

Verwaltungsrundschau

Zeitschrift für Verwaltung in Praxis und Wissenschaft



42. Jahrgang · Heft 5 · Mai 1996

Schriftleitung: Rechtsanwalt Professor Dr. Ernst Pappermann, Am Südpark 39, 50968 Köln (Marienburg)

Professor Dr. Eduard Kremer, Dortmund

Das nordrhein-westfälische Gesetz zur Einführung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger

I. Einführung

Die Einführung des Wahlrechts auch für Ausländer war in der Bundesrepublik Deutschland stets umstritten und wird nach wie vor von der herrschenden Meinung aus verfassungsrechtlichen Gründen abgelehnt¹. Selbst das Ausländerwahlrecht auf kommunaler Ebene, dessen Einführung verschiedentlich versucht worden ist, ist bisher vom BVerfG als verfassungswidrig qualifiziert worden. Das BVerfG hat dabei im wesentlichen argumentiert, die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen zur Einführung eines Kommunalwahlrechts für Ausländer verstießen gegen Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG. Nach dieser Vorschrift müsse das Volk auch in den Gemeinden und Kreisen eine gewählte Vertretung haben. Der Begriff des Volkes werde dabei mit demselben Inhalt wie in Art. 20 Abs. 2 GG verwendet. Art. 20 Abs. 2 GG meine mit „Volk“ das deutsche Volk. Damit erfasse der Begriff des Volkes in den Kreisen und Gemeinden nur deren deutsche Einwohner. Das aber schließe die Gewährung eines Kommunalwahlrechts an Ausländer aus². Inzwischen hat sich die Verfassungslage mit Einführung eines neuen Satzes 3 in Art. 28 Abs. 1 GG³ grundlegend geändert, denn nunmehr 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 Grundgesetzänderung war notwendig, um eine Kollisionslage zwischen bundesdeutschem Verfassungsrecht und Art. 8b Abs. 1 EGV in der Fassung des Vertrages über die Europäische Union vom 7. Februar 1992⁴ zu vermeiden. Nach Art. 8b Abs. 1 Satz 1 EGV hat jeder Unionsbürger⁵ 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. Auf der Grundlage des Art. 8b Abs. 1 EGV⁶ ist die Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen⁷, erlassen worden. Die Kommunalwahlrichtlinie war nach ihrem Art. 14 vor dem 1. Januar 1996 in nationales Recht umzusetzen. Dies ist für Nordrhein-

Westfalen durch das Gesetz zur Einführung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger/-innen vom 12. Dezember 1995⁸ geschehen. Das Gesetz ist am 16. Dezember 1995 und damit richtlinienkonform in Kraft getreten⁹.

Das Gesetz ist ein sog. Artikelgesetz. Art. I enthält Änderungen des KWahlG; Art. II und III ändern die GO NW bzw. die KrO NW; Art. IV betrifft das Inkrafttreten des Gesetzes. Neben redaktionellen Anpassungen des KWahlG an die GO NW bzw. KrO NW enthält das Gesetz drei wesentliche Regelungskomplexe, die nachfolgend dargestellt werden sollen, nämlich: 1. das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zu den kommunalen Vertretungskörperschaften; 2. das aktive und passive Wahlrecht bei den Direktwahlen des Bürgermeisters bzw. Landrates; 3. das Recht zur Teilnahme an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden.

II. Die verschiedenen Regelungskomplexe

1. Aktives und passives Wahlrecht bzgl. der Vertretungskörperschaften

a) Wahlberechtigt bei den Gemeinderatswahlen, den Wahlen zu den Bezirksvertretungen und bei den Kreistagswahlen sind nunmehr gem. § 7 KWahlG n. F. nicht nur die Deutschen i. S. d.

¹ Zur Argumentation der herrschenden Meinung Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, § 10 II 6 m. w. N.; anderer Ansicht wohl Hans Meyer, In: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1987, § 38 Rn. 4 ff.

² Vgl. dazu ausführlich BVerfGE 83, S. 37, 50 ff.; ebenso BVerfGE 83, S. 60, 71 mit Verweisung auf die vorgenannte Entscheidung.

³ Vgl. das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. 12. 1992, BGBl. I S. 2086.

⁴ BGBl. II S. 1253.

⁵ Zur Unionsbürgerschaft vgl. Art. 8 EGV.

⁶ Vgl. Art. 8b Abs. 1 Satz 2 EGV.

⁷ ABIEG 1994 Nr. L 368 S. 38. Die Richtlinie wird nachfolgend als Kommunalwahlrichtlinie bezeichnet.

⁸ GV. NW, S. 1188.

⁹ Vgl. Art. IV des Gesetzes.

Art. 116 Abs. 1 GG, sondern auch diejenigen, welche die Staatsangehörigkeit eines sonstigen Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, sofern sie – Deutsche und sonstige Unionsbürger – am Wahltag das 18. Lebensjahr vollendet und seit mindestens drei Monaten im Wahlgebiet ihre (Haupt-) Wohnung haben. Nicht wahlberechtigt sind – wie bisher – gem. § 8 Nr. 1 KWahlG die für alle ihre Angelegenheiten unter Betreuung stehenden Personen und gem. § 8 Nr. 2 KWahlG n.F., wer infolge Richterspruchs in der Bundesrepublik Deutschland das Wahlrecht nicht besitzt. Mit der Einfügung des Zusatzes „in der Bundesrepublik Deutschland“ in § 8 Nr. 2 KWahlG hat der Gesetzgeber klargestellt, daß der Ausschluß vom aktiven Wahlrecht in einem anderen EG – Mitgliedstaat nicht automatisch auch den Ausschluß vom Wahlrecht in Nordrhein-Westfalen nach sich zieht.

b) Wählbar ist gem. § 12 Abs. 1 KWahlG jeder Wahlberechtigte, also der o. g. Personenkreis und damit neben Deutschen auch die sonstigen Unionsbürger. Nicht wählbar ist gem. § 12 Abs. 2 KWahlG n.F., wer am Wahltag infolge Richterspruchs in der Bundesrepublik Deutschland die Wählbarkeit oder die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter nicht besitzt. Mit dieser Beschränkung auf die Bundesrepublik Deutschland hat der nordrhein-westfälische Gesetzgeber ersichtlich keinen Gebrauch von der in Art. 5 Abs. 1 Kommunalwahlrichtlinie enthaltenen Ermächtigung gemacht, wonach die Wohnsitzmitgliedstaaten¹⁰ bestimmen können, daß jeder Unionsbürger, der nach dem Recht seines Herkunftsmitgliedstaates infolge einer zivilrechtlichen Einzelfallentscheidung oder einer strafrechtlichen Entscheidung des passiven Wahlrechts verlustig gegangen ist, von der Ausübung dieses Rechts bei den Kommunalwahlen ausgeschlossen ist.

2. Aktives und passives Wahlrecht bei den Direktwahlen des Bürgermeisters bzw. des Landrates

a) Mit dem Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17. Mai 1994¹¹ ist in Nordrhein-Westfalen die Doppelspitze „Bürgermeister/Gemeindedirektor“ bzw. „Landrat/Oberkreisdirektor“ abgeschafft und die Direktwahl des Bürgermeisters bzw. Landrates eingeführt worden. Die Bürgermeister bzw. Landräte werden gem. § 65 Abs. 1 GO NW, § 44 Abs. 1 KrO NW von den Bürgern gewählt. Bürger ist gem. § 21 Abs. 2 GO NW, wer zu den Gemeindewahlen wahlberechtigt ist. Da gem. § 7 KWahlG n.F. neben den Deutschen i.S.d. Art. 116 Abs. 1 GG nunmehr auch die sonstigen Unionsbürger bei Erfüllung der übrigen Voraussetzungen¹² wahlberechtigt sind, zählen sie ebenfalls zu den Bürgern i.S.d. § 21 Abs. 2 GO NW und sind damit berechtigt, aktiv an den Bürgermeister- bzw. Landratswahlen teilzunehmen. Einer ausdrücklichen Änderung des Bürgerbegriffs der Gemeindeordnung bedurfte es nicht.

b) Neben dem aktiven Wahlrecht bei den Bürgermeister- und Landratswahlen steht den nicht-deutschen Unionsbürgern nunmehr auch das passive Wahlrecht bei diesen Wahlen zu. Voraussetzung dafür ist gem. § 65 Abs. 3 GO NW n.F., § 44 Abs. 3 KrO NW n.F., daß sie eine Wohnung in der Bundesrepublik innehaben und auch die übrigen Wählbarkeitsvoraussetzungen der o. a. Vorschriften erfüllen. Die Kommunalwahlrichtlinie enthält zwar mit ihrem Art. 5 Abs. 3 eine Bestimmung, nach der es möglich gewesen wäre, das Amt des Bürgermeisters bzw. Landrats nur deutschen Staatsangehörigen vorzubehalten. Nordrhein-Westfalen hat von dieser Ermächtigung jedoch keinen Gebrauch gemacht und sich damit sehr EG-freundlich verhalten.

3. Das Recht zur Teilnahme an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden

Ein dritter, hier anzusprechender Regelungskomplex ergibt sich nicht unmittelbar aus dem Gesetz zur Einführung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger/-innen selbst, sondern ist eine mittelbare, wenn wohl auch gewollte Folge der Erweiterung des Bürgerbegriffs um die wahlberechtigten nicht-deutschen Unionsbürger durch die oben¹³ dargestellte Änderung des § 7 KWahlG. Da die wahlberechtigten nicht-deutschen Unionsbürger nunmehr ebenfalls Bürger i.S.d. § 21 Abs. 2 GO NW sind, steht ihnen auch das Recht zu, an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden gem. § 26 GO NW, § 23 KrO NW teilzunehmen. Um die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Teilnahme nicht-deutscher Unionsbürger an kommunalen Abstimmungen mit Entscheidungscharakter, bei denen es sich um Ausübung von Staatsgewalt i.S.d. Art. 20 Abs. 2 GG handelt¹⁴, ist in letzter Zeit eine heftige Kontroverse entstanden.

Auf beiden Seiten besteht dabei weitgehend Einigkeit darüber, daß sich weder aus EG-Recht noch aus Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG etwas für oder gegen die Zulässigkeit der Teilnahme nicht-deutscher Unionsbürger an kommunalen Abstimmungen mit Entscheidungscharakter entnehmen läßt. Beide Seiten ziehen daher für ihre jeweilige Argumentation sonstiges Bundesverfassungsrecht heran. Die Befürworter argumentieren im wesentlichen, Art. 20 Abs. 2 GG beschränke die Ausübung von Staatsgewalt auf das Volk, worunter nach der Rechtsprechung des BVerfG das deutsche Volk zu verstehen sei. Über die Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG wirke der Grundsatz des Art. 20 Abs. 2 GG auch in den Ländern. Allerdings gewähre die Homogenitätsklausel den Ländern einen gewissen Gestaltungsspielraum¹⁵. Dieser Gestaltungsspielraum wirke sich hier aus, denn da der Volksbegriff auf kommunaler Ebene eine Verbreiterung bezüglich der Wahlen erfahren habe, lasse es sich nicht mehr vertreten, an kommunalen Abstimmungen nur Deutsche teilnehmen zu lassen¹⁶.

Die Gegenmeinung stützt sich ebenfalls auf den Homogenitätsgrundsatz, argumentiert aber, dieser gebe einen Gestaltungsspielraum nur in den Grenzen der Art. 20 Abs. 2, 28 Abs. 1 GG. Außerhalb der von Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG erfaßten Wahlen könne es daher eine demokratische Legitimation für die Ausübung von Staatsgewalt nur durch den Willen des örtlich begrenzten Teils des Staatsvolkes, also durch die im jeweiligen Bereich lebenden Deutschen geben¹⁷. M.E. ist die

¹⁰ Wohnsitzmitgliedstaat ist gem. Art. 2 Abs. 1 lit. c Kommunalwahlrichtlinie der Mitgliedstaat, in dem der Unionsbürger seinen Wohnsitz hat, ohne dessen Staatsangehörigkeit zu besitzen.

¹¹ GV. NW. S. 270.

¹² Vgl. oben II. 1. a).

¹³ Wie Fußnote 12.

¹⁴ Als Ausübung von Staatsgewalt, die demokratischer Legitimation bedarf, stellt sich nach der Rechtsprechung des BVerfG jedenfalls alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter dar. Vgl. BVerfGE 47, S. 253, 273; 63, S. 60, 73. Dies trifft auf Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in NRW zu. Der Bürgerentscheid hat, wenn er erfolgreich ist, die Wirkung eines Rats- bzw. Kreistagsbeschlusses (§ 26 Abs. 8 GO NW, § 23 Abs. 8 KrO NW). Auch das Bürgerbegehren als im Erfolgsfall verbindlicher Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheids stellt sich als Ausübung von Staatsgewalt im o. a. Sinne dar.

¹⁵ BVerfGE 9, S. 268, 279; 24, S. 367, 390; 27, S. 44, 56; 36, S. 342, 360; 41, S. 88, 116; 83, S. 37, 58.

¹⁶ Eingehend dazu Engelken, NVwZ 1995, S. 432ff. m.w.N.; unentschieden äußert sich Schrapper, DVBl. 1995, S. 1167, 1170f.

¹⁷ So Burkholz, DÖV 1995, S. 816ff.; Meyer-Teschendorf/Hotmann, ZRP 1995, 290ff.

Teilnahme von wahlberechtigten nicht-deutschen Unionsbürgern an kommunalen Abstimmungen mit Entscheidungscharakter zulässig. Über Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG, EG-Recht und die jeweiligen, die Kommunalwahlrichtlinie umsetzenden Landesgesetze hat das kommunale Volk eine Verbreiterung um die wahlberechtigten nicht-deutschen Unionsbürger erfahren. Diese üben nunmehr Staatsgewalt i. S. d. Art. 20 Abs. 2 GG dadurch aus, daß sie ihr aktives Wahlrecht ausüben. Man darf jedoch nicht übersehen, daß dieser Personenkreis auch das passive Wahlrecht besitzt, also zu Mitgliedern der Gemeinderäte und Kreistage, zu Bürgermeistern und Landräten gewählt werden kann. In diesen Funktionen üben die wahlberechtigten nicht-deutschen Unionsbürger tagtäglich Staatsgewalt aus. Wenn sie aber über Wahlen für die Dauer einer ganzen Wahlperiode in Entscheidungsgremien und Leitungsfunktionen, die mit der Ausübung von Staatsgewalt verbunden sind, gelangen können, dann muß ihnen – *a maiore ad minus* – erst recht die Möglichkeit offen stehen, an kommunalen Abstimmungen mit Entscheidungscharakter teilzunehmen.

III. Kritik

von Nebe zu wenig

Kritik muß nicht nur negativ sein. So ist dann auch zunächst positiv festzustellen, daß sich der nordrhein-westfälische Gesetzgeber bei der Umsetzung der Kommunalwahlrichtlinie sehr Europa-freundlich verhalten und in der Richtlinie angelegte Spielräume, das Wahlrecht einzuengen, nicht genutzt hat. Zu bemängeln ist jedoch die technische Seite der Umsetzung der Kommunalwahlrichtlinie. Das Gesetz zur Einführung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger/-innen ist leider nach dem „Setze-streiche-füge ein-Prinzip“ formuliert und damit unlesbar. Dies sollte bei einem so wichtigen Gesetz tunlichst vermieden werden.

Dr. Rolf-Oliver Schwemer, Kiel

Verantwortlichkeit für Altlasten

I. Einleitung

Die Belastung des Bodens und des Grundwassers mit umweltgefährdenden Stoffen gehört zu den wichtigsten und bislang weitgehend noch ungeklärten Umweltproblemen der Gegenwart. Stoffeinträge in Boden, Untergrund und Grundwasser stehen an vielen Altablagerungsplätzen und Altstandorten längst nicht mehr im Gleichgewicht mit dem Reinigungs- und Regelungsvermögen dieser Umweltmedien.¹ Nicht nur die tatsächliche, sondern auch die rechtliche Behandlung von Altlasten wirft vielfältige Fragen auf, beispielsweise im Bauplanungsrecht, im Staatshaftungsrecht und insbesondere im Gefahrenabwehrrecht. Ist eine Fläche mit Stoffen dergestalt verunreinigt, daß von ihr Gefahren für die Gesundheit oder die Umwelt ausgehen können, besteht in der Regel zwischen allen Beteiligten Einigkeit darüber, daß die Fläche saniert werden muß. Streit entsteht hingegen meist darüber, ob und inwieweit die Maßnahmen der Altlastensanierung oder deren Kosten den individuellen Akteuren auferlegt werden können oder vom Staat und somit von der Allgemeinheit getragen werden müssen.

II. Problemfeld Altlasten

Bevor auf die für Altlastensanierungen in Betracht kommenden Rechtsvorschriften eingegangen wird, soll zunächst begrifflich klargestellt werden, was unter Altlasten zu verstehen ist und wie die Altlastenproblematik in der Praxis bewältigt wird.

1. Begriff

Allgemein werden Altlasten definiert als Ablagerungen und Altstandorte, sofern von ihnen Gefährdungen für die Umwelt und die menschliche Gesundheit ausgehen oder zu erwarten sind.² Unter die einbezogenen Altablagerungen fallen

- verlassene und stillgelegte Ablagerungsplätze,
- stillgelegte Aufhaldungen und Verfüllungen sowie
- illegale („wilde“) Ablagerungen aus der Vergangenheit.

Altstandorte sind

- Grundstücke stillgelegter Anlagen mit Nebeneinrichtungen,
- nicht mehr verwendete Leitungs- und Kanalsysteme sowie
- sonstige Betriebsflächen oder Grundstücke, auf denen im Bereich der gewerblichen Wirtschaft oder öffentlicher Einrichtungen mit umweltgefährdenden Stoffen umgegangen wurde.³

Nicht vom Altlastenbegriff erfaßt werden Munitions- und Kampfmittelablagerungen, großflächige Bodenbelastungen durch Immissionen oder durch Aufbringungen im Zusammenhang mit landwirtschaftlicher Nutzung sowie Ablagerungen von radioaktiven Stoffen.⁴ Für das gesamte Bundesgebiet geht man derzeit von weit über 100 000 sog. Altlastenverdachtsflächen aus. Hierzu zählen Standorte ehemaliger großindustrieller Anlagen, aufgegebener kleiner Handwerksbetriebe und Tankstellen, um nur einige Beispiele zu nennen; die Palette ist sehr breit.⁵ Die Kosten, die für die Untersuchung und Sanierung aufgewendet werden müssen, belaufen sich nach vorsichtigen Schätzungen auf einen zwei- bis dreistelligen Milliardenbetrag.⁶

Moderne Umweltschutzgesetze auf Bundesebene existieren erst seit Beginn der 60er Jahre. Das Wasserhaushaltsgesetz ist am 1. 3. 1960 in Kraft getreten, das Abfallbeseitigungsgesetz⁷ als Vorläufer des heutigen Abfallgesetzes⁸ am 11. 6. 1972. Im Gebiet der neuen Bundesländer sind beide Gesetze zum 1. 7. 1990 in Kraft getreten.⁹ Altlasten sind gerade dadurch gekennzeichnet, daß die betreffenden Verunreinigungen des Bodens und des Grundwassers in ihrem Umfang und ihrer schädlichen Wirkung erst in den letzten Jahren erkannt, oft aber bereits vor Inkrafttreten der modernen Umweltgesetze entstanden sind. Die einschlägigen Vorschriften dieser Gesetze finden in diesen Fällen, wie später noch aufgezeigt wird, keine

1. Knopp, DÖV 1990, S. 683.

2. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, BT-Drucks. 11/6191, Tz. 58; Buchner, Empfehlen sich ergänzende gesetzliche oder untergesetzliche Regelungen der Altlasten, und welchen Inhalt sollten sie haben?, in: Verhandlungen des 60. Deutschen Juristentages, Band II/1, 1994, S. L 39.

3. Buchner, aaO. (Fn. 2), S. L 39; Breuer, DVBl 1994, S. 890.

4. Gelen, Altlastenhaftung in den neuen Bundesländern, 1994, S. 21 f.

5. Vgl. Paßlick, DVBl 1992, S. 674; Schink, DÖV 1995, S. 213.

6. Oerder, NJW 1994, S. 2181 (2182); Breuer, DVBl 1994, S. 890.

7. Gesetz über die Beseitigung von Abfällen vom 7. 6. 1972 (BGBl. I, S. 673).

8. Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen vom 27. 8. 1986 (BGBl. I, S. 1410).

9. Durch das Umweltschutzgesetz der DDR vom 29. 6. 1990 (GBl. DDR I, S. 649) wurden die bedeutendsten Bundesumweltgesetze (AbfG, WHG und BImSchG) mit Wirkung zum 1. 7. 1990 als DDR-Recht eingeführt.