

Rechtsprechung, der sich möglicherweise Druckmaterial gegen die KV'en entnehmen ließe, sucht man vergebens.

Um mit Eilrechtsschutzanträgen Erfolg zu haben, ist die wirtschaftliche Lage des Mandanten häufig nicht erdrückend genug oder der Mandant ist nicht gewillt, seine Bücher offenzulegen, um den Nachweis über die drohende Insolvenz zu führen.

Die reguläre Bearbeitungszeit von drei Monaten (§ 75 VwGO) bzw. sechs Monaten (§ 88 SGG) wird regelmäßig durch die immer neue Anforderung von Unterlagen ausgehöhlt.

3. Praktische Auswege

Damit muss der Anwalt kreativ werden. In einigen Fällen funktioniert es, eine Untätigkeitsklage zu erheben, da die KV auch ohne die Bestimmung des Rechtswegs nach Erhebung der Klage auf einmal bereit ist, tätig zu werden. Je nach KV ist auch die Zusammenarbeit mit den dortigen Sachbear-

beitern fruchtbar. Die Erfahrungen sind je nach Bundesland unterschiedlich.

IV. Fazit

Die medial geäußerte Dankbarkeit gegenüber Betreibern von Testzentren zeigt sich nicht im gegenwärtigen Umgang mit denselben durch die Kassenärztlichen Vereinigungen. Die gemachten politischen Versprechen spiegeln sich nicht im Rechtsalltag wider.

Die TestV bietet für offene Rechtsfragen keine zufriedenstellenden Antworten. Druckmittel für die Durchsetzung der Auszahlungsansprüche fehlen mangels Festlegung des Rechtswegs und höchstrichterlicher Rechtsprechung. Gerichtlicher Eilrechtsschutz entspricht oft nicht dem Mandanteninteresse oder ist nicht aussichtsreich. Der Teststellenbetreiber und sein Anwalt müssen deshalb kreativ werden, um Erfolge erzielen zu können.

Das passive Wahlrecht von EU-Bürgern bei deutschen Kommunalwahlen am Beispiel eines dänischen Wahlbewerbers

Prof. Dr. Line Olsen-Ring / Prof. Dr. Gerhard Ring, Bernau bei Berlin

Außer zu der am 9. Juni 2024 stattfindenden Wahl zum Europäischen Parlament genießen Bürger der EU-Mitgliedstaaten im Zuge des Maastricht-Vertrages auf der Grundlage der Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen,¹ auch ein aktives und passives Wahlrecht zu den Gemeindevertretungen nach Maßgabe der in Umsetzung der Richtlinie bis Ende 1995 erlassenen einschlägigen Vorgaben des Landesrechts in den Kommunalgesetzen. Kommunalwahlen finden dieses Jahr am 26. Mai in Thüringen² statt, am 9. Juni in Baden-Württemberg³, Brandenburg,⁴ Hamburg,⁵ Mecklenburg-Vorpommern,⁶ Rheinland-Pfalz,⁷ im Saarland,⁸ in Sachsen⁹ und Sachsen-Anhalt.¹⁰

Der Beitrag soll einen kurzen Überblick über das passive Wahlrecht von EU-Bürgern bei den anstehenden Kommunalwahlen in den neuen Bundesländern vermitteln. Exemplarisch wird auf die entsprechende Regelung im Kommunalrecht des Freistaates Sachsen eingegangen, wobei die Bestimmungen in allen Bundesländern in Umsetzung der vorgenannten EG-Richtlinie inhaltlich weitgehend einheitlich getroffen worden sind. Betrachtet wird beispielhaft ein EU-Bürger mit dänischer und nicht zugleich auch deutscher Staatsangehörigkeit.

1. Staatsrechtliche Grundlagen

Nach Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG geht als Grundsatzentscheidung für die Demokratie¹¹ alle Staatsgewalt vom Volke aus mit der Konsequenz, dass das Wahlrecht, mit dem das Volk die ihm zukommende Staatsgewalt ausübt (Art. 20 Abs. 1

Satz 2 GG), an die deutsche Staatsangehörigkeit geknüpft ist. Nach der Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG¹² wird dieser Grundsatz auf die Länder und Kommunen der Bundesrepublik Deutschland übertragen. Infolge-

* Die Autorin ist Honorarprofessorin für Skandinavisches Recht an der Universität Leipzig. Der Autor lehrte bis 2023 Bürgerliches Recht, Deutsches und Europäisches Wirtschaftsrecht an der TU Bergakademie Freiberg und ist Mitherausgeber der NJ.

- 1 ABl. EG Nr. L 368/38 v. 31. Dezember 1994, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2013/19/EU des Rates v. 13. Mai 2013 (ABl. L 158, S. 231) zur Anpassung an die Richtlinie 94/80/EG an den Beitritt der Republik Kroatien. Danach gelten entsprechend des Anhangs zur Richtlinie i.S. des Art. 2 Abs. 1 Buchst. a als „lokale Gebietskörperschaft der Grundstufe“, in denen das aktive und passive Wahlrecht der Unionsbürger eröffnet ist in Deutschland kreisfreie Städte, Stadtkreise, Kreise, Gemeinden, Bezirke in der Freien und Hansestadt Hamburg und im Land Berlin, die Stadtgemeinde Bremen in der Freien Hansestadt Bremen, Stadt-, Gemeinde- und Ortsbezirke bzw. Ortschaften – in Dänemark Kommunen und Regionen.
- 2 Wahlen zu den Kreistagen, Stadt- und Gemeinderäten.
- 3 Wahlen zu den Kreistagen, Gemeinderäten, Bezirksbeiräten und Ortschaftsräten (sowie zusätzlich in Stuttgart die Wahl zur Regionalversammlung).
- 4 Wahlen zu den Kreistagen, Stadtverordnetenversammlungen, Gemeindevertretungen und Ortsbeiräten.
- 5 Wahlen zu den Bezirksversammlungen.
- 6 Wahlen zu den Kreistagen, Stadtvertretungen und Gemeindevertretungen.
- 7 Wahlen zu den Kreistagen, Gemeinde- und Verbandsgemeinderäten, Ortsbeiräten und zum Bezirkstag der Pfalz.
- 8 Wahlen zu den Kreistagen, Stadt- und Gemeinderäten, Regionalversammlungen und den Ortsräten.
- 9 Wahlen zu den Kreistagen, Stadt-, Gemeinde- und Ortschaftsräten.
- 10 Wahlen zu den Kreistagen, Stadt-, Gemeinde-, Verbandsgemeinde- und den Ortschaftsräten.
- 11 Näher Dürig/Herzog/Scholz/Grzeszick, GG, 102. EL August 2023, Art. 20 GG, Rn. 10 ff.
- 12 Dazu Dürig/Herzog/Scholz/Mehde, (Fn. 11), Art. 28 GG, Rn. 18 ff.

dessen ist die Teilnahme von Ausländern an Wahlen – und zwar sowohl auf der staatlichen als auch auf der kommunalen Ebene – grundsätzlich ausgeschlossen.¹³

Im Zuge der mit der Ratifizierungsgesetzgebung zum Maastricht-Vertrag erfolgten Grundgesetzänderung durch Gesetz vom 21. Dezember 1992¹⁴ wurde Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG neu in das Grundgesetz eingefügt – wonach beschränkt auf die kommunale Ebene – Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der Europäischen Gemeinschaft haben, ein Wahlrecht zugebilligt worden ist: Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden ist dieser Personenkreis nach Maßgabe vom Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar, wobei nach Art. 28 Abs. 1 Satz 4 GG in Gemeinden an die Stelle einer gewählten Körperschaft auch die Gemeindeversammlung treten kann.

Dies bedeutet umgekehrt, dass Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der Europäischen Gemeinschaft haben, nicht aber zugleich auch die deutsche Staatsangehörigkeit (sog. Doppelstaatler), kein Wahlrecht auf der staatlichen Ebene, d.h. zum Deutschen Bundestag oder zu den Landtagen, besitzen. Das in Art. 20 Abs. 2 GG zum Ausdruck kommende Prinzip der Volkssouveränität¹⁵ verknüpft somit die deutsche Staatsangehörigkeit mit dem aktiven und passiven Wahlrecht auf staatlicher Ebene. Die Schranke des Art. 79 Abs. 3 GG (Ewigkeitsgarantie), der u. a. auf Art. 20 GG rekurriert, stünde einer Erstreckung des Wahlrechts zugunsten dieses Personenkreises auf die staatliche Ebene selbst mit verfassungsändernder Mehrheit entgegen.

2. Europarechtliche Grundlagen

Unionsbürger ist nach Art. 20 Abs. 1 AEUV, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu – ersetzt sie aber nicht. Jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat hat gemäß Art. 20 Abs. 2 Buchst. b) AEUV in diesem das aktive und das passive Wahlrecht bei den Wahlen zum EU-Parlament und bei den Kommunalwahlen, wobei für diesen Personenkreis dieselben Bedingungen gelten, wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaates.

In Bezug auf das Kommunalwahlrecht bestimmt Art. 22 Abs. 1 AEUV, dass jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, das aktive und passive Wahlrecht hat, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten, wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats. Dieses Recht wird vorbehaltlich der Einzelheiten ausgeübt, die vom Rat einstimmig gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des EU-Parlaments festgelegt werden.

Die nähere Ausgestaltung des aktiven und passiven Wahlrechts auf kommunaler Ebene ist in der Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen,¹⁶ erfolgt.

Jede Person, die am maßgeblichen Tag Unionsbürger ist, und, ohne die Staatsangehörigkeit des Wohnsitzmitgliedstaats zu besitzen, die Bedingungen erfüllt, an die die

Rechtsvorschriften dieses Staates das aktive und das passive Wahlrecht seiner Staatsangehörigen knüpfen, besitzt nach Art. 3 der RL das aktive und das passive Wahlrecht im Wohnsitzmitgliedstaat gemäß der RL. Allerdings kann es zu Einschränkungen in Bezug auf das passive Wahlrecht kommen. Nach den Erwägungsgründen zur RL kann sich ein Ausschluss vom passiven Wahlrecht aus einer Einzelfallentscheidung der Behörden des Wohnsitzmitgliedstaats oder des Herkunftsmitgliedstaats ergeben: „Angesichts der politischen Bedeutung des Amtes eines kommunalen Mandatsträgers sollen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen ergreifen können, um zu verhindern, dass eine in ihrem Herkunftsmitgliedstaat vom passiven Wahlrecht ausgeschlossene Person in dieses Recht allein deshalb wieder eingesetzt wird, weil sie ihren Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat hat. Dieses besondere Problem von Kandidaten, die die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats besitzen, rechtfertigt es, dass die Mitgliedstaaten, die dies für erforderlich halten, die Kandidaten nicht allein den Ausschlussvorschriften des Wohnsitzmitgliedstaats, sondern auch jenen des Herkunftsmitgliedstaats unterwerfen können. Unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ist es [hingegen] ausreichend, das aktive Wahlrecht allein den Ausschlussgründen des Wohnsitzmitgliedstaats unterzuordnen“.¹⁷

Nach Art. 5 Abs. 1 der RL können die Wohnsitzmitgliedstaaten bestimmen, dass jeder Unionsbürger, der nach dem Recht seines Herkunftsmitgliedstaats infolge einer zivilrechtlichen Einzelfallentscheidung oder einer strafrechtlichen Entscheidung des passiven Wahlrechts verlustig gegangen ist, von der Ausübung dieses Rechts bei den Kommunalwahlen ausgeschlossen ist. Insoweit kann die Kandidatur eines Unionsbürgers bei den Kommunalwahlen im Wohnsitzmitgliedstaat gemäß Art. 5 Abs. 2 der RL für unzulässig erklärt werden, wenn er die nach Art. 9 Abs. 2 Buchst. a) RL¹⁸ erforderliche Erklärung oder die nach Art. 9 Abs. 2 Buchst. b) RL¹⁹ erforderliche Bescheinigung nicht vorlegen kann.

13 BVerfG, Urt. v. 31. Oktober 1990 – 2 BvF 2,6/89, BVerfGE 83, 37, 59 ff.

14 BGBl. I, S. 2086.

15 Dazu Dürig/Herzog/Scholz/Mehde, (Fn. 11), Art. 28 GG, Rn. 62 ff.

16 ABl. EG Nr. L 368/38 v. 31. Dezember 1994, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2013/19/EU des Rates v. 13. Mai 2013 (ABl. L 158, S. 231) zur Anpassung an die Richtlinie 94/80/EG an den Beitritt der Republik Kroatien.

17 ABl. EG Nr. L 368/38 v. 31. Dezember 1994, S. 1 f.

18 Danach kann der Wohnsitzmitgliedstaat verlangen, dass der passiv Wahlberechtigte i. S. von Art. 3 der RL bei Einreichung der Erklärung über seine Kandidatur in seiner förmlichen Erklärung nach Art. 9 Abs. 1 RL – wonach der passiv Wahlberechtigte die gleichen Nachteile wie ein inländischer beizubringen hat und der Wohnsitzmitgliedstaat auch verlangen kann, dass er eine förmliche Erklärung mit der Angabe seiner Staatsangehörigkeit und seiner Anschrift im Wohnsitzmitgliedstaat vorlegt – angibt, dass er in seinem Herkunftsmitgliedstaat seines passiven Wahlrechts nicht verlustig gegangen ist.

19 Danach kann der Wohnsitzmitgliedstaat vom Wahlbewerber im Falle von Zweifeln am Inhalt der Erklärung nach Art. 9 Abs. 2 Buchst. a) der RL oder wenn die Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats dies fordern, vor oder nach der Wahl die Vorlage einer Bescheinigung der zuständigen Verwaltungsbehörden seines Herkunftsmitgliedstaats verlangen, mit der bestätigt wird, dass er in diesem Mitgliedstaat seines passiven Wahlrechts nicht verlustig gegangen oder dass diesen Behörden ein solcher Verlust nicht bekannt ist.

3. Kommunalrechtliche Vorgaben

Nach § 31 Abs. 1 SächsGemO²⁰ sind Bürger der Gemeinde wählbar in den Gemeinderat. Bürger der Gemeinde ist gemäß § 15 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO jeder Deutsche i. S. des Art. 116 GG und jeder Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats der EU, der das 18. Lebensjahr vollendet hat und seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde wohnt.

Nicht wählbar ist gemäß § 31 Abs. 2 SächsGemO, wer vom Wahlrecht (i. S. von § 16 Satz 2 SächsGemO) ausgeschlossen ist (Nr. 1, mithin wer aufgrund eines Richterspruchs das Wahl- und Stimmrecht nicht besitzt), wer infolge deutschen Richterspruchs die Wählbarkeit oder die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter nicht besitzt (Nr. 2) oder wer „als Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union nach dem Recht dieses Mitgliedstaates infolge einer zivilrechtlichen Einzelfallentscheidung oder einer strafrechtlichen Entscheidung die Wählbarkeit verloren hat“.²¹

4. Verlust des passiven Wahlrechts im dänischen Recht

Exemplarisch soll hier in Bezug auf die Regelung des § 31 Abs. 2 Nr. 3 SächsGemO die Rechtslage nach dänischem Recht skizziert werden.

a) Strafgesetzbuch

§ 78 Abs. 1 des dänischen Strafgesetzbuchs (straffeloven)²² in der Bekanntmachung Nr. 1360 vom 28. September 2022 statuiert, dass ein strafbares Verhalten (strafbart forhold) grundsätzlich zu keinem Verlust der bürgerlichen Rechte führt, weil ein verurteilter Straftäter im Interesse einer Resozialisierung einen Zugang zum normalen Leben behalten soll. Eine normale wirtschaftliche Betätigung bzw. ein Zugang zu sozialstaatlichen Leistungen soll nicht beeinträchtigt werden. § 78 Abs. 2 des Strafgesetzbuchs macht hiervon eine Ausnahme, jedoch nur in Bezug auf die Ausübung einer bestimmten wirtschaftlichen Tätigkeit, sofern diese eine öffentliche Anerkennung oder Genehmigung bedarf und die Ausübung eine naheliegende Gefahr für einen Missbrauch der Stellung oder der Tätigkeit begründet (bspw. für die Bereiche Gesundheitswesen, etwa für Ärzte und Apotheker, aber auch für die Steuerberatung und Immobilienmakler).

b) Kommunales und regionales Wahlrecht

§ 4 des Gesetzes über kommunale und regionale Wahlen (lov om kommunale og regionale valg)²³ in der Fassung der Bekanntmachung Nr. 6 vom 8. Januar 2024 ordnet seit dem 1. April 2018 auf einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage²⁴ einen Ausschluss des passiven Wahlrechts aufgrund einer Bestrafung in Bezug auf eine Person an, die mit rechtskräftigem Urteil (nach Maßgabe von § 2 des Gesetzes)

- zu einer Gefängnisstrafe mit (oder ohne) Bewährung verurteilt worden ist (Abs. 1 Nr. 1),
- zu einer Unterbringung in einer Einrichtung oder zu einer Sicherungsverwahrung nach den §§ 68 bis 70 des Strafgesetzbuchs verurteilt worden ist (Nr. 2) oder

- (auch durch außergerichtlichen Beschluss) ohne Bewährung das Recht, ein Kfz nach § 126 des Straßenverkehrsgesetzes zu führen, verloren hat (Nr. 3).

Gemäß § 4 Abs. 3 des Gesetzes endet der Ausschluss des passiven Wahlrechts mit Ablauf von drei Jahren nach Verbüßung oder Aufhebung der Strafe bzw. mit einem Straferlass. Im Falle einer Gefängnisstrafe von mehr als sechs Monaten ohne Bewährung bzw. einer Sicherungsverwahrung beträgt die Frist nicht drei, sondern fünf Jahre. Steht eine Bewährungsstrafe in Rede, dauert der Verlust der Wählbarkeit aber nur bis zum Ende der laufenden Wahlperiode. Nach § 4 Abs. 4 des Gesetzes ist jedoch die Aufstellung als Kandidat zur Wahl an sich immer möglich, unabhängig von der fehlenden Wählbarkeit aus strafrechtlichen Gründen.

5. Praktische Handhabe

Nach § 6 a Abs. 3 Satz 1 Kommunalwahlgesetz Sachsen²⁵ hat, wer die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaats besitzt und sich um einen Sitz im Gemeinderat bewirbt, bis zum Ende der Einreichungsfrist des Wahlvorschlags gegenüber dem Vorsitzenden des Gemeindevwahlausschusses an Eides statt zu versichern, dass er im Herkunftsmitgliedstaat die Wählbarkeit nicht verloren hat. Bei Zweifeln an der Richtigkeit der Versicherung an Eides statt ist vom Bewerber gemäß § 6 a Abs. 3 Satz 4 Kommunalwahlgesetz Sachsen die Vorlage einer Bescheinigung der zuständigen Verwaltungsbehörde seines Herkunftsmitgliedstaates zu verlangen, dass er in diesem Mitgliedstaat seines Wahlrechts nicht verloren hat oder dass der Behörde ein solcher Verlust nicht bekannt ist.

20 Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (Sächsische Gemeindeordnung – SächsGemO) i. d. F. der Bekanntmachung v. 9. März 2018 (SächsGVBl. S. 62), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes v. 28. November 2023 (SächsGVBl. S. 870).

21 Entsprechend § 22 a (Wählbarkeit der Unionsbürger zu Bezirksversammlungen) des Gesetzes über die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksvertretungen des Landes Berlin (Landeswahlgesetz) v. 26. September 1987 (GVBl. 1987, 2370); § 6 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes über die Wahlen im Land Mecklenburg-Vorpommern (Landes- und Kommunalwahlgesetz – LKWG MV) v. 16. Dezember 2010 (GVBl. M-V. 2010, 690): Ausschluss eines Unionsbürgers vom passiven Wahlrecht, „wenn sie infolge einer zivil- oder strafrechtlichen Einzelfallentscheidung im Herkunftsmitgliedstaat die Wählbarkeit nicht besitzen“; § 11 Abs. 2 Nr. 2 des Gesetzes über die Kommunalwahlen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Kommunalwahlgesetz – BbgKWahlG) i. d. F. der Bekanntmachung v. 9. Juli 2009 (GVBl. I/09, Nr. 14, S. 326); § 27 Abs. 3 i. V. m. § 12 i. V. m. §§ 1 und 2 des Thüringer Gesetzes über die Wahlen in den Landkreisen und Gemeinden (Thüringer Kommunalwahlgesetz - ThürKWG); § 40 Abs. 2 Nr. 3 des Kommunalverfassungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (KVG – LSA) v. 17. Juni 2014 (GVBl. LSA S. 288).

22 Gesetz in dänischer Sprache abrufbar unter www.retsinformation.dk (letzter Abruf 12. April 2024).

23 Gesetz in dänischer Sprache abrufbar unter www.retsinformation.dk (letzter Abruf 12. April 2024).

24 Zuvor erfolgte eine Beurteilung durch ein vom Innen- und Sozialministerium eingesetztes, aber unabhängiges Entscheidungsgremium, das die „Wahlunwürdigkeit“ feststellen konnte.

25 I. d. F. der Bekanntmachung vom 20. April 2018 (SächsGVBl. S. 298), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes v. 9. Februar 2022 (SächsGVBl. S. 134).