

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

vom 12. Juni 2013

über die Popularklage

des Herrn W. B. v. L. in H. u. a.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

1. der Art. 15 Abs. 2, Art. 18 a der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl S. 796, BayRS 2020-1-1-I), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Juli 2012 (GVBl S. 366), i. V. m. Art. 1 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 des Gesetzes über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz – GLKrWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. November 2006 (GVBl S. 834, BayRS 2021-1/2-I), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Februar 2012 (GVBl S. 30),
2. der Art. 11 Abs. 2, Art. 12 a der Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (Landkreisordnung – LKrO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl S. 826, BayRS 2020-3-1-I), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Juli 2012 (GVBl S. 366), i. V. m. Art. 1 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 GLKrWG

Aktenzeichen: Vf. 11-VII-11

Leitsätze:

1. Der Zulässigkeit der Popularklage steht nicht entgegen, dass die Antragsteller über keinen Wohnsitz in Bayern verfügen und dass die angegriffenen Normen bei Erhebung der Popularklage bereits seit mehr als 15 Jahren geltendes Recht waren.
2. Zum Begriff des Staatsbürgers in Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 3 Satz 1 BV.

3. Die landesgesetzlichen Regelungen, die ausländischen Bürgern der Europäischen Union das Recht zur Teilnahme an kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden einräumen, sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Entscheidung:

Der Antrag wird abgewiesen.

Gründe:

I.

Die Popularklage richtet sich gegen gesetzliche Regelungen, durch die ausländischen Unionsbürgern das Recht zur Teilnahme an kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden eingeräumt wird.

1. Gegenstand der Popularklage sind im Einzelnen:

- Art. 15 Abs. 2, Art. 18 a der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBI S. 796, BayRS 2020-1-1-I), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Juli 2012 (GVBI S. 366), i. V. m. Art. 1 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 des Gesetzes über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz – GLKrWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. November 2006 (GVBI S. 834, BayRS 2021-1/2-I), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Februar 2012 (GVBI S. 30),
- Art. 11 Abs. 2, Art. 12 a der Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (Landkreisordnung – LKrO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBI S. 826, BayRS 2020-3-1-I), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Juli 2012 (GVBI S. 366), i. V. m. Art. 1 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 GLKrWG.

Die angegriffenen Vorschriften haben folgenden Wortlaut:

Art. 1 GLKrWG

Wahlrecht

(1) Wahlberechtigt bei Gemeinde- und Landkreiswahlen sind alle Personen, die am Wahltag

1. Unionsbürger sind,

...

(2) Unionsbürger sind alle Deutschen im Sinn des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes sowie die Staatsangehörigen der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

...

Art. 15 GO

Einwohner und Bürger

...

(2) Gemeindebürger sind die Gemeindeangehörigen, die in ihrer Gemeinde das Recht, an den Gemeindewahlen teilzunehmen, besitzen.

Art. 18 a GO

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

(1) Die Gemeindebürger können über Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren).

(2) Der Gemeinderat kann beschließen, dass über eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde ein Bürgerentscheid stattfindet.

(3) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über Angelegenheiten, die kraft Gesetz dem ersten Bürgermeister obliegen, über Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung, über die Rechtsverhältnisse der

Gemeinderatsmitglieder, der Bürgermeister und der Gemeindebediensteten und über die Haushaltssatzung.

(4) ¹Das Bürgerbegehren muss bei der Gemeinde eingereicht werden und eine mit Ja oder Nein zu entscheidende Fragestellung und eine Begründung enthalten sowie bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. ²Für den Fall ihrer Verhinderung oder ihres Ausscheidens können auf den Unterschriftenlisten zusätzlich stellvertretende Personen benannt werden.

(5) ¹Das Bürgerbegehren kann nur von Personen unterzeichnet werden, die am Tag der Einreichung des Bürgerbegehrens Gemeindebürger sind. ²Für die Feststellung der Zahl der gültigen Unterschriften ist das von der Gemeinde zum Stand dieses Tages anzulegende Bürgerverzeichnis maßgebend.

(6) Ein Bürgerbegehren muss in Gemeinden

bis zu 10.000 Einwohnern von mindestens 10 v. H.,
bis zu 20.000 Einwohnern von mindestens 9 v. H.,
bis zu 30.000 Einwohnern von mindestens 8 v. H.,
bis zu 50.000 Einwohnern von mindestens 7 v. H.,
bis zu 100.000 Einwohnern von mindestens 6 v. H.,
bis zu 500.000 Einwohnern von mindestens 5 v. H.,
mit mehr als 500.000 Einwohnern von mindestens 3 v. H.

der Gemeindebürger unterschrieben sein.

(7) *(aufgehoben)*

(8) ¹Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entscheidet der Gemeinderat unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats nach Einreichung des Bürgerbegehrens. ²Gegen die Entscheidung können die vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens ohne Vorverfahren Klage erheben.

(9) Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt, darf bis zur Durchführung des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt haben rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu bestanden.

(10) ¹Der Bürgerentscheid ist an einem Sonntag innerhalb von drei Monaten nach der Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durchzuführen; der Gemeinderat kann die Frist im Einvernehmen mit den vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens um höchstens drei

Monate verlängern. ²Die Kosten des Bürgerentscheids trägt die Gemeinde. ³Stimmberechtigt ist jeder Gemeindeglieder. ⁴Die Möglichkeit der brieflichen Abstimmung ist zu gewährleisten.

(11) ¹Ist in einem Stadtbezirk ein Bezirksausschuss gebildet worden, so kann über Angelegenheiten, die diesem Bezirksausschuss zur Entscheidung übertragen sind, auch innerhalb des Stadtbezirks ein Bürgerentscheid stattfinden. ²Stimmberechtigt ist jeder im Stadtbezirk wohnhafte Gemeindeglieder. ³Das Bürgerbegehren ist beim Bezirksausschuss zur Weiterleitung an den Stadtrat einzureichen. ⁴Die Vorschriften der Absätze 2 bis 16 finden entsprechend Anwendung.

(12) ¹Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinn entschieden, in dem sie von der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit in Gemeinden

bis zu	50.000 Einwohnern mindestens 20 v. H.,
bis zu	100.000 Einwohnern mindestens 15 v. H.,
mit mehr als	100.000 Einwohnern mindestens 10 v. H.

der Stimmberechtigten beträgt. ²Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. ³Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat der Gemeinderat eine Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Weise beantwortet werden (Stichentscheid). ⁴Es gilt dann diejenige Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausspricht. ⁵Bei Stimmgleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmenzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.

(13) ¹Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses des Gemeinderats. ²Der Bürgerentscheid kann innerhalb eines Jahres nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden, es sei denn, dass sich die dem Bürgerentscheid zugrunde liegende Sach- oder Rechtslage wesentlich geändert hat.

(14) ¹Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahmen beschließt. ²Für einen Beschluss nach Satz 1 gilt die Bindungswirkung des Absatzes 13 Satz 2 entsprechend.

(15) ¹Die im Gemeinderat und die von den vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens vertretenen Auffassungen zum Gegenstand des Bürgerentscheids dürfen in Veröffentlichungen und Veranstaltungen der Gemeinde nur in gleichem Umfang dargestellt werden. ²Zur Information der Bürgerinnen und Bürger werden von der Gemeinde den Beteiligten die gleichen Möglichkeiten wie bei Gemeinderatswahlen eröffnet.

(16) Das Ergebnis des Bürgerentscheids ist in der Gemeinde in der ortsüblichen Weise bekannt zu machen.

(17) ¹Die Gemeinden können das Nähere durch Satzung regeln. ²Das Recht auf freies Unterschriftensammeln darf nicht eingeschränkt werden.

(18) Art. 3 a des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes findet keine Anwendung.

Art. 11 LKrO

Kreiseinwohner und Kreisbürger

...

(2) Kreisbürger sind alle Kreisangehörigen, die das Wahlrecht für die Kreiswahlen besitzen.

Art. 12 a LKrO

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

(1) Die Kreisbürger können über Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches des Landkreises einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren).

(2) Der Kreistag kann beschließen, dass über eine Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches des Landkreises ein Bürgerentscheid stattfindet.

(3) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über Angelegenheiten, die kraft Gesetz dem Landrat obliegen, über Fragen der inneren Organisation der Kreisverwaltung, über die Rechtsverhältnisse der Kreisräte, des Landrats und der Kreisbediensteten und über die Haushaltssatzung.

(4) ¹Das Bürgerbegehren muss beim Landkreis eingereicht werden und eine mit Ja oder Nein zu entscheidende Fragestellung und eine Begründung enthalten sowie bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. ²Für den Fall ihrer Verhinderung oder ihres Ausscheidens können auf den Unterschriftenlisten zusätzlich stellvertretende Personen benannt werden.

(5) ¹Das Bürgerbegehren kann nur von Personen unterzeichnet werden, die am Tag der Einreichung des Bürgerbegehrens Kreisbürger sind. ²Für die Feststellung der Zahl der gültigen Unterschriften sind die von den

Gemeinden zum Stand dieses Tages anzulegenden Bürgerverzeichnisse maßgebend. ³Die Unterschriften für ein Bürgerbegehren müssen getrennt nach Gemeinden gesammelt werden. ⁴Enthält eine Liste auch Unterschriften von Kreisbürgern aus einer anderen Gemeinde, sind diese Unterschriften ungültig.

(6) Ein Bürgerbegehren muss in Landkreisen bis zu 100.000 Einwohnern von mindestens 6 v. H., im Übrigen von mindestens 5 v. H. der Kreisbürger unterschrieben sein.

(7) ¹Ist eine kreisangehörige Gemeinde von einer Maßnahme des Landkreises besonders betroffen, so kann ein Bürgerentscheid über diese Maßnahme auch von den Bürgern dieser Gemeinde beantragt werden. ²Dieses Bürgerbegehren muss von mindestens 25 vom Hundert der Gemeindebürger unterzeichnet sein. ³Die Vorschriften der Absätze 1 bis 5 finden entsprechend Anwendung.

(8) ¹Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entscheidet der Kreistag unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats nach Einreichung des Bürgerbegehrens. ²Gegen die Entscheidung können die vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens ohne Vorverfahren Klage erheben.

(9) Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt, darf bis zur Durchführung des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Kreisorgane nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt haben rechtliche Verpflichtungen des Landkreises hierzu bestanden.

(10) ¹Der Bürgerentscheid ist an einem Sonntag innerhalb von drei Monaten nach der Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durchzuführen; der Kreistag kann die Frist im Einvernehmen mit den vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens um höchstens drei Monate verlängern. ²Die Kosten des Bürgerentscheids trägt der Landkreis. ³Stimmberechtigt ist jeder Kreisbürger. ⁴Die Möglichkeit der brieflichen Abstimmung ist zu gewährleisten.

(11) ¹Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinn entschieden, in dem sie von der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit in Landkreisen

bis zu 100.000 Einwohnern mindesten 15 v. H.,
mit mehr als 100.000 Einwohnern mindestens 10 v. H.

der Stimmberechtigten beträgt. ²Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. ³Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide

stattfinden, hat der Kreistag eine Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Weise beantwortet werden (Stichentscheid).⁴Es gilt dann diejenige Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausspricht.⁵Bei Stimmengleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmenzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.

(12) ¹Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses des Kreistags. ²Der Bürgerentscheid kann innerhalb eines Jahres nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden, es sei denn, dass sich die dem Bürgerentscheid zugrunde liegende Sach- oder Rechtslage wesentlich geändert hat.

(13) ¹Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Kreistag die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt. ²Für einen Beschluss nach Satz 1 gilt die Bindungswirkung des Absatzes 12 Satz 2 entsprechend.

(14) ¹Die im Kreistag und die von den vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens vertretenen Auffassungen zum Gegenstand des Bürgerentscheids dürfen in Veröffentlichungen und Veranstaltungen des Landkreises nur in gleichem Umfang dargestellt werden. ²Zur Information der Bürgerinnen und Bürger werden vom Landkreis den Beteiligten die gleichen Möglichkeiten wie bei Kreistagswahlen eröffnet.

(15) Das Ergebnis des Bürgerentscheids ist im Landkreis in der ortsüblichen Weise bekannt zu machen.

(16) ¹Die Gemeinden wirken im erforderlichen Umfang bei der Überprüfung von Bürgerbegehren und bei der Durchführung von Bürgerentscheiden mit. ²Der Landkreis erstattet den Gemeinden die dadurch entstehenden besonderen Aufwendungen.

(17) ¹Die Landkreise können das Nähere durch Satzung regeln. ²Das Recht auf freies Unterschriftensammeln darf nicht eingeschränkt werden.

(18) Art. 3 a des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes findet keine Anwendung.

2. Durch den am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichneten Vertrag über die Europäische Union wurde die Möglichkeit eingeführt, dass Unionsbürger an den Kommunalwahlen ihres jeweiligen Wohnsitzes teilnehmen (Art. 8 b Abs. 1 EGV, nunmehr Art. 20 Abs. 2 Satz 2 Buchst. b, Art. 22 Abs. 1 AEUV). Um die innerstaat-

liche Verfassungsrechtslage an diese Vertragsänderung anzupassen (vgl. BT-Drs. 12/3338 S. 5), wurde mit Änderungsgesetz vom 21. Dezember 1992 (BGBl I S. 2086) in Art. 28 Abs. 1 GG folgender neuer Satz 3 eingefügt:

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

Die Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 (ABl L 368 vom 31.12.1994 S. 38) legt die Einzelheiten fest, nach denen die Unionsbürger, die ihren Wohnsitz in einem Mitgliedstaat haben, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, dort das aktive und das passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen ausüben können (Art. 1 Abs. 1). Gemäß Art. 2 Abs. 1 Buchst. b gilt die Richtlinie für 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.

Zur Umsetzung der Richtlinie wurde in Bayern das damals geltende Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz mit Gesetz vom 26. Juli 1995 (GVBl S. 371) geändert. Seit Inkrafttreten dieses Änderungsgesetzes am 1. August 1995 sind bei Gemeinde- und Landkreiswahlen grundsätzlich auch ausländische Unionsbürger wahlberechtigt.

3. Kommunale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide wurden durch Volksentscheid vom 1. Oktober 1995 eingeführt (Gesetz vom 27. Oktober 1995, GVBl S. 730). Diesem Volksentscheid lag der Gesetzentwurf des Volksbegehrens „Mehr Demokratie in Bayern: Bürgerentscheide in Gemeinden und Kreisen“ zugrunde, der zusammen mit den erforderlichen Unterschriften im Oktober 1994 beim Bayerischen Staatsministerium des Innern eingereicht wurde.

Art. 1 des durch Volksentscheid beschlossenen Gesetzes zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids enthält folgende Änderungen der Bayerischen Verfassung:

1. Artikel 7 Absatz 2 erhält durch die Einfügung der Worte „Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie“ folgenden Wortlaut:

„(2) Der Staatsbürger übt seine Rechte aus durch Teilnahme an Wahlen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie Volksbegehren und Volksentscheiden.“

2. An Art. 12 wird angefügt:

„(3) ¹Die Staatsbürger haben das Recht, Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden und Landkreise durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu regeln. ²Das Nähere regelt ein Gesetz.“

Durch Art. 2 und 3 des Gesetzes wurden Regelungen zum Bürgerbegehren und zum Bürgerentscheid in die Gemeinde- und die Landkreisordnung aufgenommen (vgl. zum Wortlaut des Art. 18 a GO und des Art. 12 a LKrO oben I. 1.). Danach steht die Teilnahme an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden allen Gemeinde- bzw. Kreisbürgern offen. Da Art. 15 Abs. 2 GO und Art. 11 Abs. 2 LKrO für die Definition des Begriffs der Gemeinde- bzw. Kreisbürger an die Wahlberechtigung zur jeweiligen Kommunalwahl anknüpfen, sind ausländische Unionsbürger – als Folge der Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes vom 26. Juli 1995 (GVBl S. 371) – auch zur Teilnahme an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden berechtigt.

II.

Die Antragsteller rügen, die Mitwirkung ausländischer Unionsbürger an kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden verstoße gegen Art. 2, 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 und Art. 101 BV.

1. Die Antragsteller seien als natürliche Personen im Popularklageverfahren antragsberechtigt. Allein die Rechtsfähigkeit sei hierfür erforderlich, aber auch ausreichend. Eines besonderen Bezugs zum Freistaat Bayern bedürfe es nicht. Dass keiner von ihnen (derzeit) in Bayern wohne, sei daher unerheblich. Aufgrund der Art. 11 Abs. 1, Art. 33 Abs. 1 GG stünden den Antragstellern die gleichen staatsbürgerlichen Rechte wie den deutschen Staatsangehörigen mit Wohnsitz in Bayern zu. Zudem seien beide Antragsteller überzeugte Anhänger der direkten Demokratie. Da es vorliegend auch um die Auslegung des Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG gehe, insbesondere um die Frage, ob diese Norm eine Regelung hinsichtlich plebiszitärer Elemente enthalte, die eine grundgesetzkonforme Auslegung der Bayerischen Verfassung erforderlich mache, habe jeder Bundesbürger ein legitimes Interesse, die Rechtslage klären zu lassen. Es entspreche dem Sinn und Zweck einer Popularklage, den Schutz der Grundrechte als Institution unabhängig vom Wohnort des Antragstellers zu gewährleisten. Ein Rechtsmissbrauch sei nicht gegeben.

2. a) Aus Art. 7 Abs. 2 BV ergebe sich klar und unmissverständlich, dass das Recht, durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Staatsgewalt auszuüben, den Staatsbürgern vorbehalten sei. EU-Ausländer hätten weder eine bayerische Staatsangehörigkeit im Sinn des Art. 6 BV, die es im Übrigen mangels Ausführungsgesetzes nicht gebe, noch die deutsche Staatsangehörigkeit gemäß Art. 116 GG. Das bayerische Volk im Sinn der Art. 2 und 13 BV sei die Gesamtheit der deutschen Staatsangehörigen mit Wohnsitz in Bayern. Auch die Gleichstellung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in Art. 7 Abs. 2 BV mit Wahlen, Volksbegehren und Volksentscheiden spreche dafür, dass der Teilnehmerkreis nur im Hinblick auf den Wohnsitz ein anderer sein könne, nicht jedoch im Hinblick auf die Staatsangehörigkeit.

Art. 7 Abs. 2 BV gewähre den bayerischen Staatsbürgern ein echtes Mitwirkungs- und damit Grundrecht. Dieses Recht werde in seiner Bedeutung und in seinen Einflussmöglichkeiten massiv eingeschränkt, wenn es auch EU-Ausländern eingeräumt werde. Denn jede Unterschrift bzw. jede Stimme eines bayerischen Staats-

angehörigen, die dieser bei einem Bürgerbegehren leiste bzw. bei einem Bürgerentscheid abgebe, erhalte auf diese Weise einen geringeren Zähl- und Erfolgswert. Dies sei mit dem streng formalisierten Gleichheitsgrundsatz, der gemäß Art. 12 Abs. 1 BV auch für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide gelte, nicht vereinbar. Unterschriften und Stimmen von EU-Ausländern seien landesverfassungsrechtlich ungültig. Die Einbeziehung der EU-Ausländer in die kommunale direkte Demokratie erhöhe zudem die Zahl der notwendigen Unterschriften bzw. Stimmen, um das jeweilige Quorum zu erreichen, und laufe daher dem Sinn und Zweck des Art. 7 Abs. 2 BV klar zuwider.

Eine „Überwindung“ des Wortlauts des Art. 7 Abs. 2 BV durch höherrangiges Recht scheidet aus, da das Grundgesetz und das EU-Recht den EU-Ausländern ausschließlich bei Kommunalwahlen ein Stimmrecht einräumten. Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG setze nur die Richtlinie 94/80/EG um, die keine Öffnung des Stimmrechts bei kommunalen Sachentscheidungen auf EU-Ausländer verlange. Als Ausnahmevorschrift zur Staatsfundamentalnorm des Art. 20 Abs. 2 GG müsse Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG restriktiv ausgelegt werden. Abstimmungen seien im Verhältnis zu Wahlen kein Minus, sondern vielmehr ein Aliud. Zwar werde in der Literatur teilweise die Auffassung vertreten, durch die Ergänzung des Art. 28 GG sei der Grundsatz, dass die demokratischen Rechte nur den Staatsbürgern zustünden, auf kommunaler Ebene aufgebrochen, sodass der einfache Gesetzgeber frei sei, die Teilnahme von EU-Ausländern auf andere Mitwirkungsrechte wie Bürgerentscheide zu erweitern. Diese Ansicht sei aber allenfalls für diejenigen Bundesländer relevant, die die Teilnahme an plebiszitären Elementen – anders als die Bayerische Verfassung – nicht ausdrücklich auf die Staatsangehörigen beschränkt oder sogar das kommunale Stimmrecht der EU-Ausländer in der Landesverfassung geregelt hätten.

b) Zur Begründung der Rüge, das Grundrecht aus Art. 12 Abs. 3 Satz 1 BV sei verletzt, verweisen die Antragsteller im Wesentlichen auf ihre Darlegungen zu Art. 7 Abs. 2 BV. Ergänzend machen sie geltend, die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Regelungen könne nicht mit dem Hinweis auf Art. 12 Abs. 3 Satz 2

BV verneint werden. Der darin enthaltene Regelungsauftrag erfasse nicht die Möglichkeit, den Teilnehmerkreis durch einfaches Gesetz zu erweitern. Damit regle der Gesetzgeber nicht das Nähere, sondern etwas völlig Neues, was von der Verfassung klar abweiche.

c) Die Durchführung verfassungswidriger Bürgerbegehren und Bürgerentscheide verletze die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) der Bürgerinnen und Bürger im Freistaat Bayern. Denn Bürgerentscheide könnten direkt oder zumindest indirekt Handlungspflichten bewirken. Beispielsweise seien bei Abstimmungen über Bauprojekte die Nachbarn betroffen. Zudem werde gegen die Handlungsfreiheit der Gemeindebediensteten verstoßen, die im Rahmen von verfassungswidrigen Plebisziten tätig werden müssten. Ohne die Teilnahme von ausländischen Unionsbürgern würde sich die Anzahl der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide verringern; dies hätte weniger Einsatzverpflichtungen der Gemeindebediensteten zur Folge.

d) Ferner werde gegen Art. 2 BV verstoßen. Diese Staatsfundamentalnorm regle die Legitimation der Ausübung der Staats- und Hoheitsgewalt durch das Volk als Träger der Staatsgewalt. Da Art. 2 BV keine Ausnahme zulasse, dürften EU-Ausländer keine Staatsgewalt ausüben. Eine europarechtliche und/oder grundgesetzliche Ermächtigung zugunsten des einfachen Landesgesetzgebers, die eigene Landesverfassung zu brechen, könne weder Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG noch Art. 40 GR-Charta oder Art. 20 Abs. 2 Satz 2 Buchst. b AEUV entnommen werden.

Der Verstoß gegen Art. 2 BV folge zusätzlich aus der aufgrund des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG notwendigen grundgesetzkonformen Auslegung der Bayerischen Verfassung. Art. 20 Abs. 2 GG als auch für den Freistaat Bayern verbindliche Staatsfundamentalnorm schreibe die Ausübung sämtlicher Staatsgewalt ausschließlich durch das deutsche Staatsvolk vor. Jede Form der Ausübung der Staatsgewalt durch Ausländer bedürfe einer expliziten grundgesetzlichen Ermächtigung. Die plebiszitäre Teilhabe in Form kommunaler und regionaler Bürgerbegehren und

Bürgerentscheide sei jedoch kein Anwendungsfall der in Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG geregelten Ausnahmenorm. Plebiszitäre Abstimmungen stellen im Verhältnis zu den dort genannten Wahlen ein Aliud dar. Während bei Wahlen Repräsentativkörperschaften bestimmt würden, werde beim Bürgerentscheid eine konkrete Sachfrage entschieden. Wahlen seien ein für die Demokratie unverzichtbarer Erneuerungsvorgang, Abstimmungen auf kommunaler Ebene hingegen nicht zwingend notwendig. Wegen vorhandener Strukturunterschiede sei es unmöglich, Abstimmungen als Unterfall von Wahlen einzustufen.

e) Eine „Korrektur“ der dargestellten Ergebnisse über Art. 118 Abs. 1 BV scheide aus. Die Frage, ob es europapolitisch geboten sei, EU-Ausländer an kommunalen und regionalen Sachentscheidungen mitwirken zu lassen, oder das Argument, der durch Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 Satz 1 BV geregelte Ausschluss der EU-Ausländer von kommunalen Sachabstimmungen sei politisch nicht vermittelbar, dürften bei der Auslegung der Verfassung keine Rolle spielen. Rechtspolitische Erwägungen seien dem Verfassungsgerichtshof aus Gründen der Gewaltenteilung nicht gestattet. Wenn der bayerische Gesetzgeber es für europapolitisch geboten erachte, EU-Ausländern entgegen Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 3 BV das Stimmrecht auch bei Bürgerentscheiden einzuräumen, müsse er die Verfassung ändern und das Volk im Rahmen des obligatorischen Volksentscheids befragen.

Im Übrigen sei es sehr wohl vertretbar, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide im Gegensatz zu den Kommunalwahlen ausschließlich den Staatsbürgern vorzubehalten, da Plebiszite sowohl rechtlich als auch politisch-faktisch einer höheren Bindungswirkung unterlägen als Beschlüsse des Gemeinderats oder Kreistags. Dass der Ausschluss der EU-Ausländer von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden die äußersten Grenzen des verfassungsrechtlichen Ermessens überschreite, sei daher nicht erkennbar. Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 3 Satz 1 BV seien keine verfassungswidrigen Verfassungsnormen.

III.

1. Der Bayerische Landtag hält die Popularklage für unbegründet.

Der in Art. 28 Abs. 1 GG eingefügte Satz 3 eröffne die Möglichkeit, dass EU-Bürger an den Wahlen in Kreisen und Gemeinden teilnahmen. Wenn für die Wahl des Gemeindeparlaments die Unionsbürgerschaft ausreiche, müsse dies auch für Bürgerentscheide gelten, denen die Wirkung eines Beschlusses des Gemeinderats und damit im Vergleich zu Wahlen nur eingeschränkte Bedeutung zukomme. Hintergrund der Änderung des Grundgesetzes und der Öffnung für EU-Bürger sei insbesondere, dass damit das Staatsziel in Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG mit seinem Bekenntnis zum vereinten Europa dokumentiert werden solle. Es sei somit nicht zu erkennen, dass die Teilnahme von EU-Bürgern an Bürgerentscheiden verfassungswidrig wäre.

2. Die Bayerische Staatsregierung erhebt Einwände gegen die Zulässigkeit der Popularklage und erachtet sie im Übrigen für unbegründet.

a) Die Zulässigkeit der Popularklage sei in mehrfacher Hinsicht zweifelhaft.

aa) Sie setze einen Bezug der Antragsteller zum Verfahrensgegenstand voraus; dieser sei hier weder dargetan noch sonst ersichtlich. Der Hinweis, die Antragsteller hätten als überzeugte Anhänger der direkten Demokratie ein Interesse daran, dass Bürgerentscheide in Bayern nicht deswegen angefochten werden könnten, weil EU-Ausländer hieran teilnahmen, reiche insoweit nicht aus. Die Popularklage habe auch nicht die Funktion, jedem Bundesbürger das Recht einzuräumen, in einem landesverfassungsgerichtlichen Verfahren Auslegungsfragen des Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG klären zu lassen; hierfür sei das Bundesverfassungsgericht zuständig.

Nach einer in der Literatur vertretenen Ansicht sei die Antragsberechtigung einer natürlichen Person nicht gegeben, wenn diese einen Verstoß gegen ein Grund-

recht rüge, dessen Träger sie selbst nicht sein könne. Ein solcher Fall liege hier vor, da das Grundrecht auf Teilnahme an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden (Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BV) nur Staatsbürgern zustehe. Außerhalb Bayerns wohnende Personen seien jedoch keine Staatsbürger im Sinn dieser Verfassungsbestimmungen.

bb) Die Popularklage richte sich gegen eine seit November 1995 und damit seit vielen Jahren geltende, im Übrigen auch in allen anderen Bundesländern gesetzlich so vorgesehene und auch tatsächlich praktizierte Mitwirkung von ausländischen Unionsbürgern an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Eine derart späte Klageerhebung kollidiere mit den rechtsstaatlichen Grundsätzen des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit. Die von den Antragstellern aufgeworfenen Rechtsfragen seien keineswegs neu, sondern bereits ab Mitte der 90er-Jahre im Schrifttum kontrovers diskutiert worden. Sie seien seitdem weder in der Staats- und Kommunalpraxis noch in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs aufgegriffen worden.

cc) Der zur Überprüfung gestellte Sachverhalt lasse eine Verletzung der gerügten Grundrechte nicht als möglich erscheinen. Die Mitwirkung ausländischer Unionsbürger könne die deutschen Staatsbürger nicht in ihrem Grundrecht auf Teilnahme an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden nach Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 3 BV verletzen. Aus den staatsbürgerlichen Teilhaberechten könne kein subjektives Recht auf Ausschließung anderer von der Abstimmung abgeleitet werden. Zudem habe jede Stimme weiterhin den gleichen Zähl- und Erfolgswert. Soweit sich aus der Einbeziehung ausländischer Unionsbürger höhere Quoren bei der Unterschriften- oder der Stimmenzahl ergäben, stehe dieser Erhöhung eine entsprechend größere Zahl von Teilnahmeberechtigten gegenüber. Auch ein Eingriff in die Freiheitsphäre der Bürger oder der Gemeindebediensteten sei nicht ersichtlich.

b) Die Popularklage sei jedenfalls unbegründet.

Aufgrund europarechtlicher Vorgaben und einer entsprechenden Öffnung des Grundgesetzes durch Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG sei der Landesgesetzgeber ermächtigt und verpflichtet, den ausländischen Unionsbürgern das Recht zur Teilnahme an Gemeinde- und Landkreiswahlen zu gewähren. Er halte sich im Rahmen seines ihm durch die Verfassung eingeräumten und auch sachgerecht ausgeübten Gestaltungsspielraums, wenn er den Kreis der Mitwirkungs- und Abstimmungsberechtigten bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden mit den bei Gemeinde- und Landkreiswahlen Wahlberechtigten in Übereinstimmung bringe und ausländische Unionsbürger auch insoweit deutschen Staatsangehörigen gleichstelle. Die enge Verknüpfung von Wahlen sowie Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden komme bereits in der Verfassung selbst zum Ausdruck. Gemäß Art. 7 Abs. 2 BV handle es sich in beiden Fällen um die Ausübung staatsbürgerlicher Rechte. Sowohl Wahlen als auch Abstimmungen dienten der Herstellung demokratischer Legitimation. Sie ergänzten sich gegenseitig und trügen zur Effektuierung politischer Mitwirkungsrechte in Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft bei. Würden Unionsbürger von Abstimmungen ausgeschlossen, hätten sie nur ein Wahlrecht „zweiter Klasse“. Nur mit ihrer Einbeziehung könne der Gesetzgeber erreichen, dass die Herstellung demokratischer Legitimation bei der Regelung von Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden und Landkreise auf ein und dasselbe Legitimationssubjekt bezogen sei, unabhängig davon, ob die Regelung durch die gewählte Vertretungskörperschaft oder durch einen Bürgerentscheid erfolge.

Weder die einschlägigen europarechtlichen Regelungen noch Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG ließen den Schluss zu, dass eine Mitwirkung ausländischer Unionsbürger an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden ausgeschlossen werden sollte. Durch die Änderung des Grundgesetzes sei die demokratische Legitimationsgrundlage für die Ausübung von Staatsgewalt – soweit sie die kommunale Ebene betreffe – grundsätzlich und insgesamt verändert worden. Aus der Sicht des Demokratieprinzips und des Gleichheitssatzes sei es erforderlich, dass die Öffnung für Unionsbürger auch Bürgerbegehren und Bürgerentscheide erfasse. Dabei könne dahingestellt bleiben, ob eine solche Gleichbehandlung sogar europarecht-

lich geboten sei. Jedenfalls sei eine Einbeziehung ausländischer Unionsbürger nach Art. 12 Abs. 3 Satz 2 BV zulässig und sachgerecht.

3. Von einer Beteiligung des Beauftragten des Volksbegehrens „Mehr Demokratie in Bayern: Bürgerentscheide in Gemeinden und Kreisen“ (vgl. Art. 82 LWG), auf das die Einführung kommunaler Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zurückgeht, wurde angesichts des Zeitablaufs abgesehen; bei Erhebung der Popularklage lag der Volksentscheid bereits mehr als 15 Jahre zurück.

IV.

Von der Durchführung einer mündlichen Verhandlung wird abgesehen, da eine solche nach der Sach- und Rechtslage nicht geboten erscheint (Art. 55 Abs. 3 VfGHG).

V.

Gegen die Zulässigkeit der Popularklage bestehen unter den Gesichtspunkten der Antragsberechtigung (1.) und der Verwirkung (2.) keine Bedenken. Im Hinblick auf die gemäß Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG erforderliche Rüge einer Grundrechtsverletzung ist ihre Zulässigkeit nicht zweifelsfrei (3.); insoweit bestehende Bedenken können jedoch dahingestellt bleiben.

1. Der Zulässigkeit der Popularklage steht nicht entgegen, dass die Antragsteller, die deutsche Staatsangehörige sind, über keinen Wohnsitz in Bayern verfügen.

a) Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht verfassungswidrig einschränken. Diese Bestimmung, die von der Verfassunggebenden Landesversammlung erst gegen Ende der Beratungen auf Wunsch der amerikanischen Militärregierung

in den Verfassungsentwurf aufgenommen wurde, enthält keine Aussage dazu, wer ein entsprechendes verfassungsgerichtliches Verfahren in Gang setzen kann (Verhandlungen der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung vom 19.9.1946, Stenographische Berichte, S. 167; Nawiasky/Leusser, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 1948, S. 59, 141, 182; Knöpfle in Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Die Verfassung des Freistaates Bayern, RdNrn. 1 f. zu Art. 98). Der näheren Ausgestaltung des Art. 98 Satz 4 BV dient Art. 55 VfGHG, nach dessen Absatz 1 Satz 1 jedermann die Verfassungswidrigkeit einer Rechtsvorschrift des bayerischen Landesrechts durch Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof geltend machen kann (vgl. zu den Beratungen im Verfassungsausschuss des Bayerischen Landtags am 12.6.1947 Knöpfle, a. a. O., RdNr. 13 zu Art. 98). Aufgrund der einfachgesetzlich normierten Antragsberechtigung für jedermann (quavis ex populo) wird diese Form der Normenkontrolle als „Popularklage“ bezeichnet (Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, RdNr. 7 zu Art. 98).

b) Im Hinblick auf den Gesetzeswortlaut des Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG lässt der Verfassungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung alle natürlichen und juristischen Personen als Popularkläger zu, stellt also in der Sache an die Antragsberechtigung keine weiteren Anforderungen als die, dass der Popularkläger rechtsfähig sein muss. Die Befugnis zur Erhebung einer Popularklage ist daher nicht davon abhängig, dass der Antragsteller in Bayern seinen Wohnsitz hat oder sonst in bestimmten Rechtsbeziehungen zum Freistaat Bayern steht (VerfGH vom 4.8.1954 = VerfGH 7, 69/73; VerfGH vom 15.1.2007 = VerfGH 60, 1/4; Bedenken äußern insoweit Domcke, Landesverfassungsgerichtsbarkeit, Teilband II, 1983, S. 231/244; Knöpfle, a. a. O., RdNr. 20 zu Art. 98). Für eine Antragsberechtigung der Antragsteller spricht zudem, dass gemäß Art. 33 Abs. 1, Art. 116 Abs. 1 GG alle Deutschen den Schutz der Bayerischen Verfassung genießen. Ein besonderes Rechtsschutzinteresse oder eine gegenwärtige und unmittelbare Betroffenheit setzt die Popularklage nicht voraus.

c) Eine Popularklage könnte jedoch dann unzulässig sein, wenn sie missbräuchlich erhoben wäre und Sinn und Zweck des Instituts der Popularklage widerspräche.

che (VerfGH vom 29.4.1983 = VerfGH 36, 56/61; VerfGH vom 16.2.1989 = VerfGH 42, 11/15; VerfGH 60, 1/4). Soweit ersichtlich, ist der Verfassungsgerichtshof bislang in keinem entschiedenen Fall von einer missbräuchlichen Popularklageerhebung ausgegangen. Auch vorliegend sind keine Anhaltspunkte für eine missbräuchliche Ausübung der Antragsberechtigung gegeben. Insbesondere kann eine solche Bewertung nicht darauf gestützt werden, dass es den Antragstellern im Hinblick auf die angegriffenen Normen an einer Betroffenheit im Rechtsinn fehlt.

2. Die Popularklage ist auch nicht unter dem Gesichtspunkt der Verwirkung unzulässig.

Die Erhebung der Popularklage ist an keine Frist gebunden. Nach den rechtsstaatlichen Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes kann aber die Antragsbefugnis für eine Popularklage durch Verwirkung erlöschen. Die Verwirkung des Klagerechts setzt voraus, dass sich die Klage als unredliche, gegen Treu und Glauben verstoßende Verzögerung der Klageerhebung oder aus anderen Gründen als unzulässige Rechtsausübung darstellt. Das Klagerecht ist verwirkt, wenn seit der Möglichkeit der Geltendmachung längere Zeit verstrichen ist (Zeitmoment) und besondere Umstände hinzutreten (Umstandsmoment), die die verspätete Geltendmachung als Verstoß gegen Treu und Glauben erscheinen lassen (VerfGH vom 22.7.2008 = VerfGH 61, 172/179; VerfGH vom 17.3.2011 = BayVBI 2011, 433; VerfGH vom 4.5.2012; VerfGH vom 27.6.2012).

Zwar waren die Regelungen, durch die ausländischen Unionsbürgern das Recht zur Teilnahme an kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden eingeräumt wird, im Zeitpunkt der Erhebung der Popularklage bereits seit mehr als 15 Jahren geltendes Recht. Es sind jedoch keine besonderen Umstände erkennbar, aus denen ein rechtsmissbräuchliches Verhalten der Antragsteller abzuleiten wäre. Die angegriffenen Normen begründen während einer unbestimmt langen Geltungsdauer in abstrakt-genereller Weise fortlaufend Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit anstehenden Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Es han-

delt sich nicht um Rechtsvorschriften, die sich – wie dies beispielsweise bei kommunalen Neugliederungsvorschriften oder Bebauungsplänen der Fall sein kann – im Wesentlichen in einer konkreten und individuellen Regelung erschöpfen und bei denen daher der Gedanke der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes von besonderer Bedeutung ist (vgl. VerfGH vom 18.12.1987 = VerfGH 40, 154/159; VerfGH vom 27.7.1995 = VerfGH 48, 99/103; VerfGH vom 27.6.1997 = VerfGH 50, 115/121 f.; VerfGH 61, 172/179; VerfGH BayVBI 2011, 433; VerfGH vom 4.5.2012; VerfGH vom 27.6.2012).

3. Fraglich ist jedoch, ob den Ausführungen der Antragsteller hinreichende Anhaltspunkte für eine Grundrechtsverletzung zu entnehmen sind.

Nach Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG gehört zu den prozessualen Voraussetzungen einer Popularklage, dass der Antragsteller darlegt, inwiefern durch die angegriffene Rechtsvorschrift ein in der Verfassung gewährleistetetes Grundrecht verfassungswidrig eingeschränkt wird. Die Popularklage ist unzulässig, wenn die geltend gemachte Verletzung einer Grundrechtsnorm nach Sachlage von vornherein nicht möglich ist, weil der Schutzbereich des angeblich verletzten Grundrechts durch die angefochtene Rechtsvorschrift nicht berührt wird (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 9.9.2002 = VerfGH 55, 123/126; Meder, RdNrn. 19 und 21 zu Art. 98; Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, RdNr. 39 zu Art. 98).

Die Antragsteller rügen vor allem eine Verletzung der Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 Satz 1 BV.

Art. 7 Abs. 2 BV räumt dem einzelnen Staatsbürger das für ein demokratisches Staatswesen unerlässliche Recht auf Teilhabe an der Staatsgewalt ein, dem Grundrechtscharakter zukommt (VerfGH vom 24.2.2000 = VerfGH 53, 23/29; VerfGH vom 25.5.2007 = VerfGH 60, 131/148). Das Recht wird durch Teilnahme an Wahlen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie Volksbegehren und Volksentscheiden ausgeübt. Die Verfassung stellt bei diesem Teilhaberecht auf

die Gesamtheit der Bürger, nicht aber auf Minderheiten, kleine Gruppen oder Einzelpersonen ab. Eine Legitimation ist nur dann als demokratisch anzusehen, wenn sie auf die Gesamtheit der Bürger, d. h. auf das Volk, zurückgeht (VerfGH vom 13.4.2000 = VerfGH 53, 81/99). Wird das Recht auf Teilhabe an der Staatsgewalt jedoch durch einfaches Landesgesetz einer Personengruppe zuerkannt, die – so die Argumentation der Antragsteller – nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben von einer Mitwirkung an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden ausgeschlossen bleiben müsste, kann dies die Legitimationsgrundlage der Bürgerbeteiligung infrage stellen. Auch wenn alle Unterschriften und Stimmen den gleichen Zähl- und Erfolgswert haben, können sich hierdurch Auswirkungen auf die Einflussmöglichkeiten der übrigen Stimmberechtigten ergeben. Es ist allerdings fraglich, ob aus der Grundrechtsgewährleistung des Art. 7 Abs. 2 i. V. m. Art. 12 Abs. 3 Satz 1 BV ein Recht auf Ausschluss einer bestimmten Gruppe von der Wahl abgeleitet werden kann (vgl. BVerfG vom 8.1.1997 = NVwZ 1998, 52 f. und BVerfG vom 19.2.1997 = NVwZ 1998, 52 zur Verleihung des kommunalen Wahlrechts an Unionsbürger. In diesen Kammerbeschlüssen wurden Verfassungsbeschwerden gegen landesrechtliche Regelungen als unzulässig erachtet, weil weder Art. 3 Abs. 1 noch Art. 38 GG ein subjektives Recht auf Ausschließung anderer von der Kommunalwahl gewähre. Kritisch hierzu Sachs, JuS 1998, 174 f. Vgl. auch BVerfG vom 12.10.1993 = BVerfGE 89, 155/179 f.).

Ob insoweit sowie im Hinblick auf Art. 101 BV eine Grundrechtsverletzung möglich erscheint, kann jedoch dahingestellt bleiben, da die Popularklage jedenfalls in der Sache keinen Erfolg hat.

4. Da von einer zulässigen Popularklage ausgegangen wird, prüft der Verfassungsgerichtshof die angegriffenen Vorschriften anhand aller einschlägigen Normen der Bayerischen Verfassung, auch soweit diese – wie beispielsweise das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) – keine Grundrechte verbürgen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 19.12.2012).

VI.

Die Popularklage ist unbegründet. Die angegriffenen Regelungen, die ausländischen Unionsbürgern das Recht zur Teilnahme an kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden einräumen, sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

1. Das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) ist nicht verletzt.

a) Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV unter dem Gesichtspunkt der Verletzung bundesrechtlicher Vorschriften, hier des Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG, ist nicht gegeben.

aa) Prüfungsmaßstab im Popularklageverfahren ist allein die Bayerische Verfassung. Verstößt eine Vorschrift des Landesrechts gegen Bundesrecht, kann dies im Popularklageverfahren nur insoweit entscheidungserheblich werden, als darin zugleich ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV liegt. Das Rechtsstaatsprinzip der Bayerischen Verfassung erstreckt seine Schutzwirkung aber nicht in den Bereich des Bundesrechts mit der Folge, dass jeder formelle oder inhaltliche Verstoß einer landesrechtlichen Vorschrift gegen Bundesrecht zugleich eine Verletzung des Rechtsstaatsprinzips der Bayerischen Verfassung darstellen würde. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV ist vielmehr erst dann verletzt, wenn der Widerspruch des bayerischen Landesrechts zum Bundesrecht offen zutage tritt und darüber hinaus auch inhaltlich nach seinem Gewicht als schwerwiegender, besonders krasser Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 20.6.2008 = VerfGH 61, 130/138; VerfGH vom 23.10.2008 = VerfGH 61, 248/254; VerfGH vom 24.5.2012; VerfGH vom 19.12.2012).

bb) Unter Beachtung dieser Prüfungsschranken kann ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip nicht festgestellt werden.

(1) Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 3 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. Diese durch Änderungsgesetz vom 21. Dezember 1992 (BGBl I S. 2086) in das Grundgesetz eingefügte Regelung dient der Anpassung der innerstaatlichen Verfassungsrechtslage an die durch den Vertrag von Maastricht geschaffene neue Unionsrechtslage, die eine Unionsbürgerschaft und in diesem Zusammenhang die Möglichkeit der Teilnahme von Unionsbürgern an den Kommunalwahlen ihres jeweiligen Wohnsitzes vorsieht (BT-Drs. 12/3338 S. 5, 11). Es handelt sich dabei um eine dynamische Verweisung, die das aktive und passive Kommunalwahlrecht durch eine Bezugnahme auf das Unionsrecht in seiner jeweils gültigen Fassung erweitert (Schunda, Das Wahlrecht von Unionsbürgern bei Kommunalwahlen in Deutschland, 2003, S. 144 ff.).

(2) Das maßgebliche Unionsrecht, auf das Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG Bezug nimmt, bilden derzeit Art. 20 Abs. 2 Satz 2 Buchst. b und Art. 22 Abs. 1 AEUV sowie die Richtlinie 94/80/EG, die die Einzelheiten regelt.

Aus dem primären Unionsrecht ergibt sich der Grundsatz, dass die Unionsbürger hinsichtlich der Teilnahme an Kommunalwahlen im Wohnsitzstaat mit den Angehörigen dieses Staates gleichzustellen sind, dass EU-Ausländer das Kommunalwahlrecht also unter denselben Bedingungen wie Inländer ausüben dürfen. Unionsbürger sollen das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen als wichtiges demokratisches Teilhaberecht nicht länger verlieren, nur weil sie von der europäischen Freizügigkeit Gebrauch machen. Außerdem soll das Kommunalwahlrecht für Unionsbürger die Integration der EU-Ausländer in ihrem Aufenthaltsstaat fördern und zur Bildung einer europäischen Identität beitragen. Es hat zur Folge, dass die traditionelle Verknüpfung von Staatsangehörigkeit und Wahlrecht teilweise aufgehoben wird (Schunda, a. a. O., S. 56 f.).

Die genaue Rechtsstellung der Unionsbürger in den Kommunen hängt wesentlich vom Sekundärrecht ab, das Umfang und Modalitäten des Kommunalwahlrechts im

Einzelnen festlegt. So regelt die Richtlinie 94/80/EG beispielsweise, welche Verwaltungseinheiten erfasst werden; im Freistaat Bayern sind dies grundsätzlich die Gemeinden und Landkreise (Art. 2 Abs. 1 Buchst. a i. V. m. dem Anhang). Als Kommunalwahlen bezeichnet Art. 2 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie die allgemeinen, unmittelbaren Wahlen der Mitglieder der Vertretungskörperschaft und gegebenenfalls des Leiters und der Mitglieder des Exekutivorgans einer lokalen Gebietskörperschaft der Grundstufe. Zwischen aktivem und passivem Wahlrecht wird dabei an dieser Stelle nicht differenziert. Allerdings lässt Art. 5 Abs. 3 der Richtlinie eine Einschränkung des passiven Wahlrechts zu Ämtern des Exekutivorgans zu. Auf dieser Grundlage konnte der Freistaat Bayern die Wählbarkeit für das Amt des ersten Bürgermeisters und des Landrats deutschen Staatsangehörigen vorbehalten (Art. 39 Abs. 1 Nr. 1 GLKrWG).

Von den genannten Regelungen sowohl des primären als auch des sekundären Unionsrechts werden nach nahezu einhelliger Ansicht in der Literatur nur Wahlen, d. h. Entscheidungen über Personen für die Besetzung von Wahlämtern, erfasst, nicht auch Abstimmungen über Sachfragen (Magiera in Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, RdNr. 18 zu Art. 22 AEUV m. w. N.; Kluth in Callies/Ruffert, EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, RdNr. 11 zu Art. 19 EGV; Wollenschläger/Schraml, BayVBI 1995, 385/387; Zöllner, BayVBI 2013, 129/131). Für diese Beurteilung spricht schon der Wortlaut der maßgeblichen Regelungen. Als weiteres Argument ist die Normengnese der Richtlinie 94/80/EG anzuführen, da der Rat die Vorstöße von Parlament und Ausschuss der Regionen, Abstimmungen ausdrücklich einzubeziehen, ersichtlich nicht aufgegriffen hat (vgl. Schrapper, DVBI 1995, 1167/1170; Antwort des Bayerischen Staatsministeriums des Innern auf eine Schriftliche Anfrage, LT-Drs. 13/2022). Schließlich ergibt sich aus einer von den Antragstellern vorgelegten E-Mail der Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland vom 21. Mai 2012, dass die Kommission ebenfalls von einem auf Wahlen beschränkten Anwendungsbereich des Unionsrechts ausgeht. Die Frage, ob ausländische Unionsbürger berechtigt sind, sich an kommunalen Abstimmungen über Sachfragen zu beteiligen, bleibt damit der Regelung durch das innerstaatliche Recht der Mitgliedstaaten überlassen (Magiera, a. a. O.).

(3) Da Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG ausländischen Unionsbürgern eine Teilhabe auf kommunaler Ebene nur nach Maßgabe des Unionsrechts einräumt, bezieht sich auch die Regelung im Grundgesetz allein auf die Teilnahme an Kommunalwahlen (Zöllner, BayVBI 2013, 129/131).

Hieraus wird in der Literatur teilweise gefolgert, dass landesrechtliche Regelungen, die ausländischen Unionsbürgern auch die Teilnahme an kommunalen Sachentscheidungen eröffnen, wie dies bei den mit der Popularklage angegriffenen Regelungen der Fall ist, gegen das Grundgesetz verstoßen. Diese Ansicht stützt sich darauf, dass das Wahlrecht, durch dessen Ausübung das Volk in erster Linie die ihm zukommende Staatsgewalt wahrnimmt, nach der Konzeption des Grundgesetzes die Eigenschaft als Deutscher voraussetzt. Die den Bundesländern zukommende Staatsgewalt könne gemäß Art. 20 Abs. 2, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG grundsätzlich ebenfalls nur von denjenigen getragen werden, die Deutsche im Sinn des Art. 116 Abs. 1 GG sind (vgl. BVerfG vom 31.10.1990 = BVerfGE 83, 37/50 f.; BVerfG vom 31.10.1990 = BVerfGE 83, 60/76). Zwar sei mit Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG eine Ausnahme in das Grundgesetz eingefügt worden, die – unter dem Gesichtspunkt des Art. 79 Abs. 3 GG – nicht zu beanstanden sei (vgl. BVerfGE 83, 37/59). Die Klausel des Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG, die auf Verfassungsebene keine eigene konstitutive Regelung treffe, öffne das Grundgesetz jedoch nur im Umfang der Gewährleistung des allein maßgeblichen Unionsrechts. Da das Unionsrecht lediglich die Teilnahme an Kommunalwahlen erfasse, stünden Art. 20 Abs. 2 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG landesrechtlichen Bestimmungen, die ausländischen Unionsbürgern auch das Teilnahmerecht an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden einräumen, entgegen. Als Ausnahmeregelung sei Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG eng auszulegen (Meyer-Teschendorf/Hofmann, ZRP 1995, 290/292; Burkholz, DÖV 1995, 816/817; Wehr, BayVBI 1996, 549 f.; Scholz in Maunz/Dürig, GG, RdNr. 41 f zu Art. 28; Tettinger/Schwarz in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, RdNr. 121 zu Art. 28; Schweiger in Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Die Verfassung des Freistaates Bayern, RdNr. 3 b zu Art. 12).

Dass der verfassungsändernde Gesetzgeber die kommunalen Abstimmungen in Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG nicht geregelt hat, zwingt nach der in der Literatur ebenfalls vertretenen Gegenmeinung nicht zu dem Schluss, dass er die Teilnahme von EU-Ausländern an kommunalen Abstimmungen ausschließen wollte. Auch ohne ausdrückliche Einbeziehung in das Grundgesetz und das Unionsrecht bestehe auf der Landesebene ausreichender Spielraum, den ausländischen Unionsbürgern über das kommunale Wahlrecht hinaus ein Recht zur Teilnahme an kommunalen (Sach-)Abstimmungen einzuräumen. Durch die Aufnahme der in Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG enthaltenen Öffnungsklausel sei die Grundlage für die demokratische Staatsgewalt auf kommunaler Ebene insgesamt verändert worden. Der Gemeinderat könne nunmehr von ausländischen Unionsbürgern mitgewählt werden und sogar aus solchen bestehen. Die Einbeziehung derselben Unionsbürger in das aktive Stimmrecht bei Gemeinderatsbeschlüssen gleichstehenden Bürgerentscheiden und bei Bürgerbegehren stelle keinen Verstoß gegen Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG dar, da die demokratische Legitimationsgrundlage bei Wahlen und Abstimmungen einheitlich zu beurteilen sei. Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG sei dementsprechend systematisch-teleologisch erweiternd zu interpretieren (Thum, BayVBl 1997, 225/232; Engelken, NVwZ 1995, 432/434 f. und DÖV 1996, 737/738; Schunda, a. a. O., S. 186 ff.; Dietlein in Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV/2, 2011, S. 249 f.; Pieroth in Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, RdNr. 8 zu Art. 28; Löwer in von Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, RdNr. 33 zu Art. 28).

Dieser Meinungsstand (vgl. hierzu auch Schrapper, DVBl 1995, 1167/1170) lässt durchaus gewichtige Gründe dafür erkennen, dass Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG der Mitwirkung von ausländischen Unionsbürgern an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden nicht entgegensteht. Jedenfalls besteht kein offen zutage tretender Widerspruch der mit der Popularklage angegriffenen Regelungen zu Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG. Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV kann daher nicht festgestellt werden.

b) Auch das Europäische Unionsrecht ist im Popularklageverfahren nicht unmittelbar Prüfungsmaßstab. Die Frage, ob das Europäische Unionsrecht wie Bundesrecht über Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV mittelbar Bedeutung erlangen kann, hat der Verfassungsgerichtshof bisher offengelassen (VerfGH 61, 130/139 m. w. N.; VerfGH vom 19.12.2012). Diese Frage kann auch weiterhin offenbleiben. Vorliegend ist ein Widerspruch zu den maßgeblichen Regelungen des primären und des sekundären Unionsrechts (vgl. oben V. 1. a) bb) (2) schon ansatzweise nicht erkennbar, da diese die Möglichkeit zur Teilnahme ausländischer Unionsbürger an kommunalen Abstimmungen weder verlangen noch verbieten (Schunda, a. a. O., S. 185).

2. Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BV sind ebenfalls nicht verletzt.

Nach Art. 7 Abs. 2 BV übt der Staatsbürger seine Rechte durch Teilnahme an Wahlen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie Volksbegehren und Volksentscheiden aus. Hieraus ergibt sich das für ein demokratisches Staatswesen unerlässliche Recht der Staatsbürger auf Teilhabe an der Staatsgewalt (VerfGH 53, 23/29; 60, 131/148). Ergänzt wird Art. 7 Abs. 2 BV durch Art. 12 Abs. 3 Satz 1 BV, der den Staatsbürgern das Recht einräumt, Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden und Landkreise durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu regeln.

a) Staatsbürger im Sinn der Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 Satz 1 BV sind nach den maßgeblichen Verfassungsbestimmungen zunächst alle in Bayern wohnhaften deutschen Staatsangehörigen.

Erläutert wird der Begriff des Staatsbürgers in Art. 7 Abs. 1 BV. Staatsbürger ist danach ohne Unterschied der Geburt, der Rasse, des Geschlechts, des Glaubens und des Berufs jeder Staatsangehörige, der das 18. Lebensjahr vollendet hat. Art. 7 BV nimmt damit auf die Regelung des Art. 6 BV Bezug, durch die der Verfassungsgeber die bayerische Staatsangehörigkeit als Institution wieder eingeführt hat. Art. 6 Abs. 1 BV nennt jedoch nur ganz allgemeine Voraussetzungen für den

Erwerb der bayerischen Staatsangehörigkeit, wobei an herkömmliche Tatbestände des Staatsangehörigkeitsrechts angeknüpft wird. Wie der Verfassungsgerichtshof bereits mehrfach entschieden hat, ist Art. 6 BV nicht vollziehbar, da das in Art. 6 Abs. 3 BV vorgesehene Gesetz zur näheren Regelung nicht erlassen wurde. Der Grund hierfür liegt darin, dass die Bestimmungen der Bayerischen Verfassung von 1946 über die bayerische Staatsangehörigkeit mit der Einbeziehung Bayerns in die Bundesrepublik Deutschland an Bedeutung verloren haben (VerfGH vom 12.3.1986 = VerfGH 39, 30/34 f. m. w. N.; Meder, RdNr. 1 zu Art. 6; Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, RdNrn. 1 f. zu Art. 6).

Der Verfassungsgerichtshof nimmt in seiner früheren Rechtsprechung daher Bezug auf die Regelung im Grundgesetz und stellt auf die deutsche Staatsangehörigkeit ab. Staatsbürger im Sinn der Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 Satz 1 BV ist danach jeder, der die deutsche Staatsangehörigkeit gemäß Art. 16, 116 GG besitzt und in Bayern wohnhaft ist. Ausländer können nach dieser Rechtsprechung nicht Staatsbürger sein (VerfGH 39, 30/34 f.; vgl. auch Meder, RdNr. 1 zu Art. 7; Lindner, a. a. O., RdNr. 3 zu Art. 6, RdNr. 4 zu Art. 7).

b) Die hieraus abgeleitete Auffassung, dass die Bayerische Verfassung allein eine Teilhabe deutscher Staatsangehöriger an der Staatsgewalt zulässt (vgl. zum Wahlrecht bei Kommunalwahlen VerfGH vom 15.5.1997 = VerfGH 50, 76/96 f.), bedarf jedoch angesichts der im konkreten Fall zugrunde liegenden Rechtsentwicklung der Modifikation. Eine Bewertung der Verfassungsänderung, mit der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide verfassungsrechtlich verankert wurden, anhand ihrer Entstehungsgeschichte ergibt, dass Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 3 Satz 1 BV der Teilnahme ausländischer Unionsbürger an kommunalen Abstimmungen nicht entgegenstehen.

aa) Als Landesverfassungsgericht ist der Verfassungsgerichtshof dazu berufen, die Normen der Bayerischen Verfassung bindend auszulegen und fortzubilden. Die Verfassungsinterpretation dient der Beseitigung von Unklarheiten, die verfassungsrechtlichen Vorschriften anhaften, mit dem Ziel, das zur Geltung zu bringen,

was die Norm eigentlich ausdrücken soll. Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs ist es, im Wege der Verfassungsinterpretation die anzuwendende Verfassungsnorm in ein dem objektivierten Willen des Verfassungsgebers zu entnehmendes Begriffs- und Wertsystem einzuordnen und so ihren Sinngehalt zu ermitteln (VerfGH vom 16.6.1975 = VerfGH 28, 107/124). Dabei stehen dem Verfassungsgerichtshof die üblichen Auslegungsmethoden zur Verfügung. An dem Wortlaut einer Norm muss bei deren Auslegung nicht unbedingt festgehalten werden. Diese sog. grammatikalische Auslegung ist nur eine von mehreren sich gegenseitig ergänzenden Methoden. Daneben treten besonders die Auslegung der Norm aus ihrem Zusammenhang und die Auslegung nach ihrem Zweck. Die Auslegung der Norm muss auf die realen Gegebenheiten Bedacht nehmen, aus denen sie erwachsen und auf die sie bezogen ist; sie darf an den konkreten Lebensverhältnissen nicht vorübergehen (VerfGH vom 20.3.1967 = VerfGH 20, 36/44). Auch die Entstehungsgeschichte einer Verfassungsnorm kann bei der Auslegung Berücksichtigung finden und Anhaltspunkte geben (VerfGH vom 15.12.1976 = VerfGH 29, 244/264).

bb) Der Entstehungsgeschichte der Verfassungsänderung, mit der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide verfassungsrechtlich verankert wurden, kommt vorliegend aus folgenden Gründen maßgebliche Bedeutung zu:

Kommunale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide wurden durch Volksentscheid vom 1. Oktober 1995 eingeführt (Art. 74 Abs. 1 BV, Art. 75 ff. LWG). Art. 1 des dem Volksentscheid zugrunde liegenden Gesetzes (vom 27. Oktober 1995, GVBl S. 730) enthält Änderungen des Art. 7 Abs. 2 und des Art. 12 BV (vgl. im Einzelnen oben I. 3.). Durch Art. 2 und 3 des Gesetzes wurden Regelungen zum Bürgerbegehren und zum Bürgerentscheid in die Gemeinde- und die Landkreisordnung aufgenommen (vgl. oben I. 1.). Dem Volksentscheid vorgeschaltet war das Volksbegehren „Mehr Demokratie in Bayern: Bürgerentscheide in Gemeinden und Kreisen“, das zusammen mit den erforderlichen Unterschriften im Oktober 1994 beim Bayerischen Staatsministerium des Innern eingereicht wurde und dessen Rechtsgültigkeit der Landeswahlleiter in seiner Bekanntmachung vom 14. März

1995 (StAnz Nr. 11 vom 17.3.1995) festgestellt hat (Art. 74 Abs. 2 BV, Art. 63 ff. LWG).

Die durch den Volksentscheid vorgenommenen Rechtsänderungen hatten zum einen zur Folge, dass in Art. 7 Abs. 2 i. V. m. Art. 12 Abs. 3 BV ein Recht der Staatsbürger auf Teilnahme an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden verankert wurde. Zum anderen wurde durch die einfachgesetzlichen Änderungen der Gemeinde- und der Landkreisordnung bewirkt, dass sich auch ausländische Unionsbürger an kommunalen Abstimmungen beteiligen können. Denn nach Art. 18 a Abs. 1 GO und Art. 12 a Abs. 1 LKrO steht die Teilnahme an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden allen Gemeinde- bzw. Kreisbürgern offen. Da Art. 15 Abs. 2 GO und Art. 11 Abs. 2 LKrO für die Definition des Begriffs der Gemeinde- bzw. Kreisbürger an die Wahlberechtigung zur jeweiligen Kommunalwahl anknüpfen, sind ausländische Unionsbürger auch zur Teilnahme an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden berechtigt. Diese Konsequenz des dem Volksentscheid zugrunde liegenden Gesetzes war beim Einreichen des vorgeschalteten Volksbegehrens nicht absehbar, da zu diesem Zeitpunkt ausländische Unionsbürger noch nicht berechtigt waren, auf Gemeinde- und Kreisebene an Kommunalwahlen teilzunehmen. Sie hat sich erst während des Laufs des Volksgesetzgebungsverfahrens als Folge der Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes vom 26. Juli 1995 (GVBl S. 371) ergeben, durch die das Landesrecht an das durch Europäisches Recht (vgl. oben I. 2.) eingeführte Wahlrecht ausländischer Unionsbürger bei Gemeinde- und Landkreiswahlen angepasst wurde.

cc) Vor dem Hintergrund dieser Entstehungsgeschichte lassen die Regelungen der Art. 7 Abs. 2 i. V. m. Art. 12 Abs. 3 BV die Beteiligung ausländischer Unionsbürger an kommunalen Abstimmungen zu.

Im Rahmen des Volksgesetzgebungsverfahrens, das in den Volksentscheid vom 1. Oktober 1995 mündete, war eine Reaktion auf die sich gleichzeitig ändernden rechtlichen Rahmenbedingungen zur Teilhabe ausländischer Unionsbürger auf der Ebene der Gemeinden und Landkreise nicht möglich. Denn zwischen der Verab-

scheidung eines Gesetzentwurfs durch Volksentscheid einerseits und der Behandlung im Parlament andererseits besteht ein wesentlicher Unterschied. Die Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung kann in aller Regel nur auf eine Ja- oder Nein-Entscheidung hinauslaufen. Das Volk hat keine Mitwirkungsmöglichkeit bei der Erarbeitung des Gesetzestextes. Anders als im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren fehlt die Möglichkeit der stetigen Verbesserung und Anpassung an geänderte tatsächliche oder rechtliche Rahmenbedingungen (Holzheid, Maßgebliche Verfassungsgrundsätze bei Wahlen und bei Volksbegehren, 1995, S. 31). Nach der Begründung des dem Volksentscheid vom 1. Oktober 1995 zugrunde liegenden Volksbegehrens war es Ziel der Initiatoren, „mehr Demokratie in Bayern“ dadurch zu erreichen, dass „die Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde sowie eines Landkreises über bestimmte Angelegenheiten selber entscheiden können“ (vgl. LT-Drs. 13/1252 S. 1). Die Schaffung einer in sich widersprüchlichen Regelung, die einerseits – durch Änderung der Verfassung (Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 BV) – die Teilnahme an kommunalen Abstimmungen auf deutsche Staatsangehörige beschränkt und die andererseits – durch Einführung entsprechender einfachrechtlicher Regelungen in der Gemeinde- und der Landkreisordnung – eben diese Teilhabe auf ausländische Unionsbürger erstreckt, lag dem Volksgesetzgeber fern. Es ist daher im Wege der Auslegung sicherzustellen, dass dem erkennbaren Willen des Volksgesetzgebers, der – allen – Gemeinde- und Landkreisbürgern ein Mehr an direktdemokratischer Beteiligung eröffnen wollte, möglichst weitgehend Geltung verschafft wird (vgl. Lindner, a. a. O., RdNr. 70 zu Art. 3). Dafür, dass der Volksgesetzgeber diese Teilhabe gegebenenfalls auf deutsche Staatsangehörige beschränken wollte, sind keine Anhaltspunkte ersichtlich.

c) Für die Auffassung, dass Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 3 BV die Teilnahme ausländischer Unionsbürger an kommunalen Abstimmungen zulassen, spricht auch der Gedanke der Systemgerechtigkeit und Folgerichtigkeit eines Regulationssystems.

aa) Dieser Gedanke wird aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) und dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 Satz 1 BV) abgeleitet (Ver-

fGH vom 28.11.2007 = VerfGH 60, 184/223, 227, 233; VerfGH vom 18.12. 2007 = VerfGH 60, 234/245 f.; VerfGH vom 22.9.2008 = VerfGH 61, 214/ 220 f.; VerfGH vom 4.3.2009 = BayVBI 2009, 657/658; VerfGH vom 15.12.2009 = VerfGH 62, 235/244 f.; BVerfG vom 18.7.2005 = BVerfGE 113, 167/233; BVerfG vom 7.11.2006 = BVerfGE 117, 1/28 f., 31, 64; BVerfG vom 30.7.2008 = BVerfGE 121, 317/362; BVerfG vom 9.12.2008 = BVerfGE 122, 210/231; Leibholz/Rinck, GG, RdNm. 99 ff. zu Art. 3; Bumke, Der Staat 49, 77/85 f. m. w. N.; Sodan/Kluckert, NVwZ 2013, 241/246; kritisch Dann, Der Staat 49, 630; Payandeh, AöR 136, 578). Ziel ist die innere Stimmigkeit eines Regelungsgefüges und seiner sachgerechten Ausdifferenzierung; sachlich in Zusammenhang stehende Regelungen dürfen keine Brüche aufweisen.

bb) Aufgrund und im Umfang unionsrechtlicher Regelungen (vgl. oben VI. 1. a) bb) (2) ist der nationale Gesetzgeber verpflichtet, eine Berechtigung ausländischer Unionsbürger zur Teilnahme an den Kommunalwahlen einzuführen. In der Bundesrepublik Deutschland sind die Länder für die Umsetzung zuständig, weil das Kommunalrecht und das Kommunalwahlrecht gemäß Art. 70 GG zu ihrer ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit gehören (Schunda, a. a. O., S. 89). Der Freistaat Bayern ist dieser Verpflichtung durch Ergänzung des Art. 1 GLKrWG nachgekommen (vgl. Gesetz vom 26. Juli 1995, GVBI S. 371). Wahlberechtigt und wählbar bei Gemeinde- und Landkreiswahlen sind demnach grundsätzlich auch Unionsbürger; lediglich für die Wählbarkeit zum ersten Bürgermeister und zum Landrat besteht gemäß Art. 39 Abs. 1 Nr. 1 GLKrWG eine Ausnahme.

Die Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben hat damit zur Folge, dass ausländische Unionsbürger den Gemeinderat und den Kreistag mitwählen und diesen Gremien auch angehören können. Sie sind gegebenenfalls an Beschlüssen des Gemeinderats und des Kreistags beteiligt und haben gemäß Art. 18 a Abs. 8 Satz 1 GO, Art. 12 a Abs. 8 Satz 1 LKrO sogar über die Zulässigkeit von Bürgerbegehren mitzuentcheiden. Es liegt auf der Hand, dass eine Regelung, die denselben Bürgern die Mitwirkung an der Entscheidung einer einzelnen Sachfrage durch – gemäß Art. 18 a Abs. 13 Satz 1 GO, Art. 12 a Abs. 12 Satz 1 LKrO einem

Gemeinderats- bzw. Kreistagsbeschluss gleichstehenden – Bürgerentscheid verwehrt, systematische Brüche aufweist.

Auch ist es nicht nachvollziehbar, inwiefern für Wahlen und Abstimmungen auf derselben (kommunalen) Ebene verschiedene Teilnehmerkreise und damit unterschiedliche Legitimationssubjekte maßgeblich sein sollten. Es erscheint inkonsequent, eine Aufspaltung der kommunalen demokratischen Legitimationsgrundlage anzunehmen, je nachdem, ob die von den Bürgern herzuleitenden Entscheidungen einerseits von den gewählten Vertretungen bzw. Bürgermeistern oder Landräten und ihren Verwaltungen oder andererseits von den Bürgern selbst getroffen werden. Wenn bei einem Bürgerentscheid die Bürger eine Sachfrage (gelegentlich) selbst entscheiden, dann wechselt lediglich die Form, in der Staatsgewalt auf kommunaler Ebene ausgeübt wird. Das Legitimationssubjekt kann durch diesen Formenwechsel bei der Ausübung derselben Staatsgewalt nicht von Verfassungswegen zwingend ein anderes geworden sein, nämlich ein auf die Deutschen im Sinn des Art. 116 Abs. 1 GG beschränkter Teilnehmerkreis (Engelken, NVwZ 1995, 432/434 f. und DÖV 1996, 737/738; Schrappner, DVBl 1995, 1167/1170; Thum, BayVBl 1997, 225/232; Hölz/Hien, Gemeindeordnung mit Verwaltungsgemeinschaftsordnung, Landkreisordnung und Bezirksordnung für den Freistaat Bayern, Anm. 2.2 zu Art. 18 a GO; Prandl/Zimmermann/Büchner, Kommunalrecht in Bayern, Anm. 19 zu Art. 18 a GO).

d) Dieser Beurteilung steht nicht entgegen, dass nach Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV Änderungen der Verfassung, die den demokratischen Grundgedanken der Verfassung widersprechen, unzulässig sind.

Der Schutzbereich dieser „Ewigkeitsklausel“ umfasst alle wesentlichen Merkmale freiheitlicher, rechtsstaatlicher Demokratie in der Ausprägung, die sie in der Bayerischen Verfassung gefunden haben (VerfGH vom 17.9.1999 = VerfGH 52, 104/122; VerfGH vom 31.3.2000 = VerfGH 53, 42/60). Zwar bedeutet die Grundentscheidung der Bayerischen Verfassung für ein demokratisches Staatswesen (Art. 2 Abs. 1, Art. 4, 5 Abs. 1 BV), dass staatliche Herrschaft grundsätzlich durch

das Volk, d. h. die deutschen Staatsangehörigen (vgl. oben VI. 2. a), legitimiert sein muss (VerfGH 53, 42/61). Dies schließt jedoch nicht aus, dass auf kommunaler Ebene den ausländischen Unionsbürgern die Möglichkeit der Teilhabe sowohl an Wahlen als auch an Abstimmungen eingeräumt wird. Für die Teilnahme an Kommunalwahlen ergibt sich eine entsprechende Klarstellung im Hinblick auf die vergleichbare bundesrechtliche Regelung des Art. 79 Abs. 3 GG aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Oktober 1990 (BVerfGE 83, 37/59). Dafür, dass die Beteiligung an kommunalen Abstimmungen nicht abweichend beurteilt werden kann, sprechen die bereits dargelegten Erwägungen (vgl. oben VI. 2. c).

e) Ebenso wenig steht das Homogenitätsgebot des Grundgesetzes der Auslegung entgegen, dass Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 3 Satz 1 BV die Teilnahme ausländischer Unionsbürger an kommunalen Abstimmungen zulassen.

Gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern u. a. den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates im Sinn des Grundgesetzes entsprechen. Danach besteht eine Bindung hinsichtlich der demokratischen Organisation und Legitimation von Staatsgewalt (BVerfG vom 24.5.1995 = BVerfGE 93, 37/66 m. w. N.). Art. 28 Abs. 1 GG will dasjenige Maß an struktureller Homogenität zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten gewährleisten, das für das Funktionieren eines Bundesstaates unerlässlich ist. Er will aber nicht für Uniformität sorgen. Das Grundgesetz geht im Gegenteil von der grundsätzlichen Verfassungsautonomie der Länder aus. Es fordert nur ein Mindestmaß an Homogenität, das auf die in Art. 28 Abs. 1 GG genannten Staatsstruktur- und Staatszielbestimmungen und innerhalb dieser wiederum auf deren Grundsätze beschränkt ist (BVerfG vom 22.2.1994 = BVerfGE 90, 60/84 f. m. w. N.).

Zu diesen auch von den Ländern zu beachtenden demokratischen Grundprinzipien gehört, dass die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen als Ausübung von Staatsgewalt grundsätzlich die Eigenschaft als Deutscher voraussetzt (BVerfGE 83, 37). Allerdings enthält das Grundgesetz selbst, wie bereits dargelegt, in Art. 28

Abs. 1 Satz 3 GG eine Ausnahme für die Wahlen in Kreisen und Gemeinden, bei denen nach Maßgabe des Unionsrechts auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen, wahlberechtigt und wählbar sind. Art. 28 Abs. 1 GG akzeptiert im Hinblick auf die genannten Wahlen somit auch ausländische EU-Bürger als demokratisch legitimationsbefähigt. Aufgrund dieser Ausweitung der demokratischen Legitimationsgrundlage auf kommunaler Ebene kann es dem Landesgesetzgeber nicht verwehrt sein, solche Legitimationskraft auch der eng damit verbundenen plebiszitären Beteiligung ausländischer Unionsbürger zuzuerkennen (Schunda, a. a. O., S. 188 ff.; Engelken, NVwZ 1995, 432/434 und DÖV 1996, 737/738; Löwer in von Münch/Kunig, RdNr. 33 zu Art. 28).

3. Aus der Staatsfundamentalnorm des Art. 2 BV, die durch weitere einschlägige Verfassungsnormen, wie die bereits als Prüfungsmaßstab herangezogenen Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 3 BV, näher ausgestaltet wird (Lindner, a. a. O., RdNrn. 4, 8 zu Art. 2), ergibt sich keine andere Bewertung.

4. Ein Verstoß gegen Art. 101 BV ist ebenfalls nicht gegeben.

Die von den Antragstellern gehegte Befürchtung, es werde zu Bürgerentscheiden kommen, die ihrerseits freiheitsbeschränkenden Charakter haben, kann nicht begründen, dass die Rechtsgrundlagen für die Teilnahme von ausländischen Unionsbürgern an kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden gegen Art. 101 BV verstoßen. Es handelt sich insoweit lediglich um mittelbare Auswirkungen der angegriffenen Rechtsnormen, wie sie sich grundsätzlich auch aus Entscheidungen der gewählten Organe der Gemeinde oder des Landkreises ergeben können (VerfGH vom 29.8.1997 = VerfGH 50, 181/213). Ein Anspruch der Gemeindebediensteten, bei Abstimmungen unter Beteiligung von ausländischen Unionsbürgern nicht tätig werden zu müssen, kann aus Art. 101 BV ebenfalls nicht abgeleitet werden.

VII.

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).