

INHALTSVERZEICHNIS

A. EINLEITUNG	13
B. DAS KOMMUNALWAHLRECHT FÜR UNIONSBLRGER IM GEMEINSCHAFTSRECHT	17
I. Entstehungsgeschichte	17
II. Die Garantie des Kommunalwahlrechts fBr UnionsbBrger im EGV	23
1. Das Kommunalwahlrecht als Bestandteil der UnionsbBrgerschaft	23
a) Die UnionsbBrgerschaft	24
b) Der Stellenwert des Kommunalwahlrechts innerhalb der UnionsbBrgerschaft	27
2. Die Regelung des Kommunalwahlrechts in Art. 19 I EGV	29
a) GrBnde fBr die Regelung	29
b) Wesentlicher Inhalt der Regelung	32
3. Insbesondere zum Begriff „Kommunalwahlen“ in Art. 19 I EGV	36
a) Grammatikalische Auslegung	36
b) Rechtsvergleichende Auslegung	38
c) Genetische Auslegung	40
d) Systematische Auslegung	42
e) Teleologische Auslegung	46
f) Auslegungsergebnis	48
4. Bewertung des Kommunalwahlrechts fBr UnionsbBrger	50
a) Historische Einordnung	50
b) Kommunalwahlrecht und europBische Integration	52
c) Kommunalwahlrecht und nationale IdentitBt der Mitgliedstaaten	52
d) Auswirkungen auf die Kommunalebene	54
e) Auswirkungen auf die Rechtsstellung der UnionsbBrger	55
5. Zusammenfassung	56

III. Die nähere Ausgestaltung durch die Kommunalwahlrichtlinie 57

1. Regelungsgehalt der Richtlinie 57
 - a) Regelungsprinzipien 57
 - b) Allgemeine Regelungen 58
 - c) Ausübung des Wahlrechts 65
 - d) Ausnahme- und Übergangsregelungen..... 67
 - e) Schlussbestimmungen..... 69
2. Die Vereinbarkeit der Richtlinie mit dem EG-Vertrag..... 70
 - a) Zur formellen Rechtmäßigkeit der Richtlinie..... 70
 - b) Zur materiellen Rechtmäßigkeit des Art. 5 III RL 73
 - c) Zur materiellen Rechtmäßigkeit des Art. 7 RL 79
3. Zusammenfassung und Bewertung 82

IV. Die rechtliche Wirkung von Art. 19 I EGV und der Richtlinie in den Mitgliedstaaten 84

1. Zur unmittelbaren Wirkung von Art. 19 I EGV und der Richtlinie 85
2. Die Pflicht der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Richtlinie..... 87
3. Überblick über die Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten 90
 - a) Verfassungsrechtliche Weichenstellungen in ausgewählten Mitgliedstaaten..... 92
 - b) Zeitpunkt und Inhalt der Umsetzung..... 100
4. Zusammenfassung und Bewertung..... 106

C. DAS KOMMUNALWAHLRECHT FÜR UNIONSBÜRGER IM DEUTSCHEN VERFASSUNGSRECHT 108

I. Die Regelung in Art. 28 I 3 GG 108

1. Entstehungsgeschichte der Norm..... 108
 - a) Der Meinungsstreit zum kommunalen Ausländerwahlrecht 108
 - b) Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts vom 31.10.1990 110

c) Die Rechtsprobleme bei der Ratifizierung des Maastrichter Vertrages	114
d) Die Einfügung des Art. 28 I 3 GG	118
2. Art. 28 I 3 GG und das Demokratieprinzip des Grundgesetzes	121
a) Art. 28 I 3 GG als Ausnahme vom Demokratieprinzip oder als Modifikation des Demokratieprinzips?	123
b) Ausdehnung des Volksbegriffs oder Ausdehnung des Wahlrechts über das Volk hinaus?	126
c) Demokratische Legitimation nicht nur durch das deutsche Volk: Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Volkssouveränität?	131
d) Zwischenbilanz: Die neue demokratische Legitimation in den Kommunen	138
e) Rückwirkungen auf die Wahlrechtsgrundsätze	142
3. Die Bezugnahme auf das Gemeinschaftsrecht in Art. 28 I 3 GG	144
a) Statische oder dynamische Verweisung?	145
b) Inkorporierende oder geltungseröffnende Verweisung?	149
c) Deklaratorische oder konstitutive Verweisung?	152
aa) Deklaratorische oder konstitutive Wirkung der Öffnung?	154
bb) Begründung einer Umsetzungspflicht für die Länder?	156
cc) Begründung eines subjektiven Rechts für die Unionsbürger?	157
4. Art. 28 I 3 GG und die Länder	158
a) Art. 28 I 3 GG – Durchgriffsnorm oder Normativbestimmung?	158
b) Die doppelte Bindung der Länder bei der Umsetzung der Richtlinie	162
5. Zusammenfassung	164
II. Die Rechtslage nach den Landesverfassungen	165
1. Isolierte Betrachtung der Landesverfassungen	166
a) Länder mit ausdrücklicher Verankerung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger in der Landesverfassung	166
b) Länder ohne ausdrückliche Regelung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger in der Landesverfassung	167

2. Die Landesverfassungen im Kontext von Grundgesetz und Europarecht	169
a) Höherrangiges Recht als Bestandteil der Landesverfassung?	169
b) Auslegung im Licht des Grundgesetzes und der Richtlinie	171
c) (Alternative) Kollisionslösung	174
d) Pflicht zur ausdrücklichen Änderung der Landesverfassung?	176
3. Zusammenfassung	180

D. RECHTSPROBLEME BEI DER UMSETZUNG DER RICHTLINIE DURCH DIE LÄNDER 181

I. Die Teilnahme von Unionsbürgern an anderen Formen der Bürgerbeteiligung.....	183
1. Die Teilnahme von Unionsbürgern an kommunalen Abstimmungen	183
a) Europarechtliche Vorgaben	184
b) Verfassungsrechtliche Vorgaben.....	186
aa) Art. 28 I 3 GG	186
bb) Art. 28 I 1 GG i.V.m. Art. 20 I, II GG (Demokratieprinzip)	188
c) Ergebnis	197
2. Die Teilnahme von Unionsbürgern an Abwahlen und Gemeinde- versammlungen	198

II. Das passive Wahlrecht der Unionsbürger zu den kommunalen Exekutivorganen 200

1. Die Wählbarkeit bei Direktwahlen von Bürgermeistern und Landräten.....	200
a) Gemeinschaftsrechtliche Regelungen (Art. 19 I und 39 EGV).....	202
b) Verfassungsrechtliche Vorgaben (Art. 28 I 3 und 33 GG).....	210
c) Regelungen im Beamtenrechtsrahmengesetz (§ 4 BRRG).....	213
aa) Prinzipielle Gleichstellung der Unionsbürger mit Deutschen	214
bb) Zwingende Ausnahme für Ämter in der öffentlichen Verwaltung	216
cc) Rückausnahme im Sonderfall kommunaler Wahlämter	219
dd) Ausweichen auf privatrechtliche Dienstverhältnisse	222

2. Die Wählbarkeit bei indirekten Wahlen	224
a) Europarechtliche Fragen	225
b) Verfassungsrechtliche Fragen (Art. 28 I 3 und 33 GG)	230
c) Regelungen im Beamtenrechtsrahmengesetz (§ 4 BRRG).....	232
III. Abgrenzung der Kommunalwahlen zu Wahlen auf anderen Ebenen	232
1. Zweifelsfälle in den Flächenländern.....	233
a) Wahlen in den Untergliederungen der Gemeinde	233
b) Wahlen in Gesamtgemeinden.....	235
c) Wahlen in höheren Kommunalverbänden	237
d) Wahlen in Stadt-Umland-Verbänden	238
2. Abgrenzung der kommunalen Ebene in den Stadtstaaten	240
a) Hamburg und Berlin	242
b) Bremen.....	246
IV. Durchführungsbestimmungen zum Kommunalwahlrecht	253
1. Die Eintragung in das Wählerverzeichnis.....	253
a) Das Antragserfordernis als solches.....	254
b) Das Erfordernis der wiederholten Antragstellung.....	257
2. Der Nachweis des Wahlrechts	258
3. Die Unterrichtung über das Wahlrecht	261
4. Der Rechtsschutz.....	265
V. Die Rechtsstellung der Unionsbürger in den Kommunen	266
1. Der Unionsbürger als kommunaler Bürger.....	266
2. Die Beibehaltung des Wahlrechts zum Ausländerbeirat	270
3. Politische Freiheitsrechte	272
4. Die Mitwirkung in politischen Parteien.....	276

VI. Zusammenfassung	280
----------------------------------	------------

E. ÜBERBLICK ÜBER DIE UMSETZUNG DER RICHTLINIE IN DEN EINZELNEN LÄNDERN – EINE RECHTS- VERGLEICHENDE DARSTELLUNG.....	282
--	------------

I. Die Umsetzung der Richtlinie in den Flächenländern	284
--	------------

1. Baden-Württemberg.....	284
a) Die Änderung der Landesverfassung.....	284
b) Kommunalrechtliche Änderungen.....	285
2. Bayern	291
a) Die Umsetzung der Richtlinie im Jahr 1995.....	291
b) Die Änderung der Umsetzung im Jahr 1999	298
3. Brandenburg.....	299
a) Die Regelung in der Landesverfassung	299
b) Kommunalrechtliche Änderungen.....	300
4. Hessen	303
5. Mecklenburg-Vorpommern	309
6. Niedersachsen	311
7. Nordrhein-Westfalen.....	314
8. Rheinland-Pfalz.....	317
a) Die Änderung der Landesverfassung.....	317
b) Kommunalrechtliche Änderungen.....	318
9. Saarland.....	321
10. Sachsen.....	324
a) Die Umsetzung der Richtlinie im Jahr 1995.....	324
b) Die Änderung der Umsetzung in den Jahren 1998 und 2000	330
11. Sachsen-Anhalt	333
12. Schleswig-Holstein	336
13. Thüringen	338

II. Die Umsetzung der Richtlinie in den Stadtstaaten	341
1. Berlin.....	341
a) Die Organisationsstruktur Berlins	341
b) Die Änderung der Landesverfassung	343
c) Die Umsetzung der Richtlinie in einfaches Recht.....	344
2. Bremen	345
a) Die Organisationsstruktur Bremens.....	346
b) Die Vorgeschichte der Umsetzung.....	347
c) Die Umsetzung der Richtlinie.....	350
3. Hamburg.....	353
a) Die Organisationsstruktur Hamburgs	353
b) Die Umsetzung der Richtlinie	355
III. Zusammenfassung	357
F. ERFAHRUNGEN MIT DEM KOMMUNALWAHLRECHT FÜR UNIONSBÜRGER IN DER PRAXIS	359
I. Chronologischer Überblick.....	359
II. Wählerinformation und Wahlwerbung	363
1. Bestandsaufnahme	363
2. Hintergründe	366
III. Wahlbeteiligung.....	367
1. Bestandsaufnahme	368
2. Hintergründe	370

IV. Kandidatur und Wahlerfolg	374
1. Bestandsaufnahme	374
2. Hintergründe	375
V. Zusammenfassung und Bewertung	378
G. ENTWICKLUNGSMÖGLICHKEITEN	382
H. ZUSAMMENFASSUNG DER WESENTLICHEN ERGEBNISSE	387
Literaturverzeichnis.....	393