zufolge die Regelung des Satzes 1 in Bremen nicht anzuwenden ist (d. h. keine Beteiligung der Unionsbürger). Sollte dies nicht erreichbar sein, müßte die „Realunion“ von Bürgerschaft und Stadtbürgerschaft für die Stadtgemeinde Bremen aufgehoben werden.

- d) Da die Auffassung der Bundesregierung nicht mit der Stellungnahme des Bundesrates übereinstimmt, war nach dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union ein Einvernehmen anzustreben. Zur Herbeiführung dieses Einvernehmens hatten weitere Beratungen der Bundesregierung mit Vertretern der Länder stattgefunden, die zu Einvernehmen über folgende Ergänzung im Anhang zur Richtlinie geführt haben (Anlage zu Drs. 294/94 vom 07.07.94):

„Stadtgemeinde Bremen in der Freien Hansestadt Bremen“.

Hierbei ging der Bund davon aus, daß Bremen eine innerbremische Lösung schafft, wonach Unionsbürger nur an einer Kommunalwahl teilnehmen.

Bremen ging davon aus, daß durch eine Ergänzung des Grundgesetzes eine Lösung geschaffen wird, die der jetzigen Verfassungslage Bremens Rechnung trägt.

Die so gefundene Ergänzung des Anhangs hat Eingang in die endgültige Kommunalwahlrichtlinie gefunden.

- e) Mit dieser Richtlinie ist zum einen für die bremische Rechtslage klargestellt, daß die Anforderungen, die an die Vertretungskörperschaft der lokalen Gebietskörperschaft der Grundstufe in der Stadtgemeinde Bremen zu stellen sind, nicht auf der untergemeindlichen Ebene der Beiräte erfüllt werden können, sondern nur auf der Gesamtebene der Stadtgemeinde. Die Zulassung von Unionsbürgern zu den Beiratswahlen ist damit keine Umsetzung der EU-Richtlinie.

Zum anderen bewirkt die Richtlinie, daß für die in Bremen ansässigen Unionsbürger diejenigen **unmittelbaren** Wahlen in der Stadtgemeinde Bremen mit aktivem und passivem Wahlrecht zu öffnen sind, die darauf abzielen, die Mitglieder der Stadtbürgerschaft zu bestimmen. Kraft Artikel 148 Abs. 1 Satz 3 LV könnten dies nur die Wahlen zum Landtag sein. Sowohl nach dem Verständnis der EU-Richtlinie als auch nach wahlrechtlichem Grundverständnis fehlt diesen Wahlen jedoch der Unmittelbarkeitsbezug zur Bestimmung der Mitglieder der Stadtbürgerschaft. Daraus ergeben sich für die Stadtgemeinde Bremen Umsetzungsprobleme, die in den nachfolgend beschriebenen Lösungsmodellen ihren Ausdruck finden.

- f) Nach Artikel 5 Abs. 3 der EU-Richtlinie können die Mitgliedstaaten bestimmen, daß nur ihre eigenen Staatsangehörigen in die Ämter des Leiters des Exekutivorgans, seines Vertreters oder eines Mitglieds des leitenden kollegialen Exekutivorgans einer lokalen Gebietskörperschaft der Grundstufe wählbar sind. Für die verfassungsrechtliche Situation Bremens bedeutet dies beispielsweise, daß Unionsbürger von der Wahl in den Senat ausgeschlossen werden können.

II. Lösungsmodelle

1. Modell A

Aktives und passives Wahlrecht für Unionsbürger zur Bürgerschaft (Landtag) im Wahlbereich Bremen

a) Beschreibung des Modells A

Modell A geht davon aus, daß in der Stadtgemeinde Bremen Kommunalwahl im Sinne der Richtlinie die Landtagswahl ist.

Die Zusammensetzung der Stadtbürgerschaft wird durch die Wahl zur Bürgerschaft (Landtag) im Wahlbereich Bremen bestimmt. An diesem selbständigen Wahlakt zum Landtag können Unionsbürger teilnehmen. Sie sind unter den gleichen Voraussetzungen wie Deutsche im Wahlbereich Bremen zur Bürgerschaft wahlberechtigt, d. h. sie müssen wie Deutsche

- die materiellen Voraussetzungen des § 1 des Bremischen Wahlgesetzes erfüllen (u. a. drei Monate Wohnung im Lande Bremen)

und

- die formellen Voraussetzungen des Wahlrechts zur Bürgerschaft gerade im Wahlbereich Bremen erfüllen, m. a. W. einen Anspruch darauf haben, im Wahlbereich Bremen in ein Wählerverzeichnis für die Bürgerschaftswahl aufgenommen zu werden oder einen Wahlschein zu erhalten (in der Regel drei Monate Wohnung in der Stadt Bremen).

Da für jeden Wahlbereich selbständige Wahlvorschläge aufzustellen sind, können auch Unionsbürger auf dem Wahlvorschlag zur Bürgerschaft im Wahlbereich Bremen kandidieren. Aufgrund dieser örtlich beschränkten Wählbarkeit sind sie nicht wie Deutsche generell (d. h. unabhängig vom Ort der Wohnung im Lande) in die Bürgerschaft wählbar. Vielmehr korrespondieren die Wählbarkeitsvoraussetzungen für Unionsbürger mit ihrer eingeschränkten Wahlberechtigung im Wahlbereich Bremen. Unionsbürger aus Bremerhaven können daher nicht zur Bürgerschaft kandidieren; zwangsläufig scheidet ein im Wahlbereich Bremen in die Bürgerschaft gewählter Unionsbürger bei einem Umzug nach Bremerhaven wegen Wegfalls einer Voraussetzung seiner jederzeitigen Wählbarkeit aus der Bürgerschaft und damit zugleich aus der Stadtbürgerschaft aus (§ 34 Abs. 1 Nr. 3 des Bremischen Wahlgesetzes).

Hinsichtlich der Befugnis von Unionsbürgern, an der Wahl des Senats teilzunehmen bzw. hinsichtlich ihrer Wählbarkeit für den Senat ist festzuhalten:

Als Abgeordnete des Landtags sind Unionsbürger — wie die deutschen Abgeordneten — berechtigt, den Senat mitzuwählen. Ihr passives Wahlrecht zum Senat bleibt jedoch gemäß § 5 Abs. 3 der EU-Richtlinie ausgeschlossen. Hierzu ist eine Änderung des Artikels 107 Abs. 4 Satz 1 der Landesverfassung erforderlich.

b) Vorzüge des Modells A

- Das Modell liegt auf der bisherigen Linie, die Bremen in der Gemeinsamen Verfassungskommission und bei Schaffung der EG-Richtlinie verfolgt hat.
- Die gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung, eine Beteiligung von Unionsbürgern an den Wahlen zur lokalen Vertretungskörperschaft zuzulassen, wird ohne Umbau der stadtstaatlichen Strukturen Bremens auch in der Stadtgemeinde Bremen erfüllt.
- Unionsbürger und Deutsche werden als stadtbremische Wähler gleich behandelt.
- Von Seiten der EG-Kommission oder stadtbremischer Unionsbürger steht nichts zu befürchten.

c) Risiken des Modells A

- Gegen dieses Modell wird eingewandt, daß es mit Artikel 20, 28 GG nicht vereinbar sei, weil Artikel 20 in Verbindung mit Artikel 28 GG die Ausübung von Staatsgewalt auf der Ebene der Landtagswahl nur deutschen Staatsangehörigen vorbehalten.

Demgegenüber sind die Befürworter dieses Modells der Auffassung, es werde von der „Maßgabe“ — Klausel in Artikel 28 Abs. 1 Satz 3 GG gedeckt und weisen auf folgendes hin:

Artikel 28 Abs. 1 Satz 3 GG mache eine Ausnahme von dem Grundsatz, daß deutsche Staatsgewalt durch Teilnahme an Wahlen nur von deutschen Staatsangehörigen ausgeübt werden kann (Artikel 20 Abs. 2 GG). Artikel 28 Abs. 1 Satz 3 GG erkläre bei Wahlen in den Gemeinden auch Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft für wahlberechtigt und wählbar „nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft“. Diese Maßgabe streite für die Öffnung der Wahlen zum Landtag für nicht-deutsche Unionsbürger mit Wohnsitz in der Stadtgemeinde Bremen. Im Anhang zur Richtlinie werde nämlich gesagt, daß die lokale Gebietskörperschaft der Grundstufe in der Freien Hansestadt Bremen die Stadtgemeinde

sei. Sinn gewinne die Hervorhebung der Stadtgemeinde Bremen im Zusammenhang mit den spezifischen Besonderheiten, die sich hier aus der europaweit einzigartigen stadtstaatlichen Struktur der Stadtgemeinde Bremen ergeben. Bremen habe zwar eine Vertretungskörperschaft — die Stadtbürgerschaft — und die Bürger Bremens wählten sie auch. Diese Wahl weiche von den bundesweiten Standards lediglich insofern ab, als sie keine eigenständige „Stadtbürgerschaftswahl“ in der Stadtgemeinde Bremen sei. Sie sei eine Landtagswahl, in der kraft Artikel 148 der Landesverfassung zugleich über die Zusammensetzung der Stadtbürgerschaft entschieden werde. Diese Besonderheit solle mit der Erwähnung der Stadtgemeinde Bremen in der Richtlinie erfaßt werden. In der Stadtgemeinde Bremen ansässige nichtdeutsche Unionsbürger sollten auf dieselbe Art wie deutsche Staatsangehörige über die Mitglieder der stadtbremischen Vertretungskörperschaft mitbestimmen. Es sollte nicht sein, daß ausgerechnet in der Stadtgemeinde Bremen — europaweit einzigartig — die nichtdeutschen Unionsbürger keinen Einfluß auf die Zusammensetzung der kommunalen Vertretungskörperschaft haben sollten.

- Abstrakte Normenkontrolle nach Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2 GG i. V. m. § 13 Nr. 6, §§ 76 ff BVerfGG:

Die Einräumung des Landtagswahlrechts könnte gegen Artikel 20 GG verstoßen. Bestehen Zweifel über die förmliche und sachliche Vereinbarkeit von Bundesrecht oder Landesrecht mit dem Grundgesetz, so kann das Bundesverfassungsgericht auf Antrag der Bundesregierung, jeder Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Bundestages angerufen werden. Bei dem Widerstand, der einer „Bremer Klausel“ im Grundgesetz und der von Bremen ursprünglich geforderten Ergänzung im Anhang der EG-Richtlinie gerade seitens des Bundesinnenministeriums und auch der verhandlungsführenden Länder entgegenschlug, ist die Gefahr, daß ein derartiges Verfahren von den entsprechenden Stellen angestrengt wird, als hoch zu veranschlagen.

- Darüber hinaus kann nicht ausgeschlossen werden, daß das Bundesverfassungsgericht über eine Individualverfassungsbeschwerde nach Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG i. V. m. §§ 90 ff BVerfGG in der Gewährung eines Landtagswahlrechts einen Verstoß gegen Artikel 38 GG feststellt.

- Verfahren nach Artikel 140 BremLV i. V. m. § 1 Nr. 1 StGH-G:

1/5 der gesetzlichen Mitglieder der Bürgerschaft (eine Bürgerschaftsfraktion mit entsprechender Stärke) könnte den Staatsgerichtshof zu der Frage anrufen, ob das Landtagswahlrecht für Unionsbürger mit Artikel 66 der Landesverfassung und entsprechenden bundesverfassungsrechtlichen Grundsätzen vereinbar ist.

- Wahlprüfungsverfahren, §§ 37 ff Bremisches Wahlgesetz:

Käme es in etwaigen Gerichtsverfahren beim Bundesverfassungsgericht oder Staatsgerichtshof nicht zu einer rechtzeitigen Entscheidung vor der nächsten Bürgerschaftswahl, könnte diese wegen der Beteiligung von Unionsbürgern von jedem deutschen Wahlberechtigten angefochten werden. Hätte diese Anfechtung Erfolg, müßte die Bürgerschaftswahl kostenträchtig wiederholt werden.

- Unionsbürger werden als Landtagswähler in Bremen und Bremerhaven unterschiedlich behandelt, was unter dem Gesichtspunkt des Grundsatzes der Wahlgleichheit von Bedeutung sein könnte.

- Darüber hinaus könnte die Zulassung von Unionsbürgern nur zur Landtagswahl im Wahlbereich Bremen das bremische Wahlsystem mit seinen festen Wahlbereichskontingenten im Verhältnis 80 : 20 in Frage stellen.

2. Modell B

Keine Beteiligung von Unionsbürgern bei der Bürgerschaftswahl

a) Beschreibung des Modells B

Unionsbürger werden an der Wahl zur Bürgerschaft im Wahlbereich Bremen nicht beteiligt. Das Modell B geht davon aus, daß es in der Stadtgemeinde Bremen keine allgemeine, unmittelbare Kommunalwahl der Stadtbürgerschaft im Sinne der EU-Richtlinie gibt, so daß den Unionsbürgern nicht gewährt werden muß und kann, was bereits Deutschen nicht eingeräumt ist.

b) Vorzüge des Modells B

- Die zentrale Streitfrage, ob Unionsbürger durch Beteiligung an Landtagswahlen in den Grenzen der EU-Richtlinie deutsche Staatsgewalt ausüben dürfen, stellt sich nicht.
- Bürgerschaftswahlen auf der Grundlage des Modells B bleiben in ihrem Bestand gesichert.
- Nach Auffassung der Befürworter dieses Modells werden die Anforderungen der EU-Richtlinie an die Einführung des kommunalen Wahlrechts hierdurch auch im Lande Bremen voll erfüllt.

c) Risiken des Modells B

- Klage der EG-Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof wegen Vertragsverletzung eines Mitgliedstaates (nämlich der Bundesrepublik Deutschland) nach Art. 169, 171 EGV:

Stellt der Europäische Gerichtshof fest, daß der Mitgliedstaat Bundesrepublik Deutschland durch Nichtgewährung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger in der Stadtgemeinde Bremen gegen eine gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung verstoßen hat, so hat der Mitgliedstaat die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil ergeben.

- Wahlprüfungsverfahren, §§ 37 ff Bremisches Wahlgesetz:

Ob Unionsbürger angesichts ihrer fehlenden Wahlberechtigung überhaupt ein Wahlprüfungsverfahren einleiten können, erscheint eher zweifelhaft. Denkbar wäre, daß sie — wie schon in der Vergangenheit einzelne Deutsche — die fehlende Direktwahl der Stadtbürgerschaft monieren, so daß es auf diesem Wege zu einer gerichtlichen Entscheidung im Sinne des Art. 177 EGV kommt. Allerdings wäre Voraussetzung, daß das Wahlprüfungsgericht nicht nur die — bislang bejahte — Vereinbarkeit des bremischen Wahlsystems mit nationalem Recht, sondern auch mit Art. 8 b EGV prüfen würde und dabei zu gemeinschaftsrechtlichen Auslegungszweifeln käme.

3. Modell C

Auf die Stadtbürgerschaft bezogenes aktives und passives Wahlrecht für Unionsbürger zur Bürgerschaft (Landtag) im Wahlbereich Bremen

a) Beschreibung des Modells C

Das Modell C geht davon aus, daß sich die Zusammensetzung von Bürgerschaft (Landtag) und Stadtbürgerschaft weiterhin aus einem einzigen Wahlakt ergibt. Die Teilhabe von Unionsbürgern an diesem Wahlakt erfolgt allerdings nicht mit Auswirkungen auf die Zusammensetzung des Landtags, sondern ausschließlich mit Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Stadtbürgerschaft. Damit erhält der Wahlakt der Unionsbürger — obwohl formal Wahlakt zur Bürgerschaft (Landtag) — ein bislang dem bremischen Verfassungs- und Wahlrecht nicht bekanntes Element eines eigenständigen Wahlaktes zur Stadtbürgerschaft, beschränkt jedoch auf die Unionsbürger.

Unionsbürger erhalten besonders gekennzeichnete Stimmzettel, die eine gesonderte Auswertung des Wahlergebnisses der Unionsbürger erlauben. Dieses Ergebnis bestimmt zusammen mit dem Landtagswahlergebnis im Wahlbereich Bremen die Besetzung der Stadtbürgerschaft. Auf den kombinierten Listenwahlvorschlägen können auch Unionsbürger kandidieren, die jedoch nur bei der Sitzverteilung der Stadtbürgerschaft berücksichtigt werden. Wahlgesetzlich ist sicherzustellen, daß die wahlrechtlichen Anforderungen an Geheimhaltung sowie Sicherheit und Klarheit der Stimmenauszählung gewährleistet bleiben.

Hierzu ist eine Änderung des Artikels 148 Abs. 1 Satz 3 der Landesverfassung erforderlich, der wie folgt lauten könnte:

„Die Stadtbürgerschaft besteht aus den von den stadtbremischen Wählern mit der Wahl zur Bürgerschaft im Wahlbereich Bremen gewählten Vertretern.“

Da das Modell C die Unionsbürger nur bei der Besetzung der Stadtbürgerschaft teilhaben läßt, bleiben sie naturgemäß von der Teilhabe an der Senatswahl — die ausschließlich durch den Landtag erfolgt — und von der Fähigkeit, als Senatsmitglied gewählt werden zu können, ausgeschlossen.

b) Vorzüge des Modells C

- Unionsbürgern wird ein den Anforderungen der EU-Richtlinie entsprechendes Kommunalwahlrecht gewährt, ohne sie an der Ausübung von Staatsgewalt auf der Landesebene zu beteiligen. Dadurch werden etwaige verfassungsrechtliche Einwände gegen die Beteiligung von Unionsbürgern an der Landtagswahl obsolet, weil sich die Auswirkungen ihrer Teilnahme auf die kommunale Ebene der Stadtbürgerschaft beschränken.
- Einwände der EG-Kommission oder stadtbremischen Unionsbürger dürften nicht zu befürchten sein, da sich das Modell C aus deren Sicht als vollwertiger Kommunalwahlakt darstellt.

c) Risiken des Modells C

- Aufgrund des zusätzlichen Stimmengewichts der Unionsbürger kann es zur Nichtübereinstimmung zwischen Zusammensetzung Stadtbürgerschaft und Bürgerschaft (Landtag) im Wahlbereich Bremen in folgenden Fällen kommen:
 - Verschiebung um etwa 1 Sitz zwischen den einzelnen Listen bei abweichendem Wahlverhalten der Unionsbürger
 - Verschiebung um 4 Sitze mit unterschiedlich vertretenen Listen bei unterschiedlicher Überwindung der 5 %-Sperrklausel auf Wahlbereichs- oder Stadtbürgerschaftsebene
 - sichere Listenplätze für Unionsbürger, d. h. Eintritt nur in die Stadtbürgerschaft; dafür tritt nur in den Landtag ein zusätzlicher deutscher Bewerber ein
 - bei der Berufung von Listennachfolgern.
- Das Modell C setzt gerade keine getrennten Wahlvorschläge, sondern einen für Bürgerschaft und Stadtbürgerschaft kombinierten Wahlvorschlag voraus. Soweit der Wahlvorschlag (unter Ausblendung der Unionsbürger) für die Bürgerschaftswahl zählt, dürfen bei seiner Aufstellung keine Unionsbürger mitwirken, weil ansonsten ein Anfechtungsgrund für die Bürgerschaftswahl gesetzt wird. Soweit der Wahlvorschlag (unter Einblendung der Unionsbürger) gleichzeitig für die Stadtbürgerschaft zählt, sind auch Unionsbürger bei der Nomination stimmberechtigt. Bei unterschiedlichen Mehrheiten in der Nominationsversammlung könnte es hier zu Konflikten mit der Folge von Wahlanfechtungen kommen.

Die Parteien müßten in diesen Fällen durch ihre Satzungen eine Konfliktlösung etwa dergestalt sicherstellen, daß der Wahlvorschlag zunächst unter Einschluß aller Kandidaten (auch der Unionsbürgerkandidaten) von allen Parteimitgliedern, also auch Unionsbürgern, aufgestellt wird. Anschließend müßte eine nur den deutschen Parteimitgliedern vorbehaltene Schlußabstimmung erfolgen, die die zuvor gefundene Liste bestätigt. Gelingt den Parteien diese Konfliktlösung nicht, wäre das Modell C wegen Verletzung grundlegender wahlrechtlicher Prinzipien bereits an dieser Stelle gescheitert.

- Durch den Wegfall der gegenwärtigen Konstruktion (siehe Artikel 148 Abs. 1 Satz 3 der Landesverfassung) würde erstmals die Frage einer **wahlrechtlichen** Legitimation der Stadtbürgerschaft in aller Schärfe aufgeworfen, was aufgrund der Rechtsprechung von Bundesverfassungsgericht und Staatsgerichtshof bisher vermieden werden konnte. Das Modell C läßt deutlich werden, daß der deutsche Wähler nicht frei — d. h. unabhängig von seiner Entscheidung bei der Landtagswahl — die Stadtbürgerschaft wählen kann.

Im Falle einer erfolgreichen Anfechtung des „Wahlaktes“ zur Stadtbürgerschaft im Rahmen der Bürgerschaftswahl wird es zur unvermeidlichen Trennung von Bürgerschaft und Stadtbürgerschaft kommen müssen.

- Falls Stadtbürgerschaft und Landtag personell unterschiedlich zusammengesetzt sind, kann die Frage gestellt werden, weshalb die Stadtbürgerschaft konsequenterweise nicht auch das Recht haben sollte, eine eigenständige Stadtregierung zu wählen und gegebenenfalls abzuwählen (Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung).

Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen

Der Senat verkündet das nachstehende von der Bürgerschaft (Lantag) beschlossene Gesetz:

Artikel 1

Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen

Artikel 148 Abs. 1 Satz 3 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947 (SaBremR 100-a-1), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 26. März 1996 (Brem.GBI. S. 81) geändert worden ist, erhält folgende Fassung:

„Die Stadtbürgerschaft besteht aus den von den stadtbremischen Wählern mit der Wahl zur Bürgerschaft im Wahlbereich Bremen gewählten Vertretern.“

Artikel 2

Änderung des Bremischen Wahlgesetzes

Das Bremische Wahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Mai 1990 (Brem.GBI. S. 321 — 111-a-1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Februar 1995 (Brem.GBI. S. 117), wird wie folgt geändert:

1. In die Inhaltsübersicht wird nach der Anführung „36 Berufung von Listennachfolgern“ folgende Anführung eingefügt:
„36a Erwerb und Verlust der Mitgliedschaft in der Stadtbürgerschaft“.
2. § 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 1 Nr. 2 werden die Worte „im Geltungsbereich des Grundgesetzes“ durch die Worte „in der Bundesrepublik Deutschland“ ersetzt.
 - b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 1a eingefügt:
„(1a) Unter den gleichen Voraussetzungen wie Deutsche können auch Staatsangehörige der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (Unionsbürger) an der Wahl zur Bürgerschaft im Wahlbereich Bremen teilnehmen. Ihr Wahlrecht gilt jedoch ausschließlich für die Zusammensetzung der Stadtbürgerschaft.“
 - c) In Absatz 3 Halbsatz 1 werden die Worte „im Geltungsbereich des Grundgesetzes“ durch die Worte „in der Bundesrepublik Deutschland“ ersetzt.
3. § 4 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird durch folgende Absätze 1 und 2 ersetzt:
„(1) Wählbar ist jeder nach § 1 Abs. 1 Wahlberechtigte.
(2) Ein nach § 1 Abs. 1a Wahlberechtigter ist ausschließlich zur Stadtbürgerschaft wählbar.“
 - b) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3.
4. Dem § 5 wird folgender Absatz 3 angefügt:
„(3) Die Stadtbürgerschaft setzt sich aus den im Wahlbereich Bremen von den Wahlberechtigten nach § 1 Abs. 1 und 1a gewählten Mitgliedern zusammen.“
5. § 12 erhält folgende Fassung:

„§ 12

Tätigkeit der Wahlausschüsse und Wahlvorstände

- (1) Die Wahlausschüsse und Wahlvorstände verhandeln, beraten und entscheiden in öffentlicher Sitzung. Bei den Abstimmungen entscheidet Stimmenmehrheit; bei Stimmgleichheit gibt die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag.
 - (2) Die Mitglieder der Wahlorgane, ihre Stellvertreter und die Schriftführer sind zur unparteiischen Wahrnehmung ihres Amtes und zur Verschwiegenheit über die ihnen bei ihrer amtlichen Tätigkeit bekanntgewordenen Angelegenheiten verpflichtet.“
6. Nach § 19 Abs. 1 wird folgender Absatz 1a eingefügt:
- „(1a) Im Wahlvorschlag zur Bürgerschaft im Wahlbereich Bremen können auch nach § 4 Abs. 2 zur Stadtbürgerschaft wählbare Unionsbürger aufgestellt werden. In den Mitglieder- oder Vertreterversammlungen nach Absatz 1 sind Unionsbürger nur wahlberechtigt, soweit der Wahlvorschlag ausschließlich für die Zusammensetzung der Stadtbürgerschaft gilt.“

7. § 30 Abs. 3 wird durch folgende Absätze 2a bis 3a ersetzt:

„(2a) Die Feststellungen nach Absatz 1 und 2 beschränken sich auf die Stimmgabe der deutschen Wähler. Ein besonderer Wahlvorstand stellt fest, wieviel Stimmen insgesamt von Unionsbürgern im Wahlbereich Bremen auf die einzelnen Wahlvorschläge entfallen.

(3) Der Wahlbereichsausschuß stellt fest, wieviel Stimmen im Wahlbereich für die einzelnen Wahlvorschläge abgegeben worden sind und welche Bewerber in die Bürgerschaft gewählt sind.

(3a) Der Wahlbereichsausschuß Bremen stellt außerdem fest, wieviel Stimmen insgesamt im Wahlbereich Bremen unter Einschluß der Unionsbürger für die einzelnen Wahlvorschläge abgegeben worden sind und welche Bewerber abweichend von Absatz 3 in die Stadtbürgerschaft gewählt sind.“

8. Nach § 36 wird folgender § 36a eingefügt:

„§ 36a

Erwerb und Verlust der Mitgliedschaft in der Stadtbürgerschaft

(1) Wenn ein gewählter Unionsbürger stirbt oder die Annahme seiner Wahl ablehnt oder wenn er nachträglich aus der Stadtbürgerschaft ausscheidet, so wird der Sitz mit dem nächsten Bewerber des Wahlvorschlages besetzt, aufgrund dessen der Ausgeschiedene gewählt war. Ist nächster Bewerber ein noch nicht für die Stadtbürgerschaft berücksichtigtes Bürgerschaftsmitglied, so wird der Sitz unter Verzicht auf das Verfahren nach § 30 Abs. 5 und § 33 mit diesem besetzt. Die Feststellung, welches Bürgerschaftsmitglied im Falle des Satzes 2 in die Stadtbürgerschaft eingetreten ist, trifft der Landeswahlleiter.

(2) Im übrigen gelten für den Erwerb und Verlust einer ausschließlichen Mitgliedschaft in der Stadtbürgerschaft die §§ 33 bis 36 Abs. 1 und 4 entsprechend.“

9. § 42 Abs. 3 erhält folgende Fassung:

„(3) § 1 Abs. 1a, § 19 Abs. 1a, § 30 Abs. 2a und 3a sowie § 36 a finden keine Anwendung. Von § 5 gelten nur die Grundsätze der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl sowie die Bestimmung über die Dauer der Wahlperiode.“

10. § 43 erhält folgende Fassung:

„§ 43

Wahlrecht und Wählbarkeit

(1) Wahlberechtigt sind alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, die im Wahlbereich Bremerhaven zur Bürgerschaft wahlberechtigt sind.

(2) Wahlberechtigt sind unter den übrigen Wahlrechtsvoraussetzungen des Absatzes 1 auch Staatsangehörige der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (Unionsbürger).

(3) Wählbar ist jeder Wahlberechtigte, der am Wahltag seit mindesten drei Monaten im Gebiet der Stadt Bremerhaven eine Wohnung innehat oder, sofern er eine Wohnung in der Bundesrepublik Deutschland nicht innehat, sich sonst gewöhnlich aufhält. § 1 Abs. 2 bis 4 und § 4 Abs. 3 gelten entsprechend.“

11. § 48 Abs. 3 erhält folgende Fassung

„(3) § 1 Abs. 1a, §§ 5, 7 Abs. 4, § 19 Abs. 1a, § 30 Abs. 2a und 3a, § 36 Abs. 2 und 3 sowie § 36a finden keine Anwendung.“

12. § 52 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 erhält folgende Fassung:

„1. Mitglieder der Bürgerschaft oder Stadtbürgerschaft,“

b) Dem Absatz 2 wird folgender Satz 3 angefügt:

„Im übrigen gelten die Sätze 1 und 2 bei Annahme einer Wahl zur Stadtbürgerschaft oder ausschließlicher Mitgliedschaft in der Stadtbürgerschaft entsprechend.“

13. § 58 wird wie folgt geändert:
- a) Nummer 2 erhält folgende Fassung:
„2. die Berufung in ein Wahlehrenamt und den Ersatz von Auslagen für Inhaber von Wahlehrenämtern,“
 - b) Nummer 12 erhält folgende Fassung:
„12. die Wahl in Kranken- und Pflegeanstalten, Justizvollzugsanstalten und Gemeinschaftsunterkünften,“
14. § 60 Abs. 2 wird wie folgt geändert:
- a) Nummer 3 erhält folgende Fassung:
„3. §§ 43, 44 Satz 1 und § 45 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 3 finden keine Anwendung;“
 - b) Nach Nummer 3 wird folgende Nummer 4 angefügt:
„4. Wahlberechtigt sind unter den übrigen Wahlrechtsvoraussetzungen des § 42 in Verbindung mit § 1 auch Staatsangehörige der übrigen Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft (Unionsbürger).“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

I. Allgemeine Begründung

1. Der vorgeschlagene Gesetzentwurf dient der Umsetzung des Kommunalwahlrechts für ausländische Unionsbürger in den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven unter Beachtung der EG-Kommunalwahlrichtlinie (RL) vom 19. Dezember 1994. Neben einer Änderung des Bremischen Wahlgesetzes ist zur Umsetzung der RL in der Stadtgemeinde Bremen auch die Änderung des Artikels 148 Abs. 1 Satz 3 der Landesverfassung erforderlich.

- a) In der Stadtgemeinde Bremen können Unionsbürger unter den gleichen Voraussetzungen wie Deutsche an der Wahl zur Bürgerschaft im Wahlbereich Bremen teilnehmen. Zur Vermeidung verfassungsrechtlicher Bedenken wird jedoch dieses Wahlrecht im Ergebnis ausschließlich auf die Zusammensetzung der Stadtbürgerschaft beschränkt. Unionsbürger erhalten damit nicht das Landtagswahlrecht. Sie erhalten demgegenüber — anders als Deutsche — wenn auch kein eigenständiges, so doch ein unmittelbares Wahlrecht zur Stadtbürgerschaft. Im übrigen wird auch künftig die Stadtbürgerschaft nicht — auch nicht teilweise — aus einer unmittelbaren und freien, d. h. von der Landtagswahl getrennten Wahl hervorgehen. Vielmehr wird ihre Zusammensetzung wie bisher durch die Wahl im Wahlbereich Bremen bestimmt. Dieser Wahlakt zum Landtag und zur Stadtbürgerschaft kann von Deutschen nur einheitlich betätigt werden, so daß getrennte Listen für Landtag und Stadtbürgerschaft nicht möglich sind. Nur soweit dieser einheitliche Wahlakt die Zusammensetzung der Stadtbürgerschaft bestimmt, können künftig auch Unionsbürger daran teilhaben.
- b) In der Stadtgemeinde Bremerhaven erhalten Unionsbürger in gleicher Weise wie Deutsche das aktive und passive Wahlrecht zu den dortigen Kommunalwahlen. Diese Änderung des Wahlgesetzes hat unmittelbare Auswirkungen auf die Verfassung für die Stadt Bremerhaven (StVerf), soweit diese bestimmt, daß
 - Bürger der Stadt die wahlberechtigten Einwohner sind (§ 4 Abs. 2 StVerf),
 - Bürger an Bürgerbegehren und Bürgerentscheid teilnehmen (§ 15 b StVerf),
 - zum Mitglied des Magistrats gewählt werden kann, wer zur Stadtverordnetenversammlung wählbar ist (§ 40 Abs. 1 StVerf).

Diese Bestimmungen der Stadtverfassung erhalten künftig eine weitergehende Bedeutung, indem auch Unionsbürger in die genannten Abstimmungen und Ämter einbezogen werden können. Für die Wahl der ehrenamtlichen Magistratsmitglieder überläßt es die EG-Kommunalwahlrichtlinie der Entscheidung der Mitgliedstaaten zu bestimmen, „daß nur die eigenen Staatsangehörigen in die Ämter des Leiters des Exekutivorgans wählbar sind, wenn diese Personen gewählt worden sind, um diese Ämter während der Dauer des Mandats auszuüben“ (Art. 5 Abs. 3 RL). Von dieser optionalen Regelung wird im Gesetzentwurf kein Gebrauch gemacht.

- c) Der Ausschluß von der Wählbarkeit zur Stadtbürgerschaft und Stadtverordnetenversammlung kann auch für den Fall bestimmt werden, daß ein Unionsbürger „nach dem Recht seines Herkunftsmitgliedstaats infolge einer zivilrechtlichen Einzelfallentscheidung oder einer strafrechtlichen Entscheidung des passiven Wahlrechts verlustig gegangen ist“ (Art. 5 Abs. 1 und 2 i. V. m. Art. 9 Abs. 2 RL). Der Gesetzentwurf macht von dieser optionalen Regelung ebenfalls keinen Gebrauch. Zwar sind derartige Verbotsentscheidungen im Herkunftsmitgliedstaat denkbar. Praktische Bedeutung kommt ihnen im Nominationsverfahren jedoch kaum zu, so daß im Interesse eines möglichst geringen Verwaltungsaufwandes auf eine solche Regelung verzichtet werden kann.
- d) Die Mitgliedstaaten können ferner bestimmen, daß die Eigenschaft eines kommunalen Mandatsträgers im Wohnsitzmitgliedstaat auch unvereinbar ist mit in anderen Mitgliedstaaten ausgeübten Ämtern, die den Ämtern entsprechen, die eine Unvereinbarkeit im Wohnsitzmitgliedstaat nach sich ziehen (Art. 6 Abs. 2 RL). Auch für die Übernahme einer solchen Bestimmung wird kein Regelungsbedarf gesehen.
- e) Es ist der Entscheidung des Gesetzgebers überlassen, ob er für Unionsbürger die Eintragung in das Wählerverzeichnis nur auf Antrag — davon geht die Richtlinie als Regelfall aus — oder aber, wie für Deutsche, von Amts wegen vorsieht (Art. 7 Abs. 1 und 3 RL). Nach dem Gesetzentwurf soll es bei der regelmäßigen Eintragungen von Amts wegen verbleiben; eine förmliche Gesetzesänderung ist dazu nicht erforderlich (siehe § 15 Abs. 1 Brem. Wahlgesetz i. V. m. § 12 Brem. Landeswahlordnung).

- f) Nach Art. 11 RL sind die aktiv und passiv wahlberechtigten Unionsbürger rechtzeitig und in geeigneter Form über die Bedingungen und Einzelheiten für die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts zu unterrichten.

Während die Benachrichtigung über das aktive Wahlrecht bereits durch die nach § 13 Brem. Landeswahlordnung vorgeschriebene Benachrichtigung der in das Wählerverzeichnis eingetragenen Wahlberechtigten geregelt ist, soll die Unterrichtung über das passive Wahlrecht zweckmäßigerweise in die öffentliche Bekanntmachung des Wahlleiters über die Aufforderung zur Einreichung von Wahlvorschlägen nach § 26 Brem. Landeswahlordnung aufgenommen werden. Insoweit ist eine Änderung des Wahlgesetzes nicht erforderlich.

2. Neben der Umsetzung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger schlägt der Gesetzentwurf vor, sonstige Wahlrechtsbestimmungen an das zwischenzeitlich fortentwickelte Bundeswahlrecht anzupassen.

3. Der Gesetzentwurf durch das Hinzutreten der Unionsbürger und ihres besonderen Wahlverfahrens in der Stadtgemeinde Bremen geringfügige Mehrkosten bei den Meldebehörden und Wahlämtern.

II. Die einzelnen Vorschriften

zu Artikel 1

Die vorgeschlagene Änderung des Artikels 148 Abs. 1 Satz 3 der Landesverfassung hebt das bisher verankerte Gebot einer Personenidentität zwischen den Mitgliedern der Stadtbürgerschaft und den im Wahlbereich Bremen gewählten Abgeordneten der Bürgerschaft (Landtag) auf. Künftig gehören zum stadtbremischen Landtagswähler im Sinne dieser Verfassungsbestimmung neben den deutschen Wählern auch die hier zur Bürgerschaftswahl teilnahmeberechtigten Unionsbürger, deren Wahlrecht jedoch ausschließlich auf die Kreation der Stadtbürgerschaft beschränkt ist.

Artikel 2

Zu Nummer 1 — Inhaltsübersicht

Folgeänderung zu Nummer 8.

Zu Nummer 2 — § 1

1. Zu Buchstaben a und c

Anpassung der auf der früheren deutschland-politischen Situation beruhenden Gesetzesformulierung an die neue Rechtslage.

2. Zu Buchstabe b

Der neue Absatz 1 a Satz 1 gewährt auch Unionsbürgern unter den gleichen Voraussetzungen wie Deutsche die Teilnahme an der Wahl zur Bürgerschaft im Wahlbereich Bremen. Satz 2 begrenzt diesen Wahlakt aus verfassungsrechtlichen Gründen auf die Zusammensetzung der Stadtbürgerschaft nach § 5 Abs. 3.

Zu Nummer 3 — § 4

Der neue Absatz 2 regelt die ausschließliche Wählbarkeit der Unionsbürger zur Stadtbürgerschaft.

Zu Nummer 4 — § 5 Abs. 3

Die gesonderte Auswertung des Wahlergebnisses der Unionsbürger bestimmt zusammen mit dem Landtagswahlergebnis im Wahlbereich Bremen künftig die Zusammensetzung der Stadtbürgerschaft.

Zu Nummer 5 — § 12

Absatz 1 soll über den bisherigen Wortlaut der Vorschrift hinaus klarstellen, daß neben den Verhandlungen und Entscheidungen auch die Beratungen der Wahlausschüsse und Wahlvorstände in öffentlicher Sitzung zu erfolgen haben.

Der neue Absatz 2 soll künftig kraft Gesetzes die Verschwiegenheitspflicht und Pflicht zur Unparteilichkeit gewährleisten.

Zu Nummer 6 — § 19 Abs. 1 a

Auf dem kombinierten Listenwahlvorschlag zur Bürgerschaft und Stadtbürgerschaft können künftig auch zur Stadtbürgerschaft wählbare Unionsbürger kandidieren, die jedoch nur bei der Sitzverteilung der Stadtbürgerschaft berücksichtigt werden.

Bei der Aufstellung dieses Wahlvorschlages sind Unionsbürger in den Mitglieder- oder Vertreterversammlungen nur wahlberechtigt, soweit der kombinierte Wahlvorschlag für die Zusammensetzung der Stadtbürgerschaft zählt. Kommt bei der Wahl deutscher Bewerber oder der Festlegung ihrer Reihenfolge auf dem kombinierten Wahlvorschlag aufgrund der unterschiedlichen Wahlberechtigung von Deutschen und Unionsbürgern in den Nominationsversammlungen kein übereinstimmender Wahlvorschlag für Bürgerschaft und Stadtbürgerschaft zustande, so entscheiden insoweit allein die zur Bürgerschaft wahlberechtigten deutschen Parteimitglieder.

Zu Nummer 7 — § 30 Abs. 2 a bis 3 a

Die vorgeschlagenen Regelungen stellen die wahlrechtlichen Anforderungen an die Geheimhaltung, Sicherheit und Klarheit der Stimmabgaben von Unionsbürgern sowie die korrekte Ermittlung des Wahlergebnisses zur Bürgerschaft und zur Stadtbürgerschaft sicher.

Zu Nummer 8 — § 36a

Die neue Vorschrift regelt die Besonderheiten beim etwaigen Erwerb oder Verlust einer ausschließlichen Mitgliedschaft in der Stadtbürgerschaft.

Zu Nummer 9 — § 42 Abs. 3

Folgeänderung zu Nummer 2, 6 bis 8.

Zu Nummer 10 — § 43

Die Vorschrift regelt das aktive und passive Wahlrecht zur Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bremerhaven unter Einbeziehung der Unionsbürger.

Zu Nummer 11 - § 48 Abs. 3

Folgeänderung zu Nummer 2, 6 bis 8.

Zu Nummer 12 — § 52

Erweiterung der bisherigen Unvereinbarkeit zwischen Bürgerschafts- und Beiratsmandat auf (isoliertes) Stadtbürgerschafts- und Beiratsmandat.

Zu Nummer 13 — § 58

Redaktionelle Anpassung.

Zu Nummer 14 — § 60 Abs. 2

1. Zu Buchstabe a

Redaktionelle Anpassung.

2. Zu Buchstabe b

Die Vorschrift des § 43 (siehe Nummer 10) ist derzeit suspendiert aufgrund der auseinanderfallenden Wahlperioden von Bürgerschaft und Stadtverordnetenversammlung. Für diese Situation bedarf es einer zusätzlichen Regelung zur Umsetzung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger in Bremerhaven.

Zu Artikel 3

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

