

Stand: 04.04.2026 08:48:40

Vorgangsmappe für die Drucksache 17/12345

"Gesetzentwurf zur Änderung des Bezirkswahlgesetzes - Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts für Bürger eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union bei der Wahl der Bezirksräte in Bayern"

Vorgangsverlauf:

1. Initiativdrucksache 17/12345 vom 06.07.2016
2. Plenarprotokoll Nr. 79 vom 12.07.2016
3. Beschlussempfehlung mit Bericht 17/15137 des VF vom 26.01.2017
4. Beschluss des Plenums 17/15224 vom 01.02.2017
5. Plenarprotokoll Nr. 94 vom 01.02.2017



Geszentwurf

der Abgeordneten **Markus Rinderspacher, Franz Schindler, Dr. Linus Förster, Dr. Paul Wengert, Horst Arnold, Alexandra Hiersemann, Florian Ritter, Inge Aures, Hans-Ulrich Pfaffmann, Diana Stachowitz, Klaus Adelt, Prof. Dr. Peter Paul Gantzer, Harry Scheuenstuhl, Volkmar Halbleib, Natascha Kohnen, Dr. Simone Strohmayer, Margit Wild, Kathi Petersen, Susann Biedefeld** und **Fraktion (SPD)**

**zur Änderung des Bezirkswahlgesetzes
Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts für Bürger eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union bei der Wahl der Bezirksräte in Bayern**

A) Problem

Unionsbürger sind bei der Wahl der Bezirksräte in Bayern weder stimmberechtigt, noch als Bezirksräte wählbar. Nach Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 und 3a des Bezirkswahlgesetzes (BezWG) i.V.m. Art. 1 Abs. 1, Art. 22 Satz 1 des Landeswahlgesetzes (LWG) dürfen bei der Wahl der Bezirksräte – bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen – nur Deutsche im Sinn des Art. 116 Abs. 1 GG wählen und gewählt werden. Die vorherrschende Meinung vertritt die Auffassung, dass die gesetzliche Regelung, wonach Bürgern eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union auf der Ebene der bayerischen Bezirke – anders als auf Gemeinde- und Landkreisebene – kein (aktives und passives) Wahlrecht zukomme, den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspreche und im Einklang mit Europarecht stehe. Dies erscheint insbesondere vor dem Hintergrund der Art. 20 Abs. 2 Buchst. b, Art. 22 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), wonach jedem 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 unter denselben Bedingungen zusteht wie einem Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats, rechtswidrig. Bei der Wahl der Bezirksräte in Bayern handelt es sich um eine Kommunalwahl.

B) Lösung

Es wird das (aktive und passive) Wahlrecht für Bürger der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union bei der Wahl der Bezirksräte in Bayern eingeführt. Wie bei den Gemeinde- und Landkreiswahlen Bürger der Mitgliedstaaten der Europäischen Union nach Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes (GLKrWG) wahlberechtigt sind, sind bei der Wahl der Bezirksräte – unter den weiteren gesetzlichen Voraussetzungen – alle Personen stimmberechtigt, die am Wahltag Unionsbürger sind.

C) Alternativen

Beibehaltung der geltenden gesetzlichen Regelung.

D) Kosten

Die Einführung des aktiven Wahlrechts für Unionsbürger mit einer anderen als die deutsche Staatsangehörigkeit für die Wahl der bayerischen Bezirksräte könnte zu einem Anstieg der Stimmberechtigten führen und dadurch zu einer Erhöhung der Kosten für die Durchführung dieser Wahlen alle fünf Jahre. Die genaue Kostensteigerung ist jedoch nicht genau bezifferbar, weil sie von der Inanspruchnahme des Wahlrechts durch die bisher nicht stimmberechtigten Bürger aus einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union abhängt.

Geszentwurf

zur Änderung des Bezirkswahlgesetzes

§ 1

Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über die Wahl der Bezirkstage (Bezirkswahlgesetz – BezWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Februar 2003 (GVBl. S. 144, BayRS 2021-3-I), das zuletzt durch § 2 Abs. 2 Nr. 3 des Gesetzes vom 23. Februar 2015 (GVBl. S. 18) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„1. Art. 1 Abs. 1 mit der Maßgabe, dass für die Stimm-berechtigung an die Stelle der Deutschen im Sinn des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, die am Tag der Abstimmung seit mindestens drei Monaten in Bayern ihre Wohnung, bei mehreren Wohnungen ihre Hauptwohnung, haben oder sich sonst in Bayern gewöhnlich aufhalten, alle Personen treten, die am Wahltag Unionsbürger sind und sich seit mindestens zwei Monaten im Bezirk mit dem Schwerpunkt ihrer Lebensbeziehungen aufhalten, ferner Art. 1 Abs. 3 (Berechnung der Zweimonatsfrist) sowie Art. 2 und 3 (Bestimmungen über das Stimmrecht).“

§ 2

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung:

A) Allgemeines:

I. Einfachgesetzliche Regelung in den Wahlge-setzen

Bei Gemeinde- und Landkreiswahlen sind nach Art. 1 Abs. 1 des Gemeinde- und Landkreiswahl-gesetzes (GLKrWG) alle Personen wahlberech-tigt, die am Wahltag Unionsbürger sind, also Deutsche im Sinn des Art. 116 Abs. 1 des Grund-gesetzes sowie Staatsangehörige der übrigen Mit-gliedstaaten der Europäischen Union, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, sich seit mindes-tens zwei Monaten im Wahlkreis mit dem Schwer-punkt ihrer Lebensbeziehungen aufhalten und nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen sind.

Wählbar für das Amt des Gemeinderatsmitglieds oder des Kreistags sind volljährige Unionsbürger, die die weiteren in Art. 21 Abs. 1 GLKrWG ge-nannten Voraussetzungen (Mindestaufenthalts-dauer) erfüllen und nicht vom Wahlrecht nach Art. 21 Abs. 2 GLKrWG ausgeschlossen sind.

Nach Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 Bezirkswahlgesetz (BezWG) i.V.m. Art. 1 Abs. 1, Art. 22 Satz 1 Lan-deswahlgesetz (LWG) dürfen bei der Wahl der Bezirksräte nur Deutsche im Sinn des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, d.h. alle deutschen Staatsangehörigen oder ihnen nach Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes gleichgestellte Perso-nen, wählen und gewählt werden, die am Tag der Abstimmung das 18. Lebensjahr vollendet haben, seit mindestens drei Monaten ihre Wohnung (bei mehreren Wohnungen die Hauptwohnung) oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Bezirk haben und nicht vom Stimmrecht ausgeschlossen sind.

Die gesetzliche Regelung, dass EU-Bürgern auf Bezirksebene – anders als auf Gemeinde- und Landkreisebene – kein (aktives und passives) Wahlrecht zukommt, widerspricht den hierzu be-stehenden verfassungsrechtlichen Vorgaben und steht insbesondere nicht im Einklang mit Europa-recht.

II. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Das Grundgesetz schließt eine Teilnahme von Ausländern an Wahlen und Abstimmungen grund-sätzlich aus, indem Art. 20 Abs. 2 des Grundge-setzes bestimmt, dass das Staatsvolk der Bun-desrepublik Deutschland Träger und Subjekt aller Staatsgewalt ist. Das Staatsvolk wird von den deutschen Staatsangehörigen und den ihnen nach Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes gleichgestell-

ten Personen gebildet. Dies gilt zunächst für die Bundesebene, über das Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes aber auch für die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern und auf kommunaler Ebene. Um ausländischen Unionsbürgern die Teilnahme an Wahlen zu Vertretungskörperschaften auf kommunaler Ebene ermöglichen zu können, bedurfte es einer ausdrücklichen Öffnung des Grundgesetzes durch Aufnahme des Art. 28 Abs. 1 Satz 3 des Grundgesetzes durch das Gesetz vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2088).

Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 3 des Grundgesetzes sind bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar.

Die vorherrschende Meinung vertritt die Auffassung, dass die gesetzliche Regelung des Art. 28 Abs. 1 Satz 3 des Grundgesetzes die Bezirkstagswahlen in Bayern nicht umfasse. Diese Auffassung erscheint vor dem Hintergrund der Verfassung bereits schwerlich vertretbar. Art. 10 Abs. 1 der Verfassung normiert, dass für das Gebiet jedes Kreises und jedes Bezirks ein Gemeindeverband als Selbstverwaltungskörper besteht. Nach Art. 9 Abs. 1 der Verfassung gliedert sich das Staatsgebiet in Kreise (Regierungsbezirke), die nach Art. 9 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 der Verfassung in Bezirke eingeteilt sind. Unter „Bezirke“ sind die Landkreise zu verstehen, denen nach Art. 9 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 der Verfassung die kreisunmittelbaren Städte (kreisfreie Gemeinden) gleichstehen. Aus Art. 10 Abs. 1 i.V.m. Art. 9 Abs. 1 und 2 Satz 1 der Verfassung ergibt sich, dass für die Gebiete der Regierungsbezirke die Bezirke als Selbstverwaltungskörper (vgl. auch Art. 1 der Bezirksordnung) ebenso wie die Landkreise als Selbstverwaltungskörper für die Gebiete der Landkreise bestehen (vgl. auch Art. 1 Satz 1 der Landkreisordnung). Im Gegensatz zu den Gemeinden, die in Art. 11 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung als „ursprüngliche Gebietskörperschaften“ bezeichnet werden, sind die Gemeindeverbände (Landkreise und Bezirke) allerdings zu Verwaltungszwecken zusammengefasste Gebiete, denen die Selbstverwaltung nur institutionell und nicht wie den Gemeinden auch als grundrechtsähnliches Recht von Verfassung wegen gewährleistet ist. Die Selbstverwaltungsgarantie der Landkreise und Bezirke erstreckt sich auf die Bereiche der Exekutive, der Rechtssetzung und der Organisation. Der Staat darf den Wesensgehalt der Selbstverwaltungsgarantie von Landkreisen und Bezirken nicht antasten. Aus der Selbstverwaltungsgarantie erwächst ihm die Pflicht, die finanzielle Lebensfähigkeit der Landkreise und Bezirke bei der Gestaltung des innerstaatlichen Finanz-

ausgleichs zu erhalten. Die bayerischen Bezirke mögen ein Spezifikum des bayerischen Landesrechts darstellen, sind aber zweifelsohne – neben den Gemeinden und Landkreisen – die dritte kommunale Gliederungsebene in Bayern.

III. Europarecht

Dass Bürgern eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union auf Bezirksebene – anders als auf Gemeinde- und Landkreisebene – kein (aktives und passives) Wahlrecht zukommt, steht nicht im Einklang mit Europarecht.

Nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2 Buchst. b, Art. 22 Abs. 1 Satz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) 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. Dieses Recht wird nach Art. 22 Abs. 1 Satz 2 AEUV vorbehaltlich der Einzelheiten ausgeübt, die vom Rat einstimmig gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments festgelegt werden; in diesen können Ausnahmeregelungen vorgesehen werden, wenn dies aufgrund besonderer Probleme eines Mitgliedstaats gerechtfertigt ist.

Die Einzelheiten i.S.d. Art. 22 Abs. 1 Satz 2 AEUV 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 (ABl. L 368 vom 31.12.1994, S. 38), geregelt.

In den Erwägungsgründen der Richtlinie wird ausgeführt, dass das in Art. 8b des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), nunmehr Art. 22 AEUV, vorgesehene aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen im Wohnsitzmitgliedstaat eine Anwendung des Grundsatzes der Gleichheit und Nichtdiskriminierung zwischen in- und ausländischen Unionsbürgern sowie eine Ergänzung des in Art. 8a EGV, nunmehr Art. 21 AEUV, festgeschriebenen Rechts auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt darstelle. Die Anwendung von Art. 8b Abs. 1 EGV, nunmehr Art. 22 Abs. 1 AEUV, setze keine globale Harmonisierung der Wahlrechtsordnungen der Mitgliedstaaten voraus. Art. 22 Abs. 1 AEUV ziele im Wesentlichen darauf ab, die Bedingung der Staatsangehörigkeit aufzuheben, an die in den meisten Mitgliedstaaten die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts geknüpft sei. Alle Unionsbürger, unabhängig davon, ob sie Staatsangehö-

rige des Wohnsitzmitgliedstaats seien oder nicht, sollten dort ihr aktives und passives Wahlrecht bei den Kommunalwahlen unter den gleichen Bedingungen ausüben können.

Die Kommunalverwaltung der Mitgliedstaaten spiegeln politische und rechtliche Traditionen wider und zeichneten sich durch eine große Vielfalt der Strukturen aus. Der Begriff der Kommunalwahlen sei nicht in allen Mitgliedstaaten identisch. Daher solle der Gegenstand der Richtlinie durch die Definition des Begriffs der Kommunalwahlen präzisiert werden. Diese Wahlen schlossen die allgemeinen und unmittelbaren Wahlen auf der Ebene der lokalen Gebietskörperschaften der Grundstufe und ihrer Untergliederungen ein. Es handele sich sowohl um die allgemeinen, unmittelbaren Wahlen zu den kommunalen Vertretungskörperschaften als auch um die Wahlen der Mitglieder der kommunalen Exekutivorgane.

Art. 2 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie definiert Kommunalwahlen als die allgemeinen, unmittelbaren Wahlen, die darauf abzielen, die Mitglieder der Vertretungskörperschaft und gegebenenfalls gemäß den Rechtsvorschriften jedes Mitgliedstaats den Leiter und die Mitglieder des Exekutivorgans einer lokalen Gebietskörperschaft der Grundstufe zu bestimmen. Nach Art. 2 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 94/80/EG bezeichnet der Ausdruck „lokale Gebietskörperschaft der Grundstufe“ die in ihrem Anhang aufgeführten Verwaltungseinheiten, die nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften in allgemeiner, unmittelbarer Wahl gewählte Organe besitzen und auf der Grundstufe der politischen und administrativen Organisation für die Verwaltung bestimmter örtlicher Angelegenheiten unter eigener Verantwortung zuständig sind.

Im Sinne des Art. 2 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie gelten nach deren Anhang 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.

Die Aufzählung im Anhang der Richtlinie 94/80/EG führt die Bezirke in Bayern als „lokale Gebietskörperschaften der Grundstufe“ im Sinne des Art. 2 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie nicht auf. Dies führt jedoch nicht zum Ausschluss des Wahlrechts auf der Ebene der bayerischen Bezirke von Bürgern eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union. Bei der Richtlinie 94/80/EG handelt es sich um Sekundärrecht der Europäischen Union. Diesem kommt wegen seines im Vergleich zum Primärrecht der Europäischen Union wie der AEUV niedrigeren Rangs keine abschließende Definitionsmacht zu. Nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2 Buchst. b, Art. 22 Abs. 1 Satz 1 AEUV 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 wie ein Angehöriger des betreffenden Mitgliedstaats. Der Ausschluss vom aktiven und passiven Wahlrecht für die Bezirkstage in Bayern stellt sich mit Blick auf die Stellung der Bezirke als kommunale Selbstverwaltungskörperschaften und der Wahlen zu den Bezirkstagen als kommunale Wahlen daher als primärrechtswidrig dar (vgl. WOLLENSCHLÄGER, in: Meder/Brechmann, BV, 5. neu bearb. Aufl., 2014, Art. 12 Rn. 6 m.w.N.).

IV. Weiter gehender Reformbedarf in den landesrechtlichen Wahlgesetzen

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf legen die Antragsteller einen Gesetzentwurf für ein aktives und passives Wahlrecht für EU-Bürger, die keine Deutschen im Sinne des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes sind, für die Wahl der Bezirksräte in Bayern vor. Daneben sehen die Antragsteller noch weiteren Reformbedarf in den landesrechtlichen Wahlgesetzen. Dieses gilt für die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre (vgl. unter 1) und die Aufhebung von Stimmrechtsausschlüssen (vgl. unter 2).

1. Jugendliche müssen die Chance erhalten, die Politik selbst mitzugestalten und sich aktiv in politische Entscheidungsprozesse einzubringen. Die direkteste Form der politischen Partizipation in einer Demokratie ist die Wahl. Ein früheres Wahlrecht ist ein klares Signal an die junge Generation, dass sie von zentralen politischen Entscheidungen nicht weiterhin ausgeschlossen wird.

Die Ergebnisse der bayerischen Jugend-Enquete-Kommission „Jungsein in Bayern“ zeigen, dass Jugendliche mehr politische Entscheidungskompetenzen fordern und verdeutlichen, dass ein fehlendes parteipolitisches Interesse nicht mit einem grundsätzlichen politischen Desinteresse gleichgesetzt werden kann. Zudem bestätigt eine aktuelle Shell-Jugendstudie, dass das Interesse an gesellschaftlicher Teilhabe mit den Möglichkeiten an Partizipation wächst. Weitere wissenschaftliche Studien, zuletzt die Bertelsmann-Studie „Wählen mit 16“, zeigen, dass eine geringe Wahlbeteiligung der Jüngeren unserer Demokratie sogar schadet.

Die Antragsteller haben daher wiederholt, zuletzt mit ihrem Gesetzentwurf „Änderung der Verfassung, des Landeswahlgesetzes und des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes – Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre bei Wahlen, Volksbegehren, Volksentscheiden und Volksbefragungen sowie Bürgerbegehren

und Bürgerentscheiden“ (Drs. 17/9757), die Absenkung des aktiven Wahlalters bei den Wahlen zum Landtag, bei Volksbegehren, Volksentscheiden und Volksbefragungen sowie bei Gemeinde- und Landkreiswahlen von 18 Jahren auf 16 Jahre gefordert und in diesem Rahmen eine Änderung des Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 LWG vorgelegt, dass stimmberechtigt bei den Wahlen zum Landtag, bei Volksbegehren, Volksentscheiden und Volksbefragungen alle Deutschen im Sinn des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes sind, die am Tag der Abstimmung, bei Volksbegehren spätestens am letzten Tag der Eintragsfrist, das 16. Lebensjahr vollendet haben.

Wegen der Bezugnahme des Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 BezWG auf Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 LWG hätte die Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre bei den Wahlen zum Landtag, bei Volksbegehren, Volksentscheiden und Volksbefragungen zur Folge, dass auch für die Wahl der Bezirksräte das aktive Wahlalter ab vollendetem 16. Lebensjahr gelten würde.

2. Bei den Wahlen zum Landtag, bei Volksbegehren, Volksentscheiden und Volksabstimmungen sowie bei Gemeinde- und Landkreiswahlen in Bayern sind Menschen vom Stimmrecht bzw. Wahlrecht ausgeschlossen,
 - für die zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten eine Betreuung angeordnet ist und zwar auch dann, wenn der Aufgabenkreis der betreuenden Person die in § 1896 Abs. 4 und § 1905 BGB bezeichneten Angelegenheiten nicht erfasst (vgl. Art. 2 Nr. 2 LWG (aktives Stimmrecht) und Art. 22 Satz 1 LWG (Wählbarkeit); vgl. Art. 2 Nr. 2 GLKrWG (aktives Wahlrecht) und Art. 21 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, Art. 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GLKrWG (Wählbarkeit)),
 - die sich aufgrund einer Anordnung nach § 63 i.V.m. § 20 StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus befinden (vgl. Art. 2 Nr. 3 LWG (aktives Stimmrecht) und Art. 22 Satz 1 LWG (Wählbarkeit); vgl. Art. 2 Nr. 3 GLKrWG (aktives Wahlrecht) und Art. 21 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, Art. 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GLKrWG (Wählbarkeit)).

Der Ausschluss vom Stimmrecht bzw. Wahlrecht von Menschen, für die Betreuung zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten angeordnet ist oder die sich aufgrund einer Anordnung nach § 63 i.V.m. § 20 StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus befinden, ist nach menschenrechtlichen Grundsätzen nicht zu rechtfertigen. Der Ausschluss steht im Widerspruch zu den Zielen der Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von

Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention), die seit dem Jahr 2009 in Deutschland geltendes Recht sind (BGBl. 2008 II S. 1419). Art. 29 der UN-Behindertenrechtskonvention sieht vor, dass Menschen mit Behinderungen ihre politischen Rechte, insbesondere das Wahlrecht, gleichberechtigt mit anderen wahrnehmen können. Darüber hinaus verpflichtet die Konvention die Vertragsstaaten, Menschen mit Behinderungen im Bedarfsfall und auf Wunsch zu erlauben, sich durch eine Person ihrer Wahl bei der Stimmabgabe unterstützen zu lassen. Weder der Stimmrechts-/Wahlrechtsausschluss als automatische Rechtsfolge einer Betreuung in allen Angelegenheiten, noch als Folge einer Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus aufgrund einer strafrechtlichen Maßregel, ist mit diesen Vorgaben vereinbar.

Das Recht zu wählen und gewählt zu werden, ist in einem demokratischen Gemeinwesen ein essenzielles politisches Grundrecht. Das aktive und passive Wahlrecht steht grundsätzlich jedem Bürger zu (Art. 7 und 14 der Verfassung). Eingriffe in das verfassungsrechtlich garantierte Wahlrecht sind nur unter sehr engen Voraussetzungen möglich. So kann im Rahmen der Verwirkung von Grundrechten (Art. 18 Satz 2 des Grundgesetzes) das Bundesverfassungsgericht das Wahlrecht aberkennen (§ 39 Abs. 2 BVerfGG) und als Nebenfolge kann das Strafgericht nach § 45 Abs. 5 des Strafgesetzbuchs für die Dauer von zwei bis fünf Jahren dem Verurteilten das Recht aberkennen, zu wählen, soweit dies das Gesetz besonders vorsieht. Als strafrechtliche Nebenfolge ist dies z.B. bei Straftaten wie der Fortführung einer für verfassungswidrig erklärten Partei, dem Verbreiten von Propagandamitteln verfassungswidriger Organisationen, dem Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen, der Verunglimpfung des Bundespräsidenten, der Verunglimpfung des Staates und seiner Symbole und bei einer Reihe von anderen Straftaten aus dem Ersten bis Fünften Abschnitt des Besonderen Teils des Strafgesetzbuchs der Fall.

Beim Wahlrechtsausschluss, der an die Anordnung einer Betreuung zur Besorgung aller Angelegenheiten anknüpft, wird insbesondere kritisiert, dass eine solche Anordnung keine zuverlässigen Rückschlüsse auf die tatsächliche Einsichts- und Wahlfähigkeit der Betroffenen zulasse. Das Verfahren der Anordnung einer Betreuung sei nicht darauf ausgerichtet, die Einsicht der betroffenen Person in Wesen und Bedeutung von Wahlen zu prüfen (vgl. hierzu u.a. Schulte, ZRP 1/2012, 16 ff. m.w.N.; Schreiber, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8., vollständig neubearbeitete Auflage, §

13 Rn. 12 m.w.N.). Andererseits würden vielfach tatsächlich Wahlunfähige nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen, weil für sie kein Betreuungsverfahren durchgeführt wurde. So darf eine Betreuung wegen des Grundsatzes der Erforderlichkeit (§ 1896 Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs) nicht angeordnet werden, wenn zwar alle Voraussetzungen vorliegen, aber die betroffene Person selbst durch eine Vorsorgevollmacht darüber entschieden hat, wer ihre Angelegenheiten regeln soll. Ferner wird darauf hingewiesen, dass es beim Vollzug des geltenden Rechts erhebliche Probleme gebe. Nicht selten bestünden Zweifel, ob die Betreuung alle Angelegenheiten der Betroffenen erfasst oder nicht.

Gegen den Wahlrechtsausschluss wegen strafrechtlich angeordneter Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus wird insbesondere eingewendet, dass das Gericht über die Schuldunfähigkeit nur rückwärtsbezogen auf den in der Vergangenheit liegenden Zeitpunkt der Tat befinde, nicht aber über die Frage, ob die betreffende Person künftig im Rahmen der Unterbringung zur politischen Willensbildung in der Lage sein werde (vgl. Palleit, in: Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderungen und das Wahlrecht in Deutschland, S. 15). Die vom Gericht zu treffende Prognoseentscheidung beziehe sich ausschließlich auf die Gefahr weiterer Straftaten. Ferner wird geltend gemacht, dass Menschen, die mit dem gleichen Krankheitsbild in einer psychiatrischen Einrichtung untergebracht, aber nicht straffällig geworden seien, ihr Wahlrecht nicht verlieren. Damit erfolge eine Ungleichbehandlung straffällig gewordener Menschen im Vergleich zu nicht straffällig gewordenen Menschen mit gleichem Krankheitsbild, wenn allein wegen der Straffälligkeit ein Wahlrechtsausschluss begründet werde. Dies gelte umso mehr, wenn die vorgesehenen und fachlich notwendigen Rehabilitationsmaßnahmen ergriffen würden. Schließlich wird gegen den Wahlrechtsausschluss wegen strafrechtlich angeordneter Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus angeführt, dass auch Personen, die sich in Sicherungsverwahrung befinden, ihr aktives Wahlrecht behalten.

Eine Reihe von Ländern (Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) schließt nach ihren Wahlgesetzen keine Menschen wegen strafrechtlich angeordneter Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus vom Wahlrecht aus.

Die Antragsteller haben wiederholt beantragt, zuletzt mit ihrem Gesetzentwurf „Änderung des Landeswahlgesetzes und des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes – Aufhebung der Vorschriften über den Ausschluss vom Stimmrecht nach Art. 2 Nrn. 2 und 3 LWG und vom Wahlrecht nach Art. 2 Nr. 2 und 3 GLKrWG“ (Drs. 17/1576), die vorgenannten Stimmrechts- bzw. Wahlrechtsausschlüsse aufzuheben.

Wegen der Bezugnahme des Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 BezWG auf Art. 2 LWG hätte die Aufhebung der Stimmrechtsausschlüsse nach Art. 2 Nr. 2 und 3 LWG zu Folge, dass die Stimmrechtsausschlüsse bei der Wahl der Bezirksräte nicht gelten würden.

B) Im Einzelnen:

Zu § 1:

Durch die Änderung des Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 BezWG wird sichergestellt, dass stimmberechtigt bei der Wahl der Bezirksräte alle Personen sind, die am Wahltag Unionsbürger sind und sich seit mindestens zwei Monaten im Bezirk mit dem Schwerpunkt ihrer Lebensbeziehungen aufhalten. Damit gilt Art. 1 Abs. 1 LWG mit der rechtlichen Maßgabe des Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 und 3 GLKrWG.

Alle anderen bisherigen Bestimmungen über das Stimmrecht des Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 BezWG i.V.m. Art. 1 Abs. 3, Art. 2 und 3 bleiben unverändert.

Wegen der Bezugnahme auf Art. 22 LWG (Bestimmungen über die Wählbarkeit) in Art. 4 Abs. 1 Nr. 3a BezWG wird eine Änderung des Art. 4 Abs. 1 Nr. 3a BezWG nicht für erforderlich gehalten. Nach Art. 22 Satz 1 LWG ist wählbar zum Landtag jede stimmberechtigte Person, die am Wahltag das 18. Lebensjahr vollendet hat. Nach Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 BezWG i.d.F. des Gesetzentwurfs i.V.m. Art. 1 Abs. 1 LWG sind dies Unionsbürger im Sinn des Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 BezWG i.d.F. des Gesetzentwurfs mit der Maßgabe des Art. 4 Abs. 1 Nr. 3a BezWG (bewerbende Person muss seit mindestens drei Monaten im Bezirk eine Wohnung haben, die nicht ihre Hauptwohnung sein muss, oder ohne eine Wohnung zu haben, sich im Bezirk gewöhnlich aufhalten).

Zu § 2:

Es handelt sich um die Inkrafttretensvorschrift.

Redner zu nachfolgendem Tagesordnungspunkt

Erster Vizepräsident Reinhold Bocklet

Abg. Dr. Paul Wengert

Zweite Vizepräsidentin Inge Aures

Abg. Andreas Lorenz

Abg. Joachim Hanisch

Abg. Jürgen Mistol

Staatssekretär Gerhard Eck

Erster Vizepräsident Reinhold Bocklet: Ich rufe **Tagesordnungspunkt 2** auf:

Gesetzentwurf der Abgeordneten Markus Rinderspacher, Franz Schindler, Dr.

Linus Förster u. a. und Fraktion (SPD)

zur Änderung des Bezirkswahlgesetzes

Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts für Bürger eines anderen

Mitgliedstaats der Europäischen Union bei der Wahl der Bezirksräte in Bayern

(Drs. 17/12345)

- Erste Lesung -

Der Gesetzentwurf wird vonseiten der Antragsteller begründet. Erster Redner ist Herr Kollege Dr. Wengert von der SPD. Herr Kollege, Sie haben das Wort.

Dr. Paul Wengert (SPD): Sehr geehrter Herr Präsident, liebe Kolleginnen und Kollegen! Zum wiederholten Mal legt die SPD-Fraktion einen Gesetzentwurf zur Beseitigung des diskriminierenden Ausschlusses von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern bei Kommunalwahlen vor. Damit nehmen wir den Ministerpräsidenten beim Wort; denn er hat in seiner Regierungserklärung am 12. November 2013 hier im Landtag gesagt:

Unsere Integrationspolitik orientiert sich an der Würde des Menschen. Integration gelingt in Bayern am besten von allen Ländern.

Die Realität lässt uns allerdings manchmal daran zweifeln. Tatsache ist jedenfalls: In Bayern dürfen EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, die nicht deutsche Staatsangehörige sind, zwar die Mitglieder des Gemeinderates, des Stadtrates und des Kreistages wählen und sich in diese Kommunalgremien als Gemeinderäte, Stadträte und Kreisräte wählen lassen. Sie dürfen auch den Ersten Bürgermeister, den Oberbürgermeister und den Landrat mitwählen, aber leider nach wie vor nicht selbst Bürgermeister oder Landrat werden.

(Unruhe – Glocke des Präsidenten)

Sie dürfen auch nicht – darum geht es uns heute – an der Wahl des Bezirkstags mitwirken. Dieser Ausschluss ist nicht nur diskriminierend unseren EU-Mitbürgerinnen und EU-Mitbürgern gegenüber, sondern zeugt auch nicht gerade von einer ausgeprägten Willkommenskultur gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern aus den EU-Mitgliedstaaten.

(Beifall bei der SPD)

Wir sind nach reiflicher Überlegung zu der Überzeugung gelangt: Das Europarecht lässt es zu, dass EU-Bürgerinnen und EU-Bürger den Bezirkstag wählen. Auch deutsches Verfassungsrecht steht dem nicht entgegen. Ich stehe dazu, dass wir in dieser Frage vor einigen Jahren in der Debatte über einen entsprechenden Gesetzentwurf der GRÜNEN noch Zurückhaltung geübt haben. Aber es ist ja nicht verboten, seine Rechtsposition zu ändern, wenn es dafür gute Argumente gibt. Es wäre erfreulich, wenn auch die Regierungsfraktion diesen Weg mitgehen würde.

Maßgebliche Rechtsgrundlage für das kommunale Wahlrecht von Unionsbürgern ist Artikel 22 Absatz 1 Satz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, wonach jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und das passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen hat, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaates. Näheres regelt die Richtlinie 94/80 des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger.

Nun mag eingewandt werden, dass der Anhang zu der oben genannten Richtlinie in Bezug auf Deutschland eine abschließende Aufzählung von Verwaltungseinheiten enthalte, in der zwar Stadt, Gemeinde oder Ortsbezirke genannt sind, nicht aber die Bezirke bayerischer Provenienz. Wir alle wissen aber, dass es die Bezirke, wie man sie in Bayern findet, nirgends sonst in Deutschland gibt. Es kann aber nicht sein, dass le-

diglich aufgrund einer fehlenden Mitaufzählung dieser bayerischen kommunalen Verwaltungsebene in der Anlage zu einer Richtlinie ein grundsätzliches und wichtiges Recht von EU-Bürgern eingeschränkt wird, nämlich ihre Teilnahme an den Wahlen auf der kommunalen Ebene.

Der Wille des EU-Gesetzgebers, dass alle Unionsbürger über das kommunale Wahlrecht verfügen sollen, kann und darf dadurch nicht ausgehebelt werden. Niemand hier im Hohen Hause wird bestreiten, dass die Bezirke zur kommunalen Ebene gehören. Sie werden von jeher als "dritte kommunale Ebene" bezeichnet und nehmen selbstverständlich kommunale Aufgaben wahr, die ihnen zugewiesen wurden, zum Beispiel weil Gemeinden und Landkreise mit deren Wahrnehmung überfordert wären.

Noch klarer wird es, wie selbstverständlich es ist, dass hier eine kommunale Ebene vorliegt und dort das Wahlrecht auch für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger bestehen muss, wenn man sich die Frage stellt, wo sonst, wenn nicht auf der kommunalen Ebene, die Bezirke eingeordnet werden sollten. Zur Legislative gehören sie jedenfalls nicht, auch wenn die Wahl der Bezirkstage regelmäßig am Tag der Landtagswahl stattfindet und ihre Mitglieder nicht auf sechs Jahre, sondern aus technischen Gründen ebenso wie die Landtagsabgeordneten auf fünf Jahre gewählt werden.

Diese Festlegungen haben jedoch keinen normativen Charakter für die Zuordnung der Bezirke zur Verwaltungsebene der Kommunen. Ich meine daher, dass es keine europarechtlichen Hindernisse gibt, durch eine relativ kleine redaktionelle Änderung des Bezirkswahlgesetzes EU-Ausländerinnen und -ausländern das Wahlrecht zu den Bezirkstagen einzuräumen, wie wir es mit unserem Gesetzentwurf vorschlagen. Lassen Sie uns diese Frage in den Ausschüssen bitte kreativ und zukunftsgerichtet beraten.

(Beifall bei der SPD)

Zweite Vizepräsidentin Inge Aures: Herzlichen Dank. – Nächster Redner ist Herr Kollege Lorenz.

Andreas Lorenz (CSU): Verehrte Frau Landtagsvizepräsidentin, werte Kolleginnen und Kollegen! Die SPD-Fraktion fordert in ihrem Gesetzentwurf das Wahlrecht für EU-Bürger auch bei Bezirkswahlen. Diese Forderung kann man selbstverständlich erheben; aber was Sie hier schreiben, grenzt wirklich an Dreistigkeit. Sie verwenden im Zusammenhang mit dem bestehenden Wahlrecht Begriffe wie "rechtswidrig", und in Ihrer Rede haben Sie gar von "Diskriminierung" gesprochen. Bei allem Respekt – da wird es langsam schon ein bisschen dreist.

(Zuruf des Abgeordneten Dr. Paul Wengert (SPD))

Das Thema wurde in dieser Legislaturperiode schon einmal ausführlich behandelt, nämlich in einer Schriftlichen Anfrage der GRÜNEN. Die Rechtslage ist Ihnen seinerzeit ausführlich erläutert worden. Es wäre wirklich an der Zeit, dass auch Sie die Rechtslage anerkennen und nicht für sich einfach mal feststellen, dass das Ganze rechtswidrig oder diskriminierend sei.

Fakt ist, dass nach Artikel 20 des Grundgesetzes alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Bei Ihnen von Rot-Grün ist das ganz anders: Sie haben wohl ein Problem mit Artikel 20 des Grundgesetzes. Bei den GRÜNEN geht das sogar so weit, dass Sie Einwohnerversammlungen statt Bürgerversammlungen haben wollen. Wenn also irgendeiner hier Probleme mit der Verfassung hat, dann sind das doch wohl Teile von Rot-Grün.

Die Rechtslage ist eindeutig. Bei den Verwaltungsgerichten ist bereits richterlich über das Thema entschieden worden. Im Übrigen gibt es seitens der Europäischen Union keinerlei Ansinnen an den Freistaat Bayern – auch nicht bei kürzlich behandelten Themen, bei denen das Thema Kommunalwahlen eine Rolle gespielt hat –, hier aktiv zu werden.

Fakt ist: Es gibt nun einmal eine abschließende Liste, wann das Kommunalwahlrecht für EU-Bürger anzuwenden ist. In dieser Liste sind die bayerischen Bezirke nicht aufgeführt. Im Übrigen ist es nicht so, dass Bayern das einzige Land ist, in dem es Regie-

rungsbezirke gibt; insofern muss ich Ihnen widersprechen. Die Bezirke gibt es woanders zwar nicht in dieser Form – und wir sind auf unsere Bezirke recht stolz –,

(Dr. Paul Wengert (SPD): Es geht gar nicht um die Regierungsbezirke!)

aber Regierungsbezirke existieren beispielsweise auch in Baden-Württemberg oder Rheinland-Pfalz. Der Begriff "Regierungsbezirke" ist daher nicht alleine für Bayern zu verwenden, aber selbstverständlich sind unsere Bezirke einzigartig.

Sie wollen das Kommunalwahlrecht für Ausländer. Das sieht das Gesetz jedoch nicht vor. Wir glauben überdies, dass das Ganze auch inhaltlich keinen Sinn macht. Vom technischen Verfahren her gibt es die Zeitgleichheit der Bezirkswahlen mit den Landtagswahlen; wir wählen in den gleichen Stimmkreisen und am gleichen Wahltag. Aus unserer Sicht würde es überhaupt keinen Sinn ergeben, am gleichen Wahltag zwei verschiedene Wählerverzeichnisse vorzuhalten. Das würde den Bürger nur zusätzlich verwirren.

Wenn Sie Ihr Vorhaben konsequent umsetzen wollen, dann müssen Sie auch für eine Abkehr vom bisherigen Wahlverfahren plädieren. Dann müssten Sie auch sagen – ich sage das bewusst im Konjunktiv –, dass die Bezirkswahlen zusammen mit den Kommunalwahlen stattfinden sollen. Wir möchten das nicht, aber wenn Sie das wollen, steht es Ihnen selbstverständlich frei, dies zu beantragen.

Langer Rede kurzer Sinn: Das Ganze ist nichts Neues. Sie können sich jetzt mit den Kollegen von den GRÜNEN, die in dieser Legislaturperiode bereits eine Schriftliche Anfrage gestellt haben, gerne darüber streiten, wer jetzt von wem abschreibt oder ob Sie gegenseitig voneinander abschreiben. Vermutlich ist Letzteres der Fall.

Aus unserer Sicht gilt nach wie vor Artikel 20 des Grundgesetzes: Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Bei den Kommunalwahlen gibt es eben die Besonderheit, dass EU-Bürger wählen dürfen, und hierfür existieren Regelungen, wann genau dies der

Fall ist. Das betrifft die Gemeinden und die Landkreise; die Bezirke sind eben nicht betroffen.

Wir sehen daher zum jetzigen Zeitpunkt keinerlei Erfordernis, Ihrem Ansinnen nachzukommen, und werden es vermutlich auch im Rahmen der weiteren Gesetzesberatungen ablehnen. In diesem Sinne können Sie den Entwurf auch im nächsten Jahr gerne wieder vorlegen. Wir lehnen das ab, und das wollte ich hier klarstellen.

(Beifall bei der CSU)

Zweite Vizepräsidentin Inge Aures: Danke schön. – Nächster Redner ist Herr Kollege Dr. Wengert.

Dr. Paul Wengert (SPD): Frau Präsidentin, Kolleginnen und Kollegen! Herr Kollege Lorenz, es wäre schön gewesen, wenn Sie auf Argumente eingegangen wären, statt hier Polemik zu verbreiten. Sie haben sich leider nicht allzu viel Mühe gemacht, auf das Thema einzugehen.

Die Rechtslage ist nämlich keineswegs eindeutig. Wir reden in unserem Gesetzentwurf nicht von "Regierungsbezirken"; das zeigt einmal mehr, wie wenig Sie sich mit dem Thema beschäftigt haben und wie oberflächlich Sie damit umgehen. Es geht überhaupt nicht um die Regierungsbezirke als Verwaltungsebene unterhalb der Ministerialebene – die gibt es in anderen Bundesländern natürlich auch –, sondern es geht um den Bezirk bayerischer Prägung, und den gibt es eben sonst nirgends mehr.

Sie können doch nicht grundsätzliche Rechte wie das Recht zu wählen an technischen Fragen scheitern lassen, wie etwa der Stimmabgabe am Tag der Landtagswahl. Sie zitieren Artikel 20 des Grundgesetzes, den wir natürlich alle kennen und auch respektieren. In dem Zusammenhang darf ich doch noch einmal darauf eingehen, dass unserer Auffassung nach verfassungsrechtliche Bedenken, insbesondere aus dem Grundgesetz, unserem Bestreben, den in unserem Land lebenden Unionsbürgern das Wahlrecht zum Bezirkstag einzuräumen, nicht entgegenstehen.

Das gilt weder für Artikel 28 des Grundgesetzes noch für Artikel 20 des Grundgesetzes. Nach Artikel 28 Absatz 1 Satz 3 des Grundgesetzes sind bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der Europäischen Gemeinschaft besitzen, wahlberechtigt und wählbar.

Die noch vorherrschende Meinung – ich betone: noch vorherrschende Meinung – macht es sich meines Erachtens zu einfach, wenn sie die Auffassung vertritt, dass EU-Ausländern dieses Recht deshalb nicht zustünde, weil in dieser Grundgesetzbestimmung die bayerischen Bezirke nicht ausdrücklich enthalten sind.

Aber lassen Sie uns doch bitte den Willen des Grundgesetzgebers erforschen. Lassen Sie uns die dortigen und die Regelungen der Bayerischen Verfassung zusammengehen. Artikel 10 Absatz 1 unserer Verfassung bestimmt, dass für das Gebiet jedes Kreises, jedes Bezirks, ein Gemeindeverband als Selbstverwaltungskörper besteht. Nach Artikel 9 Absatz 1 gliedert sich das Staatsgebiet in Kreise, womit die Regierungsbezirke gemeint sind, die wiederum nach Artikel 9 Absatz 2 Satz 1 in Bezirke eingeteilt sind. Unter Bezirken sind wiederum die Landkreise zu verstehen. Das ist etwas kompliziert von der Begrifflichkeit her, aber es ist eben so. Die Bezirke im hier diskutierten Sinn tauchen dabei gar nicht auf. Sie sind aber unter den Begriff "Gemeindeverband" zu subsumieren. Sie sind allerdings keine ursprünglichen Gebietskörperschaften wie die Gemeinden, sondern zu Verwaltungszwecken zusammengefasste Gebiete, denen die Selbstverwaltung nur institutionell und nicht wie den Gemeinden auch als grundrechtsähnliches Recht von der Verfassung wegen gewährleistet ist. Die bayerischen Bezirke sind zweifellos ein bayerisches Spezifikum, aber sie sind eben ohne jeden Zweifel neben Gemeinden und Landkreisen eine kommunale Gliederungsebene, nämlich die dritte in Bayern.

Der Gemeinschaftswille in der EU ist auch klar. Auf der kommunalen Ebene sollen alle EU-Bürgerinnen und -Bürger wählen dürfen.

(Beifall bei der SPD)

Ich halte solche politischen Partizipationsmöglichkeiten gerade aus Gründen der Integration für dringend geboten. Wer sich integrieren will und soll, muss politische Mitwirkungsmöglichkeiten bekommen. Das hat auch das Bundesverfassungsgericht festgestellt.

(Beifall bei der SPD)

In den Erwägungsgründen der Richtlinie 94/80 der Europäischen Gemeinschaft – ich habe es vorhin schon angesprochen – wird ausgeführt, dass Artikel 8b Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union darauf abzielt, dass alle Unionsbürger, unabhängig davon, ob sie Staatsangehörige des Wohnsitzmitgliedstaates sind oder nicht, dort ihr aktives und passives Wahlrecht bei den Kommunalwahlen unter den gleichen Bedingungen ausüben können und dass Unionsbürger, die keine Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates sind, keinen besonderen Voraussetzungen unterworfen sein dürfen, es sei denn, die unterschiedliche Behandlung von in- und ausländischen Staatsangehörigen wäre durch besondere Umstände Letzterer gerechtfertigt, die sie von Ersteren unterscheiden. Aber gerade solche besonderen Umstände haben wir nicht, und Sie haben auch keine solchen vorgetragen. Sie konnten auch keine vortragen; denn worin sollten die eigentlich zwischen einem Deutschen und einem Franzosen, der an der Kommunalwahl teilnimmt, bestehen?

Es kann nicht sein, dass durch das Festklammern an einer offenbar unvollständigen Liste in einer Anlage zu einer Richtlinie zu einem EU-Vertrag die Ende 1992 erfolgte Öffnung des Grundgesetzes durch Aufnahme des EU-Ausländerwahlrechts in Artikel 28 Absatz 1 Satz 3 für eine wichtige kommunale Ebene, nämlich die Bezirke, unterlaufen wird und EU-Bürgerinnen und -Bürger in Bayern damit nur ein eingeschränktes kommunales Wahlrecht haben. Deswegen halte ich das für diskriminierend und für EU-rechtswidrig.

Bei der Richtlinie 94/80 handelt es sich im Vergleich zum Vertrag über die Arbeitsweise der Union als primärem EU-Recht nur um Sekundärrecht, dem gerade keine ab-

schließende Definitionsmacht zukommt. Daher ist der Ausschluss von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern vom Bezirkswahlrecht als kommunalem Wahlrecht eindeutig rechtswidrig. Sie werden sehen, dass sich die Rechtsprechung ändern wird. Die Lehrmeinung ist bereits dabei, sich zu ändern. Wenn Sie einschlägige Kommentare nachlesen, können Sie sich selbst davon überzeugen.

Dieser rechtswidrige und diskriminierende Zustand muss schnellstmöglich beendet werden.

Zweite Vizepräsidentin Inge Aures: Herr Kollege, beachten Sie bitte die Uhr.

Dr. Paul Wengert (SPD): Daran anschließend wird es darum gehen, einem weiteren Reformbedarf im kommunalen Wahlrecht nachzugehen.

Zweite Vizepräsidentin Inge Aures: Danke schön. Sie dürfen am Rednerpult verbleiben. Wir haben eine Zwischenbemerkung des Kollegen Lorenz.

(Andreas Lorenz (CSU): Ich möchte im Anschluss noch einmal reden!)

– Sie möchten im Anschluss noch einmal reden. – Also, danke schön. – Nächster Redner ist der Kollege Hanisch.

Joachim Hanisch (FREIE WÄHLER): Sehr geehrte Frau Präsidentin, meine Damen und Herren! Das Bezirkswahlrecht steht heute zur Diskussion. Einen entsprechenden Antrag mit ähnlichem Inhalt haben die FREIEN WÄHLER bereits in der letzten Periode in diesem Plenum vorgetragen. Wir sind der Auffassung, dass es sich bei den Bezirken in Bayern um eine ganz spezielle Regelung handelt. Unstrittig für alle ist, dass die Bezirke zur kommunalen Ebene gehören. Wenn wir auf der kommunalen Ebene Regelungen haben, wonach EU-Ausländer, die die sonstigen Voraussetzungen – wie Aufenthaltsdauer, Lebensalter und was hier noch gefordert wird – erfüllen, in den Gemeinderat gewählt werden können und zur Wahl gehen dürfen, dann ist unsere Auffassung, dass das auch für den Bezirk so geregelt werden muss, weil es sich um die kommunale Ebene handelt.

Herr Kollege Wengert, ich kann Ihnen in allem, was Sie gesagt haben, zustimmen. Eines ist jedoch nicht richtig, nämlich dass es diese Regelung nur in Bayern gibt. Es gibt eine ganz interessante Konstellation, sicher aus der bayerischen Geschichte begründet, nämlich in Rheinland-Pfalz. In Rheinland-Pfalz gibt es den Bezirkstag Pfalz; so nennt sich dieser ganz offiziell. Der Bezirkstag Pfalz ist übernommen worden, weil die Pfalz jahrhundertlang – ich meine zwei Jahrhunderte, wenn ich es richtig im Kopf habe – zu Bayern gehört hat oder umgekehrt. Es gab die Bezirke. Die haben das übernommen und behalten. Sie haben das interessanterweise, Herr Kollege Lorenz, auf eine Basis gestellt, zu der wir erst noch kommen müssen. Sie haben nämlich geregelt, dass heute für die Wahl der Bezirkstage, die wie bei uns vom Volk gewählt werden, Kommunalrecht anzuwenden ist. Damit werden dort automatisch die EU-Ausländer wahlberechtigt; sie können wählen und gewählt werden. Damit gilt dort die Regelung, die wir erreichen wollen. Also kann es nicht so unanständig sein, und es kann nichts dabei sein, was gegen irgendwelche Gesetze verstößt. Der Antrag ist in Ordnung und sauber begründet. Wir werden uns diesem Antrag anschließen.

Zu den Wählerverzeichnissen: Ich bin lange genug in der Kommunalpolitik gewesen, um zu wissen, dass es durchaus Wahlen gibt, bei denen der Bürger bei einer Wahl wahlberechtigt ist, während er das bei einer anderen nicht ist. Das muss man in Gottes Namen im Wahlverzeichnis vermerken. Schlimmstenfalls legt man ein eigenes Wahlverzeichnis für die EU-Ausländer an, oder man richtet in München ein eigenes Stimmlokal für die EU-Ausländer ein. Das alles ist technisch machbar, und zwar ohne großen Verwaltungsmehraufwand, wenn wir es nur wollen. Es wäre eine saubere Lösung, die kommunale Ebene in allen drei Bereichen mit gleichen Rechten auszustatten. Insofern werden wir dem Antrag in dieser Form zustimmen.

(Beifall bei den FREIEN WÄHLERN)

Zweite Vizepräsidentin Inge Aures: Vielen Dank. – Nächster Redner ist Herr Kollege Mistol.

Jürgen Mistol (GRÜNE): Frau Präsidentin, Kolleginnen und Kollegen! Gestatten Sie mir zwei Vorbemerkungen. Herr Kollege Wengert, Ihre Initiative leuchtet mir nicht ganz ein, nachdem wir erst kürzlich über den Erfahrungsbericht im Kommunalausschuss diskutiert haben und die Staatsregierung einen eigenen Gesetzentwurf angekündigt hatte, um die gemachten Erfahrungen in Gesetzesform zu gießen. Wir hatten eigentlich im Kommunalausschuss ausgemacht, auf die Vorlage eigener Gesetzentwürfe zu verzichten. Nichtsdestoweniger handelt es sich um eine Forderung, die auch die GRÜNEN-Landtagsfraktion – Sie haben selber darauf hingewiesen – bereits mehrfach erhoben hat. Ich freue mich natürlich immer, wenn auch die SPD nach reiflicher Überlegung, wie Sie es ausgedrückt haben, nach zweieinhalb Jahren ihre Position ändert und eine Position der GRÜNEN übernimmt.

(Beifall bei den GRÜNEN)

Liebe Kolleginnen und Kollegen, an den Argumenten des Für und Wider zum Wahlrecht für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger bei Bezirkstagswahlen hat sich grundsätzlich nichts geändert. Sie haben darauf hingewiesen. Frau Kollegin Schulze und ich haben eine Schriftliche Anfrage zu diesem Thema auf den Weg gebracht. Entgegen der Staatsregierung, die verfassungsrechtliche und europarechtliche Bedenken geäußert hat, befürwortet der Bezirkstag längst – darauf muss man hinweisen – die Erweiterung des aktiven und passiven Wahlrechts auf die EU-Bürgerinnen und EU-Bürger. Herr Kollege Lorenz, die Rechtsauffassung der Staatsregierung muss nicht immer die richtige sein. Zu Recht ist darauf hingewiesen worden, dass sich in den Kommentaren einiges tut und die Rechtslage alles andere als eindeutig ist.

Kolleginnen und Kollegen, wir sind vielmehr der Auffassung, dass eine Änderung des Bezirkswahlgesetzes weder dem Grundgesetz noch dem EU-Recht entgegenstehen würde. Nach Artikel 22 des Grundgesetzes sind bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der Europäischen Union besitzen, wahlberechtigt und wählbar. In Verbindung mit dem einschlägigen Artikel der Bayerischen Verfassung ist aus unserer Sicht eindeutig, dass die

Bezirksebene die dritte kommunale Ebene im Freistaat darstellt. Deshalb ist es folgerichtig, das Wahlrecht nicht wie bisher auf Gemeinde- und Landkreiswahlen zu beschränken.

Auf der Grundlage des Europarechts lässt sich aus unserer Sicht nicht begründen, dass Unionsbürgern bei Bezirkstagswahlen, anders als bei Gemeinde- und Landkreiswahlen, kein aktives und passives Wahlrecht zukommen sollte. Der Ausschluss von der Teilnahme an den Bezirkswahlen ist nicht mit der Gewährleistung des Wahlrechts bei Kommunalwahlen nach dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und Artikel 40 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vereinbar. Das Kommunalwahlrecht ist Kernstück der Unionsbürgerschaft. Damit es als partizipatorisches Mittel der Integration funktioniert, ist der Begriff der Kommunalwahl weit auszulegen mit der Folge, dass alle in einem Mitgliedstaat existierenden Ebenen der kommunalen Selbstverwaltung in diese Garantie einzubeziehen sind. Nur weil die berühmte Richtlinie 94/80/EG über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei Kommunalwahlen die bayerischen Bezirke nicht explizit als lokale Gebietskörperschaften der Grundstufe aufzählt, sind diese im Umkehrschluss nicht automatisch ausgeschlossen. Das muss man ganz deutlich sagen.

Kolleginnen und Kollegen von der CSU, ich bitte Sie deshalb, sich nicht länger hinter der fadenscheinigen Auslegung von Gesetzen zu verstecken. Stimmen Sie dieser längst überfälligen Anpassung des Bezirkswahlgesetzes zu.

(Beifall bei den GRÜNEN)

Zweite Vizepräsidentin Inge Aures: Vielen Dank. – Herr Kollege Lorenz hat noch einmal um das Wort gebeten.

Andreas Lorenz (CSU): Verehrte Kollegen, ich wollte noch auf die Ausführungen von Herrn Dr. Wengert eingehen. Sie erwecken den Eindruck, als ob wir das Bezirkswahlgesetz einfach durch landesgesetzgeberische Maßnahmen ändern könnten. Unsere Rechtsauffassung ist eine andere. Selbstverständlich können Sie anderer Meinung

sein, aber nach der herrschenden Rechtsauffassung der Bayerischen Staatsregierung, der Mehrheitsfraktion und der öffentlichen Gerichte wäre eine Änderung des Grundgesetzes notwendig. Das wurde auch schon von einzelnen Bürgern beklagt. Selbst wenn wir eine Änderung wollten, könnten wir diese nicht ohne Weiteres umsetzen. Wir bräuchten eine Zweidrittelmehrheit im Deutschen Bundestag und eine Zweidrittelmehrheit im Bundesrat, um eine Grundgesetzänderung herbeizuführen. Die Hürden sind somit sehr hoch. Es sei dahingestellt, ob andere Bundesländer, die gar nicht so genau wissen, was die bayerischen Bezirke sind, dieser Änderung zustimmen würden.

Wenn Ihnen diese gesetzliche Änderung so wichtig ist, starten Sie doch auf Bundesebene Initiativen oder schlagen Sie den Rechtsweg ein. Wir können bei Ihrem Gesetzesentwurf, der verfassungswidrig ist, nicht mitgehen. Möglicherweise kommen Gerichte zu einem anderen Urteil. Aus unserer Sicht ist Ihr Vorschlag jedoch verfassungswidrig. Deshalb lehnen wir ihn ab.

(Beifall bei der CSU)

Zweite Vizepräsidentin Inge Aures: Herr Staatssekretär Eck hat sich zu einer abschließenden Stellungnahme gemeldet. Bitte schön.

Staatssekretär Gerhard Eck (Innenministerium): Frau Präsidentin, verehrte Kolleginnen und Kollegen! Herr Kollege Lorenz hat meine Ausführungen fast vorweg genommen. Dennoch möchte ich einige Punkte ansprechen. Mit dieser Diskussion werden der Grundgesetzgeber und der Bundesrat in Berlin ins Abseits gestellt und für inkompetent erklärt. Sie können mir nicht weismachen, dass 16 Bundesländer im Bundesrat und der Bundestag als Grundgesetzgeber nicht wissen, dass wir in Bayern einen Bezirkstag wählen. Für mich ist es vollkommen unverständlich, dass dies nicht explizit erwähnt wird. Ich halte die Diskriminierung dieser Institutionen für falsch. Das will ich an dieser Stelle deutlich sagen. Lieber Herr Kollege Dr. Wengert, ich habe für alle Punkte, die Sie angesprochen haben, Verständnis. Wir haben jedoch bereits Ihre Schriftliche Anfrage beantwortet und mehrfach über dieses Thema diskutiert. Machen Sie doch

um Gottes willen eine Grundgesetzänderung! Das ist doch überhaupt kein Problem. Dann haben wir die Möglichkeit, alles so zu regeln, wie Sie es wünschen. Ich bitte Sie besonders herzlich, das zu beachten.

(Dr. Paul Wengert (SPD): Das ist ein bayerisches Thema!)

– Sie befinden sich in Regierungsverantwortung in Berlin. Dort können Sie das gerne in die Hand nehmen – überhaupt kein Problem. Bis dahin brauchen wir die Diskussion hier nicht mehr zu führen.

(Beifall bei der CSU – Dr. Paul Wengert (SPD): Das ist alles, nur nicht juristisch!)

Zweite Vizepräsidentin Inge Aures: Mit liegen keine weiteren Wortmeldungen vor. Damit ist die Aussprache geschlossen. Ich schlage vor, den Gesetzentwurf dem Ausschuss für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen als federführendem Ausschuss zu überweisen. Besteht damit Einverständnis? – Dann ist das so beschlossen.



Beschlussempfehlung und Bericht

**des Ausschusses für Verfassung, Recht und
Parlamentsfragen**

**Gesetzentwurf der Abgeordneten
Markus Rinderspacher, Franz Schindler,
Dr. Linus Förster u.a. und Fraktion (SPD)**
Drs. 17/12345

**zur Änderung des Bezirkswahlgesetzes
Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts
für Bürger eines anderen Mitgliedstaats der Euro-
päischen Union bei der Wahl der Bezirksräte in
Bayern**

I. Beschlussempfehlung:

Ablehnung

Berichterstatter: **Horst Arnold**
Mitberichterstatter: **Andreas Lorenz**

II. Bericht:

1. Der Gesetzentwurf wurde dem Ausschuss für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen federführend zugewiesen. Der Ausschuss hat den Gesetzentwurf federführend beraten und endberaten.
Der Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport und der Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten sowie regionale Beziehungen haben den Gesetzentwurf mitberaten.
2. Der federführende Ausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 59. Sitzung am 27. Oktober 2016 beraten und mit folgendem Stimmresultat:
CSU: Ablehnung
SPD: Zustimmung
FREIE WÄHLER: Zustimmung
B90/GRÜ: Zustimmung
Ablehnung empfohlen.
3. Der Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport hat den Gesetzentwurf in seiner 61. Sitzung am 23. November 2016 mitberaten und mit folgendem Stimmresultat:

CSU: Ablehnung
SPD: Zustimmung
FREIE WÄHLER: Zustimmung
B90/GRÜ: Zustimmung
Ablehnung empfohlen.

4. Der Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten sowie regionale Beziehungen hat den Gesetzentwurf in seiner 51. Sitzung am 6. Dezember 2016 mitberaten und mit folgendem Stimmresultat:

CSU: Ablehnung
SPD: Zustimmung
FREIE WÄHLER: Zustimmung
B90/GRÜ: Zustimmung
Ablehnung empfohlen.

5. Der federführende Ausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 65. Sitzung am 26. Januar 2017 endberaten und mit folgendem Stimmresultat:

CSU: Ablehnung
SPD: Zustimmung
FREIE WÄHLER: Zustimmung
B90/GRÜ: Zustimmung
Ablehnung empfohlen.

Franz Schindler
Vorsitzender



Beschluss

des Bayerischen Landtags

Der Landtag hat in seiner heutigen öffentlichen Sitzung beraten und beschlossen:

Gesetzentwurf der Abgeordneten **Markus Rinderspacher, Franz Schindler, Dr. Paul Wengert, Horst Arnold, Alexandra Hiersemann, Florian Ritter, Inge Aures, Hans-Ulrich Pfaffmann, Diana Stachowitz, Klaus Adelt, Prof. Dr. Peter Paul Gantzer, Harry Scheuenstuhl, Volkmar Halbleib, Natascha Kohnen, Dr. Simone Strohmayer, Margit Wild, Kathi Petersen, Susann Biedefeld** und **Fraktion (SPD)**

Drs. 17/12345, 17/15137

zur Änderung des Bezirkswahlgesetzes
Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts für Bürger eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union bei der Wahl der Bezirksräte in Bayern

Ablehnung

Die Präsidentin

I.V.

Reinhold Bocklet

I. Vizepräsident

Redner zu nachfolgendem Tagesordnungspunkt

Präsidentin Barbara Stamm

Abg. Horst Arnold

Abg. Andreas Lorenz

Abg. Joachim Hanisch

Abg. Jürgen Mistol

Staatssekretär Gerhard Eck

Präsidentin Barbara Stamm: Ich rufe den **Tagesordnungspunkt 2** auf:

**Gesetzentwurf der Abgeordneten Markus Rinderspacher, Franz Schindler u. a.
und Fraktion (SPD)**

zur Änderung des Bezirkswahlgesetzes

**Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts für Bürger eines anderen
Mitgliedstaats der Europäischen Union bei der Wahl der Bezirksräte in Bayern**

(Drs. 17/12345)

- Zweite Lesung -

Ich eröffne die Aussprache. Die Gesamtredezeit der Fraktionen beträgt nach der Vereinbarung im Ältestenrat 24 Minuten. Ich darf als erstem Redner Herrn Kollegen Arnold – er steht schon bereit – für die SPD-Fraktion das Wort geben.

Horst Arnold (SPD): Sehr geehrte Frau Präsidentin, liebe Kolleginnen und Kollegen! Leben und leben lassen – auf die Demokratie bezogen heißt das: Teilhabe am aktiven und passiven Wahlrecht. Aufgrund von Artikel 22 Absatz 1 Satz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union ist es in Bayern erlaubt, aber auch wünschenswert, dass EU-Bürger aus anderen EU-Mitgliedstaaten an Gemeinde- und Stadtratswahlen teilnehmen. Grundlage dafür sind die kommunale Betroffenheit vor Ort und die mannigfaltigen Berührungspunkte für das tägliche Leben der Bürger, gerade auch in der gefestigten europäischen Verbundenheit. Die Bezirke sind Gebietskörperschaften mit mehrheitlich kommunalen Aufgaben. Sie bilden eine Zwischenebene ohne eigenes Erhebungsrecht für Steuern, sind umlagefinanziert durch die Gemeinden, Landkreise und Städte. Sie erfüllen gerade im sozialen Bereich äußerst wichtige Aufgaben, ich denke etwa an die Behinderten- und Jugendfürsorge. Sie entlasten und stützen die Kommunen.

Tatsache ist, dass das Regelwerk der EU diese Bezirke ausdrücklich nicht erwähnt. Tatsache ist auch, dass es sich bei den Bezirken um ein Kommunalinstitut handelt. Tatsache ist außerdem, dass die EU selbst ein Kommunalwahlrecht auf diesen kom-

munalen Ebenen wünscht. Tatsache ist aber leider auch, dass hier in Bayern das Bezirkswahlrecht ein entsprechendes aktives und passives Wahlrecht für EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern aus anderen Staaten nicht zulässt.

Meine liebe Kolleginnen und Kollegen, welcher sachliche Grund steht denn dieser strikten Regelung – ja, man muss sagen: dieser Segregation – entgegen? Ist es denn plausibel, dass ein EU-Ausländer auf der einen Seite Oberbürgermeister oder Oberbürgermeisterin, Landrätin oder Landrat werden darf, auf der anderen Seite aber nicht einmal an der Wahl zum Bezirkstag teilnehmen darf? Ist es im Sinne der von uns gemeinsam angestrebten Integration, dass kommunalwahlberechtigte EU-Bürger bei der Wahl von Gremien im kommunalen Bereich ausgeschlossen werden? – Das kann nicht im Sinne der Integration sein, selbst dann nicht, wenn man europarechtliche Gedanken noch gar nicht in Erwägung zieht.

(Beifall bei der SPD und des Abgeordneten Jürgen Mistol (GRÜNE))

Das Demokratieprinzip rechtfertigt den Verwaltungsaufwand. Es ist klar, dass die Bezirkstagswahlen an die Landtagswahlen gekoppelt sind. Dieser Verwaltungsaufwand ist es wert, in diesem Zusammenhang die Teilhabe der Menschen an unserem Gemeinwesen zu gewinnen. Die Expertise und das Interesse der EU-Bürger aus anderen Ländern, die hier bei uns dauerhaft wohnen, sind uns sehr wichtig. Damit geben wir ein klares Signal der Befürwortung des europäischen Gedankens. Ihre Teilhabe ist so wertvoll, dass wir für deren aktives und passives Wahlrecht auf Bezirksebene plädieren.

Dies ist auch im Sinne des Hauptausschusses des Bayerischen Bezirkstages, der dieses Anliegen ausdrücklich schon seit dem 28. Februar 2013 einstimmig unterstützt. Diejenigen, die es angeht, wollen, dass ihre Entscheidungen auf breiter Basis demokratisch legitimiert sind. Es ist kein sachlicher Grund vorhanden, dies auszuschließen. Die verfassungsrechtlichen Bedenken können Sie hier mit Sicherheit überwinden, weil Sie die Fähigkeit dazu haben, den Formalismus zu überwinden. Zeigen Sie Format

und zeigen Sie Pragmatismus und den Willen zur demokratischen Integration dieser EU-Mitbürgerinnen und –Mitbürger!

(Beifall bei der SPD)

Um berühmte Stichworte zu bemühen: Wir alle rühmen uns der Liberalitas Bavariae, der Großzügigkeit und der Freizügigkeit Bayerns. Aber tatsächlich praktizieren wir in diesem Zusammenhang die Restrictio Bavariae, nämlich die Einschränkung von selbstverständlichen Rechten und Möglichkeiten, die Menschen bei uns haben sollen.

Daher: Stimmen Sie bitte unserem Gesetzentwurf zu! Überwinden Sie Ihre Bedenken für ein modernes, demokratisch offenes und stabiles Bayern in Deutschland und vor allen Dingen in Europa! Das ist heutzutage mehr denn je ein wichtiges Signal. – Ich bedanke mich.

(Beifall bei der SPD und des Abgeordneten Jürgen Mistol (GRÜNE))

Präsidentin Barbara Stamm: Vielen Dank. – Für die CSU-Fraktion hat jetzt der Kollege Lorenz das Wort. Bitte schön, Herr Kollege.

Andreas Lorenz (CSU): (Vom Redner nicht autorisiert) Sehr geehrte Frau Präsidentin, werte Kolleginnen und Kollegen! "Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus", heißt es im Grundgesetz. Ich meine im Übrigen das deutsche Grundgesetz und nicht etwa ein anderes. Darin heißt es weiter: "Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ... ausgeübt." Grundsätzlich sind bei Wahlen und Abstimmungen also ausschließlich deutsche Staatsbürger stimmberechtigt. Mit dieser ganz klaren Linie des Grundgesetzes scheinen einige Teile des Hauses ein grundlegendes Problem zu haben. Sie versuchen offensichtlich zum wiederholten Male, etwas an diesem Grundsatz zu ändern.

Es gibt eine ganz klar geregelte Ausnahme von diesem strikten Grundsatz: Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben sich gegenseitig das Recht eingeräumt, dass Staatsbürger, sofern sie ihren Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat haben, bei speziell geregelten Kommunalwahlen wahlberechtigt sind. Die staatlichen Struktu-

ren sind sehr unterschiedlich. Insofern wurde dieses Recht, das sich die Mitgliedsstaaten gegenseitig eingeräumt haben, definiert. Das Wahlrecht bezieht sich auf Gebietskörperschaften der Grundstufe. In einer Anlage zu dieser europäischen Gesetzgebung, die im Jahr 1994 beschlossen wurde, wurde auch klar festgelegt, für welche Gebietskörperschaften diese Vorschrift zutrifft. Die staatliche Ordnung Deutschlands hat sich seitdem nicht geändert. Bezirke gibt es seit Anbeginn Bayerns, seit dem Krieg und wahrscheinlich auch schon länger. Ich gehe davon aus, dass das in den Europäischen Verträgen nicht etwa vergessen wurde, sondern es wurde ganz bewusst differenziert. Das gegenseitige Wahlrecht bei lokalen Gebietskörperschaften der Grundstufe ist erfüllt.

Sie haben es angesprochen: Es gibt die Rechtsauffassung, und die vertritt das Innenministerium – ich habe auch keinen Grund, daran zu zweifeln –, dass für eine derartige Änderung genauso wie beim Wahlrecht für EU-Bürger das Grundgesetz geändert werden müsste, also die entsprechenden Mehrheiten benötigt werden, nämlich zwei Drittel der Mitglieder des Bundestages und zwei Drittel der Stimmen des Bundesrates. Ich vermag das nicht anders einzuschätzen als das Innenministerium. Ich schließe mich dieser Rechtsauffassung an.

Aber völlig unabhängig davon sehe ich auch keinen sachlichen Grund. Die Väter und Mütter dieser Verträge haben im Jahr 1994 mit Sicherheit gewusst, was sie tun. Ich gehe nicht davon aus, dass sie etwas vergessen haben. Insofern sehen wir keine Veranlassung, diesem Anliegen, das zum wiederholten Male vorgebracht wird – teilweise wurde es auch von den GRÜNEN schon vorgebracht – nachzukommen. Wir lehnen Ihren Gesetzentwurf ab.

(Beifall bei der CSU)

Präsidentin Barbara Stamm: Vielen Dank. – Für die Fraktion der FREIEN WÄHLER: Herr Kollege Hanisch, bitte.

Joachim Hanisch (FREIE WÄHLER): Sehr geehrte Frau Präsidentin, meine Damen und Herren! Die Staatsgewalt geht vom Volk aus – Herr Kollege Lorenz, daran zweifelt wohl keiner hier in der Opposition, wie es von Ihnen gerade dargestellt worden ist. Die Frage ist aber, welche Regelungen wir haben. Darüber, dass die Bezirke zur kommunalen Ebene gehören, brauchen wir nicht zu diskutieren; es gibt genügend Hinweise und Anhaltspunkte dafür. Wo wollte man die Bezirke sonst einstufen, beim Staat etwa? – Unmöglich! Das würde nicht funktionieren.

Wir haben die Konstellation mit den Bezirken nur in Bayern. In den anderen Bundesländern, mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz, wo es noch ein Überbleibsel gibt, gibt es keine Bezirke. Man kann sich nicht darauf stützen und auf Bundesrecht verweisen. Meine Damen und Herren, wir haben hier eine ganz konkrete Rechtsgrundlage im EU-Recht. Sie lässt es zu, dass im gesamten Gebiet der EU Bürger eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union bei den Kommunalwahlen ein Wahlrecht besitzen. Wenn ich ab morgen für ein Jahr in Paris leben und dort meinen Lebensmittelpunkt haben würde, dann könnte ich dort an den Stadtratswahlen teilnehmen, weil das gesetzlich so geregelt ist.

Warum wir die Unterscheidung machen sollen, dass diese Regelung nur für die Kommunen gelten soll, für die Gemeinden, Märkte, Städte und für die Landkreise, aber nicht für die Bezirke, kann ich nicht verstehen und akzeptieren. Das ist eigentlich unlogisch. In den Verträgen der Europäischen Union ist generell von der kommunalen Ebene die Rede.

Sie bringen ein, das Problem liege darin, dass bei der abschließenden Aufzählung der Verwaltungseinheiten zu dem Artikel 22 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU die Bezirke fehlen. Meine Damen und Herren, das kann wohl nicht die Grundlage sein. Wenn es "die kommunale Ebene" heißt, dann ist es auch die kommunale Ebene. Insofern verstehen wir die ewige Diskussion nicht. Deshalb haben alle Oppositionsparteien hier schon Anträge gestellt, dass dieses Wahlrecht auch auf die Bezirke erweitert wird. Die Bezirke sind ein Merkmal Bayerns. Wir Bayern müssen uns dann

dafür stark machen, dass es möglich wird. Das ist ein erster Schritt. Vielleicht kann man in die Aufzählung der Verwaltungseinheiten, die mit Artikel 22 Absatz 1 gemeint sind, die Bezirke aufnehmen. Dazu bedarf es der Initiative, wenn wir diesen Weg gehen wollen. Ich persönlich meine, er wäre überhaupt nicht erforderlich. Wenn wir aber wollen, dass es geändert wird, dann können wir das ändern. Wir sollten den ersten Schritt tun, indem wir diesem Gesetzentwurf zustimmen. Es ist der richtige Weg. Die Bezirke gehören zur kommunalen Ebene. Jeder weiß das. Dann sollten wir sie auch, was diese EU-Regelung anbelangt, als kommunale Ebene betrachten und dieses Wahlrecht für EU-Ausländer so schnell wie möglich einführen.

Der Hinweis, dass die Staatsgewalt nicht mehr vom Volke ausgehen würde, trifft hier nicht zu. Wir leben in einer Europäischen Union. Dann sollten wir die Regelungen der Europäischen Union auch akzeptieren.

(Beifall bei den FREIEN WÄHLERN)

Präsidentin Barbara Stamm: Vielen Dank. – Nächste Wortmeldung für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Herr Kollege Mistol. Bitte schön.

Jürgen Mistol (GRÜNE): Frau Präsidentin, Kolleginnen und Kollegen! Ihren Verweis auf das Grundgesetz, Herr Kollege Lorenz, hätten Sie sich sparen können. Wir brauchen von Ihnen keine Nachhilfe.

(Beifall bei den GRÜNEN)

Im Gegensatz zu Ihnen sehen wir wirklich Handlungsbedarf auf diesem Feld. Wir brauchen die Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts für EU-Bürger bei der Wahl der Bezirksräte. Deswegen werden wir heute dem Gesetzentwurf der SPD voller Überzeugung zustimmen.

(Beifall bei den GRÜNEN und der SPD)

Kolleginnen und Kollegen von der CSU, Sie betonen bei jeder Gelegenheit die Zugehörigkeit der Bezirke zur kommunalen Ebene, was auch aus der Bayerischen Verfassung hervorgeht. Dennoch messen Sie immer noch mit zweierlei Maß, wenn es um das Wahlrecht für die EU-Bürgerinnen und EU-Bürger geht.

Die Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts für EU-Ausländer haben wir GRÜNE bereits mehrfach gefordert, auch die SPD; wir wechseln uns immer ab mit unseren parlamentarischen Initiativen, vielleicht kann ich es so formulieren. Die Beratung im Innenausschuss hatten wir bereits. Sie hat gezeigt, dass sich an den Argumenten Für und Wider bei Bezirkstagswahlen grundsätzlich nichts geändert hat. In der Antwort auf eine Schriftliche Anfrage meiner Kollegin Katharina Schulze und von mir vom letzten Jahr wurde angeführt, dass verfassungsrechtliche und europarechtliche Bedenken bestünden. Diese Bedenken haben Sie heute erneuert. Über die Auslegung der betreffenden Gesetze haben wir uns im Ausschuss eingehend unterhalten. Wir drehen uns im Kreis, solange Sie auf dieser Auslegung bestehen. Sie muss nicht die richtige Auslegung sein, so sage ich jetzt einmal ganz vorsichtig.

(Beifall bei den GRÜNEN)

Wir GRÜNE halten daran fest, dass der Artikel 28 Absatz 1 Satz 3 des Grundgesetzes europarechtskonform auszulegen ist und dass Bezirkstagswahlen als Kommunalwahlen im Sinne des Artikels 22 Absatz 1 der Ausführungsbestimmungen der europäischen Kommunalwahlrichtlinie anzusehen sind. Die bayerischen Bezirke werden in der Richtlinie 94/80/EG zwar nicht als lokale Gebietskörperschaften der Grundstufe erwähnt; das mag an dieser so berühmten Einzigartigkeit der bayerischen Bezirke liegen. Dass die Bezirke aber deswegen von der Geltung dieser Richtlinie auszuschließen sind, ist ganz allein Ihre Interpretation. Dabei scheinen Sie die Position des betroffenen kommunalen Spitzenverbands gänzlich zu ignorieren. Der Bezirketag befürwortet nämlich längst die Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts für EU-Bürgerinnen und -Bürger. Auch der Städtetag trägt zwischenzeitlich eine entsprechen-

de Änderung des Wahlrechts mit unter der Prämisse, dass den Kommunen ein angemessener Ersatz für den Mehraufwand zugestanden wird.

In der Tat mag es so sein, dass die Erstellung von Wählerverzeichnissen mit einem Mehraufwand verbunden ist. Das kann aber kein Argument dafür sein, dass man diese Partizipationsmöglichkeit nicht entsprechend ausweitet. Herr Kollege Arnold, das sollte es uns wert sein. Kolleginnen und Kollegen, es ist höchste Zeit, die längst überfällige Anpassung des Bezirkswahlgesetzes vorzunehmen. Bei der Mitberatung des Gesetzentwurfs im Europaausschuss ist signalisiert worden, dass es sogar eine entsprechende Initiative aus dem Innenministerium geben soll. Aber offensichtlich sind bzw. waren Sie wieder einmal nicht in der Lage, über Ihren eigenen Schatten zu springen. Mit Ihrer heutigen Zustimmung zum Gesetzentwurf hätten Sie noch einmal die Möglichkeit dazu. Ansonsten werden wir uns demnächst wieder mit diesem Thema befassen müssen.

(Beifall bei den GRÜNEN, den FREIEN WÄHLERN und der SPD)

Präsidentin Barbara Stamm: Vielen Dank. – Für die Staatsregierung hat Herr Staatssekretär Eck um das Wort gebeten. Bitte schön, Herr Staatssekretär.

Staatssekretär Gerhard Eck (Innenministerium): Frau Präsidentin, verehrte Kolleginnen und Kollegen! Diese Diskussion ist eigentlich nicht mehr nachvollziehbar. Ich weiß nicht, wie oft wir hier im Hohen Hause schon darüber diskutiert haben. Das Thema ist bereits in drei Ausschüssen behandelt worden und wurde sehr intensiv diskutiert.

(Horst Arnold (SPD): Das ist die Geschäftsordnung des Landtags!)

Wir müssen zur Kenntnis nehmen, dass der Gesetzentwurf nicht verfassungskonform ist. Er ist nicht verfassungskonform. Die Opposition hat doch die Möglichkeit, die Situation sofort zu klären. Sie sind doch in Berlin mit in der Regierungsverantwortung.

(Horst Arnold (SPD): Sie nicht?)

Sie wollen doch diesen Gesetzentwurf. Wir sagen, dass dieser nicht verfassungskonform ist. Es nützt nichts, wenn wir dieses Thema immer wieder aufrollen und auf die Tagesordnung setzen. Beantragen Sie doch einfach eine Änderung des Grundgesetzes. Sie wissen, dass wir dafür eine Zweidrittelmehrheit des Bundestags und des Bundesrats brauchen. Dann könnten wir hier mit einem Ergebnis diskutieren. Aber so ist das Ergebnis vorgegeben. Momentan füllen wir unsere Tagesordnung lediglich mit völlig überflüssigen Themen. Bitte nehmen Sie das zur Kenntnis. Wir werden diesen Gesetzentwurf ablehnen.

(Beifall bei der CSU)

Präsidentin Barbara Stamm: Vielen Dank. – Mir liegen keine weiteren Wortmeldungen vor. Damit kommen wir zur Abstimmung. Der Abstimmung zugrunde liegt der Initiativgesetzentwurf der SPD-Fraktion auf Drucksache 17/12345. Der federführende Ausschuss für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen empfiehlt die Ablehnung des Gesetzentwurfs. Wer dagegen dem Gesetzentwurf zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. – Das sind die Fraktionen der SPD, der FREIEN WÄHLER und der GRÜNEN. Die Gegenstimmen bitte ich anzuzeigen. – Das ist die CSU-Fraktion. Stimmenthaltungen? – Keine. Damit ist dieser Gesetzentwurf abgelehnt.