

# **STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN**

## **Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung des Gesetzentwurfs zur Ausweitung des Wahlrechts Urteil vom 31. Januar 2014 (St 1/13)**

### **Leitsätze**

1. Die Beteiligung an Wahlen, durch die die Ausübung der Staatsgewalt legitimiert wird, ist nach Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG in Bund, Ländern und Gemeinden allein deutschen Staatsangehörigen vorbehalten. Das in Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG vorgesehene Kommunalwahlrecht für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger hat an diesem Grundsatz nichts geändert.
2. Den Ländern ist es aufgrund des bundesverfassungsrechtlichen Homogenitätsgebots verwehrt, bezüglich der Zusammensetzung des Wahlvolkes abweichende Regelungen zu treffen. Deshalb ist das Bundesland Bremen gehindert, Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern ein Wahlrecht zur Bremischen Bürgerschaft (Landtag) einzuräumen.
3. Für die als Untergliederungen der Stadtgemeinde Bremen eingerichteten Beiräte bestehen ebenfalls keine Regelungsspielräume des Landesgesetzgebers. Die Beiräte üben Staatsgewalt aus. Aus diesem Grund ist es nicht zulässig, Drittstaatsangehörigen ein Wahlrecht zu den Beiräten zu gewähren (im Anschluss an StGH Bremen, Ent. vom 08.07.1991 - St 2/91).
4. Nach der Konzeption des Grundgesetzes ist das Staatsangehörigkeitsrecht das geeignete Mittel, um der durch Migration geänderten Zusammensetzung der Wohnbevölkerung Rechnung zu tragen. Das Staatsangehörigkeitsrecht ist für die Zusammensetzung des Staatsvolkes offen und gestattet es, Anpassungen an den gesellschaftlichen Wandel vorzunehmen und damit auch das Wahlrecht auszuweiten.

## **Urteil vom 31. Januar 2014**

### **St 1/13**

#### **In dem Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung des Gesetzentwurfs zur Ausweitung des Wahlrechts**

##### **Antragstellerin:**

Die Bürgerschaft der Freien Hansestadt Bremen (Landtag),  
vertreten durch den Präsidenten der Bürgerschaft,  
Am Markt 20, 28195 Bremen

##### **Mitwirkungsberechtigter:**

Der Senator für Justiz und Verfassung,  
Richtweg 16 – 22, 28195 Bremen

hat der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen durch die Präsidentin Meyer, den Richter Prof. Alexy, die Richterin Prof. Dr. Gurlit, den Richter Lissau, die Richterinnen Prof. Dr. Remmert, Prof. Dr. Sacksofsky und Prof. Dr. Schlacke auf die mündliche Verhandlung vom 31. Januar 2014 für Recht erkannt:

**Der am 24. Januar 2013 in erster Lesung beschlossene Gesetzentwurf zur Ausweitung des Wahlrechts ist mit der Bremischen Landesverfassung nicht vereinbar.**

#### **G r ü n d e :**

##### **A.**

Gegenstand des Verfahrens ist die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit des von der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) in erster Lesung am 24. Januar 2013 beschlossenen Gesetzentwurfs zur Ausweitung des Wahlrechts (Beschlussprotokoll der 34. Sitzung der Bremischen Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/554). Durch ihn wird zum einen das Wahlrecht zu den Wahlen zur Bürgerschaft (Landtag) auf Einwohnerinnen und Einwohner, die die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen – im Folgenden: Unionsbürgerinnen und Unionsbürger –, und zum anderen das Wahlrecht zu den Beirätewahlen in der Stadtgemeinde Bremen auf Einwohnerinnen und Einwohner, die weder die deutsche Staatsangehörigkeit noch die eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen, erweitert.

## I.

Auf Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 24. Januar 2012 (Drs. 18/214) setzte die Bürgerschaft (Landtag) in ihrer 14. Sitzung am 22. Februar 2012 (Plenarprotokoll, S. 725 ff.) einen nichtständigen Ausschuss „Ausweitung des Wahlrechts“ ein und betraute ihn mit der Aufgabe

- „1. die Möglichkeit der Ausweitung des Wahlrechts zu den Beirätewahlen in der Stadtgemeinde Bremen auf Bremer Bürgerinnen und Bürger, die weder die deutsche Staatsangehörigkeit noch die eines anderen EU-Mitgliedstaats besitzen, zu prüfen und eine entsprechende (landesverfassungs-)gesetzliche Regelung vorzuschlagen, die ihnen das aktive und passive Wahlrecht eröffnet; hilfsweise, sofern Zweifel an der Zulässigkeit einer solchen Regelung bestehen sollten, einen inhaltlich entsprechenden Vorlagebeschluss an den Staatsgerichtshof gemäß Artikel 140 Absatz 1 Landesverfassung vorzubereiten;
2. die Möglichkeit der Ausweitung des Wahlrechts auf Bremer Bürgerinnen und Bürger, die die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaats besitzen, zu den Wahlen zur Bürgerschaft – Landtag – zu prüfen und eine entsprechende (landesverfassungs-)gesetzliche Regelung vorzuschlagen, die ihnen das aktive und passive Wahlrecht eröffnet; hilfsweise, sofern Zweifel an der Zulässigkeit einer solchen Regelung bestehen sollten, einen inhaltlich entsprechenden Vorlagebeschluss an den Staatsgerichtshof gemäß Artikel 140 Absatz 1 Landesverfassung vorzubereiten.“

Der Ausschuss konstituierte sich am 21. März 2012, holte verschiedene Stellungnahmen und Auskünfte sowie zwei Rechtsgutachten ein und führte eine mündliche Anhörung zur gesellschaftlichen und politischen Bedeutung einer Ausweitung des Wahlrechts durch. Er schloss seine Beratungen in der Sitzung vom 11. Januar 2013 ab und legte der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) unter dem 16. Januar 2013 (Drs. 18/731) seinen Bericht vor. Die Mehrheit der Ausschussmitglieder erachtete die Ausweitung des Wahlrechts für zulässig und begründete das wie folgt:

Im Land Bremen lebten Ende des Jahres 2011 81.743 Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit. Damit seien mehr als 10 Prozent der Bremerinnen und Bremer von der Teilnahme an den Landtagswahlen 2011 ausgeschlossen gewesen. In der Stadtgemeinde Bremen lebten Ende des Jahres 2011 50.084 Einwohner, also 9,13 Prozent der Bevölkerung, die keine Unionsbürgerinnen oder Unionsbürger gewesen seien und die – unter der Annahme, dass Minderjährige durch ihre Eltern repräsentiert seien – in der Stadtbürgerschaft und in den Ortsbeiräten nicht vertreten würden.

Allgemeine und gleiche Wahlen seien in der parlamentarischen Demokratie das Herzstück politischer Teilhaberechte. Es sei problematisch, ausländische Staatsan-

gehörige, die in Bremen leben, auf Dauer vom Wahlrecht auszuschließen, da das Wahlrecht aus dem natürlichen Recht des Individuums erwachse, nicht als bloßes Objekt von Herrschaft zu leben, sondern diese als Subjekt mitzubestimmen.

Gemäß Art. 66 Abs. 1 BremLV gehe die Staatsgewalt vom Volke aus. Der Begriff des Volkes im Sinne des Art. 66 BremLV sei nicht auf deutsche Staatsangehörige beschränkt. Das demokratische Prinzip des Grundgesetzes sei ein rechtliches Prinzip, das der Logik der Angemessenheit folge, so dass seine Auslegung und praktische Ausgestaltung im Rahmen der Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG Aufgabe des politischen Prozesses sei. Die zunehmende quantitative Diskrepanz zwischen den Angehörigen der Nation und den ihrer Herrschaft Unterworfenen drohe die demokratische Legitimation des Staates zu unterhöheln.

Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG stelle nur das vom Grundgesetz vorgegebene Minimum an demokratischer Teilhabe dar, das die Länder einzuhalten hätten, formuliere aber keine Grenze. Mit der Einrichtung eines kommunalen Wahlrechts für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger in Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG habe der verfassungsändernde Gesetzgeber auf Bundesebene positivrechtlich anerkannt, dass auch Ausländer zum Volk auf der Ebene der Gemeinden gehörten. Damit sei die Annahme einer Einheitlichkeit der demokratischen Legitimationsgrundlage auf allen Stufen des Staatsaufbaus hin fällig.

Mit der Einführung des Wahlrechts für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger in Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG habe der verfassungsändernde Bundesgesetzgeber zugleich auch die Sperre gegen die Freiheit der Länder bei der Gestaltung des demokratischen Prinzips beseitigt, so dass die Länder dieses kraft ihrer Verfassungsautonomie nun selbständig ausgestalten könnten. Das demokratische Prinzip erfordere eine extensive Auslegung des Begriffs „Volk“ in Art. 66 BremLV. Insoweit sei zu berücksichtigen, dass sowohl die Präambel des Grundgesetzes als auch Art. 23 Abs. 1 GG die Bundesrepublik Deutschland als Glied eines vereinten Europas beschrieben und dass in diesen Normen die Verpflichtung verankert sei, dieses identitätsbestimmende Staatsziel zu verwirklichen. Insofern seien auch die Wahlrechtsregelungen in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union bedeutsam. So hätten in Schottland, Wales und Nordirland Unionsbürgerinnen und Unionsbürger bereits ein Wahlrecht zu den dortigen regionalen Parlamenten mit Gesetzgebungsbefugnis. Insgesamt überwögen die Gründe für eine Zulässigkeit des Wahlrechts für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zu den Landtagswahlen. Dies würde im Übrigen auch die Realunion zwischen Land und Stadtgemeinde Bremen in der Bürgerschaft wieder festigen.

Auf kommunaler Ebene räumten beispielsweise Dänemark, Estland, Finnland, Irland, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Schweden und Großbritannien auch Drittstaatsangehörigen ein aktives und passives Wahlrecht ein. Belgien und Spanien gewährten Drittstaatsangehörigen zumindest ein aktives Kommunalwahlrecht. In Bezug auf die Beiräte sei zudem dem Umstand Rechnung zu tragen, dass der europäische Einigungsprozess weiter fortschreite: Wer heute noch Drittstaatler sei, könne je nach dem Stand der Erweiterungsverhandlungen bald zum wahlberechtigten ausländischen Unionsbürger werden. Das mache die Unterscheidung zwischen Unionsbürgern und Drittstaatlern in vielen Fällen zu einer Frage des Datums.

Der Ausschuss empfahl mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE bei Enthaltung der Ausschussmitglieder der CDU, den Gesetzentwurf zur Ausweitung des Wahlrechts in erster Lesung zu beschließen und diesen anschließend dem Staatsgerichtshof gemäß Art. 140 Abs. 1 BremLV zur Prüfung vorzulegen.

## II.

Dieser Empfehlung folgend beschloss die Bremische Bürgerschaft (Landtag) in ihrer 34. Sitzung am 24. Januar 2013 (Drs. 18/554) das „Gesetz zur Ausweitung des Wahlrechts“ in erster Lesung.

Die für das Normenkontrollverfahren maßgeblichen Bestimmungen des Bremischen Wahlgesetzes i.d.F. der Bekanntmachung vom 23. Mai 1990 (Brem.GBl. S. 321), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 31. Januar 2012 (Brem.GBl. S. 18) sollen wie folgt gefasst werden:

### „§ 1 Wahlrecht

(1a) Unter den gleichen Voraussetzungen wie Deutsche können auch Staatsangehörige der übrigen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (Unionsbürgerinnen und Unionsbürger) an der Wahl zur Bürgerschaft teilnehmen.“

### „§ 49 Wahlrecht, Wählbarkeit und Verlust der Mitgliedschaft

(1) Wahlberechtigt sind alle Deutschen und Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, die im Beiratsbereich gemäß § 1 an der Wahl zur Bürgerschaft teilnehmen. Wahlberechtigt ist unter den übrigen Voraussetzungen des § 1 auch, wer sich am Wahltag rechtmäßig im Bundesgebiet aufhält, sich am Wahltag seit fünf Jahren rechtmäßig, geduldet oder gestattet im Bundesgebiet aufhält und am Wahltag im Beiratsbereich eine Wohnung innehat oder, sofern er eine Wohnung in der Bundesrepublik Deutschland nicht innehat, sich sonst gewöhnlich aufhält.

(2) Wählbar zum Beirat ist jede nach Absatz 1 wahlberechtigte Person, die am Wahltag das 18. Lebensjahr vollendet hat und seit mindestens drei Monaten im jeweiligen Beiratsbereich eine Wohnung innehat oder, sofern sie eine Wohnung in der Bundesrepublik Deutschland nicht innehat, sich sonst gewöhnlich aufhält.

(3) Die Bestimmungen dieses Gesetzes über die Wohnung, die Berechnung der Fristen und den Ausschluss von der Wählbarkeit gelten entsprechend.

(4) Das Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter kann den Verlust der Mitgliedschaft im Beirat regeln.“

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) beschloss zugleich, zur Klärung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gemäß Artikel 140 Abs. 1 BremLV dem Staatsgerichtshof folgende Zweifelsfrage über die Auslegung der Verfassung vorzulegen:

„Ist das von der Bürgerschaft (Landtag) in ihrer Sitzung vom 24. Januar 2013 in 1. Lesung beschlossene Gesetz zur Ausweitung des Wahlrechts mit der Verfassung – insbesondere Art. 66 Abs. 1 und Art. 67 Abs. 1 BremLV – vereinbar?“

Zur Begründung führte die Bremische Bürgerschaft (Landtag) aus:

„Die Bürgerschaft (Landtag) hat das Gesetz zur Ausweitung des Wahlrechts (Anlage 6 zur Drs. 18/731) bereits in 1. Lesung beschlossen. Sie beabsichtigt, dieses Gesetz auch in 2. Lesung zu beschließen, sofern der Staatsgerichtshof die Vereinbarkeit dieses Gesetzes mit der Verfassung bejaht. Nach den bisherigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und des Staatsgerichtshofs zum Ausländerwahlrecht (BVerfG, Urteil vom 31. Oktober 1990, Az.: 2 BvF 2/89, 2 BvF 6/89, BVerfGE 83, 37ff.; BVerfG, Urteil vom 31. Oktober 1990, Az.: 2 BvF 3/89, BVerfGE 83, 60ff.; Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, Entscheidung vom 8. Juli 1991, Az.: St 2/91, BremStGHE 5, 36, 46ff.) ist die Vereinbarkeit dieses Gesetzes mit Art. 66 Abs. 1 BremLV und Art. 67 Abs. 1 BremLV allerdings umstritten. Die Bürgerschaft (Landtag) hält aus den unter anderem vom Gutachter Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich K. Preuß in seinem Gutachten vom 16. November 2012 (Anlage 4 zur Drs. 18/731) vorgetragenen Gründen die vorgenannte Rechtsprechung für überholt und das Gesetz zur Ausweitung des Wahlrechts für verfassungskonform [...]“.

Dem Staatsgerichtshof ist der Antrag der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) mit Schreiben ihres Präsidenten vom 4. März 2013 zur Entscheidung vorgelegt und mit Schriftsatz vom 21. Januar 2014 begründet worden. Die Regelungen des beabsichtigten Gesetzes zur Ausweitung des Wahlrechts seien mit der Bremischen Landesverfassung vereinbar.

Der Volksbegriff der Bremischen Landesverfassung könne autonom und unabhängig vom Begriff des Volkes im Sinne des Grundgesetzes ausgelegt werden. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG stehe dem jedenfalls nach der Einfügung von Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG in das Grundgesetz nicht entgegen. Die Bremische Landesverfassung enthalte an keiner Stelle eine explizite Definition dessen, was mit Volk im Sinne der Art. 66 Abs. 1 und 67 Abs. 1 BremLV gemeint sei. Im Unterschied zu zahlreichen anderen Verfassungen der Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland verzichte die Bremische Landesverfassung auf einen Bezug zur deutschen Staatsangehörigkeit als Voraussetzung der Zugehörigkeit zum Volk und der daran anknüpfenden Wahlberechtigung. Art. 75 Abs. 1 S. 2 BremLV lasse erkennen, dass die Bremische Landesverfassung es dem einfachen Gesetzgeber überlasse, das aktive und passive Wahlrecht zur Bremischen Bürgerschaft zu bestimmen. Diese Verantwortungszuweisung harmonisiere mit Art. 66 BremLV, der das in seinem Abs. 1 normierte Prinzip der Volkssouveränität dahingehend konkretisiere, dass die Staatsgewalt „durch die Gesamtheit der stimmberechtigten Bewohner des bremischen Staatsgebietes“ ausgeübt werde.

Die bisherigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und des Staatsgerichtshofs (BVerfG, Urt. v. 31.10.1990 – 2 BvF 2, 6/89 – BVerfGE 83, 37 ff.; BVerfG, Urt. v. 31.10.1990 – 2 BvF 3/89 – BVerfGE 83, 60 ff.; BremStGH, Ent. v. 8.7.1991 – St 2/91 – BremStGHE 5, 36, 47 ff.) zum Ausländerwahlrecht und zum Volksbegriff seien in Frage zu stellen. Der Grundsatz der Demokratie im Sinne des Grundgesetzes sei ein offenes Prinzip, das alternative Auslegungen nicht nur zulasse, sondern sogar nahelege. So ergebe sich insbesondere aus der in Art. 1 Abs. 1 GG gewährleisteten Menschenwürde nicht nur die Vorstellung, sondern auch positivrechtlich die prinzipielle Verpflichtung, eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und den dauerhaft der Herrschaft des Staates Unterworfenen herzustellen. Die Betroffenheit von Staatsgewalt als Anknüpfungspunkt für das Wahlrecht könne über rationale Kriterien pragmatisch bestimmt werden.

Die jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts greife auf einige Ansatzpunkte für ein alternatives Verständnis des grundgesetzlichen Demokratieprinzips zurück. In der Lissabon-Entscheidung (BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. – BVerfGE 123, 267 ff.) habe das Gericht das Demokratieprinzip des Grundgesetzes in einen unmittelbaren Zusammenhang mit dem konstitutiven Prinzip personaler Freiheit gestellt und postuliert, dass eben dieses Prinzip ohne freie und gleiche Wahl desjenigen Organs, das einen bestimmenden Einfluss auf die Regierung und die Gesetzgebung des Bundes habe, unvollständig bleibe. Auch werde in dieser Entscheidung der Anspruch auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt in der Würde des Menschen verankert.

Zahlreiche Entwicklungen im deutschen Verfassungsrecht, im europäischen und im internationalen Recht hätten die zentralen Prämissen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Staatsgerichtshofs zum Ausländerwahlrecht widerlegt. Auch habe das Staatsangehörigkeitsrecht die Diskrepanz zwischen wahlberechtigten und nicht wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohnern nicht schließen und werde dies auch in Zukunft nicht leisten können.

### III.

In der mündlichen Verhandlung am 31. Januar 2014 ist der Akademische Rat Dr. Felix Hanschmann durch Beschluss des Staatsgerichtshofs als Beistand für die Bremische Bürgerschaft (Landtag) gemäß § 14 Abs. 1 S. 4 BremStGHG zugelassen worden. Er hat die Rechtsauffassung der Antragstellerin dargelegt und vertieft.

Die Antragstellerin beantragt eine Entscheidung über die Frage: „Ist das von der Bürgerschaft (Landtag) in ihrer Sitzung vom 24. Januar 2013 in erster Lesung beschlossene Gesetz zur Ausweitung des Wahlrechts mit der Verfassung – insbesondere Art. 66 Abs. 1 und Art. 67 Abs. 1 BremLV – vereinbar?“

Der mitwirkungsberechtigte Senator für Justiz und Verfassung hat von einer Stellungnahme abgesehen.

### B.

Der Antrag ist zulässig.

### I.

Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs ergibt sich aus Art. 140 Abs. 1 S. 1 BremLV iVm § 10 Nr. 2 BremStGHG. Anders als das Bundesrecht, dem eine „vorbeugende Feststellung“ der Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit noch nicht bestehender Normen mit dem Grundgesetz fremd ist (BVerfG, Urt. v. 30.7.1952 – 1 BvF 1/52 – BVerfGE 1, 396, 400), lässt Art. 140 Abs. 1 S. 1 BremLV angesichts seiner weiten Fassung die Prüfung eines bloßen Gesetzentwurfs grundsätzlich zu (BremStGH, Ent. v. 4.7.1953 – St 1/53, BremStGHE 1, 42; BremStGH, Ent. v. 3.5.1957 – St 1/56 – BremStGHE 1, 96, 102; BremStGH, Urt. v. 14.5.2009 – St 2/08 – LVerfGE 20, 143, 154). Auch insoweit handelt es sich um „die Entscheidung von Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung“, nämlich hier der Frage, ob die Ausweitung des Wahlrechts gegen

Art. 66 Abs. 1 BremLV, wonach die Staatsgewalt vom Volke ausgeht, verstoßen würde.

Soweit für die Auslegung des Landesverfassungsrechts bundesverfassungsrechtliche Maßstäbe wie beispielsweise die des Art. 28 Abs. 1 S. 1, S. 2 und S. 3 GG oder Art. 20 Abs. 2 GG bedeutsam sind, ist für deren Auslegung der Staatsgerichtshof gleichfalls zuständig (BremStGH, Ent. v. 22.1.1996 – St 1/94 – BremStGHE 6, 11, 18; BremStGH, Urt. v. 14.5.2009 – St 2/08 – LVerfGE 20, 143, 154). Das hat der Staatsgerichtshof bereits in seiner Entscheidung vom 5.1.1957 (St 2/56 - BremStGHE 1, 71, 77) wie folgt begründet: „In allen denjenigen Fällen, in denen sich bei der Prüfung von Landesverfassungsrecht im Zusammenhang mit der zu treffenden Entscheidung – incidenter – Fragen aus der Bundesverfassung ergeben, ist deren Würdigung den Landesverfassungsgerichten nicht nur nicht verwehrt, sondern gehört sie zur pflichtgemäßen Beurteilung des von ihnen zu entscheidenden Tatbestandes. Hier greift nur jene Beschränkung ein, die Artikel 100 Abs. 3 GG enthält, die aber zugleich die grundsätzliche Befugnis bestätigt: will nämlich ein Landesverfassungsgericht in der Auslegung des Grundgesetzes von einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts oder einer solchen eines anderen Landesverfassungsgerichts abweichen, so hat das Landesverfassungsgericht die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen“. Daran ist festzuhalten.

## II.

Eine präventive Normenkontrolle durch den Staatsgerichtshof ist allerdings nur unter qualifizierten Voraussetzungen zulässig.

Sie setzt zunächst voraus, dass der zu beurteilende Gesetzentwurf bereits eindeutige Konturen erhalten, das heißt eine genau feststehende und damit am Maßstab der Verfassung messbare Formulierung gefunden hat (BremStGH, Urt. v. 14.5.2009 – St 2/08 – LVerfGE 20, 143, 154). Dies ist ausweislich des in erster Lesung beschlossenen Gesetzentwurfs der Fall.

Außerdem muss absehbar sein, dass das Gesetzgebungsverfahren mit dem Ziel der Verabschiedung der Norm fortgesetzt werden soll, wenn der Staatsgerichtshof die Vereinbarkeit des Entwurfs mit der Verfassung feststellt. Der Staatsgerichtshof erlässt keine Entscheidung „auf Vorrat“. Eine solche Entscheidung würde dem Erfordernis eines objektiven Klarstellungsinteresses widersprechen (BremStGH, Ent. v. 22.1.1996 – St 1/94 – BremStGHE 6, 11, 18), das auch in einem „objektiven Verfassungsbewahungsverfahren“ wie nach Art. 140 Abs. 1 S. 1 BremLV (BremStGH, Ent. v. 30.11.1983 – St 1/83 – BremStGHE 4, 74, 78) vorliegen muss (BremStGH, Urt. v. 14.5.2009 – St 2/08 – LVerfGE 20, 143, 154).

Angesichts der schon durchgeführten, für die Ausweitung des Wahlrechts votierenden ersten Lesung des Gesetzentwurfs am 24. Januar 2013 und der von den drei die Mehrheit bildenden Bürgerschaftsfraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE eingenommenen Haltung ist davon auszugehen, dass bei einer die Verfassungsmäßigkeit der Ausweitung des Wahlrechts bejahenden Entscheidung des Staatsgerichtshofs der Gesetzgebungsprozess fortgesetzt wird (vgl. BremStGH, Ent. v. 3.5.1957 – St 1/56 – BremStGHE 1, 96, 102). Die politische Willensbildung hat sich somit bereits in ausreichender Weise konkretisiert.



## III.

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) ist gemäß Art. 140 Abs. 1 S. 1 BremLV und § 24 Abs. 1 BremStGHG antragsberechtigt. Sie hat in hinreichender Weise dargelegt, auf welche Vorschriften der Landesverfassung sich die Zweifel über die Verfassungsmäßigkeit der Ausweitung des Wahlrechts beziehen könnten (§ 24 Abs. 2 S. 1 BremStGHG; vgl. BremStGH, Ent. v. 10.10.1997 – St 6/96 – BremStGHE 6, 149, 160). Genannt werden insbesondere Art. 66 Abs. 1 und Art. 67 Abs. 1 BremLV. Insofern hat die Antragstellerin vor allem auf die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und des Staatsgerichtshofs zum Ausländerwahlrecht (BVerfG, Urt. v. 31.10.1990 – 2 BvF 2, 6/89 – BVerfGE 83, 37 ff.; BVerfG, Urt. v. 31.10.1990 – 2 BvF 3/89 – BVerfGE 83, 60 ff; BremStGH, Ent. v. 8.7.1991 – St 2/91 – BremStGHE 5, 36, 46 ff) hingewiesen, in denen eine Ausweitung des Wahlrechts auf ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger auf kommunaler Ebene abgelehnt worden ist.

Dabei kommt es nicht darauf an, ob die Antragstellerin selbst Zweifel hat. Es genügt, dass objektiv nachvollziehbare Zweifel bestehen (BremStGH, Urt. v. 14.5.2009 – St 2/08 – LVerfGE 20, 143, 155). Solche Zweifel sind in den Erörterungen des nicht-ständigen Ausschusses „Ausweitung des Wahlrechts“ und in den dem Staatsgerichtshof vorgelegten Gutachten und Stellungnahmen hinreichend zum Ausdruck gebracht worden (vgl. Drs. 18/731). Aus den Ausführungen der Antragstellerin insgesamt ergibt sich, dass sie der Auffassung ist, verfassungsrechtliche Grundsätze stünden einer Ausweitung des Wahlrechts nicht entgegen (vgl. § 24 Abs. 2 S. 2 BremStGHG).

## C.

Der Gesetzgeber ist durch den Umstand, dass der Staatsgerichtshof die Frage, ob die Landesverfassung für ein Ausländerwahlrecht auf Beiratsebene offen steht, bereits früher entschieden und verneint hat, nicht an einer Neuregelung zur Ausweitung des Wahlrechts auf ausländische Staatsangehörige gehindert (I.). Die im Gesetzentwurf enthaltene Erstreckung des Wahlrechts zur Bürgerschaft auf Unionsbürgerinnen und Unionsbürger (II.) sowie die durch den Gesetzentwurf vorgenommene Ausweitung des Wahlrechts zu den Beiräten auf alle Drittstaatsangehörige (III.) verstoßen aber gegen Art. 66 Abs. 1 BremLV.

## I.

Der Gesetzgeber ist durch die Entscheidung des Staatsgerichtshofs zur Unzulässigkeit eines Ausländerwahlrechts auf Beiratsebene (BremStGH, Ent. v. 8.7.1991 – St 2/91 – BremStGHE 5, 36, 49) nicht grundsätzlich an einer Neuregelung gehindert. Zwar könnte es der Bürgerschaft möglicherweise untersagt sein, nach einer normverwerfenden Entscheidung des Staatsgerichtshofs inhaltsgleiche oder ähnliche Gesetze erneut zu beschließen, weil nach § 11 Abs. 1 S. 1 BremStGHG die Entscheidungen des Staatsgerichtshofs alle Verfassungsorgane der Freien Hansestadt Bremen und damit dem Wortlaut der Norm zufolge auch die Bürgerschaft binden. Ähnliches könnte unter Umständen auch einem landesverfassungsrechtlichen Gebot der Verfassungsorgantreue zu entnehmen sein. Die Existenz, die Herleitung und der Umfang eines entsprechenden Verbots ist auf bundesrechtlicher Ebene in Bezug auf

normverwerfende Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts umstritten (vgl. m. Nachw. zur Rspr. *Klein* in: Benda/Klein Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2012, Rn 1466 ff). Was insoweit auf landesrechtlicher Ebene gilt, kann im Einzelnen offen bleiben.

Ein Gesetz zur Erstreckung des Wahlrechts zur Bürgerschaft auf Unionsbürgerinnen und Unionsbürger hat es bisher ebenso wenig gegeben wie eine diesbezügliche Entscheidung des Staatsgerichtshofs. § 1 Abs. 1a BremWahlG idF des Gesetzentwurfs bezweckt eine neue, erstmalige Regelung dieser Angelegenheit, der damit kein Normwiederholungsverbot entgegenstehen kann.

Auch in Bezug auf die vom Staatsgerichtshof bereits entschiedene Frage der Unzulässigkeit eines Ausländerwahlrechts zu den Beiräten besteht kein Normwiederholungsverbot. Ein Normwiederholungsverbot kann nämlich jedenfalls dann nicht greifen, wenn sich zwischenzeitlich die verfassungsrechtliche Rechtslage geändert haben könnte. Das ist vorliegend der Fall.

Der Staatsgerichtshof hat in seiner Entscheidung vom 8. Juli 1991 festgestellt, dass wegen des in Art. 28 Abs. 1 S. 1 und S. 2 GG verankerten Homogenitätsgebots des Grundgesetzes, dem die Landesverfassung unterworfen sei, das „Demokratieprinzip des Grundgesetzes [...] inhaltsgleich auch Bestandteil der Landesverfassung“ sei (BremStGH, Ent. v. 8.7.1991 – St 2/91 – BremStGHE 5, 36, 48 f). Auf der Ebene des Grundgesetzes sei das Volk nach der einschlägigen und grundsätzlich für den Staatsgerichtshof auch verbindlichen (BremStGH, Ent. v. 8.7.1991 – St 2/91 – BremStGHE 5, 36, 48) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „die Gesamtheit der in dem jeweiligen Wahlgebiet ansässigen Deutschen (Art. 116 Abs. 1 GG)“ (BVerfG, Urt. v. 31.10.1990 – 2 BvF 3/89 – BVerfGE 83, 60, 71). Dem entspreche der Begriff des Volkes im Sinne des Art. 66 Abs. 1 BremLV. Daher sei die Frage, ob die Landesverfassung „für ein Ausländerwahlrecht offen sei, zu nen“ (BremStGH, Ent. v. 8.7.1991 – St 2/91 – BremStGHE 5, 36, 49).

Allerdings ist Art. 28 Abs. 1 GG zeitlich nach dieser Entscheidung des Staatsgerichtshofs durch verfassungsänderndes Gesetz vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2086) um seinen heutigen Satz 3 ergänzt worden. Danach 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“. Zugleich hat sich die Bundesrepublik Deutschland auch im Übrigen stärker als zuvor zur Europäischen Union geöffnet, der insbesondere durch den Vertrag von Lissabon ([ABl. C 306/1 v. 17.12.2007](#)) zahlreiche Kompetenzen übertragen wurden. Damit könnte sich die vom Staatsgerichtshof zur Interpretation der Landesverfassung herangezogene grundgesetzliche Rechtslage geändert haben. Da sich dadurch zugleich die Inhalte des Art. 66 Abs. 1 BremLV verändert haben könnten, ist der Landesgesetzgeber unabhängig von den Einzelheiten der Existenz, der Herleitung und des Umfangs eines landesrechtlichen Normwiederholungsverbots durch das Vorhandensein der einschlägigen Entscheidung des Staatsgerichtshofs nicht grundsätzlich an einer Neuregelung des Ausländerwahlrechts auf der Ebene der Beiräte gehindert.

## II.

Die in § 1 Abs. 1a BremWahlG idF des Gesetzentwurfs enthaltene Erstreckung des Wahlrechts zur Bürgerschaft auf Unionsbürgerinnen und Unionsbürger verstößt gegen Art. 66 Abs. 1 BremLV. Nach Art. 66 Abs. 1 BremLV geht die Staatsgewalt vom Volke aus. Unionsbürgerinnen und Unionsbürger gehören mangels deutscher Staatsangehörigkeit nicht zum Volk im Sinne dieser Vorschrift.

1. Zwar definiert die Bremische Landesverfassung nicht explizit, wer zum Volk zählt. Die Bremische Landesverfassung unterscheidet sich dadurch von anderen Landesverfassungen, die teilweise – in sprachlich unterschiedlicher Weise – ausdrücklich auf das deutsche Volk (vgl. Art. 26 Abs. 1 BWVerf; Art. 2 S. 1 Berl.Verf.; Art. 3 Abs. 1 S. 1 Bbg.Verf.; Art. 73 Abs. 1 Hess.Verf.; Art. 8 Abs. 2 Nds.Verf.; Art. 64 S. 1 SLVerf; Art. 42 Abs. 2 S. 1 Verf.LSA) oder sogar auf die deutsche Staatsangehörigkeit Bezug nehmen (Art. 46 Abs. 2 iVm Art. 104 Thür.Verf.). Demgegenüber scheint die Bremische Landesverfassung auf den ersten Blick einem weiter gefassten Volksbegriff zuzuneigen. So heißt es beispielsweise in Art. 66 Abs. 2 BremLV, dass die Staatsgewalt „unmittelbar durch die Gesamtheit der stimmberechtigten Bewohner des bremischen Staatsgebietes“ ausgeübt wird, und nach Art. 83 Abs. 1 S. 1 BremLV sind die Mitglieder der Bürgerschaft „Vertreter der ganzen bremischen Bevölkerung“. Auch gesteht Art. 75 Abs. 1 S. 2 BremLV dem Gesetzgeber Entscheidungen über Fragen der Wahlberechtigung und der Wählbarkeit zu.

Als Verfassung eines Gliedstaates „der deutschen Republik“ (Art. 64 BremLV) ist die Bremische Landesverfassung dem allgemeinen und dem speziellen Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 S. 1 und S. 2 GG unterworfen. Die Auslegung des Begriffs des Volkes in Art. 66 Abs. 1 BremLV muss daher – will die Bremische Landesverfassung nicht gegen das Grundgesetz verstoßen und insoweit nichtig sein – im Lichte der zwingenden Anforderungen des Art. 28 Abs. 1 S. 1 und S. 2 GG erfolgen. Der Staatsgerichtshof hat aus diesem Grund entschieden, dass wegen des grundgesetzlichen Homogenitätsgebots des Art. 28 Abs. 1 S. 1 und S. 2 GG das „Demokratieprinzip des Grundgesetzes [...] inhaltsgleich auch Bestandteil der Landesverfassung“ ist (BremStGH, Ent. v. 8.7.1991 – St 2/91 – BremStGHE 5, 36, 48 f). Angesichts des Umstandes, dass nach der allgemeinen Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern nur den „Grundsätzen“ des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen und damit die Ordnung des Grundgesetzes für die Ebene des Bundes in den Landesverfassungen nicht in jedem Detail nachgezeichnet sein muss, kann dahinstehen, ob sich diese weitreichende Annahme des Staatsgerichtshofs tatsächlich auf alle Ausprägungen des Demokratieprinzips bezogen hat. Innerhalb des von Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG gezogenen Rahmens ist das Demokratieprinzip des Grundgesetzes in Bezug auf die Länder in der Tat im Ausgangspunkt ein offenes, gestaltbares Prinzip.

Die Aussage des Staatsgerichtshofs, dass wegen des grundgesetzlichen Homogenitätsgebots das „Demokratieprinzip des Grundgesetzes [...] inhaltsgleich auch Bestandteil der Landesverfassung“ ist (BremStGH, Ent. v. 8.7.1991 – St 2/91 – BremStGHE 5, 36, 48 f), trifft aber in jedem Fall für die Frage zu, wer zum Wahlvolk zählt. Das liegt an der gegenüber Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG speziellen und strengeren Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, der zufolge „das Volk“ in den Ländern eine Vertretung haben muss. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG knüpft an Art. 20 Abs. 2

S. 2 GG an. Danach wird die Staatsgewalt „vom Volke in Wahlen und Abstimmungen“ ausgeübt. Das Volk eines Landes im Sinne des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG ist – bezogen auf das jeweilige Land – mit dem des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG identisch. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG überlässt den Ländern insoweit keinen Regelungsspielraum (*Grzeszick* in: Maunz/Dürig Grundgesetz, Lsbl., Stand: 2013, Art. 20 II Rn 79 ff; *Hellermann* in: Epping/Hillgruber Grundgesetz, 2. Aufl. 2013, Art. 28 Rn 14; *Löwer* in: v. Münch/Kunig Grundgesetz, 6. Aufl. 2013, Art. 28 Rn 26 ff; *Tettinger/Schwarz* in: v. Mangoldt/Klein/Starck Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 28 Abs. 1 Rn 72 ff). Der Begriff des Volkes im Sinne des Art. 66 Abs. 1 BremLV muss dem des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG und damit zugleich dem des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG entsprechen (vgl. zur Einheitlichkeit des Volksbegriffs auf den verschiedenen staatlichen Ebenen vor Einfügung des Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG BVerfG, Urt. v. 31.10.1990 – 2 BvF 2, 6/89 – BVerfGE 83, 37, 53; BVerfG, Urt. v. 31.10.1990 – 2 BvF 3/89 – BVerfGE 83, 60, 71; BremStGH, E. v. 8.7.1991 – St 2/91 – BremStGHE 5, 36, 47). Regelungsspielräume des Landesgesetzgebers in Bezug auf Fragen der Wahlberechtigung und der Wählbarkeit nach Art. 75 Abs. 1 S. 2 BremLV betreffen daher zum Beispiel das Wahlalter oder Wählbarkeitsbeschränkungen im Sinne des Art. 137 Abs. 1 GG.

2. Zum Volk, das die Ausübung von Staatsgewalt nach Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG legitimiert und damit Wahlvolk sowohl im Sinne des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG als auch im Sinne des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG ist, zählen – unter gewissen historisch und unionsrechtlich bedingten Modifikationen nach Art. 116 GG und nach Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG (3.a)) – nur die deutschen Staatsangehörigen. Das Bundesverfassungsgericht hat das – vor Einfügung des Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG in die Verfassung – vor allem verfassungssystematisch wie folgt begründet: „Auch andere Regelungen des Grundgesetzes, die einen Bezug zum Volk aufweisen, lassen keinen Zweifel daran, daß Staatsvolk das deutsche Volk ist: Nach der Präambel ist es das Deutsche Volk, welches sich kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt das Grundgesetz gegeben hat; Art. 33 Abs. 1 und 2 gewährleistet jedem Deutschen in jedem Lande die gleichen staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten; nach Art. 56 und Art. 64 Abs. 2 schwören der Bundespräsident und die Mitglieder der Bundesregierung, ihre Kraft dem Wohle des deutschen Volkes zu widmen; schließlich weist Art. 146 dem deutschen Volke die Entscheidung über eine das Grundgesetz zu gegebener Zeit ablösende Verfassung zu. In nicht zu übersehender Parallelität erklären die Präambel und Art. 146 GG das deutsche Volk zum Träger und Subjekt des Staates der Bundesrepublik Deutschland“ (BVerfG, Urt. v. 31.10.1990 – 2 BvF 2, 6/89 – BVerfGE 83, 37, 51). Dem hat sich der Staatsgerichtshof – ebenfalls vor Einfügung des Satzes 3 in Art. 28 Abs. 1 GG – angeschlossen (BremStGH, Ent. v. 8.7.1991 – St 2/91 – BremStGHE 5, 36, 47 ff).

Das Kriterium der Staatsangehörigkeit ist kein wertendes oder ideologisch behaftetes, sondern ein formales Kriterium: „Die Staatsangehörigkeit ist die rechtliche Voraussetzung für den gleichen staatsbürgerlichen Status, der einerseits gleiche Pflichten, zum anderen und insbesondere aber auch die Rechte begründet, durch deren Ausübung die Staatsgewalt in der Demokratie ihre Legitimation erfährt“ (BVerfG, Urt. v. 31.10.1990 – 2 BvF 2, 6/89 – BVerfGE 83, 37, 51). Dabei steht die Verleihung der Staatsangehörigkeit nicht im Belieben der Staatsorgane. Sie bestimmt sich vielmehr nach den gesetzlichen Regelungen des Staatsangehörigkeitsrechts, die ihrerseits den Grundentscheidungen der Verfassung, wie sie vor allem in den Grundrechten zum Ausdruck kommen, Rechnung tragen müssen (BVerfG, Beschl. v. 21.05.1974 – 1 BvL 22/71 und 21/72 – BVerfGE 37, 217, 239). Das Staatsangehörigkeitsrecht un-

terliegt insoweit den Diskriminierungsverboten des Art. 3 Abs. 2 und 3 GG. Ethnische oder religiöse Differenzierungs- oder Ausschlusskriterien sind danach unzulässig; das geltende Staatsangehörigkeitsrecht sieht sie auch nicht vor. Das bedeutet, dass die Zusammensetzung des Staatsvolkes offen ist und dem gesellschaftlichen Wandel unterliegt.

Zwar sind aus demokratiethoretischer Sicht alternative Modelle denkbar, die für die Frage, wer zum Staatsvolk gehört, beispielsweise daran ansetzen könnten, wer von Staatsgewalt betroffen ist. Dafür enthält das Grundgesetz aber keinen normativen Ansatzpunkt. Im Gegenteil: Das Grundgesetz lässt durchgängig erkennen, dass die Zugehörigkeit zum Staatsvolk an die Staatsangehörigkeit geknüpft ist. Es stellt das Institut der Staatsangehörigkeit in Art. 16 GG unter seinen ausdrücklichen Schutz.

Zu erwägen ist, ob die in Art. 1 Abs. 1 GG verankerte Menschenwürde dazu verpflichtet, eine Kongruenz zwischen dem Wahlvolk und den dauerhaft von deutscher Staatsgewalt Betroffenen herzustellen. Ob dies der Fall ist, kann hier dahinstehen. Nach der Konzeption des Grundgesetzes ist das Staatsangehörigkeitsrecht das richtige Instrument, diese Kongruenz herbeizuführen.

3. Daran hat sich seit den einschlägigen verfassungsgerichtlichen Entscheidungen auch nichts geändert. Weder die Einfügung des Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG in das Grundgesetz (a)) noch die stärkere Öffnung der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Union (b)) machen die Annahme hinfällig, dass der Begriff des Volkes im Sinne des Grundgesetzes unter gewissen historisch und unionsrechtlich bedingten Modifikationen nach Art. 116 GG und nach Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG durchgängig an die deutsche Staatsangehörigkeit anknüpft und dass die Begriffe des Volkes nach Art. 20 Abs. 2 GG und des Volkes eines Landes im Sinne des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG einheitlich zu interpretieren sind.

a) Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG bestimmt, dass 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“ sind. Die Einfügung dieser Vorschrift in das Grundgesetz hat nicht dazu geführt, dass der Begriff des Volkes im Sinne des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, das in den Ländern eine nach näher bestimmten Grundsätzen gewählte Vertretung haben muss, anders interpretiert werden kann als der Begriff des Volkes in Art. 20 Abs. 2 GG. Die Einfügung des Satzes 3 in Art. 28 Abs. 1 GG hat auch nichts daran geändert, dass das Volk im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG aus der Gesamtheit der deutschen Staatsangehörigen besteht (*Hellermann* in: Epping/Hillgruber Grundgesetz, 2. Aufl. 2013, Art. 28 Rn 14; *Grzeszick* in: Maunz/Dürig Grundgesetz, Lsbl., Stand: 2013, Art. 20 II Rn 79 ff; *Scholz* in: Maunz/Dürig Grundgesetz, Lsbl., Stand: 2013, Art. 28 Rn 41c; *Löwer* in: v. Münch/Kunig Grundgesetz, 6. Aufl. 2013, Art. 28 Rn 26 ff; *Tettinger/Schwarz* in: v. Mangoldt/Klein/Starck Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 28 Abs. 1 Rn 72 ff, 120). Zwar hat Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG für die Ebene der Kreise und Gemeinden die Legitimationsgrundlage für die Ausübung von Staatsgewalt erweitert. Diese Erweiterung betrifft aber personell allein die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und erstreckt sich gegenständiglich nur auf Kreise und Gemeinden. Sie ändert grundsätzlich nichts daran, dass Anknüpfungspunkt für die Zugehörigkeit zum Wahlvolk weiterhin auf allen drei Ebenen - Bund, Länder und Gemeinden - die Staatsangehörigkeit ist.

Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat es mit Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG nicht etwa den Ländern überlassen, den Begriff des Staatsvolkes zu bestimmen. Die identische Anknüpfung des Wahlvolkes und der Volksbegriffe an die Staatsangehörigkeit auf allen drei staatlichen Ebenen hat eine bis zu Beginn des 19. Jahrhunderts zurückreichende Tradition, die das Bundesverfassungsgericht ausführlich beschrieben hat (BVerfG, Urt. v. 31.10.1990 – 2 BvF 2, 6/89, BVerfGE 83, 37, 56 f). Das Bundesverfassungsgericht hat seine Annahmen zum aus seiner Sicht identischen Begriff des Volkes in Art. 20 Abs. 2 GG und in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG in den genannten Entscheidungen zum Ausländerwahlrecht unmissverständlich zum Ausdruck gebracht. Es ist daher zu erwarten, dass eine Verfassungsänderung mit dem Ziel, die Verbindung von Staatsvolk und Staatsangehörigkeit prinzipiell zu lockern und zugleich die Definition, wer zum Wahlvolk eines Landes im Sinne des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG gehört, den Ländern zu überlassen, klar und eindeutig erfolgt wäre. Die Einfügung von Satz 3 in Art. 28 Abs. 1 GG enthält keine solche Verfassungsänderung.

aa) Anlass dieser Verfassungsänderung war das bevorstehende Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht (ABl. C 191/1 v. 29.7.1992). Durch ihn sollte Art. 8b Abs. 1 (heute: Art. 22 Abs. 1 AEUV) in den damaligen EG-Vertrag aufgenommen werden. Er sah vor, dass – vorbehaltlich näherer Bestimmung durch einstimmigen Beschluss auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments – 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 haben muss. Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG dient ausschließlich dazu, den Rechtszustand herzustellen und in den Verfassungstext aufzunehmen, der sonst durch den Vorrang des Gemeinschaftsrechts und dann entgegen dem Wortlaut des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG ohnehin entstanden wäre: Das kommunale Wahlrecht sollte für das Volk in den Gemeinden und Kreisen in dem sich aus dem Gemeinschaftsrecht ergebenden Umfang erweitert werden. Weitere Rechtsfolgen begründet Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG nicht. Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG bezweckt lediglich die Öffnung der bundesdeutschen Verfassungsordnung für die gemeinschafts- bzw. unionsrechtlich verankerten Rechtspositionen der Angehörigen der EU-Mitgliedstaaten (*Burkholz DÖV* 1995, 816, 819; *Meyer-Teschendorf/Hofmann ZRP* 1995, 290 ff.; *Kaufmann ZG* 1998, 25, 35). Die Norm ist ein „integrationsbedingter Zurechnungstatbestand eigener Art“ (*Kaufmann ZG* 1998, 25, 40), der trotz entstehender Inkongruenzen „nicht modifizierend auf sonstige Verfassungsbestimmungen – wie Art. 20 II 1 und 2, 28 I 1 und 2 GG – einwirken kann“ (*Meyer-Teschendorf/Hofmann ZRP* 1995, 290, 292).

bb) Die Gesetzesmaterialien lassen ebenfalls keinen Zweifel an dieser - beschränkten - Reichweite von Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG. In der Begründung der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 2. Oktober 1992 (BT-Drs. 12/3338, 1, 10 f) wird zunächst der Inhalt des Art. 8b Abs. 1 EGV geschildert. Im Anschluss heißt es u.a.: „Die Vorschrift [...] erweitert (gewährt) das aktive und passive Kommunalwahlrecht in dem in Artikel 8 b Abs. 1 des EG-Vertrags in der Fassung des Unions-Vertrags vorgesehenen Umfang auf Personen, die nicht Deutsche sind, aber die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der EG besitzen und ihren Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland haben. Das Kommunalwahlrecht für Unionsbürger umfaßt nicht das Wahlrecht zu den Landesparlamenten – auch nicht in den Stadtstaaten. Eine solche gemeinschaftsrechtliche Regelung würde die Frage aufwerfen, ob damit nicht die von Artikel 79 Abs. 3 GG gezogenen Grenzen

überschritten würden. Für die Ausgestaltung dieses Wahlrechts im einzelnen sind die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts maßgebend.“ Dieses Zitat zeigt zum einen, dass eine grundsätzliche Ablösung des Volksbegriffs von der deutschen Staatsangehörigkeit sowie eine Neuausrichtung des Verhältnisses des Volksbegriffs auf Bundes- und Landesebene nicht beabsichtigt waren und dass zum anderen ein Ausländerwahlrecht auf Landesebene sogar für verfassungsrechtlich höchst problematisch gehalten wurde. Es sollte lediglich für die kommunale Ebene dem Vorrang des EU-Rechts verfassungstextlich Rechnung getragen werden.

Das belegen auch die vorangehenden Diskussionen um ein kommunales Ausländerwahlrecht in der Gemeinsamen Verfassungskommission. Dort haben sich Anträge, das kommunale Wahlrecht auf alle Ausländer mit ständigem Wohnsitz in Deutschland zu erstrecken bzw. die Entscheidung über ihr kommunales Wahlrecht dem jeweiligen Landesrecht zu überantworten, gerade nicht durchgesetzt (BT-Drs. 12/6000, 97). Außerdem blieb der Vorschlag erfolglos, den Ländern Berlin, Bremen und Hamburg zu ermöglichen, Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern ein Wahlrecht zu den Landtagen einzuräumen (BT-Drs. 12/6000, 140; BT-Drs. 12/3338, 1, 12 ff). Das untermauert, dass eine grundsätzliche Ablösung des Volksbegriffs von der Staatsangehörigkeit sowie eine Neuausrichtung des Verhältnisses des Volksbegriffs auf Bundes- und Landesebene gerade nicht beabsichtigt war und dass das Grundgesetz durch die Einfügung des Satzes 3 in Art. 28 Abs. 1 GG gerade nicht entsprechend geändert werden sollte. Es ging ausschließlich um die Abbildung des gemeinschaftsrechtlich geforderten Standards. Zwar wird die Entstehungsgeschichte einer Norm gelegentlich als eine die übrigen Auslegungsmethoden lediglich ergänzende, nachrangige Methode betrachtet. Im vorliegenden Fall entspricht allerdings das Ergebnis der historischen Interpretation Wortlaut und systematischer Stellung der Vorschrift.

cc) Wortlaut und systematische Stellung von Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG lassen keinen Zweifel an der Reichweite der Vorschrift. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat Art. 28 Abs. 1 S. 1 und S. 2 GG unverändert gelassen. Nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG muss das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Daran schließt sich in einem weiteren Satz an, dass bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden „auch“, also zusätzlich Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der Europäischen Union besitzen, wahlberechtigt und wählbar sind. Die Formulierung, dass sich dies „nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft“ bemisst, zeigt, dass Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG nicht die Ableitungszusammenhänge für die Legitimation von Staatsgewalt durch Wahlen grundsätzlich verändert, sondern lediglich den Vorrang des Unionsrechts verdeutlicht und eine Norm ist, die auf das Unionsrecht verweist. Hätte stattdessen grundsätzlich oder jedenfalls für die kommunale Ebene der Volksbegriff verändert werden sollen, hätte es aus systematischer Sicht nahegelegen, das in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG oder in Art. 20 Abs. 2 GG - und dann auch ausdrücklich - zu normieren.

b) Auch die insbesondere durch den am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon erfolgte stärkere Öffnung der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Union hat nicht dazu geführt, dass von einem Begriff des Staatsvolkes, der an die deutsche Staatsangehörigkeit anknüpft, abzuweichen ist. Art. 23 GG ermöglicht die Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland an der europäischen Integration. Dabei sieht Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG – ebenso wie Art. 24 Abs. 1 GG im Hinblick auf sonstige zwischenstaatliche Einrichtungen – ausdrücklich auch die Übertra-

gung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union vor. Das Grundgesetz akzeptiert damit, dass in diesem Fall, also bei der Übertragung von Hoheitsgewalt auf die Europäische Union oder auf andere zwischenstaatliche Einrichtungen, eine demokratischen Anforderungen entsprechende Ausübung von Hoheitsgewalt durch die Organe dieser Einrichtungen auch ohne Rückbindung an ein nach Grundsätzen der Staatsangehörigkeit definiertes Staatsvolk möglich ist. Anders wäre die Ausübung von Hoheitsgewalt durch zwischenstaatliche Einrichtungen auch gar nicht möglich. Das hat aber keine Folgen für die Frage, wie sich die nicht übertragene deutsche Staatsgewalt legitimiert, die gerade nicht auf die Europäische Union übertragen ist.

Davon geht auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Lissabon-Urteil aus. Das Gericht stellt dort fest: „Art. 38 Abs. 1 GG gewährleistet jedem wahlberechtigten Deutschen das Recht, die Abgeordneten des Deutschen Bundestages zu wählen. Mit der allgemeinen, freien und gleichen Wahl der Abgeordneten des deutschen Bundestages betätigt das Bundesvolk seinen politischen Willen unmittelbar“ (BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. – BVerfGE 123, 267, 340). Später heißt es in der Entscheidung: „Das Grundgesetz verlangt, dass jeder Bürger frei und im Rechtssinne (vor dem Gesetz) gleich ist. Für das Demokratiegebot bedeutet dies, dass jedem Staatsangehörigen [...] ein gleicher Anteil an der Ausübung der Staatsgewalt zusteht“ (BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. – BVerfGE 123, 267, 342).

Schließlich hat die Übertragung von Hoheitsgewalt auf zwischenstaatliche Einrichtungen auch gerade an der Staatsangehörigkeit ansetzende Grenzen, auf die das Bundesverfassungsgericht in der Lissabon-Entscheidung wie folgt hingewiesen hat: „Auch angesichts des Ausbaus der Rechte der Unionsbürger bewahrt das deutsche Staatsvolk solange seine Existenz, wie die Unionsbürgerschaft die Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten nicht ersetzt oder überlagert. Der abgeleitete Status der Unionsbürgerschaft und die Wahrung der mitgliedstaatlichen Staatsangehörigkeit bilden die Grenze für die in Art. 25 Abs. 2 AEUV angelegte Entwicklung der Unionsbürgerrechte und für die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union [...]. So bestehen mitgliedstaatliche Möglichkeiten der Differenzierung aufgrund der Staatsangehörigkeit fort“ (BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. – BVerfGE 123, 267, 405). Dabei bezieht sich das Bundesverfassungsgericht in der Sache auf Art. 9 S. 3 EUV sowie auf Art. 20 Abs. 1 S. 3 AEUV, die beide bestimmen: „Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie aber nicht.“

4. Es trifft zu, dass die idealtypische Kongruenz zwischen Staatsangehörigkeit, Wahlrecht und dem Unterworfensein von Staatsgewalt in der Bundesrepublik Deutschland infolge von Zuwanderung nicht besteht. Will man das rechtlich auffangen, bestehen zwei Möglichkeiten.

Zum einen kann, wie es die Art. 73 Abs. 1 Nr. 2, 116 Abs. 1 GG belegen, der Bundesgesetzgeber durch Änderungen des Staatsangehörigkeitsrechts den Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft erleichtern und auf diese Weise den Kreis der nach Art. 20 Abs. 2, 28 Abs. 1 S. 2 GG Wahlberechtigten der Realität entsprechend vergrößern. Auf diesen Weg hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich hingewiesen, um einer Inkongruenz zwischen den Inhabern demokratischer Rechte und den dauerhaft staatlicher Herrschaft Unterworfenen entgegenzuwirken (BVerfG, Urt. v. 31.10.1990 – 2 BvF 2, 6/89 – 37, 52). Der Bundesgesetzgeber hat dementsprechend seit 1990 wiederholt Regelungen getroffen, um den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit zu erleichtern (vgl. etwa Gesetz zur Neuregelung des Ausländergesetzes



vom 9.7.1990, BGBl. I S. 1354: Erleichterte Einbürgerung von jüngeren Ausländern und von Erwachsenen nach längerem Aufenthalt; Gesetz zur Änderung asylverfahrensrechtlicher, ausländerrechtlicher und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften vom 30.6.1993, BGBl. I S. 1062: Schaffung eines tatbestandlich gebundenen Rechtsanspruchs auf Einbürgerung; Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15.7.1999, BGBl. I S. 1618: Verkürzung der erforderlichen Aufenthaltsdauer, tatbestandlich gebundener geburtsweiser Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit von Kindern ausländischer Eltern; Richtlinienumsetzungsgesetz vom 28.8.2007, BGBl. I S. 1970: weitere Verkürzung der erforderlichen Aufenthaltsdauer bei besonderen Integrationsleistungen, Ausnahme vom Verbot der Mehrstaatigkeit bei Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern). Die genannten Gesetzesänderungen verdeutlichen, dass der Gesetzgeber auf die Migration reagiert hat. Allerdings ist nicht zu verkennen, dass gerade das Richtlinienumsetzungsgesetz in verschiedenen Punkten auch zu einer Anhebung der Einbürgerungsvoraussetzungen geführt hat (vgl. *Berlit* GK-StAR, IV – 2 § 10 Rn 25 ff). Ob die geltenden gesetzlichen Regelungen insgesamt ausreichend sind, ist Gegenstand einer intensiven Diskussion, in der es etwa um die Optionspflicht beim geburtsweisen Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit (§ 29 StAG) oder das grundsätzliche Festhalten an dem Verbot der Mehrstaatigkeit geht (§§ 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 4, 12 StAG; vgl. dazu *Göbel-Zimmermann/Eichhorn* ZAR 2010, 293 ff, *Weinmann/Becher/von Gostowski* ZAR 2013, 373, jeweils m. w. N.). Dem braucht hier aber nicht weiter nachgegangen zu werden. Entscheidend ist, dass der Gesetzgeber das Staatsangehörigkeitsrecht seit 1990 wiederholt einschneidenden Veränderungen unterzogen hat. Diese Veränderungen und der damit einhergehende politische Prozess belegen, dass, wie das Bundesverfassungsgericht ausgeführt hat, das Staatsangehörigkeitsrecht der richtige „Ort [ist], an dem der Gesetzgeber Veränderungen in der Zusammensetzung der Einwohnerschaft der Bundesrepublik Deutschland im Blick auf die Ausübung politischer Rechte Rechnung tragen kann“ (Urt. v. 31.10.1990, 2 BvF 2, 6/89 – BVerfGE 83, 37, 52).

Zum anderen kann angestrebt werden, das Grundgesetz zu ändern und um ein Wahlrecht für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zu den Landtagen zu erweitern. Ob das vor Art. 79 Abs. 3 GG Bestand hat, ist umstritten und hier nicht zu entscheiden

Diese verfassungsrechtlich vorgesehenen Wege können durch Verfassungsinterpretation nicht ersetzt werden.

### III.

Die durch § 49 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 BremWahlG idF des Gesetzentwurfs vorgenommene Ausweitung des aktiven und passiven Wahlrechts zu den Beiräten auf Drittstaatsangehörige verstößt ebenfalls gegen Art. 66 Abs. 1 BremLV.

Der Staatsgerichtshof hat zu dieser Vorschrift, nach der alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, entschieden, dass der Volksbegriff wegen des grundgesetzlichen Homogenitätsgebots wie im Grundgesetz auszulegen ist (StGH, Ent. v. 8.7.1991 – St 2/91 – StGHE 5, 36, 46 f). Diese Aussage hat er – dem Bundesverfassungsgericht folgend (BVerfG, Beschl. v. 15.2.1978 – 2 BvR 134, 268/76 – BVerfGE 47, 253, 272) – ausgehend von Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG ausdrücklich auch auf die unterkommunale Ebene bezogen (StGH, Ent. v. 8.7.1991 – St 2/91 – StGHE 5, 36, 47; vgl. auch StGH,

Ent. v. 29.3.1982 – St 1/81 -, StGHE 4, 19, 55). Das führte ihn seinerzeit dazu, ein Ausländerwahlrecht für die Beiräte abzulehnen, weil sie Staatsgewalt ausüben (StGH, Ent. v. 8.7.1991 – St 2/91 – StGHE 5, 36, 47 ff.). Die Änderung des Art. 28 Abs. 1 GG durch die Einfügung des Satz 3 hat dazu geführt, dass heute an den Beiratswahlen auch Unionsbürgerinnen und Unionsbürger beteiligt werden.

Eine Interpretation des Art. 66 Abs. 1 BremLV dahingehend, dass auch ausländischen Staatsangehörigen, die keine Unionsbürgerinnen und -bürger sind, das Wahlrecht eingeräumt werden kann, ist nur möglich, wenn entweder die Beiräte keine Staatsgewalt ausüben, die demokratisch legitimiert werden muss (1.), wenn Art. 28 Abs. S. 3 GG den Ländern lediglich eine Untergrenze für die Ausländerbeteiligung auf kommunaler Ebene vorgibt, die die Länder durch die Ausweitung des Wahlrechts auf ausländische Staatsangehörige, die nicht Unionsbürgerinnen oder Unionsbürger sind, überschreiten dürfen (2.) oder wenn eine durch die Beteiligung von ausländischen Staatsangehörigen an den Beirätewahlen geminderte personelle demokratische Legitimation durch eine besonders hohe sachliche demokratische Legitimation kompensiert werden kann (3.). Diese Voraussetzungen liegen allesamt nicht vor.

1. Die Beiräte üben Staatsgewalt aus. Ausübung von Staatsgewalt ist jedenfalls alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter (z.B. BVerfG, Beschl. v. 15.2.1978 – 2 BvR 134, 268/76 – BVerfGE 47, 253, 273; BVerfG, Beschl. 31.10.1990 – 2 BvF 3/89, BVerfGE 83, 60, 73, std. Rspr.; StGH, Ent. v. 8.7.1991 – St 2/91 – StGHE 5, 36, 49). Die Zuständigkeiten der Beiräte beschränken sich nicht auf bloß vorbereitende und rein konsultative Tätigkeiten ohne Mitbestimmungsbefugnisse, die möglicherweise nicht auf das Volk zurückgeführt werden müssen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 31.10.1990 – 2 BvF 3/89, BVerfGE 83, 60, 74). Das hat der Staatsgerichtshof bereits für den Zuständigkeitskatalog des damaligen § 7 des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter vom 20. Juni 1989 (Brem.GBl. S. 241) entschieden (StGH, Ent. v. 8.7.1991 – St 2/91 – StGHE 5, 36, 49 ff) und das mit den im damaligen § 7 enthaltenen selbständigen Entscheidungsrechten begründet, die sich vor allem auf die Verwendung von Mitteln (§ 7 Nr. 1, 2 BeiräteG a.F.), aber auch auf verkehrslenkende, -beschränkende und -beruhigende Maßnahmen, auf die Organisation und Durchführung von Gemeinschaftsveranstaltungen im Stadtteil, auf den Abschluss und die Pflege stadtteilorientierter Partnerschaften und auf die Planung und Durchführung eigener sozial-, kultur- und umweltpolitischer Projekte bezogen (§ 7 Nr. 3-6 BeiräteG a.F.). Die den Beiräten heute nach § 10 des BeiräteG (Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter v. 2.2.2010, Brem.GBl. S. 130) zukommenden Zuständigkeiten wurden erweitert. So entscheiden die Beiräte beispielsweise zusätzlich auch über den Standort für die Aufstellung von Kunstwerken im Raum (§ 10 Abs. 1 Nr. 2 BeiräteG) oder über den Ausbau, den Umbau, die wesentliche Um- und Zwischennutzung und Benennung von öffentlichen Wegen, Plätzen, Grün- und Parkanlagen (§ 10 Abs. 1 Nr. 7 BeiräteG). Zudem haben die Beiräte durch § 10 Abs. 2 BeiräteG erhebliche Mitentscheidungsrechte bei Entscheidungen anderer Stellen erhalten.

2. Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG gibt den Ländern auch nicht lediglich eine Untergrenze für die Ausländerbeteiligung auf kommunaler Ebene vor, die die Länder durch die Ausweitung des Wahlrechts auf ausländische Staatsangehörige, die nicht Unionsbürgerinnen oder Unionsbürger sind, überschreiten dürfen. Das Bundesverfassungsgericht hat vor Einfügung des Satzes 3 in Art. 28 Abs. 1 GG festgestellt, dass das Homogenitätsgebot verbietet, das Wahlrecht auf ausländische Einwohner auszudehnen (BVerfG, Urt. v. 31.10.1990 – 2 BvF 2, 6/89 – BVerfGE 83, 37, 58 f). Daran hat sich

durch die Einfügung des Satzes 3 in Art. 28 Abs. 1 GG nichts geändert. Wie oben näher dargelegt (C II 3) ermöglicht Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG ausschließlich die Umsetzung des unionsrechtlich vorgegebenen Wahlrechts für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger und zeichnet im Verfassungstext nach, was wegen des Vorrangs des Unionsrechts ohnehin gilt. Von einer Öffnung des kommunalen Wahlrechts auf alle ausländischen Staatsangehörigen oder von einer Überantwortung dieser Entscheidung auf die Landesgesetzgeber wurde bei der Schaffung der Norm demgegenüber gerade abgesehen. Das bedeutet, dass auch das Handeln der Beiräte nach Art. 66 Abs. 1 BremLV auf das bremische deutsche Staatsvolk, zu dem auf dieser Ebene die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger gehören, zurückzuführen sein muss. Dies hat zur Folge, dass Staatsangehörige von Drittstaaten nicht an den Wahlen beteiligt werden können.

3. Etwas anderes könnte allenfalls gelten, wenn man davon ausgeht, dass eine durch eine Beteiligung von allen Ausländern an den Wahlen zu den Beiräten gesenkte personelle demokratische Legitimation durch eine besondere sachlich-inhaltliche Legitimation kompensiert werden kann. Es kann dahinstehen, inwieweit Elemente der demokratischen Legitimation sich gegenseitig ersetzen oder kompensieren können. Das Bundesverfassungsgericht schließt das für den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung nicht aus, wenn „Kompetenzen gegenständlich im einzelnen und auch ihrem Umfang nach eng begrenzt sind und die zu treffenden Entscheidungen inhaltlich soweit vorstrukturiert sind, daß sie sich etwa auf die messbar richtige Plan- oder Gesetzesdurchführung beschränken“, oder aber dann, „wenn die Zuständigkeit eines Entscheidungsträgers nur auf einen eng umgrenzten wenig bedeutsamen Bereich gerichtet ist und außerdem einem umfassenden Evokations- oder Letztentscheidungsrecht eines übergeordneten Organs unterliegt“ (BVerfG, Beschl. v. 31.10.1990 – 2 BvF 3/89, BVerfGE 83, 60, 74). Dem ist der Staatsgerichtshof gefolgt (StGH, Ent. v. 8.7.1991 – St 2/91 – StGHE 5, 36, 53 f). In Bezug auf die Beiräte ist festzustellen, dass diese zwar der Gesetzesbindung und der Rechtsaufsicht unterliegen und dass ihnen durch Gesetz ihre Aufgaben jederzeit entzogen werden können. Allerdings vermittelt § 10 BeiräteG eine Fülle von Entscheidungs- und Mitentscheidungskompetenzen, die zum Teil einen hohen gestalterischen und politischen Anteil haben, bei denen es sich um keine „Bagatellen“ handelt (vgl. StGH, Ent. v. 8.7.1991 – St 2/91 – StGHE 5, 36, 53 zu § 7 BeiräteG a.F.) und die nicht in reinem Gesetzesvollzug bestehen. Diese Aufgaben nehmen die Beiräte auch inhaltlich weisungsfrei wahr. Die den Beiräten durch Gesetzesbindung und Aufsicht vermittelte sachliche demokratische Legitimation ist daher nicht so ausgeprägt, als dass sie die durch die Einbeziehung von Ausländern in die Beiratswahlen entstehenden Defizite der personellen Legitimation kompensieren könnte. Der Staatsgerichtshof ist davon bereits für § 7 BeiräteG a.F. ausgegangen. Diese Position gilt heute erst recht, weil die Kompetenzen der Beiräte seither noch erweitert wurden.

## D.

Einer Kostenentscheidung bedarf es nicht, da das Verfahren gebührenfrei ist und Auslagen nicht erstattet werden (§ 19 Abs. 1 S. 1 u. 2 BremStGHG).

Die Entscheidung ist mit 6 : 1 Stimmen ergangen.

gez. Meyer

gez. Prof. Alexy

gez. Prof. Dr. Gurlit

gez. Lissau

gez. Prof. Dr. Remmert

gez. Prof. Dr. Sacksofsky

gez. Prof. Dr. Schlacke

Abweichende Meinung der Richterin Prof. Dr. Sacksofsky  
zum Urteil des Staatsgerichtshof Bremen  
vom 31. Januar 2014 - St 1/13 -

Ich kann der Entscheidung des Staatsgerichtshofs nicht zustimmen. Nach meiner Auffassung ist der Gesetzentwurf zur Ausweitung des Wahlrechts mit der Bremischen Landesverfassung vereinbar. Der Staatsgerichtshof versagt dem Landesgesetzgeber Gestaltungsmöglichkeiten unter Berufung auf Bundesrecht, obwohl das Bundesrecht eine solche Beschränkung der Länder nicht vorsieht.

## I.

Der Staatsgerichtshof legt seiner Entscheidung ein Verständnis der Homogenitätsklausel in Art. 28 Abs. 1 S. 1 und S. 2 GG zugrunde, das die Länder zu stark einschränkt.

1. Im dogmatischen Ausgangspunkt stimme ich zu, dass Art. 28 Abs. 1 GG für die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des hier zu beurteilenden Gesetzentwurfs relevant ist. Normen der Bremischen Landesverfassung, die grundgesetzlichen Vorgaben entgegenstehen, wären wegen Art. 31 GG nichtig. Indem sich der bremische Staat nach Art. 64 BremLV als „Glieder der deutschen Republik“ definiert, macht er sich die zwingenden Vorgaben des Grundgesetzes zu eigen. Die Normen der Bremischen Landesverfassung sind daher so zu interpretieren, dass sie in vollem Umfang dem Homogenitätsgebot des Grundgesetzes entsprechen (BremStGH, Ent. v. 8.7.1991 – St 2/91 – BremStGHE 5, 36, 48). Nach meiner Auffassung überzieht der Staatsgerichtshof jedoch die Anforderungen, die das Homogenitätsgebot des Grund-

gesetzes an die Ausgestaltung des Wahlrechts in den Ländern und somit auch in Bremen stellt.

2. Zur Begründung derart scharfer Anforderungen sind die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Oktober 1990 (BVerfG, Urt. v. 31.10.1990 – 2 BvF 2, 6/89 – BVerfGE 83, 37 ff.; BVerfG, Urt. v. 31.10.1990 – 2 BvF 3/89 – BVerfGE 83, 60 ff.) nicht länger maßgeblich. Damals hatte das Bundesverfassungsgericht zwar die Homogenitätsklausel in einer Weise ausgelegt, die eine Ausweitung des Wahlrechts in den Ländern wie im hier zu prüfenden Gesetzentwurf unmöglich machen würde. Diese Entscheidungen waren aber schon damals heftig umstritten (ausführliche Nachweise zum damaligen Streitstand: BremStGH, Ent. v. 8.7.1991 – St 2/91 – BremStGHE 5, 36, 48); jedenfalls seit der Änderung des Grundgesetzes im Jahr 1992 (BGBl. I S. 2086) sind sie überholt.

Die über zwanzig Jahre zurückliegenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts beruhen auf drei grundlegenden Prämissen.

- (1) Zum Ersten sei das „Volk“, von dem in der Demokratie der Bundesrepublik alle Staatsgewalt ausgehe, allein die Gruppe der deutschen Staatsangehörigen (und der ihnen nach Art. 116 Abs. 1 GG gleichgestellten Personen) (BVerfG, Urt. v. 31.10.1990 – 2 BvF 2, 6/89 – BVerfGE 83, 37, 50 ff.).
- (2) Zum Zweiten sei dieser Volksbegriff in gleicher Weise auch ausschlaggebend für die den Bundesländern zukommende Staatsgewalt, die kommunale Ebene (BVerfG, Urt. v. 31.10.1990 – 2 BvF 2, 6/89 – BVerfGE 83, 37, 53 ff.) sowie Volkswahlen zu anderen mit Entscheidungsgewalt ausgestatteten Organen (für die Bezirksversammlungen in Hamburg: BVerfG, Urt. v. 31.10.1990 – 2 BvF 3/89 – BVerfGE 83, 60, 81).
- (3) Zum Dritten könnten Wahlen, bei denen auch Ausländer beteiligt sind, demokratische Legitimation nicht vermitteln (BVerfG, Urt. v. 31.10.1990 – 2 BvF 3/89 – BVerfGE 83, 60, 76, 81).

Um eine Ausweitung des Wahlrechts in den Ländern und Kommunen bzw. unterkommunalen Einheiten zu verhindern, müssten alle drei Prinzipien gleichzeitig erfüllt sein. Dies kann heute nicht mehr aufrechterhalten werden.

Mit Einfügung des Satzes 3 in Art. 28 Abs. 1 GG 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“. Indem seit 1992 verfassungsrechtlich vorgesehen ist, dass, jedenfalls für bestimmte Wahlen, auch eine bestimmte Gruppe von Ausländern (EU-Ausländer) wahlberechtigt ist, muss - um Widersprüche zu vermeiden - (zumindest) eine der drei Prämissen des Bundesverfassungsgerichts aufgegeben werden.

- (1) Wird auf die erste Prämisse verzichtet und werden demzufolge Unionsbürgerinnen und -bürger als dem „deutschen Volk“ zugehörig angesehen, könnten Unionsbürgerinnen und -bürger ohne Verstoß gegen das Homogenitätsgebot in Art. 28 Abs. 1 GG auch das Wahlrecht zur Bürgerschaft (Landtag) erhalten; dann wäre § 1 BremWahlG idF des Gesetzentwurfs grundgesetzkonform.
- (2) Gibt man die zweite Prämisse auf und erkennt an, dass das „Volk“, auf das das Demokratieprinzip des Grundgesetzes bezogen ist, auf kommunaler Ebene anders bestimmt werden kann als auf Bundesebene, ist die Unterscheidung von Unionsbürgerinnen und -bürgern einerseits und Drittstaatsangehörigen andererseits nicht mehr zwingend vorgegeben; eine Ausweitung des Kommunalwahlrechts auf alle Ausländer wäre zulässig. Mithin wäre § 49 BremWahlG idF des Gesetzentwurfs grundgesetzkonform.
- (3) Verzichtet man auf die dritte Prämisse und akzeptiert, dass demokratische Legitimation auch vermittelt werden kann, wenn neben den ohnehin wahlberechtigten Angehörigen des „Volkes“ weitere Personen (hier: Ausländer) wahlberechtigt sind, wären beide durch den Gesetzentwurf geplanten Änderungen möglich.

Der Staatsgerichtshof vermeidet diese Konsequenzen dadurch, dass er Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG isoliert betrachtet und Rückwirkungen auf die Auslegung von Art. 28 Abs. 1 S. 1 und S. 2 GG leugnet. Er beruft sich hierfür auf die Entstehungsgeschichte, wonach der verfassungsändernde Gesetzgeber nur die minimalen Änderungen vornehmen wollte, die durch Europarecht zwingend vorgegeben waren (C.II.3.a)). Doch eine solche Argumentation kann nicht überzeugen. Der subjektive Wille des Gesetzgebers ist als Interpretationselement ohnehin von begrenztem Wert. Dies brachte das Bundesverfassungsgericht für die Verfassungsauslegung schon in seiner frühen Rechtsprechung klar zum Ausdruck: „Maßgebend für die Auslegung einer Gesetzesvorschrift ist der in dieser zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers, so wie er sich aus dem Wortlaut der Gesetzesbestimmung und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den diese hineingestellt ist. Nicht entscheidend ist dagegen die subjektive Vorstellung der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe oder einzelner ihrer Mitglieder über die Bedeutung der Bestimmung“ (BVerfG, Urt. v. 21.5.1952 – 2 BvH 2/52 – BVerfGE 1, 299, 312; ähnlich: BVerfG, Beschl. v. 15.12.1959 – 1 BvL 10/55 – BVerfGE 10, 234, 244; BVerfG, Beschl. v. 17.5.1960 – 2 BvL 11/59, 11/60 – BVerfGE 11, 126, 130 f.; BVerfG, Beschl. v. 16.12.1981 – 1 BvR 898/79 u.a. – BVerfGE 59, 128, 153; BVerfG, Urt. v. 20.3.2002 – 2 BvR 794/95 – BVerfGE 105, 135, 157; st. Rspr.). Entscheidend für die Interpretation einer Norm ist demnach nicht eine originale Absicht des (verfassungsändernden) Gesetzgebers, sondern der Wortlaut, in dem sich die Änderung textlich niedergeschlagen hat. Für die Interpretation ist nicht allein der Wortlaut der geänderten Passagen maßgeblich,

sondern die Norm muss in Anbetracht der geänderten Textpassagen in ihrer Gesamtheit und in ihrem systematischen Zusammenhang neu interpretiert werden; die Änderung oder Einfügung eines Satzes in eine Norm kann Rückwirkungen auf die mit diesem Satz in systematischem Zusammenhang stehenden Textstellen haben.

Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG kann folglich nicht isoliert interpretiert werden, sondern muss in systematischem Zusammenhang zu Art. 28 Abs. 1 S. 1 und S. 2 GG ausgelegt werden und umgekehrt.

Dabei reicht es nicht aus, Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG als „Ausnahme“ zu apostrophieren. Auch Ausnahmen müssen abstrakt und in ihren Auswirkungen für das zugrundeliegende Verständnis (hier: des Demokratieprinzips) erklärt werden können. Eine Interpretation wie in der Entscheidung des Staatsgerichtshofes, die an den grundlegenden Prämissen der alten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts festhält und sie schlicht mit einer Ausnahme versieht, führt nicht zu einem widerspruchsfreien Verständnis von Art. 28 Abs. 1 GG.

Mit der Neufassung des Art. 28 Abs. 1 GG durch Einfügung des Satzes 3 sind die Grundlagen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ausgehebelt. Eine Interpretation des Art. 28 Abs. 1 GG kann und muss daher ohne Rücksicht auf das – überholte – Verständnis des Bundesverfassungsgerichts erfolgen.

## II.

Die Verfassungsräume von Bund und Ländern stehen „grundsätzlich selbständig nebeneinander“ (BVerfG, Beschl. v. 15.10.1997 – 2 BvN 1/95 – BVerfGE 96, 345, 368 f.; ähnlich: BVerfG, Beschl. v. 7.5.2001 – 2 BvK 1/00 – BVerfGE 103, 332, 350). Im Bundesstaat sind die Länder prinzipiell frei in der Ausgestaltung ihres Staatsorganisationsrechts; die Gliedstaaten artikulieren ebenso wie der Gesamtstaat „in je eigener Verantwortung ihre Staatsfundamentalnormen“ (BVerfG, Beschl. v. 29.1.1974 – 2 BvN 1/69 – BVerfGE 36, 342, 361). Die Länder genießen Verfassungshoheit. Art. 28 Abs. 1 GG gibt lediglich die Einhaltung von Minimalanforderungen vor, um so viel Einheitlichkeit im Bundesstaat zu gewährleisten, wie unverzichtbar ist. Soll Föderalismus lebendig sein, kann und soll die Bundesebene nicht Gleichförmigkeit in jedem Detail vorgeben. Daher ist nur ein „Mindestmaß“ an Homogenität der Bundesverfassung und der Landesverfassungen gefordert (BVerfG, Beschl. v. 29.1.1974 – 2 BvN 1/69 – BVerfGE 36, 342, 361). Art. 28 Abs. 1 GG ist restriktiv zu interpretieren und auf grundlegende Anforderungen zu beschränken. Die konkreten Ausgestaltungen, die diese Grundsätze im Grundgesetz für das Staatsorganisationsrecht des Bundes gefunden haben, sind für die Landesverfassungen nicht verbindlich (BVerfG, Ur. v. 22.2.1994 – 1 BvL 30/88 – BVerfGE 90, 60, 85; BayVerfGH, Ent. v. 12.6.2013 – Vf. 11-VII-11 –, (juris) Rn 146). Eine solche restriktive Auslegung ist nicht nur bei Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG angezeigt, sondern auch im Hinblick auf die weitere Konkretisierung in Satz 2 geboten. Auch für Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG gilt, dass nur die dort aufgezählten Grundsätze („allgemeine, unmittelbare, freie, gleiche und geheime Wahlen“) für die Länder verbindlich sind, nicht dagegen konkrete Ausgestaltungen. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG spezifiziert das Demokratieprinzip und soll sicherstellen, dass Staatsgewalt durch Wahlen legitimiert wird.

Ausgangspunkt des Demokratieprinzips ist der die demokratische Ordnung tragende Gedanke der Selbstbestimmung. Diejenigen, die der Staatsgewalt unterworfen sind,

sollen als Gleiche und Freie mitbestimmen dürfen, wie diese Staatsgewalt ausgeübt wird. Es entspricht daher dem Ideal des Demokratieprinzips, möglichst alle, die von der Ausübung der Staatsgewalt betroffen sind, an der Konstituierung dieser Staatsgewalt zu beteiligen. Zentrales Element dieses Mitbestimmungsrechtes ist die Teilhabe am allgemeinen, freien und gleichen Wahlrecht. Das Bundesverfassungsgericht verankert daher den Anspruch auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt in der Würde des Menschen nach Art. 1 Abs. 1 GG (BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2, 5/08 u.a. – BVerfGE 123, 267, 341).

In der Zuerkennung des Wahlrechts allein für Staatsangehörige liegt also eine Einschränkung des eigentlich aus der Menschenwürde abzuleitenden Anspruchs auf Teilhabe an Wahlen für alle der Staatsgewalt Unterworfenen. Hier ist nicht zu entscheiden, ob ein solcher Anspruch auf Teilhabe allein philosophisch begründet ist oder ob er auch rechtliche Wirkung hat. Insbesondere bedarf es keiner Bewertung, ob der Bundesgesetzgeber den vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten Weg, für den Bund die Übereinstimmung von Herrschenden und Beherrschten durch Änderungen im Staatsangehörigkeitsrecht zu verbessern (BVerfG, Urt. v. 31.10.1990 – 2 BvF 2, 6/89 – BVerfGE 83, 37, 52), hinreichend erfolgreich beschritten hat. Zu prüfen ist vorliegend allein, ob der Gesetzgeber eines Landes durch das Grundgesetz gehindert ist, dem Ideal einer Übereinstimmung von Herrschenden und Beherrschten näher zu kommen, als dies bislang der Fall war.

Das Grundgesetz hindert den Landesgesetzgeber nicht an einer Ausweitung des Wahlrechts wie mit dem Gesetzentwurf beabsichtigt. Nimmt man ernst, dass Art. 28 Abs. 1 GG restriktiv zu interpretieren ist und nur die Einhaltung der „Grundsätze“ der dort aufgezählten Prinzipien verlangt, kann die Annäherung an das Ideal (oder ein alternatives Demokratiemodell) nicht als unzulässig angesehen werden. Ganz unabhängig davon, ob dem Grundgesetz ein nationalstaatlich basierter enger Volksbegriff, nach dem politische Teilhabe allein Staatsangehörigen vorbehalten werden muss, überhaupt entnommen werden kann, stellt er jedenfalls keinen jener unabdingbaren Grundsätze dar, deren Sicherstellung in den Ländern Art. 28 Abs. 1 S. 1 und S. 2 GG verlangen. Selbst wenn - unterstellt - als Volk nur die deutschen Staatsangehörigen anzusehen wären, schließt dies nicht aus, weitere Personen an Wahlen zu beteiligen, wenn dies auf einer vom Volk legitimierten Entscheidung beruht. Indem der Bremische Gesetzgeber die Wahlberechtigung auszuweiten beabsichtigt, hat er als das vom Volk legitimierte Vertretungsorgan in vertretbarer Weise entschieden, dass es für das Gemeinwesen besser ist, auch diejenigen der Bremischen Staatsgewalt dauerhaft Unterworfenen an der Ausübung von Staatsgewalt zu beteiligen, denen das bisher aufgrund ihrer anderen Staatsangehörigkeit versagt war.

Es ist Sinn des föderalen Systems, den Ländern unterschiedliche Wege im Umgang mit Problemen zu ermöglichen. Eines der gegenwärtig zentralen gesellschaftlichen Probleme ist der Umgang mit Migration und ihren Folgen. Auch in diesem Bereich sollten nicht unter Berufung auf überholte Konzepte von Nationalstaatlichkeit den Ländern Spielräume verschlossen werden, die ihnen Art. 28 Abs. 1 GG in seiner Beschränkung auf ein „Mindestmaß“ gerade offenhalten soll. Es gibt keine grundgesetzlichen Vorgaben, die den Bremischen Gesetzgeber daran hindern, das Wahlrecht, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, auszuweiten. Der zu prüfende Gesetzentwurf verstößt daher nicht gegen die in Art. 28 Abs. 1 GG verkörperten Minimalanforderungen für ein demokratisches Wahlrecht.



## III.

Da die Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 GG eine Ausweitung des Wahlrechts nicht verbietet, kommt es für die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs auf eine Auslegung der Bremischen Landesverfassung an. Diese gestattet die Ausweitung des Wahlrechts auf Ausländer, wie im Gesetzentwurf beabsichtigt.

Die Bremische Landesverfassung beschränkt das Wahlrecht oder den Volksbegriff an keiner Stelle ausdrücklich auf diejenigen Personen, die die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Dies unterscheidet sie von zahlreichen anderen Landesverfassungen, die sich explizit auf das deutsche Volk beziehen (Nachweise C.II.1.). Im Gegenteil lässt die Bremische Landesverfassung an zahlreichen Stellen erkennen, dass sich für sie demokratische Legitimation auf eine über die deutschen Staatsangehörigen hinausreichende Gruppe bezieht. Art. 66 Abs. 2 BremLV formuliert, dass die Staatsgewalt „unmittelbar durch die Gesamtheit der stimmberechtigten Bewohner des bremischen Staatsgebietes“ ausgeübt wird. Art. 83 BremLV bezeichnet die Mitglieder der Bürgerschaft als „Vertreter der ganzen bremischen Bevölkerung“. Dieser verfassungstextliche Befund stellt eindeutig klar, dass die Bremische Landesverfassung einem Wahlrecht für Ausländer nicht entgegensteht. Auch der Staatsgerichtshof erkennt an, dass die Bremische Landesverfassung einem weiter gefassten Volksbegriff als der Bestimmung des Volkes allein durch das Merkmal der Staatsangehörigkeit „zuneigt“ (C.II.1.).

Art. 75 Abs. 1 S. 2 BremLV ermächtigt den Gesetzgeber zur Regelung der näheren Ausgestaltung des Wahlrechts, insbesondere hinsichtlich von „Wahlberechtigung und Wählbarkeit“. Diese Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers bezieht die Möglichkeit ein, das Wahlrecht für Ausländer – über Unionsbürgerinnen und -bürger bei Kommunalwahlen hinaus – auszuweiten.

## IV.

Diesem Ergebnis steht die Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 8. Juli 1991 nicht entgegen (BremStGH, Ent. v. 8.7.1991 – St 2/91 – BremStGHE 5, 36). Zwar hat diese Entscheidung eine Ausweitung des Wahlrechts für Beiräte und Ortsämter auf Ausländer für nicht vereinbar mit Art. 65, 66 Abs. 1 BremLV erklärt. Doch erging die Entscheidung nur wenige Monate nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum kommunalen Ausländerwahlrecht und zum Ausländerwahlrecht bei Bezirksversammlungen. Der Staatsgerichtshof setzte diese Entscheidungen konsequent um und berief sich auf die Verbindlichkeit der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts nach § 31 BVerfGG. Inhaltlich macht sich der Staatsgerichtshof die Position gleichwohl mit keinem Wort zu eigen, sondern im Gegenteil liest sich die Entscheidung des Staatsgerichtshofs deutlich distanziert gegenüber der Position des Bundesverfassungsgerichts. Der Staatsgerichtshof bezeichnet die Frage eines Kommunalwahlrechts für Ausländer als „seit längerem offene Frage“ und führt aus, das Bundesverfassungsgericht sei „Lösungsversuchen“ nicht gefolgt, „die auf eine andere Bewertung des Legitimationsgebotes im Kommunalbereich und speziell auf die Zubilligung einer größeren Gestaltungsfreiheit des Landesgesetzgebers und/oder der Gemeindeparlamente bei der Bestimmung des Wahlvolkes abzielen“; auch die umfangreichen Nachweise zum Streitstand deuten auf Skepsis (BremStGH, Ent. v. 8.7.1991 – St 2/91 – BremStGHE 5, 36, 48). Damals hatte der Staatsgerichtshof keine Alternative zum Nachvollziehen der Entscheidungen des Bundesverfassungsge-

richts; denn zum damaligen Zeitpunkt wäre ein Vorlageverfahren nach Art. 100 Abs. 3 GG, welches dem Bundesverfassungsgericht Gelegenheit gegeben hätte, seine Rechtsprechung zu überdenken, offensichtlich aussichtslos gewesen.

Die Entscheidung des Staatsgerichtshofes ist zudem vor der Einfügung des Satzes 3 in Art. 28 Abs. 1 GG ergangen. Auf die heutige, veränderte Verfassungslage bezieht sich die Entscheidung des Staatsgerichtshofs aus dem Jahr 1991 nicht.

#### V.

Nach meiner Auffassung ist nicht erforderlich, dem Bundesverfassungsgericht die Frage nach Art. 100 Abs. 3 GG zur Entscheidung vorzulegen. Eine Vorlage wäre nur dann angezeigt, wenn von einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts abgewichen würde. Dies ist aber nicht der Fall. Denn die Entscheidungen zum Ausländerwahlrecht beziehen sich nicht auf die geltende Verfassungslage, sondern sind durch die Verfassungsänderung von 1992 überholt.

gez. Prof. Dr. Sacksofsky