

18.05.94

Antrag

der Freien Hansestadt Bremen

zum

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates 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

Punkt 51 der 669. Sitzung des Bundesrates am 20. Mai 1994

Der Bundesrat möge beschließen:

Im Anhang zur Richtlinie (Seite 42) wird der Deutschland betreffende zweite Beistrich nach dem Wort "Berlin" wie folgt ergänzt:

"Stadtgemeinde Bremen in der Freien Hansestadt Bremen mit Stadtbürgerschaft als Teil der Bürgerschaft (Landtag)";

Begründung:

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 Richtlinienentwurf (im folgenden RLE) als dem vorrangig anzuwendenden europäischen Recht.

1. Der RLE 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

**Ausgeliefert am
19. MAI 1994**

294/4/94

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 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 Gundstufe 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) Ebenfalls 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 RLE erhebt ausdrücklich nicht den Anspruch, die Adressaten der Richtlinie müßten ihre gewachsenen Strukturen umformen; vielmehr soll die Gleichstellung vor 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

294/4/94

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 anzuwendenden Maßgabe im Sinne des Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG klargestellt wird, daß die lokale Vertetungskörperschaft der Grundstufe in der Stadt Bremen die Stadtbürgerschaft ist. Zur Ausschließung vor Risiken aufgrund des damit verbundenen Zugangs von Unionsbürgern zur Landtagswahl bietet sich die 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.